

CONVERGENCIA DE RENTA Y POLÍTICAS REGIONALES EN EUROPA: RESULTADOS Y RETOS PARA EL FUTURO

Martin HALLET (*)

Comisión Europea (DG ECFIN)

Resumen

Una crítica muy repetida sobre las políticas regionales europeas es la de que parecen no surtir casi ningún efecto, dado el ínfimo progreso experimentado en materia de convergencia regional a lo largo de las dos últimas décadas. En este trabajo se critica este punto de vista, demasiado simplista, por varias razones. La primera es que no distingue los avances según los diferentes tipos de países. La segunda, que atribuye la evolución de la renta de las regiones exclusivamente a las políticas regionales de gasto, aunque haya que tener en cuenta otros factores para que éstas puedan tener un efecto visible en términos de convergencia. La tercera, que, al llegar a la conclusión de que la evolución de la renta depende del éxito o el fracaso de las distintas políticas, deja de lado la situación alternativa, es decir, no analiza adecuadamente lo que podría haber ocurrido en ausencia de dichas políticas. En este artículo se explican con detalle estos argumentos sobre la base de hechos estilizados, tales como las desigualdades regionales en Europa, los principales determinantes de la convergencia de renta y el papel de las políticas de cohesión de la UE. Finaliza con un debate sobre algunos de los principales retos para el futuro de las políticas regionales en Europa.

Palabras clave: política regional, evaluación, ampliación de la Unión Europea.

Abstract

A frequently expressed criticism on regional policies in Europe is that they seem to have hardly any effect in view of the little progress in regional convergence over the last two decades. The paper criticises this view for being overly simplistic for several reasons. First, it does not differentiate between the developments in different types of countries. Second, it attributes the income performance of regions exclusively to regional policy expenditure, although several other factors need to be in place in order to have a visible effect in terms of income convergence. Third, concluding from the income performance on the success or failure of policies fails to take into account the counterfactual situation, i.e. it does not properly analyse what would have happened in the absence of these policies. The paper elaborates on these arguments on the basis of stylised facts of regional disparities in Europe, main determinants of income convergence and the role of EU cohesion policies. It concludes by discussing some of the main future challenges for regional policies in Europe.

Key words: regional policy, evaluation, EU enlargement.

JEL classification: R11, R15, R58.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de diferentes valoraciones sobre convergencia regional aplicadas a los datos procedentes de 211 regiones de la UE, Boldrin y Canova (2001) llegaron a la conclusión de que «los poderosos fenómenos de divergencia o convergencia no hicieron su aparición en la década de los ochenta ni en la primera mitad de los noventa» (página 242). A través de estos resultados, los autores citados llegan a la conclusión de que «las políticas estructurales y regionales sirven en gran medida a un propósito redistributivo, motivado por el equilibrio político sobre el que se ha construido la UE, pero poseen escasa influencia en la estimulación del crecimiento económico en el ámbito de la UE» (página 211).

En el presente trabajo se demuestra que, aunque otros autores tienden a confirmar los resultados estadísticos de Boldrin y Canova, no llegan a sostener sus rotundas conclusiones por diversos motivos. En primer lugar, no distinguen entre los avances registrados en los diferentes tipos de países. En segundo lugar, atribuyen el comportamiento de las rentas regionales sólo a las políticas regionales de gasto, aunque sea necesario tener en cuenta otros factores para que éstas puedan tener un efecto visible en términos de convergencia de renta. En tercer lugar, al llegar a la conclusión de que el

comportamiento de la renta depende del éxito o el fracaso de las distintas políticas, dejan de lado la situación alternativa, es decir, no analizan adecuadamente lo que podría haber ocurrido en ausencia de dichas políticas.

La línea argumental de este artículo analiza estas críticas y procede presentando ciertos hechos estilizados sobre las disparidades regionales en Europa (apartado II), los principales determinantes de la convergencia de la renta (apartado III) y el papel de las políticas de cohesión de la UE (apartado IV). Finaliza presentando, a partir de estos elementos, algunos de los retos para el futuro de las políticas regionales en Europa (apartado V).

II. DISPARIDADES REGIONALES EN EUROPA: ALGUNOS HECHOS ESTILIZADOS

Las disparidades regionales constituyen una característica importante de la UE y sus estados miembros, tal como se reconocen en el tratado de la UE, que define la cohesión económica y social como uno de sus principales objetivos. Entre otros trabajos, los recientes informes de la Comisión Europea sobre cohesión económica y social, que se publicaron a principios de 2001 y 2002 respectivamente, ofrecen una descripción detallada de la situación y la tendencia de las disparidades referentes a

renta y desempleo. Los resultados más destacados de estos estudios se pueden resumir de la siguiente forma.

1) *Las disparidades de renta se están atenuando entre los estados miembros, aunque persisten entre las regiones.* En términos de PIB per cápita, medido en paridades de poder adquisitivo (PPA), los cuatro países de la cohesión han progresado considerablemente durante la última década. Este es el caso particular de Irlanda, cuyo nivel se sitúa ahora por encima de la media de la UE. Sin embargo, llenar el vacío que les separa de la renta media de la UE sigue siendo un desafío para Grecia, España y Portugal. Aunque la comparabilidad de los datos a lo largo del tiempo es limitada, como consecuencia de las alteraciones que ha sufrido la clasificación de las regiones pertenecientes a varios estados miembros y de los cambios metodológicos introducidos en las cuentas económicas comprendidas entre el SEC79 y el SEC95, la mayoría de los indicadores confirman los resultados de Boldrin y Canova (2001), en el sentido en que las disparidades de renta en las regiones de la UE han permanecido estables, e incluso se han intensificado ligeramente durante la década de los noventa. Las desigualdades dentro de los países de la cohesión han aumentado de forma más significativa durante sus respectivos procesos de recuperación económica. En muchos de los estados miembros más prósperos no existe una clara tendencia en cuanto a desigualdades regionales. En el caso específico del Sur de Italia, la situación de la renta en relación con la media nacional ha variado muy poco desde principios de los setenta, y la misma situación se repite en la Alemania del Este desde mediados de los noventa.

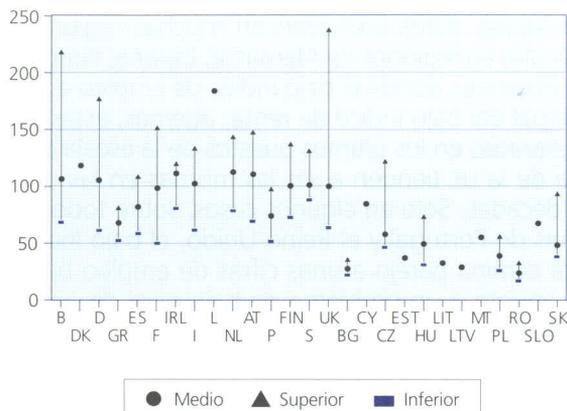
2) *Las diferencias regionales de desempleo persisten generalmente a un nivel inferior.* En términos de desempleo, las disparidades siguen siendo importantes a pesar de los avances logrados en los últimos años en la reducción del desempleo. Mientras que en algunas partes de la UE se ha empezado a padecer una escasez de mano de obra para ciertas tareas, en otras el desempleo sigue constituyendo un grave problema. De las 211 regiones NUTS 2 que se tuvieron en cuenta en el *Estudio sobre mano de obra* de la Comunidad realizado en abril de 2000, 50 mantenían un índice igual o inferior al 4,2 por 100, es decir, la mitad de la media de la UE, mientras que 65 regiones tenían un índice de desempleo de dos dígitos. La cuota conjunta correspondiente a Alemania, España e Italia en la cifra total de desempleo de la UE ha aumentado de un 50 por 100 aproximadamente en 1991 —lo que casi igualaba su porcentaje de población— a un 57 por 100 en el año 2000. En estos países el desempleo se concentra en las regiones pobres del Objetivo 1, es decir, Alemania del Este, el Sur, Centro y Oeste de España y el Sur de Italia (1). A mediados de 2001, el índice de desempleados

por puesto vacante subió de 5 (en Alemania Occidental) a 18 (en Alemania Oriental), y entre distritos del mercado laboral variaba entre 1, que correspondía a Freising (Baviera), y 30, de Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern). El desempleo es también alto en ciertas regiones de Bélgica, Grecia, Francia y Finlandia. Si se observan los dos mapas del PIB per cápita y desempleo juntos, éstos coinciden en muchas regiones, en particular en regiones de Alemania, España, Grecia, Italia y Finlandia, donde el bajo índice de empleo es causa principal del bajo índice de renta; además, estas regiones situadas en los últimos puestos de la escala económica de la UE tienden a ser las mismas en las últimas dos décadas. Sólo en algunos casos, sobre todo en regiones de Portugal y el Reino Unido, el bajo índice de renta camina parejo a unas cifras de empleo bajas, lo que apunta a un problema de bajo nivel de actividad y/o una productividad laboral escasa.

