

Economía Internacional

AGENDA 2000, FONDOS ESTRUCTURALES Y DISPARIDADES REGIONALES

José Villaverde Castro

Involucrada, como está, en profundos cambios de orden institucional, la Unión Europea se enfrenta con un peligro serio: la posibilidad de que los desequilibrios regionales en ella existentes se vean ampliados en un futuro no muy lejano, lo que, de producirse, no sólo acarreará consecuencias de índole económica y social sino, también, política. Llama la atención, sin embargo, que, aunque ya se han levantado algunas voces de alarma en este sentido, el rigor presupuestario que invade Europa esté prestando oídos sordos a la manifestación efectiva de esta posibilidad. El ejemplo más palpable de que esto es así lo ofrece, precisamente, la última información suministrada por EUROSTAT acerca de la situación de las disparidades regionales en la Unión Europea; ni una palabra, ni siquiera una palabra, acerca de la necesidad o, cuando menos, conveniencia, de plantearse el análisis de los efectos regionales de la Unión Monetaria Europea y de la ampliación hacia el Este y, por lo tanto, nada de nada sobre la necesidad o conveniencia de introducir medidas correctoras, o paliativas, de los potenciales efectos indeseados de tales procesos.

Pese a su brevedad, los objetivos que pretende cubrir este artículo son tres: por un lado, poner de manifiesto –con los últimos datos disponibles, relativos a 1995– el estado actual de los desequilibrios regionales en la Unión Europea, subrayando la posición de debilidad de las regiones españolas; por otro, recordar que –en el actual proceso de profundización de la Unión

Europea– existen algunos elementos que, al menos en términos probabilísticos, podrían dar lugar a una ampliación de las disparidades interregionales; y, por último, señalar que, a tenor de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el periodo 2000–2006 (lo que constituye la plasmación financiera de la llamada Agenda 2000, que es la estrategia detallada de la Comisión para fortalecer y ampliar la Unión a principios del siglo XXI), el marco de rigor presupuestario que nos envuelve deja poco margen de maniobra, si alguno, para luchar contra el posible –aunque no sabemos si probable– aumento de los desequilibrios territoriales en Europa.

1. Las regiones europeas y españolas en 1995

La última de las estimaciones oficiales realizadas por EUROSTAT acerca del nivel de desarrollo de las regiones europeas, medido éste a través del indicador más convencional (el PIB por habitante), pone de relieve, una vez más, que las disparidades regionales en Europa continúan siendo muy importantes, ya que apenas han experimentado cambio alguno, no sólo en comparación con los resultados de la estimación anterior sino, también, en relación con las de años precedentes. En concreto, tres son los resultados que más llaman la atención: en primer lugar, la práctica estabilización (o estancamiento) de las disparidades a escala europea, pues, si en 1994 la horquilla entre el PIB por ha-

bitante (en paridades de poder de compra) de la región más pobre (Iperios) y más rica (Hamburgo) era de 1 a 4,59, en 1995 era, entre esas mismas regiones, de 4,53; en segundo lugar, y en conexión con lo anterior, la práctica estabilización (estancamiento) de las disparidades a nivel nacional; y, en tercer y último lugar, que una de cada cuatro regiones comunitarias tiene un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE.

Un panorama genérico de la situación de las disparidades regionales en los países europeos es el ofrecido por el cuadro núm. 1, cuadro que refleja con toda crudeza lo que ya es de sobra conocido: las regiones ricas se concentran en la Europa rica, que es la del Norte, y las regiones pobres se concentran en la Europa pobre, que es la del Sur; esto, además, se ha acentuado recientemente si tenemos en cuenta que el crecimiento experimentado por Irlanda en los últimos años ha permitido a este país descolgarse de sus socios más pobres. Asimismo, aunque de forma indirecta, este cuadro pone de relieve que, como norma general, las regiones más desarrolladas coinciden con aquellas en las que se encuentra ubicada la capital del país (esto es, una gran urbe), dando a entender con ello que los efectos benéficos de la aglomeración humana y productiva sobrepasan con creces —al menos en una valoración puramente económica— a los costes de congestión.

