Unión
Europea

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

103

2005

ISSN: 0210-9107

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Juan Ramón Quintás Seoane *(Presidente)*
José M.ª Méndez Álvarez-Cedrón *(Secretario)*
José M.ª Bueno Lidón
Julio Fernández Gayoso
Didac Herrero Autet
Rafael Jené Villagrasa
Roberto López Abad
Antonio Martín Jiménez
Jesús Medina Ocaña
Atilano Soto Rábanos

PRESIDENTE DE HONOR

Enrique Fuentes Quintana

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Victorio Valle Sánchez *(Director)*
Julio Alcaide Inchausti
José Antonio Antón Pérez
Santiago Carbó Valverde
Francisco Castellano Real
Fernando González Olivares *(Redactor-jefe)*
Manuel Lagares Calvo
Juan Antonio Maroto Acín
Carmela Martín González
Fernando Pampillón Fernández *(Subdirector)*
Jorge Pereira Rodríguez
José Luis Raymond Bara
José Villaverde Castro

COORDINACIÓN GRÁFICA

Pilar López Isarría

PORTADA

Bravo-Lofish

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

PREIMPRESIÓN

Versal Composición, S.L.
Gamonal, 19, 1.º B. 28031 Madrid

IMPRIME

Raíz Técnicas Gráficas, S.L.
Gamonal,19. Polígono Industrial de Vallecas. 28031 Madrid

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Distribuye:	G&M.-Madrid
Precio del número 100 (dos vols.):	17 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Economía europea
Base de datos:	www.funcas.es

© Fundación de las Cajas de Ahorros. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 103, 2005. ISSN: 0210-9107
«La nueva Unión Europea»

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Retos y oportunidades de la nueva Europa: Una perspectiva española V

I. LA NUEVA UNIÓN EUROPEA

Principales características económicas de los países de la nueva Europa: 2 *Francisco J. Velázquez*

La convergencia económica con la UE de los nuevos estados miembros: 29 *Jorge Crespo Galán*

II. EL NUEVO MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

La opinión pública en la UE-15 ante la ampliación: 42 *José Fernández Albertos e Ignacio Sánchez-Cuenca*

El nuevo marco institucional de la UE ampliada: 53 *Jean-Victor Louis*

La Constitución Europea como respuesta a la ampliación: 67 *Francisco Aldecoa Luzarraga*

III. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA AMPLIACIÓN

Consecuencias financieras de la ampliación de la Unión Europea: 80 *Remigio Echeverría*

Retos económicos, monetarios y financieros de los nuevos estados miembros de la Unión Europea: 91 *José Viñals y Pedro del Río*

El nuevo mecanismo de tipos de cambio: El MTC II: 110 *Antonia Calvo Hornero y M.ª Ángeles Rodríguez Santos*

Especialización y localización industrial en la Unión Europea ampliada: 124 *Diego Rodríguez Rodríguez*

Los ajustes comerciales de la ampliación de la UE y sus efectos para España: 136 *José Vicente Blanes Cristóbal*

El impacto de la ampliación en los flujos de inversión directa. El posible desplazamiento de las inversiones recibidas por España: 157 *Jaime Turrión*

El riesgo de deslocalización industrial en España ante la ampliación de la Unión Europea: 173 *Lluís Torrens y Jordi Gual*

La ampliación de la Unión Europea desde la perspectiva regional de España. Análisis del comercio exterior y los flujos de inversión directa: 187 *Antonio Pulido, Ana M.ª López y R. Belén Castro*

Factores demográficos en los flujos migratorios entre la Europa del Este y la UE-15: 202 *Álvaro Anchuelo Crego y Antonio J. Olivera Herrera*

El impacto de la inmigración de los nuevos socios en los mercados de trabajo de la Unión Europea: 216 *Encarnación Cereijo*

IV. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y SUS EFECTOS

Las reformas de la política agrícola común en la Unión Europea ampliada. Implicaciones económicas para España: 230 *Raúl Compés López y José María García Alvarez-Coque*

El proceso de consolidación fiscal en Europa. Consecuencias para los antiguos y los nuevos socios: 245 *José Marín Arcas*

La ampliación de la Unión Europea y las políticas de regulación y competencia: 260 *José Carlos Fariñas y Elena Huergo*

Los presupuestos de la UE ante la ampliación a los países del Este. La perspectiva española: 273 *Ismael Sanz*

Supresión del apoyo interno a la agricultura y liberalización comercial euro-mediterránea: Implicaciones en materia de precios agrícolas: 285 *Rafael de Arce Borda, Ramón Mahía Casado, Gonzalo Escribano Francés y Alejandro Lorca Corróns*

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA NUEVA EUROPA: UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

El pasado 1 de mayo de 2004 diez países pasaron a formar parte del proceso de integración internacional más avanzado del mundo: la Unión Europea. Con esta ampliación se alcanza ya casi la escala continental, al agrupar a 25 países europeos. En ese mismo año, el 29 de octubre, los jefes de Estado y de Gobierno de todos estos países y de tres candidatos firmaban en Roma el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Estos dos recientes eventos históricos, casi coincidentes en la fecha, reflejan lo que ha sido el devenir del proceso de integración europeo en la última década: profundización y ampliación. Por ello, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, en consonancia con lo que ha sido, y sigue siendo, su línea editorial, dedica este número 103 al conocimiento y las implicaciones políticas, y sobre todo económicas, de *La Nueva Unión Europea*.

Pretende ser un conjunto de análisis rigurosos, pero también comprometidos, que, desde la independencia de los autores, analice el panorama actual de la nueva Europa, y subraye los retos y desafíos que plantea la ampliación, tanto en los aspectos político-económico y presupuestario como en el del funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea.

Con este objetivo comenzó la coordinación de este número **Carmela Martín**, de la Universidad Complutense de Madrid, una de las personas que más y mejor conocen el proceso de integración europeo y que más ha escrito sobre él desde la perspectiva económica, muchas veces desde las páginas de PAPELES. La culminación de esta

tarea ha sido asumida por **Francisco J. Velázquez**, de la misma Universidad.

Este número 103 de PAPELES contiene veinte colaboraciones, estructuradas en cuatro partes. El primer tema que aborda el número es la descripción de la nueva realidad de la Unión Europea y los problemas para el crecimiento y la convergencia económica entre los nuevos socios. A este respecto, deben señalarse, ya desde aquí, las características especiales de esta quinta ampliación, que se extiende a países considerados en período de transición a economías de mercado, lo que ya en sí es un reto para ellos y para la Unión, y que tienen niveles de renta per cápita notablemente inferiores a los que presentan, en media, los antiguos socios.

En la segunda parte se aborda el nuevo marco institucional de la UE y su grado de aceptación y conocimiento por parte de los ciudadanos. Estos dos primeros temas dan paso a lo que son los dos asuntos principales, en función de la cantidad de contribuciones, del número: las consecuencias económicas de la ampliación, a las que se dedica la tercera parte, y los cambios y efectos de las políticas europeas, que se abordan en el tramo final. En definitiva, con este número se pretende evaluar lo que supone de retos y desafíos el proceso de ampliación, una vez que éste es ya cierto y que se tiene una experiencia previa de relaciones con los nuevos socios.

LA NUEVA UNIÓN EUROPEA

El artículo inicial, de **Francisco J. Velázquez** (Universidad Complutense de Madrid), repasa las principales características económicas de los países de la nueva Europa, con especial atención a las relativas al crecimiento económico. Así, los países de la UE presentan una gran dispersión en sus niveles de renta y productividad, que también se observa cuando se compara la economía europea con la norteamericana, cuyas diferencias se han agudizado en la última década, dado el mayor incremento de productividad que se ha producido en el otro lado del Atlántico.

El análisis de los factores determinantes de la productividad desvela que son las menores dotaciones de capitales intangibles las que pueden estar tras los desfases de productividad, aunque con diferencias notables entre países. Así, los nuevos socios presentan deficiencias importantes en las dotaciones de capital tangible (físico privado y público) e intangible (humano y tecnológico). En el caso concreto de España, se observan también deficiencias en sus dotaciones de intangibles que pueden estar tras su desfase de renta en relación con la UE. Además, el autor encuentra que las economías de los antiguos países de cohesión, entre ellos España, presentan similitudes notables con las de los nuevos socios de la UE, lo que, a priori, supone que serán las más afectadas por el proceso de ampliación.

A continuación, **Jorge Crespo** (Universidad Autónoma de Madrid) estudia la forma en que se ha producido el proceso de convergencia en renta per cápita de los nuevos socios con el promedio comunitario desde que comenzó su transformación en economías de mercado hasta su integración en la Unión Europea, con el objeto de obtener algunas conclusiones que puedan extrapolarse al futuro. Así, se constata un importante proceso de convergencia en sus niveles de renta per cápita, sustentado, en buena medida, en un proceso continuado de capitalización física, complementado con el incremento de su capital humano, que ya de por sí era elevado.

El autor tampoco descarta, a partir de los resultados, la conclusión de que buena parte de este proceso de crecimiento quizá se deba a la difusión tecnológica acaecida en estos países cuando se incorporaron a la esfera occidental de la mano de su apertura comercial y de la fuerte presencia de empresas multinacionales. En relación con las perspectivas futuras, además de seguir el camino iniciado hace años, señala que una fuente virtual de incremento de la productividad agregada de estas economías se asentaría sobre un cambio de estructura productiva, disminuyendo la importancia de los sectores menos eficientes, como la agricultura y una parte de la industria, e incrementando la de aquellas actividades más intensivas en tecnología; una transformación que ya se ha venido produciendo, pero a un ritmo menor.

EL NUEVO MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

La segunda parte del número se centra en los aspectos políticos e institucionales, comenzando con el artículo escrito por **José Fernández** (Harvard University) e **Ignacio Sánchez-Cuenca** (Instituto Juan March y Universidad Complutense de Madrid), en el que se profundiza en las razones por las cuales los ciudadanos de los distintos países de la UE-15 manifiestan un apoyo diferencial al proceso de ampliación de la UE. Así, con la información que suministra el *Eurobarómetro*, y tras un exhaustivo análisis, se concluye que son los más jóvenes, con mayores niveles de educación, de izquierdas y más cercanos geográficamente a los nuevos socios los más partidarios de este proceso de ampliación. Por el contrario, la población menos cualificada, la que puede ver peligrar más sus puestos de trabajo, en especial la de los países limítrofes, es la que más se opone a esta ampliación, junto con el núcleo de países fundadores de la UE. Los resultados parecen apoyar, en cierta medida, el dilema que se plantea en la Unión Europea entre profundizar en el proceso de integración o ampliar la Unión a nuevos miembros.

Es precisamente el artículo de **Jean-Victor Louis** (Universidad Libre de Bruselas) el que se centra en el análisis de las innovaciones institucionales más relevantes del nuevo Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y de sus repercusiones sobre el fun-

cionamiento futuro de la UE ampliada. Para ello, ofrece un análisis crítico de algunas de las cuestiones que suponen un cambio sustancial en el funcionamiento de las instituciones europeas y de la interrelación entre ellas; en concreto, describe el cambio en el procedimiento de toma de decisiones y la introducción generalizada de la mayoría cualificada, en especial en el seno del Consejo Europeo; examina los problemas sobre el número de miembros y la composición de la Comisión Europea, y analiza el papel adquirido por el Consejo Europeo, que alcanza la categoría de institución, y la creación de la presidencia «permanente» de la UE. El artículo, con una visión bastante crítica sobre estos aspectos, estudia tanto los cambios formales que finalmente se incorporan como la forma en la que se alcanzaron, en muchos casos con un «tira y afloja» entre distintas posiciones. La conclusión final es que el nuevo marco institucional europeo, que resulta más intergubernamental, terminará siendo reformado en un plazo no excesivamente amplio. No obstante, el autor señala que el entramado institucional logrado en el momento actual ha permitido consensuar los diferentes planteamientos de los veinticinco miembros de la Unión.

Por su parte, **Francisco Aldecoa** (Universidad Complutense de Madrid) reflexiona en su artículo sobre el papel de la Constitución Europea como respuesta a la ampliación, al vertebrar políticamente a la Unión Europea, hacer pervivir el proyecto europeo y el modelo europeo de sociedad y reforzar el rol de la Unión Europea en el nuevo entorno internacional. La ampliación plantea algunos problemas de funcionamiento político o de cohesión social que la Constitución Europea trata de resolver, al tiempo que consigue un equilibrio a ser imitado en el contexto internacional. Para el autor, el modelo de relación entre estados que plantea la Constitución supone el reforzamiento de la legitimación de la UE y su fundamentación democrática, y permite que la Unión progrese mediante la integración diferenciada, garantizando de esta forma su supervivencia. De hecho, considera que la UE es un factor esencial de estabilidad internacional y debe servir como modelo de relación de paz y prosperidad para el resto del planeta.

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA AMPLIACIÓN

Desde esta óptica, el trabajo realizado por **Remigio Echeverría** (Banco Central Europeo) se centra en el estudio de las consecuencias financieras de la ampliación de la UE, destacando que, además de favorecer la integración económica y financiera, aumentará la competencia e introducirá reformas estructurales que repercutirán en incrementos de productividad y del nivel de crecimiento potencial. Además, el proceso traerá consecuencias positivas para el sistema financiero al favorecer la integración monetaria y financiera, como consecuencia de la liberalización de los movimientos de capital, y la eliminación de las barreras a la prestación de servicios financieros transfronterizos, lo

que facilitará la canalización del ahorro hacia las inversiones necesarias para modernizar el *stock* de capital de los nuevos socios, fomentando la convergencia real y fortaleciendo la efectividad de los tipos de interés dentro del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

Además, el autor estima que el sector financiero de los nuevos estados miembros crecerá de forma considerable, dado el bajo nivel de intermediación financiera de que parten, siendo clave en este aspecto el papel del sector bancario. Asimismo, se espera que las instituciones bancarias de los antiguos socios acudan a estos países en mayor proporción que en la actualidad, modificando la estructura de estos mercados. En concreto, es esperable, y deseable, una mayor concentración, sobre todo a partir de la entrada de bancos europeos, y una reducción en los márgenes financieros y en la rentabilidad, lo que puede generar oportunidades de negocio en el segmento de banca minorista.

Por su parte, **José Viñals** y **Pedro del Río** (Banco de España) repasan los principales beneficios que se derivan del proceso de integración de los nuevos socios en la UE, y de la necesidad de garantizar la estabilidad macroeconómica y la convergencia nominal como condiciones indispensables para avanzar en la convergencia real de estas economías y en la adopción del euro. Así, destacan cómo los nuevos socios han realizado progresos significativos en los últimos años para estabilizar los precios y conseguir la consolidación fiscal. Además, señalan que el proceso de integración monetaria de estos nuevos socios se regirá por tres principios básicos: análisis de cada caso, multilateralidad e igualdad de trato. Como paso intermedio, estos países participarán en el Nuevo Mecanismo de Tipo de Cambio. Para ello, deberán poner énfasis en la consecución, sobre todo, de los ajustes fiscales necesarios para minimizar la inestabilidad o los ataques especulativos. También reiteran que un elemento fundamental para impulsar la convergencia real de los nuevos socios es el desarrollo de sus sistemas financieros, que presentan unos grados de intermediación y eficiencia deficientes, que, una vez se subsanen, contribuiran al funcionamiento efectivo de la política monetaria única.

La importancia de los aspectos monetarios se contempla también en el artículo de **Antonia Calvo** y **M.ª Ángeles Rodríguez** (Universidad Nacional de Educación a Distancia), que comienza examinando la reciente historia del sistema monetario europeo, hasta llegar a la constitución de la Unión Económica y Monetaria, como introducción para poder entender el surgimiento del Nuevo Mecanismo de Tipo de Cambio, implantado para los países que no se integraron en el euro, y que ha cobrado especial relevancia tras la ampliación, dado que estos países deberán entrar antes o después en él para finalmente adoptar el euro como moneda.

El trabajo estudia también los distintos regímenes cambiarios de los nuevos socios y su compatibilidad con el Nuevo Mecanismo de Tipo de Cambio, de forma que de su lectura se obtiene una fotografía del momento y de la trayectoria seguida por las distintas economías. En conclusión, las autoras sostienen que los nuevos socios tienen una experiencia cambiaria que, en la mayoría de los casos, les ha supuesto una renuncia a una política monetaria independiente, al anclar sus monedas a otras específicas, en muchos casos el euro. Las únicas incompatibilidades manifiestas son las de algunos de estos nuevos socios, que mantienen estrategias monetarias con tipos de cambio flotantes o de flotación administrada.

Cinco colaboraciones analizan los cambios y ajustes que están teniendo lugar en la estructura productiva de la UE ampliada. **Diego Rodríguez** (Universidad Complutense de Madrid) se centra en el estudio de la evolución de la especialización productiva de las distintas economías comunitarias, como consecuencia de la puesta en marcha de fuerzas de aglomeración de la producción tras la ampliación del mercado, favorecidas por la combinación de externalidades de todo tipo, eslabonamientos entre actividades productivas y tamaño de los mercados, entre otros factores. Los resultados obtenidos por este autor sugieren una moderada tendencia al incremento en el grado de especialización relativa de los países europeos.

Además, se observa una elevada similitud del patrón de especialización industrial de España con el de algunos de los nuevos socios más relevantes, lo que parece haber sido ocasionado, al menos en parte, por el papel desempeñado por las multinacionales que se han ido radicando en estos países. Además, en el trabajo se estudia con cierto detenimiento el caso de la industria del automóvil, como ejemplo de la preocupación que hay en algunos países occidentales, y en especial en España, por la existencia de fenómenos de deslocalización industrial. Los resultados resultan concluyentes, al encontrarse algunos indicios de que se están dando fenómenos de este tipo. No obstante, parece que existen amenazas mayores sobre actividades industriales tradicionales, como es el caso de las ramas de calzado y textil.

Un artículo, complementario del anterior, de **José Vicente Blanes** (Universidad Pablo Olavide) estudia exhaustivamente el ajuste comercial que va a suponer la ampliación de la UE para la economía española. El trabajo comienza con el análisis de las relaciones comerciales entre nuestro país y los nuevos socios, y de cada uno de ellos con la UE, para tratar de averiguar como se está produciendo el ajuste comercial, y productivo, en la nueva Europa. Así, tras encontrar que desde la firma de los acuerdos europeos se han venido incrementando los flujos comerciales entre nuevos y antiguos socios, y que éstos cada vez tienen un mayor carácter intraindustrial, se comprueba, de diversas for-

mas, cómo estos nuevos estados miembros se han convertido en competidores de España en el abastecimiento del mercado comunitario. Además, y esto es lo que se antoja más preocupante, este proceso está inconcluso, dado el mayor atractivo de estas economías para la inversión extranjera directa y el establecimiento de las multinacionales. Así, su estructura comercial frente a la UE es cada vez más pareja a la que mantiene España, e incluso presentan cierto grado de especialización relativa en los sectores de alta intensidad tecnológica. Finalmente, el análisis ofrece evidencia de que estos nuevos países poseen ventajas relacionadas con su mayor proximidad a los grandes mercados europeos.

El papel que están jugando las multinacionales en la configuración de la actividad económica en la UE es examinado con detalle en el artículo de **Jaime Turrión** (RCU El Escorial-María Cristina). El autor realiza un análisis de la presencia de capital extranjero en los nuevos socios y trata de cuantificar el carácter de sustituibilidad que ha tenido la inversión recibida por ellos en relación con la recibida por España, obteniendo evidencia del desplazamiento de la inversión directa de la zona Sur-occidental de la Unión Europea a favor de los países del Centro y Este europeo. Este resultado es de especial interés por cuanto las actividades productivas de más alto nivel tecnológico y los patrones comerciales se ven seriamente afectados.

En efecto, el trabajo ofrece evidencia de que las actividades con las que se instalan estas empresas multinacionales en los nuevos socios pertenecen de forma creciente a sectores de alto contenido tecnológico, aunque todavía predominan las intensivas en mano de obra. La conclusión que se obtiene es que parece que la aproximación de la localización a los grandes mercados europeos y otra serie de factores, entre los que destacan su importante dotación de capital humano y sus costes laborales bajos, están detrás del proceso de desvío de inversiones en el seno de la UE, hecho que afecta especialmente a España.

En una línea similar, el artículo de **Lluís Torrens** (Universitat Pompeu Fabra) y **Jordi Gual** (IESE) examina cómo puede afectar el proceso de ampliación de la UE a la capacidad de atracción de nuevas empresas por parte de la economía española y a la deslocalización de alguna de las existentes. En este sentido, la libre circulación de bienes, servicios e inversiones en la UE, junto con las amplias diferencias salariales existentes tras la ampliación, comportan que la cuestión de la deslocalización hacia el Este sea un tema especialmente sensible, sobre todo para los países de la UE que parecen tener más semejanzas con los nuevos socios. Para ello, se revisa la situación competitiva de los principales sectores manufactureros españoles *vis-a-vis* los de estos nuevos mercados, y se construyen indicadores sintéticos del riesgo de deslocalización por actividades industriales.

El diagnóstico que se obtiene es complejo, dado que la ganancia de cuotas de mercado exterior conseguidas por las manufacturas españolas se ha logrado sin el recurso a los incrementos de productividad, detectándose además diferencias notables entre actividades productivas. El resultado es que serán los sectores de material de transporte, equipos eléctricos y electrónicos, caucho y materias plásticas los que presenten un mayor riesgo de deslocalización, y estas actividades aglutinan el 15 por 100 del empleo industrial.

Un aspecto que resulta de gran interés es el efecto diferencial de estos impactos en las distintas regiones españolas. Precisamente a ello se dedica el artículo de **Antonio Pulido**, **Ana M.ª López** y **R. Belén Castro** (Universidad Autónoma de Madrid), que se centra especialmente en los dos flujos que, en concordancia con lo señalado en las colaboraciones previas, parece que se verán más afectados: comercio e inversión. El exhaustivo análisis que realizan les induce a concluir, en línea con algún informe internacional, que los efectos: 1) serán positivos en el largo plazo; 2) están por materializarse; 3) no están garantizados para todas las empresas, y 4) conllevan riesgos elevados y difíciles de evaluar.

Aun así, sus resultados concretos indican que los efectos positivos se van a concentrar en las regiones que mantienen mayores niveles de relaciones comerciales con los nuevos países, derivándose de su intensificación. Sin embargo, se espera que aquellas otras comunidades que son más dependientes de la UE y aquellas cuyo patrón comercial presenta más semejanza con el de los nuevos socios acumulen las consecuencias negativas de la ampliación, al tiempo que es esperable un cierto efecto de desviación de inversiones hacia esa zona.

Dos artículos se centran en el estudio de los flujos migratorios. En el primero, **Álvaro Anchuelo** (Universidad Rey Juan Carlos) y **Antonio J. Olivera** estudian la influencia de las características demográficas que exhiben los países del Este, en relación con el resto de socios de la Europa occidental, como determinantes de los flujos de migración. Tras analizar las diferencias demográficas y comprobar que han mantenido unas tasas de fertilidad superiores a las europeas, reducidas drásticamente con el cambio político —lo que hace que exhiban poblaciones bastante jóvenes—, describen el flujo migratorio de estos países.

Finalmente, estiman también un modelo de determinantes de la migración que incluye variables demográficas o, ante su falta, otras macroeconómicas, como la tasa de paro, desagregadas por grupos de edad. La estimación del modelo confirma la hipótesis de la influencia de estas variables sobre la inmigración, al tiempo que hace perder importancia a la que tienen el resto de agregados macroeconómicos en la determinación de los flujos migratorios.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 103, 2005. ISSN: 0210-9107. «LA NUEVA UNIÓN EUROPEA»

En el segundo de los artículos, **Encarnación Cereijo** (Universidad Complutense de Madrid) realiza un minucioso análisis de los efectos que está teniendo en los mercados de trabajo de la UE-15 la actual ampliación, a causa de la eliminación de las restricciones a la libre circulación de trabajadores, que podrían llegar a durar aún hasta siete años. Así, se plantea hasta qué punto la presencia de estos nuevos trabajadores, dispuestos a aceptar peores condiciones laborales, ha disminuido los salarios y/o incrementado el desempleo de los nacionales. Los resultados parecen confirmar la existencia de mercados de trabajo separados para ambos colectivos. De hecho, el tipo de empleo que ostentan no se corresponde con su nivel de cualificación; una proporción importante de los inmigrantes, independientemente de la tradición migratoria del país en que residen, se concentran en puestos de trabajo de menor cualificación, no deseados por la población nacional.

Además, se ha podido constatar que, salvo contadas excepciones, este colectivo de trabajadores del Este de Europa goza de unas condiciones laborales semejantes a las del resto de inmigrantes extra-comunitarios. En consecuencia, el artículo concluye suponiendo que la eliminación de las restricciones a la libre circulación de estos trabajadores tendrá un alcance limitado sobre los salarios y el empleo de los trabajadores nacionales de la UE-15.

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y SUS EFECTOS

La última parte del presente número de PAPELES, dedicada al cambio en las políticas europeas y sus previsibles efectos, comienza con el artículo de **Raúl Compés** y **José María García Álvarez-Coque** (Universidad Politécnica de Valencia), que analiza tanto las reformas que se han acometido recientemente en la PAC como el impacto de la ampliación sobre ella, partiendo de tres hechos claros. En primer lugar, ya se ha comenzado a producir una parte de los efectos de la ampliación sobre el sistema agroalimentario europeo y sobre el español. En segundo lugar, existe un grado de autonomía para que las administraciones públicas nacionales «compensen» o «minimicen» los efectos de las reformas en la PAC sobre la situación del sector. Finalmente, los efectos de los cambios en la PAC, así como la causa de esta misma transformación, no sólo hay que buscarlos en la ampliación, sino en un contexto mundial de liberalización en todos los sectores y en el marco presupuestario restrictivo de la propia Unión Europea.

Con estas premisas, los autores abogan por un mayor compromiso de las administraciones públicas españolas para tratar de salvar la crisis económica en que se encuentra sumida la agricultura de nuestro país. Además, para el diseño de los distintos instrumentos de apoyo agrario, se deberían obviar los criterios de carácter territorial-autonómico e implantar los que se centren en el incremento de la eficiencia y la equidad.

José Marín (Banco Central Europeo) analiza los problemas que están surgiendo en el proceso de consolidación fiscal en la UE y los efectos derivados de la ampliación. Este proceso se basa en tres reglas que pretenden: 1) hacer sostenibles las finanzas públicas y la función estabilizadora de la política fiscal; 2) proporcionar la certidumbre de las normas, y 3) respetar la soberanía de los países miembros en la definición de sus políticas, circunscribiéndose tan sólo al control de determinados desequilibrios perjudiciales para el resto de socios. De hecho, las dificultades encontradas para la consecución de la consolidación fiscal no se explican por las características o rigideces del marco normativo europeo, sino por la falta de disciplina fiscal de algunos países que se comprometieron a cumplirla y por las reticencias a aceptar el papel de la Comisión para iniciar procedimientos disciplinarios contra estas economías.

Por ello, el autor afirma que la reforma en la aplicación del procedimiento de disciplina fiscal no garantiza su éxito, sino que éste se basará en el rigor y en el funcionamiento real de las instituciones encargadas de su materialización. No obstante, existe un cierto consenso en el sentido de que la puesta en marcha de estos acuerdos de consolidación de las finanzas públicas ha significado un gran avance, si bien en lo que se discrepa es en la velocidad e intensidad de las medidas futuras.

El artículo de **José Carlos Fariñas** y **Elena Huergo** (Universidad Complutense de Madrid) estudia la política europea de regulación y competencia, y los cambios que deberán acometer los nuevos socios para asumirla. Comienza estableciendo la compleja relación entre estas políticas y la integración económica, matizando la idea de que un incremento del mercado va a terminar suponiendo, al menos en el largo plazo, un aumento de la competencia, una vez que se tienen en cuenta las estrategias empresariales de concentración de la actividad y la existencia de costes hundidos. Por tanto, el proceso de ampliación debe acompañarse, necesariamente, de una intensificación de las políticas de competencia y regulación, y los nuevos socios deben acometer una armonización tanto de estas políticas como de las restantes para hacerlas compatibles con el acervo comunitario. Finalmente, el artículo invita a una reflexión sobre la forma de compatibilizar la intensificación de la política de competencia en el marco de los esfuerzos en innovación necesarios para lograr los objetivos de Lisboa. El problema surge de que un incremento de la innovación no suponga una merma en la competencia imperante en los mercados, ni que, por el contrario, la política de competencia desincentive los esfuerzos innovadores.

Otra de las políticas comunitarias relevantes es la presupuestaria, con especial atención a la de cohesión, y a su análisis se dirige el artículo de **Ismael Sanz** (Universidad Complutense de Madrid), que comien-

za estudiando la propuesta de Perspectivas Financieras de la Comisión Europea para el período 2007-2013 y, en concreto, su impacto sobre la economía española, en especial en el capítulo de las acciones estructurales, para destacar que, dada la estabilidad en la importancia relativa del Presupuesto comunitario, es esperable que se produzcan cambios sustanciales en la composición del gasto. De hecho, la PAC quedará relegada por las políticas de competitividad: I+D, educación, formación y redes de infraestructuras. Por su parte, todo parece indicar que se mantendrá la importancia relativa de la cohesión económica y social, a pesar del incremento en las disparidades de renta per cápita que se ha producido con la ampliación.

A pesar del alcance redistributivo del Presupuesto, el autor encuentra ciertos problemas de equidad horizontal. Por otra parte, el impacto de la ampliación tampoco se distribuye de forma equitativa entre los miembros de la Unión, ya que serán los de menor desarrollo económico dentro de la UE-15 los que más modificarán su saldo presupuestario tras la aplicación de las nuevas perspectivas. Igualmente, el trabajo encuentra que los nuevos socios comunitarios percibirán menos ayudas de las que les hubieran correspondido con el actual grado de redistribución del Presupuesto, lo que necesariamente supone que el carácter solidario de éste ha disminuido con la ampliación.

Finaliza este número de PAPELES con el artículo escrito por **Rafael de Arce**, **Ramón Mahía**, **Alejando Lorca** (Universidad Autónoma de Madrid) y **Gonzalo Escribano** (Universidad Nacional de Educación a Distancia), que analiza conjuntamente los efectos de la PAC y de la política arancelaria comunitaria sobre los precios internacionales de los productos agrarios, a partir de la simulación de dos efectos: la eliminación de los mecanismos de ayudas directas de la PAC, por un lado, y la supresión de aranceles en el área mediterránea a estos productos, por otro. Los autores obtienen resultados que corroboran las previsiones teóricas en el sentido de que la eliminación de las ayudas directas supondrá el incremento de los precios, mientras que la supresión de los aranceles hará que éstos bajen. El efecto conjunto será de caída de precios en términos generales, aunque se estima que el impacto sobre los precios internacionales no será especialmente elevado, dada la pequeña participación en el comercio mundial de los países considerados.

EL CONTENIDO DEL NÚMERO 103 DE PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

Este número de PAPELES ofrece aportaciones relevantes al conocimiento de la nueva realidad europea y, en especial, de los nuevos socios, así como distintos puntos de vista sobre la nueva configuración institucional de la UE, de los que puede deducirse que la nueva Europa responde tanto a un intento de profundización en las relaciones continentales como al rediseño de las existentes actualmente entre los países e instituciones ante el incremento en el número de socios.

Seguramente, el lector atento al contenido de este número habrá observado aspectos que suponen notables retos para la economía española. Pero también se aporta evidencia de los potenciales efectos positivos que traerá la ampliación para la economía europea y del esfuerzo que deben llevar a cabo tanto los nuevos como los antiguos socios para ajustarse a las nuevas realidades del mercado. Así, lo primero que se destaca es que la nueva Europa constituye un mercado equiparable en tamaño al norteamericano, y con unas perspectivas de crecimiento muy importantes en los próximos años, que generarán oportunidades para las empresas, los sectores y los territorios que sepan aprovecharlas, al tiempo que grandes retos para los agentes que se instalen en el inmovilismo y no sepan adecuarse a la nueva realidad.

De hecho, un número notable de colaboraciones coincide en señalar que, dadas las características geográficas de los nuevos socios, en especial su cercanía a los grandes mercados europeos, sus reducidos costes salariales y su importante dotación de mano de obra cualificada, es previsible que se produzca una reestructuración de la actividad económica que beneficie a los países centrales de la Unión, sean éstos de los antiguos o de los nuevos socios, y que pueda terminar perjudicando a los socios periféricos del Sur y del Oeste de la UE. Evidentemente, la política económica jugará un papel relevante para tratar de paliar este desplazamiento al Este de la actividad económica fomentando otras ventajas competitivas, sobre todo las relacionadas con la potenciación de los activos intangibles: capitales humano y tecnológico.