3) *La ampliación de la UE va a provocar un considerable efecto estadístico sobre las disparidades de renta.* La renta de los 12 países candidatos en 1999 era inferior al 40 por 100 de la media de la UE-15; la renta media de la UE-27 en 1999 era el 87 por 100 de la media de la UE-15. Como puede verse en el gráfico 1, la renta media de la mayoría de los países candidatos se encuentra por debajo de la de las regiones más pobres de la mayoría de los estados miembros actuales. Por lo menos dos conclusiones se pueden derivar de esta observación: la primera de ellas es que, habida cuenta de los limitados recursos presupuestarios de la UE, las prioridades políticas y financieras de las políticas de cohesión de la UE tendrían que orientarse hacia los países candidatos. La segunda, que la igualación (*catching-up*) de los países en su conjunto debería convertirse en un objetivo mucho más prioritario de intervención para la UE que la reducción de las desigualdades regionales dentro de los respectivos países.

Este panorama tan variopinto de desigualdades regionales en Europa puede resultar aún más evidente si se establece una distinción entre los estados miembro en proceso de integración y los demás países. Los primeros, que gozan de un elevado índice de crecimiento anual, suelen ser testigos de un aumento de las desigualdades interregionales, ya que el crecimiento nacional tiende a regirse por los efectos de polo de crecimiento que surgen en las capitales y otras grandes ciudades, que se benefician de las economías de aglomeración en forma de desbordamiento del conocimiento (*knowledge spill-overs*) y economías de escala. Capital privado y trabajadores cualificados se ven atraídos por las nuevas oportunidades que proliferan en las regiones que actúan como polos de crecimiento, lo que conlleva aumentos acumulativos de productividad y crecimiento. Estos comportamientos podrían observar-

GRÁFICO 1
PIB PER CÁPITA SUPERIOR, INFERIOR Y MEDIO
DE LAS REGIONES NUTS 2 DE LOS ESTADOS
MIEMBROS DE LA UE Y PAÍSES CANDIDATOS
(EU-15=100), 1999



Fuente: Comisión Europea (2002).

se en España e Irlanda, y más recientemente en Portugal y Grecia (2). Sin embargo, en los estados miembro más ricos, las deseconomías de aglomeración, como la congestión y los elevados costes de los factores, tienden a crear cada vez más problemas en las regiones que operan como polos de crecimiento. Por lo tanto, el capital tiende a dispersarse a otras regiones en las que los ingresos marginales son superiores, dando por sentido que los costes factoriales son inferiores. De forma similar, la concentración espacial de los desbordamientos del conocimiento puede decaer a causa de la difusión tecnológica, en particular si se introducen mejoras en las comunicaciones a escala nacional. Empíricamente, estas tendencias son más difíciles de observar en los países miembros más ricos, ya que es posible que ocurran en ámbitos regionales más pequeños, en los que personas y actividades se desplazan hacia los suburbios que rodean a los polos de crecimiento. Según la perspectiva espacial, esto puede traducirse en una persistencia o en un refuerzo de la aglomeración.

III. PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA CONVERGENCIA DE RENTA EN EUROPA

Muchos economistas han llevado a cabo durante la década de los noventa estudios empíricos encaminados a descubrir si la convergencia de renta de los distintos países y regiones se produce exclusivamente a través de las fuerzas del mercado o si es necesaria la intervención política. La mayoría de estas investigaciones

tiene como resultado que la convergencia de renta está condicionada por una serie de determinantes que se pueden resumir en tres grupos: acceso al mercado y dotaciones factoriales (epígrafe III.1), políticas económicas sólidas (epígrafe III.2) e instituciones (epígrafe III.3) (3). Mientras que el primer grupo de determinantes indica el motivo por el que surgen las desigualdades regionales, un marco inadecuado de política económica y unas instituciones ineficaces explican por sí solas la persistencia de estas desigualdades, aun cuando la situación de acceso al mercado y las dotaciones factoriales estén mejorando.

1. Acceso al mercado y dotaciones factoriales

El acceso de una determinada localización a los mercados de factores y productos es un determinante crucial para su éxito económico. Un buen acceso a los grandes mercados permite a las empresas beneficiarse de las economías de escala y obtener fácilmente todos los factores de producción, incluyendo la información y el trabajo especializado. El acceso al mercado depende hasta cierto punto de la distancia geográfica y de los gastos de transporte necesarios para superar esta distancia. Por lo tanto, no es ninguna coincidencia que muchas de las regiones de renta baja se encuentren en la periferia de la UE, lo que confirma que el carácter periférico es un concepto geográfico a la vez que económico. En lo que respecta a ciertas regiones, como islas o regiones montañosas, existen limitaciones inherentes a sus intentos por mejorar significativamente su posición relativa de renta a través de la inversión pública, en vista de los elevados gastos de transporte a los que tienen que enfrentarse.

La reducción de las barreras de acceso a los mercados es el principal objetivo de los proyectos de integración europea, como el Mercado Único y la UME, así como de los proyectos de infraestructura de transportes financiados por las políticas de cohesión de la UE. El impacto espacial de la integración económica ha recibido un interés renovado a través de la literatura académica con la aparición de la Nueva Geografía Económica en los años noventa. Una hipótesis central es que «mientras que la eliminación completa de los obstáculos al comercio siempre aumenta la competitividad de las regiones periféricas, su eliminación parcial quizás tenga, en un principio, un efecto adverso» (4). Algunos de estos modelos generan, en términos gráficos, una curva de renta relativa de la periferia en forma de U a medida que aumenta la integración, y se han elaborado a partir de sólo algunas variables cruciales, como el tamaño del mercado, los rendimientos crecientes a escala y los precios de los factores. Cuando los gastos de transporte son extremadamente elevados, los bienes manufactu-

rados son, esencialmente, no comerciables, teniendo que localizar las empresas su producción en la región a la que sirven en última instancia, de forma que cada región produce según la demanda local. Cuando se reducen los gastos de transporte, la región nuclear más grande se convierte en la más atractiva, ya que las empresas que se ubican en el núcleo tienen mayores ventas y, a causa de los rendimientos crecientes, experimentan también beneficios crecientes. Estos mayores beneficios atraen a más empresas y más producción al núcleo, que se convierte entonces en exportador neto de los bienes manufacturados hacia la periferia. Al mismo tiempo, la demanda y los precios de los factores locales inmóviles del núcleo se elevan en relación con los de la periferia y, como los gastos de transporte siguen descendiendo, esto contrarresta la atracción de localizarse en el núcleo. En el caso extremo de que no existan gastos de transporte, los precios factoriales relativos son los que dictan la distribución de la actividad económica.

