

PREVISIONES SOBRE CONVERGENCIA REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Iain BEGG (*)

I. INTRODUCCIÓN

LAS diferencias regionales en la Unión Europea (UE) han sido, y son, considerables. Se puede afirmar que esas disparidades no solo están en conflicto con el objetivo de asegurar la cohesión económica y social en la Unión, plasmado en el Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), sino que también cuestionan la eficacia de las políticas económicas. Aunque, tal y como manifiesta el *Sexto Informe Periódico de las Regiones*: «la realidad ha dejado de ser ambigua: el PNB, o la producción per cápita de las regiones más pobres está convergiendo hacia la media de la UE» (Comunidad Europea, 1999), la posición de varias de las regiones menos favorecidas apenas ha experimentado mejoría. Es también significativo que las listas de las regiones más prósperas y menos prósperas se hayan mantenido estabilizadas a lo largo de las décadas, lo que sugiere que la convergencia es un proceso largo.

Las regiones más ricas y las más pobres de la UE poseen características bastante obvias (ver cuadros n.º 1 y 2). La lista de las diez mejores está dominada por las regiones más urbanizadas de los estados miembros más favorecidos. Esas regiones están, en su conjunto, orientadas hacia el sector servicios o son centros de nuevas tecnologías, antes que áreas industriales en el sentido tradicional. En el cuadro n.º 2, aparecen las diez regiones más desfavorecidas entre las que se

incluyen territorios franceses de ultramar, los archipiélagos portugueses y las zonas más alejadas, eminentemente rurales, de España, Portugal y Grecia. Una región alemana, Dessau, en la parte oriental de Alemania, es lo suficientemente pobre como para estar en el grupo de los diez últimos, poniendo de manifiesto el grado en que la unificación ha contribuido a ampliar las diferencias regionales en Alemania, a diferencia de la experiencia vivida durante la postguerra.

Este trabajo examina la evidencia empírica sobre las diferencias regionales en el marco de la UE y establece comparaciones con EE.UU.; después, valora el funcionamiento de los principales instrumentos políticos de la UE, los fondos estructurales. A continuación, se centra en los posibles efectos de la UEM, la ampliación y los consiguientes cambios políticos. El trabajo finaliza con un debate acerca de cómo los resultados obtenidos pueden afectar la política de cohesión.

II. TENDENCIAS DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Según muestran los últimos indicadores, las diferencias en el PNB per cápita de la UE se han reducido de manera considerable a lo largo de la última década. El cambio se produce principalmente en los últimos puestos de la clasificación. Con la excep-

ción de los dos archipiélagos de Portugal y de los departamentos y territorios franceses de ultramar en la parte baja, y las regiones metropolitanas de Hamburgo y Bruselas en la parte alta (1), la distancia que separa las regiones más ricas de las más pobres se puede establecer, *grosso modo*, en 3:1. Existen varios motivos que explican esta evolución, a pesar de que la caída del PNB per cápita de los 15 —que se produjo entre 1990 y 1991, cuando los nuevos estados federados alemanes accedieron a la UE—, nos da que pensar acerca de la fiabilidad de las estadísticas.

El mero hecho del aumento de las transferencias en el marco de los fondos estructurales también altera la relación entre pobres y ricos en tanto que recibir un 4 por 100 o más del PNB hace que éste aumente, mientras que se reduce en las regiones que aportan. No obstante, el aumento visible de la prosperidad en las regiones más pobres es significativo. Según se refleja en el citado *informe periódico*: «El PNB per cápita de las diez regiones más pobres pasó del 41 por 100 de la media de la UE al 50 por 100. En las 25 regiones más desfavorecidas, aumentó del 52 al 59 por 100 y el PNB per cápita de los cuatro países del Fondo de Cohesión se elevó del 65 por 100 de la media europea al 76,5 por 100». Estas cifras también sugieren que las regiones Objetivo 1 han mejorado, en conjunto, su posición relativa a lo largo de la última década (ver cuadro n.º 3), a pesar de que no se pueda afirmar lo mismo de las otras tres clases de regiones beneficiarias de ayudas.

Las diferencias en cuanto a desempleo son, sin embargo, mayores que hace diez años. Los casos más extremos siguen estando prácticamente igual que hace una década: en 1996, la ta-

CUADRO N.º 1

PNB PER CÁPITA EN LAS REGIONES MÁS RICAS DE LA UNIÓN, 1986 Y 1996

1986			1996		
Región	PNB/cápita	Puesto	Región	PNB/cápita	Puesto
Hamburgo	185	1	Hamburgo	192	1
Bruselas capital	163	2	Bruselas capital	173	2
Île-de-France	162	3	Darmstadt	171	3
Darmstadt	152	4	Luxemburgo.....	169	4
Viena	148	5	Viena	167	5
Gran Londres	148	6	Île-de-France	160	6
Bremen	144	7	Oberbayern	156	7
Stuttgart.....	143	8	Bremen	149	8
Oberbayern	141	9	Gran Londres.....	140	9
Luxemburgo	137	10	Amberes	137	10
10 PRIMEROS	153		10 PRIMEROS.....	158	

Fuente: CE (1999).

Nota: Para los nuevos estados federados alemanes no se dispone de datos para 1986; Francia (DOM) 1996: datos de 1994; 1986: sin incluir Groningen (HOL).

CUADRO N.º 2

PNB PER CÁPITA EN LAS REGIONES MÁS POBRES DE LA UNIÓN, 1986 Y 1996

1986			1996		
Región	PNB/cápita	Puesto	Región	PNB/cápita	Puesto
Guyana	37	1	Guadalupe	40	1
Guadalupe.....	37	2	Ipeiros	44	2
Alentejo	37	3	Réunion	46	3
Azores	40	4	Guyana	48	4
Madeira	40	5	Azores	50	5
Réunion	40	6	Voreio-Aigaio	52	6
Centro (P)	42	7	Martinica	54	7
Voreio-Aigaio	44	8	Madeira	54	8
Extremadura	44	9	Extremadura	55	9
Algarve	44	10	Dessau.....	55	10
10 ÚLTIMOS	41		10 ÚLTIMOS	50	

Fuente: CE (1999).

Nota: Para los nuevos estados federados alemanes no se dispone de datos para 1986; Francia (DOM) 1996: datos de 1994; 1986: sin incluir Groningen (HOL).

sa de desempleo de la región más afectada, el Sur de España, era del 30 por 100, en comparación con el 29,8 por 100 de 1986, mientras que la tasa de la región más favorecida, Luxemburgo, se había mantenido estable en el 2,5 por 100. Pero lo que verdaderamente destaca es el aumento en relación con la media euro-

pea que se ha experimentado en el Mezzogiorno y otras regiones Objetivo 1. De esta forma, entre 1987 y 1997, la tasa de desempleo en Sicilia, Asturias y Córcega aumentó en 8, 5,8 y 3,3 puntos porcentuales respectivamente. El desempleo aumentó en Grecia y se encuentra en niveles altos en la parte oriental de

Alemania. A pesar de que los éxitos cosechados en Irlanda y Portugal son esperanzadores, es motivo de preocupación que haya tantas regiones Objetivo 1, 2 y 6 que sigan sufriendo no sólo altas tasas de desempleo, sino también una creciente exclusión social, que se manifiesta en índices extremadamente altos de

CUADRO N.º 3

INDICADORES POR CATEGORÍAS DE REGIONES, 1988-1997

Región	CAMBIO EMPLEO (PORCENTAJE)		ÍNDICE DE DESEMPLEO (a) (PORCENTAJE)			PNB PER CÁPITA (PPS), EUR15 = 100					
	1988-93	1993-97	1988	1993	1997	1988	1993	1994	1995	1996	1994-96 Med.
Objetivo 1 (1989-99) (b)	0,1	0,4	15,6	16,3	17,2	63	68	69	69	69	69
Objetivo 1 (1994-99) (b)	:	0,3	:	14,9	16,2	:	66	68	68	68	68
Objetivo 2 (1994-99) (b)	0,1	0,4	12,5	12,4	11,9	94	96	96	97	96	97
Objetivo 5b (1994-99) (b)	0,5	-0,2	7,3	7,0	7,8	82	85	86	86	85	85
Objetivo 6 (1995-99) (b)	:	0,7	:	19,9	18,4	87	77	77	81	77	78
Otros (1994-99)	0,1	0,1	8,5	8,2	8,1	114	116	116	116	116	116
EUR15 (sin incl. nuevos Länder)		0,1	0,2	9,0			100				
EUR15 (todos)	0,2	:	10,7	10,7	:	100	100	100	100	100	100

Fuente: Comunidad Europea (1999).

(a) EUR15: cifras de desempleo armonizadas por Eurostat

(b) Las cifras por objetivo son para EUR12, y se refieren a las definiciones de Objetivo en vigor durante el mencionado período.

parados juveniles y de larga duración.

Comparación con EE.UU.

Las comparaciones con EE.UU. pueden orientarnos acerca de las perspectivas para las diferencias regionales en la UE. Si nos fijamos en el PNB per cápita por estado, los niveles oscilan en EE.UU. entre el 71 y el 136 por 100 de la media nacional, mientras que en la UE (sin incluir los archipiélagos portugueses ni los departamentos y territorios franceses de ultramar, y dejando fuera, de nuevo, a las dos regiones metropolitanas anómalas) los niveles oscilan entre el 58 y el 171 por 100 para las regiones Nivel 1. En el gráfico 1 se muestran estos datos y se observa que la UE tiene regiones en ambos extremos del espectro que divergen más de la media que en EE.UU. Por supuesto, cuanto mayor es el nivel de desagregación, mayores son las divergencias.

La situación, en lo que se refiere al desempleo, es, si cabe, más sorprendente. En EE.UU.,

los niveles oscilan entre poco más del 2 por 100 y algo menos del 8 por 100, registrando la mayoría de los estados tasas similares de desempleo. La UE, por el contrario, tiene una larga lista de regiones que sufren altos índices de desempleo, iguales o superiores al 15 por 100 (ver gráfico 2). Del mismo modo, cabe destacar que dos terceras partes de las regiones de la UE registran tasas de desempleo mayores que las de cualquier lugar de los EE.UU. Esto demuestra el gran lastre que arrastra la UE en materia de desempleo. Además, sugiere que las posibilidades de solucionar las disparidades regionales a través de la migración son muy limitadas (Begg, 1995a).

III. CÓMO SE EXPLICAN LAS DISPARIDADES

A pesar de que las soluciones rápidas para las disparidades regionales serían una opción políticamente atractiva, se reconoce de manera general que estos desequilibrios son el resultado de

factores estructurales profundamente arraigados. Estos factores raramente son susceptibles de cambiar de forma rápida, de modo que resulta inútil buscar soluciones a corto plazo. Algunos de los factores asociados a los «problemas» regionales en la UE se reflejan en los gráficos 3 a 10, los cuales ofrecen datos acerca de las regiones Nivel 1 de la UE. Existe una relación directa entre la elevada tasa de desempleo y los bajos ingresos per cápita, tal y como muestra el gráfico 3, aunque dicha relación no sea estrictamente lineal. Hay regiones con un elevado PNB per cápita que también sufren una elevada tasa de desempleo, mientras que algunos de los índices de desempleo más bajos se registran en las regiones más pobres, lo que da a entender que existen varias explicaciones. Debería esperarse una relación inversa, ya que se apunta a un desarrollo lento o a una falta de competitividad como causas probables de los problemas regionales. Las áreas menos competitivas generarán ingresos menores y, por lo tanto, serán menos capaces de crear empleo autóctono u orientado a

GRÁFICO 1
"REGIONES NIVEL-1" DE LOS ESTADOS DE EE.UU. Y DE LA UE:
DISPARIDADES EN EL PNB PER CÁPITA
(Con relación a las respectivas medias)