Por otro lado, también se apunta que los posibles efectos de las migraciones desde el Este al Oeste de Europa sobre la equiparación de los niveles de renta y la situación en los mercados de trabajo serán más bien reducidos, dadas las restricciones iniciales a los movimientos de personas, y sobre todo de trabajadores, que ha introducido la ampliación.

Finalmente, este número de PAPELES destaca la relevancia que tiene la ampliación en la reformulación de algunas políticas europeas, aunque también pone de manifiesto que, en muchos casos, este proceso supone la excusa perfecta para poder llevar a cabo reformas, en algunos aspectos necesarias, de esas políticas que de otra forma hubiera sido imposible plantearse. También ofrece casos concretos y relevantes para España, como es la PAC, en la cual es bastante probable que se produzca una caída de los apoyos directos, o en la política de cohesión, donde, a pesar de los períodos transitorios, nuestro país será uno de los grandes damnificados por la ampliación. Sin embargo, sostiene que la ampliación deberá servir para profundizar en la política de competencia y regulación europea, ya que la ampliación del mercado no necesariamente supone mayor competencia, y sobre todo en la política de consolidación fiscal ante la incorporación de estos países a la Unión Monetaria.

En consecuencia, el número 103 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA pretende realizar una fotografía de la situación económica y de las perspectivas futuras de la nueva Europa en la mitad de la primera década de este nuevo siglo. Con ello, se pretende invitar a la reflexión y al debate aportando una actualizada y solvente información que ayude a comprender esta nueva forma de entender la vieja Europa.

COLABORACIONES

I.
LA NUEVA UNIÓN EUROPEA

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA

Francisco J. VELÁZQUEZ (*)

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En este artículo se realiza un análisis de las principales características económicas de los países de la nueva Europa, con especial atención a las relativas al crecimiento económico. Así, se comprueba que la economía europea tiene un problema de productividad en relación con la norteamericana. El análisis de los factores determinantes de la productividad desvela que son las menores dotaciones de capitales intangibles las que pueden estar tras este desfase de la productividad europea, aunque con diferencias notables entre países. En el caso concreto de España, se observan también deficiencias en sus dotaciones de intangibles que pueden estar tras su desfase de renta en relación con la UE. Además, se ha encontrado que las economías de los antiguos países de cohesión —entre ellos España— presentan similitudes notables con las de los nuevos socios de la Unión Europea.

Palabras clave: nueva Europa, crecimiento económico, productividad, capital humano, capital tecnológico.

Abstract

This article analyses the main economic features of the «New Europe» countries, with special attention to those relating to economic growth. Thus, we confirm that the European economy has a problem of productivity in relation to the US. Analysis of the decisive factors in productivity reveals that lower intangible capital endowments may be the underlying reason for this lag in European productivity, albeit with considerable differences between countries. In the specific case of Spain, deficiencies are also observed in its intangible endowments, which may be the cause of its income lag in relation to the EU. In addition, it has been found that the economies of the former cohesion countries —including Spain— present striking similarities with those of the new European Union members.

Key words: new Europe, economic growth, productivity, human capital, technological capital.

JEL classification: F15, F43.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 1 de mayo de 2004 diez países se incorporaron al más avanzado proceso de integración internacional: la Unión Europea. Pero la ampliación de ésta no termina aquí; en un par de años está previsto que se sumen dos nuevos países y en el siguiente decenio al menos otros dos podrían llegar a incorporarse (1). Así, a mitad de la década que viene la Unión Europea (UE) alcanzaría casi la treintena de miembros.

Este proceso de ampliación, básicamente hacia el Este de Europa, se produce simultáneamente al de profundización en la propia integración europea. Ello ha llevado a que algunos planteen que ambos fenómenos podrían tener cierto carácter antagónico (Scheneider, 2002), dado que los países que se incorporan deben acometer no sólo los cambios para aceptar y asimilar el acervo comunitario en sus legislaciones, sino que, en muchos casos, también tienen que transformar profundamente sus economías para que funcionen sus mercados. Es más, una Unión con más miembros y más pobres ha llevado a un replanteamiento de la propia dinámica institucional y de toma de decisiones en la UE (Louis, 2005) y a una profunda reestructuración del presupuesto comunitario (Comisión Europea, 2004).

La UE es hoy ya un gigante económico, como se aprecia en el cuadro n.º 1. Supera los 450 millones de habitantes y si culminara el proceso de ampliación con los países que hoy están etiquetados como «candidatos», incrementaría su población en más de cien millones, lo que supone doblar la de Estados Unidos. Sin embargo, su tamaño económico relativo, medido por su PIB, es algo menor que el norteamericano en la actualidad. En consecuencia, la principal diferencia entre ambos bloques estriba en su nivel de PIB per cápita. En efecto, Estados Unidos posee hoy un 60 por 100 más de renta per cápita —en paridades de poder de compra— que la media de la UE-25, y esta diferencia se acrecentará con las siguientes incorporaciones a la UE, ya que se trata de economías más pobres que la media comunitaria actual.

Pero es que, además, la incorporación de estas economías se produce en un momento crucial para la UE desde la óptica del crecimiento. Así, desde la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa en 2000, que tenía por objeto que la economía comunitaria se convirtiera en la más dinámica y competitiva del mundo, son bastantes las iniciativas que se han tomado para dinamizar a la economía europea, aunque con resultados modestos y desiguales, no consiguiendo el objetivo de alcanzar los niveles de productividad que presenta la economía norteamericana.

CUADRO N.º 1

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN EN 2004

	POBLACIÓN		*SUPERFICIE*		*DENSIDAD*	*PIB*		*PIB PER CÁPITA*	
	Millones habitantes	*Porcentaje sobre UE-25*	*Kilómetros cuadrados*	*Porcentaje sobre UE-25*	*Hab./km²*	*Porcentaje en € sobre UE-25*	*Porcentaje en PPS sobre UE-25*	*En PPS*	*UE-25 = 100*
Alemania	82,5	18,02	357.022	8,97	231,1	21,32	19,38	24.004	107,5
Austria	8,1	1,78	83.858	2,11	96,9	2,28	2,15	27.082	121,3
Bélgica	10,4	2,27	30.528	0,77	340,5	2,76	2,68	26.296	117,8
Chipre	0,7	0,16	9.251	0,23	79,7	0,12	0,13	18.194	81,5
Dinamarca	5,4	1,18	43.094	1,08	125,2	1,91	1,44	27.349	122,5
Eslovaquia	5,4	1,18	49.012	1,23	109,8	0,32	0,63	11.927	53,4
Eslovenia	2,0	0,44	20.253	0,51	98,6	0,25	0,34	17.423	78,1
España	41,1	8,97	505.992	12,71	81,1	7,76	8,75	21.778	97,6
Estonia	1,4	0,30	45.227	1,14	29,9	0,09	0,15	11.254	50,4
Finlandia	5,2	1,14	338.145	8,49	15,4	1,44	1,30	25.375	113,7
Francia	61,7	13,48	551.500	13,85	111,9	15,91	14,95	24.751	110,9
Grecia	11,0	2,41	131.957	3,31	83,7	1,61	1,98	18.298	82,0
Hungría	10,1	2,21	93.030	2,34	108,6	0,80	1,36	13.769	61,7
Irlanda	4,1	0,89	70.273	1,76	57,7	1,43	1,19	29.945	134,2
Italia	57,9	12,66	301.337	7,57	192,3	13,26	13,33	23.503	105,3
Letonia	2,3	0,51	64.589	1,62	35,8	0,11	0,22	9.658	43,3
Lituania	3,5	0,75	65.300	1,64	52,8	0,17	0,36	10.719	48,0
Luxemburgo	0,5	0,10	2.586	0,06	175,6	0,25	0,21	48.317	216,5
Malta	0,4	0,09	316	0,01	1.265,8	0,04	0,06	16.498	73,9
Holanda	16,3	3,56	41.526	1,04	392,3	4,55	4,25	26.683	119,5
Polonia	38,2	8,34	312.685	7,85	122,1	1,92	3,97	10.633	47,6
Portugal	10,5	2,30	91.982	2,31	114,2	1,31	1,68	16.339	73,2
Reino Unido	60,0	13,11	244.101	6,13	245,8	16,79	15,64	26.630	119,3
República Checa	10,2	2,23	78.866	1,98	129,3	0,85	1,56	15.583	69,8
Suecia	9,0	1,97	449.964	11,30	20,0	2,74	2,29	25.988	116,4
Bulgaria	7,8	1,70	110.910	2,79	70,2	0,19	0,52	6.866	30,8
Croacia	4,4	0,97	56.542	1,42	78,6	0,27	0,45	10.315	46,2
Rumanía	21,6	4,72	238.391	5,99	90,7	0,55	1,47	6.952	31,1
Turquía	71,9	15,71	774.815	19,46	92,8	2,39	4,55	6.473	29,0
Eurozona (a)	309,3	67,56	2.506.706	62,94	123,4	73,88	71,85	23.735	106,3
UE-15 (b)	383,7	83,82	3.243.865	81,46	118,3	95,33	91,22	24.292	108,8
Nuevos socios (c)	74,1	16,18	738.529	18,54	100,3	4,67	8,78	12.110	54,3
UE-25 (d)	457,8	100,00	3.982.394	100,00	115,0	100,00	100,00	22.320	100,0
CC-2007 (e)	29,4	6,43	349.301	8,77	84,2	0,75	2,00	6.929	31,0
UE-27 (f)	487,2	106,43	4.331.695	108,77	112,5	100,75	102,00	21.391	95,8
Resto candidatos (g)	76,3	16,68	831.357	20,88	91,8	2,66	5,00	6.696	30,0
UE-29 (h)	563,5	123,10	5.163.052	129,65	109,2	103,41	107,00	19.400	86,9
Estados Unidos	293,8	64,18	9.629.090	241,79	30,5	92,41	102,25	35.558	159,3
Japón	127,6	27,87	377.835	9,49	337,7	36,74	33,15	26.550	119,0

(a) Eurozona: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda y Portugal.
(b) UE-15: Eurozona + Dinamarca, Reino Unido y Suecia.
(c) Nuevos socios: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.
(d) UE-25: UE-15 + nuevos socios.
(e) CC-2007: Bulgaria y Rumanía.
(f) UE-27: UE-25 + CC-2007.
(g) Resto candidatos: Croacia y Turquía.
(h) UE-29: UE-27 + resto candidatos.
Fuentes: EUROSTAT, UNECE, CIA Factbook, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

En definitiva, por tanto, si la ampliación está suponiendo cambios profundos en los sistemas productivos de los nuevos miembros, también es cierto que ha puesto sobre la mesa la necesidad de transformar las economías de los antiguos socios (los que agrupamos bajo la denominación de UE-15), que deben acometer las reformas estructurales y poner en marcha las políticas económicas necesarias para agilizar el proceso de crecimiento económico.

Es por ello por lo que, en el repaso a las principales características económicas del conjunto de países de la Nueva Europa y de los otros dos grandes bloques económicos (Japón y Estados Unidos), se ha puesto el énfasis en el análisis del proceso de crecimiento económico y de sus factores determinantes. Con ello, este artículo pretende contribuir al debate sobre la política económica que debe realizarse en los países europeos, después del sesgo, posiblemente justificado, que en las últimas dos décadas se tuvo hacia la estabilidad macroeconómica nominal. Parece que, una vez conseguidos unos niveles aceptables en los objetivos nominales —aunque todavía con algunos claroscuros, en especial los relativos a la consolidación fiscal y al mantenimiento de los niveles máximos comprometidos de déficit y deuda—, es el momento de encarar las políticas que fomenten el crecimiento económico.

Para ello, nada mejor que comenzar con su análisis exhaustivo y con la búsqueda de las deficiencias estructurales. Así, el apartado II se centra en describir el proceso de crecimiento económico acaecido en los países de la nueva Europa y los candidatos, comparándolo con el que se presenta en Estados Unidos y Japón. A continuación, en el III, se profundiza en los factores que determinan el crecimiento de la productividad. En el IV se examina la influencia de los aspectos demográficos y laborales sobre la capacidad de crecimiento de las economías. De los resultados obtenidos en estos apartados parece deducirse la existencia de tipologías de países. Por ello, en el apartado V se realiza un sencillo ejercicio de agrupación, mediante técnicas de *cluster*, que permite identificar las tipologías de crecimiento. Finaliza el artículo con el habitual epígrafe de conclusiones y consideraciones de política económica.

II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA

Cuando, en la Cumbre de Lisboa de 2000, se acabó asumiendo una estrategia de crecimiento para la UE, posiblemente se pensaba en una evolución sumamente diferente, al menos a partir de ese año, a la trayectoria seguida por las economías europeas. En efecto, en los diez últimos años (1994-2004) la tasa de crecimiento real anual del PIB comunitario se ha situado en un tímido 2,2 por 100, mientras que en Estados Unidos se alcanzaba una tasa superior en un 50 por 100, logrando el 3,3 por 100 de promedio (véase cuadro n.º 2). Y a ello debe añadirse que en los últimos años la economía europea ha incrementado todavía más su diferencial respecto a la norteamericana. Por el contrario, el conjunto de nuevos socios ha tenido un excelente comportamiento. Así, después de un período, que oscila entre 1989-1993, en que presentaron tasas de crecimiento muy modestas, o incluso negativas —en especial en algunos de los países que surgieron de la segregación de otras economías—, el promedio de los diez nuevos socios alcanzó una tasa del 3,9 por 100 anual para la década objeto de estudio. Peor comportamiento tuvieron los países que se incorporarán en 2007, que crecieron, en promedio, como el conjunto de la Unión Europea.

Esta trayectoria general debe ser matizada para algunas economías concretas, básicamente por situarse en posiciones extremas. Así, dentro de los antiguos socios de la UE, los países que presentaron un comportamiento más dinámico fueron Irlanda (7,9 por 100), Luxemburgo (4,7 por 100), Finlandia (3,5 por 100), Grecia (3,6 por 100) y España (3,2 por 100); en el lado opuesto se situaron Alemania (1,3 por 100) e Italia (1,6 por 100). Entre los nuevos socios destacaron por su dinamismo los tres países bálticos: Estonia (5,7 por 100), Letonia (5,5 por 100) y Lituania (5,4 por 100). Entre los candidatos la situación es bastante asimétrica. Así, los que entrarán en 2007 presentaron un peor comportamiento que los que han abierto las negociaciones en 2004. En definitiva, las economías occidentales europeas tuvieron un crecimiento muy moderado, mientras que los países en transición reestructuraron profundamente sus sistemas productivos, impulsando su crecimiento económico y aprovechando la introducción de tecnología foránea, sobre todo por parte de las multinacionales (Martín, Velázquez y Funk, 2001; Martín y Turrión, 2003, y Turrión y Velázquez, 2004a).

No obstante, conviene profundizar en la manera en que se ha producido el crecimiento económico en los distintos países, a partir de la siguiente desagregación del producto interio bruto (PIB):

$$PIB = Empleo \times \frac{PIB}{Empleo} = Empleo \times Pl \qquad [1]$$

o del PIB per cápita:

$$PIB_{pc} = \frac{Empleo}{Población} \times \frac{PIB}{Empleo} = Templeo \times Pl \qquad [2]$$

de donde se deduce que el crecimiento del PIB (o del PIB per cápita) puede aproximarse como la suma del crecimiento del empleo (tasa de empleo) y de la productividad (2). Habitualmente, ambos factores suelen combinarse, aunque existen algunas situaciones

CUADRO N.º 2

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN, 1994-2004

	PIB REAL	*EMPLEO*		*PRODUCTIVIDAD*	
	TMAA	*TMAA*	*Aportación al crecimiento (porcentaje)*	*TMAA*	*Aportación al crecimiento (porcentaje)*
Bélgica	2,1	0,9	40,4	1,3	59,6
República Checa	2,5	-0,1	-5,4	2,6	105,4
Dinamarca	2,1	0,6	26,0	1,6	74,0
Alemania	1,3	0,3	22,9	1,0	77,1
Estonia	5,7	-1,1	-19,7	6,9	119,7
Grecia	3,6	0,9	24,4	2,7	75,6
España	3,2	2,5	76,4	0,8	23,6
Francia	2,1	1,0	49,2	1,1	50,8
Irlanda	7,9	4,1	53,0	3,7	47,0
Italia	1,6	1,1	67,0	0,5	33,0
Chipre	4,0	0,8	18,9	3,2	81,1
Letonia	5,5	-0,7	-13,4	6,3	113,4
Lituania	5,4	-1,3	-24,1	6,8	124,1
Luxemburgo	4,7	3,6	76,6	1,1	23,4
Hungría	3,6	0,5	13,9	3,1	86,1
Malta	2,9	1,3	44,9	1,6	55,1
Holanda	2,4	1,6	66,7	0,8	33,3
Austria	2,1	0,6	29,5	1,5	70,5
Polonia	4,4	-1,0	-22,7	5,5	122,7
Portugal	2,6	1,1	44,4	1,4	55,6
Eslovenia	3,8	1,3	34,8	2,5	65,2
Eslovaquia	4,1	-0,2	-4,8	4,4	104,8
Finlandia	3,5	1,5	43,6	2,0	56,4
Suecia	2,8	0,7	23,7	2,2	76,3
Reino Unido	2,8	1,1	38,2	1,7	61,8
Bulgaria	1,7	-0,1	-5,2	1,8	105,2
Rumanía	2,3	-1,8	-77,8	4,2	177,8
Croacia	4,2	1,5	36,4	2,6	63,6
Turquía	4,1	0,7	16,8	3,4	83,2
Eurozona (a)	2,0	1,1	52,4	1,0	47,6
UE-15 (b)	2,2	1,0	48,4	1,1	51,6
Nuevos socios (c)	3,9	-0,5	-13,3	4,5	113,3
UE-25 (d)	2,2	0,8	36,1	1,4	63,9
CC-2007 (e)	2,1	-1,4	-63,4	3,6	163,4
UE-27 (f)	2,2	0,7	30,0	1,5	70,0
Resto candidatos (g)	4,1	0,7	17,9	3,3	82,1
UE-29 (h)	2,3	0,7	29,8	1,6	70,2
Estados Unidos	3,3	1,3	38,5	2,0	61,5
Japón	1,6	-0,1	-8,6	1,7	108,6

Véanse las notas del cuadro n.º 1.
Fuentes: EUROSTAT, Comisión Europea, OCDE, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

que producen un cierto sesgo hacia alguna de estas variables. Así, las economías de menor desarrollo suelen crecer atendiendo fundamentalmente al incremento de la productividad del trabajo. Es más, en muchas de ellas se suele destruir empleo en el proceso de transformación económica, aunque habitualmente esta situación es transitoria, recuperando los niveles de empleo en el largo plazo. Nótese que el incremento de la productividad del trabajo puede venir ocasionado tanto por un uso más eficiente de este factor, que puede terminar suponiendo una mejora de la competitividad de la economía, como por la reestructuración del empleo hacia los sectores más productivos y de alto valor añadido, lo que puede llevar aparejados incrementos de desempleo. Por el contrario, el recurso al empleo como factor sobre el

que se basa el crecimiento está más relacionado con el incremento en la intensidad del factor trabajo, y se produce en economías con abundancia de este recurso —con importantes bolsas de desempleo—, o donde puede estarse dando un proceso de especialización productiva inverso al descrito, es decir, hacia actividades de bajo valor añadido e intensivas en este factor o en capital humano.

En media, como puede comprobarse en el cuadro número 2, en el período analizado, la UE-15 creció acudiendo a ambos recursos casi de forma pareja (48,4 por 100 de aportación al crecimiento debida al incremento del empleo y el resto, hasta el 100 por 100, al incremento de la productividad). Frente a esta pauta, la economía norteamericana tuvo un reparto bastante más sesgado hacia la productividad, alcanzando una aportación del 61,5 por 100. Por el contrario, los nuevos socios, y atendiendo al patrón de reestructuración que se ha comentado con anterioridad, crecieron recurriendo íntegramente al incremento de la productividad y destruyendo empleo. En concreto, y para todo el período, la caída del empleo hay que cifrarla en el 0,5 por 100 anual; en especial fue intensa esta destrucción de empleo en los países bálticos, de la mano de la introducción de la industria de alta tecnología, y en Polonia. De hecho, tan sólo en Malta (1,3 por 100), Eslovenia (1,3 por 100) Chipre (0,8 por 100) y Hungría (0,5 por 100) se produjeron incrementos del empleo.

La pauta seguida por los distintos países europeos, Estados Unidos y Japón, en relación con el recurso a la productividad y al empleo para crecer, puede clasificarse en tres tipologías:

a) Países que crecieron con sesgo hacia el empleo y con crecimientos positivos de productividad: España, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Holanda. El conjunto de la Eurozona también se situaría en esta tipología.

b) Países que crecieron con sesgo hacia la productividad y con crecimientos positivos de empleo: Bélgica, Grecia, Dinamarca, Francia, Alemania, Chipre, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Suecia, Croacia, Turquía y Estados Unidos. También se situaría en este grupo los agregados UE-15, UE-25, UE-27, UE-29 y resto de candidatos.

c) Países que crecieron con sesgo hacia la productividad, pero con destrucción de empleo: República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovenia, Bulgaria, Rumanía y Japón. Encontrándose en esta tipología los agregados de nuevos socios y candidatos de 2007.

Nótese que en la clasificación anterior no se ha incluido una posible tipología, de la que no se han presentado casos, y que correspondería a países que hubieran crecido con sesgo hacia el empleo y con caídas de productividad. Evidentemente, esta pauta, que sí se produce en el corto plazo, no debería ser posible en el largo, pues supondría un regreso técnico.

Las anteriores agrupaciones no determinan, o al menos no lo han hecho durante la década que está siendo objeto de estudio, crecimientos del PIB altos o bajos. Así, en el cuadro n.º 3 se ha clasificado a los países según las tipologías de crecimiento anteriores y su tasa de crecimiento anual para el período 1994-2004, diferenciando tres categorías: alta (crecimien-

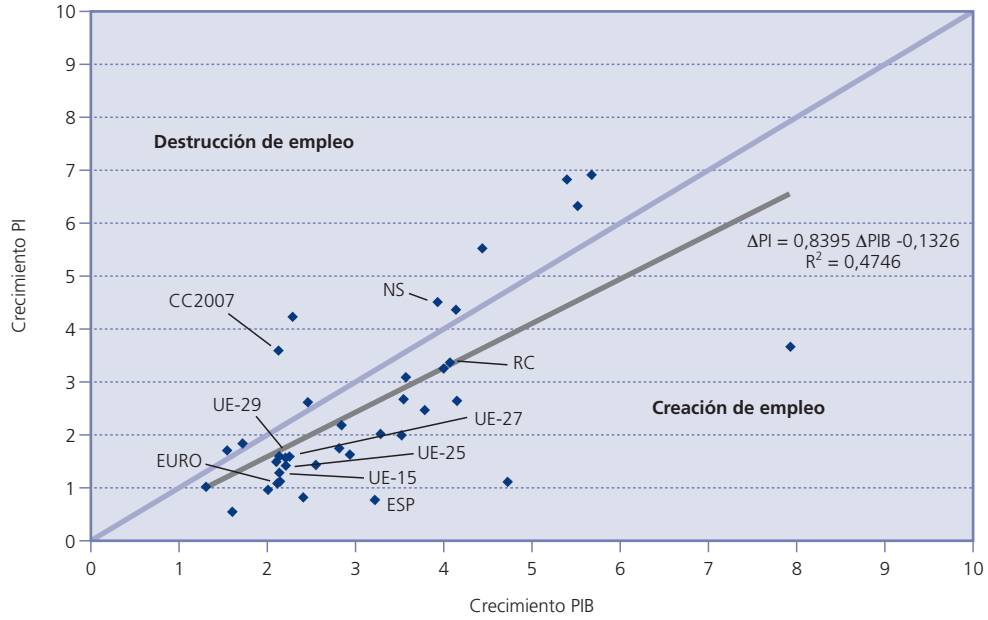
CUADRO N.º 3

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN SEGÚN EL CRECIMIENTO DEL PIB Y LA TIPOLOGÍA DE CRECIMIENTO, 1994-2004

			CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB 1994-2004		
			Alto (> 3 por 100)	*Medio*	*Bajo (< 2 por 100)*
Tipología de crecimiento	Crecimiento basado en el empleo		Esp., Irl., Lux.	Hol., Eurozona	Ita.
	Crecimiento basado en la productividad	Con incremento del empleo	Gre., Cyp., Hun., Esl., Fin., Cro., Tur., USA, RC	Bel., Din., Fra., Mal., Aus., Por., Sue., UK, UE-15, UE-25, UE-27, UE-29	Ale.
		Con destrucción de empleo	Est., Let., Lit., Pol., Esl., NS	Cz., Rum., CC2007	Bul., Jap.

Fuente: Cuadro n.º 2.

GRÁFICO 1
RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO REAL DEL PIB Y DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN, 1994-2004



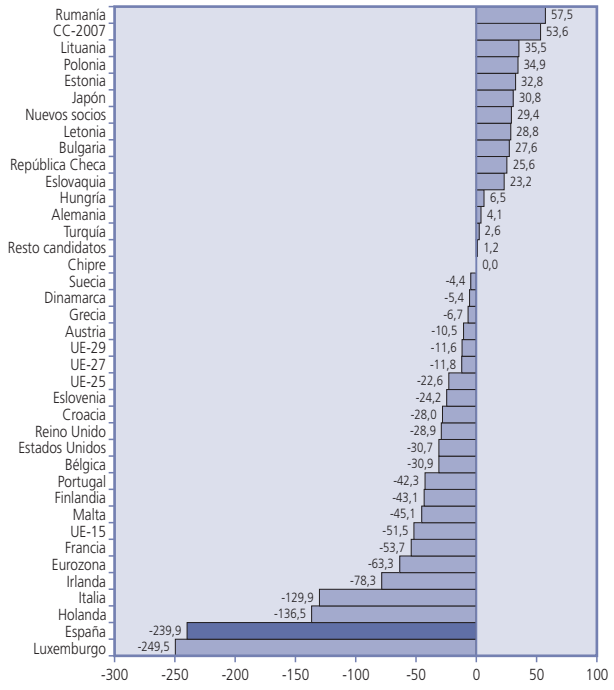
Fuente: Cuadro n.º 2.

to superior al 3 por 100), de intensidad media (entre el 2 y 3 por 100) y baja (inferior al 2 por 100). Efectivamente, se comprueba que existen casos en los nueve posibles cruces. Una vía alternativa y más visual para ilustrar las distintas vías de crecimiento, consiste en comparar gráficamente el crecimiento del PIB y el de la productividad, como se hace en el gráfico 1. En él se observan con claridad algunos de los comportamientos prototípicos ya señalados. Así, los países que se sitúan por encima de la bisectriz son los que han presentado un crecimiento de la productividad superior al del PIB, lo que significa que han destruido empleo; por el contrario, los restantes, que son la mayoría de los estudiados, se encuentran en distintas situaciones, pero en todas ellas con creación, en mayor o menor cuantía, de empleo.

A partir de dicha representación puede estimarse una relación lineal entre el crecimiento de la productividad y el del PIB, obteniéndose, como era esperable, una relación directa entre ambos. Pues bien, la distancia vertical de cada país a la citada recta indica el sesgo que, en función del comportamiento promedio, presenta esa economía en su proceso de crecimiento. Así, a partir del incremento de productividad que le correspondería a cada país, se puede calcular el sesgo que presenta esa economía en su proceso de crecimiento (gráfico 2). El análisis de este indicador corrobora de manera más precisa el sesgo hacia la productividad que presentan las economías en transición, en torno al 30 por 100, en relación al que les correspondería, en promedio, por el incremento del PIB. Por otro lado, también se observa la atípica situación de España, que presenta un sesgo negativo de casi el 240 por 100. En otras palabras, la productividad de nuestro país, que creció al 0,8 por 100 anual durante la década objeto de estudio, debería haberlo hecho, según el comportamiento medio de los países analizados, a una tasa del 2,6 por 100 anual. Comparten esta atípica situación, junto a la economía española, la de Luxemburgo y, con un sesgo ligeramente inferior, Italia y Holanda. En definitiva, en estas economías el crecimiento se sesgó de forma evidente hacia la creación de empleo, en detrimento del incremento de la eficiencia. Este tipo de análisis son los que han inducido a pensar que nuestro país tiene un problema de productividad (Turrión y Velázquez, 2004b).

En principio, se ha mantenido que el sesgo en el proceso de crecimiento hacia la productividad o el empleo no es relevante, siendo para estos autores lo

GRÁFICO 2
SESGO PORCENTUAL POSITIVO (+) O NEGATIVO (-) HACIA LA PRODUCTIVIDAD EN EL PROCESO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN, 1994-2004



Fuente: Cuadro n.º 2 y gráfico 1.

importante que las economías crezcan. Sin embargo, y a pesar de que el incremento de productividad no se traslada necesariamente a los precios, sí que parece que la ausencia de su crecimiento incide en la caída de la competitividad. Por tanto, una economía en la que no crece la productividad terminará sufriendo deterioros de competitividad (Sapir y otros, 2004). Además, la ausencia de incrementos de la productividad puede suponer la paralización del crecimiento futuro de la economía, ya que el crecimiento del empleo tiene un límite demográfico (3). No obstante, a esta discusión se dedicará el apartado IV de este trabajo. Antes de ello, conviene indagar en los factores que explican el incremento de la productividad.

III. FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

En la declaración final de la Cumbre de Lisboa de 2000, los países de la UE se comprometieron a la consecución de mayores niveles de competitividad para la economía europea. Este objetivo se pretende conseguir sobre la base del incremento de la productividad. De hecho, tanto el Informe Sapir (Sapir y otros, 2004), como el «Segundo informe de implementación de las principales líneas de política económica» para el período 2003-2005 elaborado por la Comisión Europea (2005) inciden sobre la necesidad de poner en marcha medidas que incrementen la productividad en la UE, sobre todo tras la comparación con la que presenta la economía norteamericana.

Por ello, resulta interesante analizar los factores que se encuentran tras el crecimiento de la productividad del trabajo descrito en el apartado anterior. Con este objetivo, se va a proceder, en primer lugar, a desagregar la productividad del trabajo entre el nivel de productividad total de los factores (PTF), o de eficiencia técnica, y la ratio capital-empleo, a partir de una expresión simple de una función de producción Cobb-Douglas, con rendimientos a escala globales constantes y decrecientes en cada uno de los factores y siguiendo los trabajos seminales de Solow (1956, 1957).

$$Y = AK^{\alpha}L^{1-\alpha} \qquad [3]$$

siendo Y el nivel de producción, K y L los factores capital y trabajo, A un índice de eficiencia técnica y α y $(1 - \alpha)$ las elasticidades del capital y trabajo, respectivamente (siendo $0 < \alpha < 1$). Así, dividiendo la expresión [3] por el nivel de empleo se obtiene:

$$\frac{Y}{L} = Pl = A\left(\frac{K}{L}\right)^{\alpha} = Ak^{\alpha} \qquad [4]$$

de donde, por tanto, se llega a la expresión:

$$\Delta Pl \approx \Delta A + \alpha \Delta k \qquad [5]$$

Esta sencilla desagregación permite cuantificar y separar la parte del crecimiento de la productividad del trabajo que es ocasionada por el incremento de la eficiencia técnica o PTF (que en este caso se supone exógenamente determinada) de la debida a la capitalización de la economía (segundo sumando del lado derecho de [5]). Así, para el conjunto de la economía europea, la PTF ha contribuido en mayor medida al crecimiento de la productividad y, por extensión, del PIB, que la capitalización, al igual que en Estados Unidos (véase cuadro n.º 4). Ahora bien, existe una clara división entre los países de la UE-15 y los nuevos socios. Así, entre los primeros se observa cierto equilibrio entre ambos factores. Por el contrario, en los nuevos socios la PTF ha contribuido un 80 por 100 más que el nivel de capital al incremento de la productividad.