El acceso mejorado al mercado es, por este motivo, un arma de doble filo que no sólo abre mercados en otros lugares, sino que también abre los mercados locales a la competencia exterior. Es, por tanto, necesaria su combinación con las dotaciones factoriales de producción a precios competitivos, en particular el trabajo, para que las regiones resulten atractivas como posibles localizaciones de actividades económicas. El resultado de esta interacción entre un acceso mejorado al mercado a través de la integración y las dotaciones factoriales está abierto en teoría, y debe valorarse a partir de la evidencia empírica. Se han llevado a cabo diversos estudios para la Comisión durante los últimos años a fin de arrojar alguna luz sobre la pregunta de si se ha producido una mayor concentración geográfica y/o especialización regional en la UE (5). El resultado de estos estudios sugiere, en primer lugar, que la localización y relocalización de la producción son procesos a largo plazo con un alto grado de inactividad, posiblemente debida al efecto de «bloqueo» que se produce cuando se ha desarrollado un determinado modelo de especialización y concentración. En consecuencia, es muy difícil identificar cambios significativos en períodos de 20 ó 30 años, aunque sí se puede observar cierta concentración de actividades de baja productividad en la periferia. Sin embargo, en pequeñas economías abiertas con un alto ritmo de *catching-up* o cambio estructural, como Finlandia, Irlanda y Portugal, los modelos de especialización han cambiado considerablemente. En segundo lugar, el proceso general de cambio estructural de las manufacturas a los servicios tiende a uniformar a las regiones en términos de especialización. Mientras que no se puede excluir en el medio y largo plazo una mayor concentración en ciertos bienes comerciables, el efecto global siempre estará limitado por la creciente importancia de los bienes no comerciables, cuya pro-

ducción sigue el modelo espacial del poder adquisitivo y (teniendo en cuenta la ausencia de una movilidad laboral geográfica significativa dentro de la UE) contrarresta las posibles fuerzas de aglomeración dentro de la UE. En tercer lugar, entre los principales determinantes de la localización, se ha confirmado la importancia del acceso al mercado y las dotaciones de capital humano, mientras que el efecto concentrador de las economías de escala parece estar perdiendo importancia.

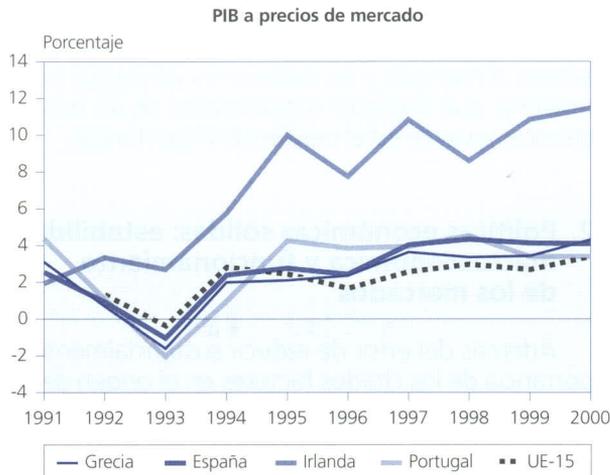
2. Políticas económicas sólidas: estabilidad macroeconómica y funcionamiento de los mercados

Además del error de reducir sustancialmente la importancia de los citados factores en el origen de las desigualdades, la experiencia anterior ha demostrado que la inestabilidad macroeconómica, los mercados deficientemente regulados y los rasgos institucionales del mercado laboral tienden a ser los principales motivos por los que persisten las disparidades de renta.

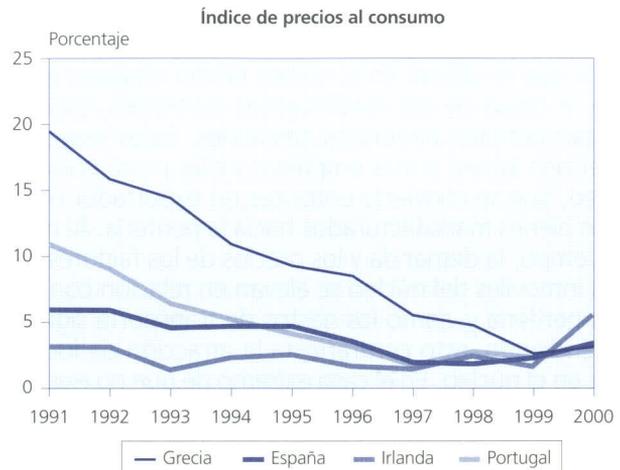
La inestabilidad macroeconómica impone riesgos inflacionistas y cambiarios a los inversores privados, en particular en detrimento de los países y regiones que se encuentran más rezagados, y que requieren de la inversión privada para impulsar su puesta al día. Aunque el nivel de inflación no supone en sí mismo un riesgo, la evidencia muestra que las altas tasas de inflación conllevan una mayor volatilidad de la inflación y los tipos de cambio reales, imponiendo así un riesgo adicional a la inversión privada. Existe un consenso entre la mayoría de los economistas acerca de que la estabilidad de los precios es una condición necesaria para el empleo y el crecimiento a largo plazo. Como puede observarse en el gráfico 2, los cuatro estados miembro cuyo PIB per cápita se encontraba por debajo de la media de la UE en los noventa han estabilizado satisfactoriamente sus economías en términos de inflación, y esto ha mejorado las condiciones para la inversión privada y ha contribuido a que sus tasas de crecimiento se sitúen por encima de la media de la Unión Europea.

Además, existen mercados deficientemente regulados que contribuyen a la existencia de ineficacias del mercado que no permiten que los precios emitan las señales adecuadas. Por un lado, si las regulaciones sobre un determinado producto son muy severas en relación con los mercados de capital y trabajo, tienden a reducir la eficacia y flexibilidad de estos mercados para ajustar los precios y las cantidades a las nuevas condiciones. Esto es particularmente importante para el ajuste a los impactos específicos en las regiones, cuyos efectos de otro modo persistirían. Por otro lado, los efectos externos al mercado, como son la polución, la conges-

GRÁFICO 2
CRECIMIENTO E INFLACIÓN (TASAS DE VARIACIÓN ANUALES. 1991-2000)



Fuente: Comisión Europea.



tión o la criminalidad, se suelen internalizar de forma insuficiente a través de regulaciones o impuestos. Esto es particularmente relevante con respecto a las aglomeraciones en las que la internalización completa de los efectos externos negativos desviaría a largo plazo algunas actividades a otras regiones.

En muchos países, las diferencias regionales de renta y desempleo persisten porque el sistema de negociación salarial no es capaz de responder de forma adecuada a las condiciones del mercado laboral prevalentes en el ámbito regional y local. En vista de las diferencias regionales en cuanto a acceso al mercado y dotaciones factoriales, la productividad laboral varía según las regiones, aun cuando se apliquen las mismas tecnologías. Como consecuencia de ello, los puestos de trabajo en las regiones de baja productividad no son competitivos, debido a los costes laborales unitarios excesivamente altos de un determinado sector a causa del mínimo salarial nacional. A pesar de que persisten las desigualdades regionales, la movilidad laboral geográfica hacia las regiones con menor desempleo y renta superior es muy poco significativa. La explicación es que la migración depende principalmente de la diferencia prevista entre la renta real disponible y los costes transaccionales (y sociales) de la migración. De ahí que las personas migren exclusivamente cuando esperan un aumento de su poder adquisitivo teniendo en cuenta los costes de traslado, los precios locales, los impuestos, las transferencias sociales, etc. El diseño del sistema de ventajas fiscales y el funcionamiento del mercado inmobiliario afectan considerablemente, por lo tanto, a la propensión al desplazamiento.

3. Instituciones eficientes

Sobre la importancia de las instituciones existe menos evidencia empírica que cubra aspectos tales como los valores sociales, las normas jurídicas o la calidad de los servicios públicos. En un sentido más amplio (como en la Nueva Economía Institucional) las instituciones pueden entenderse como mecanismos para la asignación de derechos de propiedad (6). Considerando los bienes y los factores de producción como paquetes de derechos de propiedad, las tres categorías de propiedad resultan cruciales para comprender las diferencias en cuanto a eficiencia de las instituciones.