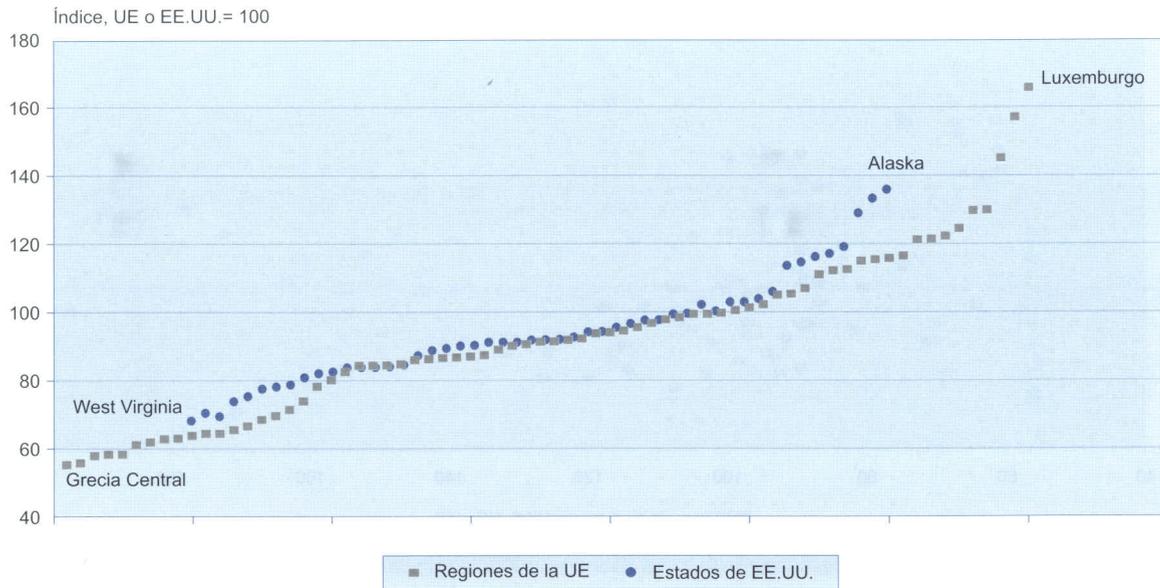


GRÁFICO 2
DESEMPLEO EN LAS REGIONES "NIVEL-1" DE LA UE Y DE LOS ESTADOS DE EE.UU.+DC

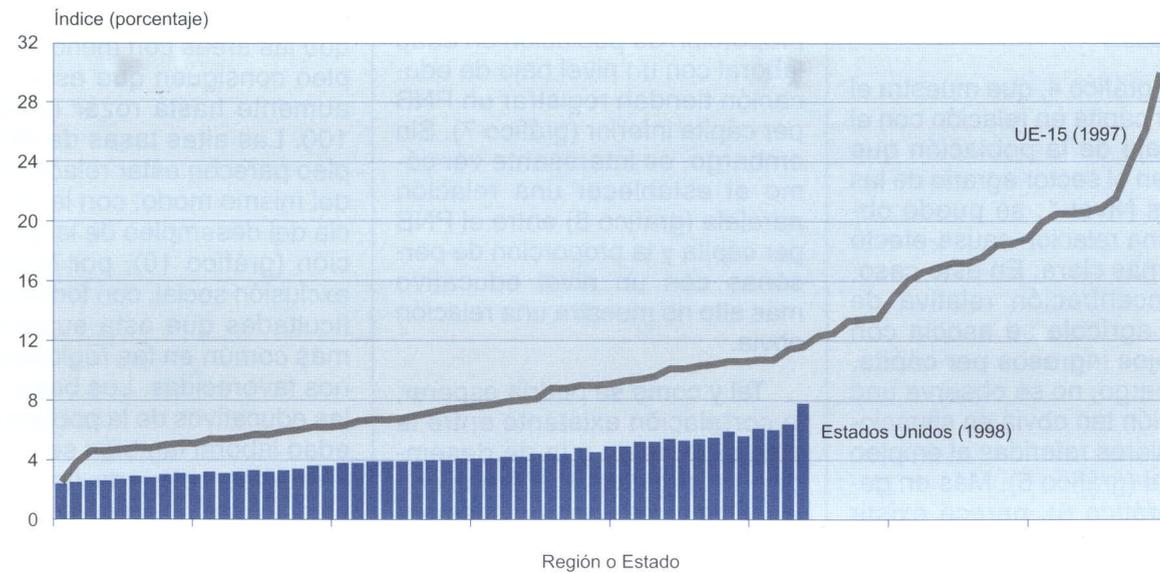
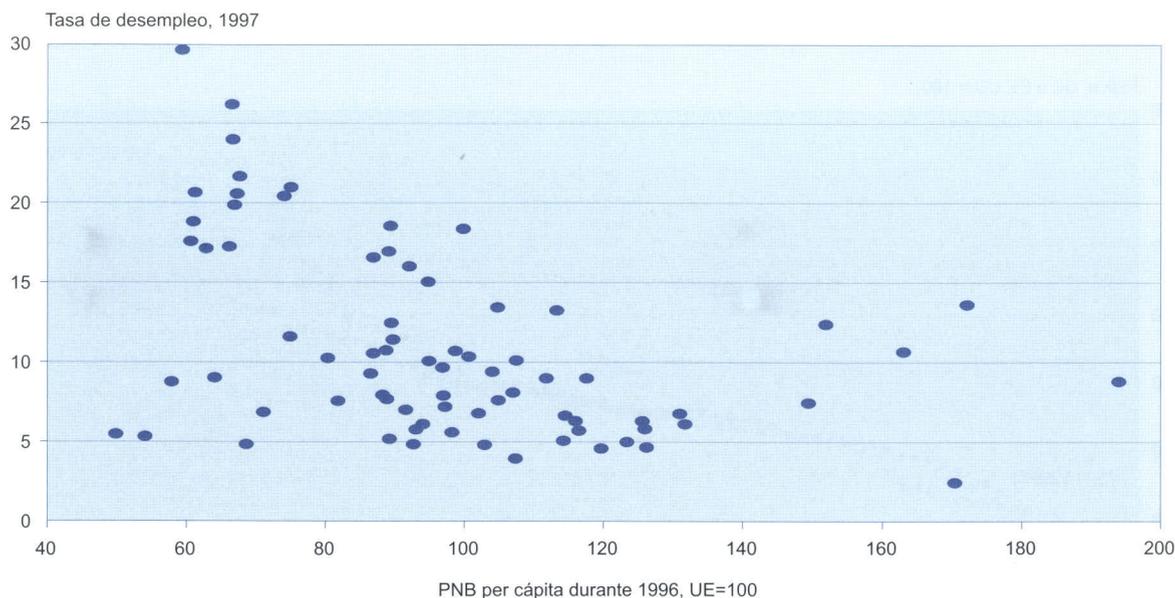


GRÁFICO 3
PNB Y DESEMPLEO



la exportación, y es justo en esas regiones donde se localizan los problemas regionales más pertinaces. No obstante, las regiones más rezagadas tienen más oportunidades para equipararse, como es el caso de Irlanda y Portugal, siempre que se puedan beneficiar de las políticas y ayudas adecuadas.

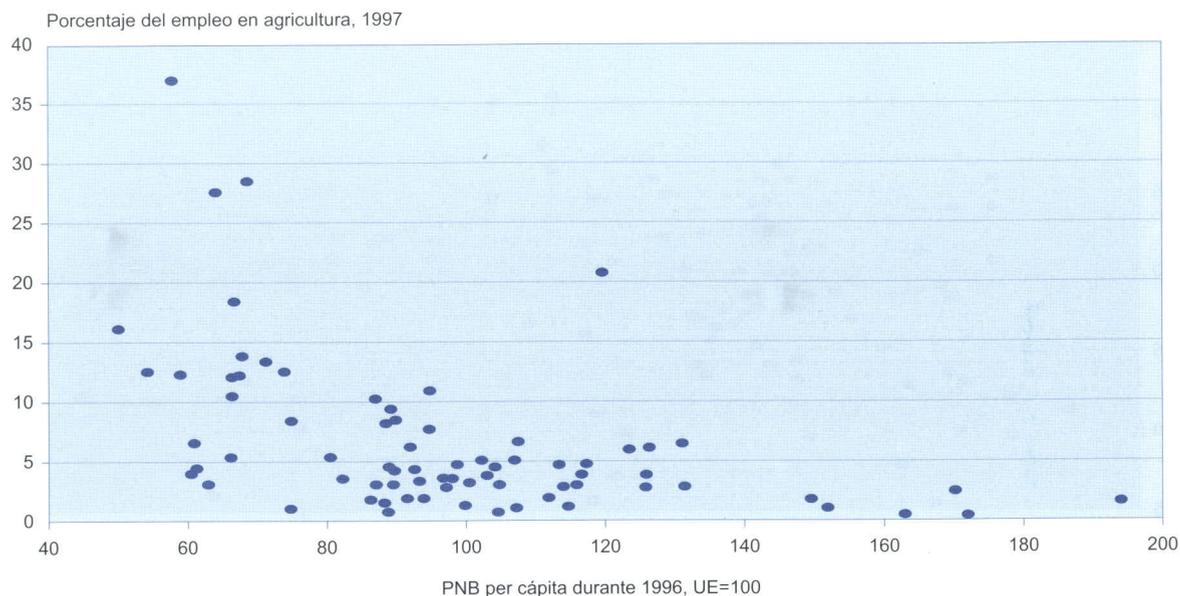
En el gráfico 4, que muestra el PNB per cápita en relación con el porcentaje de la población que trabaja en el sector agrario de las regiones Nivel-1, se puede observar una relación causa-efecto mucho más clara. En este caso, una concentración relativa de empleo agrícola se asocia con unos bajos ingresos per cápita. Sin embargo, no se observa una correlación tan obvia en situaciones similares referidas al empleo industrial (gráfico 5). Más en general (gráfico 6), parece existir una relación positiva entre la tasa de empleo y un elevado PNB, a pesar de que alguna de las re-

giones más ricas registren unos índices de empleo relativamente más bajos. Una primera estimación de los niveles educativos nos sugiere que la educación básica es otro factor importante a la hora de explicar las diferencias regionales. En concreto, las regiones que poseen una elevada proporción de población en edad laboral con un nivel bajo de educación tienden a registrar un PNB per cápita inferior (gráfico 7). Sin embargo, es interesante ver cómo al establecer una relación paralela (gráfico 8) entre el PNB per cápita y la proporción de personas con un nivel educativo más alto no muestra una relación obvia.

Tal y como se podría esperar, la correlación existente entre la tasa de empleo y la de desempleo es negativa. Las áreas con tasas de empleo extremadamente bajas muestran, en general, los índices más altos de desempleo. A pesar de que esta cir-

cunstancia no es sorprendente, lo que el gráfico 9 muestra es que hay un abismo entre las regiones que marchan en cabeza de los índices de desempleo y las que ocupan los últimos lugares en esta clasificación. En la parte baja, la tasa de empleo se sitúa entre el 40 y el 50 por 100, mientras que las áreas con menor desempleo consiguen que este índice aumente hasta rozar el 80 por 100. Las altas tasas de desempleo parecen estar relacionadas, del mismo modo, con la incidencia del desempleo de larga duración (gráfico 10), por lo que la exclusión social, con todas las dificultades que ésta supone, es más común en las regiones menos favorecidas. Los bajos niveles educativos de la población en edad laboral también se asocian a una tasa elevada de desempleo, lo que refuerza la teoría de que se trata de un cúmulo de circunstancias. El *Sexto Informe Periódico* (Comunidad Europea,

GRÁFICO 4
PNB Y ESPECIALIZACIÓN AGRÍCOLA



1999) llama también la atención acerca de desequilibrios en los elementos menos aparentes de las estructuras regionales, tales como la calidad de «la Administración pública, el alcance y la eficacia de los servicios de apoyo a las empresas, la oferta de servicios sociales, la cultura empresarial predominante y diversos aspectos de la estructura institucional».

