

## LOS RETOS DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA ANTE LA AMPLIACIÓN

José Villaverde Castro (\*)

La próxima ampliación de la Unión Europea (UE) de quince a veinticinco países miembros es la más comprometida de todas las realizadas hasta el presente, por lo que supone un desafío de enormes proporciones para el propio futuro de la UE. Aunque este desafío tiene numerosas vertientes (política, institucional, social, económica, lingüística, ...), nuestro interés aquí y ahora se centra, de forma exclusiva, en la relacionada con la política de cohesión y, particularmente, con la política regional comunitaria (PRC). Tal y como reconoce el "segundo informe intermedio sobre cohesión económica y social" de la Comisión Europea, tal ampliación supone "un reto sin precedentes para la competitividad y cohesión interna de la Unión"; en consecuencia, y sobre todo de cara a las perspectivas financieras para el próximo período de programación (2007-2013), se torna imprescindible replantearse los principios y orientaciones que rigen la actual política de cohesión, entendida en sentido amplio.

### 1. AMPLIACIÓN Y DESEQUILIBRIOS REGIONALES

La ampliación de la UE, justificada tanto por motivos políticos —mantenimiento de la paz y estabilidad en Europa— como económicos, supone, en comparación con la actual UE-15, un aumento de la superficie del 23 por 100, de la población del 20 por 100 y del PIB de 4,8 por 100; el desigual incremento de estas dos últimas magnitudes implica, precisamente, un descenso del PIB *per cápita* medio del 12,4 por 100.

Además de los efectos anteriores, cuyo aspecto más llamativo es el mencionado empobrecimiento global de la UE, la ampliación traerá consigo un aumento sustancial en las disparidades territoriales y sociales (1). Centrándonos en las primeras, hay que destacar que la ampliación duplicará el tamaño de las diferencias entre regiones ricas y pobres, ya que la mayoría de las regiones de los nuevos países miembros tienen unos nive-

les de renta por habitante comparativamente muy bajos, comprendidos entre el 30 y el 40 por 100 de la media de la UE-15. Valoradas estas disparidades a través de indicadores como la ratio máximo-mínimo o el índice de Gini, el cuadro 1 pone en evidencia el fuerte incremento que experimentarán las mismas como consecuencia de la ampliación.

Dando por supuesto que la política de cohesión es indispensable y que el desarrollo de las regiones menos prósperas debe seguir siendo prioritario (puntos ambos sobre los que parece existir consenso), es precisamente el mencionado aumento de las disparidades —y la concentración geográfica de las regiones más pobres en el Este de la UE ampliada— el que hace conveniente el replanteamiento integral de la política de cohesión europea y, de forma especial, de la PRC. Esto es así porque, entre otras cosas, la ampliación ha puesto sobre el tapete tres hechos de muy hondo calado:

1. Que la capacidad contributiva de los nuevos Estados miembros al presupuesto comunitario es muy reducida;

2. Que las necesidades de financiación de estos países son muy superiores a las de los de la UE-15, dado su menor índice de desarrollo (2); en cuanto a la financiación efectiva que reciban estos países, habrá que tener en cuenta, entre otros factores, su capacidad de absorción, en particular en relación con los límites establecidos (4 por 100 del propio PIB), y sus posibilidades de cofinanciación de proyectos.

3. Que existen fuertes reticencias, cuando no franca negativa, a que los actuales contribuyentes netos amplíen sus aportaciones al presupuesto comunitario, haciendo que éste crezca como porcentaje del PNB.

A la vista de estas circunstancias, es obvio que la reforma, y el reforzamiento, de la PRC se torna una tarea no sólo conveniente sino, también, imprescindible.

CUADRO 1  
DISPARIDADES TERRITORIALES EN LA UE  
(PIBpc en paridades de poder de compra, año 2000)

| ÍNDICE                                  | UE-15 |      | UE-25 |      | UE-27 |       |
|---|-------|------|-------|------|-------|-------|
|   | 1     | 2    | 3     | 4    | 5     | 6     |
| Ratio máximo-mínimo:                    |       |      |       |      |       |       |
| — Un país o región .....                | 2,89  | 5,13 | 6,33  | 9,07 | 8,38  | 14,84 |
| — 10 por 100 de países o regiones ..... | 2,31  | 2,66 | 4,07  | 4,25 | 5,38  | 5,35  |
| — 20 por 100 de países o regiones ..... | 1,97  | 2,15 | 3,42  | 3,00 | 4,24  | 3,71  |
| Índice de Gini .....                    | 0,06  | 0,20 | 0,30  | 0,24 | 0,33  | 0,25  |

Nota: 1, 3 y 5: entre países; 2, 4 y 6: entre regiones.