1) Si existe *propiedad común*, todos los que pertenezcan a un club o sociedad tienen derecho a utilizar un recurso, es decir, no se puede excluir a nadie. En caso de rivalidad en el consumo, prevalecen mecanismos como el tiempo («el que primero llega es el que se sirve») o la fuerza física (p. ej.: armas, ruido). Esto conduce sistemáticamente a usos ineficaces, en el sentido de que no se asignan los recursos a donde tienen mayor valor. Por lo tanto, los recursos existentes se sobreutilizan (*la tragedia de los terrenos comunales*) o se dejan de producir algunos como consecuencia de la incierta ganancia que pueden reportarle al productor.

2) Si existe *propiedad pública*, las personas que toman las decisiones políticas y administrativas definen criterios generales a partir de los derechos que se puedan utilizar (regulación, gastos, etc.). La transferencia de propiedad pública a privada puede originar gastos en forma de costes administrativos, y derivados de ine-

ficiencias debidas a problemas de información e incentivos de las personas que toman la decisión de asignar derechos donde éstos tengan el máximo valor.

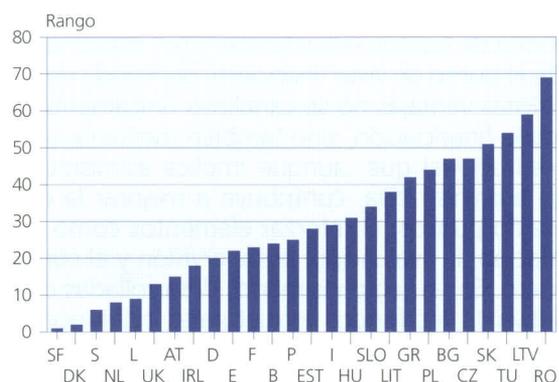
3) Si existe *propiedad privada*, sólo el propietario decide sobre el uso de un derecho. En ausencia de costes comerciales, este derecho se convertirá en propiedad de la persona que más lo valora en términos de intención de pago. Éste es el motivo por el que los mercados (dependiendo del alcance de estos costes comerciales) presentan una tendencia a asignar bienes a su uso más valioso a través de mecanismos de precios que revelan el valor de un derecho de propiedad.

Instituciones eficaces son aquéllas que garantizan la asignación de derechos de propiedad a sus máximos valores de uso, teniendo en cuenta los costes de transacción. Las distintas instituciones originan costes de transacción de diversas maneras. La transición de propiedad común a propiedad pública o privada exige unos gastos de exclusión, en particular al aplicar el monopolio estatal de la fuerza y el imperio de la ley. Asignar derechos de propiedad pública implica costes administrativos. El intercambio de derechos de propiedad privada acarrea costes comerciales en forma de costes de información, de transporte, reglamentarios y de seguros. Esto no otorga a priori ninguna preferencia a los derechos de propiedad privada, pero en la mayoría de los casos se puede prever que los costes de exclusión y comerciales son inferiores al valor adicional de vender un derecho al usuario que le concede el máximo valor.

Las políticas destinadas a promover instituciones eficientes deberían por tanto garantizar el funcionamiento de la ley para evitar la propiedad común, proporcionar una administración que funcione correctamente e integrar los mercados a través de una reducción de los costes comerciales. De ahí que el sector público tenga un papel crucial, al proporcionar las condiciones necesarias para una economía de mercado operativa, en particular combatiendo el crimen y la corrupción, y reduciendo los costes de comercialización, sobre todo a través de la aportación de estabilidad macroeconómica, infraestructura y procedimientos eficaces para la aplicación de los contratos, etc. Las instituciones eficientes son esenciales para el desarrollo económico, ya que proporcionan incentivos para que los agentes privados se beneficien plenamente de la inversión y la producción de bienes, y para que comercien con aquellos que más los valoren. Además, sin unos derechos de propiedad bien definidos, la intermediación financiera del ahorro y la inversión no funcionan correctamente porque no disponen de una garantía colateral.

Aunque este concepto es, en teoría, muy útil, resulta difícil aplicarlo empíricamente para la evaluación de

GRÁFICO 3
RANKING DE PAÍSES CANDIDATOS Y MIEMBROS DE LA UE SEGÚN EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN 2001



Nota: En el «Índice de percepción de corrupción 2001» se clasifican 91 países, siendo primero el país con menor percepción de corrupción (Finlandia), y el 91º el que tiene una percepción más alta (Bangladesh).
Fuente: Transparency International (www.transparency.org).

la eficiencia de las instituciones. El concepto clave bajo el que se suelen discutir estos asuntos es el de «buena gestión». Podemos encontrar un ejemplo de la importancia de que el sector público funcione mirando el *ranking* de países europeos en el «Índice de corrupción 2001», publicado por Transparency International, que refleja el grado en que hombres de negocios, académicos y analistas de riesgo perciben que existe corrupción entre políticos y funcionarios públicos (gráfico 3). Parece existir una tendencia a que los países de renta más elevada se sitúen en los primeros puestos del *ranking* —es decir, se percibe que son menos corruptos— y a que los de renta inferior se sitúen en los últimos —es decir, se percibe que son más corruptos. Sin embargo, la causalidad sugerida de que un sector público menos eficaz obstaculiza el desarrollo económico puede resultar menos evidente en la realidad. También es probable que políticos y funcionarios públicos de los países de renta más baja estén peor pagados en relación con el sector privado y se encuentren, por este motivo, más tentados a utilizar recursos adicionales de renta. Además, a causa de un sistema menos desarrollado de control y justicia, el riesgo de ser descubierto puede ser inferior.

IV. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras haber reconocido que la reducción de los desequilibrios que afectan al capital humano y físico es esencial para la convergencia de sus economías, todos los países de la cohesión, así como otras regiones atra-

sadas, han puesto todas sus energías en esta dirección durante la década de los noventa. Sin embargo, esta convergencia requiere un nivel alto y sostenido de inversión pública y privada durante un período superior a diez años. Este esfuerzo se beneficia de las cuantiosas aportaciones procedentes de las políticas de cohesión en forma de fondos estructurales y (en menor medida, desde el punto de vista financiero) del Fondo de Cohesión. Estas ventajas no se canalizan únicamente a través de la financiación, sino también mediante un marco institucional que, aunque implica asimismo cierta carga administrativa, contribuye a mejorar la eficacia del gasto público, al reforzar elementos como la programación, la evaluación, la supervisión y el control financiero. En las regiones menos desarrolladas de la UE (Objetivo 1), los fondos estructurales cofinancian programas en los campos de infraestructura física, educación y formación, a la vez que apoyan al sector privado. En los países de la cohesión, el Fondo de Cohesión financia proyectos de medio ambiente y redes transeuropeas de transportes.

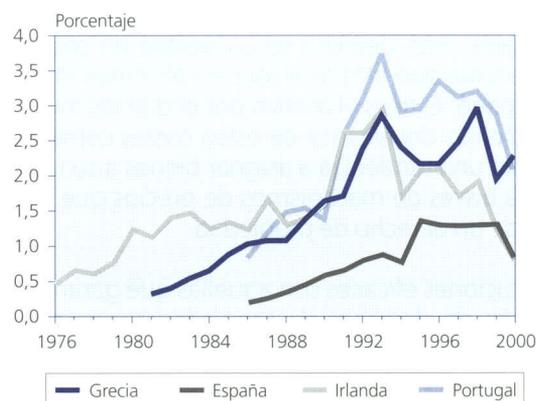
Evaluar la contribución de las políticas de cohesión de la UE al proceso de convergencia de la renta es un ejercicio difícil. Hay un enfoque cualitativo que intenta identificar el valor añadido generado por estas políticas; también hay intentos de cuantificación del impacto macroeconómico, realizados por algunos estados miembros, sobre la base de estimar distintos modelos macroeconómicos.

1. El valor añadido de los fondos estructurales de la Comunidad

Para identificar el valor añadido de las políticas regionales en el ámbito de la Comunidad, hay que compararlas con las mismas acciones a escala nacional o regional. Aunque en principio podría imaginarse que gran parte de estos beneficios podrían también obtenerse de forma bilateral o multilateral entre los estados miembros y las regiones implicadas, organizarlos a escala comunitaria conlleva una considerable reducción de los costes de transacción. Hay, por lo menos, cuatro aspectos que considerar sobre el valor añadido de los fondos estructurales de la Comunidad.