CUADRO N.º 4

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y SU DESCOMPOSICIÓN EN LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN, 1994-2004

	PRODUCTIVIDAD	*PRODUCTIVIDAD TOTAL FACTORES*		*RATIO CAPITAL/EMPLEO*	
	TMAA	*TMAA*	*Aportación al crecimiento (porcentaje)*	*TMAA*	*Aportación al crecimiento (porcentaje)*
Bélgica	1,3	0,8	39,3	1,4	20,3
República Checa	2,6	0,7	28,0	6,4	77,4
Dinamarca	1,6	0,7	32,8	2,9	41,2
Alemania	1,0	0,7	51,1	1,1	26,0
Estonia	6,9	5,0	86,4	6,4	33,3
Grecia	2,7	1,4	40,4	4,1	35,2
España	0,8	0,3	10,5	1,4	13,1
Francia	1,1	0,6	27,7	1,6	23,1
Irlanda	3,7	3,5	45,2	0,5	1,7
Italia	0,5	-0,4	-26,5	3,2	59,5
Chipre	3,2	2,1	53,6	3,6	27,4
Letonia	6,3	6,1	109,1	0,8	4,3
Lituania	6,8	5,2	94,5	5,4	29,6
Luxemburgo	1,1	0,7	15,1	1,3	8,3
Hungría	3,1	2,2	60,8	3,0	25,4
Malta	1,6	1,6	55,5	0,0	-0,4
Holanda	0,8	0,9	36,0	-0,2	-2,7
Austria	1,5	0,8	39,3	2,2	31,3
Polonia	5,5	3,5	78,1	6,7	44,6
Portugal	1,4	0,2	9,3	3,9	46,3
Eslovenia	2,5	0,8	22,2	5,4	43,0
Eslovaquia	4,4	3,3	80,0	3,4	24,8
Finlandia	2,0	2,1	61,1	-0,5	-4,6
Suecia	2,2	1,7	60,1	1,5	16,1
Reino Unido	1,7	0,9	32,1	2,8	29,7
Bulgaria	1,8	0,0	-2,0	6,2	107,2
Rumanía	4,2	3,4	142,0	2,8	35,8
Croacia	2,6	0,2	5,9	7,9	57,7
Turquía	3,4	2,2	53,4	4,0	29,9
Eurozona (a)	1,0	0,5	24,3	1,6	23,2
UE-15 (b)	1,1	0,6	26,7	1,8	24,9
Nuevos socios (c)	4,5	2,9	72,8	5,3	40,4
UE-25 (d)	1,4	0,8	35,1	2,1	28,8
CC-2007 (e)	3,6	2,6	117,9	3,3	45,5
UE-27 (f)	1,5	0,9	39,5	2,2	30,4
Resto candidatos (g)	3,3	2,0	48,1	4,6	34,0
UE-29 (h)	1,6	0,9	39,9	2,3	30,3
Estados Unidos	2,0	1,2	37,1	2,7	24,4
Japón	1,7	0,9	58,4	2,6	50,2

Véanse las notas del cuadro n.º 1.
Fuentes: EUROSTAT, OCDE, UNECE, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

Así, al igual que sucedía en el caso de la desagregación del PIB, cuando se analizan los países de forma individual, se encuentran cuatro tipologías en función de la contribución relativa de cada uno de los dos factores —PTF y capitalización— al incremento de la productividad del trabajo, según la siguiente clasificación:

a) Países con mayor aportación de la ratio capital-empleo al crecimiento de la productividad y con caídas de PTF: Italia y Bulgaria. En este caso habría que considerar que ha existido regreso técnico.

b) Países con mayor aportación de la ratio capital-empleo al crecimiento de la productividad del

trabajo y con incrementos de la PTF: República Checa, Dinamarca, España, Portugal, Eslovenia y Croacia.

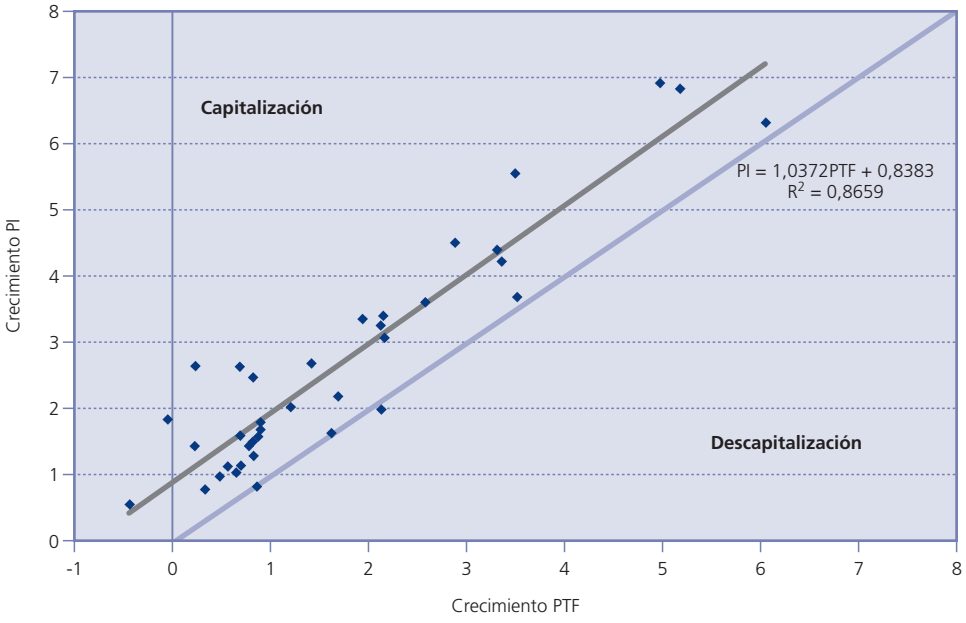
c) Países con mayor aportación de la PTF al crecimiento de la productividad del trabajo y con incrementos en la capitalización: Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Eslovaquia, Suecia, Reino Unido, Rumanía, Turquía, Estados Unidos y Japón. En este grupo también se encuentran todos los agregados construidos.

d) Países con mayor aportación de la PTF al crecimiento de la productividad del trabajo y con caídas en la capitalización: Malta, Holanda y Finlandia.

También en este caso es posible obtener una relación entre la productividad del trabajo y la total de los factores en niveles —y no en función de su aportación relativa, como acaba de realizarse—, a partir de la estimación de una relación lineal entre ellas. Así, a partir del gráfico 3, es factible obtener, midiendo la distancia horizontal a la recta de regresión estimada, el sesgo hacia la PTF o, lo que es lo mismo, el menor recurso que se hace al incremento de la eficiencia productiva con el objeto de aumentar la productividad del trabajo, recurriendo, en su caso, a la capitalización de la economía y, por tanto, haciendo un mayor uso del recurso capital. Así, todos los países que se encuentran a la derecha de la citada recta de regresión presentan niveles de productividad total de los factores superiores a los que les correspondería según su nivel de productividad del trabajo en relación con la media europea. En consecuencia, han capitalizado en menor medida su economía en términos relativos. Justo lo contrario se puede decir de los que se encuentran a la izquierda, que han recurrido más a la capitalización. Así, por ejemplo, en el caso de España, con el nivel de productividad total de los factores alcanzado se debería haber conseguido un incremento de la productividad del trabajo del 1,2 por 100, en vez del 0,8 obtenido como consecuencia del menor incremento de la ratio capital-empleo, que anualmente creció a una tasa promedio del 1,4 por 100 frente a valores muy superiores en la UE-15 (1,8 por 100), los nuevos socios (5,1 por 100), la UE-29 (2,3 por 100) y Estados Unidos (2,7 por 100).

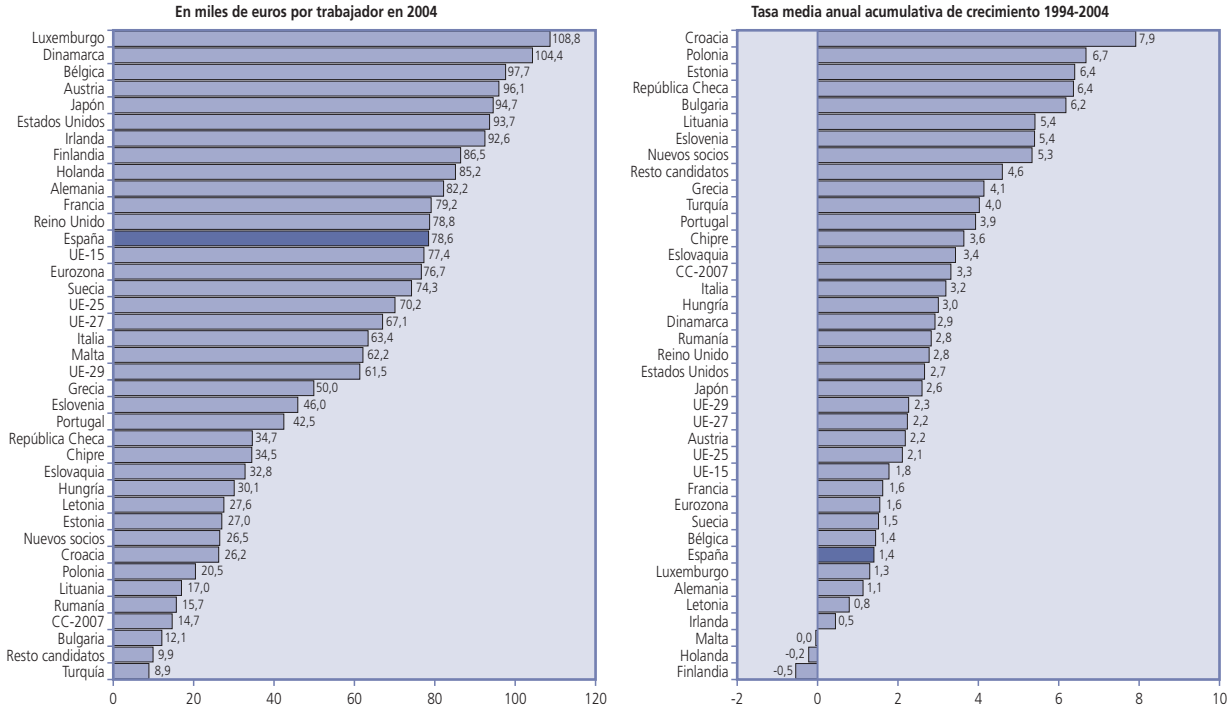
GRÁFICO 3

RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y DE LA PTF PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN, 1994-2004



Fuente: Cuadro n.º 4.

GRÁFICO 4
RATIO CAPITAL (*)/EMPLEO PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN



(*) Capital físico privado productivo.
Fuentes: OCDE, UNECE, EUROSTAT, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

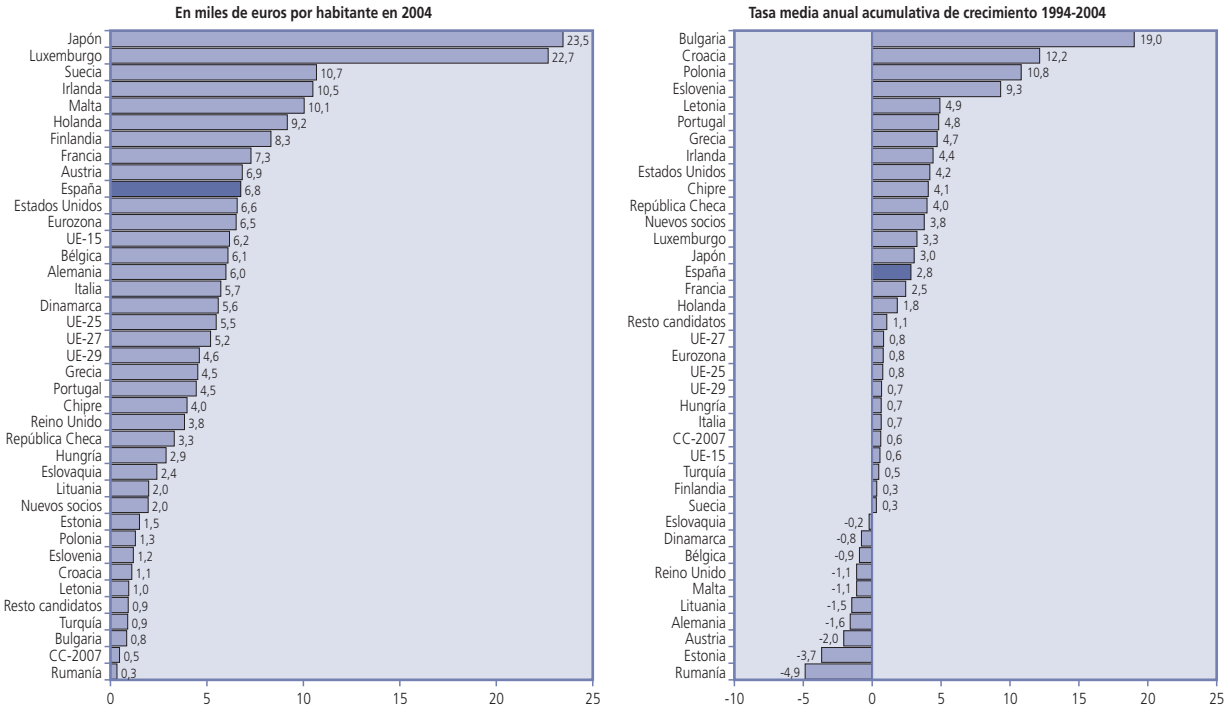
Por tanto, un primer elemento que supone un impulso a la productividad es la ratio capital-empleo. Así, como es bien conocido y se observa en el gráfico 4, existe una importante dispersión en este indicador para los países estudiados (4). De hecho, para los antiguos socios de la UE-15 esta ratio triplica la que presentan los nuevos socios, que a su vez es doble o triple que la de los candidatos. Por tanto, este desnivel puede ser una de las causas de las principales diferencias en la productividad con que operan las distintas economías. A ello se añade un rayo de esperanza, ya que los nuevos socios, a pesar de su situación económica, han aumentado su *stock* de capital por ocupado casi el triple de lo que lo han hecho los antiguos socios comunitarios (5,3 frente al 1,8 por 100) (5). En este indicador la economía española muestra una relativa mejor situación que la media de la UE-15.

Otro de los factores cuya influencia sobre la productividad han puesto de manifiesto estudios recientes es el desarrollo del conjunto de infraestructuras públicas, como señalan Aschauer (1989, 2000), Stern (1991), Munnell (1992) y Argimón, González-Páramo y Roldán (1997), entre otros. Aquí se ha optado por cuantificar el *stock* de capital público por habitante como medida conjunta de todo este tipo de infraestructuras. Los resultados, que se muestran en el gráfico 5 indican una situación semejante a la que presenta el capital físico privado productivo, es decir, una menor capitalización de los nuevos socios. De hecho, en numerosos informes se ha puesto de manifiesto el notable deterioro que presentan las infraestructuras públicas en los nuevos socios, debido a la escasa inversión en su conservación (EBRD, 2001). Es más, aquí encontramos que algunos de estos países presentan tasas negativas de crecimiento de este indicador (6). En este indicador nos encontramos de nuevo a España en una excelente situación, por encima de la media comunitaria.

De cualquier forma, los indicadores que cuentan con una mayor justificación sobre la influencia en la eficiencia productiva son, sin duda, los *stocks* de capital intangible: el capital humano y el tecnológico. El capital humano comprende los conocimientos que adquieren los trabajadores por medio de la educación, la formación y la experiencia. El capital tecnológico abarca los conocimientos sobre el modo más

GRÁFICO 5

STOCK DE CAPITAL FÍSICO PÚBLICO POR HABITANTE PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN



Fuentes: EUROSTAT, OCDE, UNESCO, UNECE, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

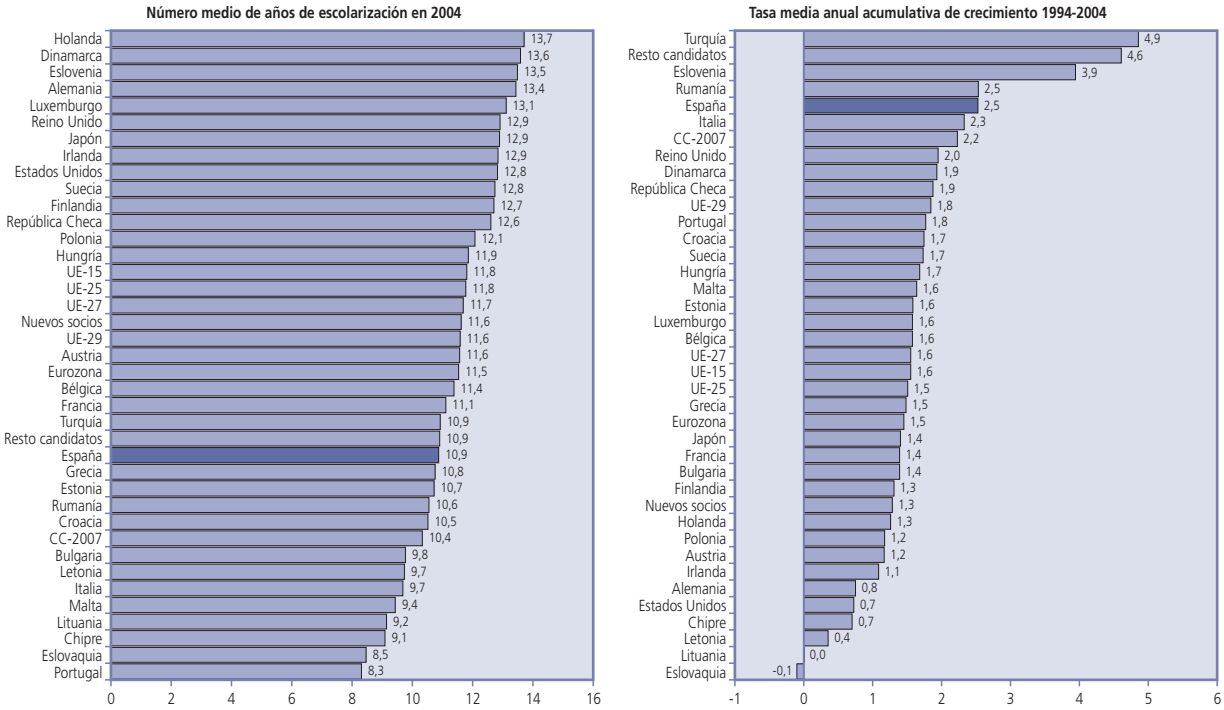
eficiente de producir bienes y servicios. Ambos son considerados factores productivos generados mediante la acumulación de inversiones, en educación y formación el primero, y en actividades de I+D, o más recientemente de innovación, el segundo.

Así, desde los pioneros trabajos de Lucas (1988), Romer (1989) y Stokey (1991), en que se enfatiza la importancia del capital humano, y de Romer (1990) y Grossman y Helpman (1991, 1994), en relación con la influencia de los conocimientos tecnológicos, se han desarrollado multitud de modelos y de contrastaciones que coinciden en señalar su importancia, aunque no siempre los resultados se acomodan a las predicciones teóricas, posiblemente debido a los problemas de medición (De la Fuente y Da Rocha, 1996; De la Fuente y Doménech, 2002, y Maudos, Pastor y Serrano, 2003).

Pues bien, para medir el capital humano se va a utilizar en este artículo el indicador que habitualmente se emplea en los trabajos internacionales después que Barro y Lee (1993) lo popularizaran: el número medio de años de escolarización (7). Los resultados se presentan en el gráfico 6, y muestran de una forma nítida tanto la menor dispersión encontrada en este indicador como, en general, la equiparación de los nuevos socios con los antiguos (11,8 años para la media de la UE-15 frente a 11,6 años para los nuevos socios). España se sitúa en 10,9 años, dentro del conjunto de países con menor dotación. Hay que señalar que este indicador cuantitativo, aunque tremendamente válido, puede conducir a conclusiones erróneas sobre la dotación de este factor productivo, dado que la calidad del mismo es un elemento determinante en su cuantificación.

En este sentido, con el objeto de complementar la información suministrada, en la literatura se ha utilizado el indicador anterior de capital humano, pero corrigiéndolo por la calidad, que se asimila al gasto por alumno en cada nivel educativo (Martín y otros, 2000). Por ello, como *proxy* a esta variable se va a considerar el esfuerzo en educación que realiza cada país, medido como los gastos en educación sobre el PIB. Como puede comprobarse en el gráfico 7, son los países nórdicos y algunos de los nuevos socios los que comparten las primeras posicio-

GRÁFICO 6
***STOCK* DE CAPITAL HUMANO PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN**



Fuentes: EUROSTAT, OCDE, UNESCO, UNECE, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

nes, indicando la importancia que se da en estas economías a la formación. Por el contrario, en la cola se encuentran algunas de las economías más pobres dentro de los nuevos socios y los países mediterráneos, entre ellos España. En concreto, el sector público de nuestro país destina un 4,4 por 100 del PIB a educación, alejado del 5,1 por 100 de la media comunitaria y casi la mitad de lo que destinan los países nórdicos. Estados Unidos dedica una cuantía superior a este concepto que la media comunitaria (5,4 por 100).

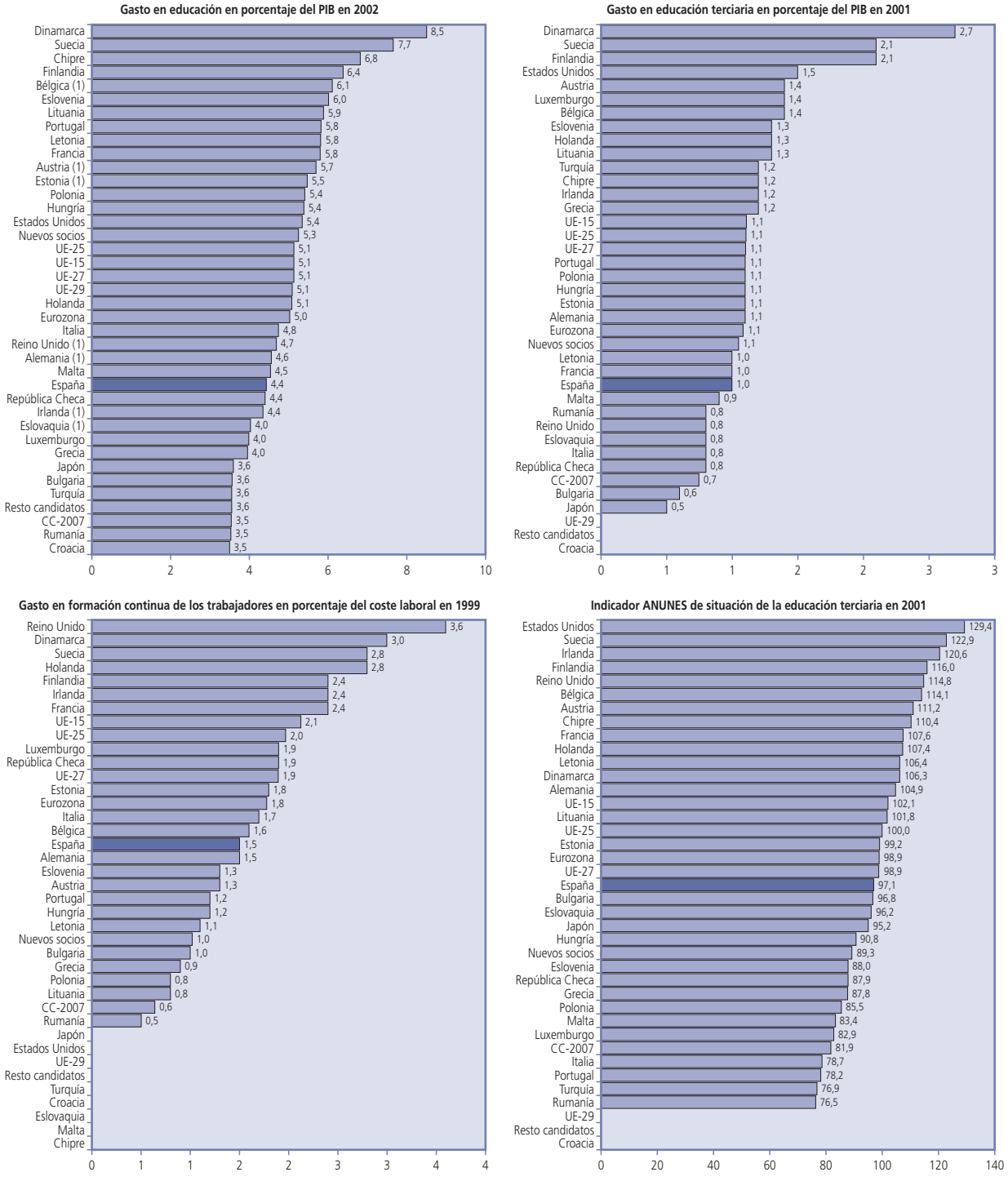
Especialmente relevante es el esfuerzo en la educación terciaria, puesto que supone la fase final del proceso de formación y la conexión con el mercado de trabajo. Además, debe considerarse que el sistema educativo terciario cumple también el objetivo de ser una parte fundamental del sistema de ciencia y tecnología de los países. Pues bien, aquí se agudizan algunas de las diferencias observadas. Los países escandinavos y Finlandia encabezan el *ranking* de esfuerzo público en la educación terciaria, junto a Estados Unidos, duplicando aquéllos la media de la Unión Europea, situada en el 1,1 por 100 del PIB. En la cola se sitúan, de nuevo, los países mediterráneos y algunos de los nuevos miembros de la UE más pobres. En este sentido destaca la situación de Japón, donde el gasto público en educación terciaria supone solamente un 0,5 por 100 del PIB.

Para completar el diagnóstico de la educación terciaria, se ha incorporado el indicador sintético ANUNES de situación global de este nivel educativo, calculado en Velázquez y otros (2004) a partir del análisis de más de 300 indicadores educativos del nivel terciario. Pues bien, el resultado es bastante parejo al que refleja el esfuerzo presupuestario en dicho sector. Los países que encabezan el *ranking* son los nórdicos, junto con Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. En la cola se encuentran la mayoría de los nuevos socios junto con los países mediterráneos. España se sitúa muy próximo, aunque por debajo, de la media comunitaria, como consecuencia de la buena situación en las tasas de matriculación.

Finalmente, en relación con la conformación del capital humano, se presenta el esfuerzo que realizan las empresas para formar a sus trabajadores. Así,

GRÁFICO 7

INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE CAPITAL HUMANO PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN



(1) Datos referidos a 2001.

Fuentes: EUROSTAT, OCDE, UNESCO, UNECE, ANUNES, Naciones Unidas, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

en el mismo gráfico 7 se muestra el porcentaje que suponen los gastos en formación continua sobre el coste laboral en el último año (1999), para el que se encuentra disponible la *Encuesta sobre formación continua europea*. Los resultados obtenidos indican que son los países nórdicos y los de la Europa Occidental-Central los que más recursos dedican a la formación de los trabajadores. Por el contrario, los nuevos socios y los países septentrionales son los que menos atención prestan a su formación. En concreto, las empresas españolas dedican tan sólo el 1,5 por 100 del coste laboral a este objetivo, una cantidad claramente menor que la media de la UE, que se sitúa medio punto por encima.

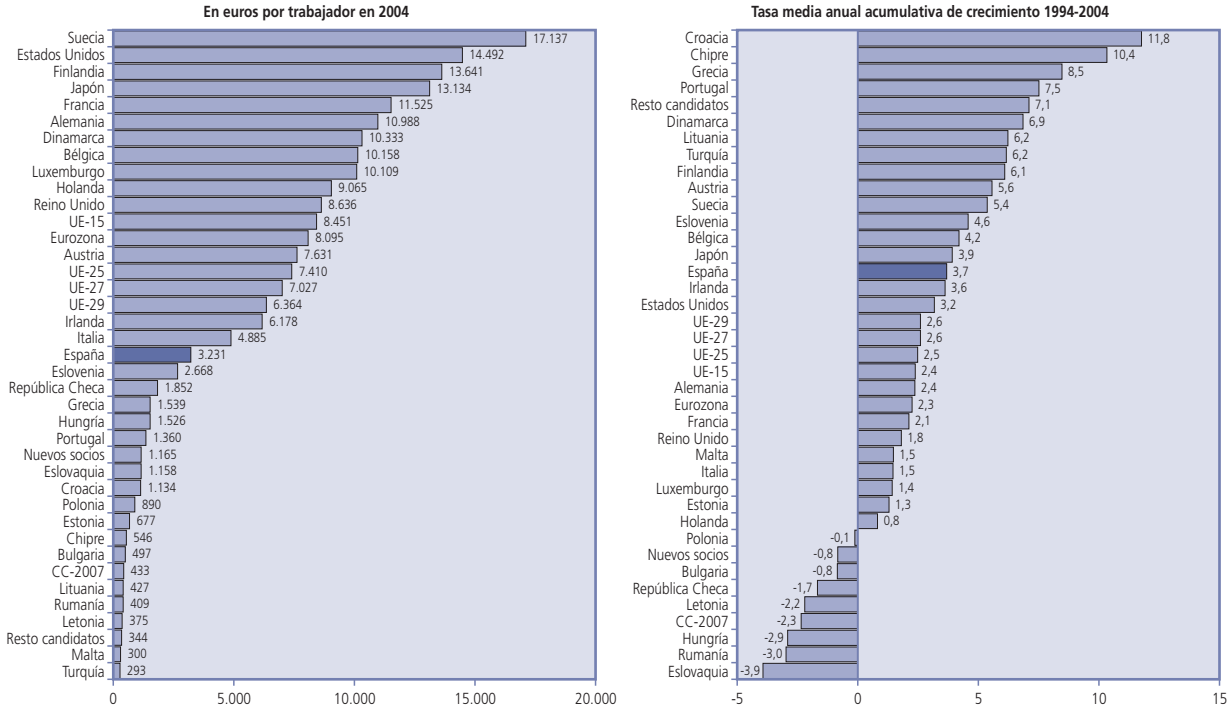
El diagnóstico de la situación tecnológica debe comenzarse con el análisis del capital tecnológico por empleado, construido al efecto (8). Como puede comprobarse en el gráfico 8, son los países nórdicos y centro-occidentales europeos, junto con Estados Unidos y Japón, los que encabezan el *ranking*. En el extremo opuesto, de nuevo, se encuentran todos los nuevos socios y candidatos, junto con los países meridionales de la UE. España muestra en este indicador el mayor retraso, alcanzando apenas el 40 por 100 de la media de la UE-15, que, de por sí, muestra un importante desfase en relación con Estados Unidos.

No obstante, conviene combinar estos resultados con los de otros indicadores. Por ello, se ha recurrido a otros cuatro indicadores complementarios. El primero es el esfuerzo tecnológico contemporáneo que realizan los países, medido como el peso de los gastos en I+D sobre el PIB. Como se comprueba en el gráfico 9, son los países nórdicos, Japón, Estados Unidos, Alemania y Francia los que se encuentran a la cabeza de ese *ranking*, superando el 2 por 100 del PIB. Por el contrario, la mayoría de los nuevos socios y los países mediterráneos, esta vez con la excepción de España e Italia, son los que ostentan los últimos puestos. España, con el 1,11 por 100, se encuentra en la cola de un grupo intermedio de economías, aunque con un esfuerzo algo superior a la mitad del realizado por la Unión Europea.