Los países de la «cohesión»

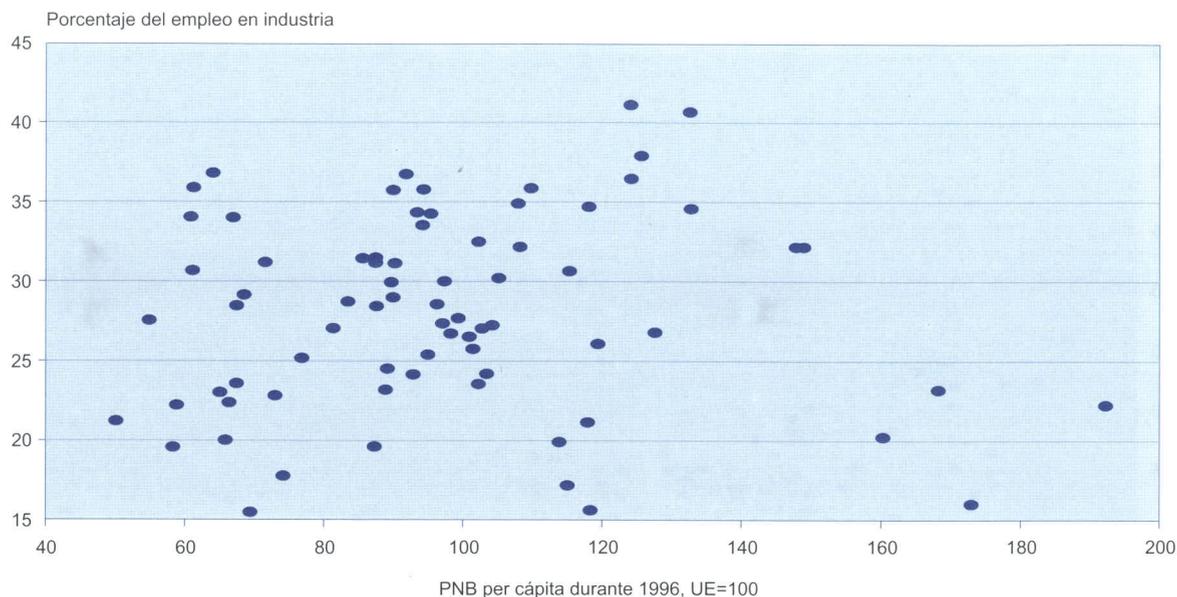
La mejora relativa de la situación de los cuatro países de la cohesión constituye, en muchos aspectos, un éxito rotundo para la UE, a pesar de que no hay que perder de vista ciertas dudas que plantean las estadísticas. A lo largo de la última década, estos países superaron ampliamente al resto de la UE, alcanzando una tasa de crecimiento superior

en casi un 1 por 100 a las de los demás países de la Unión (gráfico 3). Sin embargo, las cifras pormenorizadas merecen un estudio más profundo. Tan sólo Irlanda ha conseguido destacar de manera contundente, mientras que el crecimiento griego registró niveles inferiores a la media de los 15 durante el período comprendido entre 1986 y 1996; España y Portugal se acercaron a la media europea durante la primera mitad de la década de los noventa. Las previsiones para el período 1996-99 sugieren un nuevo despegue, que implicaría un impulso renovado de cara a la integración económica y mayores oportunidades de equiparación.

Sin embargo, dentro de estos países también se producen resultados dispares. Gran parte de la región de Grecia Central, en vez de converger hacia la media de la UE, se ha distanciado,

mientras que algunas de las regiones menos favorecidas de España tan sólo han registrado alguna mejoría marginal, frente a la rápida convergencia que han protagonizado zonas más ricas, tales como Cataluña. En cualquier caso, si tenemos en cuenta el efecto de la unificación alemana sobre la media de la UE y el aumento esperado del PNB debido al incremento en las transferencias desde 1992, los resultados subyacentes de las mencionadas regiones españolas se han visto deteriorados. En Portugal, todas las regiones han registrado avances; sin embargo, existen zonas que, a pesar de esto, apenas superan la mitad de la media de la UE. Los matices que aparecen al fijarse no sólo en los estados miembros que integran los cuatro países de la cohesión, sino también en los resultados cosechados por sus regiones menos favorecidas, demuestran que aún queda un lar-

GRÁFICO 5
PNB Y EMPLEO INDUSTRIAL



go camino por recorrer hasta conseguir que la cohesión sea una realidad.

Además, es importante no caer en el triunfalismo acerca del papel que desempeñan los fondos estructurales. El *Sexto Informe Periódico* (Comunidad Europea, 1999) contiene una tabla (cuadro n.º 4) muy interesante en la que se muestran las diferentes experiencias de los países de la cohesión en materia de entrada de capitales. Entre 1989 y 1993, la entrada de inversión extranjera directa (IED) en Irlanda alcanzó casi el 8 por 100 del PNB, mientras que la entrada de fondos estructurales se situó en torno al 2,2 por 100. Portugal consiguió atraer un 2,9 por 100 del PNB en IED, superando ligeramente los fondos recibidos, mientras que Grecia recibió una IED de tan sólo el 0,5 por 100 del PNB, lo que constituye menos de una cuarta parte de lo recibido en concepto de fondos estructura-

les. En el caso de España, la entrada de IED fue del 2 por 100 del PNB, pero tan sólo el 0,7 por 100 del PNB se debió a los fondos, a pesar de que sus ingresos han aumentado considerablemente desde 1993.

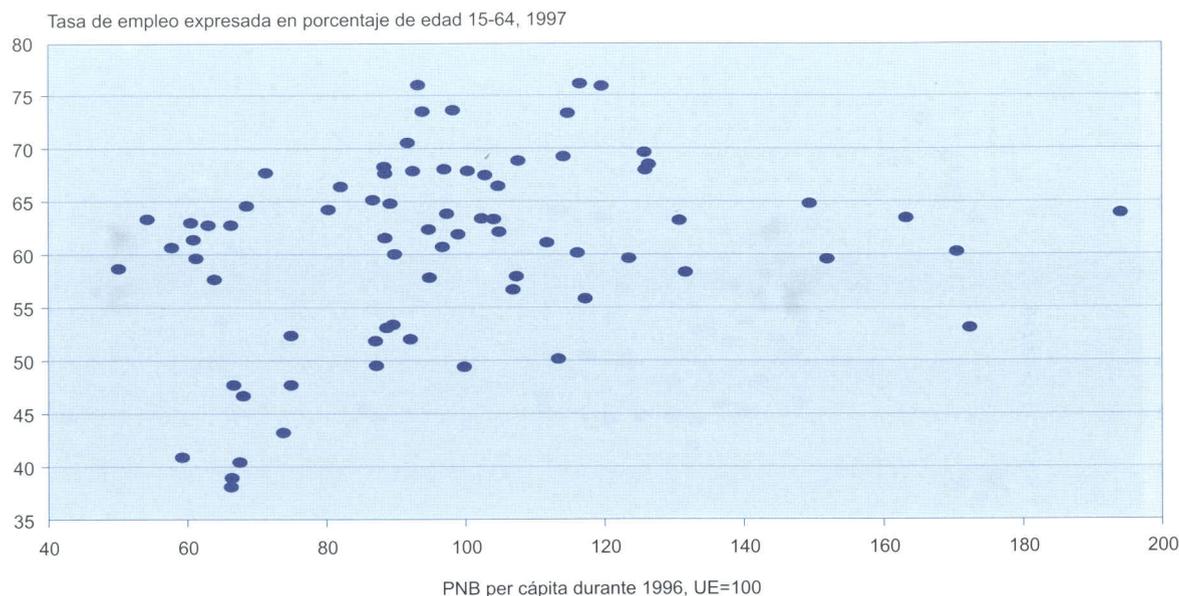
IV. LA EXPERIENCIA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Dada la importancia de los fondos estructurales en la estructura política de la UE, merece la pena examinar el papel que desempeñan las «operaciones estructurales». Desde que se reformaron los fondos estructurales en 1988, se ha acumulado una experiencia considerable en cuanto a su funcionamiento. Las evaluaciones formales de su efecto económico frente a su *modus operandi* se han limitado de alguna forma, pero, tras la reforma de los fondos en 1993, se es-

tablecieron procesos más sistemáticos para su evaluación en las normativas para el período 1994-99. En consecuencia, las labores de evaluación están aumentando progresivamente, a pesar de que no son todo lo completas y coherentes que se esperaba.

Es difícil evaluar el grado de éxito cosechado por los fondos estructurales. Las estimaciones que aparecen en el *Sexto Informe Periódico* apuntan a que los fondos han conseguido aumentar el crecimiento de las regiones Objetivo 1 en, al menos, un 0,5 por 100. «No obstante, los modelos también ilustran en qué medida los fondos estructurales dependen de otros factores, como políticas macroeconómicas adecuadas y otras políticas nacionales, así como la estructura de la actividad económica en la región correspondiente.» (Comunidad Europea, 1999). El contraste en los resultados económicos que

GRÁFICO 6
PNB Y TASA DE EMPLEO



se manifiesta entre Irlanda y las demás regiones Objetivo 1, como se explica más detalladamente a continuación, confirma esta idea.

Según Castelo Vitorino (1998), Portugal se ha beneficiado claramente de su pertenencia a la UE, tanto a través de los efectos dinámicos sobre la estructura productiva de la economía como del impulso que los fondos estructurales han proporcionado al desarrollo económico. Sin embargo, la búsqueda de la cohesión económica y social es un proceso largo, y algunos analistas advierten del peligro que supone esperar resultados concretos a corto plazo. Christodoulakis y Kalyvitis (1998) argumentan que el apoyo de los fondos estructurales ha sido un factor importante a la hora de conseguir una mejora en los resultados económicos en Grecia, pero que los beneficios han tardado mucho en hacerse patentes debido a los bajos niveles de

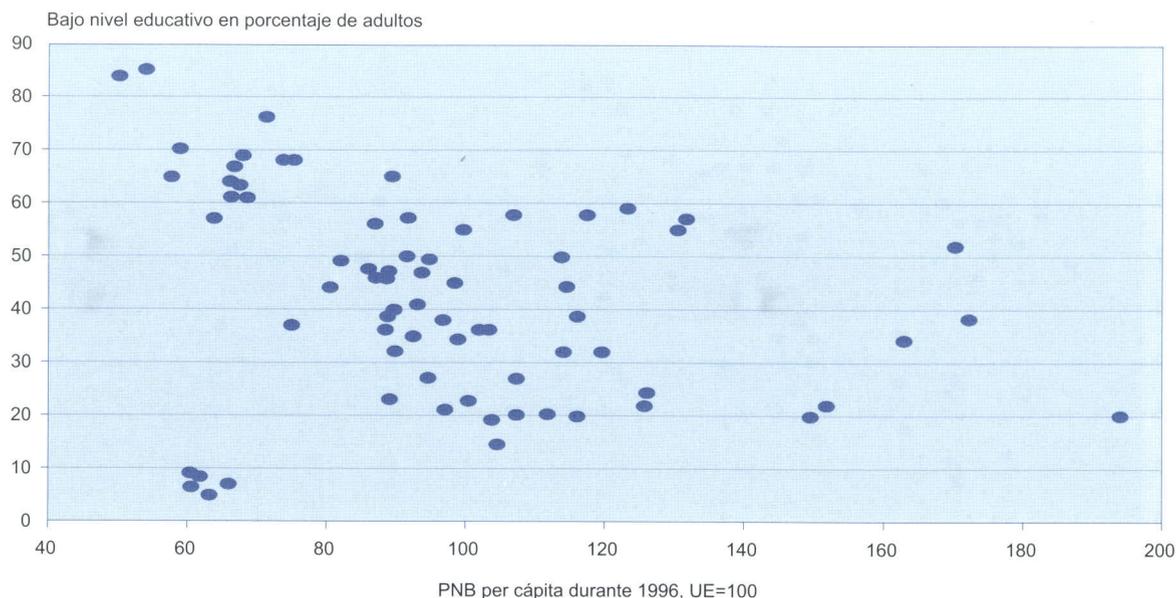
absorción en los comienzos de los FCS (fondos de cohesión social). Los problemas eran especialmente graves en los programas financiados por el FSE; por este motivo, el gobierno que accedió al poder en 1996 eliminó todos los planes que había heredado y optó por un nuevo comienzo (Cámara de los Lores, 1997).

La evaluación intermedia efectuada por la Comisión acerca de los fondos estructurales ha puesto de manifiesto una serie de métodos que las regiones beneficiarias deberán desarrollar durante el próximo período de planificación: «las autoridades nacionales y regionales han adoptado medidas destinadas a mejorar la eficacia futura de sus actuaciones, especialmente en lo que respecta a sus propios sistemas de asignación de los fondos estructurales. En concreto, se llevarán a cabo una serie de mejoras significativas en los sistemas de control, aumentado sobre to-

do la calidad y la relevancia de los indicadores establecidos en los programas. En la actualidad, se están buscando otros métodos que simplifiquen la gestión de los programas a pequeña escala y que establezcan unos criterios de selección más coherentes con los objetivos de planificación».