1) *Redistribución entre los estados miembros.* Si bien el presupuesto anual total para las políticas estructurales de la UE es inferior al 0,5 por 100 de su PIB, la inversión se concentra en las regiones y estados miembros más rezagados. Los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión han adquirido una cierta importancia macroeconómica en algunos estados miembros, alcanzando niveles que se aproximan al 3 por 100 del PIB en Grecia y Portugal y aproximadamente al 1 por 100 en

GRÁFICO 4
FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN
EN LOS PAÍSES DE LA COHESIÓN, EN PORCENTAJE
DEL PIB, 1976-2000



Nota: El descenso en 1999-2000 fue debido principalmente al ciclo de programación de los fondos estructurales, que es también observable en 1994, y que no es necesariamente una tendencia continua.
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas.

Irlanda y España (gráfico 4). Desde la perspectiva de la ampliación, siguiendo la decisión que tomó el Consejo Europeo en Berlín, en 1999, el volumen potencial de redistribución alcanzado con la ayuda de los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión juntos no deberá superar el 4 por 100 del PIB en ningún estado miembro (7). En combinación con la progresividad del cada vez más importante recurso propio que es el PIB para las contribuciones de los estados miembros al presupuesto de la UE, esto implica un importante grado de redistribución de los países miembros más ricos a los más pobres.

2) *Externalidades transfronterizas.* Algunos aspectos de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, en particular la Iniciativa Comunitaria INTERREG y las redes transeuropeas, tienen como objetivo reducir los efectos externos transfronterizos de carácter negativo (o mejorar los de carácter positivo, según sea el caso) a través de la cooperación en este ámbito. Teniendo en cuenta el limitado presupuesto del que dispone INTERREG, los informes de evaluación suelen indicar que el impacto a escala institucional —es decir, reuniendo a las distintas partes— ha supuesto más ventajas en términos de cooperación para el futuro que considerar los proyectos de forma individual.

3) *Intercambio de prácticas recomendadas y presión de los pares.* Los flujos de información tienden a ser mucho mejores dentro de los respectivos países y más difusos entre ellos, a causa de las barreras lingüísticas y culturales. Muchos de los programas en el ámbito de la

UE se benefician del intercambio de las buenas y malas experiencias de otros estados miembros y, cuando existen intereses comunes, de la presión de los pares para cumplir con ciertos estándares. En el área de los fondos estructurales, podría observarse este hecho con respecto a la evaluación del gasto público, sobre la cual las actitudes hace una década eran distintas según el país miembro de que se tratase, y a partir de entonces se emprendió un largo camino hacia la convergencia.

4) *Visibilidad de la UE para el ciudadano.* Muchos proyectos de integración europea, como el euro o el Mercado Único, tienden a resentirse de que la ausencia de controles fronterizos o de diferentes monedas es algo bastante normal, por lo que se olvidan rápidamente sus ventajas. Los proyectos de fondos estructurales y Fondo de Cohesión pretenden ser, por tanto, acciones de la UE más concretas y tangibles para el ciudadano. Ésta es también la razón por la que las respectivas regulaciones obligan a los estados miembros a informar regularmente al público sobre las ayudas comunitarias.

Aunque el sistema actual de fondos estructurales responde a algunos de estos aspectos, se ha cuestionado en muchas ocasiones si la UE es el nivel administrativo más eficaz para conseguir estos objetivos (8). Por ejemplo, la redistribución sólo podría llevarse a cabo de forma no condicionada a través de un sistema automático de homogeneización fiscal financiado con el presupuesto de la UE, aunque esto implicaría el riesgo de que las transferencias necesarias llegasen a no tener fin, en caso de que los fondos se utilizaran sólo para el consumo público, sin ningún efecto en términos de recuperación económica. En particular, han surgido dudas en torno al valor añadido de los fondos estructurales de la Comunidad en los países miembros más prósperos, donde se contempla la visibilidad de la UE básicamente como el único argumento relevante, y en los que aquél podría organizarse posiblemente de forma mucho más económica reduciendo su contribución al presupuesto de la UE y financiando sólo algunos proyectos con mucha visibilidad.

En las conclusiones de las evaluaciones de los programas sobre fondos estructurales se mencionan también algunos de estos aspectos referentes al valor añadido de la Comunidad. Sin embargo, también se menciona la debilidad de su aplicación, que disminuye el valor añadido de los fondos estructurales. Una crítica muy repetida es la de que en los documentos de programación no se encuentran claramente definidos los objetivos del programa, por lo que no existen puntos de referencia respecto a los que evaluar esta intervención. Los evaluadores recomiendan también reforzar los elementos de supervisión, control y evaluación hasta un extremo superior al alcance de la mera ejecución

financiera, y que garantice una mejor comparabilidad entre los distintos programas. Además, el proceso de selección de proyectos suele considerarse demasiado poco transparente como para que pueda servir de medio para conseguir una cantidad suficiente de solicitudes entre las que poder seleccionar el proyecto más eficiente. Por último, muchos informes de evaluación enfatizan la necesidad de seguir mejorando la cooperación de los diferentes ministerios regionales y nacionales con los cuatro diferentes fondos estructurales.

2. Resultados de la evaluación macroeconómica del impacto de las políticas de cohesión de la Unión Europea

Se han llevado a cabo diversos estudios destinados a conocer la contribución de los fondos estructurales a la convergencia de renta. Más recientemente, se han utilizado dos modelos diferentes para simular de la evaluación del impacto macroeconómico de las políticas de cohesión en los cuatro países de la cohesión y en Alemania Oriental (9). Los resultados de las simulaciones HERMIN, por un lado, y QUEST II, por otro, son, no obstante, difíciles de comparar directamente, y han de ser interpretados en términos de los canales de impacto que los distintos modelos enfatizan o rechazan.

Los modelos HERMIN para Grecia, España, Irlanda y Portugal fueron desarrollados en los años noventa para obtener resultados comparativos sobre el impacto macroeconómico de los fondos estructurales. Cada modelo nacional consiste en tres subcomponentes principales (el lado de la demanda, el de la absorción y el de distribución de la renta) que funcionan como un sistema integrado de ecuaciones. Aunque los mecanismos keynesianos se encuentran en el centro de todos los modelos, el lado de la oferta también determina la producción manufacturera a través de la competitividad de costes y precios. Los tipos de interés y de cambio son exógenos al modelo nacional. HERMIN identifica tres canales a través de los cuales los fondos estructurales afectan al potencial de demanda a largo plazo de una economía: la inversión creciente en infraestructura física, los incrementos de capital humano y la asistencia directa al sector productivo privado. Estos canales son introducidos en los modelos de una forma estándar (a través de impactos de renta y gastos) y también a través de dos tipos de externalidades políticas. La primera se deriva de un aumento de la productividad factorial total, asociado probablemente a una mejora de la infraestructura o a un alto nivel de capital humano. La segunda se asocia con la intervención de una infraestructura y una formación mejoradas en la atracción de actividades productivas a través de la IED (inversión ex-

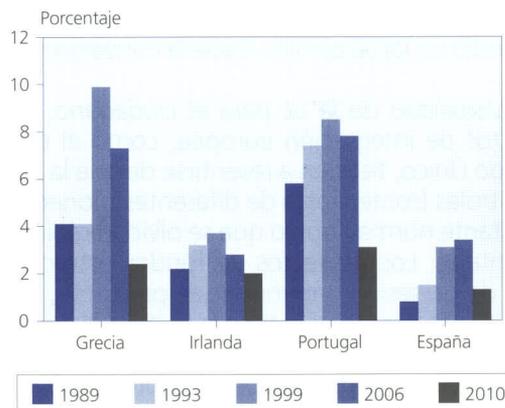
trajera directa) y con la mejora de la capacidad de las industrias endógenas para competir en el mercado internacional.