Un indicador que está cobrando importancia en los últimos años se refiere al porcentaje del empleo que aglutinan los sectores intensivos en tecnología:

GRÁFICO 8

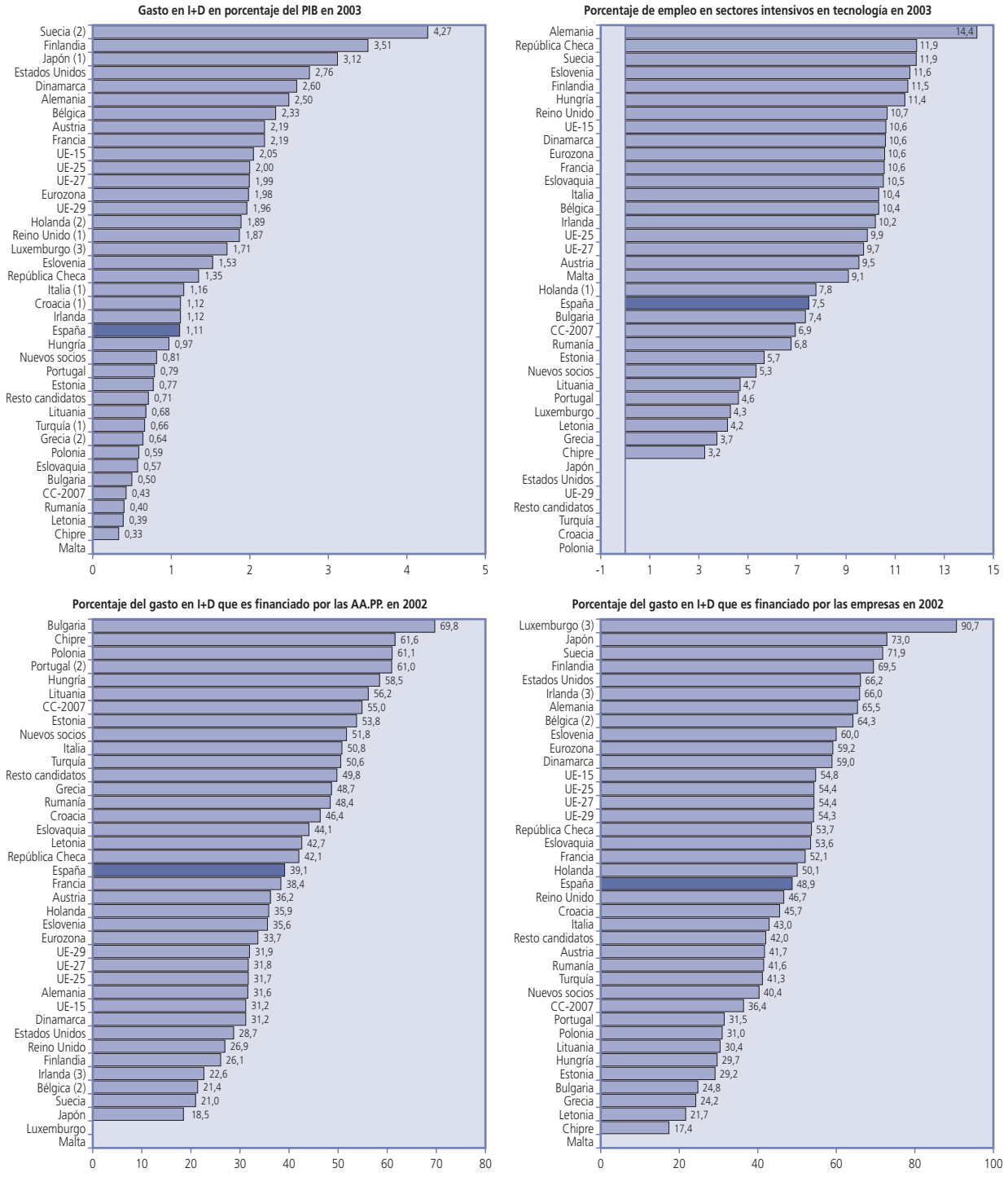
STOCK DE CAPITAL TECNOLÓGICO POR EMPLEADO PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN



Fuentes: EUROSTAT, OCDE, UNESCO, UNECE, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

GRÁFICO 9

INDICADORES TECNOLÓGICOS PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN



(1) Datos de 2002.
(2) Datos de 2001.
(3) Datos de 2000.
Fuentes: EUROSTAT, OCDE y elaboración propia.

sectores manufactureros intensivos y de intensidad media-alta y sectores de servicios basados en el conocimiento (9). Pues bien, este porcentaje se sitúa entre el 10,6 por 100 de la UE-15 y el 9,9 por 100 de la UE-25. Alemania, algunos países nórdicos y del Este (República Checa, Eslovenia y Hungría) se sitúan por encima de este umbral. No obstante, la mayoría de los nuevos socios se encuentran en la cola de la distribución. De hecho, para el conjunto de estos países, el porcentaje apenas alcanza el 5,3 por 100. Los países más atrasados dentro de la UE-15 (Grecia y Portugal) se encuentran por debajo incluso de la media de los nuevos socios. España, aunque alejada de la media comunitaria, presenta un peso del 7,5 por 100.

Finalmente, se han incorporado dos indicadores que miden la importancia de la financiación de las actividades de I+D por parte de los gobiernos y las empresas. Como se observa, en los antiguos países comunistas y en la mayoría de los países mediterráneos, domina la financiación por parte de las administraciones públicas (AA.PP.). En media, para el conjunto de países europeos, este sector financia en torno a un tercio de la actividad investigadora, mientras que casi el 55 por 100 lo costean las propias empresas. España, aunque se encuentra cercana a estos porcentajes, presenta cierto déficit en la financiación por parte de las empresas, que se encuentra en el 49 por 100.

A continuación, dada la importancia que tienen las tecnologías e infraestructuras de la información y las comunicaciones en el incremento de la productividad, al menos desde mediados de la década pasada —como ponen de manifiesto los trabajos de Crandall (1997), Koski y Majumdar (2000), Stiroh (2002) y Nordhaus (2002), entre otros—, también ha resultado conveniente introducir algunos indicadores relativos a la atención que reciben este tipo de infraestructuras. Para ello, se ha comenzado por la importancia que presenta el gasto en tecnologías de la información sobre el PIB, cuyos datos se muestran en el gráfico 10. Este indicador alcanzaba en 2004 una media en la UE del 2,9 por 100 del PIB. Pues bien, de nuevo los países más avanzados —los nórdicos, Estados Unidos, Japón y los principales países del centro-oeste de Europa— se encuentran a la cabeza. El caso más espectacular es Estados Unidos, donde se alcanza un nivel del 5,5 por 100, casi el doble que en la UE. Por el contrario, un conjunto importante de los nuevos socios y los países mediterráneos se encuentran por debajo del 2 por 100. España presenta, de nuevo, un déficit espectacular, al mostrar un gasto que representa tan sólo el 1,5 por 100 del PIB.

Un segundo indicador, complementario del anterior, hace referencia al gasto en comunicaciones, también medido en porcentaje del PIB. Esta variable debe interpretarse con cautela, pues no se trata exclusivamente de inversiones, como en el caso anterior, sino de gasto en este sector. Así, por un lado, es esperable que en aquellos países donde se utilicen más intensivamente estas tecnologías el gasto sea mayor, aunque éste no suba de forma proporcional atendiendo a la presencia de economías de escala. Sin embargo, por otro lado, en aquellos donde los procesos de liberalización se han ralentizado o no han comenzado se presentarán mayores precios y, en consecuencia, aun con un menor uso, se podría llegar a dar una mayor importancia del gasto. De hecho, algo así parece estar ocurriendo, pues si se observa el *ranking* de países, se puede comprobar cómo son las economías menos desarrolladas las que ostentan los mayores valores, mientras que algunas de las más avanzadas se encuentran en la cola.

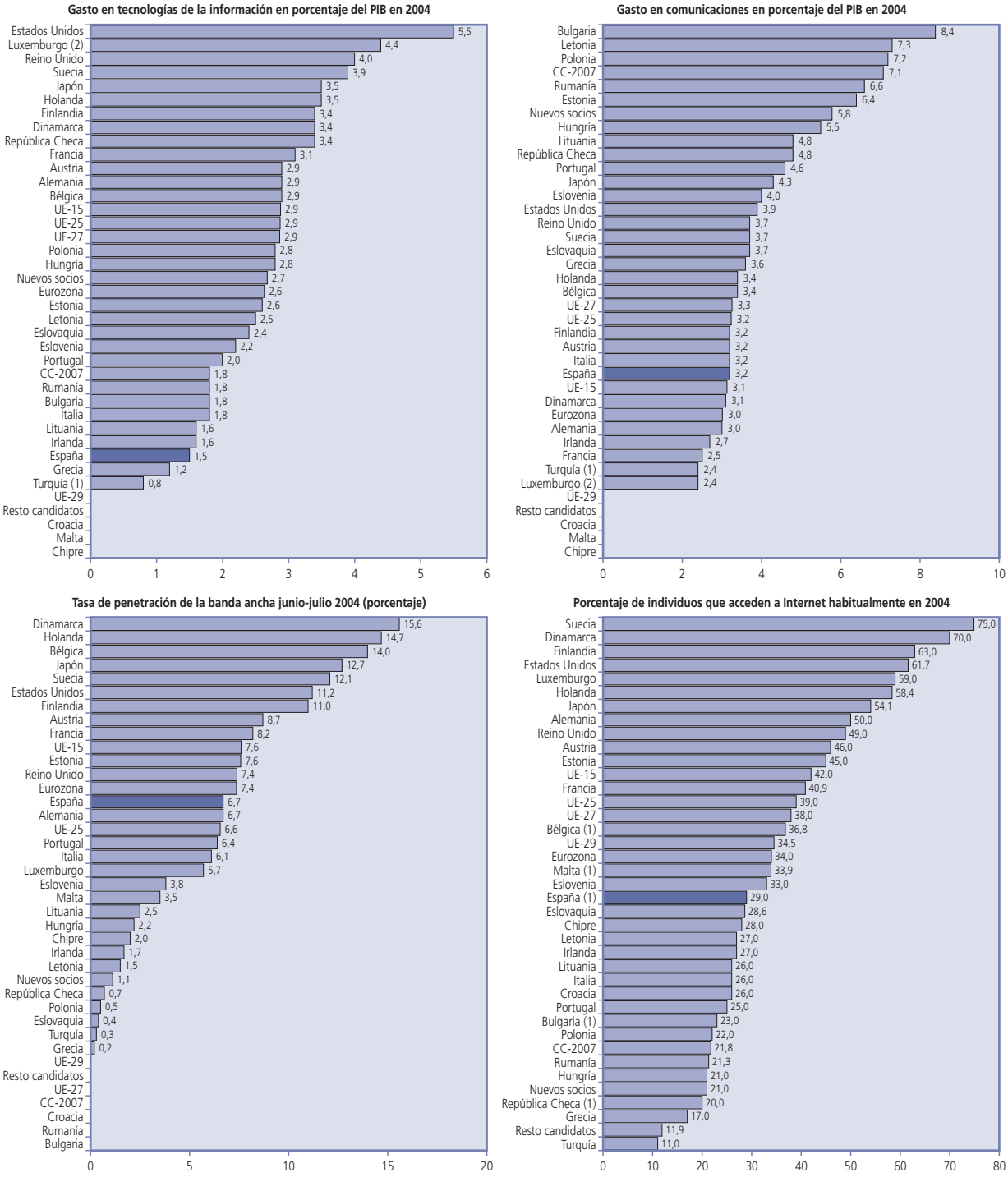
Un buen indicador de infraestructuras de las tecnologías de la información que se viene utilizando en los últimos análisis es el relativo a la tasa de penetración de la banda ancha, como porcentaje de los hogares que tienen contratado este servicio (ITU, 2004). Pues bien, aquí de nuevo se observa una fuerte discrepancia entre unas y otras economías. En efecto, los países nórdicos, Estados Unidos y Japón ostentan una penetración superior al 10 por 100, mientras que la mayoría de los nuevos socios apenas superan el 3 por 100. España, aunque ligeramente por debajo de la UE, se encuentra en un punto intermedio, con el 6,7 por 100.

Finalmente, si se atiende a los usuarios de Internet se llega a una situación semejante a la comentada hasta ahora, aunque aquí destaca la excelente posición de Estonia (45 por 100).

Un último factor que está cobrando relevancia, y cuya atención aumentará en los próximos años, se relaciona con la conservación del medio ambiente y las políticas comunitarias, y multilaterales, de protección del mismo, dada su interrelación, en uno u otro sentido, con el crecimiento económico (Grossman y Krueger, 1991; Ekins, 1997, De Bruyn y Heintz, 1999, y Roca y Padilla, 2003). Así, como es bien sabido, la Unión Europea, al firmar el protocolo de Kyoto, asumió el compromiso de reducir sus emisiones globales de gases de efecto invernadero en un 8 por 100 sobre las que tenía en 1990 (10) en el primer período de compromiso 2008-2012. No obstante, ese compromiso no es lineal para todos

GRÁFICO 10

INDICADORES DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN



(1) Datos de 2003.
(2) Datos de 2002.
Fuentes: EUROSTAT, OCDE, ITU y elaboración propia.

los países de la UE, incluso alguno de ellos, como es el caso de España, podían incrementarlas (11). La ampliación de la UE ha supuesto la incorporación de diez economías, más las que se incorporarán en 2007, que habían asumido reducciones del 8 por 100 de sus emisiones de 1990 —salvo Bulgaria que lo asumía desde sus niveles de 1988— con la excepción de Hungría y Polonia, que se comprometieron al 6 por 100 de reducción (EEA, 2003). En consecuencia, el cumplimiento de los compromisos de Kyoto podría suponer la paralización de algunas actividades económicas y tener un coste en términos de crecimiento económico. De ahí que, faltando siete años para el logro de estos compromisos medioambientales, sea ésta una variable que determine el devenir del crecimiento económico futuro.

Pues bien, como se comprueba en el gráfico 11, Estados Unidos es el país, junto con Luxemburgo, que ostenta el record de emisiones por habitante, alcanzando las 23,8 Toneladas de CO_2 equivalentes/habitante/año. Algunos de los países más industriales de la UE, tanto antiguos como nuevos socios, y los que tienen una menor eficiencia energética son los que también se encuentran a la cabeza, superando las 10,6 toneladas/habitante/año. Por el contrario, los países menos industrializados o con actividades más limpias, los menos poblados y los que presentan una mayor eficiencia energética, así como los más septentrionales, presentan los menores índices per cápita de emisión.

Sin embargo, cuando se analiza la evolución de las emisiones desde 1990 se obtiene una situación diferente. Así, los antiguos países de cohesión de la UE son los que encabezan el *ranking* de crecimiento, mientras que son los nuevos socios los que, bajo su transformación económica, que supuso la destrucción de una parte importante de su obsoleto tejido industrial y la introducción de nuevas tecnologías mucho más limpias, se encuentran en la cola, con una reducción promedio del 32,2 por 100.

Así, calculando la distancia porcentual entre las emisiones totales de gases del efecto invernadero producidas en 2002 y las que se deducen del reparto de la carga de emisiones —es decir, del compromiso de Kyoto—, se puede calcular una medida de distancia al objetivo. Así, España muestra la peor situación de entre todos los países analizados, con una distancia del 67,9 por 100; es decir, que deberá reducir las emisiones en esa cuantía hasta 2012. La UE-15 presenta una distancia del 9,3 por 100. Por el contrario, el conjunto de nuevos socios tienen una distancia negativa (superávit de emisiones) del 27 por 100. Por ello, la UE-25 en su conjunto apenas tendrá que reducir sus emisiones en el 1,6 por 100 para cumplir Kyoto.

Finalmente, se presenta el indicador de intensidad energética de la economía, como la ratio entre el consumo energético divido por el PIB. Esta variable suele asociarse a la eficiencia energética, de forma que un mayor valor indica una peor eficiencia. Los resultados muestran que son los nuevos socios los que tienen una mayor intensidad energética, posiblemente debido a su menor PIB per cápita y a su baja eficiencia energética, ocasionada por su atraso tecnológico y, posiblemente, por la baja difusión de las tecnologías más eficientes a todo el sistema productivo y a los hogares. Tres son las características que influyen en la mayor eficiencia energética, o menor intensidad energética, como son el avance tecnológico, la menor capacidad industrial y la escasez de recursos energéticos propios. En términos medios, los nuevos socios tienen una intensidad energética que triplica la media de la UE, a pesar de que, por ejemplo, su nivel de emisiones per cápita, como ya se ha visto, es ligeramente inferior. No obstante, cabe esperar que el desarrollo de estos países, a pesar de incrementar globalmente las emisiones, probablemente suponga una disminución de esta intensidad energética, medida en términos de producto interior bruto.

En definitiva, los indicadores que se han construido o recogido, que influyen sobre la evolución presente o futura de la productividad, parecen indicar tres tipos de economías dentro de la Unión Europea ampliada.

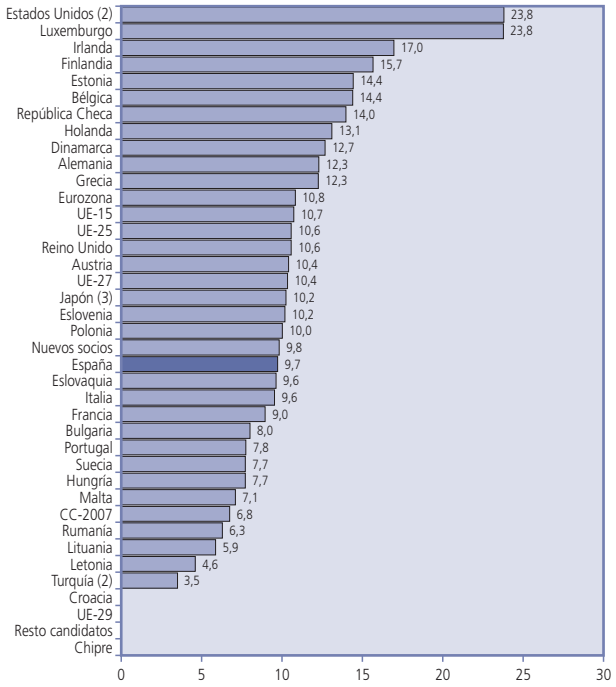
Un primer grupo, que básicamente se corresponde con los nuevos socios y los actuales candidatos, en el que los niveles de productividad son bajos y donde existen carencias de dotación tanto de capitales físicos como intangibles. Sin embargo, esta apreciación general debe matizarse por cuanto parece que las dotaciones de capital humano son elevadas en estas economías. No obstante, el examen de su calidad parece mostrar, también aquí, severas deficiencias.

Un segundo grupo formado por los países meridionales de la UE, en especial Portugal y Grecia, a los que en numerosas ocasiones se unen España e Italia, con problemas de crecimiento de la productividad y donde se observan, sobre todo, carencias de capital intangible en todos sus aspectos, en especial las referidas al capital tecnológico.

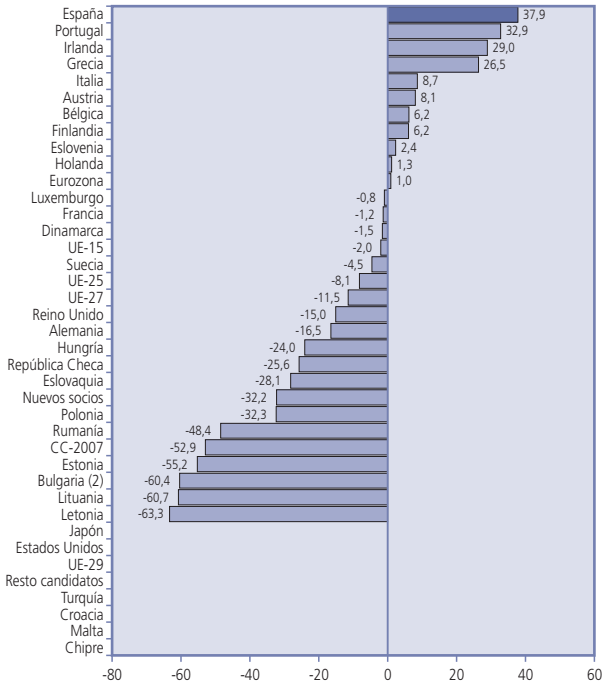
GRÁFICO 11

INDICADORES MEDIOAMBIENTALES PARA LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN

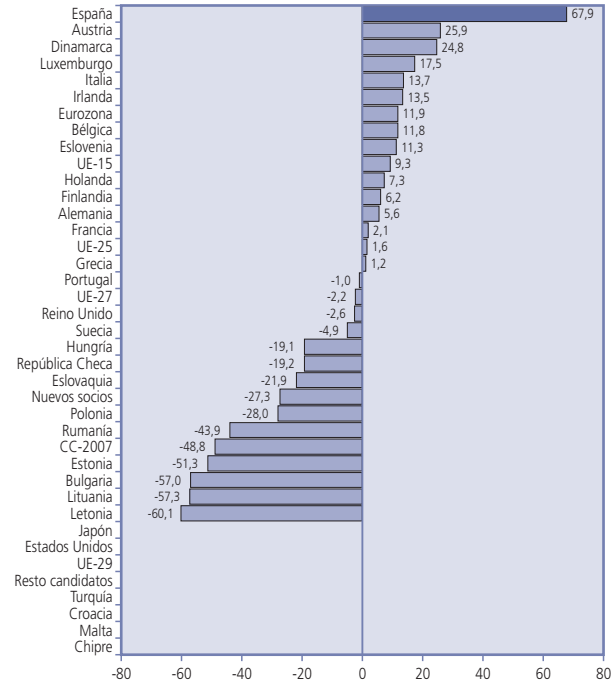
Emisiones de gases del efecto invernadero en toneladas por habitante en 2002



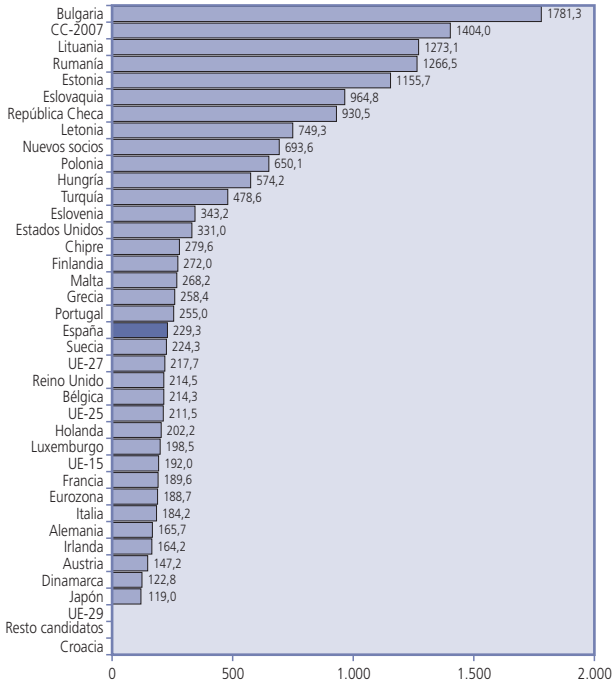
Incremento de emisiones de gases del efecto invernadero 1990-2002



Distancia al objetivo de Kyoto en 2002



Intensidad energética de la economía en Kg de petróleo por 1.000 euros en 2002



(2) Datos de 2000.
(3) Datos de 1999.
Fuentes: OCDE, EUROSTAT, UNECE, Agencia Europea de Medio Ambiente y elaboración propia.

Un tercer grupo formado por los países nórdicos y centrales de la UE, que básicamente basan el crecimiento en la productividad y donde parece optarse, a un nivel inferior que en el caso de Estados Unidos, por la economía basada en el conocimiento.

IV. LA INFLUENCIA DE LOS ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y LABORALES SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El último aspecto que se va a tratar en este artículo, en relación con el análisis del crecimiento económico acaecido en los países de la nueva Europa, se relaciona con la segunda variable en la que podemos desagregar inicialmente el PIB per cápita, según la expresión [2]: la tasa de empleo.

Como es bien sabido, la tasa de empleo, o porcentaje de la población que trabaja, puede desagregarse en el producto de tres ratios: el componente demográfico (*cdemo*), la tasa de actividad (*Tact*) y la tasa de ocupación (*Tocup*):

$$Te = \frac{Empleo}{Población} = \frac{Empleo}{Activos}\ \frac{Activos}{PEDT}\ \frac{PEDT}{Población} = \quad [6]$$

$$= Tocup \times Tact \times Cdemo$$

Pues bien, conviene primero tener una idea aproximada general de la evolución de las variables originales que intervienen en la construcción de estas ratios. La población es una variable que en los últimos años ha perdido importancia en los estudios relacionados con el crecimiento económico. Tan sólo ha gozado de cierta relevancia en los que se centran en el análisis de la sostenibilidad del Estado del bienestar y, en concreto, en los problemas que el envejecimiento puede ocasionar (OCDE, 2001). Pero, además, los aspectos demográficos son claves para explicar la capacidad de crecimiento futuro de las economías, puesto que se trata de uno de los factores productivos tradicionales, pero no por ello menos imprescindible y, además, íntimamente relacionado con otros determinantes del crecimiento, como el capital humano. En consecuencia, la disponibilidad de trabajadores, pero también su estructura por edades, será en el futuro, a tenor de las proyecciones demográficas que gozan de mayor credibilidad —que predicen un envejecimiento rápido y una caída de la población global y, específicamente, de la que se encuentra en edad laboral—, uno de los temas de estudio en relación con su influencia sobre el crecimiento (Siebert, 2002).

Pues bien, la evolución de la población de la nueva Europa en la década que es objeto de estudio indica, como se comprueba en el cuadro n.º 5, la existencia de cuatro pautas demográficas, dos en los nuevos socios y otras tantas dentro de los antiguos. Dentro de los primeros se encuentran Hungría, Polonia, Bulgaria, Rumanía y Croacia, donde en los últimos años se produce una caída de la población. Se trata de países en los cuales bien ha caído en picado la natalidad o bien se han producido movimientos migratorios importantes de salida de población, en especial joven y con destino prioritario a otros socios europeos. Una segunda situación se corresponde con el resto de nuevos socios, que mantienen un crecimiento importante de la población, fruto de las políticas de fomento de la natalidad de los regímenes comunistas, aunque esta tendencia se ha moderado en los últimos años.

Dentro de los antiguos socios también se muestran dos comportamientos demográficos: el de los países que mantienen un cierto crecimiento de la población, fruto del crecimiento vegetativo, dado que las tasas de natalidad son relativamente elevadas, como en los países nórdicos; y aquellos donde éste es negativo por la caída en picado de la fertilidad, y donde son los flujos migratorios los que pueden ocasionar crecimientos positivos de la población, como es el caso de España.

Entrando ya al análisis específico de la influencia de los aspectos demográficos y laborales sobre el crecimiento, conviene empezar por la tasa de empleo. Así, como se muestra en el cuadro n.º 6, ésta ha mostrado un comportamiento creciente, salvo en cinco de los nuevos socios, a consecuencia de la caída del empleo, lo mismo que en Rumanía. También se produce esta última situación en Turquía, aunque aquí la causa es el crecimiento elevado de su población (1,74 por 100 anual) frente a uno menor del empleo (0,68 por 100).

La aportación de la tasa de empleo al crecimiento económico puede descomponerse siguiendo la expresión [6]. Así, por término medio, el componente demográfico —porcentaje que supone la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) sobre el conjunto de la población— supone una aportación pequeña, siendo la principal la correspondiente a la tasa de actividad. No obstante, en los países más avanzados de la UE el componente demográfico tiene una aportación negativa como consecuencia del envejecimiento y la caída de la población. Por el contrario, en los nuevos socios se ha producido una caída importante tanto en la tasa de actividad como, y

CUADRO N.º 5

PRINCIPALES MAGNITUDES DEMOGRÁFICAS Y LABORALES DE LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN EN 2004

	CRECIMIENTO 1994-2004 TMAA EN PORCENTAJE			
	Población	*Población en edad trabajar*	*Población activa*	*Población ocupada*
Bélgica	0,27	0,18	0,67	0,86
República Checa	-0,14	0,35	-0,06	-0,13
Dinamarca	0,36	0,19	0,36	0,55
Alemania	0,13	0,00	0,41	0,30
Estonia	-0,89	-0,52	-0,90	-1,14
Grecia	0,57	0,24	0,81	0,86
España	0,47	0,51	1,52	2,45
Francia	0,42	0,35	0,82	1,04
Irlanda	1,28	1,90	2,99	4,13
Italia	0,13	0,00	0,72	1,08
Chipre	1,44	1,76	-0,46	0,75
Letonia	-0,95	-0,63	-1,04	-0,74
Lituania	-0,58	-0,39	-0,11	-1,32
Luxemburgo	1,17	1,06	1,86	3,60
Hungría	-0,24	-0,06	0,12	0,50
Malta	0,84	0,92	1,11	1,31
Holanda	0,58	0,38	1,41	1,60
Austria	0,24	0,34	0,63	0,62
Polonia	-0,10	0,56	0,37	-1,02
Portugal	0,50	0,59	1,02	1,13
Eslovenia	0,04	0,20	-0,21	1,31
Eslovaquia	0,06	0,68	0,92	-0,20
Finlandia	0,26	0,25	0,60	1,53
Suecia	0,24	0,45	0,35	0,67
Reino Unido	0,37	0,46	0,62	1,07
Bulgaria	-0,80	-0,79	-0,37	-0,09
Rumanía	-0,50	-0,18	-2,51	-1,84
Croacia	-0,72	-0,37	-2,07	1,50
Turquía	1,74	2,14	0,93	0,68
Eurozona (a)	0,31	0,23	0,82	1,05
UE-15 (b)	0,32	0,27	0,77	1,04
Nuevos socios (c)	-0,15	0,36	0,20	-0,53
UE-25 (d)	0,24	0,28	0,68	0,80
CC-2007 (e)	-0,58	-0,34	-1,95	-1,39
UE-27 (f)	0,19	0,24	0,51	0,66
Resto candidatos (g)	1,58	1,96	0,69	0,73
UE-29 (h)	0,36	0,45	0,53	0,67
Estados Unidos	1,10	1,43	1,14	1,26
Japón	0,21	-0,23	0,05	-0,13

Véanse las notas del cuadro n.º 1.
Fuentes: EUROSTAT, OCDE, UNECE, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

sobre todo, en la de ocupación, como consecuencia de la destrucción de empleo que ha ido asociada a la reestructuración económica.

En consecuencia, los nuevos socios tienen una tasa de empleo inferior en seis puntos a la media de la UE-15. Este desnivel es ocasionado, básicamente, por el que se manifiesta en la tasa de actividad (casi siete puntos) y en la de ocupación (casi seis puntos). A su vez, la UE presenta una menor actividad laboral que Estados Unidos, que alcanza casi cuatro puntos más en la tasa de empleo. España también se encuentra alejada de la situación comunitaria con una tasa de empleo tres puntos por debajo del promedio de la UE-15, a pesar del incremento que ha tenido lugar desde mediados de la década de los noventa.

CUADRO N.º 6

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN EN 2004

	TASA DE EMPLEO		*COMPONENTE DEMOGRÁFICO*		*TASA DE ACTIVIDAD*		*TASA DE PARO ESTANDARIZADA*	
	2004	*Aportación porcentual al crecimiento*	*2004*	*Aportación porcentual al crecimiento*	*2004*	*Aportación porcentual al crecimiento*	*1994*	*2004*
Bélgica	40,0	31,6	65,6	-5,0	66,9	26,6	9,8	8,2
República Checa	47,7	0,1	71,2	10,4	72,9	-8,8	4,2	8,3
Dinamarca	51,3	11,0	66,3	-9,7	82,1	9,7	7,7	5,8
Alemania	46,6	14,3	67,5	-10,9	75,8	34,5	8,2	9,7
Estonia	44,6	-3,8	67,6	5,6	73,4	-5,8	7,6	9,7
Grecia	36,4	9,7	65,3	-11,3	61,1	19,4	8,9	8,5
España	41,3	72,3	68,2	1,6	68,3	36,8	19,8	11,1
Francia	40,4	36,7	63,3	-3,7	70,6	27,2	11,7	9,6
Irlanda	45,5	43,5	68,1	9,5	70,3	16,8	14,3	4,4
Italia	42,3	64,1	66,3	-8,5	67,5	48,6	11,0	8,3
Chipre	48,7	-26,3	65,9	13,0	68,4	-89,3	3,5	4,2
Letonia	43,4	3,3	68,1	4,9	70,9	-6,2	16,7	9,9
Lituania	42,5	-12,4	67,2	3,2	71,3	4,6	9,9	11,4
Luxemburgo	65,9	68,6	67,1	-3,2	67,9	22,9	3,2	4,3
Hungría	39,0	19,3	68,7	4,6	61,0	4,9	10,5	5,8
Malta	36,8	22,6	67,4	4,1	60,0	8,9	5,7	8,6
Holanda	50,3	56,1	67,2	-10,7	78,4	56,2	6,8	4,6
Austria	51,2	20,3	67,8	5,3	78,4	15,6	3,8	4,2
Polonia	34,2	-20,1	70,3	14,5	65,6	-4,1	14,6	19,0
Portugal	47,8	30,7	67,9	4,3	75,1	21,0	6,9	6,3
Eslovenia	44,8	34,1	70,5	4,4	67,9	-11,1	8,5	6,3
Eslovaquia	38,3	-6,4	70,2	15,4	70,1	6,0	13,7	18,4
Finlandia	45,0	39,0	66,8	-0,4	73,8	10,9	16,6	8,8
Suecia	48,0	16,5	65,0	7,8	78,7	-3,8	9,4	6,3
Reino Unido	47,3	28,6	65,2	3,7	80,4	6,6	9,3	4,9
Bulgaria	41,2	28,3	67,0	0,5	68,0	16,7	12,3	12,2
Rumanía	38,4	-47,4	69,3	11,1	59,8	-82,8	7,6	6,6
Croacia	31,6	46,1	67,2	7,1	58,3	-34,2	11,3	14,5
Turquía	30,3	-44,8	65,1	16,6	51,9	-51,0	8,0	10,5
Eurozona (a)	43,6	43,7	66,4	-4,7	71,5	34,9	10,8	8,9
UE-15 (b)	44,4	39,4	66,2	-2,7	73,2	27,4	10,4	8,1
Nuevos socios (c)	38,3	-9,0	69,9	12,5	66,9	-3,9	11,8	14,3
UE-25 (d)	43,4	28,3	66,8	2,2	72,1	19,9	10,7	9,1
CC-2007 (e)	39,2	-29,5	68,7	8,6	61,9	-59,3	8,7	8,2
UE-27 (f)	43,2	23,5	66,9	2,7	71,5	13,4	10,5	9,0
Resto candidatos (g)	30,4	-33,6	65,2	15,3	52,2	-50,3	8,3	10,8
UE-29 (h)	41,4	16,1	66,7	4,7	68,9	4,1	10,3	9,2
Estados Unidos	48,1	7,3	66,8	15,1	79,9	-13,2	6,1	5,5
Japón	51,5	-25,3	66,7	-32,4	81,0	21,1	2,9	4,8

Véanse las notas del cuadro n.º 1.
Fuentes: EUROSTAT, OCDE, UNECE, oficinas estadísticas nacionales y elaboración propia.