El Tribunal de Cuentas (1998) y diversos estudios de expertos (por ejemplo, Bachtler y Turok, 1997; Heinelt y Smith, 1996; Staeck, 1996; o las diversas aportaciones efectuadas durante un seminario de «evaluación» organizado por la DG XVI de la Comisión en Sevilla, 1998) identifican una serie de problemas en el funcionamiento de los fondos estructurales. Entre éstos, se incluye la gestión financiera (así como las dificultades en la cofinanciación), la necesidad de demostrar la adicionalidad y un escaso apoyo, al menos en los estados miembros más ricos. Además, se

GRÁFICO 7
PNB Y NIVEL EDUCATIVO



considera que el escaso margen de flexibilidad en la gestión financiera también limita el empleo eficaz de los fondos, lo que ha llevado a algunos analistas a abogar por una transición más sencilla entre programas. Las fronteras regionales que no coinciden con las estructuras administrativas existentes constituyen un problema a la hora de conceder las ayudas de la UE. Existen grandes diferencias entre los diferentes métodos de selección de proyectos que se aplican en los distintos países. En el caso de España, por ejemplo, se seleccionan proyectos del Objetivo 2 con el fin de cubrir necesidades estratégicas, mientras que en el Reino Unido se funciona principalmente a través de concursos de adjudicación. No obstante, las prioridades estratégicas son el resultado de prolongadas y difíciles negociaciones entre la Comisión, el estado miembro y la administración regional.

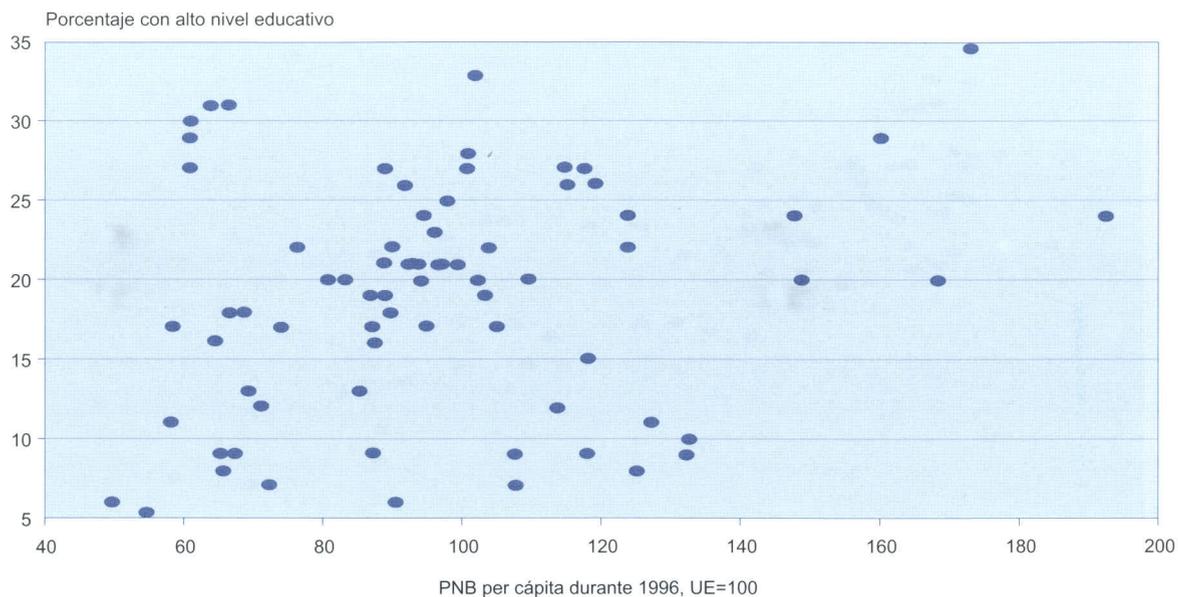
Una conclusión clave, que se ilustra con evaluaciones negativas de regiones como Hainaut en Bélgica (ahora Objetivo 1) o diversas regiones Objetivo 2, es que la política estructural va mucho más allá que las transferencias intergubernamentales (Bachtler y Turok, 1997). Se trata de una conclusión que concuerda con los resultados relativamente negativos que los fondos registraron en determinadas regiones durante el período 1988-93. Sin embargo, también es evidente que allí donde los programas de los fondos estructurales se adaptan bien a los programas autóctonos, tal y como ha ocurrido en zonas de Alemania, la sintonía es considerable. Además, las condiciones macroeconómicas pueden influir en la eficacia de los fondos (véase Hervé y Holzmann, 1998). Otra conclusión es que se debe recalcar la importancia de políticas adecuadas para hacer uso de las

transferencias procedentes de la Unión Europea.

Irlanda

A lo largo de la última década Irlanda ha experimentado un rápido crecimiento económico, lo que constituye un caso interesante a la hora de estudiar la convergencia. Aunque las transferencias por parte de la UE en el marco de los presupuestos agrícolas y de los fondos estructurales han contribuido a este éxito, no son los únicos factores que explican este fenómeno. Además, es importante diferenciar dos efectos a la hora de analizar el impacto de los fondos estructurales. En primer lugar, se sitúa el impacto directo de la transferencia no correspondida sobre la renta de Irlanda, aumentándola, *ceteris paribus*, en la cantidad de la transferencia. En segundo lugar, se encuentra el

GRÁFICO 8
PNB Y ALTO NIVEL EDUCATIVO



efecto dinámico de la transferencia que, al incrementar la inversión pública, podría llevar a un aumento de la tasa de crecimiento. Las estimaciones apuntan a que el marco comunitario de apoyo (MCA) irlandés aumentará el PNB en un punto porcentual (Fitzgerald, 1998), de modo que, pudiendo atribuir a la UE la mitad de la financiación, se podría decir que medio punto de la tasa de crecimiento tiene su origen en los fondos estructurales. A modo de

ejemplo, se espera que el crecimiento irlandés para el presente año se sitúe alrededor del 9 por 100 (cuadro n.º 4).

La estrategia predominante para las inversiones públicas en Irlanda se deriva de un Plan Nacional de Desarrollo acordado en 1993, el cual queda sujeto al MCA tras debatirlo con la Comisión (Comunidad Europea, 1994). El MCA tiene diez programas funcionales (PF), cada uno con su propio comité de segui-

miento (CS), el cual constituye el principal órgano de toma de decisiones por debajo del Comité de Seguimiento general del MCA que se ocupa de las decisiones horizontales. El MCA cuenta con cuatro amplias áreas prioritarias:

- apoyo directo a la inversión productiva,
- gasto en infraestructura para superar los atrasos geográficos y estructurales,

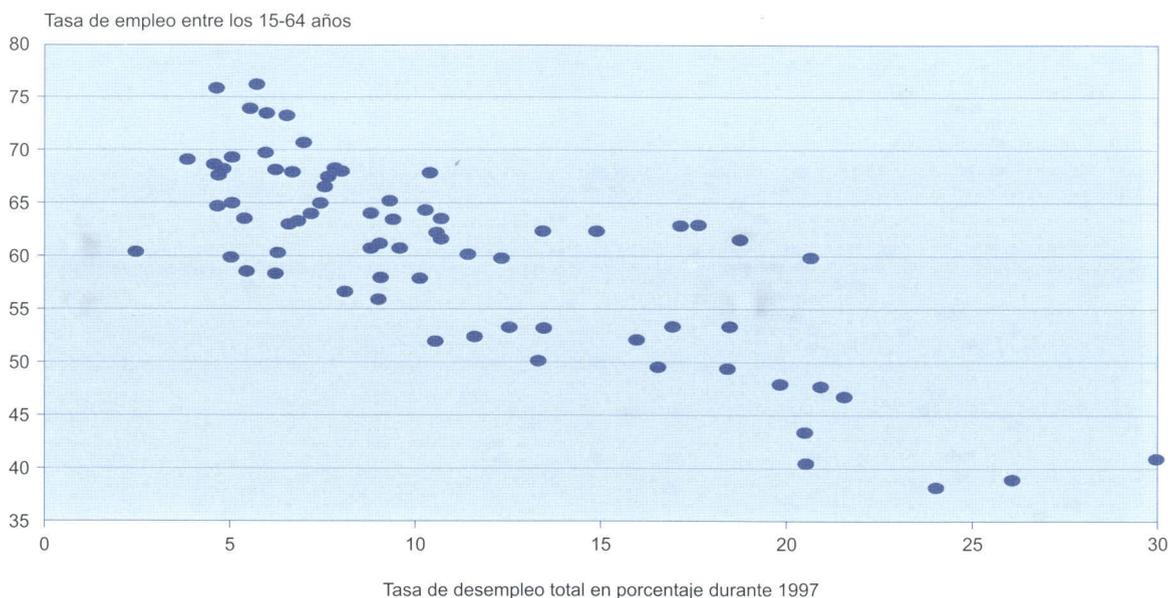
CUADRO N.º 4

CRECIMIENTO DEL PNB EN LOS PAÍSES DE LA COHESIÓN, 1986 A 1999

Periodo	Grecia	España	Irlanda	Portugal	Cohesión 4	EUR15
1986-96	1,6	2,8	6,2	3,5	2,9	2,1
1986-91	2,2	4,3	5,3	5,1	4,1	3,0
1991-96	1,0	1,3	7,1	1,8	1,7	1,5
1996-99	3,8	3,6	9,2	3,8	4,1	2,8

Fuente: Comunidad Europea (1999).

GRÁFICO 9
TASA DE EMPLEO Y DESEMPLEO



- gasto en recursos humanos con el fin de aumentar el capital humano,

- estructuración del potencial de las iniciativas locales.

Los fondos estructurales se encuentran muy integrados en la inversión pública general. Sin embargo, existe evidencia de que se ha tenido en cuenta la capacidad de los operadores de mercado a la hora de autofinanciarse. Una evaluación reciente sugiere, además, que «la planificación del gasto público a medio plazo ha cobrado protagonismo, permitiendo una planificación más sistemática y efectiva en muchas áreas. La capacidad y la habilidad han aumentado en los sectores productivos; se ha producido un salto cuantitativo en las provisiones de infraestructuras públicas; la educación y la formación siguen progresando, y los planes institucionales

experimentales han impulsado las iniciativas locales.» (Honohan *et al.*, 1997).

La evaluación, no obstante, se torna crítica en algunos aspectos microeconómicos del MCA irlandés, especialmente con la tendencia a hacer caso omiso al análisis del coste de oportunidad de los fondos públicos. A pesar de que la contribución de la UE a un proyecto concreto de inversión puede alcanzar el 85 por 100 (para los proyectos del Fondo de Cohesión), no sería en principio correcto que el patrocinador de la inversión adujera que el coste verdadero del proyecto es del 15 por 100 restante. Debido a que el dinero de la UE que se invierte en un proyecto no se destina al siguiente a causa de las restricciones presupuestarias añadidas, habría que aplicar el coste de oportunidad total a la hora de determinar la rentabilidad de un proyecto.

Entre otros problemas identificados, aparecen los siguientes:

- algunos programas compensan los efectos distorsionantes de otros;

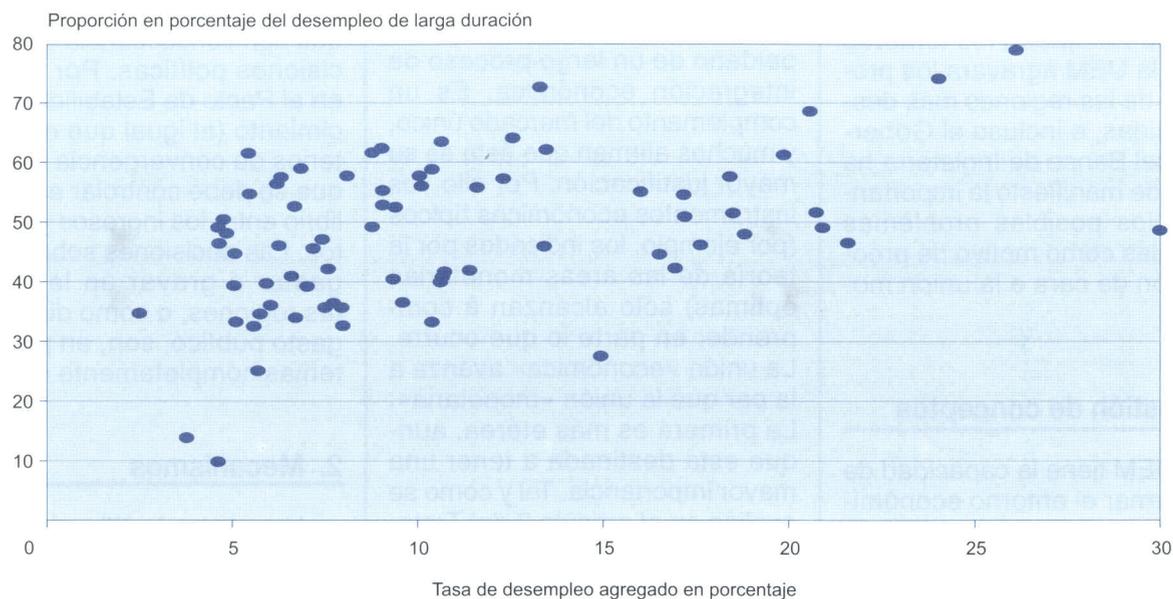
- el gasto de los fondos estructurales se utiliza en proyectos donde sería preferible aplicar alternativas más sencillas;

- las decisiones de inversión aparecen distorsionadas debido a que los precios son erróneos;

- falta de competencia entre las agencias que se ocupan de la aplicación de las políticas, lo cual lleva a tomar decisiones inadecuadas, especialmente si estas agencias se aprovechan de una posición de «cuasi monopolio».

