

Resumen

El trabajo constata, en primer lugar, que en la década de los noventa las disparidades regionales se han reducido en la Unión Europea, pero en cambio se han ampliado en el interior de los principales países. En segundo lugar, se examinan los instrumentos de política regional aplicados en la UE y su efecto redistributivo. Las estimaciones realizadas demuestran que estas ayudas tienen un impacto significativo en la reducción de las desigualdades regionales. En tercer lugar, el trabajo estudia la eventual existencia de un efecto sustitución de los fondos estructurales sobre la financiación de la inversión pública realizada con recursos nacionales. El artículo finaliza con unas reflexiones sobre el papel de las políticas de cohesión en la Unión Europea ante la ampliación a los países del centro y Este de Europa.

Palabras clave: disparidades regionales, políticas regionales, fondos estructurales, financiación inversión pública.

Abstract

First of all, the article confirms that regional differences decreased in the European Union during the nineties, although they increased in the principal countries. Secondly, we examine the instruments of regional policy applied in the EU and their redistributive effect. The estimates made show that these funds have a significant impact on reducing regional inequalities. Thirdly, the article examines the possible effect that the substitution of structural funds may have on the public investment done with domestic resources. The article concludes with some considerations regarding the role of the cohesion policies in the European Union with regard to enlargement to Central and Eastern European countries.

Key words: regional differences, regional policies, structural funds, financing public investment.

JEL classification: R11, R42, R58.

DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y POLÍTICAS DE COHESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA EN LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN

Antoni CASTELLS
Marta ESPASA

Universidad de Barcelona

I. LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

EL análisis de los desequilibrios territoriales en la Unión Europea puede abordarse entre países, entre regiones del conjunto de la UE, o bien entre las regiones de un mismo país. A nuestros efectos, consideramos que la UE está integrada por 122 regiones, de acuerdo con las características detalladas en el cuadro número 1. Los datos utilizados corresponden al PIB per cápita expresado en paridades de poder de compra, y se refieren al período 1988-1998.

1. Desigualdades entre regiones y entre países en la Unión Europea

En la década comprendida entre 1988 y 1998 se ha producido una reducción de las desigualdades interterritoriales en la Unión Europea, tanto si examinamos la situación entre regiones como si lo hacemos entre países (cuadro n.º 2). Entre regiones, la reducción de los índices de desigualdad del PIB per cápita es del orden del 9 por 100, dependiendo su valor concreto del índice utilizado (1). Esta tendencia adquiere un mayor valor si se tiene en cuenta que a lo largo de estos años ha tenido lugar la incorporación a la Unión Europea de los *Länder* de la antigua Alemania del Este, que en conjunto tenían en 1998 un PIB per cápita del orden del 70 por 100

de la media europea, y cuya inclusión ha hecho aumentar sin duda las desigualdades.

La reducción de las desigualdades se ha verificado también entre países. Dos constataciones básicas hay que realizar a este propósito. En primer lugar, los índices de desigualdad entre países son, como cabría esperar, acusadamente menores que entre regiones. Es decir, el nivel de las desigualdades es inferior cuando lo contemplamos a escala de países que cuando lo hacemos a escala de regiones (cuadro número 2). El índice de Gini, por ejemplo, es 0,0615 entre países y 0,1979 entre regiones; el de Kuznets, 0,0380 y 0,0978, y el de Williamson, 0,1122 y 0,2416. En los tres casos, pues, la desigualdad es más del doble entre regiones que entre países. En segundo lugar, la *variación* de los índices de desigualdad durante la década 1988-1998 también es mayor entre países que entre regiones. Mientras que en este segundo caso la reducción de la desigualdad era del orden del 9 por 100, entre países se sitúa, dependiendo de los índices, en porcentajes del orden del 40-50 por 100, salvo el coeficiente de variación, que experimenta un ligero aumento. También en este caso parte de la explicación hay que buscarla en la unificación alemana: la incorporación de los *Länder* del Este aumenta las desigualdades entre regiones, y las reduce entre países, al provocar una disminución de la posición relativa de la RFA (que pasa de 113 a 108 de la media europea).

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA REGIONAL DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

País	Unidades administrativas	NUTS	Número
Alemania.....	<i>Länder</i>	Nuts-1	16
Francia.....	<i>Régions</i> (a)	Nuts-2	23
Italia.....	<i>Regioni</i>	Nuts-2	20
Holanda.....	<i>Landsdelen</i>	Nuts-1	4
Bélgica.....	<i>Régions</i>	Nuts-1	3
Luxemburgo.....	País	—	1
Reino Unido.....	<i>Standard regions</i>	Nuts-1	11
Irlanda.....	País	—	1
Dinamarca.....	País	—	1
Grecia.....	Agrupaciones de NUTS 2	Nuts-1	4
España.....	Comunidades autónomas (b)	Nuts-2	18
Portugal.....	<i>Comissões de coordenação</i> (c)	Nuts-2	7
Finlandia.....	Regiones	Nuts-2	2
Suecia.....	<i>Riksområden</i>	Nuts-2	8
Austria.....	Agrupaciones de NUTS 2	Nuts-1	3
Total.....			122

(a) Incluye los departamentos y territorios de Ultramar.

(b) Se incluyen también las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla como una sola unidad territorial.

(c) Se incluyen las Islas Madeira y Azores de manera separada.

Fuente: Eurostat.

2. Desigualdades regionales dentro de los distintos países de la Unión Europea

Existen grandes diferencias en cuanto al grado de desequilibrios regionales de los distintos países de la Unión Europea. Refiriéndonos exclusivamente a los cinco con más población, la situación aparece fuertemente contrastada: en un extremo, Italia es claramente el país con

mayores desequilibrios; en el otro, el Reino Unido aparece como el que presenta unas menores desigualdades entre sus regiones, y entre los dos se sitúan, por orden de mayor a menor desigualdad, la RFA, Francia y España. El cuadro n.º 3 ofrece los valores concretos de los distintos indicadores de desigualdad, así como los de un índice sintético muy elemental, construido a partir de ellos. Este índice sintético es igual a

1,1660 para Italia en el año 1998, lo que significa que este año presentaba unas desigualdades regionales que, en media, se situaban un 16,60 por 100 por encima del promedio de los cinco países. También por encima de la media, pero sólo ligeramente, aparecen la RFA (1,0547) y Francia (1,0325). Por debajo están España, ligeramente (con un índice de 0,9737), y muy claramente el Reino Unido (0,7731). En conjunto, entre 1988 y 1998 se ha producido más bien un aumento de los desequilibrios interregionales en el interior de los cinco grandes países de la UE. En España, en concreto, el incremento de los índices de desigualdad es relativamente importante, un 30 por 100 de media. En definitiva, podemos afirmar que España presenta unas desigualdades interregionales menores que los otros grandes países, pero que éstas han aumentado entre 1988 y 1998.

En cualquier caso, estos datos sirven para desmentir la creencia, ampliamente extendida, de que España es un país con fuertes desequilibrios regionales. Por el contrario, España es, junto con el Reino Unido, uno de los países de la UE con menores desigualdades entre sus regiones. En relación con los otros cuatro países de mayor población, España destaca an-

CUADRO N.º 2

DESIGUALDADES INTERTERRITORIALES EN LA UNIÓN EUROPEA (1988-1998) (PIB por habitante, en paridades de poder de compra)

ÍNDICES DE DESIGUALDAD (a)	UE (REGIONES)			UE (PAÍSES)	
	1988 (b, c, d)	1998 (b, c, d)	1998	1988	1998
Ratio máx-min					
— una región.....	4,3205	3,6931	3,6931	2,2390	2,6630
— 10 por 100 de regiones.....	2,8503	2,3874	2,4591	2,2390	2,0851
— 20 por 100 de regiones.....	2,2782	2,6386	2,0744	4,3327	1,8335
Coefficiente de variación (CV).....	0,2628	0,2415	0,2503	0,2387	0,2454
Índice de Williamson (IW).....	0,2581	0,2334	0,2416	0,1665	0,1122
Índice de Kuznets (IK).....	0,0990	0,0938	0,0978	0,0622	0,0380
Índice de Gini (G).....	0,2117	0,1836	0,1979	0,1262	0,0615

(a) Para una definición precisa de los índices utilizados, *vid.* CASTELLS (1998).(b) No incluye los *Länder* del Este.

(c) No incluye los departamentos ni territorios de Ultramar (Francia).

(d) No incluye Azores y Madeira.

Fuente: Eurostat.

CUADRO N.º 3

DESIGUALDADES REGIONALES EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DE LA UE (1988-1998)
(PIB por habitante, en paridades de poder de compra)

ÍNDICES DE DESIGUALDAD (a)	ALEMANIA			FRANCIA			ITALIA		REINO UNIDO		ESPAÑA		MEDIA SIN PONDERAR		
	1988 (b)	1998 (b)	1998	1988 (c)	1998 (c)	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988 (b, c)	1998 (b, c)	1998
Ratio máx-min															
— una región	1,9358	1,9021	2,7176	2,1529	2,0029	2,8469	2,3392	2,2437	1,6317	1,6525	2,2314	2,1927	2,0582	1,9988	2,3307
— 10 por 100 de regiones.....	1,9358	1,9021	2,3866	1,7329	1,6708	1,9781	2,2182	2,1730	1,6317	1,6525	1,9516	2,0017	1,8940	1,8800	2,0384
— 20 por 100 de regiones.....	1,7158	1,6753	2,2088	1,5026	1,4361	1,4747	1,9982	2,0797	1,3952	1,4883	1,7102	1,7397	1,6644	1,6838	1,7983
Coefficiente de variación (CV).....	0,2275	0,2314	0,2991	0,1631	0,1551	0,1716	0,2478	0,2563	0,1163	0,1350	0,2058	0,2166	0,1921	0,1989	0,2157
Índice de Williamson (IW)...	0,1322	0,1365	0,2066	0,2557	0,2573	0,2684	0,2586	0,2730	0,1478	0,1690	0,1694	0,2359	0,1927	0,2143	0,2306
Índice de Kuznets (IK)...	0,0420	0,0507	0,0764	0,0980	0,0991	0,1016	0,1176	0,1239	0,0654	0,0756	0,0723	0,1059	0,0791	0,0911	0,0967
Índice de Gini (G).....	0,0472	0,0711	0,1901	0,1796	0,1708	0,1859	0,1705	0,1677	0,1384	0,1579	0,0966	0,1282	0,1265	0,1391	0,1659
Índice sintético de desigualdad (d)...	0,6937	—	1,0547	1,2090	—	1,0325	1,3667	1,1660	0,8234	0,7731	0,9072	0,9737	1,0000	—	1,0000

(a) Vid. nota (a) del cuadro n.º 2.

(b) No incluye los Länder del Este.

(c) No incluye los departamentos ni territorios de Ultramar.

(d) Este índice se calcula del siguiente modo: $(CV_i / CV_m + IW_i / IW_m + IK_i / IK_m + G_i / G_m) / 4$, donde los subíndices i se refieren al índice de cada país y el subíndice m a los correspondientes a la media sin ponderar. El índice sintético de desigualdad para el año 1998 se ha calculado a partir de la media sin ponderar que incluye los Länder del Este y los departamentos y territorios de Ultramar.

Fuente: Eurostat.

tes por ser relativamente pobre que por sus desequilibrios interterritoriales, hecho que debería ser tomado especialmente en cuenta en el momento de diseñar los objetivos estratégicos de política económica, sobre todo por lo que se refiere a sus implicaciones territoriales (2).

Los indicadores de desigualdad denotan hasta qué punto existen diferencias apreciables entre los distintos países de la UE. Estas diferencias son fundamentalmente debidas a la estructura de asentamiento de la población entre las distintas regiones, que refleja un grado de polarización muy distinto entre los diferentes países (3). Italia presenta una distribución de la población fuertemente polarizada (gráfico 1): el 31 por 100 reside en regiones claramente pobres en términos comunitarios (por debajo del 75 por 100 de la media de la UE), y el 57 por 100, en regiones relativamente ricas también en términos comunitarios. De hecho, de los cinco grandes países Italia es, junto con el Rei-

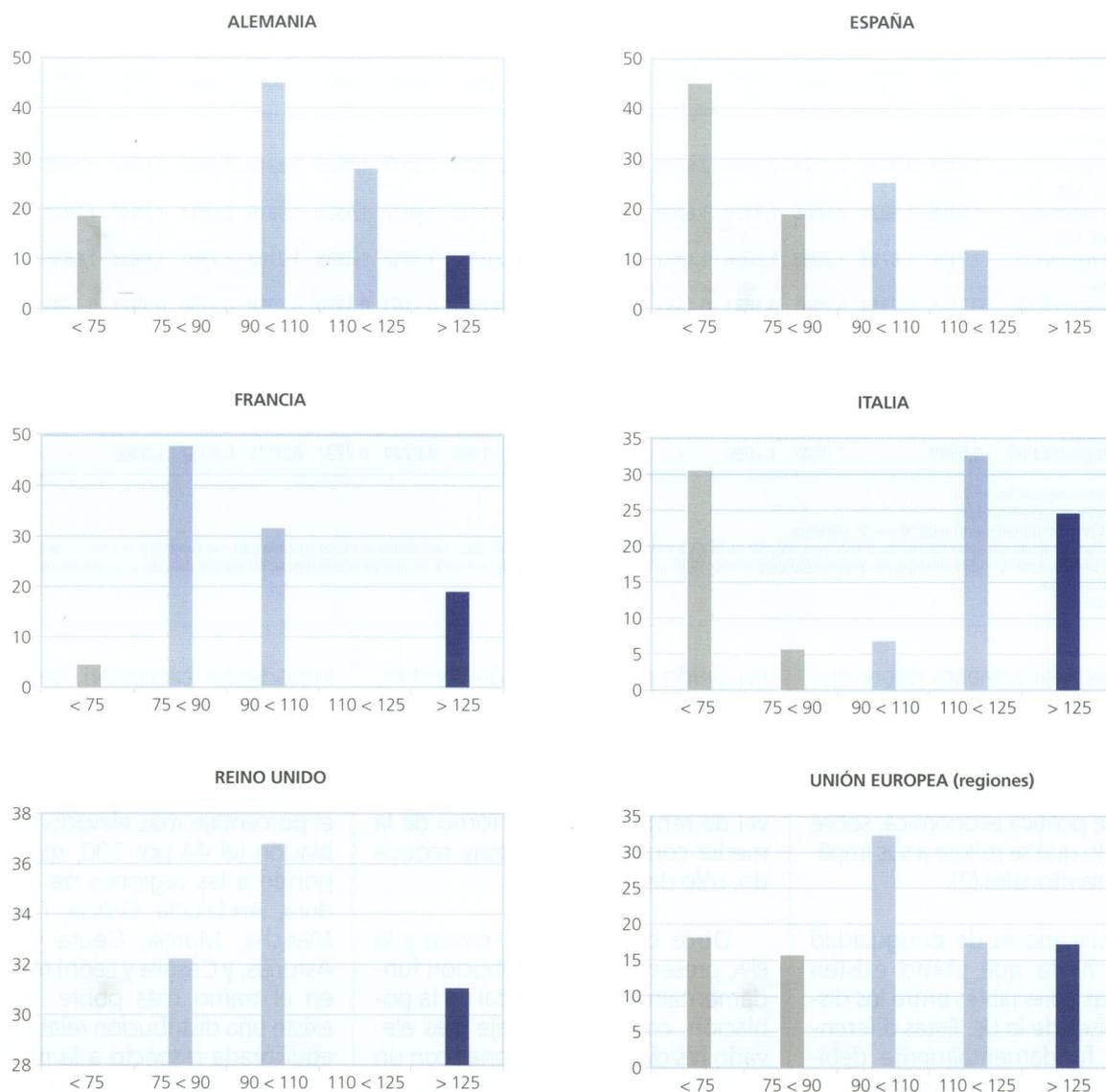
no Unido por el efecto de Londres, la que concentra mayor población en el tramo de mayor nivel de renta. Por el contrario, la población italiana residente en territorios de un nivel de renta situado en torno de la media comunitaria es muy reducida, sólo del 7 por 100.