El Instituto ESRI, en Dublín, llevó a cabo varias simulaciones para la Comisión Europea, aunque aquí se presentan sólo aquellas en las que se examina el impacto de los fondos estructurales de la UE y el gasto público nacional cofinanciador del Objetivo 1 de los marcos comunitarios de apoyo (MCA), acumulados desde 1989 a 2010. Los valores seleccionados como efectos externos se basan en los cálculos disponibles sobre la documentación referente, y se encuentran en el extremo inferior del abanico de estimaciones. En el gráfico 5 puede verse el resultado de los efectos del lado de la demanda y de la oferta juntos, expresados en porcentaje de desviación del PIB real a partir del nivel básico.

En comparación con los resultados procedentes de Grecia y Portugal, los de Irlanda y España pueden parecer algo inferiores, aunque esto se debe a la diferente importancia de los fondos estructurales en relación con el PIB. En el caso de España, la principal explicación es que, al contrario que los demás países, no todo el territorio opta por la ayuda del Objetivo 1, mientras que la evaluación del impacto macroeconómico se centra en la economía española en su conjunto. En cuanto a Irlanda, aparte del PIB creciente, la explicación es parecida en cuanto que la ayuda procedente del Objetivo 1 en los años que van de 2000 a 2006 va a ir disminuyendo para una gran parte del país, el Sur y Este, por lo que la importancia de los fondos estructurales para Irlanda en su conjunto disminuirá. Los resultados de Grecia y Portugal son comparables, lo que implica que en estos países el nivel del PIB sería más de un 10 por 100 inferior sin los fondos estructurales. Como está previsto que la financiación finalice en el año 2006, los resultados previstos para 2010 permiten identificar mejor los efectos continuos del lado de la oferta en el orden de un 2 ó 3 por 100 del PIB. Otras variables tienden a seguir el mismo patrón que el PIB, es decir, experimentan aumentos el consumo, la inversión y el empleo, mientras que los precios, el déficit público y el déficit comercial tienden a aumentar hasta 2006 como consecuencia del crecimiento de la demanda, y a descender después como consecuencia de una mejora de la competitividad.

Además, se ha desarrollado un modelo HERMIN para Alemania del Este, que se ha aplicado para simular a priori el impacto macroeconómico del MCA 2000-2006 (Bradley *et al.*, 2001). Teniendo en cuenta las circunstancias específicas de Alemania Oriental, en particular el reducido período de tiempo de estudio del que se dispone y su fuerte dependencia de la economía de Alemania Occidental, el modelo HERMIN para Alemania Oriental resulta innovador y distinto de otros modelos

GRÁFICO 5
RESULTADOS DEL MODELO HERMIN SOBRE
EL IMPACTO DE LOS MARCOS COMUNITARIOS
DE APOYO DEL OBJETIVO 1 (1989-93, 1994-99
Y 2000-06) (DESVIACIÓN PORCENTUAL DEL PIB
SOBRE EL ESCENARIO BASE, 2000-2010)

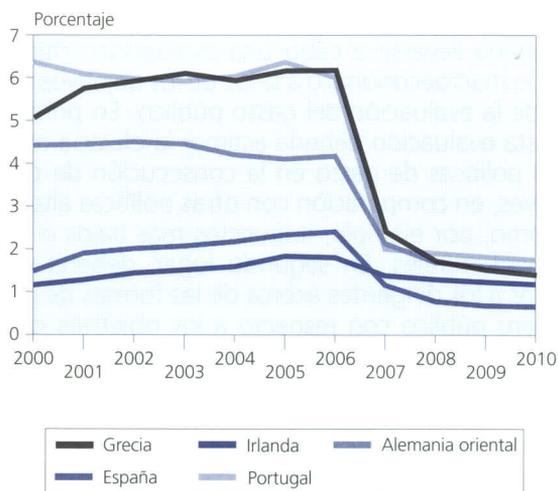


Fuente: Bradley *et al.* (2000), reproducido en European Commission (2001).

HERMIN en diversos aspectos. En lo que respecta a otros modelos HERMIN, diseñados para economías en transición, como las de la República Checa, Eslovenia, Rumania, Estonia y Lituania, la historia relativamente corta de su proceso de transición aporta una serie muy limitada de datos. La única manera de estimar muchos parámetros del modelo estribaría en aplicar técnicas de calibrado a partir de regresiones con las observaciones obtenidas de seis datos anuales y comprobar la fiabilidad del resultado en comparación con los datos observados y los parámetros utilizados en los modelos de Grecia, Irlanda y Portugal. Como está claro que esto es imposible, se simplificaron las ecuaciones de conducta del modelo. Como no se dispone apenas de datos sobre él, no se tuvo en cuenta a Berlín Oriental en el modelo. Los resultados se presentan en el gráfico 6, en relación con los países de la cohesión, en los que se han emprendido ejercicios equivalentes para la evaluación a priori del impacto macroeconómico de los MCA 2000-2006, independientemente de MCA anteriores. De nuevo, se prevé que la financiación finalice después del año 2006 para permitir una mejor identificación de los efectos continuos del lado de la oferta. En Alemania Oriental, se ha estimado el impacto sobre el nivel del PIB real por encima del 4 por 100 durante el período del programa, cayendo hasta el 1,5 por 100 a partir de 2006, debido a los efectos por el lado de la oferta.

QUEST II es el modelo multipaís de ciclo de negocios y crecimiento de los servicios de la Comisión, diseñado para analizar las economías de los estados miembros

GRÁFICO 6
RESULTADOS DEL MODELO HERMIN SOBRE
EL IMPACTO AISLADO DE LOS MARCOS
COMUNITARIOS DE APOYO (2001-2006)
DEL OBJETIVO 1, (DESVIACIÓN PORCENTUAL
DEL PIB SOBRE EL ESCENARIO BASE, 2000-2010)



Fuente: Marcos comunitarios de apoyo 2000-2006 del Objetivo 1.

GRÁFICO 7
RESULTADOS DEL MODELO QUEST II SOBRE
EL IMPACTO DE LOS MARCOS DE APOYO
COMUNITARIO (2000-2006) DEL OBJETIVO 1
(DESVIACIÓN PORCENTUAL DEL PIB SOBRE
EL ESCENARIO BASE, 2000-2009)



Fuente: Marcos comunitarios de apoyo 2000-2006 del Objetivo 1.

de la Unión Europea y sus interacciones con el resto del mundo. El modelo QUEST II es un modelo en el que los agentes toman en consideración el futuro, pues basa sus ecuaciones de comportamiento en la optimización intertemporal de familias y empresas. Cerca del 40 por 100 del consumo doméstico depende de la renta actual disponible, y aproximadamente el 60 por 100 viene explicado por la hipótesis del ciclo de vida, previendo las economías domésticas futuras contribuciones fiscales derivadas de un gasto público superior. En contraste con la mayoría de los macromodelos, los tipos de cambio e interés reales se determinan de forma endógena, de manera que sea posible tener en cuenta posibles efectos de *crowding-out* (expulsión). El lado de la oferta de la economía se modela de forma explícita, con una función de producción neoclásica. El impacto macroeconómico del programa de fondos estructurales se perfila en términos de incremento del capital social público, cuya productividad marginal se estima en un 50 por 100 superior a la del capital privado, generador además de externalidades positivas. Los resultados se presentan en forma de desviación del caso básico, es decir, la variación en el rendimiento si se compara con una situación en la que no se dispone de los fondos estructurales de la UE o gasto público nacional cofinanciado. Se simula una interrupción de los pagos al finalizar el año 2006, de forma que sólo continúan los efectos del lado de la oferta.