En general, la evaluación acerca del funcionamiento de la colaboración en Irlanda es favorable, poniendo de manifiesto

GRÁFICO 10
CONCENTRACIÓN DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN



que «es cierto que se reconoce y se acepta, en términos generales, que la voluntad de compartir la información, sin condiciones, y de establecer una comunicación abierta con la Comisión, goza de muy buena consideración en comparación con la experiencia de otros países que comparten la situación de Irlanda».

Existen pruebas de que se ponen en marcha algunos proyectos *debido a* que la normativa los permite, más que como respuesta a necesidades imperiosas, a pesar de que se ponen en marcha muchos grandes proyectos medioambientales para garantizar el cumplimiento de las directivas de la UE —por ejemplo, en materia de calidad de aguas— que, en caso contrario, no hubieran sido prioridades de la política nacional. Los expertos abogan por que estos proyectos se lleven a cabo con el menor coste posible para cumplir las normas.

Podría decirse que Irlanda es un modelo de las virtudes de los fondos estructurales y enseña el modo en que éstos pueden constituir un complemento para la inversión pública y las estrategias de desarrollo económico nacionales. Las transferencias de la UE no sólo han implicado un aumento de los recursos, sino que también parecen haber actuado como un catalizador fomentando la colaboración y a la hora de acordar las prioridades. Las normas de la UE y la implicación de la Comisión parecen haber resultado favorables en este proceso, pero es importante reconocer que no se trata de «asistencia técnica» en el sentido de unos conocimientos caídos del cielo, sino de un complemento a la destreza y habilidad de los políticos y administradores irlandeses.

V. LAS CONSECUENCIAS PROBABLES DE LA UEM

Los dos avances más significativos de la integración económica que influirán en la convergencia regional son la unión económica y monetaria (UEM), que explicaremos a continuación, y la ampliación. La consecución de la UEM en Europa irá más allá de la cuestión técnica que supone la integración formal de las monedas y de la política monetaria. Además de seguir estimulando el proceso de integración económica, comportará cambios significativos en la estructura institucional para la gestión económica y en la implantación de políticas, así como en las relaciones entre las diferentes partes que integran la economía de la UE. Otra consideración clave es que la unión monetaria constituye, ante todo, un proyecto político, incluso a pesar de que sus pros y contras se basan prin-

cialmente (o, al menos, abiertamente) en argumentos de índole económica. En varios informes de la CE, durante el periodo que precedió al Tratado de Maastricht, se reflejaban los temores de que la UEM agravara los problemas de las regiones más desfavorecidas, e incluso el Gobernador del Banco de Inglaterra ha puesto de manifiesto la importancia de los posibles problemas regionales como motivo de preocupación de cara a la unión monetaria.

1. Cuestión de conceptos

La UEM tiene la capacidad de transformar el entorno económico europeo, aunque muchas de sus ramificaciones no se comprendan bien o no se hayan expuesto de manera adecuada. Por un lado, la amenaza para las regiones menos competitivas es algo que se entiende bien y que se remonta a las aportaciones teóricas a las finanzas internacionales que se produjeron a finales de los años sesenta y a principios de los setenta. Estos trabajos sugerían que un desequilibrio de pagos entre regiones se traduciría en desempleo en la región que sufriera el déficit. Sin embargo, la UEM es un fenómeno más complejo que una simple unificación de monedas, por lo que resulta útil explicar su alcance.

- En primer lugar, y como principal característica, implica que la política monetaria está en manos de un órgano supranacional. En la UE, éste será un Banco Central Europeo (BCE) independiente, que tendrá como tarea principal garantizar la estabilidad de los precios. A pesar de que la política fiscal seguirá siendo competencia de los estados miembros, se verá limitada por normas que podrían ser bastan-

te estrictas si el Pacto de Estabilidad y Crecimiento funciona tal y como se anuncia.

- En segundo lugar, la unión monetaria constituye el último peldaño de un largo proceso de integración económica. Es un complemento del mercado único, y muchos afirman que ésta es su mayor justificación. Por ello, los instrumentos económicos típicos (por ejemplo, los indicados por la teoría de las áreas monetarias óptimas) sólo alcanzan a comprender en parte lo que ocurre. La unión «económica» avanza a la par que la unión «monetaria». La primera es más etérea, aunque está destinada a tener una mayor importancia. Tal y como se explica en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, una parte de la agenda económica se centra en garantizar una mayor cohesión y la creación de más empleo en el seno de la Unión Europea.

- Un tercer asunto es que la transición a la UEM se confunde habitualmente con su último paso. Esta circunstancia se ve exagerada a causa de factores cíclicos y de las repercusiones del «choque asimétrico» que supuso la unificación alemana. Muchos de los problemas en materia de ajuste fiscal, a los que los estados miembros han tenido que enfrentarse, se derivan de esta combinación, aunque se argumenta que la obsesión por cumplir las condiciones de acceso a la UEM no han hecho más que aumentar los problemas. La clave que se debe recalcar a la hora de evaluar los efectos fiscales para las regiones es que los posibles costes a corto plazo pueden verse compensados por ventajas a largo plazo. Asimismo, es posible que la transformación del entorno económico tuviera un efecto negativo duradero.

- Además, una conceptualización clara del impacto de la UEM sobre los distintos tipos de regiones tiene que distinguir entre los cambios *inevitables* y los que son consecuencia de las decisiones políticas. Por ejemplo, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (al igual que en los criterios de convergencia fiscal), lo que se debe controlar es el equilibrio entre los ingresos y los gastos. Las decisiones sobre cuánto gastar o gravar en las distintas regiones, o cómo distribuir el gasto público, son, en principio, temas completamente distintos.

2. Mecanismos

Una de las justificaciones teóricas más comunes de la unión monetaria es el beneficiarse de la «optimalidad» en el área monetaria. No obstante, Feldstein (1997) enumera los ámbitos en los que la UE falla a la hora de constituir un área monetaria óptima: la ausencia de movilidad laboral; estabilizadores automáticos limitados; factores de mercados de factores inflexibles, y falta de homogeneidad estructural (ver también Bayoumi y Eichengreen, 1996). Debido a que existen distintos puntos de vista acerca de la importancia de estos factores, el problema se puede invertir, y plantearse cuál es el modo de crear una mezcla eficaz de políticas. Si la «optimalidad» está ausente, podría existir la posibilidad de ir hacia ella de modo que, a posteriori, la UEM sea, tal y como Frankel y Rose (1997) plantean, «más justificable». Obstfeld y Peri (1998) demuestran que mientras que en Alemania el empleo es el principal afectado cuando se produce un impacto, lo que supone un aumento de las tasas de desempleo a medio plazo, éste no es el caso de EE.UU., donde la migración desempeña un papel más

importante. Canadá se situaría entre estos dos extremos.

Currie (1997) apunta que las uniones monetarias más maduras disponen de sistemas para las transferencias fiscales, pero argumenta que en este caso no tiene por qué ser así. Su punto de vista es que dichas transferencias exigen un consenso social y político previo. Muchos países temen, no obstante, que serán incapaces de adaptarse de forma adecuada al desequilibrio interno durante la tercera fase de la UEM. Las dos principales preocupaciones son, en primer lugar, el hecho de que hayan entrado en la tercera fase con un desequilibrio interno y una tasa de desempleo inaceptable y, en segundo lugar, que serán incapaces de adaptarse de manera adecuada a los choques asimétricos. También preocupa la viabilidad de la UEM en ausencia de una mayor capacidad política a escala paneuropea.

Todas estas reservas se producen en los estados miembros; pero existen problemas paralelos y adicionales en el plano regional. Entre estos se incluyen:

- Una mayor vulnerabilidad a los choques «asimétricos», debido a una mayor apertura económica.

- La falta de mecanismos compensatorios, como consecuencia de la pérdida de competencias en materia de política monetaria, como instrumento destinado a la consecución de objetivos nacionales, dentro de los cuales los intereses de la región desempeñaban un papel más importante. Bradley *et al.* (1997), apuntan, por ejemplo, que Irlanda del Norte no tendrá ni voz ni voto en las decisiones políticas por tratarse de una región pequeña. Las limitaciones a la política fiscal también pueden desempeñar un pa-

pel, debido a que puede disminuir la voluntad de los gobiernos nacionales a la hora de financiar las transferencias. Esto afectaría tanto a las transferencias «automáticas», a través del sistema de protección social, como a las transferencias discrecionales destinadas a compensar las repercusiones de las perturbaciones.

- Por otra parte, si la economía de la UE se dinamiza gracias a la UEM, tal y como esperan sus partidarios, sería más fácil garantizar los recursos para hacer frente a los problemas regionales.

Es difícil predecir con seguridad los efectos sobre el mercado laboral, a pesar de que es probable que éste tenga que asumir gran parte del peso que supone la adaptación. Por diversos motivos, la posibilidad de que la migración «económica» funcione como un mecanismo de ajuste será limitada (Begg, 1995a). Se producirán presiones con el objetivo de equiparar los salarios, aunque estos se compensarán con las diferencias en productividad. Al mismo tiempo, la flexibilidad podría exigir mayores variaciones en salarios y otras condiciones para hacer frente a las fluctuaciones en la competitividad regional.

Hallet (1998) intenta medir la incidencia estática de la UEM en las distintas regiones de la UE mediante el cálculo de las previsiones de ahorro en costes de transacción como consecuencia de la UE. Llega a la conclusión de que no hay un modelo definido a pesar de que los efectos nacionales tienden a ser mayores que las variaciones regionales que se producen en cada país. Hallet puntualiza que no existe un efecto claro centro-periferia, y argumenta que, en cualquier caso, «un mayor o menor efecto

de integración estática no es, a priori, ni bueno ni malo para una región». Reconoce la existencia de problemas metodológicos a la hora de realizar la tarea, especialmente la dificultad de permitir el comercio en el sector servicios. Además, sostiene que quizá se hayan exagerado algunos de los efectos anticipados de la UEM, tales como la posibilidad de un aumento de la especialización industrial.

3. Adaptación a los shocks económicos

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la UE es cómo hacer que la UEM funcione de manera eficaz. Podemos anticipar que el BCE aplicará unas políticas similares a las tradicionales del Bundesbank, y que los gobiernos no aceptarán déficit presupuestarios amplios, bien sea por falta de voluntad o por incapacidad. La previsión para los objetivos de estabilidad, tales como la contención de la inflación, debería ser, por consiguiente, favorable. Los partidarios de la ortodoxia monetaria argumentarán que esto debería ser suficiente para garantizar una mejora importante de la situación económica. Sin embargo, esto no permite necesariamente una corrección automática o fácil de los problemas económicos en zonas de la UE. La UEM supondrá que algunas herramientas políticas, en las que los gobiernos han depositado su confianza, perderán su eficacia, mientras que otras deberán evolucionar para desempeñar un papel más amplio en la gestión económica. La adaptación de los problemas económicos en particular exigirá, necesariamente, una mayor dependencia de las políticas estructurales, y a menudo requerirá una respuesta concertada en vez de acciones individuales por

parte de los estados miembros. De esta forma, se plantea la cuestión acerca del modo en que se debe reformar el marco político de la UEM para permitir una adaptación efectiva tanto de las economías regionales como de los estados miembros en su conjunto.

Existe una gran cantidad de documentación teórica sobre este tema en relación con las cuestiones financieras internacionales (por ejemplo, Guitian, 1992); sin embargo, el vínculo con el desarrollo económico regional y con los efectos de las transferencias fiscales regionales no es un tema que se haya investigado de manera sistemática. Por decirlo claramente, un elemento importante del impacto regional de la UEM será el tamaño y la naturaleza de los estabilizadores fiscales automáticos y su posible evolución. Dado que será posible utilizar métodos empíricos contrastados para debatir el tamaño de las transferencias interregionales y su importancia económica, habría que destacar la necesidad de más estudios teóricos en torno a este tema, algo que reconocieron recientemente Allsop, Davies y Vines (1995).