Fuente: Eurostat.

## 2. LOS RASGOS BÁSICOS DE LA PRC

El objetivo básico de la PRC es, de acuerdo con el Tratado de la Unión, el de “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones (...) menos favorecidas”.

Habiendo pasado por distintas etapas desde que en 1975 se creara su principal instrumento, el FEDER, la PRC, tal y como la conocemos en la actualidad, se inicia a partir de 1988 y recibe un potente impulso en 1992, con la firma del mencionado Tratado de la Unión. En relación con el vigente período de programación (2000-2006), las medidas estructurales de la UE representan, en términos financieros, aproximadamente un 33 por 100 del presupuesto comunitario, del que la mayor parte (más del 90 por 100) corresponde a los fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP), que buscan la convergencia de las regiones, y el resto al Fondo de Cohesión, destinado básicamente a promover la convergencia entre países (3). En relación con los fondos estructurales, la parte más voluminosa de presupuesto (94,65 por 100) corresponde a las iniciativas nacionales y una parte mucho menor (el 5,35 por 100) a las iniciativas comunitarias, cuyo número ha disminuido considerablemente (4); a su vez, estos fondos estructurales se canalizan a través de tres Objetivos —1 (regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria), 2 (reconversión económica y social de zonas no incluidas en el Objetivo 1) y 3 (promoción de la educación, la formación y el empleo en zonas no integradas en los Objetivos 1 y 2)—, primando en su aplicación los criterios de concentración, cooperación, programación, subsidiarie-

dad y complementariedad (cofinanciación y adicionalidad).

## 3. LOS RETOS DE LA PRC ANTE LA AMPLIACIÓN: LA CUADRATURA DEL CÍRCULO

Varias son las alternativas posibles para la nueva PRC. Tal y como apuntan algunos expertos (Tarschys, 2003), desde el punto de vista conceptual hay al menos tres posibilidades que merecen ser consideradas: la renacionalización de la PRC, haciendo que los Estados miembros enfrenten sus propios problemas regionales; la reasignación del presupuesto comunitario a favor de otras políticas (seguridad, investigación, etc.) que hasta el presente han estado poco dotadas; y, por último, la reforma radical de la PRC, prestando más atención al objetivo final de cohesión que al intermedio de convergencia (5).

La primera de las opciones mencionadas, mantenida sobre todo por Holanda, conllevaría, de hecho, la desaparición de la PRC; esta alternativa, sin embargo, no parece gozar de mucho predicamento, ya que como se manifiesta en el documento de la Comisión Europea “El futuro de la política de cohesión” (2003), nacionalizar equivale a reducir y, en consecuencia, “asumir el riesgo de concentrar la actividad económica en las zonas más atractivas de cada país. No se podría alcanzar así el objetivo de cohesión y desarrollo equilibrado del territorio europeo”.

La segunda opción tampoco creemos que goce de muchos apoyos, máxime si tenemos en cuenta que el llamado “consenso de Berlín” implica que el presupuesto destinado a las políticas de cohesión

debe ser del orden del 0,45 por 100 del PIB comunitario.

Parece, por lo tanto, que la única alternativa posible es la de la reforma sustancial de la PRC. Al respecto, todo parece indicar que el debate —y la respuesta política que se dé al problema— se plantea en torno a tres puntos básicos:

- a) Ampliar o no el presupuesto comunitario;
- b) Aumentar o no el peso de la PRC en el presupuesto comunitario; y
- c) Los criterios de distribución de las ayudas estructurales.

La primera de las opciones mencionadas parece, tal y como se apuntó previamente, totalmente descartada, máxime después de la reacción de algunos países europeos ante el fracaso de la cumbre de Bruselas sobre la Convención. Como es bien sabido, la pretensión de estos países (Francia y Alemania, principalmente) es que el presupuesto de la UE no sobrepase el 1 por 100 del PNB comunitario, quedándose así muy alejado del tope máximo del 1,29 por 100.

La segunda alternativa, aunque posible, tampoco parece gozar de muchos apoyos, ya que el incremento del peso relativo de las políticas estructurales deberá hacerse, necesariamente, a costa de la política agrícola común; dado que ésta beneficia sobre todo a países como Francia y Alemania, es poco probable que esta iniciativa prospere.