Los resultados de las simulaciones de QUEST II para los MCA 2000-2006 de Grecia, España, Irlanda y Portugal sobre el PIB (gráfico 7) son bajos en relación con las simulaciones de HERMIN, principalmente motivadas por la asunción de expectativas de futuro y el cálculo endógeno de los tipos de cambio e interés reales. A largo plazo (dentro de 5 años), el incremento del PIB resulta ser superior al efecto inducido de la demanda a corto plazo, debido a los efectos positivos del lado de la oferta, que son de naturaleza más permanente y van más allá del período de pagos de los MCA. Una vez más, los efectos del PIB son parecidos en Grecia y Portugal, por un lado, y en España e Irlanda, por otro. Los efectos del empleo a largo plazo son moderados, a causa del efecto descendente sobre los precios de las mejoras en la productividad, que elevan los salarios reales. La apertura relativamente fuerte de los países de la cohesión se refleja en el deterioro de la balanza comercial, experimentado en los primeros años, y en la reducción de la inversión privada, que es expulsada por la inversión pública, en lugar de ser complementaria. El mecanismo que genera estos efectos es la apreciación del tipo de cambio real (debida a los efectos sobre el nivel de precios), que ejerce presión sobre los beneficios y reduce la inversión privada.

Si se comparan los resultados, las simulaciones de HERMIN se centran no sólo en los efectos convenciona-

les del lado de la demanda, sino también en los del lado de la oferta, a causa de los beneficios que se obtienen de la productividad y la competitividad que se deriva del aumento de las dotaciones de infraestructuras y capital humano. Las simulaciones QUEST II confirman que estos efectos a largo plazo, que mejoran la estructura de producción de una economía y que son el principal objetivo de los fondos estructurales de la UE, siguen generando un nivel superior del PIB aun cuando se prevé una interrupción en los pagos. Sin embargo, también sugieren que algunos de los efectos positivos iniciales de los MCA pueden verse disminuidos por el deterioro de la balanza comercial y una cierta expulsión de la inversión privada como consecuencia de una apreciación del tipo de cambio real y una subida de los tipos de interés reales.

En lo que respecta a la aplicación de otros posibles métodos para la evaluación del impacto global de los fondos estructurales de la UE, los modelos macroeconómicos tienen la ventaja de identificar la situación contrafactual (es decir, la situación sin fondos estructurales) y de simular la interacción de variables macroeconómicas. Al estudiar el uso de estos macromodelos para evaluar los fondos estructurales de la UE en general, se observa que ha habido un considerable progreso durante los años noventa en varios aspectos (10):

- El enfoque general se ha desplazado de los modelos keynesianos convencionales a modelos que también incluyen efectos del lado de la oferta a largo plazo, dado que éstos son el principal objetivo del apoyo de la UE bajo el Objetivo 1. Las simulaciones realizadas bajo modelos como QUEST II y HERMIN, que incluyen efectos del lado de la oferta, están por tanto menos sujetas a lo que suele denominarse «crítica de Lucas», aludiendo a que las predicciones acerca del futuro no pueden basarse en observaciones sobre el pasado, a causa de la variación estructural a que pueden inducir las distintas políticas.

- Las series de modelos HERMIN han ampliado la cobertura geográfica de los cuatro países de la cohesión a varias economías de transición, entre las que se incluye el caso específico de Alemania Oriental como región extensa que forma parte de una economía más amplia. Si esta tendencia fuese a continuar, y se desarrollase un conjunto completo de modelos para los principales beneficiarios futuros y presentes de los fondos estructurales, como el Mezzogiorno y el resto de los países candidatos, se abriría la posibilidad de obtener unos resultados suficientemente comparables y, posiblemente, globales para algunos o todos los países.

- Al enfrentarse con los problemas específicos de los datos sobre las economías de transición, la meto-

dología de estimación de los parámetros del modelo de los modelos HERMIN ha variado de la «pura» econometría a una combinación de ajuste con técnicas de calibrado. Parece tratarse de una interesante perspectiva para el análisis y convergencia de la economía, en vista de su rápido cambio estructural, que no suele ser percibido por las estimaciones econométricas que se basan en largas series temporales.

Debería llevarse a cabo una evaluación crítica del modelo macroeconómico a la luz de los objetivos generales de la evaluación del gasto público. En primer lugar, esta evaluación debería estimar la eficacia relativa de las políticas de gasto en la consecución de ciertos objetivos, en comparación con otras políticas alternativas como, por ejemplo, impuestos más bajos o reformas estructurales. En segundo lugar, debería poder orientar a los dirigentes acerca de las formas de gastar el dinero público con respecto a los objetivos que se persiguen. En tercer lugar, debería suministrar información a los contribuyentes y demostrarles que su dinero se está utilizando de la mejor forma posible. Si comparamos los tres objetivos de evaluación que se mencionan al principio de este artículo con la modelización de los fondos estructurales que se acaba de describir, se pueden efectuar las siguientes observaciones.

1) Hasta ahora, los modelos macroeconómicos han aportado poco a la hora de evaluar la eficacia relativa de los fondos estructurales en la consecución del objetivo de reducir las desigualdades de renta en comparación con políticas alternativas, como pueden ser las diferentes políticas salariales, la reducción de impuestos o las reformas estructurales. Aunque en principio deseables, sigue habiendo dudas sobre si los modelos pueden llegar a ser lo suficientemente precisos como para llevar a cabo un ejercicio de este calibre. Pero, en cualquier caso, ha de ser posible simular escenarios de las diferentes políticas a través de variaciones sobre el escenario base, con los que se podría demostrar la importancia del marco de política económica para el impacto de los fondos estructurales.

2) La situación sigue siendo insatisfactoria en relación con la orientación que se les ofrece a los dirigentes sobre la forma de emplear los fondos estructurales más eficazmente. Para poder conseguirlo, los modelos macroeconómicos tendrían que ser capaces de indicar la estructura óptima de gasto entre categorías como la infraestructura, los recursos humanos y el entorno económico, e incluso dentro de estas categorías, es decir, por ejemplo, formación o I+D. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de la teoría del crecimiento endógeno (bastante reciente), los resultados empíricos obtenidos a partir de los efectos del crecimiento del gasto público son aún bastante inciertos, y varían con-

siderablemente. Hasta que no avance un poco más la investigación en esta área, este uso de los modelos macroeconómicos podría contribuir a la toma de decisiones engañosas sobre el gasto público.

3) Por último, los modelos macroeconómicos pueden, efectivamente, dar fe ante los contribuyentes de que los fondos estructurales han contribuido positivamente a un crecimiento sostenido de sus principales beneficiarios. Aunque la magnitud de los efectos varía según los distintos modelos, podría considerarse esta variación como una ventaja, ya que aporta cierta seguridad acerca del alcance de los efectos que se producen bajo diferentes supuestos e ilustra los distintos canales de impacto. Sin embargo, cuando se comparan los resultados de los distintos países, en particular los de aquéllos en los que la cuantía de los fondos estructurales es parecida, no se puede obtener ninguna conclusión sobre la eficacia institucional. Estas diferencias se deben principalmente a las diferentes características de las economías que se reflejan en los parámetros del modelo, como por ejemplo su grado de apertura al exterior, y no a la organización del gasto, que los modelos consideran, de forma implícita, como perfecta.

V. RETOS PARA EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS REGIONALES EN EUROPA

Para resumir, las disparidades de renta entre los estados miembros han descendido en los años noventa, si bien se han seguido manteniendo en las regiones a causa de los diferentes modelos de crecimiento que siguen los estados miembros más prósperos y los que se encuentran en fase de convergencia. El efecto estadístico de la ampliación sobre las disparidades de renta en la UE provocará que se desplace el centro de atención de la reducción de las disparidades regionales dentro de los distintos países a la convergencia de todos los países en conjunto. Entre los principales determinantes de la convergencia de renta, la función de los fondos estructurales de la UE es la de contribuir a mejorar el acceso al mercado y las dotaciones factoriales, aunque éstos tienen escaso efecto si las políticas económicas y las instituciones son inapropiadas. El valor añadido de los fondos estructurales de la Comunidad radica principalmente en la redistribución entre los estados miembros, la reducción de los efectos externos transfronterizos, el intercambio de prácticas recomendadas y la presión de los pares, así como la visibilidad de Europa para el ciudadano. La mayoría de estos requisitos se cubren con los distintos programas del Objetivo 1 y del Fondo de Cohesión, así como con los correspondientes programas INTERREG, aunque han surgido algunos interrogantes sobre otros programas de fondos estructurales en los estados miembros más prósperos y, más en ge-

neral, sobre la posible existencia de puntos débiles en su aplicación. De la valoración macroeconómica de los fondos estructurales se obtienen resultados cuantificados sobre el impacto de éstos, que muestran una contribución global positiva a la convergencia de renta de los países de la cohesión.