Del mismo modo, existen incertidumbres de naturaleza empírica y práctica. En primer lugar, la naturaleza de los problemas regionales que se presenten no sólo diferiría entre las distintas economías, sino también en virtud del marco institucional del estado miembro. Además, la susceptibilidad ante los choques asimétricos puede variar (Taylor, 1996). En segundo lugar, existe toda una serie de estrategias diferentes que podrían aplicarse, aunque éstas deberían estar en consonancia con las normas de rango superior (tales como las restricciones a las «ayudas estatales» que se imponen en beneficio de la libre competencia en la

UE), o bien limitarse a los medios de los que dispongan las autoridades correspondientes. En tercer lugar, es necesario clarificar el papel que desempeñarán los respectivos niveles de gobierno cuando se enfrenten con las consecuencias de la integración. Aquí nos encontramos con una dimensión económica y constitucional.

Una respuesta fácil sería promover la flexibilidad en el mercado laboral, teniendo a EE.UU. como el modelo que Europa debería intentar imitar. Sin embargo, la idea de que EE.UU. consiguiera su ajuste interno a través de la flexibilidad del mercado laboral es algo rebuscada. Se pasa por alto el papel crítico desempeñado por las transferencias fiscales. En todas las economías avanzadas, la interacción entre el sistema fiscal y el gasto público amortigua las fluctuaciones que se producen en la actividad económica. En la mayoría de las economías, las transferencias de estabilización son automáticas: cuando una economía regional atraviesa un bache, los ingresos fiscales se reducen de modo que se paga menos al gobierno central, mientras que los ingresos derivados de los programas de la seguridad social tienden a aumentar. Las estimaciones referidas a EE.UU. sugieren que más de la mitad de los impactos potenciales en las rentas regionales se evitan de este modo.

El problema en la Unión Europea es que los sistemas fiscales y de subsidios no están integrados, de modo que estos estabilizadores automáticos no funcionan como lo hacen en la mayoría de los países. La flexibilidad del mercado laboral tampoco es capaz de compensar, ni parece que pueda llegar a serlo. Hay tres formas de interpretar estos datos, las cuales han surgido durante el debate de la UEM:

- En primer lugar, se sitúa el argumento de que la UEM será tan vulnerable a los *shocks* debido a que le faltan los mencionados mecanismos, por lo que su credibilidad y sostenimiento se verán minados. Si las ventajas de la UEM no consiguen llegar a las áreas económicas que ahora se benefician de políticas como la devaluación, lo cuál es probable que ocurra, algunas regiones se verán enfrentadas a desequilibrios prolongados si no se adoptan otras medidas políticas. En caso extremo, esto conllevaría la desaparición de la unión monetaria.

- En segundo lugar, se argumenta que los mecanismos de estabilización de los países son lo suficientemente fuertes como para hacer frente a los *shocks* regionales que les afecten, y eso es algo que no se verá alterado de forma material por la unión monetaria. El defecto más evidente es que la «región» que se vea afectada podría ser un estado miembro en su totalidad. Finlandia, por ejemplo, atravesó un período muy difícil a principios de los noventa. Por supuesto, existen mecanismos de estabilización potentes en los estados miembros más grandes de la UE que contribuyen a amortiguar los *shocks* regionales, pero sería una insensatez afirmar que estos bastarían para hacer frente a desequilibrios agudos, como el que se generó a raíz de la disyuntiva cíclica que se produjo entre las economías del Reino Unido y Alemania, a principios de los noventa.

- La tercera opción consiste en argumentar que la UEM debe prepararse mediante estabilizadores automáticos si pretende ser viable a largo plazo. Y es en este punto donde los temores sobre la imposibilidad de hacer frente a la UEM se hacen realidad. Si la UE pretende disponer

de esa capacidad de respuesta, necesitará mayores recursos financieros que aquellos con los que cuenta hoy en día. Esto ya se planteó en 1977, en el Informe MacDougall, y se han estudiado diversos métodos para su aplicación.

En caso de que se opte por la tercera opción, se deberá invertir mucha energía en el diseño de una maquinaria política sensata. Éste no es el lugar para un debate profundo acerca del modo de conseguirlo, pero es casi seguro que conllevará la reforma del presupuesto de la UE. Es probable que se manifiesten las exigencias supranacionales de responder a las desigualdades entre las regiones, especialmente si se tiene la impresión de que éstas se han agravado con la UEM. Si se aceptan las propuestas en materia de federalismo fiscal, se podría argüir a favor de los pagos transfronterizos como un método para impulsar los ingresos de las zonas menos favorecidas. Sin embargo, se considera que las transferencias con este fin son imposibles, hoy por hoy, en la Unión Europea.

VI. LOS PECOS Y LAS DISPARIDADES REGIONALES

La probable adhesión de un determinado número de países de Europa Central y Oriental (PECOS) a la UE representará un desafío para ciertas regiones de la UE-15, y también exigirá una reevaluación política. No cabe duda de que todos los PECOS sufren problemas estructurales que les permitirán optar a ayudas sustanciales procedentes de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, en caso de que éste continúe su funcionamiento. Algunos analistas (por ejemplo, Hallet, 1997)

afirman que los cambios estructurales a los que se deberán enfrentar los PECOS son similares en carácter pero, probablemente, de mayor magnitud que la que tienen en la UE-15. También se puede argumentar (Begg, 1997) que existen diferencias cualitativas que cuestionan si el enfoque de los fondos estructurales es el adecuado para hacer frente a los países de Europa Central y Oriental.

Según el *Sexto Informe Periódico* de la Comisión (Comunidad Europea, 1999), el «impacto económico de la ampliación será positivo en términos generales», conclusión que se fundamenta en la perspectiva de que «se han generado nuevas oportunidades de mercado y que la adhesión intensificará los intercambios comerciales». La Comisión también prevé una nueva división laboral en Europa que, aunque sea atractiva desde el punto de vista teórico, conlleva el riesgo de que se produzcan importantes trastornos durante los cambios. Para muchas de las regiones menos favorecidas que estén especializadas en industrias o segmentos de mercado similares, existe el riesgo de que la competencia por parte de los PECOS les produzca agravios a corto y medio plazo.

Los PECOS también tendrán que tomar decisiones difíciles. Deberán prepararse de diversos modos para recibir las transferencias de los fondos. Además, deberán solucionar el problema de la integración de los fondos estructurales en el sistema de inversiones pública y vincular su utilización con otras políticas autóctonas de cohesión o de desarrollo industrial. Esto exigirá un desarrollo de la capacidad institucional, la revisión del control del gasto público, seguimiento y evaluación, así como la formación adecuada de personal para

poder acceder a las transferencias de la UE. Se deberá prestar especial atención a las características estimulantes del sistema de inversiones públicas.

La administración de las transferencias procedentes de la UE ha influido claramente en la reforma del gobierno subnacional polaco, y se está teniendo en cuenta en otros países, como Rumania, donde se prepara una reforma del desarrollo regional. Debido a que la utilización eficaz de los fondos estructurales exige el compromiso de los agentes sociales, grupos voluntarios y otros, la reforma de los gobiernos locales es una cuestión clave para los PECOS, a fin de facilitar la creación de estos amplios foros de colaboración para la regeneración económica.

Otra serie de cuestiones se centra en el desarrollo de programas y en la integración en éstos de los distintos tipos de proyectos e iniciativas. Ello no sólo implica el establecimiento de prioridades en las regiones, sino que también comporta el traslado de los anticipos de los fondos estructurales a cuestiones más amplias del ámbito de las inversiones públicas. En general, el desafío al que se enfrentan los PECOS no es únicamente la necesidad de garantizar que sus estructuras institucionales se adecuen a las normas y procedimientos que rigen las transferencias de la UE, sino que sus programas de reformas contribuyan a una mejora de la calidad de las inversiones públicas. Se van a encontrar con situaciones positivas, tales como una mejor evaluación y seguimiento en determinadas áreas, aunque también se encontrarán con carencias que deberán tratar de evitar. La reforma prevista en los ámbitos normativos, tales como la gestión empresarial, el marco legal, la contabilidad y la normaliza-

ción, afectará a la aplicación de los programas de inversión pública al igual que los cambios en el sistema financiero autóctono. Estos asuntos, aunque de gran importancia, quedan fuera de los objetivos del presente estudio.

VII. DESARROLLO DE POLÍTICAS

El tercer factor principal que influirá en la convergencia regional durante los próximos años será el desarrollo de políticas. A pesar de que el papel formal de los fondos estructurales es impulsar la «cohesión» en la UE, el concepto en sí mismo está poco definido, y está claro que la distribución de los recursos y las normativas son el resultado de un proceso político complejo (Begg, 1997; Cámara de los Lorens, 1998). Esto implica, por un lado, la mediación entre los estados miembros y, por otro lado, una especial atención a las diversas zonas dentro de los países. En un plano político, los fondos deberán reconciliar, por ello, diversos objetivos político-económicos, algunos de los cuales son contradictorios entre sí. Es también patente que aunque las normas que rigen el cumplimiento de las condiciones y las cantidades asignadas a las distintas regiones gozan de cierta objetividad, el conjunto de lo que recibe cada estado miembro es el resultado de un intenso regateo interestatal.

1. Filosofía

La principal justificación para la política de «cohesión» es que no se puede mantener una unión económica si las diferencias en los niveles de vida son excesivas. Esto se explica con detalle en el artículo 130A del Tratado,

refiriéndose a las divergencias entre regiones, a pesar de que está claro que la cohesión social también implica la necesidad de tener en cuenta los contrastes entre grupos sociales. En la práctica, esto se interpreta como la necesidad de hacer frente al desempleo. Las políticas de cohesión no se preocupan, por esta razón, directamente de la redistribución de la renta actual, y la «protección social» sigue siendo una competencia de los estados miembros. En esta misma línea, que supone una definición de la cohesión bastante restrictiva, los fondos estructurales tienen unas atribuciones limitadas.

Sin embargo, existen otras consideraciones que influyen en la distribución de los recursos en operaciones estructurales. En primer lugar, los fondos se han utilizado como medios de devolución de pagos a estados miembros que, de otro modo, habrían realizado aportaciones netas mayores al presupuesto de la UE. Esto se aplicó, en el pasado, a Alemania y al Reino Unido aunque, supuestamente, obedeciendo a criterios objetivos. Sin embargo, en el nuevo *horizonte financiero* que se acordó en marzo de 1999, estos «pagos colaterales» se han hecho tan patentes que se destinan cantidades concretas a tres estados miembros con cargo a las iniciativas comunitarias o a los programas generales. De esta forma, se conceden asignaciones especiales, por anticipado, a holandeses y austríacos, con cargo a las iniciativas comunitarias, por valor de 500 y 350 millones de euros respectivamente, mientras que a los holandeses, de nuevo, y a los suecos se les conceden asignaciones de 500 y 350 millones de euros, respectivamente, con arreglo al Objetivo 3. El único motivo de estos pagos es satisfacer las demandas de estos tres

países para que sus aportaciones netas al presupuesto de la UE sean inferiores.

Existen numerosas justificaciones para las transferencias entre las distintas administraciones, algunas de las cuales se refieren a políticas de la UE. Hirsch y Rufolo (1990) resumen gran parte de la documentación existente en seis razones principales para las ayudas intergubernamentales:

— Promover los objetivos de redistribución.

— Evitar diferencias excesivas en los tipos impositivos, que provocarían distorsiones asociadas a la competencia por la base impositiva.

— Internalizar las externalidades que se derivan de la no exclusión del consumo de bienes públicos. Esto ocurre cuando los residentes de una comunidad no pueden evitar que los no-residentes se aprovechen de los servicios que sólo los residentes han pagado. Ayudas adecuadas por parte de la Administración superior contribuyen a paliar esta situación.

— Las diferencias entre las distintas administraciones en cuanto a capacidad recaudadora. Se supone que la Administración mayor tiene más acceso al establecimiento de impuestos progresivos.

— Garantizar que las administraciones de menor categoría reciben incentivos para realizar inversiones que, de otra forma, no podrían financiar.

— Permitir la gestión local de actividades que son responsabilidad de la Administración de mayor rango, pero que son mejor desempeñadas por la de menor rango.