Otros países, como Francia y la RFA, presentan una distribución fundamentalmente unimodal de la población, con el porcentaje más elevado residiendo en regiones con un nivel de renta situado en torno de la media comunitaria: el 45 por 100 en la RFA y el 32 por 100 en Francia. De todas maneras, Alemania tiene una distribución sesgada claramente hacia los tramos de mayor nivel de renta, mientras que Francia presenta, por el contrario, una distribución relativamente equilibrada en torno a la media y sesgada hacia los tramos inferiores, con la importante excepción de París. El Reino Unido, por su parte, muestra una distribución también relativamente concentrada en torno a la media, y la

importante excepción de Londres en el estrato superior.

España presenta, finalmente, un perfil completamente distinto, con el porcentaje más elevado de la población (el 44 por 100, que corresponde a las regiones de Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla, Asturias, y Castilla y León) residiendo en el tramo más pobre. Después, existe una distribución relativamente equilibrada respecto a la media: un 18 por 100 (correspondiente a las regiones de Cantabria, Comunidad Valenciana, Canarias y Aragón) entre el 75 por 100 y el 90 por 100, un 24 por 100 (Rioja, País Vasco, Baleares, Cataluña y Navarra) entre el 90 por 100 y el 110 por 100, y finalmente un 13 por 100 (Madrid) entre el 110 por 100 y el 125 por 100. Ninguna región española, a diferencia de los otros cuatro grandes países de la UE, se halla por encima del 125 por 100. La situación, sin embargo, ha mejorado muy apreciablemente respecto a la que existía diez

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA UE POR NIVELES DE RENTA (1998)



Nota: Abcisas: niveles de PIB per cápita (media UE=100); ordenadas: porcentaje de población sobre el total.
Fuente: Eurostat.

años atrás. La población residente en las regiones más pobres se mantiene en la misma proporción, pero en cambio se ha producido un importante desplazamiento de la que se hallaba en el estrato inmediatamente superior (entre el 75 por 100 y el 90 por 100) hacia los niveles de renta más elevados.

3. Dinamismo de las distintas regiones europeas en el período 1988-1998

De lo tratado en los epígrafes precedentes cabría subrayar, por una parte, que se han reducido los desequilibrios interterritoriales en el ámbito de la UE, tanto consideran-

do los países como las regiones, aunque en el primer caso la reducción de la desigualdad es más acusado. Por otra parte, sin embargo, han aumentado las desigualdades regionales en el interior de los grandes países. La explicación más razonable de estas dos tendencias, aparentemente contradictorias, podría

residir en el hecho de que las regiones que han experimentado un mayor crecimiento son las regiones ricas de los países pobres; o más precisamente, las regiones ricas en términos de los países pobres, pero pobres en términos comunitarios.

El cuadro n.º 4 presenta las veinticinco regiones europeas que han experimentado una mayor variación en su posición respecto la media europea en la década 1988-1998; es decir, las que han ganado más puntos en su PIB per cápita expresado como índice en relación con la media comunitaria (4). A ellas habría que agregar, de hecho, Luxemburgo e Irlanda, que a efectos comunitarios reciben, por su dimensión, la consideración de regiones. Agrupadas por países, siete corresponden a España, cinco a Portugal (todas las regiones portuguesas, exceptuando Azores y Madeira, que no han sido consideradas), cuatro a Grecia (también todas), tres a Holanda, dos a Bélgica, dos a la RFA y dos más a Italia. El crecimiento está claramente concentrado en los países más pobres de la UE (España, Grecia y Portugal), donde se hallan dieciséis de las veinticinco y nueve de las once regiones que han experimentado un mayor crecimiento. Especialmente destacable es el caso de Portugal, cuatro de cuyas cinco regiones se encuentran entre las once primeras.

Además, estas regiones son relativamente ricas en términos de cada país, como también puede apreciarse en el cuadro n.º 4, lo que confirmaría la hipótesis que se ha formulado antes. En el caso de España, por ejemplo, cinco de las siete regiones que se encuentran entre las veinticinco (Madrid, Navarra, Cataluña, País Vasco y Aragón) son relativamente ricas dentro de España, y sólo dos de ellas (Ceuta y Melilla, y Castilla-La Mancha) están, en España, por debajo de la media. Aún sería más acusada la conclusión si examináramos las que han experi-

CUADRO N.º 4

**VARIACIÓN DE LA POSICIÓN RELATIVA
DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA (1988-1998)**
(En términos de PIB per cápita en paridad de poder de compra)

	REGIONES QUE HAN EXPERIMENTADO UNA MAYOR VARIACIÓN		
	Variación índice 1988-1998 (En puntos porcentuales)	Índice 1998 (Media UE = 100)	Índice 1998 (Media país = 100)
1 Algarve (P).....	30	76	101
2 Lisboa y Valle del Tajo (P).....	25	95	126
3 Madrid (E).....	24	110	136
4 Norte (P).....	24	66	88
5 Alentejo (P).....	21	67	89
6 Islas del Egeo y Creta (G).....	20	68	104
7 Trentino-Alto Adigio (I).....	18	136	135
8 Navarra (E).....	17	106	131
9 Atica (G).....	16	74	112
10 Región Occidental (ND).....	15	125	111
11 Cataluña (E).....	15	100	124
12 Centro (P).....	14	65	86
13 Bruselas (B).....	14	169	152
14 Flandes (B).....	14	115	103
15 Región Meridional (ND).....	13	107	95
16 Ceuta y Melilla (E).....	13	67	83
17 Región Oriental (ND).....	11	96	85
18 Norte de Grecia (G).....	10	63	95
19 Baviera (D).....	10	123	114
20 País Vasco (E).....	9	99	122
21 Basilicata (I).....	8	72	71
22 Schleswig-Holstein (D).....	8	102	94
23 Aragón (E).....	6	88	109
24 Castilla-La Mancha (E).....	5	67	83
25 Grecia Central (G).....	5	59	90

Fuente: Eurostat.

mentado un mayor progreso durante esta década, que son Madrid, en primer lugar (que ha ganado 24 puntos respecto de la media comunitaria), seguida de Navarra (17 puntos) y Cataluña (15), las tres entre las once regiones comunitarias que han tenido una mayor variación. Resultados semejantes obtenemos en Portugal y Grecia. Tanto en un caso como en otro, son las regiones más ricas a escala de país las que experimentan una mayor variación: Algarve y Lisboa-Vale do Tejo en Portugal, e Islas del Egeo, Creta y Atica en Grecia.

Esta misma problemática puede acabar de examinarse con una nueva perspectiva, clasificando estas

veinticinco regiones en tres grandes grupos: las que estaban y siguen estando por encima de la media comunitaria (cinco regiones), las que estaban y siguen estando por debajo y, gracias al crecimiento experimentado, han pasado a estar situadas por encima (cinco). Entre las primeras se hallan las dos regiones belgas (Bruselas y Flandes), una italiana (Trentino-Alto Adigio), otra alemana (Baviera) y una holandesa (la región occidental). Entre las que estaban por debajo de la media y ahora se encuentran por encima están tres regiones españolas (Madrid, Navarra y Cataluña), una alemana (Schleswig-Hölstein) y una holandesa (la región meridional). Fi-

nalmente, las regiones que han mejorado muy apreciablemente, pero siguen hallándose por debajo de la media, son las cinco regiones portuguesas, las cuatro griegas, cuatro regiones españolas (País Vasco, Aragón, Castilla-La Mancha, y Ceuta y Melilla), una región holandesa (la región oriental) y otra italiana (Basilicata).

En resumen, cabría subrayar dos grandes conclusiones. Por una parte, en gran medida las regiones que han experimentado un mayor crecimiento son regiones ricas pertenecientes a los países más pobres de la UE (España, Grecia y Portugal). Quince de las veinticinco regiones que han tenido una mayor variación en su índice de PIB per cápita pertenecen a estos países, y entre ellas prevalecen, como se ha señalado, las que son relativamente ricas dentro de su respectivo país. Por otra parte, sin embargo, hay que señalar que, en general, estas regiones continúan siendo pobres a escala comunitaria. Sólo tres de las quince (las tres españolas) han podido beneficiarse de este crecimiento para cruzar el umbral de la media comunitaria. Las demás continúan estando situadas, aunque hayan crecido apreciablemente, por debajo de esta media.

II. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COHESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

1. Algunas reflexiones sobre las políticas de cohesión territorial

Las políticas de cohesión territorial se inscriben en el universo complejo y poliédrico de las relaciones de renta y riqueza entre territorios que, de una u otra forma, están unidos por determinados lazos políticos. Se trata de una cuestión poliédrica porque en ella se entrecru-

zan conceptos que, de hecho, se sitúan en planos distintos: el de la política, el de la fiscalidad, el de la economía, el de la moral. Cada uno de ellos tiene su propio lenguaje y sus propios códigos; y en muchas ocasiones asistimos a debates de imposible solución, porque tienen lugar con lenguajes distintos. Por esto parece importante, aunque sea simplemente por una cuestión de claridad metodológica, empezar por definir algunos conceptos y establecer las relaciones entre ellos, desde el plano en que nos situamos en este trabajo, que es el de la economía y las relaciones fiscales interterritoriales. Consideramos que existe solidaridad interterritorial cuando la actuación del sector público produce flujos de renta entre los distintos territorios con un carácter progresivo. Es decir, desde las regiones ricas hacia las regiones pobres. Por otra parte, de acuerdo con esta definición, la existencia de flujos redistributivos de carácter progresivo reducirá, por definición, las desigualdades interterritoriales, lo que equivale, en términos elementales, a aumentar la cohesión.

Hasta aquí las premisas. No adoptamos hipótesis previas sobre la relación entre estos tres conceptos esenciales, entre las cuales no cabe establecer relaciones simplistas: desigualdades interterritoriales, solidaridad interterritorial (equivalente a grado de progresividad en la redistribución interterritorial de la renta) y grado de cohesión nacional (que es un concepto más político que económico). No hay ecuaciones sencillas: ni los países con mayores desigualdades son necesariamente los que hacen un mayor esfuerzo de solidaridad interterritorial, ni los que hacen este mayor esfuerzo son inevitablemente los que muestran un mayor grado de cohesión «nacional». Las relaciones entre estas tres variables son complejas y actúan siempre en una doble dirección. Aparentemente, una mayor redistribución debería conducir a una

mayor igualdad; pero también es cierto que cuanto mayores son las desigualdades, más justificado parece un mayor esfuerzo redistributivo. Lo mismo ocurre entre solidaridad y cohesión «nacional»: una mayor solidaridad debería conducir a una mayor cohesión; pero también es verdad que son necesarios más esfuerzos de solidaridad precisamente cuanto menor es la cohesión. De ahí que haya que estudiar de cerca todas estas relaciones entrecruzadas, antes de tratar de obtener conclusiones, que podrían parecer obvias en apariencia, pero que resultan precipitadas, a poco que nos entretengamos a profundizar en ellas.

Las políticas públicas encaminadas a la reducción de los desequilibrios territoriales de renta y riqueza pueden plantearse de dos formas (5). La primera es mediante una actuación directa del sector público destinada específicamente a este propósito, a través de políticas de desarrollo regional, que normalmente se materializan en el impulso de programas selectivos de inversión en las zonas de más reducido nivel de renta. La segunda es garantizando un nivel similar de servicios públicos a los ciudadanos en todos los territorios. A su vez, esta segunda vía puede materializarse de dos maneras: o bien mediante la prestación directa de servicios por parte del gobierno central (es decir, de un gobierno que abarque todo el conjunto de los territorios donde residen los ciudadanos que conforman la comunidad política), o bien mediante el establecimiento de sistemas de subvenciones de nivelación dirigidas a los gobiernos de ámbito territorial, en los sistemas descentralizados.

Las políticas regionales tratan de favorecer la inversión en infraestructuras y en capital humano, así como la inversión productiva, en las zonas más pobres. Contribuyen, de esta manera, de dos formas a la re-

ducción de los desequilibrios regionales: por una parte, a través del impacto directo que suponen, en términos de transferencia de renta, las ayudas canalizadas por este concepto; por otra parte, mediante el efecto a medio y largo plazo que se espera que tenga esta inversión al mejorar los factores de competitividad y crear fuentes endógenas de crecimiento.

Pero el sector público, como ya se ha señalado, también contribuye a la reducción de las desigualdades regionales, al garantizar un nivel similar de servicios a todos sus ciudadanos, residan donde residan y con independencia de cuál sea su nivel de renta. Esta redistribución de renta no se produce de forma intencionada, no responde explícitamente a la voluntad de igualar las rentas ni entre los individuos ni entre los territorios, sino que es el resultado de una cierta lógica, que puede tener un fundamento estrictamente individual, sobre cómo han de distribuirse los impuestos y los servicios públicos entre los individuos. La redistribución interregional de renta se produce como resultado de aplicar el principio, que parece razonable, de prestar un nivel de servicios similar a todas las personas con circunstancias similares y aplicar una presión fiscal similar a todas las personas con capacidad fiscal similar.

Esta redistribución plantea una problemática específica, como es obvio, en los sistemas políticos descentralizados, porque en ellos la igualdad básica de derechos y deberes debe hacerse compatible con la autonomía de los gobiernos territoriales para aplicar políticas propias. De ahí la importancia de la noción de igualdad potencial, que puede alcanzarse con los sistemas de subvenciones de igualdad apropiados, que garantizan, precisamente, que los distintos gobiernos estarán en condiciones, si así lo desean sus ciudadanos, de prestar un similar nivel de servicios, siempre

que realicen también un esfuerzo fiscal similar. De esta forma, el impacto redistributivo interterritorial de la acción del sector público puede ser exactamente el mismo en un sistema centralizado que en uno descentralizado, siempre que se establezcan en este último los mecanismos adecuados de subvenciones de nivelación por parte del gobierno central.

Estas dos políticas son, evidentemente, distintas en muchos sentidos. La primera tiene por objetivo la igualación de rentas; la segunda, la igualación de servicios públicos. Pero las dos tienen como consecuencia la reducción de las desigualdades interregionales de renta. Las dos producen flujos de renta desde las regiones ricas a las regiones pobres, y desde este punto de vista se puede afirmar que responden a un criterio de solidaridad interterritorial y contribuyen a la cohesión territorial. Para analizar el impacto de las políticas comunitarias sobre la cohesión territorial, como es nuestro propósito, hay que tener en cuenta, pues, que este impacto se producirá a través de dos vías: por una parte, a través de las políticas denominadas explícitamente de cohesión (las acciones estructurales); por otra parte, a través de los flujos de renta originados por el conjunto de los presupuestos comunitarios, tengan o no éstos como propósito explícito la reducción de las desigualdades interterritoriales de renta.

Al abordar esta problemática, es preciso, sin embargo, tener en cuenta que el impacto redistributivo del presupuesto comunitario es muy reducido si lo comparamos con el de los presupuestos nacionales, que tienen un volumen muy superior y son los que financian todavía los servicios públicos más importantes. El «gobierno comunitario» ni es directamente responsable de la prestación de los servicios públicos fundamentales, ni tampoco de establecer sistemas de subvencio-

nes de nivelación entre los gobiernos nacionales responsables de los mismos. Europa no es, desde este punto de vista, todavía, un espacio de solidaridad, o, más precisamente, no es el espacio de solidaridad fundamental. Los ciudadanos europeos no tienen derecho a reclamar aquel principio de equidad territorial que antes proclamábamos, y que se traduce en la posibilidad de acceder a similar nivel de servicios si realizan un similar esfuerzo fiscal. El espacio de solidaridad fundamental (entendiendo por tal aquel en el que tiene lugar de forma predominante la redistribución de la renta) es todavía el nacional, no el comunitario, lo que plantea, sin duda, una problemática que no puede ser ignorada desde el punto de vista de la cohesión interterritorial, ya que regiones con igual nivel de renta a escala comunitaria tendrán una u otra posición en el «mapa de la solidaridad interterritorial» (es decir, recibirán mayores o menores transferencias de renta a través del sector público) según cuál sea su posición relativa en el interior de su propio país (6).

Ello nos introduce de lleno en la base política de esta cuestión. Si Europa no es un espacio de solidaridad, no es por razones de principios: no hay ninguna razón de tipo «moral» que nos pueda conducir a sostener que el concepto de equidad territorial que antes hemos proclamado es aplicable en un determinado espacio territorial y no en otro más amplio, puesto que este concepto se basa en un fundamento individual. Tampoco es por razones técnicas. No habría ningún problema, desde este punto de vista, para diseñar los mecanismos adecuados, de tipo fiscal y de políticas públicas, para materializar en términos presupuestarios esta solidaridad si hubiera la voluntad política de hacerlo. Lo que ocurre es que la solidaridad interterritorial requiere, finalmente, de la existencia de unas determinadas condiciones políticas, que constitu-

yen a la vez las bases y los límites de la solidaridad. Para que la solidaridad interterritorial sea alguna cosa más que una proclamación de buenas intenciones y se traduzca en políticas públicas generadoras de flujos efectivos de renta entre los distintos territorios, es preciso que se den unos requisitos políticos indispensables (7).