La valoración de la experiencia del pasado y la perspectiva de la ampliación dan lugar a seguir reflexionando sobre el diseño de las políticas de cohesión de la UE una vez finalizado el año 2006. Los apartados anteriores sugieren, en particular, centrar estas reflexiones en tres aspectos.

1. Diferenciar las responsabilidades de las políticas de desarrollo regional y nacional. Con la ampliación, el principal problema que se va a plantear para la cohesión, desde una perspectiva comunitaria, será el de las disparidades de renta entre los distintos países. Aunque también existen considerables disparidades regionales dentro de los países de la adhesión, éstas son relativamente menos importantes y casi inevitables en su fase de desarrollo económico. Esto sugiere que hay que centrar las políticas de cohesión de la UE en el desarrollo nacional, y devolver las políticas de desarrollo regional a las manos de los estados miembros. Además, con ello se tendría más en cuenta uno de los objetivos del debate sobre la reforma de la UE, que es insistir en el principio de subsidiariedad, es decir, identificar las tareas que pueden cumplir con la mayor eficacia cada uno de los niveles de gobierno: UE, nacional y regional.

2. Condicionar la financiación de la política regional a políticas económicas sólidas e instituciones eficientes. Como el éxito de las reformas introducidas en el acceso al mercado y las dotaciones factoriales a través de la inversión en política regional en términos de convergencia de renta depende, en gran medida, de la existencia de un buen marco de políticas económicas y de instituciones eficaces, las condiciones necesarias para invertir en políticas saneadas deberían ser mucho mejores. Dichos elementos ya están presentes con la reserva de eficacia de los fondos estructurales de la UE y el incumplimiento de los programas de estabilidad y convergencia en lo que afecta al déficit público excesivo en el Fondo de Cohesión; no obstante, resultan bastante confusos o elementales, y podrían reforzarse, aunque sea verdaderamente difícil identificar los indicadores operativos de las políticas económicas sólidas y de las instituciones eficientes. Podría pensarse en un vínculo más fuerte con los procedimientos de coordinación de la política económica de la UE, aunque habría que evitar el ejercicio puramente formal y burocrático.

3. Mejorar la eficacia de la gestión en materia de política regional y sus instrumentos. Los principales me-

canismos de control a la hora de mejorar la eficacia del gasto público en general son la supervisión, el control financiero, la auditoría y la evaluación. Se ha conseguido avanzar notablemente en estas áreas desde la creación de los fondos estructurales en 1988-89, aunque éstos suelen implicar un aumento de los gastos administrativos, que pueden ser desproporcionados en relación con las cantidades invertidas. En cuanto a las evaluaciones, aún hay un considerable margen de mejora, ya que se llevan a cabo al nivel de programas y se centran en aspectos bastante «ligeros», como la coherencia de la estrategia de desarrollo, la aplicación financiera y (no siempre) la aplicación física. Básicamente, sólo se llevan a cabo a priori análisis más rigurosos sobre costes y beneficios acerca de los grandes proyectos de los fondos estructurales y Fondo de Cohesión, y a posteriori sobre algunos proyectos de los fondos estructurales cofinanciados por el BEI (Banco Europeo de Inversiones). Por lo tanto, sí cabría mejorar con la ayuda de una supervisión más sistemática y la evaluación a posteriori de la eficacia económica de las muestras empleadas en los proyectos. Entre las principales categorías de gasto de los programas del Objetivo 1, los economistas son unánimes acerca de los efectos positivos del crecimiento de la inversión en infraestructura y capital humano (aunque la cuantificación exacta es más controvertida), aun cuando existe mucha menos evidencia sobre los efectos de crecimiento de la ayuda pública regional a las empresas, quizá debido a la dimensión nada despreciable de los efectos de «peso muerto» y al problema de las «subastas de subsidios» entre las distintas regiones para atraer inversores.

NOTAS

(*) Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de su autor, y no corresponden necesariamente con las de la Comisión Europea, para cuya Dirección General de Asuntos Financieros y Económicos trabaja actualmente.

(1) Véase DAVIES y HALLET (2001) para un análisis sobre el desempleo regional en estos tres países.

(2) Véanse las lecturas recomendadas sobre este tema, en EUROPEAN COMMISSION (2000: 186 y ss.), y en DAVIES y HALLET (2002).

(3) Véase, por ejemplo, una lista parecida de factores en COLLIER y DOLLAR (2001).

(4) KRUGMAN y VENABLES (1990: 58).

(5) Véase EUROPEAN COMMISSION (2000: 191 y siguientes).

(6) Véanse COASE (1960) y DEMSETZ (1964 y 1967).

(7) Véase artículo 7, secc. 8, de la regulación del Consejo (CE) número 1260/1999 del 21 de junio de 1999, en el que se establece la disposición general sobre fondos estructurales.

(8) Véase, por ejemplo, WEISE (2001).

(9) En cada uno de los marcos comunitarios de apoyo 2000-2006 (MCA) pueden consultarse resultados más detallados de estas simulaciones en estos cuatro países. Véase, también, EUROPEAN COMMISSION (2000) para consultas de este tipo.

(10) Para ampliar información sobre lo que sigue, véase HALLET y UNTIEDT (2001).

BIBLIOGRAFÍA

BOLDRIN, Michele, y Fabio CANOVA (2001), «Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies», en *Economic Policy*, abril: 206-253.

BRADLEY, John; Edgar MORGENROTH, y Gerhard UNTIEDT (2001), *Analysis of the Macroeconomic Impacts of the MCA on the Economy of East Germany*, estudio para la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, Dresde (ifo dresden studien 30).

COASE, Ronald H. (1960), «The problem of social cost», en *The Journal of Law & Economics* 3: 1-44.

COLLIER, Paul, y David DOLLAR (2001), *Globalization, Growth and Poverty-Building an Inclusive World Economy*, a World Bank Policy Research Report, Washington D. C.

DAVIES, Sara, y Martin HALLET (2001), «Policy responses to regional unemployment: Lessons from Germany, Spain and Italy», Bruselas, European Commission/DG ECFIN, *Economic Papers* n.º 161; disponible en http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers161_en.htm

— (2002), *Interactions between national and regional development* (de próxima aparición).

DEMSETZ, Harold (1964), «The exchange and enforcement of property rights», *The Journal of Law & Economics*, 7: 11-26.

— (1967), «Toward a theory of property rights», *American Economic Review*, 57, n.º 2: 347-373.

EUROPEAN COMMISSION (2000), «The EU Economy: 2000 Review», capítulo 5 sobre «Regional convergence and catching-up in the EU», *European Economy*, n.º 71; disponible en http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/the_eu_economy_review2000_en.htm

— (2001), *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion*, Bruselas.

— (2002), *First progress report on economic and social cohesion; Bruselas, Commission communication COM (2002), 46 final, 30 de enero.*

HALLET, Martin, y Gerhard UNTIEDT (2001), «The potential and limitations of macroeconomic modelling for the evaluation of EU Structural Funds illustrated by the HERMIN model for East Germany», de próxima aparición en *Informationen zur Raumentwicklung*, n.º 4.

KRUGMAN, Paul R., y Anthony J. VENABLES (1990), «Integration and the competitiveness of peripheral industry», en Christopher Bliss y Jorge Braga de Macedo (eds.), *Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*, Cambridge, et al.

WEISE, Christian (2001), «EU Eastern enlargement can be financed —increased need for reform— scenarios for the 2007 and 2013 EU budgets», *DIW Economic Bulletin*, 10.