En consecuencia, todo parece indicar que la única alternativa viable es el rediseño de la política de cohesión. En este sentido, la Comisión Europea todavía no ha hecho público su "Tercer informe sobre cohesión económica y social", documento en el que, con toda seguridad, explicitará su postura en relación con esta cuestión; al respecto sólo caben, por lo tanto, conjeturas. Entre las que se han ido barajando hasta ahora, creemos de interés mencionar las dos siguientes:

1. Racionalizar la PRC con actuaciones como:

- a) Limitar la misma a los países y regiones más pobres.
- b) Excluir gradualmente a algunos países (Irlanda, España y Portugal) del Fondo de Cohesión.

2. Mantenimiento del statu quo. Esto implicaría mantener o ampliar la actual PRC, dando, entre otros, un tratamiento adecuado al denominado "efecto estadístico." Aquí se han barajado distintas alternativas, entre las que destacan las siguientes:

a) Fijar dos umbrales de referencia para las ayudas a las regiones Objetivo 1, uno para las regiones de la actual UE-15 y otro para las regiones de los países de la ampliación;

b) Fijar, para todas las regiones del UE-25, un umbral de renta por habitante superior al 75 por 100 actual;

c) Buscar una solución transitoria para las regiones afectadas por el efecto estadístico, creando un Objetivo 1 bis (propuesto por el Comisario Barnier), que permita una reducción gradual de las ayudas recibidas (la idea es que, en una primera fase, perciban el 90 por 100 de las ayudas que les habrían correspondido de no efectuarse la ampliación).

Además de las propuestas mencionadas, el reciente informe elaborado a iniciativa de Romano Prodi, y bajo la dirección del profesor Sapir (2003), plantea, entre otras, la necesidad de rediseñar las políticas de convergencia y remodelar el presupuesto de la UE como mecanismo para expandir el potencial de crecimiento de la UE (6). En este sentido, el informe expone la conveniencia de eliminar los fondos estructurales actuales y, asumiendo que el principal problema europeo es su escaso potencial de crecimiento, sustituirlos por tres nuevos fondos: uno de crecimiento, otro de convergencia y otro de reestructuración. En relación con el fondo de convergencia, que sería el encargado de la cohesión, sugiere modificar el destino del gasto, volcando la mayor parte del mismo en dos objetivos prioritarios: la creación de nuevas instituciones (*institution-building*), ayudando a los países de baja renta a contar con un aparato administrativo y legal estable y capaz, y la inversión en conocimiento e investigación. En cuanto a las políticas de convergencia o cohesión propiamente dichas, la propuesta es concentrar las mismas en los países más que en las regiones de baja renta (7), y que, dentro de éstos, los fondos se destinen prioritariamente a la inversión en capital físico (productivo e infraestructuras) y humano, dejando libertad a los beneficiarios acerca de cómo asignar los fondos recibidos entre distintos proyectos nacionales.

CUADRO 2  
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO  
(Perspectivas financieras 2007-2013)

| CAPÍTULOS                                   | MILLONES DE EUROS | PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL |
|---|-------------------|---------------------------|
| Crecimiento .....                           | 73.000            | 48                        |
| — Competitividad y empleo.....              | 24.000            | 16                        |
| — Cohesión y empleo.....                    | 49.000            | 32                        |
| Recursos naturales (Agricultura) .....      | 57.000            | 38                        |
| Seguridad y Justicia.....                   | 3.000             | 2                         |
| Acciones Exteriores.....                    | 10.000            | 6                         |
| Total (1,24 por 100 del PIB de la UE) ..... | 153.000           | 100                       |

Nota: Esta distribución, puramente tentativo y, al parece, propuesta por la Comisión Europea, se corresponde con la aparecida en la prensa nacional el 23-I-04.

#### 4. CONCLUSIONES TENTATIVAS. EL CASO ESPAÑOL

Aunque la pelota todavía está en el tejado, es obvio que el reto de la nueva PRC es enorme, equivalente, por lo tanto, a la cuadratura del círculo. Sólo mediante la cesión de las partes —España incluida— y la ampliación del presupuesto destinado al logro de la cohesión económica y social, ésta tiene alguna posibilidad de triunfar a partir de 2007. En caso contrario, la nueva Europa será mucho más mercantil y mucho menos cohesionada, social y económicamente.