Como resultado de esta evolución, se observa una mejora en las tasas de paro (12) en la UE-15, con una caída media de más de dos puntos, y, por el contrario, un empeoramiento de tres puntos y medio en el caso de los nuevos socios, alcanzando una tasa de paro agregada del 14,3 por 100 en 2004, con máximos en Polonia (19 por 100) y Eslovaquia (18,4 por 100). Frente a esta situación, Estados Unidos apenas tiene en 2004 un 5,5 por 100. Por su parte, España ha reducido su tasa desde casi el 20 por 100 en 1994 hasta el 11,1 por 100, como consecuencia de su sesgo hacia este factor en el crecimiento económico. Por tanto, a pesar de que la UE ha avanzado, en términos generales, en el proceso de generación de empleo, el objetivo del pleno empleo queda distante, sobre todo comprobando que en algunas

economías grandes, como Alemania, incluso se ha incrementado el volumen de desempleo.

Como se ha ilustrado en este apartado, a pesar de la diferencias en las tasas de empleo, éstas tienen cierta similitud entre las economías avanzadas, situándose, en la mayoría de los casos entre el 40 y 50 por 100. Ello implica que, probablemente, esta ratio tenga un límite superior de difícil superación. De hecho, las tasas en las que se descompone tienen unos rangos de variación menores, en términos generales. Ello conduce a una conclusión inevitable: el crecimiento basado en el recurso, constante y sistemático, al empleo tiene un límite cuantitativo y temporal. Claro está, esta conclusión es válida salvo que los déficit de mano de obra interior, en caso de producirse, se subsanen recurriendo a la inmigración. De hecho, este fenómeno se está produciendo en la actualidad en algunos sectores económicos, y especialmente en las ocupaciones de menor cualificación. Ahora bien, cabe preguntarse si esta incorporación masiva de población inmigrante tiene, a su vez, un límite, económico o social. La respuesta a esta pregunta resulta muy compleja. Sin embargo, la evidencia empírica muestra cierta relación inversa entre el porcentaje de población extranjera residente y los flujos migratorios, como consecuencia de las mayores restricciones en la política migratoria según se incrementa la presencia de no nacionales en el país (Cereijo y Velázquez, 2005).

V. ¿UNA EUROPA A VARIAS VELOCIDADES?

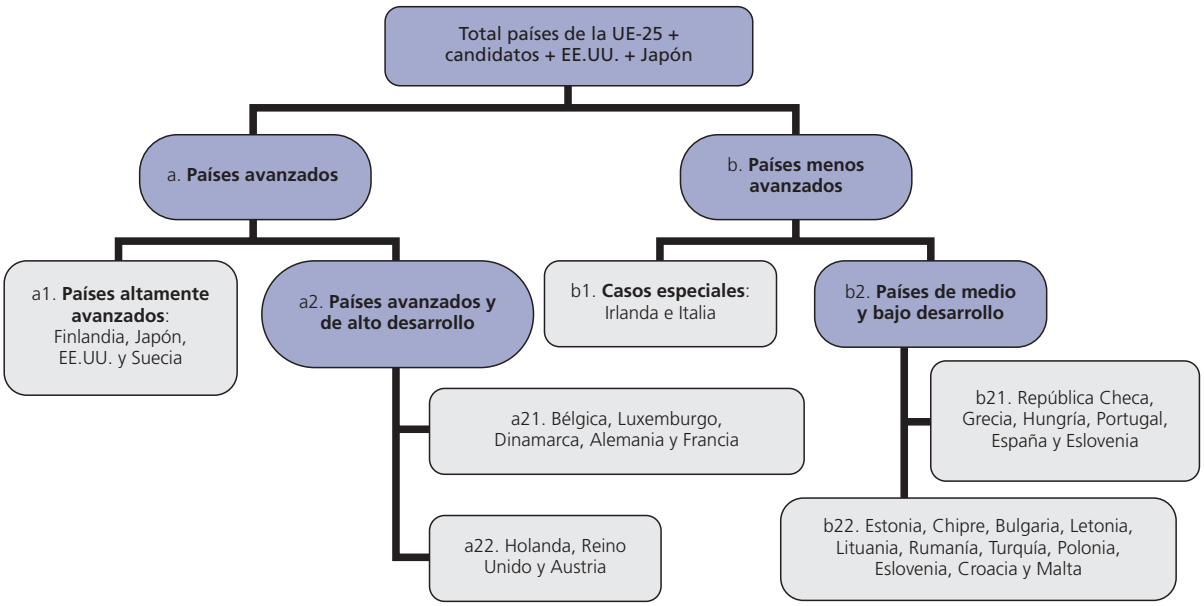
Una vez se dispone de este conjunto de indicadores, y tras el análisis que se ha realizado en las páginas precedentes, surge la pregunta de si existen varias tipologías de crecimiento y niveles de desarrollo entre los países europeos. La pregunta no es retórica. Desde hace más de una década, y con motivo de la firma del Tratado de Maastricht, se planteó por parte de algunos socios de la UE la posibilidad de diferenciar las trayectorias de integración de los países, de forma que aquellos que pudieran integrarse en la UEM lo hicieran lo antes posible, sin esperar a los rezagados, que lo harían según fueran cumpliendo las condiciones establecidas. Comenzó así el debate sobre las «dos velocidades» en el seno de la Unión Europea. Este debate se ha reabierto ahora con la ampliación y la puesta en marcha del proceso de redacción y ratificación de la Constitución Europea (*El Mundo*, 2-1-2004).

Así, el proceso de ampliación hacia economías menos desarrolladas podría suponer un freno para los que quisieran profundizar en el propio proceso de integración europea (Scheneider, 2002). Según esta visión, la forma de evolucionar en ambos procesos, y que no se cortocircuiten, podría ser la existencia de distintas velocidades en el proceso de integración, de forma que aquellos países que puedan acometer las siguientes fases lo hagan lo antes posible, uniéndose el resto de socios en cuanto puedan. De hecho, ésta es la situación de facto en el caso de la tercera fase de la UEM, en la que, de momento, sólo participan 12 de los 25 miembros, o de la libertad de movimientos de personas que se produjo con la firma inicial de los Acuerdos de Schenguen y la paulatina incorporación de países, o de cierta integración en aspectos policiales. Sin embargo, esto ha sido visto con recelo, en especial por los países menos desarrollados dentro de la Unión, que suelen ser a la vez los más europeístas, según las encuestas del Eurobarómetro, y que ven en esta actitud una cierta discriminación.

Sin embargo, sin entrar en esta polémica, sí que parece necesario preguntarse en qué medida los países europeos son iguales o presentan diferencias importantes, y si es así, cuáles son las economías que presentan más similitudes en relación con su potencial de crecimiento. De alguna forma, en la teoría de las uniones aduaneras óptimas, una de las condiciones implícitas para su correcto funcionamiento es la similitud de las economías participantes (Mundell, 1961). Pues bien, para indagar en este hecho se ha acometido un análisis *cluster* para los 31 países analizados en este artículo a partir de todas las variables utilizadas previamente, salvo las que miden el tamaño (superficie y población), que sesgarían los resultados, utilizando los valores de 2004 y las tasas de crecimiento para el período 1994-2004. El resultado es la configuración de seis grupos de países caracterizados por procesos de crecimiento semejantes cada uno de ellos (13). El árbol o dendograma construido se presenta en el gráfico 12. Así, se diferencian, en primer término, dos grupos de países: *a*) los países más avanzados de la UE-15, Estados Unidos y Japón, y *b*) los menos avanzados, los nuevos socios y los candidatos. Dentro del primer grupo se diferencian finalmente tres subgrupos. El primero, los que han alcanzado un alto grado de desarrollo tecnológico (a1): Finlandia y Suecia en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. El segundo, formado por los países centrales de la Unión (a21): Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Alemania y Francia, y el tercero, el formado por otro conjunto de países comunitarios centrales (a22): Holanda, Reino Unido y Austria.

En el segundo grupo se encuentran tres subgrupos. Uno primero conformado por los países más

GRÁFICO 12
AGRUPACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA NUEVA EUROPA, EE.UU. Y JAPÓN, SEGÚN SU CAPACIDAD DE CRECIMIENTO



pobres de la UE-15 (b21) y los tres más ricos de los nuevos socios del Este: Grecia, Portugal, España, República Checa, Hungría y Eslovenia. Un segundo grupo conformado por el resto de los nuevos socios y los cuatro candidatos (b22): Estonia, Chipre, Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumanía, Turquía, Polonia, Eslovaquia y Croacia. Finalmente, un grupo de dos países que aun con semejanzas, básicamente se caracterizan por su carácter atípico en el período de estudio (b1): Irlanda e Italia.

En definitiva, este sencillo ejercicio muestra que España, junto con el resto de antiguos miembros más pobres de la UE-15, pueden tener problemas de acomodo al proceso de ampliación, dadas las semejanzas entre nuestras economías y las del Este de Europa en general y la de los países más desarrollados, dentro de este colectivo, en particular. También evidencia cómo el resto de antiguos miembros más ricos no tienen semejanzas notables con estos países, por lo que para ellos este proceso no debe suponer grandes problemas, salvo los que se podrían derivar de los flujos migratorios, que no se prevé que sean masivos, dadas las importantes restricciones iniciales y los largos períodos transitorios impuestos para la libre circulación de los trabajadores de los nuevos socios por el espacio comunitario.

VI. CONCLUSIONES Y ALGUNAS CONSIDERACIONES

El presente artículo se ha centrado en el análisis de algunas de las principales características económicas de los países de la nueva Europa, con especial atención a las relativas al crecimiento económico. Para ello, y tras repasar el proceso de crecimiento económico en la década 1994-2004, se ha comprobado cómo la UE ha tenido un menor incremento de su productividad que la mostrada por Estados Unidos, que se encuentra en la base del diferencial de crecimiento entre ambas zonas, lo que coincide con el diagnóstico que se realizó en la Cumbre de Lisboa y en los análisis que gozan de mayor credibilidad y seriedad dentro de la Unión Europea.

Asimismo, se han detectado varias tipologías de países según la contribución relativa al crecimiento de la productividad o el empleo. De entre los primeros destacan la mayoría de los nuevos socios, cuya reestructuración económica ha venido de la mano de la productividad y destruyendo empleo. Justo lo contrario de lo sucedido en la economía española, que ha mostrado un sesgo importante hacia el empleo.

A continuación, se ha profundizado en los factores determinantes del crecimiento de la productividad,

realizando primero su desagregación entre la PTF y la capitalización y analizado, a continuación, distintos factores que la literatura ha venido mostrando como influyentes en su crecimiento: capitales físico (privado y público), e intangible (humano y tecnológico). Además, se ha repasado la situación de las distintas economías en la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y los aspectos medioambientales derivados de los compromisos de Kyoto. Del repaso de estos indicadores parece intuirse la existencia de tres grupos de países: los nuevos socios y candidatos, los países meridionales de la UE-15 y el resto de países avanzados de la UE-15. En el caso específico de España, se detectan sus deficiencias en las dotaciones de capital intangible, en especial tecnológico, de uso de las nuevas tecnologías y de los aspectos medioambientales, un desfase que también se muestra en la UE en relación con la economía norteamericana.

Además, se ha comprobado la influencia de los aspectos demográficos y laborales sobre el crecimiento económico a partir del análisis de las tasas de empleo, y de su desagregación en tasas de actividad y ocupación y componente demográfico. De nuevo se advierte un cierto retraso de España frente a la UE y de ésta en relación con Estados Unidos, aunque, en general, en la década 1994-2004 se ha evolucionado positivamente en la generación de empleo.

Finalmente, se ha contrastado la existencia de agrupaciones de países a partir de la aplicación de técnicas *cluster*, obteniendo seis tipologías de crecimiento. De su análisis se deduce que hasta diez países comunitarios se agrupan en una misma rama del árbol jerárquico construido y que los nuevos socios y candidatos se sitúan en la otra rama, en la que también se encuentran los cuatro antiguos socios que se denominaban de cohesión —Irlanda, Grecia, Portugal y España—, junto a Italia. En consecuencia, estos cinco países son los que comparten más similitudes con los nuevos socios y, por tanto, los que pueden soportar las consecuencias negativas de la ampliación.

Por todo ello, parece claro que las medidas de política económica deben ir encaminadas en dos direcciones: hacer más competitiva a la economía comunitaria, por un lado, y compartir esas ganancias de eficiencia entre todos los territorios comunitarios, por otro.

Dentro del primer grupo de medidas, el análisis ha mostrado deficiencias generalizadas en las dotaciones relativas de los capitales intangibles en la UE. En consecuencia, parece que la implementación de todas las medidas necesarias para que se incrementen las inversiones en este tipo de actividades deben ser tomadas con celeridad. Así, parece que se requiere una reestructuación del gasto público que incremente la dotación destinada a educación y a la financiación de la I+D. Simultáneamente, debe flexibilizarse la estructura del sistema educativo para que se acomode a los cambios en las necesidades educativas que demanda la sociedad. De esta forma, la educación y la formación que se reciba será de mayor calidad y adaptada, en las últimas fases del sistema educativo y en la formación profesional, a las necesidades del mercado.

Igualmente, el sector público debe ser el promotor de la ciencia y la investigación básicas, pero también deben crearse o perfeccionarse los mecanismos de transmisión de estos conocimientos hacia el sistema productivo. En este sentido, tienen que flexibilizase los rígidos instrumentos que hoy existen de colaboración entre universidades y centros de investigación con las empresas. Asimismo, las empresas deben participar tanto en la toma de decisiones como en la financiación de estas fases finales del sistema educativo, así como en la generación de la investigación.

Para garantizar que el sector privado acometa, de manera suficiente, inversiones en formación de los trabajadores y en actividades de innovación, deben generarse los instrumentos e instituciones que puedan acometer la financiación de tales actividades, sobre todo de los proyectos más innovadores, pero que tengan plazos de ejecución y maduración elevados. En este sentido, debería generarse un mercado de capital-riesgo a escala comunitaria con el objeto de que tenga el tamaño suficiente para financiar importantes proyectos de investigación.

Posiblemente, aunque esto no queda demostrado en este artículo, la economía europea debe encontrar un nuevo equilibrio entre la flexibilización de los mercados laborales y los mecanismos de protección, con el objeto de incrementar la tasa de empleo. Una flexibilización que seguramente debe venir tanto por la oferta como por la demanda.

Igualmente, parece necesario que la flexibilización se extienda a todos los mercados de bienes y servicios, y en especial a los que se encargan de la difusión de las nuevas tecnologías. En muchos de ellos se han acometido en los últimos años procesos de privatización y liberalización que no siempre han conducido a mercados competitivos. Por tanto, la polí-

tica de regulación y competencia europea también parece que puede jugar un papel relevante en el proceso de crecimiento económico.

Todas estas medidas genéricas para la gran mayoría, si no la totalidad, de los estados miembros de la UE pueden suscribirse y enfatizarse para el caso español, dado el desfase, sobre todo tecnológico, que presenta nuestra economía.

Finalmente, la UE conseguirá este objetivo de crecimiento en su conjunto si todos sus miembros reciben beneficios de sus logros. La ampliación y la apuesta por una economía más competitiva son perfectamente compatibles con los mecanismos de cohesión. En consecuencia, esta nueva etapa que se abre en el proceso de integración europea, debe reforzar el modelo europeo de crecimiento, y ello sólo puede conseguirse mediante la intensificación de los mecanismos que impidan el incremento de las disparidades territoriales de renta. En consecuencia, este artículo pone de manifiesto que la gran mayoría de los antiguos países de cohesión, entre ellos España, comparten similitudes y deficiencias estructurales con los nuevos socios. Por tanto, no parece razonable que, siendo éstos los países que probablemente sufrirán los efectos reales de la ampliación, sean también los que presupuestariamente terminen pagándola. Por tanto, un incremento del presupuesto comunitario —como ha tenido lugar previamente en el resto de procesos de ampliación o profundización de la integración— es hoy más necesario que nunca, de forma que contribuya a atajar los déficit que muestran el conjunto de economías menos desarrolladas dentro de la Unión Europea.

NOTAS

(*) Este artículo se ha realizado dentro del proyecto de investigación «Los efectos sobre España de los ajustes comerciales y productivos de la UE ampliada», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (SEC2003-00516ECO).

(1) Los países que se incorporaron el 1 de mayo de 2004 fueron: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. En 2007, previsiblemente, se incorporarán Bulgaria y Rumanía, y se va a comenzar el proceso negociador con Croacia y Turquía, según decisiones tomadas a finales de 2004. Además, Macedonia ha presentado formalmente su candidatura, y Ucrania y Georgia han manifestado públicamente su interés por integrarse en la UE. Por otro lado, el Consejo Europeo de Thesalonica de 2003 invitaba a los países de los Balcanes a comenzar procesos de integración.

(2) Para comprobar esta afirmación basta con tomar logaritmos en la expresión [1] de forma que quedaría:

$$lnPIB = lnEmpleo + lnPl$$

tomando diferencias se obtiene:

$$\Delta lnPIB = \Delta lnEmpleo + \Delta lnPl$$

de donde se deduce que:

$$TV\,(PIB) \approx TV\,(Empleo) + TV\,(Pl)$$

bajo el supuesto de que las diferencias logarítmicas aproximan las tasas unitarias de variación.

(3) Salvo que se esté dispuesto a incorporar a trabajadores inmigrantes de forma ilimitada.

(4) Los *stocks* de capital físico —privado productivo y público— se han construido mediante el método del inventario perpetuo aplicado a las series de inversión bruta correspondiente, desde 1960, con una tasa de depreciación del 5,4 por 100. Los aspectos metodológicos en relación con la elaboración y la información utilizada en la construcción de los *stocks* de capital pueden consultarse en MARTÍN y VELÁZQUEZ (2001 y 2003) y, más exhaustivamente, en VELÁZQUEZ (1995).

(5) Conviene señalar que la tasa de crecimiento de la ratio capital-trabajo no necesariamente se relaciona con el esfuerzo inversor en una economía. Así, la tasa puede incrementarse más como consecuencia de una mayor caída o un menor aumento del empleo. De igual forma, los países que se encuentran descapitalizados sufren, como es obvio, una menor depreciación, por tanto, una misma cuantía de inversión supone un mayor incremento de su *stock*.

(6) De nuevo conviene advertir que tasas negativas de crecimiento del *stock* de capital público pueden estar ocasionadas porque la inversión bruta es de menor cuantía que la depreciación estimada. En este sentido, en el presente trabajo se ha utilizado una tasa de depreciación-retiro del 5,4 por 100 anual, que seguramente es algo elevada para algunos elementos del capital público y para todo él en general.

(7) Para construir el indicador de capital humano, se ha utilizado una derivación del método del inventario perpetuo aplicada a los flujos del número de estudiantes por nivel educativo y corregidos por datos censales. Véase MARTÍN y otros (2000) para mayor detalle.

(8) Se ha construido el *stock* de capital tecnológico aplicando el método del inventario perpetuo a las series de gastos en I+D, con una tasa de depreciación del 10 por 100 (MARTÍN y VELÁZQUEZ, 2003).

(9) Se refiere a los sectores de: química (NACE 24), maquinaria (29), máquinas de oficina (30), maquinaria eléctrica (31), maquinaria electrónica (32), instrumentos de precisión (33), industria del automóvil (34), otro material de transporte (35), correos y telecomunicaciones (64), informática y servicios relacionados (72) y servicios de I+D (73).

(10) Sobre las que presentaba en 1990 para el CO_2, CH_4 y N_2O y las de 1995 para los gases fluorados.

(11) En concreto, mediante el «Acuerdo de reparto de la carga» se establece una reducción objetivo específico para cada estado miembro: reducciones para Luxemburgo (-28 por 100), Dinamarca (-21 por 100), Alemania (-21 por 100), Austria (-13 por 100), Reino Unido (-12,5 por 100), Bélgica (-7,5 por 100), Italia (-6,5 por 100) y Holanda (-6 por 100); mantenimiento de emisiones para Finlandia y Francia, incrementos para Suecia (4 por 100), Irlanda (13 por 100), España (15 por 100), Grecia (25 por 100) y Portugal (27 por 100).

(12) Las tasas de paro que se presentan siguen la metodología de medición y homogeneización de EUROSTAT. En consecuencia, pueden diferir de las oficiales de cada país, y no son el complementario a 100 de la tasa de ocupación.

(13) En realidad, se acepta de forma indiscutida la configuración de tres *clusters* formados por las agrupaciones que se han denominado en el gráfico 12: países altamente avanzados (a1), países avanzados y de alto desarrollo (a2) y países menos avanzados (b). En el límite, se acepta la configuración de los otros *clusters*. Para llegar a estas agrupaciones se ha realizado un análisis *cluster* jerárquico, utilizando como medida de distancia la euclídea. Para determinar el número de *clusters*, se ha utilizado el estadístico Je(2)/Je(1) de DUDA y HART (1973).

BIBLIOGRAFÍA

ARGIMÓN, I.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1997), «Evidence of public spending crowding-out from a panel of OECD countries», *Applied Economics*, 29: 1001-1010.

ASCHAUER, D. A. (1989), «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.

— (2000), «Public capital and economic growth: Issues of quantity, finance, and efficiency», *Economic Development and Cultural Change*, 48 (2): 391-406.

BARRO, R. W., y LEE, J. W. (1993), «International comparisons of educational attainment», *Journal of Monetary Economics*, 32: 363-394.

CEREIJO, E., y VELÁZQUEZ, F.J. (2005), *Cambios en la estructura de la población en la Unión Europea. Envejecimiento y extranjería*, FUNCAS, Madrid (en prensa).

COMISIÓN EUROPEA (2004), «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión Ampliada (2007-2013)», Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM, 2004, 101 final).

— (2005), «Second implementation report on the 2003-2005 broad economic policy guidelines», *Commission Staff Working Papers* (SEC, 2005: 91).

CRANDALL, R. W. (1997), «Are telecommunications facilities "infraestructure"? If they are, so what?», *Regional Science and Urban Economics*, 27: 161-179.

DE BRUYN, S. M., y HEINTZ, R. J. (1999), «The environmental Kuznets curve hypothesis», en VAN DEN BERGH, J. (ed.), *Handbook of environmental and resource economics*, Edward Edgar, Cheltenham: 656-677.

DE LA FUENTE, A., y DA ROCHA, J. M. (1996), «Capital humano y crecimiento: un panorama de la evidencia empírica y algunos resultados para la OCDE», *Moneda y Crédito*, 203: 43-84.

DE LA FUENTE, A., y DOMENECH, R. (2002), «Human capital in growth regressions: How much differences does data quality make? An update and further results», *DP 3587*, CEPR.

DUDA, R. O., y HART, P. E. (1973), *Pattern classification and scene analysis*, Wiley and Sons, Nueva York.

EBRD (2001), *Transition Report 2000*, European Bank for Reconstruction and Development, Londres.

EEA (2003), *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe*, European Environment Agency, Copenhague.

EKINS, P. (1997), «The Kuznets curve for the environment and economic growth: examining the evidence», *Environment and Planning A*, 29: 805-830.

GROSSMAN, G. M., y HELPMAN, E. (1991), *Innovation and growth in the global economy*, MIT Press, Cambridge.

— (1994), «Endogenous innovation in the theory of growth», *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1): 23-44.

GROSSMAN, G. M., y KRUEGER, A. B. (1991), «Environmental impacts of a North American Free Trade Agreement», *Working Paper* 3914, NBER.

ITU (2004), *ITU Internet Report 2004. The Portable Internet*, International Telecommunication Union, Ginebra.

KOSKI, H. A., y MAJUMDAR, S. K. (2000), «Convergence in telecommunications infrastructure development in OECD countries», *Information Economics and Policy*, 12: 111-131.

LOUIS, J. V. (2005), «El nuevo marco institucional de la UE ampliada», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 103.

LUCAS, R. E. (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 22 (1): 3-42.

MARTÍN, C. y otros (2000), *Capital humano y bienestar económico. La necesaria apuesta de España por la educación de Calidad*, Círculo de Empresarios, Madrid.

MARTÍN, C., y TURRIÓN, J. (2003), «The trade impact of the integration of the Central and Eastern European Countries on the European Union», *Journal of Economic Integration*, 18 (2): 288-306.

MARTÍN, C., y VELÁZQUEZ, F. J. (2001), *Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU.*, FUNCAS, Madrid.

— (2003), *La convergencia real de España en el seno de la Unión Europea ampliada*, FUNCAS, Madrid.

MARTÍN, C.; VELÁZQUEZ, F. J., y FUNK, B. (2001), *European integration and income convergence. Lessons for Central and Eastern European Countries*, World Bank, Washington, DC.

MAUDOS, J.; PASTOR, J. M., y SERRANO, L. (2003), «Human capital in OECD countries: Technical change, efficiency and productivity», *International Review of Applied Economics*, 17 (4): 419-435.

MUNDELL, R. A. (1961), «A theory of optimum currency areas», *American Economic Review*, 51: 657-665.

MUNNELL, A. H. (1992), «How does public infrastructure affect regional performance?», *Journal of Economics Perspectives*, 6 (4): 189-198.

NORDHAUS, W. D. (2002), «Productivity growth and the new economy», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 211-244.

OCDE (2001), «Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending», *OECD Economic Outlook*, 69, París.

ROCA, J., y PADILLA, E. (2003), «Emisiones atmosféricas y crecimiento en España. La curva de Kuznets ambiental y el protocolo de Kyoto», *Economía Industrial*, 351: 73-86.

ROMER, P. M. (1989), «Human capital and growth: Theory and evidence», *Working Paper 3173*, NBER.

— (1990), «Endogenous technological change», *Journal of Political Economy*, 98 (5): 71-102.

SAPIR, A. y otros (2004), *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.

SCHENEIDER, G. (2002), «A never-ending success story? The dynamics of widening and deepening European integration», en STEUNENBERG, B. (ed.), *Widening the European Union*, Routledge, Londres: 183-201.

SIEBERT, H. (ed.) (2002), *Economic policy for ageing societies*, Springer, Heidelberg.

SOLOW, R. M. (1956), «A contribution to the theory of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, febrero: 65-94.

— (1957), «Technical change and the aggregate production function», *Review of Economics and Statistics*, 39: 312-320.

STERN, N. (1991), «The determinants of growth», *Economic Journal*, 101 (404): 122-133.

STIROH, K. J. (2002), «Information technology and the US productivity revival: What do the industry data say?», *American Economic Review*, 92 (5): 1559-1576.

STOKEY, N. L. (1991), «Human capital, product quality and growth», *Quarterly Journal of Economics*, mayo: 547-616.

TURRIÓN, J., y VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «Consequences of European Union enlargement for Spain», *World Economy*, 27 (6): 761-780.

— (2004b), «El largo camino de la convergencia real de la economía española con la Unión Europea», *Cuadernos de Información Económica*, 183: 40-47.

VELÁZQUEZ, F. J. (1995), «Medición y evolución sectorial del *stock* de capital de España y de los países centrales de la Unión Europea», *Documento de Trabajo* 119/1995, Fundación FIES.

VELÁZQUEZ, F. J. y otros (2004), «La Universidad española en perspectiva internacional. ANUNES 2004», Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (MEC); disponible en www.ucm.es/info/anunes.

LA CONVERGENCIA ECONÓMICA CON LA UE DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

Jorge CRESPO GALÁN (*)

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

El presente artículo estudia la convergencia económica en el seno de la nueva Unión Europea ampliada de veinticinco países. Se constata la existencia de un proceso de acercamiento de los diez nuevos socios al nivel de desarrollo que presentan los Quince. En este sentido, tres han sido los elementos que han motivado dicha trayectoria: la progresiva capitalización, la inversión en capital humano y la difusión de tecnología. Sin embargo, las fuertes discrepancias económicas existentes en la actualidad hacen presagiar un incierto futuro si no se logra un crecimiento armonizado que acerque a estas economías al nivel de desarrollo comunitario.

Palabras clave: crecimiento, convergencia económica, Unión Europea ampliada, nuevos socios europeos.

Abstract

The present article studies economic convergence within the new enlarged European Union of twenty-five countries. It confirms the existence of a process of convergence between the ten new members and the level of development presented by the Fifteen. In this respect, there have been three elements that have led to this course: progressive capitalization, investment in human capital and dissemination of technology. However, the marked economic discrepancies existing at the present time cause us to predict an uncertain future if a harmonized growth is not achieved that will bring these economies up to the level of Community development.

Key words: growth, economic convergence, enlarged European Union, new European members.

JEL classification: O4, F15, O33.

I. INTRODUCCIÓN

EL 1 de mayo de 2004 asistimos a la culminación del proceso iniciado una década atrás para la incorporación de diez nuevos socios a la Unión Europea (UE): ocho países de la Europa Central y Oriental (PECO) más Malta y Chipre (1). No es necesario insistir en la relevancia que tuvo dicho acontecimiento, del cual se hicieron eco todos los medios de comunicación. Esta ampliación, además de alterar de forma notable el panorama europeo, tiene un especial alcance no sólo político, sino también económico, dada la gran heterogeneidad existente entre los actuales miembros y los futuros socios debido a la existencia de importantes disparidades en todos los ámbitos.

Pues bien, la existencia de estas discrepancias convierte la convergencia de este grupo de países hacia los estándares comunitarios en una prioridad, al igual que sucediera en su día con España y el resto de países del denominado Grupo de Cohesión. Si no se logra un crecimiento armonizado que acerque a estas economías al nivel de desarrollo de los miembros anteriores a su acceso, podrían producirse fuertes tensiones entre los países de la UE ampliada. El *Tercer informe sobre cohesión económica y social* pone de manifiesto los retos a los que tendrá que hacer frente la UE-25 en su política de cohesión como consecuencia de la ampliación. Todo ello en un entorno caracterizado por la reestructuración como consecuencia de la globalización, la apertura comercial, el desarrollo de la sociedad del conocimiento, el envejecimiento de la población y el crecimiento de la inmigración.

En consecuencia, el objetivo que aquí se persigue es estudiar cuál ha sido la evolución de estos países desde el punto de vista de la convergencia económica en la última década, analizando los factores explicativos y tratando de inferir alguna nota sobre las perspectivas de futuro para hacer frente a los desafíos que se acercan. Para ello, en el siguiente apartado se realiza una breve exposición de las principales corrientes de pensamiento existentes en el ámbito del crecimiento económico y sus implicaciones para la convergencia. A continuación, se estudia la convergencia económica en el contexto de la UE anterior a la ampliación (UE-15) frente al de la UE ampliada (UE-25), concluyéndose el apartado con una simulación del tiempo que sería necesario para que los nuevos socios alcanzaran el grado de desarrollo de la UE-15. En el cuarto apartado se analizan, desde un punto de vista empírico, los distintos factores responsables de la convergencia económica entre países. Finalmente, se resumen las principales conclusiones alcanzadas en el artículo.

II. CONVERGENCIA EN LOS MODELOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

El análisis de la convergencia tiene su base teórica en los modelos de crecimiento económico. Así

pues, en este apartado se realizará un breve repaso a las principales implicaciones de los modelos de crecimiento respecto a la existencia de convergencia o divergencia entre diferentes economías. Para ello, resulta necesario llevar a cabo previamente una descripción de las características básicas de los modelos, aunque se hará de forma muy resumida, pues es posible profundizar en la literatura a través de trabajos como los de Grossman y Helpman (1991), Aghion y Howitt (1998) o Barro y Sala-i-Martin (2001).