Desde el punto de vista español, tres son los aspectos más llamativos (cuadro núm. 2): Por un lado, que, por primera vez en los últimos años, EUROSTAT considera que una región española (Baleares) alcanza un valor del PIB por habitante igual a la media europea; por otro lado, que el resto de regiones españolas siguen teniendo registros inferiores a la mencionada media, habiendo ocho de ellas cuyo nivel es inferior al 75% de la misma; y, por último, y como resultado más sorprendente de todos, que creemos no se compeadece demasiado bien con estimaciones precedentes del propio EUROSTAT, que un buen número de regiones españolas (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Ceuta y Melilla y Canarias) han visto empeorada ligeramente su situación relativa en la Unión Europea entre los años 1993 y 1995. Adviértase que no estamos diciendo que esto último no pueda ser cierto; simplemente apuntamos que, siendo el

año 1993 de crisis profunda en España y los dos años siguientes un poco mejores, es un poco extraño que un grupo de regiones tan nutrido como el arriba apuntado registre en 1995 un índice de desarrollo inferior a la media del trienio 93–95.

En todo caso, y con independencia de esta última cuestión, lo verdaderamente significativo del cuadro anterior es que las regiones españolas siguen ocupando una posición desfavorable en el conjunto regional europeo y que, en esencia, ésta no se ha modificada en el trienio considerado; por el contrario, y como consecuencia de los buenos resultados obtenidos en 1996 y 1997, es más que probable que la misma haya mejorado a lo largo del bienio en cuestión.

2. Temor al aumento de las disparidades regionales

Es de sobra conocido que la UE se encuentra inmersa, en la actualidad, en dos procesos —la constitución de una Unión Monetaria y la integración de los países del Este— de indudable calado histórico. Desde una perspectiva territorial, el principal problema que plantean estos procesos es que existe un serio riesgo de que los mismos contribuyan a intensificar las disparidades regionales y, por lo tanto, a hacer más difícil el logro de una auténtica cohesión económica y social en el ámbito comunitario.

En el primer caso, el argumento tradicional del análisis económico —subrayado enfáticamente en estos días, incluso en los escaños del Parlamento Europeo, aunque bastante silenciado por la Comisión y los Estados Miembros—, es que la Unión Monetaria puede fomentar el aumento de los llamados “efectos de aglomeración” y, con ello, elevar la probabilidad de que las regiones sufran perturbaciones asimétricas, de forma directa o indirecta. Aunque es cierto que no está nada claro que esto vaya a ser así —pues hay fuerzas, como el aumento del comercio intraindustrial, que operan en sentido contrario— no se puede dejar de constatar que la experiencia vivida con la creación y funcionamiento del mercado único europeo, acelerada por la reducción de los costes de transporte conseguidos merced a la mejora de las infraestructuras, ha propiciado la aparición de nuevos factores de concentración de la actividad en los países del Norte, contribuyendo así a aumentar

CUADRO NÚM. 1
Rango de valores del PIB por habitante (1995) de las NUTS 2
(En paridades de poder de compra. EUR 15 = 100)

Bélgica (114)	83	Hainaut, Namur	172	Bruselas
Alemania (110)	60	Turingia	195	Hamburgo
Grecia (66)	43	Iperios	74	Attiki, Notio Aigaio
España (77)	54	Extremadura	100	Baleares
Francia (107)	81	Córcega, Languedoc-Rousillon	165	Ile de France
Italia (103)	60	Calabria	133	Lombardía
Holanda (107)	77	Flevoland	131	Groningen
Austria (111)	73	Burgenland	165	Viena
Portugal (70)	50	Azores	89	Lisboa-Valle del Tajo
Finlandia (97)	75	Ita-Suomi	123	Uusimaa
Suecia (101)	92	Oestra Mellansverige	123	Estocolmo
Reino Unido (96)	71	Merseyside	139	Gran Londres

Nota: En Francia no se incluyen los departamentos de ultramar. En los países sin división regional los valores correspondientes son: Dinamarca =113; Irlanda =93; Luxemburgo =168.

Fuente: EUROSTAT, Statistics in Focus, Regions, 1998, 1.