El primero es el sentido de pertenencia a una misma comunidad de ciudadanos, a una misma comunidad política. Este sentido de pertenencia es el lazo invisible que une a los ciudadanos de una misma nación con una fuerza con la que no están unidos con los de otras naciones, y que permite que estos ciudadanos estén dispuestos a realizar unos sacrificios para los ciudadanos de su propia comunidad que no harían para los de otras. De nuevo, no hay aquí una razón moral, sino una constatación de facto. Estos hilos invisibles existen, y sin ellos resulta muy difícil tejer el tejido de la solidaridad. A estos lazos se les puede llamar como apetezca, sentido de ciudadanía compartida, patriotismo, sentimiento de pertenencia nacional; el nombre es lo de menos, lo importante es que existen. Es verdad que no se crean por generación espontánea. Hay que cuidarlos y alimentarlos con extrema atención, porque son muy frágiles y se construyen sobre un terreno muy delicado, como es el de los sentimientos y las emociones. Y es cierto también que crear estos lazos exige tiempo, es un camino largo, sembrado de pequeños o grandes símbolos, de memorias compartidas, y de anhelos y proyectos comunes.

El segundo requisito político de la solidaridad es la transparencia. Muchos de los conflictos interterritoriales están originados precisamente por la falta de transparencia. Las cifras de la solidaridad interregional deben ser conocidas. Para que el esfuerzo que hacen unos y los beneficios que reciben otros

puedan ser apreciados. Personas más informadas (y formadas), suelen ser personas más responsables, más capaces de dialogar, de defender sus intereses, pero también de entender las razones de los otros. Y por lo tanto de alcanzar acuerdos, cuando hay posiciones objetivamente contrapuestas. Y no nos engañemos, cuando hablamos de solidaridad interterritorial, hablamos de unos que pagan y otros que reciben. Y por lo tanto, finalmente, es inevitable negociar y alcanzar acuerdos (si excluimos la alternativa de que uno se imponga al otro por la fuerza o mediante el engaño). Y todo lo que sea crear las condiciones del acuerdo es positivo.

El tercer requisito es la legitimación: del poder político que lleva a cabo la solidaridad y de las políticas de solidaridad por los resultados obtenidos con las mismas. En definitiva, la redistribución de la renta en que se manifiesta la solidaridad se desarrolla a través del sector público, y difícilmente los ciudadanos aceptarán esta redistribución si no tienen confianza en el poder político encargado de llevarla a cabo. Los ciudadanos deben saber que los impuestos son exigidos con la misma severidad en todas partes, y que su dinero es utilizado correctamente en las finalidades apropiadas y no es mal empleado en alimentar una burocracia ineficiente ni en favorecer redes clientelares. Pero además es preciso que exista también la legitimidad que sólo se obtiene por la revalidación que ofrecen los resultados. Las políticas de cohesión territorial deben servir para acortar las diferencias de renta y riqueza entre los territorios, no para que, por otros mecanismos, estas diferencias tiendan a eternizarse. Deben servir para que los territorios beneficiarios de las mismas tengan estímulos adicionales para realizar un mayor esfuerzo, no para producir efectos narcotizantes sobre este esfuerzo. Si estas políticas son eficaces, su urgencia debería tender más bien a

disminuir; si no lo son, deberían ser revisadas. Es fundamental, por tanto, que estas políticas y los programas de gasto en que se materializan, sean objeto de una evaluación permanente.

2. Políticas e instrumentos de cohesión en la Unión Europea

Los instrumentos específicos de que dispone la Unión Europea para alcanzar los objetivos de la cohesión económica y social son las denominadas acciones estructurales. En las perspectivas financieras actuales, que abarcan el período 2000-2006, éstas representan el 33 por 100 del total de los gastos comunitarios, lo que supone el mantenimiento de su peso relativo en relación con el anterior período de programación (cuadro n.º 5). Las acciones estructurales se dividen en dos grandes componentes de importancia desigual: los fondos estructurales (92 por 100 del total) y el Fondo de Cohesión (8 por 100).

El Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de la Unión Europea, tiene el objetivo de incrementar la cohesión económica y social entre los distintos estados miembros a través de la financiación de proyectos de infraestructuras medioambientales y de transporte. Se destina exclusivamente a España, Grecia, Portugal e Irlanda (países con un PNB por habitante, medido en paridad de poder de compra, inferior al 90 por 100 de la media comunitaria) para que puedan cubrir sus necesidades de inversión sin que tengan que incurrir en déficit presupuestarios excesivos. El reparto indicativo de sus recursos para el período 2000-06 ha quedado fijado como sigue: España 61-63,5 por 100, Grecia y Portugal 16-18 por 100 e Irlanda 2-6 por 100 (cuadro n.º 6).

Los fondos estructurales son, por su magnitud, el principal com-

CUADRO N.º 5

**IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES EN LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS
(Créditos de compromiso)**

	1988-1992		1993-1999		2000-2006	
	MECUS de 1988	Porcentaje s/total	MECUS de 1992	Porcentaje s/total	MEuros de 1999	Porcentaje s/total
1. Política agrícola común.....	142.200	58,1	255.520	48,2	297.740	46,1
2. Acciones estructurales.....	53.140	21,7	176.348	33,3	213.010	33,0
Fondos estructurales.....	53.140	21,7	162.248	30,6	195.010	30,2
Fondo de cohesión.....			15.150	2,9	18.000	2,8
3. Políticas internas.....			31.587	6,0	43.830	6,8
4. Acciones exteriores.....	44.498 (*)	18,2	32.400	6,1	32.060	5,0
5. Gastos administrativos.....			25.480	4,8	33.660	5,2
6. Reservas.....	5.000	2,0	8.400	1,6	4.050	0,6
7. Ayuda de preadhesión.....					21.840	3,4
Total créditos compromiso.....	244.838	100,0	529.885	100,0	646.190	100,0

(*) No es posible desagregar este importe por los conceptos que se utilizan para periodos posteriores, a causa de que en las *Perspectivas financieras* correspondientes al período 1988-92, la rúbrica 3 corresponde a políticas de dotación plurianual, la rúbrica 4 a otras políticas y la rúbrica 5 a reembolsos y gastos de administración.

Fuente: Comisión europea.

CUADRO N.º 6

**DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN PARA EL PERÍODO 2000-2006
(Millones de euros a precios de 1999)**

	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3	IFOP fuera Obj. 1	Total objetivos	Iniciativas comunitarias	Acciones innovadoras	Total fondos estructurales	Fondo de Cohesión	Total fondos estructurales y de cohesión	Porcentaje s/Total	Total FE Y FC Porcentaje s/PIB '99
Bélgica.....	625	433	737	34	1.829	209		2.038		2.038	1,0	0,9
Dinamarca.....	0	183	365	197	745	83		828		828	0,4	0,5
Alemania.....	19.958	3.510	4.581	107	28.156	1.608		29.764		29.764	14,0	1,5
Grecia.....	20.961	0	0	0	20.961	862		21.823	3.060	24.883	11,7	21,3
España.....	38.096	2.651	2.140	200	43.087	1.958		45.045	11.160	56.205	26,4	10,0
Francia.....	3.805	6.050	4.540	225	14.620	1.046		15.666		15.666	7,4	1,2
Irlanda.....	3.088	0	0	0	3.088	166		3.254	720	3.974	1,9	4,4
Italia.....	22.122	2.522	3.744	96	28.484	1.172		29.656		29.656	13,9	2,7
Luxemburgo.....	0	40	38	0	78	13		91		91	0,0	0,5
Holanda.....	123	795	1.686	31	2.635	651		3.286		3.286	1,5	0,9
Austria.....	261	680	528	4	1.473	358		1.831		1.831	0,9	0,9
Portugal.....	19.029	0	0	0	19.029	671		19.700	3.060	22.760	10,7	21,5
Finlandia.....	913	489	403	31	1.836	254		2.090		2.090	1,0	1,7
Suecia.....	722	406	720	60	1.908	278		2.186		2.186	1,0	1,0
Reino Unido.....	6.251	4.695	4.568	121	15.635	961		16.596		16.596	7,8	1,2
No territorializado..						152	994	1.146		1.146	0,5	
TOTAL.....	135.954	22.454	24.050	1.106	183.564	10.442	994	195.000	18.000	213.000	100,0	2,7

Fuente: Comisión Europea y elaboración propia.

ponente de las acciones estructurales. Se canalizan a través de dos grandes vías de importancia desigual: las iniciativas nacionales, enmarcadas en los planes nacionales, y las iniciativas comunitarias. Para el período 2000-06 estas últimas suponen el 5,35 por 100 de los fon-

dos estructurales, y han quedado reducidas a cuatro: INTERREG (que absorbe el 47 por 100 del total), LEADER, EQUAL y URBAN. Los países que acaparan la mayor parte de los recursos destinados a las iniciativas comunitarias son España (18,8 por 100), Alemania (15,4 por 100), Ita-

lia (11,2 por 100) y Francia (10,0 por 100) (cuadro n.º 6).

No obstante, tal y como se ha señalado, la mayor parte de los fondos estructurales se canaliza a través de las iniciativas nacionales, a partir de las propuestas globales de

programación presentadas por los estados miembros sobre la base de sus propios planes de desarrollo nacionales o regionales.

A) *Objetivos de los fondos estructurales*

Las instituciones comunitarias han definido para el período 2000-2006 tres grandes objetivos. El objetivo 1 (resultado de agregar los antiguos objetivos 1 y 6) tiene como finalidad fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (aquellas con un PIB per cápita, expresado en paridades de poder de compra, inferior al 75 por 100 de la media comunitaria). En este objetivo participan los cuatro fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP), se le destinan 135.954 millones de euros (69,7 por 100 del total) y el principal país beneficiario es España con el 28,0 por 100.

El objetivo 2 (que agrupa los antiguos objetivos 2 y 5b) pretende ayudar a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales no incluidas en el objetivo 1. Su montante asciende a 22.454 millones de euros (11,5 por 100 de los fondos estructurales); los principales países beneficiarios son Francia y el Reino Unido (26,9 por 100 y 20,9 por 100 del total, respectivamente), y sus recursos se canalizan fundamentalmente a través del FEDER y el FSE.

El objetivo 3, que agrupa los antiguos objetivos 3 y 4, tiene como finalidad ayudar a los estados miembros a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Este objetivo incluye las regiones no integradas en los dos anteriores. Su dotación es de 24.050 millones de euros (12,3 por 100 del total de fondos estructurales) y sus intervenciones se canalizan a través del FSE. Alemania, el Reino Unido y Francia

son los países que absorben una mayor cuantía (con un 19 por 100 del total cada uno de ellos).

B) *Principios de los fondos estructurales*

La actuación de los fondos estructurales tras la reforma de 1988 se fundamenta en cuatro grandes principios, que se han ido modificando ligeramente en las reformas de 1993 y 1999. Para el período actual, dichos principios se han establecido del siguiente modo:

a) Principio de concentración

Los fondos estructurales deben concentrarse en unas acciones prioritarias, con el propósito de evitar la dispersión de esfuerzos y reforzar su eficacia. La definición de los objetivos y la delimitación específica de las zonas elegibles es altamente importante. El objetivo 1 se limita estrictamente a las regiones (NUTS-2) cuyo PIB per cápita haya sido inferior al 75 por 100 de la media comunitaria durante el trienio 1994-96, medido en paridades de poder adquisitivo; a las regiones ultraperiféricas (Canarias, Azores, Madeira y territorios de ultramar franceses), y a las regiones de baja densidad que fueron objetivo 6 durante el anterior período de programación (8). Con ello, pasa a concentrar su actuación en el 22,2 por 100 del total de la población de la UE, por el 26,5 por 100 del período 1994-99.

Las zonas beneficiarias del objetivo 2 son más numerosas y reducidas de tamaño, y los criterios para ser consideradas zonas «elegibles» son múltiples. La población atendida por dicho objetivo afecta como máximo al 18 por 100 de la población comunitaria. Por lo que se refiere al objetivo 3, al tratarse de un fondo de carácter horizontal, cubre todo el territorio comunitario ex-

cepto las zonas integradas en los dos objetivos anteriores.

b) Principio de complementariedad

Los fondos comunitarios y los fondos nacionales deben ser complementarios. Una manifestación de este principio es la co-financiación de las intervenciones de los fondos estructurales; otra consecuencia es que los recursos recibidos en concepto de fondos estructurales deben ir acompañados de un aumento neto del gasto total realizado por el país beneficiario en los objetivos financiados. Es lo que se entiende por «adicionalidad»: es decir, la ayuda comunitaria debe complementar a los recursos nacionales destinados a financiar los programas nacionales, regionales y locales, con el fin de evitar la sustitución de recursos nacionales por recursos comunitarios. Para el período 2000-06, los estados miembros deben mantener en cada uno de los objetivos, como mínimo, el gasto público al mismo nivel que durante el período 1994-1999.

c) Principio de cooperación o «partenariado»

Un tercer principio que rige los fondos estructurales es el de cooperación entre todos los agentes implicados: Comisión, gobiernos nacionales, regionales y locales, agentes económicos y sociales, sector privado, ONG y otras entidades similares. Esta cooperación se extiende no sólo al campo de la gestión, sino a todo el proceso de programación, seguimiento y evaluación de las acciones estructurales.

d) Principio de programación

A partir de la reforma de 1989, las ayudas estructurales no se dirigen a proyectos concretos, sino a

CUADRO N.º 7

**DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
POR FONDOS Y OBJETIVOS, 2002(a)**
(Millones de euros)

	Objetivo 1(b)	Objetivo 2	Objetivo 3	Otras medidas estructurales	Total	Porcentaje s/Total
FEDER	13.453	3.263			16.716	57,9
FSE	4.850	467	3.646		8.963	31,0
FEOGA-O	2.639				2.639	9,1
IFOP	388			169	557	1,9
TOTAL	21.330	3.730	3.646	169	28.874	100,0

(a) Anteproyecto del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 2002. Créditos de compromiso.

(b) Incluido el programa PEACE.

Fuente: Comisión Europea.

programas, dentro de los cuales los estados miembros eligen los proyectos a financiar. El acceso a las ayudas de los fondos estructurales requiere la elaboración de planes y programas plurianuales globales. El procedimiento consta de varias fases. En una primera, estados miembros preparan los planes de desarrollo para cada uno de los objetivos. Posteriormente, la Comisión, en colaboración con los estados miembros, aprueba los marcos comunitarios de apoyo (MCA), y éstos se aplican a través de diferentes formas de intervención, preferentemente programas operativos (PO).

C) Los fondos estructurales:
FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, IFOP

Los fondos estructurales incluyen el FEDER, el FSE, el FEOGA-Orientación y el IFOP, a través de los cuales se canalizan subvenciones no reembolsables dirigidas a apoyar e impulsar las reformas estructurales de carácter regional, laboral, agrario y pesquero, según el fondo de que se trate.

El FEDER es, en términos cuantitativos, el fondo estructural de mayor envergadura. Según el anteproyecto del presupuesto para las Comunidades Europeas para el año 2002, los créditos de compromiso

para el FEDER ascienden a 16.716 millones de euros (57,9 por 100 del total), que se reparten entre el objetivo 1 (13.453 millones de euros) y el objetivo 2 (3.263 millones de euros) (cuadro n.º 7). El FSE supone alrededor de un tercio de los fondos estructurales y se distribuye entre los objetivos 1 (54,11 por 100), 2 (5,21 por 100) y 3 (40,68 por 100). Finalmente, el FEOGA-Orientación y el IFOP representan el 11 por 100 de los fondos estructurales y se destinan al objetivo 1.