Sin embargo, la finalidad declarada de los fondos estructurales es, según palabras de la Comisión, «co-financiar actuaciones que contribuyan a reducir las diferencias en el desarrollo socio-económico entre las distintas regiones y los estados miembros de la Unión» (2). Los fondos «se utilizan principalmente para financiar mejoras en la infraestructuras, inversiones productivas, desarrollo local, recursos humanos y medio ambiente». Su objetivo es, por tanto, aumentar el PNB en un futuro, más que dar un fuerte impulso a la renta actual, y los principios que se aplican a los fondos, en especial la colaboración y la adicionalidad, pretenden garantizar que se respete este objetivo. De este modo, los fondos sólo aspiran a dar respuesta a algunos de los posibles objetivos de las transferencias intergubernamentales, aunque a menudo se espere más de ellos.

2. Las propuestas para el período 2000-2006

En marzo de 1998, la Comisión Europea publicó una nota informativa acerca de la «Reforma de los fondos estructurales» (Comunidad Europea, 1998) en la que fija sus propuestas acerca del modo en que deberían funcionar los fondos estructurales más allá de la expiración de la normativa actual en 1999. Esta nota desarrollaba las propuestas que se publicaron por primera vez en la Agenda 2000 (Comunidad Europea, 1997), en la cual la Comisión plantea su programa de cara a los próximos años y, lanza propuestas para la ampliación y para un nuevo marco financiero para el período 2000-2006.

Las propuestas de la Comisión persiguen distintos fines. El

primero de ellos es *simplificar los «objetivos» de los fondos*, reduciéndolos de los seis que hay en la actualidad (3,5 de los cuales son espaciales, 2 son sociales y el 0,5 restante es sectorial, ocupándose de la reestructuración agrícola y pesquera) a tres. En principio, esto no debería alterar radicalmente el esfuerzo de cohesión o afectar, en gran medida, a la convergencia. Los nuevos objetivos que se proponen serían:

— Nuevo Objetivo 1: ayudar a las regiones «atrasadas» y a las que antes eran Objetivo 6.

— Nuevo Objetivo 2: apoyar a todas las demás regiones que tengan problemas.

— Nuevo Objetivo 3: iniciativas del mercado laboral fuera de las regiones asistidas.

Un segundo objetivo es *reducir el número de áreas que pueden optar a recibir ayudas*, pasando del 51 por 100 de la población de la UE en la actualidad al 35-40 por 100. Esto se garantizará, principalmente, mediante una aplicación más estricta de los criterios. Significará, inevitablemente, que algunos de los actuales beneficiarios se verán privados de estas ayudas. El objetivo es que un 20 por 100 aproximado de la UE pueda optar al Objetivo 1 (actualmente, es un 25 por 100), y lo mismo para el nuevo Objetivo 2. Los nuevos criterios son:

— Objetivo 1: un nivel de renta inferior al 75 por 100 de la media de la UE (en términos de PNB per cápita en paridades de poder de compra). Los territorios de ultramar de Francia, Portugal y España, así como las regiones árticas de Finlandia y Suecia, también podrán optar por derecho propio a este objetivo. Las regiones afectadas se definirán según el nivel NUTS II.

— Objetivo 2: una elevada tasa de desempleo o evidencias de «problemas estructurales de conversión socio-económica» en forma de pérdida de empleo industrial. La definición de estas regiones es NUTS III.

— Objetivo 3: se prestará apoyo al resto de la Unión Europea.

La tercera finalidad de la reforma es *anticipar la ampliación de la UE*. De forma progresiva, se irá equilibrando la asistencia que ahora reciben las regiones UE-15 con las ayudas a los PECOS, a pesar de que las «redes de seguridad» y los períodos transitorios significarán en la práctica la retirada gradual de las ayudas. Los PECOS recibirán en un primer momento una «ayuda de pre-adhesión», mientras que se estén llevando a cabo las negociaciones; después de lo cual, los nuevos países podrán optar a los fondos, pero con una limitación del 4 por 100 del PNB sobre las cantidades netas que reciban.

Además, se llevarán a cabo *diversas reformas administrativas*, destacando una reducción del número de «iniciativas comunitarias» y mejoras en su seguimiento y evaluación. En general, el gasto destinado a los fondos se recortará en un 10 por 100 entre el 2000 y el 2006. No obstante, las asignaciones indicativas acordadas en el Consejo Europeo de Berlín favorecerán, como se dijo anteriormente, a tres de los estados miembros más prósperos que pidieron que se les «devolviera su dinero» durante las negociaciones presupuestarias de la UE (Austria, Holanda y Suecia), de modo que las cantidades que se destinen a las regiones más pobres se verán reducidas en términos relativos. El Fondo de Cohesión se mantendrá, aunque con ligeros recortes.

3. La adaptación de la política de la UE de cara a la UEM

El debate político en relación con la UEM deja mucho que desear. La argumentación a favor de una intervención política regional se basa en fallos de mercado (Kaldor, 1970), a pesar de que existe una amplia discusión en torno a la elección de instrumentos, pudiendo decirse que esto es, en esencia, lo que ofrecen las «operaciones estructurales» de la UE. No obstante, en la mayoría de los países, los mecanismos fiscales «ocultos» o «automáticos» suelen ser más significativos que las medidas políticas destinadas explícitamente a las regiones (MacKay, 1995; Blake, 1995). Como explica Begg (1995b), existen otros muchos factores que influyen en la cohesión, un concepto que tiene una fuerte resonancia política, pero difícil de definir. Los desafíos a la cohesión no sólo parten de la UEM, sino también de otros desarrollos de la economía mundial.

La principal cuestión política es en qué lugar de la estructura de gobierno debería recaer la responsabilidad para hacer frente a los problemas regionales en el marco de la UEM. Los fondos estructurales ocupan simplemente su lugar, pero se ven limitados por las normativas, y su capacidad para promover el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas es limitada, en vez de tener atribuciones más amplias para hacer frente a problemas cíclicos y de diversa índole. Para ello, se necesitarían transferencias más sustanciosas que las que serían políticamente aceptables en la UE actual, al contrario que en Alemania, donde las transferencias a la antigua RDA se aceptaron a pesar de la existencia de voces en contra.

La Unión podría, no obstante, contribuir a aliviar el impacto de los choques mediante criterios para acelerar el gasto en aquellas zonas donde existe un interés político «europeo». Por ejemplo, podrían existir líneas presupuestarias para proyectos medioambientales, o bien para la cooperación interregional, con el fin de promover la cohesión social. No obstante, lo fundamental es no pretender imponer demasiadas normas a la hora de establecer el nuevo gasto público, sino reconocer que el gasto en la UE, junto con los impuestos de los que se nutre, desempeña un papel en el marco político de la unión monetaria.

Sin embargo, incluso en circunstancias favorables, la intervención de la UE no llega a todas partes. Esto significa que la responsabilidad seguirá recayendo en los gobiernos nacionales, lo que implica la dificultad inmediata de que el impacto «regional» de la UEM puede afectar a un país entero. Para los estados miembros más grandes, esto puede ser un problema de menor importancia, aunque, como se muestra en la tabla correspondiente, el caso de las economías de Alemania y del Reino Unido, que se vieron sacudidas por dos choques distintos a principios de los noventa, podría ser un buen argumento en contra. Los estados miembros más pequeños, tales como Finlandia (a principios de los noventa) o Irlanda (con su extraordinario crecimiento durante los últimos años) podrían verse enfrentados al resto de la Unión Europea.

Además, la integración ha reducido la capacidad de respuesta de los estados miembros. Aparte de las restricciones fiscales, las normas que rigen las ayudas estatales suponen que los gobiernos tienen menos margen de maniobra a la hora de distri-

buir el gasto con el fin de paliar los problemas regionales. Asimismo, se ha prestado poca atención a la coordinación de los esfuerzos de las distintas administraciones en las principales áreas de las políticas de oferta. El resultado es un marco político que, en la práctica, está incompleto.

No es probable que la UEM se vea amenazada, a corto plazo, por la insuficiencia de los mecanismos de ajuste regional. Sin embargo, éste constituye un aspecto de la Unión que se deberá tratar cuanto antes. La propia UE deberá adquirir nuevas competencias y medios presupuestarios y administrativos para desempeñarlas, o bien los estados miembros tendrán que recuperar algunos de sus poderes para intervenir. La unión monetaria constituye, sin duda, un gran paso que sólo supondrá las ventajas anunciadas si el marco político se construye de forma sensata en su totalidad. Seguir arrastrando el problema no puede ser una opción aunque sólo sea por el motivo de que los estados miembros mantienen el derecho de veto, a pesar de la nueva disposición de flexibilidad que contempla el Tratado de Amsterdam.

VIII. PERSPECTIVAS DE FUTURO

La experiencia pasada de la convergencia es que ha tendido a acelerarse a medida que la economía general de la UE crecía con mayor rapidez, mientras que se ralentizaba en los períodos de recesión. Si nos fijamos de la experiencia de la primera mitad de los noventa, un período de crecimiento extremadamente lento, este modelo parece haberse roto debido a que el crecimiento de las regiones Objetivo 1 superó con creces al del resto de la

Unión. Además, tal y como se explica en el *Sexto Informe Periódico*, la mejora de la situación relativa es lo suficientemente clara como para acallar las dudas acerca de la fortaleza de los datos. No obstante, es importante tener en cuenta la diversidad que aporta la experiencia. El Mezzogiorno ha avanzado poco, tan sólo algunas zonas de Grecia han logrado converger, y hay regiones españolas que apenas han progresado. Por el contrario, Portugal y, en especial, Irlanda han avanzado espectacularmente.

La cuestión, no obstante, radica en saber si esta recuperación se puede mantener o si existen motivos que pongan en duda su continuidad. Un tema clave es la preparación de las regiones menos favorecidas para seguir avanzando. Las perspectivas no son muy alentadoras. Pocas regiones Objetivo 1 destacan en las nuevas tecnologías que se espera dominen la columna vertebral de la economía europea en los años venideros, y los indicadores de patentes e innovación son decepcionantes (Maurseth y Verspagen, 1999).

Se puede imaginar una serie de escenarios sobre las tendencias que seguirán las disparidades regionales en la UE. El más positivo sería que la llegada de la unión monetaria, que reforzaría el mercado único, facilite el desarrollo regional, allanando el camino para que el capital fluya hacia las regiones con menor coste laboral. Las menores disparidades relativas que se aprecian en EE.UU., y también en los estados miembros multirregionales, son motivo de optimismo, ya que parece que se produce una reducción de las diferencias en las uniones económicas y monetarias de países maduros. Sin embargo, es importante recalcar que existen diferencias significativas entre EE.UU. y la UE, o que,

al menos, se producirán en un futuro previsible. Dejando a un lado las instituciones arraigadas y una cultura comparativamente más homogénea, EE.UU. ha logrado una mayor integración de su sistema fiscal que lo que se espera sea posible en la Unión Europea.

El escenario negativo parte de la previsión de que la posición menos competitiva de algunas de las regiones más desfavorecidas quedará al descubierto con la UEM, con el resultado de que las diferencias se agravarán. También cabe pensar que la UEM generará nuevos tipos de regiones con problemas debido a la existencia de sectores que, hasta ahora, sólo tenían que hacer frente a una competencia internacional limitada, que se va a intensificar. Algunos centros financieros de «segundo nivel» pueden ser vulnerables, debido a que la reestructuración de los servicios financieros, probablemente, conllevará una consolidación sustancial de la industria.