El crecimiento económico es un campo de estudio que cuenta con una larga tradición. La constatación de un proceso constante de mejora en el nivel de vida de las distintas economías mundiales llevó a los economistas a preguntarse cuáles eran sus factores explicativos. Fue esta preocupación la que dio origen a otras muchas cuestiones relacionadas, entre las que destaca de manera especial el estudio de los elementos que provocan la existencia de diferencias de renta per cápita entre países y las posibilidades que existen de lograr la convergencia entre ellos. En este sentido, la literatura existente es muy amplia, si bien en este apartado, aun a riesgo de ser excesivamente simplistas, se han clasificado los modelos en torno a dos grandes corrientes de pensamiento de acuerdo a sus predicciones: la neoclásica y el crecimiento endógeno (2).

La mayoría de los manuales y ensayos publicados sobre esta materia inician su recorrido con el modelo neoclásico de Solow (1956) y Swan (1956). La razón estriba en que sentaron las bases metodológicas empleadas posteriormente por múltiples autores para constituir lo que se conoce hoy como teoría moderna del crecimiento económico (3). Sin embargo, sería injusto olvidar las importantes aportaciones realizadas anteriormente por economistas interesados en el tema. Sirvan como ejemplo los trabajos de Harrod (1939) y Domar (1946), que ya apuntaban al aumento de la tasa de ahorro nacional como una de las condiciones necesarias para el crecimiento económico. Fueron precisamente éstos los trabajos que inspiraron a Solow (1956) y a Swan (1956) para la elaboración de su modelo.

El marco teórico básico del modelo neoclásico es el de una economía cerrada donde la función de producción agregada (Y) exhibe rendimientos constates a escala globales, y rendimientos decrecientes en cada uno de los factores productivos capital físico (K) y empleo (L):

$$Y = K^{\alpha}L^{1-\alpha} \qquad \text{con } 0 < \alpha < 1 \qquad [1]$$

La conclusión principal que se deriva del modelo es la llegada a un *estado estacionario* en el cual las variables crecerían a una tasa constante e igual a cero. Sin embargo, la constatación de un proceso de crecimiento continuo por parte de los países llevó a Solow (1957) a la introducción de un nuevo parámetro (A) en su modelo, que identificó con el progreso técnico y que era, en última instancia, el responsable de que las economías pudieran seguir creciendo en el tiempo. De este modo, el desarrollo de nuevas tecnologías permitiría fabricar máquinas más eficientes que harían crecer la producción sin necesidad de emplear factores productivos adicionales. Por tanto, introduciendo la tecnología en el modelo, el crecimiento del PIB per cápita ($\dot{y}$), que coincide en este marco con el del PIB por trabajador, sería fruto de la evolución del progreso técnico ($\dot{A}$) además del crecimiento del capital por trabajador ($\dot{k}$):

$$\dot{y} = f(\dot{A}, \dot{k}) \qquad [2]$$

La interpretación que se dio en un principio del modelo neoclásico desde el punto de vista de la convergencia fue la predicción de un proceso de acercamiento entre las economías mundiales. Así, la existencia de rendimientos decrecientes en el capital por trabajador haría que aquellas que partieran de niveles de desarrollo inferiores crecieran a una tasa superior, lo que les permitiría ir alcanzando progresivamente a las más avanzadas, ya que la tecnología se suponía exógena y común para todas ellas. Sin embargo, la evidencia empírica demostraba la falta de convergencia entre las economías en el tiempo. Como respuesta a esta crítica, los economistas neoclásicos, a principios de los años noventa, negaron que este modelo hiciera la predicción de convergencia, argumentando que el estado estacionario que alcanza cada economía depende de su tasa de ahorro, de la depreciación de su capital y del crecimiento de su población (4). Por tanto, sólo en el caso en que los países compartieran el mismo estado estacionario sería posible hacer la predicción de convergencia entre ellos (*convergencia condicional*). Si lo anterior no se cumpliera, lo único que el modelo puede indicar es que la tasa a la cual crece un país se encuentra inversamente correlacionada con su distancia al estado estacionario.

Como contraposición al enfoque neoclásico, se desarrolló a mediados de los ochenta una nueva corriente de pensamiento conocida como crecimiento endógeno. La crítica fundamental a la que se encuentra sujeto el modelo neoclásico es que

hace depender el crecimiento, básicamente, de mejoras técnicas exógenas, lo cual no resulta en absoluto satisfactorio (5). En un intento por salvar este inconveniente, autores como Arrow (1962), Uzawa (1965) y Sheshinski (1967) propusieron explicaciones al modo en que se generaba el progreso técnico, las cuales sirvieron como base para el desarrollo de la teoría del crecimiento endógeno. Son precisamente los trabajos de Romer (1986) y Lucas (1988) los que iniciaron esta nueva línea de pensamiento. La idea básica postulada en estos modelos es que el cambio técnico se produce como fruto de inversiones conscientes realizadas por parte de los agentes económicos (6). Por tanto, eluden la exogeneidad atribuida por Solow al mismo, teniendo una concepción del crecimiento económico a largo plazo motivado por la acumulación de conocimientos técnicos generados por dichos agentes. En este sentido, el funcionamiento de los modelos de crecimiento endógeno es bastante similar. Básicamente se incorpora la existencia de un sector generador de conocimientos técnicos, cuyos *inputs* básicos son una mano de obra altamente cualificada e inversiones en I+D. Las nuevas tecnologías desarrolladas son empleadas posteriormente en la producción de bienes finales incrementando la eficiencia de este proceso.

La situación de largo plazo descrita por estos modelos es una de crecimiento sostenido en la que los países ricos pueden seguir incrementando la brecha existente respecto al resto de países. Luego, en principio, la conclusión obtenida, aparte de ser opuesta a la que planteaban los neoclásicos, resulta bastante desalentadora por sus implicaciones para la convergencia. Sin embargo, existen vías alternativas para el logro de ésta en los modelos de crecimiento endógeno. Como argumenta Romer (1990), las ideas son no rivales entre sí (7), de modo que pueden ser utilizadas por una empresa sin que ello impida que otras empresas puedan hacer simultáneamente uso de ellas, lo cual sólo tiene cabida, desde un punto de vista teórico, en el marco de la competencia imperfecta. Estas externalidades se producen tanto a escala nacional como internacional, lo que tiene importantes repercusiones para el crecimiento. Por una parte, la economía en su conjunto se puede beneficiar de las innovaciones desarrolladas por los sectores más dinámicos a través de este efecto de difusión tecnológica. Además, desde un punto de vista internacional, la posibilidad de emplear tecnologías desarrolladas por países más avanzados sin necesidad de incurrir en el coste de generarlas abre nuevas vías para lograr la convergencia económica entre países.

Por tanto, en este contexto de crecimiento endógeno, el debate acerca de la convergencia económica cambia de forma radical. La clave ahora se encuentra en el acceso que las distintas economías tengan a la tecnología (motor del crecimiento). De este modo, las interrelaciones entre países a través de vías como el comercio, las inversiones o las migraciones de técnicos, entre otras, posibilitan la transmisión de conocimientos técnicos. Así, en igualdad de condiciones de acceso, la predicción sería la de un proceso de convergencia o *catch up* tecnológico, coincidiendo con el marco neoclásico.

El proceso de difusión de la tecnología es, sin embargo, un fenómeno complejo cuya importancia ha motivado la aparición de una gran cantidad de trabajos al respecto en los últimos tiempos (8). Así, el carácter tácito de los conocimientos técnicos, unido a la existencia de sistemas de protección como las patentes, el secreto industrial por parte de las empresas o el grado de especificidad en su aplicación que presentan las innovaciones, entre otros, son factores que condicionan de forma importante el modo en que se produce la difusión. Además, resulta crucial el nivel de desarrollo tecnológico de los países receptores, pues si éste es muy bajo no se dan las condiciones necesarias para emplear tecnologías desarrolladas por los más avanzados. La escasez de medios materiales y humanos para la implantación de nuevas formas de producir tiene un doble efecto sobre estas economías. Por un lado, les impide acceder a las tecnologías foráneas desarrolladas por países más avanzados, con lo cual no pueden beneficiarse de su uso. Por otra parte, les sitúa en una posición cada vez más desventajosa frente a las economías más desarrolladas, acrecentándose la brecha existente y situando a estos países en una situación más difícil para lograr su desarrollo económico. Luego, si bien la difusión internacional de conocimientos técnicos es fructífera para los países porque les permite crecer empleando una tecnología en cuyo coste de producción no han tenido que incurrir, el aprovechamiento de esta vía de crecimiento depende de forma crucial de la dotación de infraestructuras y trabajadores que tenga la economía (9).

En conclusión, la teoría sobre crecimiento económico identifica dos grandes líneas de pensamiento con implicaciones opuestas para la convergencia. Los modelos neoclásicos predicen la existencia de un proceso de acercamiento en los niveles de desarrollo de los países siempre que compartan estados estacionarios similares. Por el contrario, los modelos de crecimiento endógeno plantean un escenario en el que la convergencia económica depende, básicamente, de los

esfuerzos realizados para el desarrollo tecnológico de un país, así como del acceso que éste tenga a la tecnología desarrollada por países más avanzados.

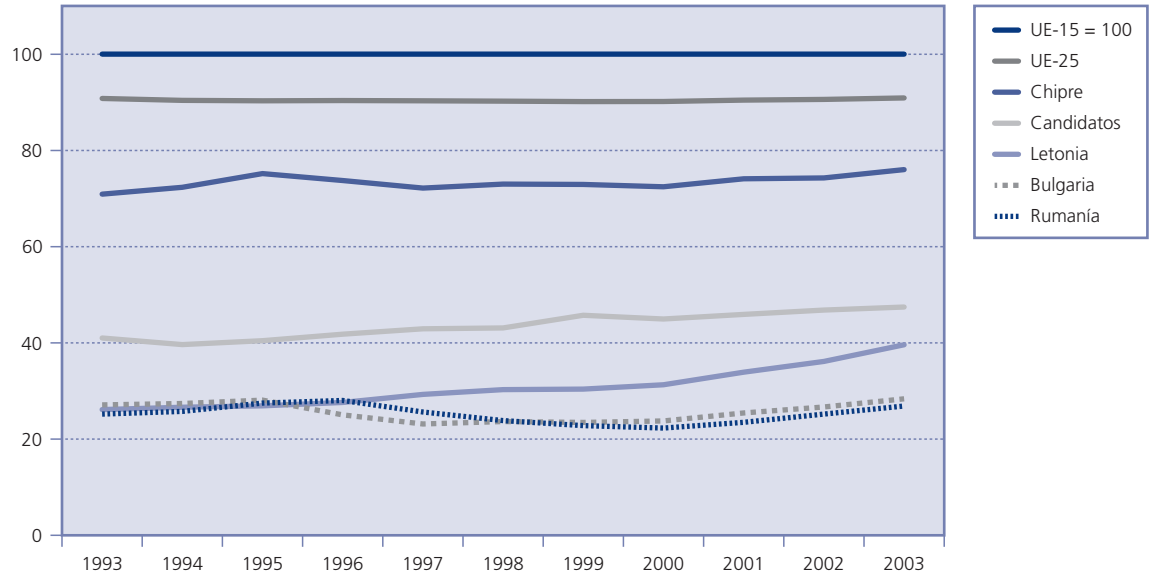
III. INDICADORES DE CONVERGENCIA EN EL NUEVO MARCO EUROPEO

Ahora que se conocen las cuestiones teóricas básicas relacionadas con la convergencia económica, se va a analizar en este apartado la evidencia empírica al respecto en el contexto de la Unión Europea ampliada. Para ello se estudiará lo ocurrido en los últimos años comparando las situaciones existentes antes (UE-15) y después de la incorporación de los diez nuevos socios (UE-25).

La variable macroeconómica clave empleada para este análisis será la renta per cápita. En este sentido, los países candidatos presentan, en media, un nivel de desarrollo que se sitúa por debajo del 50 por 100 de la media comunitaria, como se puede apreciar en el gráfico 1. Sin embargo, se observa un acercamiento progresivo al estándar europeo a lo largo de la última década. En este contexto, es Chipre el país cuya renta se sitúa más cerca de la UE-15, llegando al 76 por 100, mientras en el extremo opuesto se encuentra Letonia, que no alcanza el 40 por 100. Estas cifras permiten apreciar las fuertes disparidades existentes en el nuevo marco europeo, con países cuyo alejamiento relativo es muy superior al que presentaban España, Grecia y Portugal en el momento de su incorporación (10). Finalmente, se han incluido en el gráfico los casos de Rumanía y Bulgaria, que se encuentran en una situación manifiestamente peor, con un nivel de desarrollo muy alejado de la media comunitaria en 2003, lo que concuerda con el hecho de que no hayan entrado en esta ampliación.

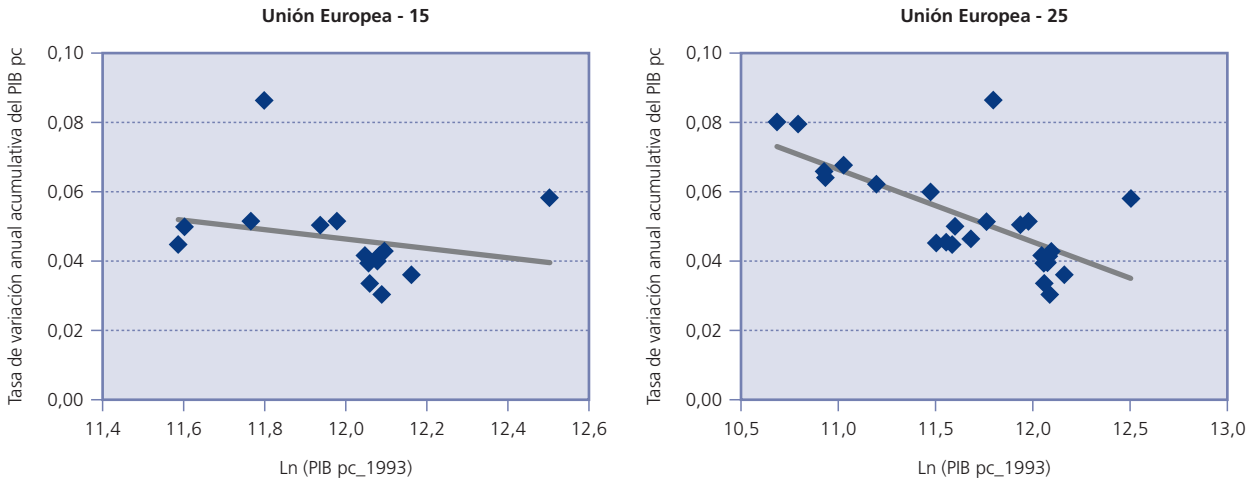
La conclusión que parece extraerse del gráfico 1 es, por tanto, la existencia de un proceso de ligero acercamiento de estos países a la media europea. Para analizar este proceso, se va a hacer uso de las dos definiciones de convergencia propuestas en la literatura: *convergencia beta* y *convergencia sigma*. El primer concepto consiste en el hallazgo de una relación inversa entre el nivel inicial de renta per cápita que presenta un país y el crecimiento experimentado por éste a lo largo del período analizado. De esta forma, los países que parten de una peor posición relativa van recortando sus diferencias respecto a los líderes a lo largo del tiempo (11). En cuanto al segundo indicador señalado, se podrá hablar de la existencia de convergencia beta cuando la dispersión de la renta per cápita entre las economías analizadas se reduzca en el tiempo. Ambos indica-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA EN PARIDADES DE PODER DE COMPRA (PPC)



Fuente: Comisión Europea y Ameco.

GRÁFICO 2
CONVERGENCIA BETA EN LA UNIÓN EUROPEA ANTES Y DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN



Fuente : Elaboración propia a partir de Ameco.

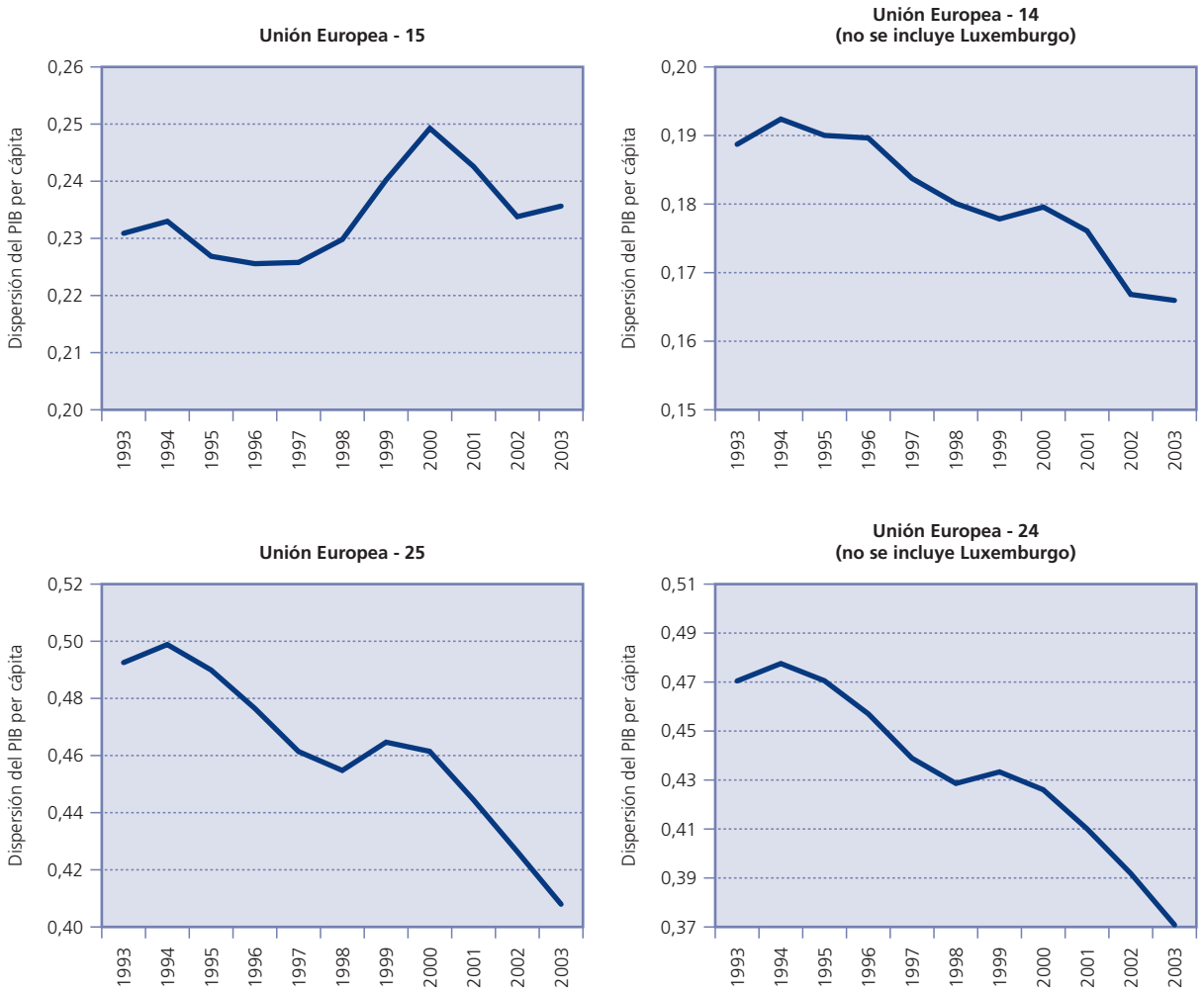
dores se encuentran relacionados, pues la convergencia beta es una condición necesaria para la existencia de convergencia sigma (Sala-i-Martin, 2000).

Comencemos por el análisis de la convergencia beta. En el gráfico 2 se ha representado el PIB per cápita que tenían los países analizados al principio del período frente al crecimiento experimentado por el mismo durante los años considerados. En la UE-15 parece existir un proceso de acercamiento por parte de las economías más atrasadas cuyo máximo exponente sería Irlanda, con un crecimiento medio anual acumulativo superior al 8 por 100. Sin embargo, este efecto se contrarresta con la evolución de países como Luxemburgo, que ha logrado una tasa cercana al 6 por 100, aun cuando partía como líder. La conjunción de ambos efectos no impide que el coeficiente obtenido en la estimación sea negativo y significativo (12). En el nuevo contexto de la UE-25 se aprecia de manera más clara una tendencia convergente entre los distintos países miembros (13). Naciones como Estonia y Letonia han contribuido de manera decisiva al logro de este acercamiento, consiguiendo unas tasas de crecimiento medias anuales acumulativas en el entorno del 8 por 100.

Para completar el análisis se ha contrastado la existencia de convergencia sigma. El gráfico 3 recoge la dispersión que presenta el PIB per cápita en cada uno de los dos escenarios objeto de estudio en este artículo. En este sentido, se ha usado como indicador de dicha dispersión la desviación típica del logaritmo neperiano de la renta per cápita. Así, en el contexto de la UE-15 parece observarse desde mediados de los noventa un acrecentamiento progresivo de las diferencias existentes entre los niveles de renta per cápita de los países miembros, si bien el test propuesto por Carree y Klomp (1997) no permite rechazar la hipótesis nula de igualdad en las dispersiones observadas al principio y al final del período. En cualquier caso, resulta conveniente cierta cautela en la interpretación de dichos datos, pues, al tener una muestra compuesta por 15 países, lo que suceda con uno de ellos puede afectar de manera significativa al proceso global observado. Así, resulta interesante observar la inversión en la tendencia divergente obtenida anteriormente cuando se elimina Luxemburgo de la muestra, aunque sigue sin ser significativa.

Sin embargo, la incorporación de los diez nuevos socios a la muestra permite hablar de un proceso convergente en el seno de la UE-25, confirmado por el test de Carree y Klomp (1997). En cualquier caso, pese a la evolución observada, las discrepancias existentes en la UE-15 siguen siendo menores que en el marco de la UE-25. Luego este resultado coincide con el obtenido al analizar la existencia de convergencia beta. Sin duda, este hallazgo resulta alentador con vistas al futuro incierto que nos espera en un contexto como el actual, marcado por las fuertes discrepancias existentes entre los miembros de la Unión Europea ampliada.

GRÁFICO 3
CONVERGENCIA SIGMA EN LA UNIÓN EUROPEA ANTES Y DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN



Fuente : Elaboración propia a partir de Ameco.

Por tanto, las principales conclusiones que se derivan de este análisis se pueden resumir en dos. La primera es que el conjunto de nuevos socios presenta niveles de riqueza aún muy alejados de los estándares comunitarios, lo cual se traduce en la existencia de importantes desequilibrios en el contexto de la UE-25. En segundo lugar, a lo largo del período analizado se ha producido un acercamiento de este grupo de países a la media de la UE-15. Por tanto, los esfuerzos realizados por los nuevos socios con el fin de cumplir los requisitos necesarios para su integración en la UE se han traducido en una mejora importante de su nivel de desarrollo. Sin embargo, las discrepancias son aún demasiado amplias, por lo que deberán continuar acometiendo reformas que les permitan alcanzar el estándar comunitario.

Finalmente, se ha procedido a la realización de un sencillo ejercicio que simula lo que ocurriría en caso de que todo siguiera evolucionando como hasta ahora. Así, suponiendo que tanto la Unión Europea como estos países mantengan unas tasas de crecimiento anual acumulativas del PIB per cápita como las logradas en la última década, se ha procedido a calcular el número de años que tardaría cada uno de los nuevos socios en alcanzar el nivel medio de la UE-15. Todo ello queda recogido en el cuadro n.º 1. Los resultados permiten clasificar los

CUADRO N.º 1

PROYECCIONES DE CONVERGENCIA DEL PIB PER CÁPITA REAL DE LOS NUEVOS SOCIOS A LA MEDIA COMUNITARIA (EN PPS)

	1993	*2003*	*Tasa de crecimiento anual acumulativa (en porcentaje)*	*Años que tardarán en alcanzar a la UE (15)*
Unión Europea (15)	**16.370**	**24.350**	**4,05**	**—**
Eslovenia	9.620	17.220	6,00	19
Estonia	4.870	10.470	7,95	23
Letonia	4.370	9.440	8,01	25
República Eslovaca	6.160	11.840	6,75	28
Hungría	7.300	13.340	6,21	29
Lituania	5.570	10.540	6,59	35
Polonia	5.610	10.450	6,42	38
Chipre	11.860	18.680	4,65	46
Malta	10.440	16.290	4,55	84
República Checa	9.930	15.450	4,52	101
Nuevos socios	**6.597**	**11.896**	**6,07**	**37**
Bulgaria	4.557	6.709	3,94	—
Rumanía	4.210	6.623	4,64	232

Fuente: Elaboración propia a partir de Ameco.

países en tres categorías. En primer lugar, Eslovenia, Estonia, Letonia, la República Eslovaca y Hungría son los que se sitúan en una mejor posición, pues en un período de tiempo máximo de 29 años lograrían estar al nivel de la UE-15. Algo peor situados estarían Lituania, Polonia y Chipre, los cuales requerirían aún un período de entre 35 y 46 años para poder converger con la media de la UE-15. En la peor situación se encuentran Malta y, de manera especial, la República Checa que necesitaría más de un siglo para situarse al nivel europeo si todo evolucionara como lo ha hecho hasta la fecha. Además, se han incluido los casos de Rumanía y Bulgaria para apreciar cuál sería la situación relativa de estos futuros socios. Los resultados en este sentido no pueden ser más aplastantes, pues más de dos siglos de diferencia separan a Rumanía de la UE-15, mientras Bulgaria no alcanzaría nunca este nivel, dada su menor tasa de crecimiento.

IV. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS FACTORES RESPONSABLES DE LA CONVERGENCIA ECONÓMICA

Como se vio en el apartado II, las conclusiones alcanzadas por los modelos respecto a la convergencia económica dependen de forma crucial de la corriente de pensamiento en la cual se inscriban. Sin embargo, en lugar de optar por seguir uno de los enfoques planteados en el artículo, neoclásico o de crecimiento endógeno, se ha preferido estudiar los factores determinantes señalados por ambos.

El primer elemento requerido para el logro de la reducción en el tiempo de las disparidades existentes en los niveles de riqueza de las economías sería la existencia de rendimientos decrecientes en el capital. En este sentido, el concepto de capital es más amplio que el de capital físico productivo considerado por Solow (1956) y Swan (1956), contemplando otras formas de capital como el humano (Mankiw, Romer y Weil, 1992). Así, la acumulación de este factor haría crecer la producción cada vez en una menor proporción, lo cual reduciría los desequilibrios existentes entre países. Las economías más pobres, en las que escasea el capital, crecerían a unas tasas superiores a las más ricas debido a la existencia de incentivos para ahorrar y continuar invirtiendo en éste. Siguiendo este razonamiento, la apertura al exterior en un contexto de libre movimiento de los factores productivos reforzaría este resultado, contribuyendo a la igualación de los precios de los factores productivos.

El segundo factor apuntado en la literatura como responsable de la convergencia económica guarda una estrecha relación con la modelización que se realice del progreso técnico. Tanto los neoclásicos, que consideran que dicho progreso se produce de forma exógena, como los economistas defensores del crecimiento endógeno, cuyo principal cometido es tratar de explicar el modo en que se genera y actúa, coinciden en señalar su importancia como motor del crecimiento. Por tanto, si los esfuerzos realizados por los países son suficientemente importantes como para reducir la brecha tecnológica que les separa de las economías más avanzadas, se lograría la convergencia, mientras

que el caso opuesto daría como resultado la persistencia de las disparidades en renta per cápita.

Los países disponen básicamente de dos vías para aumentar su productividad: la generación interna y la adopción de nuevas tecnologías, encontrándose ambas estrechamente relacionadas. Así, la inversión en capital humano e I+D tiene un doble efecto sobre la economía. En primer lugar, mejora su capacidad endógena de desarrollo de innovaciones, ya que una mano de obra más cualificada puede aprovechar de manera más eficiente las inversiones en I+D realizadas. En segundo lugar, la capacidad de absorción de tecnología foránea también se ve reforzada como resultado de dichas inversiones, posibilitando el logro de un mayor crecimiento sin necesidad de incurrir en el coste de generación de las innovaciones llevadas a cabo en otros países.

Por tanto, se va a analizar ahora el modo en que ha contribuido cada uno de los factores señalados al crecimiento y, por ende, al acercamiento de estas economías a los estándares europeos. Para ello se va a llevar a cabo un ejercicio de contabilidad del crecimiento empleando el modelo propuesto por De la Fuente y Doménech (2002). La formulación básica del modelo es la siguiente:

$$\dot{q}_{it} = \Gamma + \alpha \dot{z}_{it} + \beta \dot{h}_{it} + \lambda b_{it} + \varepsilon_{it} \qquad [3]$$

Donde q representa el PIB per cápita, z es el capital físico por trabajador, h el capital humano y b la difusión tecnológica, indicando el punto sobre las variables el crecimiento de éstas. La información empleada ha sido extraída de la base de datos Ameco, y de Martín y Velázquez (2003). En este sentido, se ha considerado el *stock* de capital físico privado productivo, que no tiene en cuenta ni el capital físico público ni los gastos en I+D (14). El indicador de capital humano empleado incorpora una corrección por calidad en función de los diferenciales de gasto por alumno entre países, lo cual sirve para captar las diferencias de calidad de la educación entre niveles educativos y países (15). Finalmente, como aproximación a la difusión tecnológica, se ha utilizado el *gap* tecnológico medido a través del diferencial existente en el *stock* de I+D como porcentaje del PIB de cada país respecto a Estados Unidos. Los resultados se recogen en el cuadro n.º 2.

Como se aprecia, la estrategia seguida por estos países se ha basado en la realización de un importante esfuerzo de capitalización. De este modo, la inversión en capital físico es, para el conjunto de nuevos socios, responsable de casi la mitad del crecimiento experimentado. Algo que se ha visto complementado de manera importante con la inversión en capital humano, que es precisamente uno de los puntos fuertes de estos países, en conjunción con su bajo coste laboral. Esta tendencia se ve claramente en el caso de Eslovenia, país que, según la simulación realizada en el apartado anterior, más pronto convergería con la UE. Ahora bien, si se observan más detenidamente los resultados, resulta especialmente llamativo el papel jugado por la difusión tecnológica en los casos de Letonia y Estonia, que son precisamente los países que mayores tasas de crecimiento han logrado a lo largo del período analizado, según se vio en el apartado anterior.

CUADRO N.º 2

CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DE CADA UNO DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS
(En porcentaje)

	Capital físico por trabajador	*Capital humano*	*Difusión tecnológica*
Chipre	44,5	12,0	43,4
República Checa	56,4	36,8	6,7
Estonia	-20,8	61,4	59,3
Hungría	32,7	47,2	20,1
Letonia	4,9	26,3	68,9
Lituania	55,6	5,9	38,4
Malta	20,9	39,4	39,6
Polonia	62,9	21,0	16,0
Eslovaquia	69,3	-14,8	45,4
Eslovenia	22,0	59,9	18,1
UE-15	26,9	60,1	13,0
Nuevos socios	47,9	32,6	19,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Martín y Velázquez (2003), Crespo y Velázquez (2004) y De la Fuente y Domenech (2002).

Una tercera vía para el logro de la convergencia, que no aparece de forma explícita en los modelos de crecimiento, sería el cambio en la estructura productiva de los países. Para verlo, vamos a descomponer la productividad del trabajo (P_L) de la forma siguiente:

$$P_L = \frac{\sum_{i=1}^{n} VA_i}{\sum_{i=1}^{n} Empleo_i} = \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{VA_i}{Empleo_i} \cdot \frac{Empleo_i}{\sum_{i=1}^{n} Empleo_i} \right) = \sum_{i=1}^{n} (P_{Li} \cdot s_i) \qquad [4]$$

donde *VA* es el valor añadido, mientras el subíndice *i* hace referencia a cada uno de los sectores de la

economía. Por tanto, la productividad del trabajo sería explicada a través de dos factores: las productividades sectoriales (P_{Li}) y la estructura productiva de la economía (s_i).

Las economías menos desarrolladas presentan generalmente un peso relativo de sectores poco productivos, como la agricultura, elevado en relación con las manufacturas y los servicios. Los nuevos socios no son una excepción, como puede verse en el gráfico 4, de modo que, pese a la progresiva aproximación que se está produciendo a la estructura de los países de la UE-15, todavía los sectores agrícola e industrial tienen un peso mayor en estas economías. Así, el sector agrario de los nuevos socios concentra cerca del 13 por 100 del empleo total, mientras que en la UE-15 este valor se sitúa en torno al 4 por 100; luego una adecuada reasignación de sus factores productivos hacia el sector servicios se traduciría en un incremento de su productividad y, por consiguiente, de su PIB per cápita.