III. EFECTOS REDISTRIBUTIVOS INTERREGIONALES DE LAS FINANZAS COMUNITARIAS

1. Efectos redistributivos interregionales de las acciones estructurales

El cuadro n.º 8 (A) recoge los saldos fiscales generados por las acciones estructurales en las regiones de la UE (9). Las cifras están referidas al período 1995-1997, para el que disponemos de estimaciones correspondientes a las regiones (10). Los saldos fiscales se calculan como la diferencia entre los gastos comunitarios imputables a cada territorio y los recursos obtenidos en este te-

rritorio para la financiación de estos gastos. Las quince regiones que presentan una ratio saldo fiscal/PIB más favorable (es decir, las que han recibido mayores recursos por este concepto en relación con su PIB) son todas ellas relativamente pobres a escala comunitaria. Las que más reciben son Azores y Madeira, ambas con porcentajes muy elevados (43,3 por 100 y 28,1 por 100 del PIB, respectivamente). Para las otras regiones especialmente beneficiarias de fondos estructurales, los porcentajes se sitúan entre el 2,4 por 100 y el 5,3 por 100 del PIB. Quiere ello decir que el impacto directo de los fondos estructurales permite que estas regiones disfruten de un nivel de PIB de unos 3 puntos por encima del que tendrían sin estas ayudas comunitarias.

A su vez, las regiones que más contribuyen a la financiación de estas políticas estructurales (es decir, las que presentan un saldo fiscal más negativo) son, en general, relativamente ricas en términos comunitarios (cuadro n.º 8 (A)). Las regiones que presentan un saldo fiscal más negativo son, en primer lugar, Bruselas y Luxemburgo con porcentajes de -0,9 por 100 y -0,8 por 100, respectivamente, en relación con el PIB; los porcentajes de las otras regiones comprendidas entre las quince primeras se sitúan entre el -0,4 por 100 y el -0,3 por 100.

Existen bastantes regiones, especialmente algunas francesas y británicas, que tienen un saldo fiscal desfavorable por las acciones estructurales, pese a tener un PIB per cápita por debajo de la media comunitaria. Por ejemplo, Languedoc-Rosellón tiene un saldo fiscal negativo de -0,2 por 100 del PIB y un índice de PIB per cápita equivalente al 81 por 100 de la media comunitaria, y algo parecido sucede con Auvernia, Lorena y Provenza-Alpes-Costa Azul en Francia, así como con East Midlands y East Anglia en el Reino Unido (anexo 1).

CUADRO N.º 8

**EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS A ESCALA REGIONAL DE LOS INSTRUMENTOS
DE COHESIÓN Y DEL CONJUNTO DEL PRESUPUESTO**

(Media del período 1995-97)

(A) FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Índice PIB-95 PPS/hab. UE=100
<i>Regiones con un saldo fiscal más favorable</i>				
1 Azores (P).....	902,3	893,1	43,3	50
2 Madeira (P).....	662,0	648,8	28,1	52
3 Islas del Egeo y Creta (G).....	675,5	624,2	5,3	68
4 Alentejo (P).....	289,0	268,1	5,2	57
5 Algarve (P).....	176,0	159,1	3,8	70
6 Basilicata (I).....	294,4	267,3	3,6	69
7 Ceuta y Melilla (E).....	53,9	52,5	3,5	65
8 Galicia (E).....	1.030,0	911,1	3,2	60
9 Extremadura (E).....	331,1	294,0	2,9	54
10 Norte de Grecia (G).....	1.185,3	1.025,2	2,8	63
11 Centro (P).....	544,6	470,1	2,7	59
12 Molise (I).....	133,7	117,5	2,6	77
13 Cantabria (E).....	197,8	172,1	2,5	75
14 Asturias (E).....	385,7	330,7	2,5	72
15 Castilla-La Mancha (E).....	511,3	441,6	2,4	64
<i>Regiones con un saldo fiscal más desfavorable</i>				
1 Lazio (I).....	52,5	-294,2	-0,3	114
2 Alsacia F).....	27,5	-92,1	-0,3	110
3 Región Occidental (ND).....	92,1	-417,3	-0,3	116
4 Isla de Francia (F).....	76,2	-914,8	-0,3	165
5 Lombardía (I).....	50,7	-612,9	-0,3	133
6 Ródano-Alpes (F).....	89,8	-293,6	-0,3	103
7 Baviera (D).....	146,6	-808,8	-0,3	127
8 Baja Sajonia (D).....	130,5	-435,2	-0,3	105
9 Schleswig-Holstein (D).....	45,0	-162,1	-0,3	106
10 Renania del Norte-Westfalia (D).....	227,2	-1.160,5	-0,3	113
11 Estocolmo (S).....	8,6	-122,2	-0,3	124
12 Baden-Württemberg (D).....	63,9	-782,9	-0,3	126
13 Renania-Palatinado (D).....	46,1	-243,4	-0,4	99
14 LUXEMBURGO.....	14,2	-91,6	-0,8	168
15 Bruselas (B).....	4,7	-248,4	-0,9	172

(B) TOTAL PRESUPUESTO (SIN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO)

	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Índice PIB-95 PPS/hab. UE=100
<i>Regiones con un saldo fiscal más favorable</i>				
1 Azores (P).....	979,0	952,4	46,2	50
2 Madeira (P).....	704,6	666,8	28,9	52
3 Alentejo (P).....	619,4	559,5	10,8	57
4 Islas del Egeo y Creta (G).....	1.183,3	1.036,7	8,8	68
5 Extremadura (E).....	832,0	726,0	7,3	54
6 Norte de Grecia (G).....	3.047,0	2.589,5	7,0	63
7 Grecia Central (G).....	1.813,0	1.493,0	5,8	57
8 Castilla-La Mancha (E).....	1.147,5	948,2	5,1	64
9 IRLANDA.....	3.517,7	2.918,9	5,1	93
10 Castilla y León (E).....	1.879,3	1.535,7	5,0	70
11 Basilicata (I).....	446,3	368,8	5,0	69
12 Algarve (P).....	222,1	173,8	4,2	70
13 Molise (I).....	210,1	163,6	3,6	77
14 Ceuta y Melilla (E).....	54,1	50,3	3,4	65
15 Galicia (E).....	1.209,9	870,1	3,1	60

CUADRO N.º 8 (conclusión)

**EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS A ESCALA REGIONAL DE LOS INSTRUMENTOS
DE COHESIÓN Y DEL CONJUNTO DEL PRESUPUESTO**
(Media del período 1995-97)

(B) TOTAL PRESUPUESTO (SIN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO)

	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Índice PIB-95 PPS/hab. UE=100
<i>Regiones con un saldo fiscal más desfavorable</i>				
1 Hesse (D).....	313,2	-1.063,0	-0,7	150
2 Aland (FN).....	3,5	-3,6	-0,7	122
3 Isla de Francia (F).....	611,1	-2.221,0	-0,7	165
4 Bremen (D).....	37,1	-127,4	-0,7	154
5 Liguria (I).....	92,1	-252,5	-0,7	120
6 Valle de Aosta (I).....	8,2	-19,8	-0,7	131
7 Provenza-Alpes-Costa Azul (F).....	257,1	-561,3	-0,8	94
8 Hamburgo (D).....	29,5	-456,6	-0,8	195
9 Sarre (D).....	48,6	-162,9	-0,8	108
10 Baden-Württemberg (D).....	565,8	-1.854,2	-0,8	126
11 Estocolmo (S).....	62,2	-311,7	-0,9	124
12 Renania-Palatinado (D).....	237,9	-589,6	-0,9	99
13 Renania del Norte-Westfalia (D).....	862,6	-3.103,5	-0,9	113
14 Bruselas (B).....	356,2	-367,0	-1,3	172
15 LUXEMBURGO.....	106,1	-196,2	-1,6	168

Fuente: Espasa (2000) y elaboración propia.

CUADRO N.º 9

REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES DEBIDO AL PRESUPUESTO COMUNITARIO (1998)
(PIB por habitante, en paridades de poder de compra)

ÍNDICES DE DESIGUALDAD (a)	PIB PER CÁPITA INICIAL	PIB PER CÁPITA FINAL (b)			
		A	Porcentaje de variación	B	Porcentaje de variación
Ratio máx-min					
— una región.....	3,6931	3,5778		3,4160	
— 10 por 100 de regiones.....	2,4591	2,3382		2,3019	
— 20 por 100 de regiones.....	2,0744	1,9837		1,9584	
Coefficiente de variación (CV).....	0,2503	0,2412	-3,62	0,2374	-5,17
Índice de Williamson (IW).....	0,2416	0,2372	-1,82	0,2340	-3,15
Índice de Kuznets (IK).....	0,0978	0,0962	-1,65	0,0948	-3,02
Índice de Gini (G).....	0,1979	0,1863	-5,87	0,1818	-8,12

Notas:

(a) Vid. nota (a) del cuadro n.º 2.

(b) PIB per cápita final = PIB per cápita inicial + saldo fiscal.

A: Saldo fiscal correspondiente a acciones estructurales.

B: Saldo fiscal correspondiente al presupuesto sin gastos de funcionamiento (vid. cuadro n.º 8).

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En todos estos casos, se verifica que regiones relativamente pobres a escala comunitaria tienen un saldo fiscal negativo (11). Con todo, los flujos fiscales generados por las acciones estructurales tienen un efecto claramente positivo en términos de cohesión, como lo evidencia el he-

cho de que producen una reducción de las desigualdades de renta interregionales del orden del 3,24 por 100 (cuadro n.º 9).

De todas formas, es preciso contrastar más sistemáticamente si existe una relación significativa en-

tre los saldos fiscales originados por las acciones estructurales comunitarias y el nivel de renta. Una elasticidad inferior a la unidad de la renta final, o negativa del saldo fiscal, indicará que los flujos fiscales originados por las acciones estructurales producen una redistribución pro-

CUADRO N.º 10

RELACIÓN ENTRE EL SALDO FISCAL Y EL PIB PER CÁPITA (a) (b)

(A) REGIONES (n=122)				
Var. dependientes	Constante	Var. indep.: lnY	R ² (c)	F
1. ln SFF	0,0029 (0,836) (***)	-0,0655 (-5,448) (***)	0,1916 (0,03647)	29,681 (***)
2. ln SFPSF	0,0047 (1,275)	-0,0839 (-6,608) (***)	0,2607 (0,03850)	43,672 (***)
3. ln YFF	0,0029 (0,836)	0,9345 (77,713) (***)	0,9804 (0,03647)	6.039,3 (***)
4. ln YFPSF	0,0047 (1,275)	0,9161 (72,165) (***)	0,9773 (0,03850)	5.207,8 (***)
(B) PAÍSES (n=15)				
Var. dependientes	Constante	Var. indep.: lnY	R ² (c)	F
1. ln SFF	0,0038 (2,151) (**)	-0,0416 (-5,178) (***)	0,6483 (0,00678)	26,807 (***)
2. ln SFPSF	0,0072 (2,161) (**)	-0,0667 (-4,365) (***)	0,5632 (0,01288)	19,050 (***)
3. ln YFF	0,0038 (2,151) (**)	0,9584 (119,135) (***)	0,9990 (0,00678)	14.193,2 (***)
4. ln YFPSF	0,0072 (2,161) (**)	0,9332 (61,051) (***)	0,9963 (0,01288)	3.727,3 (***)

Notas:

(a) Definición de las variables: SFF = saldo fiscal derivado de las acciones estructurales; SFPSF = saldo fiscal del conjunto del presupuesto sin gastos de funcionamiento. En todos los casos la variable saldo fiscal se expresa como SF/PIB + 1. Y = PIB per cápita regional expresado en índice respecto a la media y en paridades de poder de compra; YFF = Y + SFF y YFPSF = Y + SFPSF.

(b) El cuadro muestra el valor de los parámetros estimados. Entre paréntesis figura el valor del estadístico «t» (***, ** y *) = significación para un intervalo de confianza del 99, 95 y 90 por 100, respectivamente).

(c) Entre paréntesis figura el coeficiente de correlación ajustado por los grados de libertad.

gresiva de la renta (12). El cuadro número 10 (A) ofrece los resultados obtenidos al realizar estos ajustes. En concreto, la fila 1 muestra los resultados alcanzados al efectuar un ajuste logarítmico entre el saldo fiscal y la renta inicial, y la fila 3 entre la renta final y la inicial. En los dos casos, los resultados obtenidos son ampliamente significativos y confirman las hipótesis que habíamos formulado: al aumentar el PIB per cápita de las distintas regiones, empeora significativamente el saldo fiscal producido por las acciones estructurales. En concreto, la elasticidad del saldo fiscal respecto a la renta es de -0,0655. Por su parte, la elasticidad del PIB per cápita final respecto al PIB per cápita inicial es de 0,9345, lo que significa que un aumento del PIB per cápita del 10 por

100 se traduce finalmente en un aumento del 9,3 por 100, después de los flujos fiscales generados por las acciones estructurales (que reducirán el saldo fiscal positivo, o aumentarán el negativo de la región en cuestión). En definitiva, pues, las acciones estructurales provocan unos flujos fiscales que tienen un carácter significativamente redistributivo en un sentido progresivo, aunque ciertamente su impacto en términos totales sea limitado, por el volumen también limitado de estos fondos (en torno del 0,4 por 100 del PIB comunitario).

2. Efectos redistributivos interregionales del conjunto del presupuesto comunitario

El cuadro n.º 8 (B) proporciona los saldos fiscales generados por el conjunto del presupuesto comunitario, y no sólo las acciones estructurales, en las regiones de la UE (13). De nuevo, Azores y Madeira aparecen en los primeros puestos. Para las otras regiones, el saldo fiscal favorable se sitúa entre el 3,1 por 100 y el 10,8 por 100 del PIB. El primer punto que merece ser subrayado es la amplia coincidencia entre las regiones con un saldo fiscal más favorable por el conjunto del presupuesto (excluyendo los gastos atribuibles a la sede de las instituciones) y aquellas que lo tenían a consecuencia de las acciones estructurales. Doce de las quince regiones que encontrábamos antes vuelven a aparecer ahora, lo que indicaría que las políticas estructurales, pese a representar exclusivamente un tercio del gasto total, tienen un efecto determinante en el signo de los flujos redistributivos originados por el presupuesto comunitario. En general, puede afirmarse que las regiones beneficiarias en mayor medida de las acciones estructurales (pobres en relación con la media comunitaria) son también regiones con un fuerte porcentaje de población empleada en la agricultura, y por tanto beneficiarias asimismo de la política agraria común, por lo que el impacto positivo del presupuesto comunitario aparece multiplicado en su intensidad. Las regiones con saldo fiscal más desfavorable son, por lo general, regiones relativamente ricas en términos comunitarios. La ratio saldo fiscal/PIB de las quince que lo tienen más negativo es del orden de -0,7 por 100 a -0,9 por 100 (sin considerar Bruselas y Luxemburgo).

De nuevo, como hacíamos antes, resulta conveniente contrastar la relación existente entre los flujos

fiscales originados por el presupuesto comunitario en las distintas regiones con el PIB per cápita regional. El cuadro n.º 10 (A) ofrece los resultados al realizar un ajuste logarítmico entre el saldo fiscal y la renta inicial (fila 2), y entre la renta final (renta inicial más saldo fiscal) y la renta inicial (fila 4). Los resultados obtenidos son claramente significativos y confirman la hipótesis que habíamos formulado: al aumentar el PIB per cápita de las distintas regiones, empeora sensiblemente el saldo fiscal producido por el presupuesto comunitario. En concreto, la elasticidad del saldo fiscal respecto a la renta inicial es -0,0839. A su vez, la elasticidad de la renta final respecto a la renta inicial es 0,9161, lo que indica que aumentos del PIB per cápita regional del 10 por 100 se convierten, al final, en incrementos del 9,2 por 100, después de tener en cuenta los flujos fiscales originados por el presupuesto comunitario.

En conjunto, la acción del presupuesto comunitario produce una disminución de las desigualdades regionales de renta del orden del 4,86 por 100, una vez incorporados al PIB per cápita regional los flujos fiscales, positivos para unas regiones y negativos para otras, originados por el presupuesto comunitario (cuadro n.º 9). En cualquier caso, esta reducción es mucho más reducida que la que producen los presupuestos nacionales, que puede estimarse en un porcentaje del orden del 40 por 100. Estos presupuestos contribuyen así, de forma más determinante, a la cohesión territorial, si por tal entendemos precisamente la reducción de las desigualdades. Pero también es cierto que su volumen relativo es muy superior al del presupuesto comunitario: el 45 por 100 del PIB, por el 1,2 por 100 de este último. Por lo que cabría concluir que la «eficacia» en términos de cohesión del presupuesto comunitario es superior a la de los nacionales. Mientras que el primero em-

plea el 1,2 por 100 del PIB para reducir las desigualdades en el 4,5-5 por 100, los segundos emplean el 45 por 100 del PIB para reducirlas en un 40 por 100. Otra cuestión es que en una medida muy importante este efecto redistributivo es atribuible a las acciones estructurales, como ponen de manifiesto los resultados de los cuadros n.º 9 y número 10 (14).