Se producirá también un aumento de la competencia territorial. Para las regiones menos favorecidas de la UE, especialmente las del «Sur», los PECOS constituyen una amenaza. Este temor es comprensible, ya que los costes laborales de los PECOS son bastante inferiores a los de las regiones de menor coste de la UE actual: la inversión extranjera directa podría volver a orientarse hacia los PECOS a costa de los estados miembros del Sur. Esto nos lleva a extraer una serie de conclusiones en torno a las perspectivas regionales. Está claro que no puede haber un único análisis de las implicaciones que comportará el cambio de las previsiones regionales. La UEM, la ampliación y los cambios de política no sólo afectarán a los distintos tipos de regiones de distinta for-

ma, incluso aunque se den efectos sistemáticos en cada tipo de región, sino que también tendrán consecuencias específicas que dependerán de la estructura de la región correspondiente. Esto supone un dilema para los responsables políticos. Es preciso clasificar las regiones en los grupos apropiados, tales como los nuevos Objetivos 1 y 2, aunque las ayudas, a menudo, deben adaptarse mejor a cada caso. No obstante, se pueden hacer algunos comentarios generales sobre grupos de regiones:

a) *Grandes núcleos metropolitanos de servicios.* Estas zonas han sido, tradicionalmente, las más beneficiadas y, se espera que sigan siéndolo, aunque se podrían producir descolgamientos en el momento en que se produzca la reestructuración de determinados servicios. El resultado dependerá del grado de racionalización de la industria correspondiente y de cómo se extiendan las industrias vinculadas a las nuevas tecnologías desde sus regiones de origen.

b) *Regiones industriales.* Las perspectivas para las regiones industriales, especialmente aquellas que actualmente son Objetivo 2, dependerán, en gran medida, del comportamiento general de sus respectivas economías nacionales. En el *Sexto Informe Periódico*, se apuntaba que el desempleo en este tipo de regiones de Alemania, Francia e Italia era superior en 1997 que en 1989, mientras que en Dinamarca, Holanda y el Reino Unido era bastante inferior. Se espera que algunas regiones sean las primeras en salir perdiendo debido a la competencia procedente de los PECOS, mientras que otras saldrán ganando gracias a las nuevas oportunidades de mercado.

c) *Regiones rurales.* Estas regiones se caracterizan por re-

gistrar una tasa de empleo relativamente elevada en el sector agrícola. La Comisión indica que en estas regiones, clasificadas en la actualidad como Objetivo 5b, «el desempleo ha aumentado, de forma constante, desde 1989, excepto en Holanda y en el Reino Unido, incluso durante el actual período de recuperación económica, lo cual sugiere que el elemento estructural puede estar ganando en importancia».

d) *Regiones atrasadas.* La Comisión argumenta que en Irlanda y gran parte de España y del Sur de Italia, «la productividad se acerca (o supera, en el caso de Irlanda) a la media de la UE, por lo que el principal desafío, en este momento, es la creación de empleo». Esto contrasta con «Portugal y los nuevos estados federados de la parte oriental de Alemania, que poseen tasas de empleo relativamente altas, pero que necesitarían un aumento del 50 por 100 en la producción para converger con la media de la UE». En el caso de Grecia, «deberían producirse aumentos significativos tanto en la productividad (40 por 100) como en el empleo (20 por 100)».

Las previsiones para los estados miembros de la cohesión son favorables en su conjunto, pero existe el riesgo de que se oculten posibles problemas en zonas de estos países o en otras regiones menos desarrolladas, para las que resulta más difícil realizar los cambios de los que se han beneficiado las regiones más dinámicas. Por este motivo, podría surgir una brecha entre las regiones más atrasadas.

La dimensión política

Los cambios que se prevén para los fondos estructurales durante el período 2000-2006 pue-

den verse como un primer paso en la reforma destinada a acoger a los PECOS. Las propuestas contemplan un «aterriaje suave» para aquellos países o regiones que pierdan ayudas, de modo que el impacto del cambio político no sea muy drástico. Se prevén largos períodos transitorios para los actuales beneficiarios que les permitirán reducir paulatinamente los programas, y una red de seguridad que limitará la retirada total de recursos en cualquiera de los estados miembros afectados.

Sin embargo, a pesar de la simplificación de las normativas y de los diversos cambios administrativos, las reformas propuestas mantendrán, en gran medida, los fondos tal y como se concibieron en la reforma de 1988. No obstante, se han producido importantes cambios, a lo largo de los años, en el modo de funcionamiento de los fondos estructurales, con frecuencia originados por la entrada de nuevos estados miembros, o bien por los avances en la integración europea. La reforma de 1988 contemplaba una concentración de los esfuerzos dirigidos a las regiones menos desarrolladas, muchas de las cuales se encontraban en los países ibéricos, al mismo tiempo que el Tratado de Maastricht creaba el Fondo de Cohesión, destinado a los estados miembros más pobres. La entrada en 1995 de los dos países nórdicos produjo la articulación de un nuevo «Objetivo» para los fondos, al tratarse de regiones con una baja densidad de población, situadas todas en el Norte de Suecia y en Finlandia.

En consecuencia, se espera que se produzcan más cambios a medida que los PECOS se vayan integrando en la Unión, de modo que la UE-15 y los PECOS deberán plantearse, de manera colectiva e individual, el modo en

que estos asuntos afectan a las negociaciones de adhesión. Se podría dar el caso, por ejemplo, de que se ayude en mayor medida a las naciones (enfoque del Fondo de Cohesión) en detrimento de las regiones, como ocurre en la actualidad. En algunos aspectos, esto supondría un cambio en la filosofía de los fondos estructurales, ya que el propósito de avanzar en la cohesión viene expresado en términos regionales, tanto en las normativas del Tratado como en las de los fondos. Otro cambio posible podría ser que los fondos estructurales tuvieran nuevas áreas de prioridad, tales como la política medioambiental, el desarrollo industrial o el establecimiento de instituciones. En el pasado, una proporción considerable del gasto se destinaba a infraestructuras, pero últimamente se ha dedicado un mayor esfuerzo al desarrollo empresarial y a la formación.

En conclusión, la UE parece estar a punto de entrar en un período de incertidumbre, en el que los instrumentos para la convergencia regional, tales como el *catch-up* y el apoyo político, se pueden ver compensados por los efectos dinámicos de la UEM y por la incidencia de la ampliación. El reto para los responsables políticos será controlar la evolución y asegurar que se tomen las medidas oportunas para prevenir las dificultades.

NOTAS

(*) Traducción de Euro-Business/C.T.C., revisada por la redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(1) Los datos de estas regiones metropolitanas se prestan a confusión, hasta el extremo de que el denominador para el cálculo per cápita lo constituye la población residente, mientras que entre los trabajadores se incluyen cantidades significativas de personas que van y vienen todos los días y viven en las regiones adyacentes. Las cifras, por consiguiente, superan el PNB per cápita.

(2) Nota informativa de la Comisión sobre los fondos estructurales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLSOP C.; DAVIES, G., y VINES, D. (1995), «Regional macroeconomic policy, fiscal federalism and european integration», *Oxford Review of Economic Policy*, 11:2, páginas 126-144.
- BACHTLER J., y TUROK, I. (eds.) (1997), *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, Londres, Jessica Kingsley.
- BAYOUMI, T., y EICHENGREEN, B. (1996), «Operationalising the theory of optimum currency areas», *CEPR DP* 1484.
- BEGG, I. (1995a), «Factor mobility and regional disparities in the European Union», *Oxford Review of Economic Policy*, 11, páginas 96-112.
- (1995b), «Threats to cohesion», en AMIN, A., y TOMANEY, J. (eds.), *Behind the Myth of European Union*, Londres, Routledge.
- (1997), «Reforma de los fondos estructurales después de 1999», *Estudios de Planificación Europea*, 5, págs. 677-91.
- BLAKE, N. (1995), «The regional implications of macroeconomic policy», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11:2, páginas 145-164.
- BRADLEY, J. et al. (eds.) (1998), *Regional economic and policy impacts of EMU: the case of Northern Ireland*, Belfast, Northern Ireland Economic Council.
- CÁMARA DE LOS LORES (1997), «Reducing disparities within the European union: the effectiveness of the Structural and Cohesion Funds», *11.º informe de la Sesión 1996-97*, Londres, HMSO.
- (1998), «The reform of the Structural Funds and the Cohesion Fund», *30.º informe de la Sesión 1997-98*, Londres, HMSO.
- CASTELO VITORINO, N. (1998), «Infraestructuras and regional development case study: Portugal», documento presentado en la *Conferencia de Evaluación de los Fondos Estructurales*, Sevilla.
- CHRISTODOULAKIS, N., y KALYVITIS, S. (1998), «Alcanzar la convergencia en la Unión Europea: el papel de los Fondos Estructurales en el caso de Grecia», *Estudios de Planificación Europea*, 7, páginas 695-708.
- CURRIE, D. (1997), *The pros and cons of EMU*, Londres, HM Treasury.
- COMUNIDAD EUROPEA (1994), *Irlanda: Marco comunitario de apoyo 1994-99*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1996), *Primer informe de cohesión económica y social, 1996*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1997), *Agenda 2000: por una unión más amplia y más fuerte* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1997), *8.º Informe Anual sobre los Fondos Estructurales*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1998), «Reforma de los fondos estructurales», *Com* (1998), 131 final.
- (1999), *Sexto informe periódico sobre la situación económica y social y el desarrollo de las regiones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- FELDSTEIN, M. (1997), «The political economy of the European economic and monetary union: political sources of an economic liability», *Journal of Economic Perspectives*, 11, págs. 23-42.
- FITZGERALD, J. (1998), «Visión Irlandesa de los fondos estructurales», *Estudios de Planificación Europea*, 7, págs. 677-94.
- FRANKEL, J., y ROSE, A. (1997), «¿Es la UEM más justificable a posteriori que a priori?», *Revista Económica Europea*, 41, páginas 753-760.
- GUITIAN, M. (1992), *Rules and Discretion in International Economic Policy*, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- HALLET, M. (1997), «Desarrollo nacional y regional en Europa Central y Oriental: Repercusiones para las ayudas estructurales», *Documentos económicos* n.º 120, Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea.
- (1998), «The regional impact of the single currency», documento presentado en la conferencia *ERSA*, en agosto de 1998, en Viena.
- HEINELT, H., y SMITH, R. (1996), *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot, Avebury.
- HERVÉ y HOLZMANN (1998), *Fiscal transfers and economic convergence in the EU*, Baden-Baden, Nomos.
- HIRSCH, W. Z., y RUFOLO (1990), *Public Finance and Expenditure in a Federal System*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- HONOHAN, P. et al. (ed.) (1997), «EU structural Funds in Ireland: a mid-term evaluation of the CSF 1994-99», *Policy Reserch Series Paper* n.º 31, Dublín, ESRI.
- KALDOR, N. (1970), «The case for regional policy», *Scottish Journal of Political Economy*, 17, págs. 337-48.
- MACKEY, R. (1995), «European integration and public finance: The political economy of regional support», en HARDY, S.; HART, M.; ALBRECHTS, L., y KATOS, A. (eds.), *An Enlarged Europe: Regions in Competition*, Londres, Jessica Kingsley Publishers.
- MAURSETH, P. B., y VERSPAGEN, B. (1999), «Europe: one or several systems of innovation? An analysis based on patent citations», en FAGERBEG, J.; GUERRIERI, P., y VERSPAGEN, B. (eds.), *Europe at the Crossroads*, Cheltenham, Elgar.
- OBSTFELD, M., y PERI, G. (1998), «Regional non-adjustment and fiscal policy», *Economic Policy*, 28, págs. 205-59.
- STAECK, N. (1996), «The European structural funds: their history and impact», en HEINELT, H., y SMITH, R. (eds.), *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot, Avebury.
- TAYLOR, C. (1996), *EMU 2000? Prospects for European Monetary Union*, Londres, Royal Institute of International Affairs.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (1998), *Informe anual correspondiente al ejercicio financiero 1996*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Resumen

Las disparidades regionales en la Unión Europea son considerables y, probablemente, constituirán un problema para la actuación política en el marco de la UEM. A pesar de que existen evidencias que apuntan a que se ha producido una cierta convergencia durante los últimos años, la tendencia es desigual y las diferencias son mayores que en EE.UU. Este trabajo profundiza en las diferencias y en los factores que se esconden tras ellas. Después hace un repaso breve del papel que desempeñan los fondos estructurales en la búsqueda de la convergencia, se plantean tres elementos que pueden influir en el futuro de la convergencia: la UEM, la ampliación y los cambios políticos. El trabajo finaliza evaluando las previsiones de convergencia y argumenta que la UE está entrando en un período de incertidumbre en el que se abre un camino de amenazas y oportunidades para las regiones menos favorecidas.

Palabras clave: convergencia regional en la UE, fondos estructurales europeos, política regional de la UE, impacto regional de la UEM.

Abstract

Regional disparities in the EU are substantial and are likely to constitute a problem for the conduct of policy under EMU. Although the evidence points to some convergence in recent years, the pattern is uneven and the disparities are greater than in the US. The paper looks at the extent of these disparities and at factors that lie behind them. It then briefly reviews the role of the Structural Funds in promoting convergence. Three influences on the future of convergence are then discussed: EMU, enlargement and policy changes. The paper concludes by assessing the prospects for convergence, and argues that the EU is entering a period of uncertainty in which there are both threats and opportunities for the less-favoured regions.

Key words: regional convergence in the EU, European Structural Funds, EU regional policy, regional impact of EMU.

JEL classification: O18, R11.