CUADRO NÚM. 2
PIB por habitante (1995)
(En paridades de poder de compra. EUR 15 = 100)

Ámbito	1995	Media 1993-95
Andalucía	57	57
Aragón.....	88	88
Asturias	72	73
Baleares	100	99
Canarias.....	75	76
Cantabria.....	75	76
Castilla-La Mancha.....	64	65
Castilla y León.....	70	71
Cataluña.....	96	95
Comunidad Valenciana	76	75
Extremadura.....	54	55
Galicia	60	60
Madrid	96	96
Murcia	68	69
Navarra	94	94
País Vasco	92	92
Rioja (La).....	90	89
Ceuta y Melilla.....	65	67
España	77	77

Fuente: EUROSTAT, Statistics in Focus, Regions, 1998, 1.

(en lugar de a atenuar) las disparidades; el problema reside en que este fenómeno se puede ver amplificado con la constitución de la Unión Monetaria Europea.

Ahora bien, si tales “efectos de aglomeración” se vieran efectivamente materializados, ocurre que la escasa flexibilidad de los salarios a nivel regional (flexibilidad que incluso puede verse disminuida con la Unión Monetaria si, como consecuencia de la misma, se produce

un “efecto imitación” en lo que se refiere a los incrementos salariales logrados en las regiones más productivas), la limitada movilidad interregional de la mano de obra y la ausencia total de un mecanismo de estabilización coyuntural (estabilizadores automáticos) hacen que las regiones se queden inermes ante tales choques asimétricos, con las consiguientes reducciones en el ritmo de crecimiento de sus economías y el más que probable aumento del desempleo.

Es decir, que la convergencia nominal no implica necesariamente la convergencia real sino que, en determinadas circunstancias, puede suponer todo lo contrario. Aún cuando ésta es también una cuestión debatible —la Comisión Europea sostiene, en un reciente informe, que el proceso de unificación monetaria elevará en un punto porcentual el crecimiento económico en 1999— no deja de ser significativo que algunas cualificadas voces políticas (como Gerhard Schröder, candidato socialdemócrata a la cancillería federal alemana) empiecen a manifestar que el, a su juicio, nacimiento prematuro de la Unión Monetaria Europea puede originar, por sí mismo, un aumento del paro; esto, naturalmente, dañará más a las regiones menos competitivas, que son precisamente las más atrasadas, aumentando así la magnitud de los desequilibrios regionales. Lo curioso, sin embargo, es que habiendo opiniones contrapuestas sobre esta cuestión, la Comisión Europea no se haya planteado oficialmente (al menos de forma pública) la evaluación de las consecuencias regio-

CUADRO NÚM. 1
PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UNIÓN EUROPEA
(En millones de euros a precios de 1999)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	45205	46050	46920	47820	48730	49670	50630	51610
Política estructural.....	39025	36640	37470	36640	35600	34450	33410	32470
Fondos estructurales.....	32731	32600	33430	32600	31560	30410	29370	28430
Fondo de Cohesión.....	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000
Ayudas preadhesión.....	0	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
Ajustes.....	3294	0	0	0	0	0	0	0
Políticas internas.....	6386	6390	6710	6880	7050	7230	7410	7600
Acciones exteriores.....	6870	6870	7070	7250	7430	7610	7790	7600
Administración.....	4723	4730	4820	4910	5010	5100	5200	5300
Reservas.....	1192	850	850	600	350	350	350	350
Total.....	103401	101530	103840	104100	104170	104410	104790	105230
Techo de recursos propios (en % del PIB comunitario).....	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
Aportación para pagos.....	1,23	1,24	1,24	1,22	1,20	1,18	1,15	1,13
Margen.....	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Disponible para adhesión.....	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	0,06	0,09	0,11

Fuente: Comisión Europea "Commission communication to the Council and to the European Parliament on the establishment of a new financial perspective for the period 2000-2006".

nales de la Unión Monetaria, lo que quizás sea debido, como dice el profesor Velasco, "porque sospechan su signo" y prefieren no levantar ampollas.

En cuanto al segundo de los procesos arriba mencionados, la ampliación de la UE hacia el Este, es indudable que también acarreará efectos regionales, los cuales, previsiblemente, se plasmarán en un aumento del grado de divergencia que existe en la actualidad. Justificar una opinión de este tipo es, a priori, sencillo, pues la misma puede sustentarse en base a dos razones: en primer lugar, porque parece lógico pensar que las regiones más favorecidas por este proceso serán las más próximas a los países de la Europa del Este (porque son más competitivas y porque tienen vínculos más estrechos con éstas), regiones que se encuentran entre las más desarrolladas de la UE; y, en segundo lugar, y a tenor de lo que se indica en el último epígrafe de este trabajo, porque es altamente probable que, antes o después, la ampliación de la UE conlleve una reducción relativa de las ayudas estructurales, dificultando así el proceso de convergencia de las regiones más atrasadas.