3. Efectos redistributivos entre países del presupuesto comunitario

El cuadro n.º 11 proporciona para los estados miembros la misma información que se ha examinado para las regiones: el saldo fiscal, expresado en relación con el PIB originado por las acciones estructurales, así como el producido por el conjunto del presupuesto. A su vez, el cuadro n.º 10 (B) muestra los resultados de las regresiones, al contrastar la relación del saldo fiscal y la renta final con la renta inicial.

Como cabía suponer, las acciones estructurales generan un saldo fiscal positivo en los cuatro países de la cohesión, negativo en todos los demás, y neutro en Italia. Los resultados de las regresiones muestran que existe una relación significativa y de signo negativo entre el PIB per cápita de estos países y los flujos fiscales originados por las acciones estructurales. En concreto, la elasticidad del saldo fiscal respecto al PIB per cápita es de -0,0416. Por su parte, la elasticidad de la renta final respecto a la renta inicial es de 0,9584. Se trata de resultados consistentes con las hipótesis que habíamos formulado, aunque el valor absoluto de las elasticidades es más reducido, unos dos puntos, que cuando realizamos el ajuste con datos regionales, lo que indica que, como es natural, el efecto redistributivo es tanto mayor cuanto menor es la unidad territorial considerada.

Si en lugar de las acciones estructurales, examinamos el conjunto del presupuesto (excluyendo los gastos administrativos), los saldos fiscales positivos aumentan notablemente, y también, aunque con menor intensidad, el valor absoluto de los negativos. Se produce aquí el mismo efecto que ya detectábamos al analizar las regiones, y por la misma causa: mientras que la incidencia de los gastos agrícolas tiende a potenciar los recursos comunitarios recibidos por las regiones pobres, que ya eran las grandes beneficiarias de las acciones estructurales, y sirve en este caso para atenuar el saldo negativo de muchos estados miembros (cuadro n.º 11).

IV. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES

1. Acciones estructurales y crecimiento regional

Existe una extensa literatura sobre los efectos de la inversión pública sobre el crecimiento económico y, por lo que se refiere al ámbito de la UE, disponemos de diversos estudios y estimaciones que tratan de evaluar los efectos de las acciones estructurales sobre las regiones y territorios beneficiarios de los mismos. De hecho, las reglamentaciones comunitarias prevén la realización obligatoria de estudios de evaluación de las políticas estructurales, tanto *ex ante* como *ex post*, y como a lo largo de su realización (*on going*).

El *Sexto informe sobre la situación [...] de las regiones* destaca, no obstante, las indudables limitaciones de estos estudios (15). En primer lugar, las evaluaciones de tipo macroeconómico se hallan muy a menudo con la dificultad insalvable de aislar adecuadamente los efectos del instrumento analizado (en este caso, las acciones estructura-

CUADRO N.º 11

**EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS A ESCALA DE PAÍSES DE LOS INSTRUMENTOS
DE COHESIÓN Y DEL CONJUNTO DEL PRESUPUESTO
(Media del período 1993-99)**

PAÍSES	FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN				PAÍSES	TOTAL PRESUPUESTO SIN GASTOS DE FUNCIONAMIENTO			
	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Índice PIB-95 PPS/hab. UE=100		Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Índice PIB-95 PPS/hab. UE=100
Portugal.....	4.109,5	3.648,7	3,1	70	Irlanda.....	3.399,3	2.823,5	4,9	93
Grecia.....	4.103,3	3.594,6	3,0	66	Grecia.....	7.003,1	5.579,5	4,7	66
Irlanda.....	1.324,0	1.118,3	1,9	93	Portugal.....	5.432,8	4.143,1	3,5	70
España.....	6.801,9	4.932,6	0,9	77	España.....	12.808,9	7.577,5	1,5	77
Italia.....	3.573,2	71,5	0,0	103	Dinamarca.....	1.213,2	253,2	0,2	113
Finlandia(*).....	207,0	-78,1	-0,1	97	Finlandia.....	819,8	22,0	0,0	97
Reino Unido.....	1.801,9	-1.057,5	-0,1	96	Italia.....	9.443,2	-356,0	0,0	103
Francia.....	1.803,7	-2.158,7	-0,2	105	Francia.....	10.398,6	-690,1	-0,1	105
Austria(*).....	236,1	-324,2	-0,2	111	Reino Unido.....	6.560,6	-1.441,6	-0,1	96
Suecia(*).....	188,4	-348,5	-0,2	102	Bélgica.....	1.888,7	-398,2	-0,2	114
Alemania.....	2.308,3	-3.544,6	-0,2	111	Holanda.....	2.116,9	-762,7	-0,3	108
Dinamarca.....	102,3	-240,8	-0,2	113	Austria.....	1.098,8	-469,3	-0,3	111
Holanda.....	262,0	-766,9	-0,3	108	Suecia.....	953,0	-549,5	-0,4	102
Bélgica.....	276,4	-540,8	-0,3	114	Alemania.....	7.553,2	-8.825,9	-0,6	111
Luxemburgo.....	18,1	-85,8	-0,7	168	Luxemburgo.....	94,3	-196,4	-1,7	168

(*) Media del período 1995-99.

Fuente: Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y elaboración propia.

les) sobre el objetivo perseguido (el crecimiento del empleo y del PIB regional), dadas las múltiples interrelaciones de todo tipo, directas e indirectas, que existen entre estas variables. Puede ocurrir, por ejemplo, que se aprecie una correlación positiva, pero ello no permite inferir necesariamente una relación de causalidad entre ellas si no se ha definido de forma muy rigurosa el marco analítico y se han empleado las técnicas econométricas más apropiadas. En segundo lugar, el *Sexto informe* advierte de la dificultad de utilizar datos desagregados territorialmente y limita sus evaluaciones al efecto de las acciones estructurales sobre los cuatro países de la cohesión, considerado cada uno de ellos agregadamente.

En consonancia con la misma línea de análisis que hemos seguido en este trabajo, el informe señala que el efecto económico de las ayudas estructurales sobre el crecimiento de la renta se produce por una doble vía. Por una parte, existe

el impacto directo (que el informe denomina efecto *keynesiano*) que producen los flujos de renta sobre el PIB regional. Por otra, el efecto, mucho más difícil de evaluar, que se produce a medio y largo plazo al aumentar el potencial productivo de los territorios beneficiarios de las ayudas. El informe proporciona las simulaciones realizadas por distintos estudios elaborados con la ayuda de modelos macro-económicos (16). De acuerdo con los mismos, se puede afirmar que los fondos estructurales han permitido que los cuatro países de la cohesión tuvieran un crecimiento adicional del PIB, en relación con el que hubieran tenido en ausencia de estos fondos, de porcentajes comprendidos entre el 0,1 por 100 y el 1 por 100, según los países y los modelos empleados. España, en concreto, habría experimentado un crecimiento adicional de 0,1 por 100-0,5 por 100.

También el *Segundo informe sobre la cohesión económica y social* en la Unión Europea recoge los es-

tudios de evaluación sobre los efectos macroeconómicos de las políticas estructurales (17). Los resultados obtenidos por los distintos modelos (Hermin y Quest II, por ejemplo) indican que el impacto de estas acciones es especialmente importante en Grecia y Portugal, tanto en términos de PIB como de empleo o inversión privada (18).

En el apartado anterior hemos examinado el impacto directo sobre el PIB de las acciones estructurales, así como del resto de las políticas comunitarias. Ahora resulta también conveniente examinar hasta qué punto los fondos estructurales (incluyendo el Fondo de Cohesión) tienen un efecto significativo sobre el crecimiento del PIB de las distintas regiones. No disponemos de series suficientemente largas a escala regional para tratar de verificar la existencia de una influencia a largo plazo en este sentido. En cambio, existen estimaciones recientes de los gastos realizados en concepto de acciones estructurales en las dis-

tintas regiones para el período 1995-1997 (19), lo que nos permite examinar con alguna profundidad la relación entre ambas variables a escala regional.

El cuadro n.º 12 muestra los resultados obtenidos al realizar un ajuste logarítmico entre ambas variables. La fila 2 muestra la relación entre el crecimiento del PIB regional per cápita entre 1995 y 1998 y los fondos estructurales per cápita recibidos por la región a lo largo de estos años. Como se puede observar, existe una relación significativa y de signo positivo entre ambas variables. Cuanto más elevados son los fondos estructurales recibidos por una región, mayor es su tasa de crecimiento durante este período. En concreto, la elasticidad entre ambas variables es de 0,0190, lo que indica que aumentos del 10 por 100 en los fondos estructurales per cápita se traducen en incrementos del 0,19 por 100 en la tasa de variación del PIB per cápita.

Sin embargo, la correlación entre los fondos estructurales y el crecimiento del PIB podría estar fuertemente condicionada por la existencia de un proceso de convergencia regional (20). Es decir, si resulta-

ra cierto que las regiones con menor nivel de renta experimentan un mayor crecimiento, la variable fondos estructurales (que se canalizan fundamentalmente hacia las regiones de menor nivel de renta) podría en parte recoger el efecto de esta otra variable. Al realizar un ajuste entre el crecimiento regional durante este período y el PIB per cápita inicial (correspondiente al año 1995), obtenemos un resultado ampliamente significativo y de signo negativo (fila 1 del cuadro n.º 12). Las regiones con menor nivel de renta han experimentado a lo largo de estos años un crecimiento significativamente más elevado que las más ricas (el coeficiente de regresión es $-0,0950$).

El ajuste realizado teniendo en cuenta el efecto conjunto de ambas variables (fila 3 del cuadro n.º 12) permite mantener la hipótesis de convergencia: las regiones de menor nivel de PIB per cápita experimentan un mayor crecimiento que las de PIB per cápita más elevado, si bien la introducción de la variable fondos estructurales ha reducido considerablemente la significatividad de la variable PIB per cápita inicial, y también el valor absoluto de la elasticidad, que pasa de $-0,0950$

a $-0,0617$. Por su parte, la variable fondos estructurales per cápita continúa mostrando el signo positivo indicado, pero el coeficiente de regresión se ha reducido a la mitad y la variable ha dejado de ser significativa. Estos resultados subrayan, sin duda, el efecto positivo de los fondos estructurales sobre el crecimiento regional, pero también ponen de relieve la necesidad de disponer de series temporales más largas para poder profundizar en el análisis, sobre todo a escala regional.

2. Acciones estructurales e inversión pública

Como se ha señalado, los fondos estructurales deben ser gestionados de acuerdo con el principio de adicionalidad, lo que significa que su importe debe añadirse, y no substituir, al de la inversión pública que en su ausencia hubieran llevado a cabo las administraciones públicas nacionales. Ciertamente, resulta difícil determinar de forma inequívoca hasta que punto los fondos estructurales sirven para una u otra cosa, puesto que, en definitiva, el análisis debe partir inevitablemente de la proyección de un comportamiento temporal determina-

CUADRO N.º 12

EFFECTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES SOBRE EL CRECIMIENTO REGIONAL (a) (b)

Var. dependientes	Constante	Var. indep.: In PIBpc95	Var. indep.: In FEpc	R ² (3)	F	N (d)
1. In (PIBpc98/PIBpc95)	1,0789 (5,608) (***)	-0,0950 (-4,771) (***)		0,1525 (0,060400)	22,767 (***)	122
2. In (PIBpc98/PIBpc95)	0,1960 (20,780) (***)		0,0190 (4,526) (***)	0,1387 (0,060889)	20,485 (***)	122
3. In (PIBpc98/PIBpc95)	0,7735 (2,584) (***)	-0,0617 (-1,930) (**)	0,0089 (1,328)	0,1578 (0,060209)	12,338 (***)	122
4. In (PIBpc98).....	1,0789 (5,608) (***)	0,9050 (45,441) (***)		0,9446 (0,060400)	2.064,9 (***)	122
5. In (PIBpc98).....	9,5529 (358,4) (***)		-0,1452 (-12,217) (***)	0,5506 (0,172060)	149,2 (***)	122
6. In (PIBpc98).....	0,7735 (2,584) (***)	0,9383 (29,343) (***)	0,0089 (1,328)	0,9450 (0,060209)	1.039,9 (***)	122

Notas:

(a) Definición de las variables: PIBpc = PIBpc expresado en PPS; FE = Gastos per cápita realizados en concepto de acciones estructurales.

(b) El cuadro muestra el valor de los parámetros estimados. Entre paréntesis figura el valor del estadístico «t»

(***, ** y *) = significación para un intervalo de confianza del 99, 95 y 90 por 100, respectivamente).

(c) Entre paréntesis figura el coeficiente de correlación ajustado por los grados de libertad.

(d) La muestra esta compuesta por las observaciones correspondientes al período 1995-97 de las 122 regiones (vid. anexo 1).

Cuadro N.º 13

INVERSIÓN PÚBLICA Y FONDOS ESTRUCTURALES EN LA UNIÓN EUROPEA

	PORCENTAJE INVERSIÓN PÚBLICA (a) / PIB			PORCENTAJE FONDOS ESTRUCTURALES (b) / PIB			PORCENTAJE FONDOS ESTRUCTURALES (b) / INVERSIÓN PÚBLICA (a)		
	1986-92	1993-98	1986-98	1986-92	1993-99	1986-99	1986-92	1993-98	1986-98
Bélgica.....	1,73	1,42	1,58	0,08	0,14	0,11	5,0	9,4	7,0
Dinamarca.....	1,67	1,75	1,71	0,08	0,09	0,08	4,7	5,4	5,0
Alemania.....	2,47	2,27	2,38	0,04	0,15	0,09	1,6	6,8	4,0
Grecia.....	3,07	3,32	3,18	1,41	2,98	2,19	45,7	72,8	58,2
España.....	4,17	3,55	3,88	0,45	1,15	0,80	10,6	32,9	20,9
Francia.....	3,36	3,13	3,25	0,12	0,16	0,14	3,5	4,8	4,1
Irlanda.....	2,27	2,25	2,26	1,68	1,75	1,71	78,1	81,9	79,8
Italia.....	3,33	2,37	2,88	0,19	0,30	0,24	5,6	12,1	8,6
Holanda.....	2,09	1,98	2,04	0,05	0,09	0,07	2,3	4,7	3,4
Austria.....	3,37	2,88	3,15		0,15 (c)	0,15 (c)		5,4 (c)	5,4 (c)
Portugal.....	3,39	4,02	3,68	1,67	3,10	2,39	48,5	78,3	62,3
Finlandia.....	3,66	2,77	3,25		0,21 (c)	0,21 (c)		8,0 (c)	8,0 (c)
Suecia.....	2,46	2,22	2,35		0,10 (c)	0,10 (c)		4,9 (c)	4,9 (c)
Reino Unido...	1,90	1,53	1,73	0,17	0,15	0,16	9,4	11,3	10,3
EUR 14 (d)	2,81	2,43	2,64	0,19	0,33	0,26	6,7	13,3	9,8

(a) Incluye transferencias de capital.

(b) Incluyendo el Fondo de Cohesión.

(c) 1995-1999.

(d) Sin incluir Luxemburgo.

Fuente: *European Economy*.

do, presumiendo que se mantienen las circunstancias del pasado, lo cual no siempre es correcto.

Por ello, puede resultar interesante examinar los datos básicos concernientes a la evolución de la inversión pública y de los fondos estructurales durante el período 1986-1998. El cuadro n.º 13 ofrece las cifras correspondientes a las *razones* inversión pública/PIB, fondos estructurales/PIB y fondos estructurales/inversión pública para los países de la UE. Algunos puntos merecen ser subrayados:

— En primer lugar, hay que destacar que, en general, a lo largo del período considerado, ha tendido a disminuir la importancia de la inversión pública respecto al PIB. Desagregando este período en dos subperíodos (1986-1992 y 1993-1998), en dos de los catorce países de la UE (no incluimos Luxemburgo) ha aumentado la inversión pública en el segundo período (Grecia y Portugal), en dos se ha mantenido (Dinamarca e Irlanda) y en diez

ha disminuido. Esta disminución es sólo moderada en muchos de ellos y especialmente pronunciada en Italia, Finlandia, Austria y España. La reducción de la inversión pública es, además, más acusada durante los últimos años del segundo subperíodo, de forma que podríamos afirmar que esta tendencia más bien se ha intensificado a lo largo del tiempo.