Para ilustrar esta posibilidad, se ha llevado a cabo un sencillo ejercicio consistente en suponer que estos países tuvieran la estructura productiva de la UE-15 sin alterar sus productividades sectoriales (16). De este modo, se podría analizar la repercusión que tendría para los nuevos socios la reestructuración sectorial. Los resultados se recogen en el cuadro n.º 3, expresados en relación con la UE-15. Como puede observarse, el efecto de llevar a cabo dicha reestructuración tendría consecuencias muy positivas para

CUADRO N.º 3

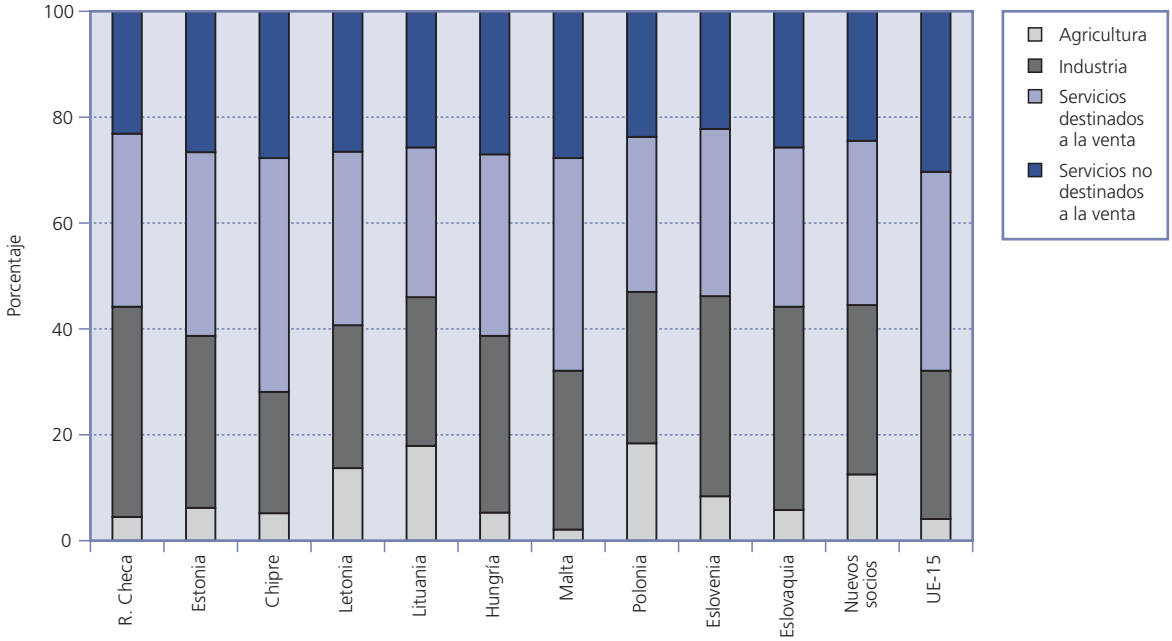
VARIACIÓN EN LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO AL ADOPTAR LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA UE-15

	Productividad 2003	*Con estructura productiva de la UE-15*	*Ganancia/ Pérdida*
UE-15	**100,0**	**100,0**	**—**
República Checa	29,6	30,6	3,6
Estonia	23,7	24,4	3,0
Chipre	64,9	63,2	-2,6
Letonia	17,5	19,0	8,7
Lituania	19,9	22,2	11,9
Hugría	36,5	37,5	2,9
Malta	53,8	54,2	0,7
Polonia	22,2	25,9	16,8
Eslovenia	48,4	52,0	7,4
Eslovaquia	24,6	26,0	5,8
Nuevos socios	**26,6**	**29,2**	**9,8**

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y Ameco.

GRÁFICO 4

ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL EMPLEO DE LOS NUEVOS SOCIOS EN RELACIÓN CON LA UE-15 (2003)



Fuente: Eurostat.

estas economías, experimentando, en media, un crecimiento de su productividad de casi un 10 por 100 con este bajo nivel de desagregación. A lo anterior habría que añadir el impacto positivo que tendría en la renta per cápita de estos países la eventual generación de puestos de trabajo que persigue la política de Cohesión Económica y Social. Sin embargo, no debe olvidarse que el principal problema que sufren estas economías radica en sus bajas productividades sectoriales.

V. CONCLUSIONES

El proceso de ampliación de la Unión Europea supone un reto complicado, al tratar de armonizar el desarrollo de un conjunto de países entre los que existen fuertes discrepancias económicas, políticas y sociales. Con la adhesión de diez nuevos socios el panorama cambia de forma notable, y se plantean importantes interrogantes acerca del modo en que se va a lograr su integración efectiva, avanzando en el proceso de convergencia económica.

El artículo comienza con un breve repaso de las principales corrientes de pensamiento en el ámbito del crecimiento económico, haciendo especial hincapié en las conclusiones que se derivan para la convergencia. El análisis que se lleva a cabo a continuación pone de manifiesto la ausencia de un proceso convergente entre los Quince a lo largo de la última década, tendencia que se ve invertida cuando se amplía el marco de estudio a la actual Unión Europea, compuesta por veinticinco países. Este hecho permite albergar cierto optimismo respecto a las perspectivas de futuro ahora que la ampliación es una realidad, si bien las discrepancias en el seno de la UE-25 son bastante más importantes, pese a la evolución observada.

Se ha podido constatar la importancia que han tenido los esfuerzos realizados por parte de los nuevos socios con el objetivo de adaptar sus economías a los criterios exigidos para su incorporación a la Unión Europea, dando como resultado un recorte en las diferencias en el grado de desarrollo económico respecto al estándar europeo. Este acercamiento se ha basado, en buena medida, en un proceso de capitalización de estas economías, que se ha visto complementado con la inversión en la formación de su mano de obra, cuyo coste laboral es muy bajo. Sin embargo, en línea con los modelos de crecimiento endógeno, se ha constatado también la importancia que ha tenido la difusión tecnológica en los países que mayor crecimiento han experimentado. Finalmente, queda una última vía abierta para el acercamiento de su renta per cápita a la media comunitaria, consistente en el desplazamiento de los factores productivos hacia el sector servicios, lo que permitiría un incremento de su productividad. La conjunción de este efecto con un eventual aumento del empleo en estos países puede tener repercusiones muy positivas sobre su renta per cápita, aunque no debe olvidarse que su principal problema se encuentra en las bajas productividades sectoriales que presentan.

Por tanto, los diez nuevos miembros de la Unión Europea deben seguir realizando esfuerzos si quieren integrarse plenamente con países cuyo nivel de desarrollo es muy superior. A su vez, desde las instituciones de la Unión Europea se deberá plantear una estrategia adecuada que permita la convergencia real de estos países en un entorno marcado por importantes transformaciones motivadas por la globalización, el envejecimiento de la población europea y el aumento de la inmigración; aunque no parece posible que tan ambiciosos objetivos se logren dedicando el 0,45 por 100 del PIB comunitario a acciones estructurales. Por tanto, cualquier predicción acerca de lo que puede suceder en el futuro resulta demasiado arriesgada en este contexto. Así pues, sólo queda continuar trabajando en la línea seguida en los últimos años para tratar de paliar los posibles efectos adversos que pudieran derivarse de esta situación. Se debe hacer un importante esfuerzo para aumentar la competitividad de esos países, mejorando los factores señalados en el *Tercer informe sobre cohesión económica y social*: innovación, empleo y mejora de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía.

NOTAS

(*) Deseo expresar mi agradecimiento a Francisco J. Velázquez por los valiosos comentarios realizados, así como a Jaime Turrión por la información suministrada.

(1) Queda aún pendiente la incorporación de Bulgaria y Rumanía, que tendrá lugar muy probablemente en 2007. Por otra parte, Croacia y Turquía preparan las negociaciones para su adhesión. El lector interesado en profundizar en el tema puede encontrar una exposición de la cronología del proceso de ampliación de la UE en MARTÍN *et al*. (2002).

(2) En cualquier caso, dicha clasificación goza de una amplia aceptación entre los investigadores del tema.

(3) No es casual que el estudio moderno del tema comenzara a mediados de los años cincuenta del siglo XX, pues se trata de la época en que la economía mundial experimentó las mayores tasas de crecimiento conocidas hasta entonces (MADISSON, 1995), algo que hizo renacer el interés de los economistas por un tema que había estado casi olvidado hasta entonces.

(4) Véanse BARRO y SALA-I-MARTIN (1992) y MANKIW, ROMER y WEIL (1992).

(5) El propio SOLOW (1957) realizó un ejercicio de contabilidad del crecimiento usando este modelo para descomponer el crecimiento del PIB per cápita de EE.UU. entre 1900 y 1949 entre el crecimiento del capital por trabajador y el crecimiento del progreso técnico. La conclusión que alcanzó fue que el 87,5 por 100 de aquél era debido al progreso técnico.

(6) El lector interesado en obtener una visión más detallada acerca de este tipo de modelos puede hacerlo a través del libro de AGHION y HOWITT (1998).

(7) Por ideas entiende ROMER (1990) el *output* que se obtiene en el sector generador de conocimientos técnicos.

(8) Véanse COE y HELPMAN (1995), LICHTENBERG y POTTELSBERGHE de la POTTERIE (1998) y KELLER (2002).

(9) Esta dotación de medios para la absorción de tecnología foránea es lo que autores como GERSCHENKRON (1952) y, posteriormente, ABRAMOVITZ (1994) denominaron capacidad de absorción.

(10) En 1986 España y Grecia tenían niveles del PIB per cápita en torno al 70 por 100 de la media comunitaria, mientras que en el caso de Portugal esta cifra se situaba en el 61 por 100.

(11) Resulta deseable, por otra parte, que dicho acercamiento se produzca en un entorno de crecimiento por parte de los países líderes.

(12) Concretamente, la regresión obtenida ha sido: $ln\ (y_t) - ln\ (y_{t-1}) = 0{,}248 - 0{,}017\ ln\ (y_{t-1})$, siendo ambos coeficientes significativos al 5 por 100.

(13) En este caso se ha obtenido: $ln\ (y_t) - ln\ (y_{t-1}) = 0{,}296 - 0{,}021\ ln\ (y_{t-1})$, siendo ambos coeficientes significativos al 1 por 100.

(14) Como señalan MARTÍN y VELÁZQUEZ (2003), la menor disponibilidad estadística de estos países ha hecho que no fuera posible obtener la inversión residencial, por lo que ésta no ha podido detraerse.

(15) Se puede encontrar información más detallada acerca de la construcción de las variables en la publicación mencionada de MARTÍN y VELÁZQUEZ (2003).

(16) Debe notarse que el ejercicio realizado es únicamente ilustrativo, por lo que los resultados obtenidos son meramente orientativos. En caso de querer llevar a cabo un análisis en profundidad del impacto que tendría un cambio de la estructura productiva de los nuevos socios comunitarios, habría que emplear información mucho más desagregada que la que aquí se ha utilizado, algo que escapa a las pretensiones de este artículo.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVITZ, M. A. (1994), «The origins of the Post-War catch-up and convergence boom, in the dynamics of trade, technology and growth», en FAGERBERG, J.; VERSPAGEN, B. y VON TUNZELMANN, N. (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot: Edward Elgar.

AGHION, P., y HOWITT, P. (1998), *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

ARROW, K. (1962), «The economic implications of learning by doing», *Review of Economic Studies*, 29: 155-173.

BARRO, R. J., y SALA-I-MARTIN, X. (1992), «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100 (2): 223-251.

— (2001), *Economic Growth*, The MIT Press, Boston.

CARREE, M., y KLOMP, L. (1997), «Testing the convergence hypothesis: a comment», *Review of Economics and Statistics*, 79 (4): 683-686.

COE, D., y HELPMAN, E. (1995), «International R&D Spillovers», *European Economic Review*, 39: 859-887.

COMISIÓN EUROPEA (2004), *Tercer informe sobre cohesión económica y social*, Luxemburgo.

CRESPO, J., y VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «Difusión tecnológica e inversión extranjera directa: el caso de la OCDE», *Información Comercial Española*, 814 (marzo-abril): 55-62.

DE LA FUENTE, A., y DOMÉNECH, R. (2002), *Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make? An update and further results*, Documento de Trabajo 2002-02, Ministerio de Hacienda

DOMAR, E. (1946), «Capital expansion, rate of growth and employment», *Econometrica*, 14 (2): 137-147.

GERSCHENKRON, A. (1952), «Economic backwardness in historical perspective», en HOSILITZ, B. (ed.), *The Progress of Underdeveloped Areas*, Chicago University Press.

GROSSMAN, G. M., y HELPMAN, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, The MIT Press, Cambridge.

HARROD, R. (1939), «An essay in dynamic theory», *Economic Journal*, 49 (193): 14-33.

KELLER, W. (2002), «Geographic localization of international techology diffusion», *American Economic Review*, 92: 120-142.

LICHTENBERG, F. R., y VAN POTTELSBERGHE DE LA POTTERIE, B. (1998), «International R&D Spillovers: A Comment», *European Economic Review*, 42 (8): 1483-1491.

LUCAS, R. E. (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 22 (1): 3-42.

MADDISON, A. (1995), *Monitoring the World Economy*, 1820-1992, París, OECD.

MANKIW, G.; ROMER, D., y WEIL, D. (1992), «A contribution to the empirics of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 107 (2): 407-437.

MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA, S., y VELÁZQUEZ, F. J. (2002), *La ampliación de la Unión Europea-Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Colección Estudios Económicos, n.º 27.

MARTÍN, C., y VELÁZQUEZ, F. J. (2003), *La convergencia real de España en el seno de la Unión Europea ampliada*, Estudios de la Fundación, número 12, FUNCAS, Madrid.

ROMER, P. M. (1986), «Increasing returns and long-run growth», *Journal of Political Economy*, 94 (5): 1002-1037.

— (1990), «Endogenous technological change», *Journal of Political Economy*, 98 (5): 71-102.

SALA-I-MARTIN, X. (2000), *Apuntes de crecimiento económico*, segunda edición, Antoni Bosch, Barcelona.

SHESHINSKI, E. (1967), «Optimal accumulation with learning by doing», en SHELL, K. (ed.), *Essays on the Theory of Optimal Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge, MA.

SOLOW, R. (1956), «A contribution to the theory of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1): 65-94.

— (1957), «Technical change and the aggregate production function», *Review of Economics and Statistics*, 39 (3): 312-320.

SWAN, T. W. (1956), «Economic growth and capital accumulation», *Economic Record*, 32: 334-361.

TURRIÓN, J., y VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «La ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Algunas consecuencias para la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 100 (I): 108-125.

UZAWA, H. (1965), «Optimal technical change in an aggregative model of economic growth», *International Economic Review*, 6: 18-31.

COLABORACIONES

II.
EL NUEVO MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA UE-15 ANTE LA AMPLIACIÓN

José FERNÁNDEZ ALBERTOS

Harvard University

Ignacio SÁNCHEZ-CUENCA

Instituto Juan March y Universidad Complutense

Resumen

Mediante el análisis de datos de *Eurobarómetro*, este trabajo examina los determinantes de las opiniones de los ciudadanos de la UE-15 sobre la ampliación. Aunque hay una mayoría clara a favor, se observan grandes variaciones entre países e individuos. En los países fundadores de la UE hay menos apoyo a la ampliación, y la ciudadanía cree que hay un *trade-off* entre ampliación y profundización: a diferencia del resto de la UE, los muy europeístas de estos países recelan de la entrada de nuevos miembros. Mostramos también que los países con altas tasas de inmigración tienen ciudadanos más contrarios a la ampliación.

Palabras clave: opiniones sobre ampliación, apoyo ampliación, *trade-off* ampliación/profundización, tasas inmigración y ampliación.

Abstract

Analyzing data from Eurobarometer, this article examines the determinants of the opinions of citizens in the EU-15 towards the enlargement. Although there is a solid majority in favour, there are large variations between countries and individuals. In the EU founding countries, enlargement is less popular and there is a trade-off between widening and deepening at the mass level: unlike in the rest of Europe, the most integrationist individuals in these countries are reluctant to welcome new members. We also show that countries with a high number of immigrants have citizens more opposed to the enlargement.

Key words: opinions on enlargement, enlargement support, enlargement/deepening *trade-off*, immigration rates and enlargement.

JEL classification: F15.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente ampliación que ha vivido la Unión Europea (UE) al Este ha sido la mayor de su historia tanto en términos territoriales o poblacionales como en términos económicos, políticos, e institucionales. En ninguna de las ampliaciones anteriores la Unión se había expandido a tantos países a la vez, nunca había absorbido a países tan diferentes en desarrollo económico y nunca los mecanismos decisorios comunitarios habían tenido que afrontar semejante reto. No sorprende entonces que esta ampliación haya provocado mayores desacuerdos en la ciudadanía que las anteriores. En algunos países (Francia, Bélgica) hay claras mayorías en contra. En otros (Grecia, España), hay mayorías todavía más rotundas a favor. En este trabajo se describen y analizan las variaciones que se observan entre países de la UE-15 y entre ciudadanos de esos países a propósito de la ampliación, utilizando datos de *Eurobarómetro* (las macroencuestas realizadas en todos los estados miembros por la Comisión Europea).

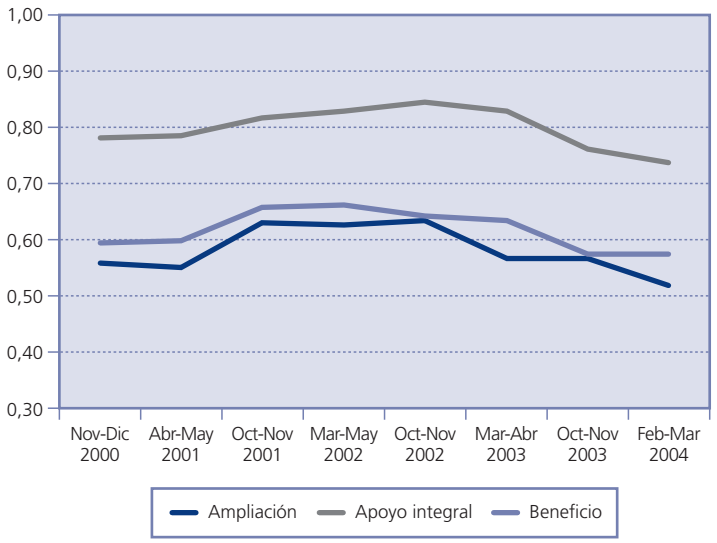
El artículo se divide en cuatro partes. En el apartado II se describen brevemente los datos más fundamentales sobre opinión pública y ampliación; en el III se presentan diversos argumentos sobre los determinantes que pueden explicar las actitudes de los ciudadanos; en el IV se ponen a prueba las hipótesis mediante diversos modelos *logit* multinivel, y en el V se resumen los resultados encontrados.

II. LAS OPINIONES SOBRE LA AMPLIACIÓN

En el conjunto de la UE-15 se observa un apoyo claro a la ampliación. Según el *Eurobarómetro* que se emplea aquí para el análisis estadístico, cuyo trabajo de campo se realizó entre los meses de marzo y abril de 2003, puede observarse que hay más ciudadanos de acuerdo con la ampliación, el 46 por 100, que en contra, el 35 por 100. Un 19 por 100 no contesta a la pregunta. En adelante todos los porcentajes que se mencionen corresponderán a aquellos que tienen una opinión formada al respecto, eliminando de los cálculos a los que no responden a la pregunta sobre la ampliación (1). En este sentido, entre los que muestran su opinión, el 57 por 100 está favor y el 43 por 100 en contra de la ampliación.

Estos resultados no son excepcionales. Mediante el examen de otros *Eurobarómetros* hemos reconstruido la serie completa desde el otoño de 2000 hasta la primavera de 2004 (la pregunta no se hizo antes de este período). Contamos con ocho observaciones semestrales. Según puede verse en el gráfico 1, ha habido cierta variación en este tiempo, observándose un descenso de unos diez puntos entre otoño de

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE EUROPEÍSMO EN UE-15



2002, cuando el apoyo era del 64 por 100, y primavera de 2004, cuando cayó hasta el 52 por 100.

Este descenso forma parte de una tendencia común en las actitudes de los europeos hacia la UE. Para obtener datos comparables a los de la ampliación, hemos homogeneizado dos indicadores típicos de apoyo a la UE, pertenencia y beneficio. En la pregunta de pertenencia el entrevistado ha de contestar si considera bueno o malo que su país forme parte de la UE; en la de beneficio se trata de determinar si el país se ha beneficiado o no de estar en la UE (2). El gráfico 1 revela, por un lado, que los niveles de apoyo a la ampliación son muy similares a los del indicador de beneficio (más bajos ambos que el de pertenencia, que expresa un apoyo más difuso a la UE) y, por otro, que los tres indicadores evolucionan de manera muy parecida, detectándose un descenso generalizado a partir del otoño de 2002 que todavía no se ha detenido.

Al desagregar los datos por estados, se aprecian diferencias importantes entre unos países y otros (véase la primera columna del cuadro n.º 1). La sociedad francesa es la más reacia a la ampliación: entre quienes expresan opinión, el 63 por 100 está en contra de la ampliación y el 37 por 100 a favor. Bélgica se encuentra en una situación similar, con 54 por 100 en contra y 46 por 100 a favor. En Alemania las opiniones se reparten exactamente al 50 por 100. Si se analizan *Eurobarómetros* posteriores al que hemos manejado, el apoyo a la integración se recupera algo en Francia (llega hasta el 44 por 100), pero cae en Alemania (baja hasta el 33 por 100). Los países más favorables a la ampliación son los que tradicionalmente muestran un mayor *euroentusiasmo* en casi cualquier indicador concebible: se trata del bloque Mediterráneo (España, Grecia, Portugal e Italia) más Irlanda.

El cuadro n.º 1 contiene también las medias nacionales de los dos indicadores de europeísmo antes mencionados, pertenencia y beneficio (3). Hay países muy a favor de la ampliación, como Suecia (63 por 100 a favor), que sin embargo puntúan bajo en los indicadores de europeísmo, y al revés, países considerablemente europeístas, como Francia, muy en contra de la ampliación. De todas formas, los coeficientes de correlación para las medias nacionales entre ampliación y los dos indicadores son positivos: 0,53 en el caso de beneficio y 0,37 en el caso de pertenencia, aunque sólo el primero es estadísticamente significativo. Como luego se verá, la relación entre el europeísmo y la ampliación es notablemente más compleja de lo que estas correlaciones pueden indicar.

III. HIPÓTESIS

1. Integración europea y ampliación

Apenas contamos con estudios previos sobre ampliación y opinión pública (4). Sin proponer ningún tipo de mecanismo causal, Boeri *et al*. (2002) analizan opiniones individuales, encontrando cierta asociación entre algunas variables demográficas (la educación, la edad) y económicas (vivir en un área rural, estar desempleado) con la probabilidad de estar a favor de la ampliación. Más recientemente, Jones y Van Der Bijl (2004) han tratado de explicar por qué en distintos Estados de la UE-15 se tienen distintas preferencias sobre los distintos países candidatos: descubren que la intensidad de los vínculos comerciales y una mayor proximidad geográfica está relacionada con actitudes favorables.

Estos trabajos, sin embargo, no prestan atención a cómo pueden influir las actitudes generales hacia el proceso de integración en

CUADRO N.º 1

MEDIAS NACIONALES DE APOYO A LA AMPLIACIÓN Y EUROPEÍSMO

País	*Apoyo a la ampliación*	*Beneficio*	*Pertenencia*
Francia	0,37	0,66	0,71
Bélgica	0,46	0,71	0,82
Alemania	0,50	0,53	0,74
Austria	0,51	0,49	0,58
Gran Bretaña	0,51	0,42	0,53
Finlandia	0,55	0,53	0,63
Holanda	0,57	0,77	0,85
Luxemburgo	0,58	0,81	0,91
Suecia	0,63	0,41	0,58
Dinamarca	0,69	0,82	0,74
Italia	0,72	0,69	0,81
Portugal	0,73	0,77	0,77
Irlanda	0,76	0,89	0,85
España	0,79	0,78	0,80
Grecia	0,79	0,80	0,78

Nota: Medias nacionales (entre 0 y 1) de apoyo a la ampliación («¿Está a favor o en contra de la ampliación de la UE para incluir nuevos países?»), beneficio («Teniendo todo en cuenta, ¿diría que el país se ha beneficiado en conjunto de ser miembro de la UE?») y pertenencia («En general, cree que la pertenencia a la UE es algo bueno, algo malo, ni bueno ni malo?»).

las opiniones sobre la ampliación. En este sentido, cabe pensar en dos posibilidades. De acuerdo con la primera, la ampliación sería vista como una manifestación más del proceso de creciente integración entre los países europeos. Por tanto, la ampliación podría entenderse como un nuevo éxito del proyecto europeo, pues muestra que la fórmula inventada en 1957 sigue funcionando y atrayendo a países que no entraban en los cálculos más optimistas de los fundadores de la Unión. La UE se refuerza con la entrada de nuevos socios, ganando en peso demográfico, geográfico, político, económico y estratégico. Si esto fuera así, tendríamos una relación lineal entre europeísmo y ampliación. Cuanto más intenso sea el europeísmo de los ciudadanos, más favorables serán estos a la ampliación.

La segunda posibilidad, en cambio, plantea una relación algo más compleja entre estas dos variables. Pensemos en el debate recurrente entre federalismo e intergubernamentalismo. Suele considerarse que los partidarios del federalismo europeo son más europeístas que los partidarios del intergubernamentalismo. De hecho, en los noventa, los debates sobre el futuro de la UE empezaron a estar dominados por la discusión entre ampliación y profundización (*widening versus deepening*) (Schneider, 2002). Los federalistas temían que una ampliación demasiado ambiciosa pudiera abortar cualquier proyecto de construcción política en Europa. De la misma forma, los intergubernamentalistas apoyaban la ampliación sobre todo porque eso impediría ulteriores intentos de integración política, garantizando así la naturaleza meramente económica de la Unión Europea.

Las esperanzas y temores de unos y otros tenían su fundamento. Por un lado, la entrada de nuevos actores en el sistema político de la UE hace más difícil cualquier cambio del statu quo, tanto más cuanto más distintas sean las preferencias de los nuevos socios con respecto a los países de la UE-15 (Tsebelis, 2002). Asimismo, dado el complejo sistema de frenos, contrapesos y mayorías cualificadas, un mayor número de gobiernos nacionales puede hacer extremadamente ineficiente el proceso de toma de decisiones (Baldwin *et al*., 2001). Del reconocimiento de estos problemas surgieron los planes de reforma institucional materializados luego en la nueva Constitución europea. Por otro lado, las disparidades de renta entre los antiguos y los nuevos socios pueden generar toda clase de tensiones económicas que acabarán repercutiendo en proyectos futuros de integración económica y política. Cuanto mayores sean las diferencias de renta entre países, más reacios serán los gobiernos a poner en común sus políticas, debido a las mayores (e indeseadas) consecuencias redistributivas de una mayor integración (Boix, 2004).

Si hubiera ciudadanos conscientes de este *trade-off* entre ampliación e integración, podríamos encontrarnos con que los más europeístas (en el sentido de los más partidarios del proyecto federalista) son menos entusiastas de la ampliación que los europeístas de menor intensidad, que probablemente se contenten con un orden intergubernamental parecido al que ahora existe. La relación entre europeísmo y ampliación tendría entonces forma de U invertida: quienes menos favorecen la ampliación son los euroescépticos o euroindiferentes y los euroentusiastas federalistas, mientras que quienes más apoyan la ampliación serán los que tengan un grado intermedio de europeísmo, correspondiente a preferencias intergubernamentales.

Tenemos por tanto dos hipótesis alternativas, una lineal y otra no lineal.

Hipótesis 1a. Cuanto más europeístas sean los ciudadanos, más favorables a la ampliación al Este.

Hipótesis 1b. Los más partidarios de la ampliación son quienes tienen niveles intermedios de europeísmo (intergubernamentalismo). Los menos partidarios serán las personas con niveles bajos de europeísmo (euroescepticismo) o niveles muy altos (federalismo).

Incluso aunque la mejor hipótesis fuera la que supone que hay un dilema entre ampliación y profundización, podría suceder que dicha percepción no fuese compartida en toda la UE-15. Sospechamos que esta percepción se dará fundamentalmente entre los socios fundadores de la Unión. El federalismo es un proyecto que se ha fraguado sobre todo en el «núcleo duro» de la UE: Francia, Alemania y el resto de países que crearon la Comunidad Europea en 1957. De hecho, cuando se habla de una Europa de varias velocidades, se sobreentiende que el grupo que iría más rápido es precisamente el de los países fundadores. Las intenciones con las que entraron los otros países fueron bastante diferentes. Para Gran Bretaña y los países escandinavos se trataba de una decisión más instrumental y económica que política. Para los países mediterráneos, por su parte, Europa representaba un ideal o un modelo frente a sus *contramodelos* nacionales, fruto de un atraso secular con respecto al resto de países europeos, por lo que siempre han ido a remolque de los proyectos lanzados por el núcleo duro de UE-6.

Hipótesis 2. Si en algún lugar puede esperarse que se cumpla la hipótesis 1b, será fundamentalmente en el grupo UE-6.

Además de que el efecto del federalismo sea especialmente intenso en la UE-6, esperamos también que en general los ciudadanos de este grupo sean algo menos favorables que el resto a la ampliación. Se trata de los únicos países cuya pertenencia a la Unión no procede de ninguna adhesión, por lo que nunca han experimentado directamente las ventajas derivadas de la entrada, ni han pasado por el proceso de tira y afloja para ingresar en el club. Para los ciudadanos del resto de la Unión, por el contrario, sería moralmente más costoso ponerse en contra de la ampliación, una decisión de la que en su día se beneficiaron. Además, los países fundadores pueden percibir que con el incremento en el número de miembros se reduce su capacidad de controlar el proceso de integración europea y se ponen en peligro los objetivos originales del proyecto.

Hipótesis 3. Los ciudadanos de países fundadores serán más contrarios a la ampliación que los del resto de la Unión Europea.

Sería ingenuo, con todo, considerar que lo único relevante para explicar las opiniones sobre la ampliación sean las actitudes europeístas de los ciudadanos. Es imprescindible tener en cuenta otros factores. En Fernández Albertos y Sánchez-Cuenca (2002) presentamos un modelo basado en consideraciones instrumentales (de naturaleza tanto política como económica) sobre el apoyo ciudadano a la integración europea.

Cabe diferenciar dos tipos de lógicas instrumentales: por un lado, la ampliación del mercado único a diez nuevos países genera efectos distributivos que, cabría esperar, están relacionados con los niveles de apoyo a la ampliación. Por otro, la incorporación al proceso de toma de decisiones comunitarias de diez nuevos países con unas características económicas y políticas marcadamente diferentes a las de los quince es esperable que altere el contenido de las políticas de la Unión. Estas dos lógicas generan diferentes hipótesis, enumeradas a continuación.

2. Los efectos distributivos de la ampliación económica

En general, las mayores oportunidades de intercambio económico que ofrece la incorporación de diez nuevos socios son beneficiosas para la UE en su conjunto. Sin embargo, no todos los países ni todos los ciudadanos dentro de cada país se aprovecharán por igual de estas ventajas. En primer lugar, serán los países con mayores vínculos comerciales y mejor situados geográficamente con respecto a los nuevos miembros los más proclives a la ampliación, frente a aquellos alejados de los mercados del Centro y Este de Europa.

Hipótesis 4. Los ciudadanos de países geográficamente más cercanos a los nuevos miembros serán en general más proclives a la ampliación.

Hipótesis 5. Los ciudadanos de países con economías más vinculadas a las de los países entrantes serán más favorables a la ampliación.

Ahora bien, la integración también genera ganadores y perdedores locales en cada una de las dos partes. ¿Quiénes son estos grupos perdedores en los quince? Según el modelo Heckscher-Ohlin y su extensión Stolper-Samuelson, los poseedores del factor de producción con el que el país esté dotado en abundancia relativa se beneficiarán de una mayor inte-

gración económica, mientras que los dueños de factores de producción en los cuales el país sea escaso en términos relativos se verán perjudicados. El mecanismo es la mayor especialización que la integración económica trae consigo. El principal factor de producción en el que los diez nuevos miembros están más abundantemente dotados es, por supuesto, capital humano, con la peculiaridad de que la productividad del trabajo en los países de la adhesión es sólo de un 25 por 100 de la media de la UE-15 (5). Los datos revelan que los emigrantes procedentes del Este, aunque con altos niveles de cualificación formal, obtienen poca retribución por su capital humano y tienden a competir en sectores intensivos en trabajo manual y de poca cualificación (Boeri *et al*., 2002: 16). Puesto que, de acuerdo con este modelo, la demanda de trabajo poco productivo se desplazará hacia el Este, los trabajadores con pocas dotaciones de capital humano en la UE-15 serán los más opuestos a la ampliación.