3. Perspectivas financieras y desequilibrios regionales en Europa

Aún cuando, de momento, no se trate más

que de una propuesta de la Comisión Europea, es obvio que el marco presupuestario establecido para el periodo 2000–2006 no cambiará de manera sustancial en las próximas discusiones del Consejo de Ministros de la UE. ¿Y qué nos dice este marco presupuestario? Pues, en esencia, tal y como se trasluce de la información reseñada en el cuadro núm. 3, dos cosas: primera, que las perspectivas financieras son restrictivas; y, segunda, que, en los aspectos de redistribución, tienen un sesgo regresivo.

La primera de estas facetas se pone de manifiesto, a su vez, en un doble sentido: en primer lugar, porque, en términos reales, el presupuesto comunitario aumenta menos que el PIB; y, en segundo lugar, porque, pese a mantenerse el techo de recursos propios en el 1,27% del PIB comunitario, las aportaciones para pagos disminuyen desde el 1,24 hasta el 1,13%. A su vez, el segundo de los aspectos mencionados se evidencia de forma nítida si tenemos en cuenta que, en términos relativos, aumenta el presupuesto de la PAC (que tiene claros tintes regresivos) y disminuye el destinado a políticas estructurales, es decir, el destinado a favorecer a las regiones atrasadas o con graves problemas de declive industrial y desempleo.

A tenor de estas propuestas financieras, y de lo apuntado en el epígrafe anterior, es indudable que los desequilibrios regionales en Europa corren un serio peligro de aumentar, ame-

nazando así todo el proceso de unificación europea. En efecto, aún siendo conscientes de que las políticas regionales clásicas no han cosechado demasiados éxitos y que, en consecuencia, sería deseable una cierta reorientación de las mismas (intentando remover algunas de las distorsiones que afectan al buen funcionamiento de los mercados), es evidente que los impactos sobre la productividad, y renta por persona, generados por las políticas de provisión de infraestructuras (que constituyen el ejemplo más tradicional de la política regional) han de ser necesariamente pequeños en el entorno europeo si tenemos en cuenta que sólo un tercio del presupuesto comunitario, que representa menos del 1,3% del PIB, se dedica a tal cometido. Naturalmente, si, tal y como se avanza en la propuesta de la Comisión, este porcentaje corre el riesgo de verse reducido en los próximos años, no sería de extrañar que, incluso aumentando la eficiencia del gasto, sus efectos benéficos continuaran siendo mínimos.

Pero es que, si además de verse reducida la importancia del presupuesto comunitario en relación a su PIB, las previsiones apuntan también hacia una disminución del peso de las políticas estructurales (entre las que las de índole regional son las más importantes), no cabe ninguna duda que la evolución de las disparidades

regionales en Europa amenaza seriamente con empeorar el *status quo*.

Así pues, en base a todo lo expuesto, creemos que no sería nada descabellado (aunque políticamente no parece que tenga ninguna probabilidad de salir adelante) proponer dos tipos de medidas: por un lado, mantener, como mínimo, la cuota de la política estructural en el presupuesto comunitario, para permitir que las regiones más pobres continúen mejorando su competitividad y convergiendo con las más ricas; y, por otro, crear un nuevo Fondo de Estabilización Coyuntural, dedicado a conjurar, en las regiones afectadas, los efectos perniciosos de las crisis asimétricas. De no ser así, y reconocemos que, por el momento, no existe el más mínimo interés en abordar estas cuestiones, podría ocurrir que todos los temores avanzados se convirtieran, lamentablemente, en realidad. En el fondo, lo único que estamos diciendo es que no es posible que se avance, simultáneamente, por las sendas de la unificación monetaria y de la ampliación de la UE y de la convergencia regional, sin ampliar el presupuesto comunitario y sin acentuar su carácter redistributivo. Esto se ha dicho muchas veces y, probablemente, se seguirá diciendo en el futuro, pero, al menos por el momento, se sigue haciendo caso omiso.