— En segundo lugar, hay que subrayar que la situación es muy diferente en los distintos países. Refiriéndonos, por ejemplo, al año 1998, el porcentaje de inversión pública sobre el PIB oscila entre el 4,5 por 100 de Portugal y el 1,2 por 100 del Reino Unido, y el de la media del subperíodo 1993-1998 entre el 4,0 por 100, también de Portugal, y el 1,4 por 100 de Bélgica (cuadro n.º 13). Los países con una inversión pública más elevada respecto al PIB son, además de Portugal, España, Grecia y Francia, todos ellos por encima del 3 por 100 del PIB; y los que muestran porcentajes más reducidos son, aparte de

Bélgica y el Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Alemania y Suecia, todos ellos con porcentajes inferiores al 2 por 100.

— En tercer lugar, por lo que se refiere a la evolución de los fondos estructurales, cabe constatar el fuerte incremento que éstos han experimentado en el período comprendido entre 1986 y 1999. Entre el subperíodo 1986-1992 y el subperíodo 1993-1999 han doblado su importancia, pasando del 0,19 por 100 al 0,33 por 100 en relación con el PIB en el conjunto de la Unión Europea. Este aumento, observable en todos los países de la UE, es especialmente pronunciado, lógicamente, en los cuatro de la cohesión. En Portugal han pasado del 1,67 por 100 al 3,10 por 100 del PIB; en Grecia, del 1,41 por 100 al 2,98 por 100; en Irlanda, del 1,68 por 100 al 1,75 por 100, y en España, del 0,45 por 100 al 1,15 por 100 del PIB.

— En cuarto lugar, y en cierta manera como corolario de los puntos anteriores, es preciso resaltar la

importante contribución de los fondos estructurales a la financiación de la inversión pública de los distintos países, que es especialmente determinante en los de la cohesión: en Irlanda ha supuesto el 81,9 por 100 de la inversión pública total durante el período 1993-1998; en Portugal, el 78,3 por 100; y en Grecia, el 72,8 por 100. En España, aunque bastante menos que en estos tres países, ha significado un apreciable 32,9 por 100 durante este período, y más del 40 por 100 en los tres últimos años. Esta importancia ha ido en aumento en la medida en que la potenciación de los fondos estructurales ha coincidido en el tiempo con la tendencia a la reducción de la inversión pública, provocada por el proceso de ajuste presupuestario que han llevado a cabo casi todos los países en la segunda mitad de la década de los noventa.

Tenemos así, por una parte, que la inversión pública más bien ha tendido a disminuir en los distintos países de la UE a lo largo de la década de los noventa, y por otra, que los fondos estructurales han aumentado su importancia. Como consecuencia de los dos hechos, la contribución de las acciones estructurales a la financiación de la inversión pública en los distintos países, y especialmente en los de la cohesión, ha adquirido una importancia extraordinaria. Este hecho tiene implicaciones de distinto tipo. Una de ellas, y no menor, es hasta qué punto en estos países se han podido producir distorsiones importantes (tanto en el terreno de la equidad como en el de la eficiencia) en la localización territorial de la inversión pública. En los otros tres países de la cohesión, este problema es más relativo, puesto que en ellos es todo el país que es considerado objetivo 1 a efectos de los fondos estructurales, pero en España, donde ello no es así, la fuerte dependencia de la inversión pública global respecto de los fondos estructurales puede

haber provocado una importante subinversión en los territorios que no son objetivo 1.

Sin embargo, con ser indudablemente una problemática de gran interés, la cuestión que ahora pretendemos examinar no es ésta, sino hasta qué punto los fondos estructurales han potenciado la inversión pública realizada por los distintos países, o más bien han tendido a reemplazarla. Para ello, contrastamos, mediante un simple ajuste lineal, la relación entre las *ratios* inversión pública/PIB y fondos estructurales/PIB, este último como variable explicativa. En principio, cabe suponer que un aumento de los fondos estructurales conducirá a un aumento de la inversión pública. Si se cumple el principio de adicionalidad, este incremento deberá ser igual o mayor que el de la financiación obtenida con los propios fondos estructurales. De manera que un coeficiente de regresión igual o superior a la unidad confirmaría la existencia del principio de adicionalidad, y un coeficiente inferior a uno indicaría que se produce un cierto efecto sustitución de la inversión pública financiada por recursos nacionales por inversión financiada con fondos comunitarios (21). Para evitar posibles problemas de endogeneidad (la variable independiente está comprendida en la dependiente), se ha contrastado también la relación de la variable fondos estructurales/PIB, como variable explicativa, con la variable inversión pública, neta de fondos estructurales, sobre el PIB. El coeficiente de regresión deberá ser ahora menor exactamente en una unidad al obtenido antes (22), y la existencia de adicionalidad requerirá que el coeficiente de regresión obtenido sea igual o mayor que cero.

El cuadro n.º 14 presenta los resultados obtenidos al realizar las contrastaciones para los distintos países, así como para el conjunto de la UE y con datos combinados de todos los países. Para cada país, se

ha utilizado como muestra la serie temporal de las observaciones anuales entre 1986 y 1998, ambos incluidos. Los resultados obtenidos son bastante significativos en siete de los once países (no se han incluido Luxemburgo ni los tres países de la última ampliación, por no disponer de una serie suficientemente larga), así como para el conjunto de la UE y para las estimaciones realizadas con observaciones combinadas de todos los países. En los casos de Grecia, Portugal y en el *pool* de datos, obtenemos resultados relativamente satisfactorios, de conformidad con lo que probablemente cabía esperar. Existe una relación significativa y de signo positivo entre los fondos estructurales y la inversión pública. El coeficiente de regresión de la primera ecuación es inferior a la unidad, y el de la segunda, negativo, lo que indicaría que se produce un importante efecto sustitución, y en los tres casos el valor es, además, relativamente semejante (del orden de 0,30-0,40).

Esto significaría que cuando se recibe una cantidad determinada en concepto de fondos estructurales, se produce un aumento de la inversión pública total, pero por un importe inferior al de los recursos recibidos. Se produce así un doble efecto: aumento de la inversión pública total (por un 40 por 100, aproximadamente, de las ayudas recibidas) y disminución de la inversión pública financiada con recursos nacionales (por un 60 por 100, aproximadamente, de estas ayudas). Estos resultados son, sin duda, reveladores, y más teniendo en cuenta que son los obtenidos en dos de los países que más se benefician de las acciones estructurales. Sin embargo, en no pocos países el signo del coeficiente de regresión es negativo, lo que resulta relativamente incongruente con lo que cabía esperar, ya que indicaría que un aumento de los fondos estructurales va unido aparentemente a una disminución del conjunto de la inversión pública.

CUADRO N.º 14

IMPACTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA (a) (b)

<i>Países(c)</i>	<i>Var. dependientes</i>	<i>Constante</i>	<i>Var. indep.: FE/PIB</i>	<i>R²(d)</i>	<i>F</i>	<i>N (e)</i>
Bélgica	I/PIB	2,0830 (6,350) (***)	-4,7826 (-1,585)	0,1119 (0,33726)	2,512	13
	(I-FE)/PIB	2,0651 (6,226) (***)	-5,7826 (-1,916) (*)	0,1821 (0,337263)		
Dinamarca	I/PIB	1,7812 (10,820) (***)	-0,8687 (-0,465)	-0,0699 (0,16604)	0,216	13
	(I-FE)/PIB	1,7812 (10,820) (***)	-1,8687 (-1,001)	0,0001 (0,16604)		
Alemania	I/PIB	2,6583 (28,317) (***)	-3,2443 (-3,724) (***)	-0,51744 (0,20084)	13,867 (***)	13
	(I-FE)/PIB	2,6583 (28,317) (***)	-4,2443 (-4,872) (***)	0,6545 (0,20084)		
Grecia	I/PIB	2,6111 (12,332) (***)	0,3061 (2,844) (***)	0,3714 (0,23306)	8,090 (*)	13
	(I-FE)/PIB	2,6111 (12,332) (***)	-0,6939 (-6,447) (***)	0,7717 (0,23306)		
España	I/PIB	4,3906 (12,388) (***)	-0,6644 (-1,616)	0,1183 (0,598597)	2,611	13
	(I-FE)/PIB	4,3906 (12,388) (***)	-1,6644 (-4,048) (***)	0,5618 (0,598597)		
Francia	I/PIB	3,6228 (15,129) (***)	-2,7668 (-1,577)	0,11016 (0,18314)	2,486	13
	(I-FE)/PIB	3,6228 (15,129) (***)	-3,7668 (-2,146) (*)	0,2311 (0,18314)		
Irlanda	I/PIB	2,7071 (4,209) (***)	-0,2541 (-0,706)	-0,0437 (0,440472)	0,498	13
	(I-FE)/PIB	2,7071 (4,209) (***)	-1,2541 (-3,483) (***)	0,4812 (0,440472)		
Italia	I/PIB	3,7101 (8,864) (***)	-3,5391 (-2,073) (*)	0,21564 (0,46562)	4,299 (*)	13
	(I-FE)/PIB	3,7101 (8,864) (***)	-4,5391 (-2,659) (**)	0,3360 (0,46562)		
Holanda	I/PIB	2,1694 (35,542) (***)	-1,9016 (-2,314) (**)	0,2662 (0,08230)	5,354 (**)	13
	(I-FE)/PIB	2,1694 (35,542) (***)	-2,9016 (-3,531) (***)	0,4886 (0,08230)		
Portugal	I/PIB	2,7543 (15,017) (***)	0,3933 (5,375) (***)	0,6992 (0,232869)	28,889 (***)	13
	(I-FE)/PIB	2,7543 (15,017) (***)	-0,6067 (-8,291) (***)	0,8495 (0,232869)		
Reino Unido	I/PIB	2,1031 (2,888) (***)	-2,2061 (-0,517)	-0,0650 (0,384724)	0,267	13
	(I-FE)/PIB	2,1031 (2,888) (***)	-3,2061 (-0,751)	-0,0377 (0,384724)		
UE (f)	I/PIB	3,2505 (19,506) (***)	-2,5249 (-3,923) (***)	0,5453 (0,174399)	15,392 (***)	13
	(I-FE)/PIB	3,2505 (19,506) (***)	-3,5249 (-5,477) (***)	0,7073 (0,174399)		
UE	I/PIB	2,3038 (13,538) (***)	0,4338 (2,841) (***)	0,2275 (0,686848)	8,069 (***)	25
Pool de datos (g)	(I-FE)/PIB	2,3038 (13,538) (***)	-0,5662 (-3,707) (***)	0,3468 (0,686848)	13,741 (***)	25
UE	I/PIB	2,3113 (31,063) (***)	0,4379 (6,435) (***)	0,2078 (0,744719)	41,404 (***)	155
Pool de datos (h)	(I-FE)/PIB	2,3114 (31,063) (***)	-0,5621 (-8,261) (***)	0,3039 (0,744719)	68,242 (***)	155

Notas: (a) Definición de las variables: I = inversión pública; FE =Gastos realizados en concepto de acciones estructurales (vid. cuadro n.º 13).

(b) El cuadro muestra el valor de los parámetros estimados. Entre paréntesis figura el valor del estadístico «t».

(***, ** y *) = significación para un intervalo de confianza del 99, 95 y 90 por 100, respectivamente.

(c) No se incluyen Austria, Suecia y Finlandia, para los que no se dispone de una serie suficientemente larga; tampoco Luxemburgo al no disponer de la serie completa de datos.

(d) Entre paréntesis figura el coeficiente de correlación ajustado por los grados de libertad.

(e) La muestra corresponde a observaciones anuales para el periodo 1986-1998.

(f) La muestra corresponde a la media de los países de la UE (excluyendo Luxemburgo) para cada uno de los años del periodo 1986-1998.

(g) La muestra está compuesta por observaciones correspondientes a la media de los periodos 1986-1992 (para 11 países) y 1993-1998 (para 14 países).

(h) La muestra está compuesta por observaciones anuales para el periodo 1986-1998 (para 11 países) y para el periodo 1995-1998 (para 3 países).

Estos resultados aconsejarían profundizar, en futuros estudios, en el análisis de esta relación, tomando en consideración algunos factores adicionales, como la existencia de tendencias temporales que pueden incidir muy fuertemente en los resultados de las regresiones (23), el comportamiento de la inversión privada y la influencia de posibles efectos cruzados entre las distintas variables examinadas.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES EN LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN (24)

1. En la década de los noventa, se han reducido las desigualdades territoriales en el ámbito de la Unión Europea, tanto entre países como entre regiones, aunque han aumentado en el interior de los principales países. Podemos afirmar, por una parte, que se ha producido un aumento de la cohesión interterritorial; por otra parte, que la acción del sector público ha contribuido a ello, propiciando flujos de renta interregional de carácter progresivo. Ha existido, pues, en un grado determinado, una política pública que ha propiciado la solidaridad interterritorial. La ampliación producirá un aumento de las disparidades interregionales en la UE, que pondrá seriamente a prueba la eficacia de estas políticas.

2. Las políticas públicas de cohesión se materializan a través de dos vías: por una parte, mediante las acciones explícitamente denominadas de desarrollo regional; por otra, por medio del conjunto de políticas presupuestarias que, aun sin proponérselo explícitamente, generan flujos de renta interterritoriales, por el hecho de que el patrón de distribución territorial del gasto público entre los individuos es distinto al de los impuestos. Por lo que se refiere a las políticas específicamente orientadas a la cohesión territorial, y con vistas a la amplia-

ción, cabría destacar tres puntos esenciales: 1) el mérito fundamental de la reducción de las desigualdades territoriales cabe atribuirlo al efecto de las acciones estructurales; 2) los recursos destinados a estas políticas parecen haber tenido, por una parte, un impacto inmediato, asociado a los flujos directos de renta originados por las mismas, y por otra, un impacto más a medio y largo plazo, vinculado al fortalecimiento de los factores endógenos de crecimiento; 3) los fondos estructurales han sustituido en buena medida recursos nacionales destinados a inversión pública.

3. Los estudios realizados por la Comisión parten del supuesto de que la ampliación puede llevarse a cabo, manteniendo el límite actual del 0,45 por 100 del PIB destinado a acciones estructurales. Si estos gastos fueran subvenciones automáticas, de carácter abierto y vinculadas a unos niveles de renta o riqueza determinados expresados en términos absolutos, es evidente que la ampliación comportaría un importante incremento del montante destinado a las acciones estructurales, puesto que los países candidatos tienen, en conjunto, un PIB per cápita del orden del 35 al 40 por 100 de la media comunitaria (25). Pero ello no tiene porque ser así tratándose, como es el caso, de unas subvenciones cuya cuantía global es cerrada y se determina mediante una negociación política y cuyos criterios de distribución se establecen ad hoc. Con todo, el impacto de la ampliación sobre el montante de los fondos dependerá, finalmente, de cómo se planteen las cosas. Existen, al respecto, dos alternativas extremas: una es establecer primero el objetivo a que se aspira en términos de cohesión territorial (es decir, de reducción de las desigualdades de renta) y calcular después los medios que se necesitan para ello, que pueden ser cuantiosos; otra es partir de los medios efectivamente disponibles para realizar estas políticas, y

después comprobar qué objetivos se pueden alcanzar con los mismos. La política es siempre, de hecho, una transacción entre estos dos planteamientos, puesto que los objetivos deseables están necesariamente sometidos a las restricciones de los recursos limitados de que se dispone para alcanzarlos.