Para España dos conclusiones parecen, en todo caso, evidentes. La primera es que un amplio número de regiones, consideradas hasta ahora como Objetivo 1, dejarán de serlo, bien por la aplicación de un efecto riqueza, bien por la de un efecto estadístico. En ambos casos, sucede que hay procesos de negociación encaminados a que la pérdida de ayudas estructurales que ello implica se produzca de forma gradual (*phasing-out*) durante el próximo período de programación, tal y como ha sucedido, en el actual, con Cantabria. La segunda conclusión es que, aún en el supuesto (irreal) de que triunfen plenamente las tesis de la Comisión Europea de elevar el presupuesto comunitario hasta el 1,24 por 100 del PIB agregado y mantener el peso de las acciones estructurales en el 32 por 100 del mismo (cuadro 2), no cabe ninguna duda de que la financiación que va a recibir España a través de las mismas será bastante inferior a la percibida hasta ahora (8): dicho en otros términos, el saldo financiero con la UE seguirá siendo positivo para nuestro país, pero mucho menor

que en el pasado reciente y en el presente. Esta pérdida de fondos afectará, muy probablemente, a todas las regiones españolas, aunque, como es lógico, en menor medida a las que sigan formando parte del Objetivo 1 (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha), sea cual sea la denominación que reciban en el próximo período de programación. Este resultado —que, dadas las circunstancias, parece bastante lógico aunque nadie lo desee—, debería traer aparejada una enseñanza inmediata: puesto que, a escala comunitaria y financieramente hablando, se avecinan tiempos difíciles para las regiones españolas, es imprescindible, en primer lugar, hacer el mejor uso posible de las ayudas que se seguirán recibiendo hasta 2006 y, en segundo lugar, empezar a buscar fuentes alternativas de financiación que, al menos en parte, palien los efectos de la merma mencionada. Los políticos tienen tarea por delante.

#### NOTAS

(\*) Universidad de Cantabria.

(1) Estas disparidades aumentarán aún más cuando se produzca, en 2007, la prevista incorporación de Rumanía y Bulgaria.

(2) Estos países, además, sufren de una deficiente dotación de infraestructuras, reducida capacidad empresarial, bajo nivel tecnológico, degradación medioambiental, instituciones ineficientes y centralizadas, etcétera.

(3) Facilitando, inicialmente, el cumplimiento de los criterios de convergencia y, ahora, el cumplimiento de los programas de estabilidad y crecimiento.

(4) En la actualidad sólo hay cuatro Iniciativas Comunitarias: INTERREG, LEADER, EQUAL y URBAN.

(5) Esta propuesta está basada en la consideración de que las políticas estructurales de la UE tienen un efecto muy limitado sobre la convergencia y que ésta, a su vez, sólo afecta de forma muy leve a la cohesión.

(6) Según informaciones de prensa, ésta parece ser, finalmente, la propuesta que la Comisión Europea pondrá sobre la mesa a mediados de febrero de 2004. Esta propuesta plantea un presupuesto de 153.000 millones de euros anuales, equivalentes al 1,24 por 100 del PIB de la UE.

(7) El informe sostiene utilizar el PIB *per cápita* nacional (medido en paridades de poder de compra) como criterio de elegibilidad. Los principios de programación, adicionalidad y cofinanciación deberían ser mantenidos al tiempo que el de condicionalidad debería ser reforzado.

(8) Según datos de la Comisión, la ampliación podría costar a España en torno al 35 por 100 de los fondos estructurales que recibirá en el actual período de programación 2000-2006.

#### BIBLIOGRAFÍA

Bachtler, J.; Wishlade, F. y Yuill, D. (2001): "Regional Policy in Europe After Enlargement", *Regional and Industrial Policy Research Paper*, Núm. 44, University of Strathclyde.

COMISIÓN EUROPEA (2003): "El futuro de la política de cohesión", <http://europa.eu.int/inforegio>.

ESPASA, M. (2003): "El impacto de la ampliación sobre la política regional y de cohesión de la Unión Europea", *Ponencia presentada a la XXIX Reunión de Estudios Regionales*, Santander.

SAPIR, A. (director) (2003): "An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver", <http://europa.eu.int/>

[comm/dgs/policy\\_advisers/experts\\_groups/ps2/docs/agenda\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/experts_groups/ps2/docs/agenda_en.pdf).

TARSCHYS, D. (2003): "Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy", *Sieps, Report*, Núm. 17, [www.sieps.se](http://www.sieps.se).

WEISE, C., *et al.* (2001): "The Impact of EU Enlargement on Cohesion", DIW and EPRC. *European Commission Tender*, Núm. PO/00-1/RegionA4.