4. De todas formas, el mantenimiento de las políticas de cohesión en un contexto de ampliación plantea la cuestión de si el presupuesto comunitario, en su estructura y dimensiones actuales, es el mecanismo apropiado, o bien resultará inevitable revisarlo. A nuestro parecer, es difícil que después de la ampliación puedan llevarse a cabo políticas de cohesión realmente eficaces con un presupuesto que representa sólo el 1,2 por 100 del PIB. No porque con esto no resulte posible desarrollar políticas regionales, sino porque es probable que el presupuesto comunitario deba desempeñar un papel más activo del que realiza actualmente en la segunda vía, la de la redistribución regional invisible, que tiene lugar mediante la prestación de servicios. No se puede descartar que la ampliación pueda conducir a un aumento del presupuesto comunitario, por la vía de la progresiva asunción de responsabilidades financieras por parte del nivel de gobierno comunitario en orden a asegurar unos niveles mínimos de servicios básicos en todo el territorio de la Unión. Estas responsabilidades podrían dar lugar a la provisión y la gestión directa de determinados servicios por el gobierno comunitario, o bien, más probablemente, a la aprobación de unos *standards* mínimos y la creación de mecanismos financieros de nivelación a cargo del presupuesto comunitario. Tan poco realista es pretender que el presupuesto comunitario alcance niveles semejantes a los del gobierno central en los estados federales (en Estados Unidos, tal vez el menos fuerte, representa el 25 por 100 del PIB, y el 19 por 100 sin

defensa) como pensar que después de la ampliación todo podrá continuar igual.

5. Es evidente que la ampliación cambia la posición de los países en lo que hemos denominado el «mapa de la solidaridad territorial», en la medida en que se modifica su situación relativa en términos de PIB per cápita respecto a la media comunitaria. Y es lógico que cambie también el saldo fiscal (positivo o negativo, según los casos) que tienen ahora en relación con el presupuesto comunitario, puesto que, en definitiva, es el nivel de renta relativo el que determina, en última instancia, el saldo fiscal. Por ejemplo, hoy España tiene un saldo fiscal positivo de alrededor de 8.000-8.500 millones de euros (en torno del 1,5 por 100 del PIB), mientras que la RFA tiene un saldo fiscal negativo del orden de 14.000 millones de euros (alrededor del 0,7 por 100 del PIB). Pues bien, la ampliación modifica la posición relativa de ambos, que mejoran su situación respecto a la media, y al mismo tiempo incorpora nuevos países que tienen una posición relativa claramente peor. Si estos países deben ser beneficiarios de las políticas comunitarias, y el saldo fiscal positivo que reciban debe guardar una cierta relación con su posición relativa en términos de PIB per cápita, está claro que los dos, tanto España como la RFA, deberán hacer un esfuerzo de solidaridad. España deberá recibir menos, pero no cero, y la RFA deberá aportar más. En este sentido, ni parece aceptable el planteamiento de querer hacer recaer todo el esfuerzo de solidaridad que comportará la ampliación sobre las espaldas de los países que actualmente son contribuyentes netos, ni, en el otro extremo, el de querer mantener, por parte de estos países, sus niveles actuales de aportaciones, tratando de hacer recaer todo el esfuerzo de solidaridad sobre los países que son actualmente los principales beneficiarios del presupuesto comunitario.

rio. La solidaridad depende, en definitiva, de la posición relativa de los distintos territorios dentro del territorio global en el que se producen los flujos fiscales.

6. En cualquier caso, está claro que la aplicación de las políticas de cohesión en los países de la ampliación no podrá efectuarse mecánicamente, como una mera traslación, *mutatis mutandis*, de las que ahora se vienen aplicando en la Europa a quince. Hay distintas razones, que en buena medida tienen que ver con la capacidad de gestión y con las posibilidades financieras de los nuevos estados miembros, que aconsejan una reflexión a fondo. En primer lugar, la capacidad de gestión de las administraciones de estos países es limitada, y no está claro que el modelo actual, fuertemente descentralizado a nivel de estados miembros, sea directamente aplicable. En segundo lugar, y en parte ligado a lo que se ha apuntado, es posible que sea deseable un control más directo sobre los proyectos a financiar, y que tal vez resulte necesario revisar el actual sistema de programación. En tercer lugar, es dudoso que los estados miembros estén en condiciones de efectuar las aportaciones que exige el sistema de cofinanciación actualmente en vigor sin poner gravemente en peligro su estabilidad presupuestaria. En cuarto lugar, finalmente, si los fondos estructurales pueden producir siempre, como se ha dicho en un apartado anterior, problemas serios de desincentivos, mucho más grave podría ser este efecto en países relativamente más pobres como son los actuales candidatos a la ampliación.

NOTAS

(1) En este apartado, nos limitamos a examinar la evolución de la desigualdad con índices simples que miden la situación en distintos momentos temporales. No elaboramos, pues, ningún indicador de una mayor complejidad, como serían, por ejemplo, los que, por una u otra vía, relacionan renta final y renta inicial

de las distintas unidades, mediante el cálculo de su elasticidad, con la hipótesis de que las regiones más pobres al inicio deberán crecer más para que se produzca convergencia.

(2) En este apartado no se examinan los efectos distributivos interterritoriales de la acción del sector público central de los distintos países, teniendo en cuenta los saldos fiscales originados en las distintas regiones. Distintos trabajos (DAVEZIES *et al.*, 1996, y CASTELLS, 1998) demuestran que el efecto redistributivo de la acción del sector público es mayor en España que en otros países. De manera que, al examinar los desequilibrios interterritoriales en España, deberíamos tener en cuenta estos dos aspectos: 1) el punto de partida, en términos de PIB, muestra unas menores desigualdades en España que en los otros grandes países de la UE, salvo el Reino Unido; 2) sobre esta situación, el sector público realiza una acción redistributiva a escala territorial más potente que en estos otros países. No debe, por tanto, sorprender que las desigualdades en términos de renta familiar disponible sean en España mucho más reducidas que en otros países.

(3) Para un tratamiento más completo de los problemas de polarización relacionados con la distribución regional de la renta, *vid.*, en particular, ESTEBAN y VIVES (1994) y ESTEBAN (1999).

(4) Obsérvese que ello no supone una mayor tasa de crecimiento; con una misma variación de puntos porcentuales (de la forma en que se realiza el cálculo en el cuadro n.º 4), las regiones pobres experimentan una mayor tasa de crecimiento que las ricas.

(5) *Vid.* CASTELLS (1999: 16-17).

(6) Esta cuestión ha sido tratada en diversos trabajos; *vid.* DAVEZIES *et al.* (1996), CASTELLS y PARELLADA (1998) y CASTELLS (1998).

(7) CASTELLS (2000: 40).

(8) Existe, no obstante, un régimen transitorio de ayudas para aquellas regiones que, estando en el objetivo 1 en el año 1999, dejen de cumplir este criterio a partir del año 2000.

(9) En concreto, el cuadro presenta los saldos fiscales de las quince regiones que muestran un saldo más favorable y las quince que lo tienen más desfavorable, mientras que en el anexo 1 se pueden hallar los datos correspondientes al conjunto de las regiones europeas.

(10) *Vid.* ESPASA (2000). También MALUQUER y RUBIRALTA (1993), y CORREA y MALUQUER (1998), para la imputación de los flujos presupuestarios comunitarios correspondientes a las regiones españolas.

(11) De nuevo, no se pueden alcanzar conclusiones globales, y sobre todo no se pueden realizar comparaciones válidas entre regiones de distintos países, sin tener en cuenta los efectos redistributivos a escala regional de los presupuestos nacionales, que, como ha quedado dicho, son mucho más potentes que los del comunitario. Así, por ejemplo, algunas de las regiones francesas que se

han citado son relativamente pobres a escala nacional, y tienen por consiguiente un saldo fiscal favorable, que compensa más que sobradamente el saldo fiscal negativo que tienen en términos comunitarios; mientras que algunas de las españolas son relativamente ricas a escala nacional, y tienen un saldo fiscal desfavorable (en algunos casos bastante apreciable) que viene a añadirse, en este caso, al que tienen en el ámbito comunitario. *Vid.*, para más detalle, DAVEZIES *et al.* (1996) y CASTELLS (1998).

(12) En efecto, definimos $YF=Y+SF$, donde YF =renta final, Y =renta inicial, SF =saldo fiscal. Suponiendo que $YF=aY^b$, diremos que existe una redistribución progresiva de la renta si se cumple que $\delta(YF/Y)/\delta Y < 0$, lo que implica $b < 1$, donde b es la elasticidad de la renta final respecto a la renta inicial. Por otra parte, $YF/Y=1+(SF/Y)$. La condición de progresividad $\delta(SF/Y)/\delta Y < 0$ es equivalente a la anterior y exige también que se cumpla $b < 1$. *Vid.*, para mayor detalle, CASTELLS (2000).

(13) En concreto, en el cuadro se presentan las quince regiones que tienen un saldo fiscal más favorable y las quince que lo tienen más desfavorable, y en el anexo puede hallarse el cálculo correspondiente a todas las regiones comunitarias.

(14) La reducción de las desigualdades producida por el conjunto del presupuesto comunitario es del 4,86 por 100, del cual el 3,24 por 100 es atribuible a las acciones estructurales (cuadro n.º 9). La elasticidad del saldo fiscal del conjunto del presupuesto respecto a la renta inicial es -0,0839, del cual -0,0655 es debido a las acciones estructurales (cuadro n.º 10).

(15) COMISIÓN EUROPEA (1999: 155).

(16) COMISIÓN EUROPEA (1999, tabla 34: 229).

(17) COMISIÓN EUROPEA (2001: 148).

(18) COMISIÓN EUROPEA (2001, tabla A. 43: 60).

(19) ESPASA (2000).

(20) Sobre la existencia de convergencia regional en Europa, *vid.* MARTÍN, VELÁZQUEZ y FUNCK (2001).

(21) El tema que estamos analizando constituye, como se puede ver, una variante de la problemática del *flypaper effect*, que constituye un tema clásico en el campo del federalismo fiscal, consistente en el análisis de hasta qué punto las subvenciones intergubernamentales conducen a un aumento del gasto o a una reducción de la imposición de los gobiernos receptores de las mismas.

(22) Puesto que $(IP-FE)/PIB = a + c (FE/PIB)$, $IP/PIB = a + (c + 1) (FE/PIB)$.

(23) De hecho, existe una coincidencia temporal entre un período marcado a la vez por la disminución de la inversión pública y por el aumento de los fondos estructurales, de donde se obtiene una correlación positiva entre ambas variables. Pero de ahí no hay que extraer la conclusión de que existe una relación de causalidad entre ambos fenómenos, es decir, que los mayores fondos estructurales son los responsables de la menor inversión pública.

(24) *Vid.* COMISIÓN EUROPEA (2001), MARTÍN, VELÁZQUEZ y FUNCK (2001), y SANZ LABRADOR (2001).

(25) MARTÍN y VELÁZQUEZ (2001. *Vid.*, tabla 4), considerando diez países candidatos (Chequia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Bulgaria).

BIBLIOGRAFÍA

BEHRENS, A. (2001), «Regional gross domestic product in the European Union 1998», *Statistics in Focus.Regions*, 3.

CASTELLS, Antoni (1998), «Integració monetària i desequilibris territorials a la Unió Europea», *Revista Econòmica* (Banca Catalana), n.º 114, mayo: 19-45.

— (1999), «Algunas reflexiones sobre el papel del sector público en la reducción de los desequilibrios regionales», en Castells y Bosch (1999: 7-17).

— (2000), «Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 83: 37-59.

CASTELLS, Antoni, y PARELLADA, Martí (1998), «L'economia catalana en el context espanyol i europeu», en GINER (1998): 493-505.

CASTELLS, Antoni, y BOSCH, Núria (eds.) (1999), *Desequilibris territorials en Espanya y Europa*, Ariel, Barcelona.

COMISIÓN EUROPEA (1997), *Primer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo.

— (1999), *Sexto informe periódico sobre la situación económica y social de las regiones de la Unión Europea*, Luxemburgo.

— (2001), *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo.

CORREA, Dolores, y MALUQUER, Salvador (1998), *Efectos regionales del presupuesto europeo en España*, Institut d'Estudis Autonòmics (Generalitat de Catalunya), Barcelona.

DAVEZIES, Laurent; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, Rémy (1996), «Interregional transfers from central government budgets», en *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of Member States Own Policies* (Final Report of the European Commission, DG XVI), University of Strathclyde (Glasgow)-European Policies Research Centre.

ESPASA, Marta (2000), *El poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea* (tesis doctoral), Universitat de Barcelona.

ESTEBAN, Joan M.º (1999), «Un análisis de las desigualdades interregionales en Europa: la década de los ochenta», en CASTELLS y BOSCH (1999: 58-93).

ESTEBAN, Joan M.º, y VIVES, Xavier (directores) (1994), *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, Institut d'Anàlisi Econòmica (UAB), Bellaterra.

GINER, Salvador (director) (1998), *La societat catalana*, Institut d'Estadística de Catalunya (Generalitat de Catalunya).

EUROSTAT (1990), «Statistiques Rapides», *Régions*, 2.

MALUQUER, Salvador, y RUBIRALTA, Albert (1993), *Fluxos financers: Balança fiscal de Catalunya amb el pressupost de la Comunitat Europea (1986-1991)*, Institut d'Estudis Autonòmics Generalitat de Catalunya, Barcelona.

MARTÍN, Carmela, y VELÁZQUEZ, Francisco J. (2001), «An assessment of real convergence of less developed EU members: Lessons for the CEEC candidates», *Working Paper* n.º 5/2001, Grupo de Economía Europea, Universidad Complutense de Madrid.

MARTÍN, Carmela; VELÁZQUEZ, Francisco J., y FUNCK, Bernard (2001), «European Integration and income convergence. Lessons for Central and Eastern Europe», *World Bank Technical Paper*, n.º 514.

PRUD'HOMME, Rémy (1999), «Flujos fiscales interregionales en siete países europeos», en CASTELLS y BOSCH (1999: 277-307).

SANZ LABRADOR, Ismael (2001), «La política de la cohesión de la UE ampliada», *Documentos de Trabajo*, n.º 169, FUNCAS.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA (varios años), *Informe anual*, Luxemburgo.

ANEXO 1

Los efectos redistributivos de los instrumentos de cohesión y del conjunto del presupuesto
(Media del período 1995-97)

	FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN			TOTAL PRESUPUESTO			TOTAL PRESUPUESTO (SIN GASTOS FUNCIONAMIENTO)			ÍNDICE PIB-95 PPSI/HAB. UE=100
	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	
ALEMANIA (D)	2.589,4	-3.370,8	-0,2	8.069,7	-9.978,3	-0,6	7.950,5	-9.084,2	-0,6	111
1 Baden-Württemberg.....	63,9	-782,9	-0,3	565,8	-1.998,1	-0,9	565,8	-1.854,2	-0,8	126
2 Baviera.....	146,6	-808,8	-0,3	1.269,7	-1.623,3	-0,6	1.239,9	-1.490,7	-0,6	127
3 Berlín.....	152,2	-44,6	-0,1	212,7	-383,1	-0,6	182,9	-379,5	-0,6	105
4 Brademburgo.....	325,1	191,8	0,7	544,1	140,6	0,5	544,1	163,3	0,6	66
5 Bremen.....	29,8	-27,8	-0,2	37,1	-137,2	-0,8	37,1	-127,4	-0,7	154
6 Hamburgo.....	11,8	-158,2	-0,3	29,5	-485,5	-0,8	29,5	-456,6	-0,8	195
7 Hesse.....	49,7	-431,8	-0,3	313,2	-1.144,8	-0,7	313,2	-1.063,0	-0,7	150
8 Mecklenburgo-Pomerania Occidental.....	290,6	197,1	1,0	612,2	329,1	1,7	612,2	345,0	1,8	61
9 Baja Sajonia.....	130,5	-435,2	-0,3	968,5	-744,5	-0,5	968,5	-648,3	-0,5	105
10 Renania del Norte-Westfalia..	227,2	-1.160,5	-0,3	922,2	-3.279,8	-0,9	862,6	-3.103,5	-0,9	113
11 Renania-Palatinado.....	46,1	-243,4	-0,4	237,9	-638,8	-0,9	237,9	-589,6	-0,9	99
12 Sarre.....	32,2	-41,8	-0,2	48,6	-175,5	-0,9	48,6	-162,9	-0,8	108
13 Sajonia.....	506,6	272,5	0,5	779,6	70,8	0,1	779,6	110,6	0,2	63
14 Sajonia-Anhalt.....	286,6	146,4	0,5	657,4	233,1	0,8	657,4	256,9	0,9	61
15 Schleswig-Holstein.....	45,0	-162,1	-0,3	366,9	-260,4	-0,5	366,9	-225,2	-0,5	106
16 Turingia.....	245,7	118,5	0,5	504,6	119,5	0,5	504,6	141,1	0,5	60
FRANCIA (F)	1.775,1	-2.260,0	-0,2	10.854,1	-1.364,4	-0,1	10.678,4	-854,1	-0,1	105
1 Isla de Francia.....	76,2	-914,8	-0,3	650,7	-2.349,9	-0,7	611,1	-2.221,0	-0,7	165
2 Champaña-Ardenas.....	53,0	-34,7	-0,2	700,1	434,7	1,9	700,1	449,6	2,0	96
3 Picardía.....	74,8	-39,9	-0,1	740,6	393,3	1,4	740,6	412,8	1,5	86
4 Alta Normandía.....	69,3	-42,5	-0,1	394,5	56,0	0,2	394,5	75,0	0,2	109
5 Centro.....	49,6	-104,5	-0,3	944,7	478,1	1,2	944,7	504,3	1,3	95
6 Baja Normandía.....	55,7	-32,6	-0,1	420,9	153,8	0,7	420,9	168,8	0,7	94
7 Borgoña.....	50,2	-52,4	-0,2	564,7	253,8	1,0	564,7	271,3	1,0	92
8 Norte-Paso de Calais.....	177,2	-55,1	-0,1	609,0	-94,6	-0,2	609,0	-55,1	-0,1	89
9 Lorena.....	76,8	-75,6	-0,2	465,6	4,2	0,0	465,6	30,1	0,1	90
10 Alsacia.....	27,5	-92,1	-0,3	254,6	-107,8	-0,3	131,7	-210,4	-0,7	110
11 Franco Condado.....	34,2	-37,8	-0,2	190,1	-28,1	-0,2	190,1	-15,9	-0,1	94
12 País del Loira.....	111,2	-85,1	-0,2	765,1	170,8	0,3	765,1	204,2	0,4	94
13 Bretaña.....	98,6	-79,9	-0,2	702,3	161,9	0,4	702,3	192,2	0,4	86
14 Poitou-Charentes.....	59,9	-42,3	-0,2	601,7	292,2	1,2	601,7	309,6	1,3	86
15 Aquitania.....	122,8	-54,3	-0,1	460,9	-75,5	-0,2	460,9	-45,3	-0,1	93
16 Midi-Pirineos.....	69,5	-84,2	-0,2	592,9	127,5	0,3	592,9	153,6	0,4	90
17 Limusín.....	31,2	-14,3	-0,1	161,5	23,7	0,2	161,5	31,5	0,3	84
18 Ródano-Alpes.....	89,8	-293,6	-0,3	478,9	-682,0	-0,7	478,9	-616,8	-0,6	103
19 Auvernia.....	61,3	-30,6	-0,2	336,7	58,4	0,3	336,7	74,0	0,4	85
20 Languedoc-Rosellón.....	67,9	-69,7	-0,2	240,0	-176,6	-0,6	240,0	-153,2	-0,5	81
21 Provenza-Alpes-Costa Azul....	91,6	-194,8	-0,3	270,3	-596,8	-0,8	257,1	-561,3	-0,8	94
22 Córcega.....	27,2	11,3	0,3	37,5	-10,7	-0,3	37,5	-8,0	-0,2	82
23 Dep. Ultramar.....	201,0	160,9	1,3	272,5	151,0	1,2	272,5	157,8	1,3	45
ITALIA (I)	3.301,3	-264,5	0,0	9.336,2	-1.461,5	-0,1	9.215,2	-976,3	-0,1	103
1 Piamonte.....	125,2	-166,0	-0,2	558,8	-322,8	-0,4	558,8	-273,3	-0,3	118
2 Valle de Aosta.....	4,8	-5,0	-0,2	8,2	-21,4	-0,8	8,2	-19,8	-0,7	131
3 Liguria.....	54,8	-65,8	-0,2	92,1	-273,0	-0,8	92,1	-252,5	-0,7	120
4 Lombardía.....	50,7	-612,9	-0,3	623,6	-1.385,6	-0,7	593,3	-1.303,1	-0,6	133
5 Trentino-Alto Adigio.....	33,2	-35,0	-0,2	77,0	-129,3	-0,6	77,0	-117,7	-0,6	126
6 Véneto.....	81,1	-218,5	-0,2	596,9	-310,3	-0,3	596,9	-259,4	-0,3	124
7 Friuli-Venecia Julia.....	21,6	-63,2	-0,2	160,3	-96,3	-0,4	160,3	-81,9	-0,3	127
8 Emilia-Romaña.....	73,9	-224,0	-0,2	673,6	-228,6	-0,3	673,6	-177,9	-0,2	132

ANEXO 1 (continuación)

Los efectos redistributivos de los instrumentos de cohesión y del conjunto del presupuesto
(Media del período 1995-97)

	FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN			TOTAL PRESUPUESTO			TOTAL PRESUPUESTO (SIN GASTOS FUNCIONAMIENTO)			ÍNDICE PIB-95 PPSIHAB. UE=100
	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	
9 Toscana	108,7	-132,5	-0,2	502,1	-228,1	-0,3	502,1	-187,1	-0,3	111
10 Umbria	10,8	-39,6	-0,3	261,5	108,9	0,8	261,5	117,5	0,8	99
11 Marcas	24,9	-69,3	-0,3	316,0	30,8	0,1	316,0	46,8	0,2	105
12 Lazio	52,5	-294,2	-0,3	519,3	-530,6	-0,5	428,6	-562,4	-0,5	114
13 Campania	155,4	-109,4	-0,2	456,3	-345,6	-0,5	456,3	-300,6	-0,4	66
14 Abruzzi	318,5	248,0	1,2	490,9	277,3	1,4	490,9	289,3	1,4	90
15 Molise	133,7	117,5	2,6	210,1	160,8	3,6	210,1	163,6	3,6	77
16 Apulia	355,8	164,6	0,3	984,9	405,8	0,8	984,9	438,3	0,9	71
17 Basilicata	294,4	267,3	3,6	446,3	364,2	4,9	446,3	368,8	5,0	69
18 Calabria	350,0	254,0	1,2	582,4	291,8	1,3	582,4	308,1	1,4	60
19 Sicilia	731,4	485,5	0,8	1.280,3	535,7	0,9	1.280,3	577,5	1,0	67
20 Cerdeña	320,0	233,9	1,1	495,5	234,8	1,1	495,5	249,4	1,1	75
HOLANDA (ND)	297,9	-749,9	-0,3	2.254,7	-918,2	-0,3	2.211,4	-783,4	-0,3	108
1 Región Septentrional	59,6	-62,7	-0,2	456,9	86,6	0,3	456,9	107,3	0,4	105
2 Región Oriental	79,9	-110,2	-0,2	636,8	61,1	0,1	636,8	93,4	0,2	95
3 Región Occidental	92,1	-417,3	-0,3	569,3	-973,2	-0,7	569,3	-886,6	-0,6	116
4 Región Meridional	66,2	-159,8	-0,3	591,9	-92,6	-0,2	548,5	-97,5	-0,2	103
BÉLGICA (B)	268,3	-563,9	-0,3	4.410,4	1.890,4	1,0	2.126,3	-252,1	-0,1	114
1 Flandes	89,9	-313,0	-0,3	886,3	-333,7	-0,3	886,3	-265,2	-0,2	117
2 Valonia	173,8	-2,5	0,0	883,7	349,9	0,7	883,7	379,9	0,7	91
3 Bruselas	4,7	-248,4	-0,9	2.640,3	1.874,1	6,6	356,2	-367,0	-1,3	172
LUXEMBURGO (L)	14,2	-91,6	-0,8	905,3	585,0	4,9	106,1	-196,2	-1,6	168
REINO UNIDO (UK)	1.934,9	-977,0	-0,1	7.084,1	-1.733,4	-0,2	6.985,5	-1.337,0	-0,1	96
1 Norte	170,8	50,4	0,1	450,6	86,0	0,2	450,6	106,5	0,2	83
2 Yorkshire y Humberside	171,0	-62,8	-0,1	592,2	-116,0	-0,2	592,2	-76,2	-0,1	87
3 East Midlands	95,7	-102,5	-0,2	609,6	9,5	0,0	609,6	43,2	0,1	91
4 East Anglia	27,2	-75,0	-0,2	479,8	170,5	0,5	479,8	187,9	0,5	96
5 Sudeste	219,9	-788,3	-0,2	1.190,6	-1.862,3	-0,5	1.136,3	-1.745,2	-0,5	114
6 Sudoeste	89,8	-140,8	-0,2	698,9	0,6	0,0	698,9	39,8	0,1	93
7 West Midlands	185,8	-64,2	-0,1	562,5	-194,7	-0,2	562,5	-152,2	-0,2	90
8 Noroeste	310,4	-10,1	0,0	545,9	-424,6	-0,4	545,9	-370,2	-0,4	86
9 País de Gales	126,6	-2,7	0,0	475,2	83,7	0,2	460,4	90,9	0,2	80
10 Escocia	274,9	30,6	0,0	935,5	195,8	0,2	920,7	222,5	0,3	96
11 Irlanda del Norte	257,2	182,9	0,8	538,5	313,5	1,4	523,7	311,3	1,4	78
IRLANDA (IR)	1.407,1	1.197,5	2,1	3.533,3	2.898,9	5,0	3.517,7	2.918,9	5,1	93
DINAMARCA (DK)	103,8	-245,5	-0,2	1.285,5	227,8	0,2	1.256,6	258,2	0,3	113
GRECIA (G)	3.112,2	2.594,1	2,2	6.913,8	5.345,1	4,5	6.895,5	5.414,9	4,6	66
1 Norte de Grecia	1.185,3	1.025,2	2,8	3.047,0	2.562,3	7,0	3.047,0	2.589,5	7,0	63
2 Grecia Central	555,7	443,8	1,7	1.813,0	1.474,0	5,7	1.813,0	1.493,0	5,8	57
3 Atica	695,6	500,8	1,1	870,9	281,2	0,6	852,6	296,1	0,7	74
4 Islas del Egeo y Creta	675,5	624,2	5,3	1.183,3	1.027,9	8,7	1.183,3	1.036,7	8,8	68
ESPAÑA (E)	7.717,7	5.814,1	1,1	13.445,6	7.681,2	1,5	13.409,9	7.969,1	1,5	77
1 Galicia	1.030,0	911,1	3,2	1.209,9	849,9	3,0	1.209,9	870,1	3,1	60
2 Asturias	385,7	330,7	2,5	445,0	278,4	2,1	445,0	287,7	2,1	72
3 Cantabria	197,8	172,1	2,5	238,7	161,1	2,4	238,7	165,4	2,4	75
4 País Vasco	256,3	162,6	0,5	357,0	73,4	0,2	357,0	89,3	0,3	93
5 Navarra	73,2	47,8	0,6	229,2	152,4	1,8	229,2	156,7	1,8	94
6 Rioja	25,5	11,6	0,3	105,1	63,1	1,6	105,1	65,5	1,6	90

ANEXO 1 (conclusión)

Los efectos redistributivos de los instrumentos de cohesión y del conjunto del presupuesto
(Media del período 1995-97)

	FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN			TOTAL PRESUPUESTO			TOTAL PRESUPUESTO (SIN GASTOS FUNCIONAMIENTO)			ÍNDICE PIB-95 PPS/HAB. UE=100
	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	Millones de ecus en PPS	Saldo fiscal	Porcentaje s/PIB	
7 Aragón.....	211,2	144,3	0,8	559,7	357,2	2,0	559,7	368,6	2,0	88
8 Madrid.....	255,4	-60,8	-0,1	430,9	-526,5	-0,6	404,2	-499,5	-0,6	96
9 Castilla y León.....	831,0	710,9	2,3	1.879,3	1.515,3	5,0	1.879,3	1.535,7	5,0	70
10 Castilla-La Mancha.....	511,3	441,6	2,4	1.147,5	936,4	5,0	1.147,5	948,2	5,1	64
11 Extremadura.....	331,1	294,0	2,9	832,0	719,7	7,2	832,0	726,0	7,3	54
12 Cataluña.....	592,5	222,8	0,2	1.031,0	-88,7	-0,1	1.022,0	-34,8	0,0	96
13 Comunidad Valenciana.....	716,3	521,2	1,0	1.012,3	421,5	0,8	1.012,3	454,7	0,9	76
14 Baleares.....	57,5	13,9	0,1	114,0	-17,9	-0,1	114,0	-10,5	-0,1	100
15 Andalucía.....	1.537,2	1.257,5	1,8	2.862,0	2.014,9	2,9	2.862,0	2.062,5	3,0	57
16 Murcia.....	212,3	165,1	1,3	328,3	185,4	1,5	328,3	193,4	1,5	68
17 Canarias.....	439,6	415,1	2,1	609,5	535,4	2,7	609,5	539,6	2,7	75
18 Ceuta y Melilla.....	53,9	52,5	3,5	54,1	50,1	3,4	54,1	50,3	3,4	65
PORTUGAL (P).....	4.179,7	3.710,4	3,1	5.392,1	3.971,1	3,3	5.372,3	4.031,0	3,4	70
1 Norte.....	883,9	737,0	2,0	1.138,4	693,5	1,9	1.138,4	718,4	1,9	62
2 Centro.....	544,6	470,1	2,7	725,1	499,6	2,8	725,1	512,2	2,9	59
3 Lisboa y Valle del Tajo.....	721,7	534,2	1,1	1.003,7	436,0	0,9	983,9	448,1	0,9	89
4 Alentejo.....	289,0	268,1	5,2	619,4	555,9	10,8	619,4	559,5	10,8	57
5 Algarve.....	176,0	159,1	3,8	222,1	170,9	4,1	222,1	173,8	4,2	70
6 Azores.....	902,3	893,1	43,3	979,0	950,9	46,1	979,0	952,4	46,2	50
7 Madeira.....	662,0	648,8	28,1	704,6	664,5	28,8	704,6	666,8	28,9	52
FINLANDIA (FN).....	231,7	-58,6	-0,1	906,7	27,6	0,0	896,6	66,9	0,1	97
1 Manner-Suomi.....	230,5	-57,3	-0,1	902,9	31,4	0,0	902,9	80,3	0,1	97
2 Aland.....	1,2	-1,3	-0,3	3,5	-4,0	-0,8	3,5	-3,6	-0,7	122
SUECIA (S).....	141,6	-405,1	-0,3	968,2	-687,3	-0,4	957,1	-605,5	-0,4	102
1 Estocolmo.....	8,6	-122,2	-0,3	73,3	-322,8	-0,9	62,2	-311,7	-0,9	124
2 Ostra Mellansverige.....	18,1	-66,4	-0,3	210,9	-44,9	-0,2	210,9	-30,5	-0,1	92
3 Smaland med oarna.....	11,6	-35,8	-0,3	81,8	-61,8	-0,5	81,8	-53,8	-0,4	100
4 Sydsverige.....	19,8	-52,2	-0,3	236,5	18,4	0,1	236,5	30,6	0,2	93
5 Vastsverige.....	25,9	-78,9	-0,3	197,0	-120,3	-0,4	197,0	-102,4	-0,3	97
6 Norra Mellansverige.....	19,8	-31,7	-0,2	64,0	-92,1	-0,6	64,0	-83,3	-0,6	99
7 Mellersta Norrland.....	12,7	-11,6	-0,2	36,3	-37,0	-0,5	36,3	-32,9	-0,5	102
8 Ovre Norrland.....	25,1	-6,3	-0,1	68,5	-26,6	-0,3	68,5	-21,3	-0,2	98
AUSTRIA (A).....	250,0	-320,7	-0,2	1.187,4	-540,5	-0,4	1.178,8	-452,1	-0,3	111
1 Ostoesterreich.....	101,7	-169,7	-0,2	578,4	-243,2	-0,3	569,8	-205,7	-0,3	125
2 Suedoesterreich.....	77,7	-22,8	-0,1	250,9	-53,2	-0,2	250,9	-36,2	-0,1	89
3 Westoesterreich.....	70,6	-128,3	-0,2	357,9	-244,3	-0,5	357,9	-210,5	-0,4	108
Unión Europea (UE).....	23.461,5	0,0	0,0	71.043,0	0,0	0,0	67.054,5	0,0	0,0	100

Fuente: Espasa (2000) y elaboración propia.