Hipótesis 6. Trabajadores con pocas dotaciones de capital humano serán comparativamente más contrarios a la ampliación.

El mercado único europeo no sólo implica el libre movimiento de bienes y servicios, sino también de capitales y de personas. Uno de los principales «miedos» de las opiniones públicas europeas puede consistir en que la entrada de estos países en la UE provoque masivos movimientos migratorios (6). Por un lado, el rechazo a nuevas olas de emigrantes quizá sea mayor en países que ya tienen un alto porcentaje de población extracomunitaria. Por otro, es lógico que ese temor aumente entre los trabajadores con baja cualificación que vivan en países fronterizos con los nuevos socios, pues son este tipo de trabajadores los más vulnerables a la competencia de los nuevos emigrantes, y es en esos países donde el movimiento de personas se hará notar con mayor intensidad (7).

Hipótesis 7. Un mayor número de inmigrantes extracomunitarios en el país disminuye el apoyo a la ampliación.

Hipótesis 8. Este efecto será especialmente agudo entre los trabajadores poco cualificados que viven en territorios próximos geográficamente a los nuevos países de entrada.

En Europa, los países que sufren mayores problemas de inmigración suelen ser también los que tienen partidos xenófobos y de extrema derecha, como el Frente Nacional en Francia, la lista Pim Fortuyn en Holanda o el FPÖ en Austria. Estos partidos han roto el consenso dominante entre los grandes partidos sobre el problema de la inmigración, oponiéndose explícitamente a la ampliación por los peligros migratorios. Esto da lugar a una nueva hipótesis:

Hipótesis 9. La presencia de partidos xenófobos en el sistema político genera actitudes contrarias a la ampliación.

3. Los efectos de la ampliación en las políticas comunitarias

Es posible que los ciudadanos juzguen la entrada de los nuevos miembros en función del impacto que su entrada tendrá en el *contenido* de determinadas políticas comunitarias, dadas las características de estos países. Dos características de estos países son claves: el peso de la agricultura en sus economías y el grado de desarrollo económico. Mientras que en los quince sólo el 2,1 por 100 del valor añadido bruto de la economía procede de la agricultura, y un 4,2 por 100 de la población activa trabaja en el campo, en los diez nuevos miembros la agricultura representa el 4,2 por 100 de la economía, y ocupa a un 13,3 por 100 de la población activa. Puesto que no es previsible que se incrementen los fondos destinados a la política agrícola común (antes al contrario), sus actuales beneficiarios, los agricultores de la UE-15, tendrán que afrontar un importante ajuste (Keuschnigg *et al*., 2001).

Hipótesis 10. Ser agricultor en un país de los quince disminuye la probabilidad de apoyar la ampliación.

Por último, los nuevos miembros son países significativamente más pobres que la UE que los acoge. Si destacadas políticas de la UE, como la política regional o los fondos de cohesión, tienen una fuerte vocación redistributiva, la entrada de países de renta baja alteraría la distribución de dichos gastos. Mattila (2004) calcula que el coste de extender el actual nivel de redistribución a los nuevos miembros podría alcanzar los 60 billones de euros. Si suponemos que los recursos de los que dispone la UE están limitados (como lo están hoy en día desde las perspectivas financieras en vigor hasta 2006, en las que se fija un tope al gasto de la UE en el 1,27 por 100 del PIB de la Unión), la entrada de países pobres dañaría fundamentalmente a los países que hoy son receptores netos, y que dejarían de serlo (o lo serían en menor medida) al entrar países más necesitados de transferencias.

Hipótesis 11. Los ciudadanos de países receptores netos serán más contrarios a la ampliación.

CUADRO N.º 2

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

Variable	*N (entre paréntesis, casos imputados a categorías intermedias)*	*Mínimo*	*Máximo*	*Media*	*Desviación típica*	*Fuente*
Dependiente						
De acuerdo con que «la UE debería ampliarse para incluir a los países que deseen entrar»	13.974	0	1	0,7734	0,4186	
Independientes individuales						
Beneficio UE	15.999 (988)	-1	1	0,6021	0,4323	
Indicador genérico de apoyo a la integración	15.999	0	1	0,4118	0,1785	
Información sobre la ampliación	15.999 (323)	0	3	1,1018	0,7528	
Edad	15.999	15	99	45,6073	0,6851	
Sexo (1 = mujer)	15.999	0	1	0,5174	0,4997	
Educación	15.999 (37)	1	3	1,9781	0,7411	
Manual no cualificado	15.394	0	1	0,0981	0,2975	
Manual cualificado	15.394	0	1	0,2373	0,4254	
Servicios no cualificado	15.394	0	1	0,3021	0,4592	
Profesionales	15.394	0	1	0,1804	0,3846	
Empresarios	15.394	0	1	0,1575	0,3643	
Agricultores	15.394	0	1	0,0245	0,1545	
Ideología	15.999 (3.299)	1	10	5,1986	1,7884	
Opinión sobre si la inmigración es una prioridad	15.154	0	1	0,8565	0,3506	
Independientes nacionales						
Socio fundador	15	0	1	0,4	0,5071	
Frontera con país ampliación	15	0	1	0,2	0,4140	
Exportaciones a Centro-Este Europa	15	0,33	5,23	1,82	1,1937	Eurostat, *Eurostatistics* 2002
Inmigrantes extracomunitarios	15	0,91	8,76	3,1293	2,2435	Eurostat, *Migration Statistics* 2002
Porcentaje de voto partido ultra o xenófobo	15	0	14	3,7	5,17	www.parties-and-elections.de
Saldos netos con UE	15	-0,51	2,39	0,348	0,9627	EU Commission Services

Nota: Sólo los descriptivos de las variables individuales han sido calculados ponderando por pesos poblacionales.

IV. ANÁLISIS DE DATOS

1. Variables

Para comprobar la validez de las hipótesis, hemos recurrido al *Eurobarómetro* 59.1 (marzo-abril 2003), con una muestra de 16.239 europeos. Estos datos individuales se han completado con algunos datos agregados de países. En el cuadro n.º 2 se resumen las características de todas las variables.

La variable dependiente sólo tiene dos valores: el entrevistado o bien está a favor de la ampliación o bien está en contra. Los casos de no respuesta han sido eliminados. En cuanto a los indicadores de europeísmo, necesitábamos una variable numérica para poder decidir entre las *hipótesis 1a y 1b*. El indicador más utilizado, como el de pertenencia, sólo tiene tres valores y no sirve a estos efectos. Por eso, hemos creado un índice de europeísmo a partir de una batería de preguntas sobre políticas en las que el entrevistado ha de decir si deberían ser competencia nacional o supranacional. Hemos estandarizado la variable resultante entre 0 y 1 y la hemos centrado en torno a su media. Si la *hipótesis 1a* es cierta, el término cuadrático no debería ser significativo; si la *hipótesis 1b* es cierta, sí debería serlo.

Además de este indicador, hemos incluido también el indicador de beneficio, que refleja si el individuo cree que su país se ha beneficiado por estar en la UE, y una variable que mide el grado de información de los entrevistados sobre la ampliación.

Aparte de estas variables de europeísmo, hemos introducido algunas otras variables individuales. Por un lado, una variable dicotómica que recoge las respuestas (acuerdo o desacuerdo) sobre si la lucha contra la inmigración debería ser una prioridad de la UE. Según las *hipótesis 5 y 6*, aquellos más sensibilizados hacia el problema de la inmigración deberían ser más reticentes hacia la ampliación.

Por otro lado, hemos tenido en cuenta diversas variables sociodemográficas que suelen emplearse en la literatura como controles: la edad, el sexo, la educación, y la ideología del entrevistado. Por último, en cuanto al indicador de capital humano, utilizamos la clase social, clasificando a los individuos en función de la posición del cabeza de familia: [1] agricultores, [2] trabajadores manuales no cualificados, [3] manuales cualificados, [4] trabajadores en el sector servicios con baja cualificación, [5] profesionales y [6] propietarios y gerentes. Cada categoría de clase social es una variable dicotómica, siendo el grupo [6] la categoría de referencia.

Puesto que varias de las hipótesis antes expuestas se refieren a características de los países, se han preparado diversas variables nacionales. Siguiendo las *hipótesis 2 y 3*, se ha dividido la muestra en dos grupos, los seis socios fundadores y el resto de países miembros. Para contrastar las *hipótesis 4 y 5* sobre los efectos económicos de la ampliación, utilizamos el nivel de exportaciones a países del Centro y el Este de Europa (medido como proporción del PIB) y una variable dicotómica que adopta valor uno para los países que comparten frontera con algún país de la ampliación. En relación con las *hipótesis 7, 8 y 9*, sobre problemas migratorios, usamos la proporción de inmigrantes extracomunitarios sobre el total de la población de cada país en 2000 (el último año en el hemos podido encontrar datos pata todos los países de la UE), y el porcentaje de voto que obtuvieron los partidos de extrema derecha en últimas elecciones legislativas. Finalmente, en relación con la *hipótesis 11* sobre el efecto de las transferencias comunitarias, hemos incluido la media de los años 2000-2002 del saldo neto de cada país. El cuadro n.º 2 muestra los estadísticos descriptivos de todas estas variables, así como la fuente empleada en las variables que no proceden del *Eurobarómetro*.

2. Estimación

Puesto que la variable dependiente es de naturaleza categórica, estimamos los modelos mediante *logit* binomial. Y dado que nuestros datos tienen una estructura «jerárquica» (tenemos datos procedentes de dos niveles: el individual, y el nacional), optamos por un modelo multinivel (8). En concreto, hemos introducido un efecto aleatorio en la estimación de las constantes nacionales. La opinión sobre la ampliación del individuo *i* en el país *j* depende de variables individuales X_{ij}, de variables agregadas X_j y de una constante β_{0j} diferente para cada país. El efecto aleatorio consiste en que dichas constantes nacionales se consideran realizaciones de una variable aleatoria u_{0j} que se distribuye normalmente con media 0 y varianza σ^2, es decir, $\beta_{0j} = \beta_0 + u_{0j}$. Si las diferencias entre países se deben a los argumentos teóricos discutidos más arriba, la varianza del término constante debería verse reducida con la introducción en la estimación de las variables agregadas. Esto implica que σ^2 se puede interpretar como las diferencias entre países en opiniones sobre la ampliación, una vez tenidos en cuenta los efectos de las variables independientes X_{ij} y X_j (9).

Realizamos tres estimaciones. En la primera, incluimos sólo las variables individuales X_{ij}. En la segunda estimación añadimos las variables nacionales X_j para explicar las diferencias entre países, y por último en la tercera se incluyen interacciones entre variables agregadas e individuales para poner a prueba las hipótesis de efectos condicionales 3 y 8.

3. Análisis estadístico

Con respecto a las variables sociodemográficas, se confirma, al igual que en otros muchos estudios previos sobre determinantes del europeísmo, que la edad y la educación son variables importantes: los más jóvenes y los que tienen mayores niveles de educación son los más partidarios de la ampliación. El sexo no tiene influencia alguna. El fuerte efecto de la ideología resulta intrigante (10): los ciudadanos de izquierda están más dispuestos que los de derecha a asumir los costes de la ampliación, quizá porque sientan una obligación especial hacia los nuevos miembros, dado su bajo nivel de desarrollo económico.

A diferencia de lo que se apuntaba en la *hipótesis 6*, la clase social no parece ser relevante (más adelante mostramos, sin embargo, que esto no es cierto para determinados países). Sorprendentemente, y en contra de lo esperado por la *hipótesis 10*, los agricultores son los únicos que parecen estar significativamente más a favor de la ampliación que los propietarios y gerentes, la clase de referencia.

En cuanto a las variables nacionales agregadas, hay que con-

CUADRO N.º 3

MODELOS *LOGIT* MULTINIVEL CON EFECTOS ALEATORIOS EN LA CONSTANTE
VARIABLE DEPENDIENTE: OPINIÓN FAVORABLE A LA AMPLIACIÓN

	[1]	*[2]*	*[3]*
Beneficio UE	1,316 (0,048)***	1,319 (0,049)***	1,312 (0,074)***
Indicador genérico de europeísmo (centrado en 0)	1,696 (0,142)***	1,694 (0,142)***	2,143 (0,249)***
Indicador genérico de europeísmo^2	-1,197 (0,632)*	-1,247 (0,632)**	1,980 (0,637)***
Agricultores	0,344 (0,161)**	0,340 (0,161)**	0,334 (0,188)*
Manual no cualificado	-0,028 (0,098)	-0,022 (0,098)	0,047 (0,118)
Manual cualificado	0,050 (0,073)	0,051 (0,073)	0,048 (0,093)
Sector servicios no cualificado	0,092 (0,068)	0,099 (0,068)	0,166 (0,099)*
Profesionales	0,061 (0,075)	0,063 (0,075)	0,067 (0,117)
Ideología	-0,105 (0,012)***	-0,105 (0,012)***	-0,106 (0,014)***
Información sobre ampliación	0,221 (0,032)***	0,223 (0,032)***	0,219 (0,036)***
Opinión inmigración ilegal es una prioridad	-0,138 (0,064)**	-0,140 (0,064)**	-0,143 (0,178)
Educación	0,082 (0,036)**	0,089 (0,036)**	0,088 (0,048)*
Edad	-0,007 (0,001)***	0,007 (0,001)***	-0,007 (0,002)***
Sexo (1 = mujer)	-0,039 (0,045)	-0,038 (0,045)	-0,038 (0,059)
Socio fundador (UE-6)		-0,699 (0,192)***	-0,582 (0,214)***
Frontera con país ampliación		0,866 (0,264)***	0,932 (0,246)***
Exportaciones a Centro-Este Europa		-0,085 (0,089)	-0,078 (0,094)
Inmigrantes extracomunitarios		-0,122 (0,054)**	-0,128 (0,041)***
Porcentaje de voto partido ultra o xenófobo		-0,015 (0,017)	-0,014 (0,019)
Saldos netos con UE		0,081 (0,088)	0,058 (0,085)
UE-6 x Indicador genérico de europeísmo			-0,544 (0,339)
UE-6 x Indicador genérico de europeísmo^2			-5,229 (2,324)**
Frontera ampliación x trabajador no cualificado			-0,170 (0,072)**
Constante (β_0)	0,217 (0,211)	0,838 (0,249)***	0,753 (0,357)**
σ^2	0,284 (0,112)**	0,050 (0,024)**	0,050 (0,019)***
N	10.308	10.308	10.308

Nota: Errores típicos entre paréntesis.
* Significativo al 10 por 100.
** Ssignificativo al 5 por 100.
*** Significativo al 1 por 100.

signar también algunos resultados negativos que no esperábamos. El coeficiente del nivel de exportaciones a los países de Centro y Este de Europa, aunque tiene el signo negativo esperado, no es significativo. Tampoco lo es el coeficiente de los saldos netos con la Unión (ahora incluso con el signo opuesto al esperado), ni el apoyo electoral a partidos de extrema derecha (quizá porque el efecto de la ideología quede ya recogido en la variable individual).

Los datos, en cambio, sí parecen confirmar las *hipótesis 3, 4, y 7*. Los socios fundadores, los países sin fronteras con los nuevos miembros y aquellos con un alto porcentaje de población extracomunitaria tienen ciudadanías significativamente más contrarias a la ampliación. La introducción de estas variables agregadas no altera sustantivamente los resultados de las variables individuales antes comentadas. Como puede verse comparando los modelos [1] y [2] en el cuadro n.º 3, las variables nacionales reducen en gran medida la varianza σ^2 del efecto aleatorio sobre la constante: de hecho, pasa de 0,284 a 0,050, una sexta parte de su valor original (si llegara a ser cero, indicaría que tras la inclusión de estas variables no quedaría variación entre países por explicar).

Aunque según la *hipótesis 3* los estados fronterizos a los nuevos socios tendrán más oportunidades que el resto para establecer relaciones comerciales, la *hipótesis 8* contempla una excepción para el caso de los trabajadores poco cualificados. El modelo [3] del cuadro n.º 3 incluye una interacción entre la variable frontera y la pertenencia a una clase con bajo capital humano (trabajadores manuales y de servicios poco cualificados). El coeficiente de la interacción es negativo y estadísticamente significativo: los trabajadores poco cualificados son menos entusiastas de la ampliación que sus compatriotas, pero sólo en los países fronterizos con algún nuevo miembro (11) —los coeficientes de las clases sin interactuar siguen siendo indistin-

CUADRO N.º 4

PROBABILIDAD DE APOYAR LA AMPLIACIÓN EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE INMIGRANTES, LA PROXIMIDAD A LOS NUEVOS MIEMBROS Y LA CLASE SOCIAL

	NIVEL DE INMIGRANTES MÍNIMO (0,91 POR 100 POBLACIÓN)		*NIVEL DE INMIGRANTES MEDIO (3,13 POR 100 POBLACIÓN)*		*NIVEL DE INMIGRANTES MÁXIMO (8,76 POR 100 POBLACIÓN)*	
		Trabajador no cualificado		*Trabajador no cualificado*		*Trabajador no cualificado*
País fronterizo con país de ampliación.....	0,795	0,766	0,745	0,711	0,586	0,534
País sin frontera con país de ampliación	0,604	0,604	0,535	0,535	0,358	0,358

Nota: Resto de variables fijadas en sus valores medios.

guibles de cero. Este efecto es, sin embargo, pequeño: ser trabajador no cualificado sólo reduce en una quinta parte (0,17/0,93) el efecto positivo de vivir en un país fronterizo con algún país de la ampliación. Dado que los coeficientes *logit* no son directamente interpretables, el cuadro n.º 4 muestra la probabilidad de estar a favor o en contra de la ampliación en función de la cercanía a un país de la ampliación, ser o no trabajador poco cualificado y la proporción de inmigrantes extracomunitarios, manteniendo constantes en su media el resto de variables independientes.

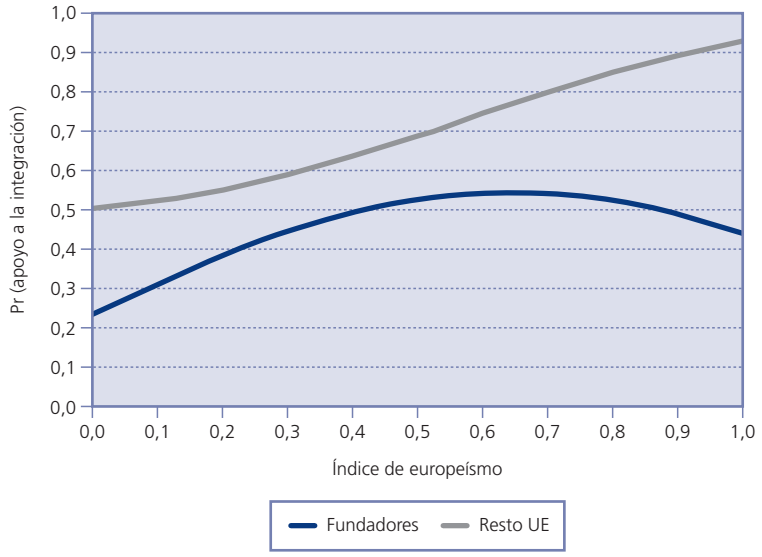
En primer lugar, comparando las filas se puede observar la magnitud del efecto positivo del hecho de compartir frontera con un nuevo miembro en el apoyo a la ampliación. En el cuadro n.º 4 también se muestra el pequeño, pero no insignificante, efecto de tener pocas dotaciones de capital humano cuando se vive en un país fronterizo con algún nuevo miembro: los trabajadores con baja cualificación son en estos países (donde, de acuerdo con la *hipótesis 8*, tienen más motivos para temer la competencia de nuevos inmigrantes y un descenso de su demanda de trabajo) entre tres y cinco puntos porcentuales más contrarios a la ampliación que sus compatriotas. La tabla también muestra el fuerte efecto de la presencia de inmigrantes extracomunitarios: *ceteris paribus*, la población de un país con tantos inmigrantes como Austria es veinte puntos porcentuales más contraria a la ampliación que la de un país con los niveles de inmigración de Irlanda.

Finalmente, es preciso detenerse en el efecto de las variables individuales y agregadas sobre europeísmo. Como era de esperar, tanto el grado de información sobre la ampliación como la opinión sobre el beneficio para el país de estar en la UE tienen una influencia fuerte y positiva sobre las actitudes hacia la ampliación. Los europeos que consideran que su país se ha beneficiado por la pertenencia a la UE están 31 puntos porcentuales más a favor de la ampliación que los que opinan lo contrario (manteniendo el resto de las variables en sus medias).

Lo más interesante es el efecto del indicador genérico de europeísmo (construido como un índice del número de políticas que el ciudadano quiere que se realicen en el plano europeo antes que en el plano nacional). En los modelos [1] y [2] se observa un efecto no lineal: mientras que el primer coeficiente es positivo, el coeficiente del término cuadrático es negativo. En el modelo [1] el término cuadrático sólo es significativo al 10 por 100, pero en el [2], controlando por otros factores nacionales, ya lo es al 5 por 100. Esto quiere decir que los más europeístas son algo menos favorables a la ampliación que aquellos que tienen un nivel intermedio de europeísmo. Sin embargo, el modelo [3] revela que en realidad esta relación no se da en el conjunto de la UE, sino sólo entre los países de UE-6, los socios fundadores. Se confirma así la existencia de una relación con forma de U invertida entre europeísmo y apoyo a la ampliación para los seis países que firmaron el Tratado de Roma en 1957. En el resto de países, el signo del término cuadrático se invierte, pasando a ser positivo, en claro contraste con lo que sucede entre los países de UE-6. Para ver más claramente las implicaciones de estos coeficientes, el gráfico 2 muestra la probabilidad de apoyar la ampliación en función del grado de europeísmo para los dos tipos de países.

Mientras que en los seis miembros fundadores los más fervientes euroentusiastas no son los que más apoyan la entrada de nuevos países (lo que sugiere que, para estos ciudadanos, sí existe un *trade-off* entre profundización y ampliación), esto no es así en los restantes miembros de la Unión. Los ciudadanos de estos otros nueve países están más a favor de la ampliación y, dentro entre ellos, son los más europeístas los que más apoyan la entrada de nuevos miembros a la Unión Europea.

GRÁFICO 2
EUROPEÍSMO Y APOYO A LA AMPLIACIÓN EN LOS SEIS MIEMBROS FUNDADORES Y EN EL RESTO DE LA UNIÓN EUROPEA



Incluso controlando por este efecto curvilíneo en la UE-6, sigue siendo cierto, tal y como se esperaba de acuerdo con la *hipótesis 3*, que los ciudadanos de los países fundadores son más contrarios a la ampliación que los del resto de la UE. Comparando los modelos [2] y [3] se puede observar que el coeficiente asociado a los seis miembros originarios se reduce algo en el modelo [3], pasando de 0,699 a 0,582, lo que sugiere que parte del menor apoyo a la ampliación en estos países puede deberse al efecto diferente del europeísmo en cada grupo de países.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos estudiado las razones por las cuales los ciudadanos de los Quince se sitúan a favor o en contra de la ampliación. A partir del análisis realizado parece confirmarse, en los términos más generales, la validez de explicaciones de tipo instrumental: las opiniones sobre la ampliación dependen en buena medida de las percepciones que tengan los ciudadanos sobre las oportunidades y los riesgos que supone la entrada de los países del Centro y Este de Europa. Sin embargo, los criterios para valorar las oportunidades y los riesgos no son los mismos en todos los estados de la UE-15, ni son los mismos en todos los grupos sociales.

Estas son las principales conclusiones:

1. Las personas más jóvenes, con mayores niveles de educación, y de izquierdas, son más partidarias de la ampliación que el resto.

2. Ni los saldos netos de transferencias, ni los niveles de comercio entre los países de la UE-15 y los nuevos miembros parecen ser variables relevantes.

3. Los estados más próximos geográficamente a los nuevos socios tienen ciudadanías más partidarias de la ampliación, aunque no todos los grupos piensan igual en estos países: los trabajadores poco cualificados lo hacen en menor medida, por el miedo a la competencia de los trabajadores de los nuevos países.

4. Los países con un alto porcentaje de población extracomunitaria tienen ciudadanías más contrarias a la ampliación.

5. Los países de la UE-6 son menos europeístas que el resto, quizá porque nunca hayan pasado por un proceso de ampliación.

6. Los ciudadanos muy europeístas de la UE-6 son menos partidarios de la ampliación que aquellos compatriotas suyos con niveles intermedios de europeismo, y son también menos favorables a la ampliación que el resto de europeístas de la UE-15. Mientras que en la UE-6 obtenemos una relación curvilínea entre europeísmo y ampliación, en el resto de la UE la relación es lineal (a más europeísmo, más apoyo a la ampliación). El conocido argumento del dilema «profundización *versus* ampliación» puede servir para explicar este hallazgo. En el discurso oficial, la ampliación es presentada como una oportunidad para la consolidación, el enriquecimiento y el fortalecimiento de la Unión. Pero, para ciertos euroentusiastas de la UE-6, la entrada de nuevos países con preferencias marcadamente distintas a las de los fundadores puede llegar a «descafeinar» el proyecto de unificación política del continente. En los debates académicos y políticos al respecto ya es conocida la complejidad de la relación entre el apoyo a la integración europea y su alcance geográfico, entre *profundizar* y *ampliar*. Los resultados mostrados aquí sugieren que estos debates no son meras distraccio-

nes académicas, sino que informan las opiniones que los ciudadanos europeos adoptan acerca del futuro político del continente.

NOTAS

(1) Hay importantes variaciones nacionales en el grupo de no respuestas. El máximo es el 28 por 100 de Gran Bretaña (seguido por un 23 por 100 en España), y el mínimo el 7 por 100 de Luxemburgo.

(2) En ambos casos se han eliminado las no respuestas. Además, en el caso de pertenencia, se ha eliminado la respuesta intermedia, «ni bueno ni malo», pues en los informes de resultados del *Eurobarómetro* no se distinguen ambas opciones. Medimos por tanto la diferencia entre las opiniones positivas y las negativas.

(3) En este caso, la media de pertenencia se ha calculado teniendo en cuenta la opción «ni bueno ni malo», a la que le hemos dado un valor intermedio de 0,5.

(4) Sí hay estudios de opinión sobre la ampliación desde el punto de vista de los países candidatos. Véase, por ejemplo, CAPLANOVA *et al*. (2004), o MATTLI y PLUEMPER (2002). Puede verse también el monográfico de *West European Elections* (vol. 27, n.º 4) dedicado a los referenda sobre el acceso a la UE en los nuevos estados miembros.

(5) Datos de Eurostat. OLIVEIRA ROCA (2004) desarrolla un índice sintético de múltiples indicadores de capital humano que oscila entre 100 (el valor de Suecia) y 292 (el de Bulgaria). La media para la UE-15 es de 152,2, y la de los nuevos miembros (excepto Chipre y Malta) es de 217,75, ligeramente inferior al valor de Grecia, el país de los quince con un valor más bajo.

(6) Aunque mucha incertidumbre rodea a las estimaciones sobre las dimensiones de futuros movimientos migratorios, varios estudios con diferentes metodologías coinciden en estimar que entre un 2 y un 4 por 100 de la población de los países del Este (unos tres millones de personas) podrían emigrar en el largo plazo a los quince. Véase BOERI *et al*. (2002).

(7) Otra razón por la cual los trabajadores con pocas dotaciones de capital humano estarán en contra de la ampliación en países fronterizos con los nuevos miembros es un posible corolario de la hipótesis 6: la mayor amenaza que supone en estos países el desplazamiento de demanda de trabajo poco cualificado hacia los nuevos países miembros.

(8) Aun siendo ésta la técnica «natural» para analizar la opinión publica europea, apenas se ha utilizado en la literatura hasta el momento. Una excepción es MARKS y HOOGHE (2003).

(9) Todos los modelos han sido estimados con el *software* MLWIN 2.0, desarrollado por el Center for Multilevel Modeling del Institute of Education de la Universidad de Nottingham. Véase RASBASH *et al*. (2003).

(10) Compárense estos resultados con los que obtiene ASPINWALL (2002).

(11) Todos los resultados obtenidos con la variable de frontera son «robustos» a diferentes definiciones de esta variable, como permitiendo que incluya a Grecia, que tiene frontera con Bulgaria, un país candidato, o a Finlandia y/o Suecia, países que, sin tener frontera física con ningún país de la ampliación, están geográficamente muy próximos a los países bálticos.

BIBLIOGRAFÍA

ASPINWALL, Mark (2002), «Preferring Europe. Ideology and national preferences on European integration», *European Union Politics*, 3: 81-111.

BALDWIN, Richard; BERGLÖF, Eric; GIAVAZZI, Francesco, y WIDGRÉN, Mika (2001), *Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?*, Londres, CEPR.

BOERI, Tito, *et al*. (2002), «Who's afraid of the big enlargement? Economic and social implications of the European Union's prospective Eastern expansion», *CEPR Policy Paper*, n.º 7.

BOIX, Carles (2004), «The institutional accommodation of an enlarged Europe», *Europaische Politik*, 6: 1-9, Friederich Ebert Stiftung.

CAPLANOVA, Anetta; ORVISKA, Marta, y HUDSON, John (2004), «Eastern European attitudes to integration with Western Europe», *Journal of Common Market Studies*, 42 (3): 271-288.

CICHOWSKI, R. (2000), «Western dreams, eastern realities: Support for the European Union in Central and Eastern Europe», *Comparative Political Studies*, 33 (10): 1243-1278.

FERNÁNDEZ ALBERTOS, José, y SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2002), «Factores políticos y económicos en el apoyo a la integración europea», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 91: 217-227.

JONES, Erik, y VAN DER BIJL, Niels (2004), «Public opinión and enlargement. A gravity approach», *European Union Politics*, 5 (3): 331-351.

KEUSCHNIGG, Christian; KEUSCHNIGG, Mirela, y KOHLER, Wilhelm (2001), «Eastern enlargement of the EU: Economic costs and benefits for the present member states. The case of Germany», *European Commission Study XIX/B1/9801*.

MARKS, Gary, y HOOGHE, Liesbet (2003), «National identity and support for European integration», *Working Paper SP IV 2003-202*, Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, Berlín.

MATTILA, M. (2004), «Fiscal redistribution in the European Union and the enlargement», Department of Political Science, University of Helsinki, manuscrito.

MATTLI, Walter, y PLUEMPER, Thomas (2002), «The demand-side politics of EU enlargement: Democracy and the application for EU membership», *Journal of European Public Policy*, 9 (4): 550-574.

OLIVEIRA ROCA, (2004), «The new European frontiers and human capital», ponencia presentada a la IV Annual Conference of the Viessman Research Center on Modern Europe, Universidade Nova de Lisboa.

RASBASH, Jon; STEELE, Fiona, y BROWNE, William (2003), *A User's Guide to MLwiN, version 2.0*, Center for Multilevel Modelling, Institute of Education, University of Nottingham.

SCHNEIDER, Gerald (2002), «A never-ending success story? The dynamics of widening and deepening European integration», en STEUNENBERG, Bernard (ed.), *Widening the European Union*: 183-201, Londres, Routledge.

TSEBELIS, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.

EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DE LA UE AMPLIADA

Jean-Victor LOUIS

Universidad Libre de Bruselas (ULB)

Resumen

El artículo analiza de manera crítica las innovaciones institucionales más importantes del Tratado que establece una Constitución para Europa y sus repercusiones sobre el funcionamiento de la Unión ampliada. Se trata, en particular, de la mayoría cualificada en el Consejo, de la composición de la Comisión, de la institucionalización del Consejo Europeo y de la creación de una presidencia «permanente» de éste. Aunque solamente la práctica permitirá una apreciación más segura del nuevo equilibrio creado por la Constitución, el autor duda que el nuevo marco institucional, a primera vista más intergubernamental, esté adaptado a las necesidades de una Unión ampliada.

Palabras clave: nuevo marco institucional, Unión Europea ampliada, Constitución Europea.

Abstract

The article makes a critical analysis of the most important institutional innovations in the Treaty, which establishes a Constitution for Europe and its impacts on the working of the enlarged Union. It is the case, in particular, of the qualified majority in the Council, the composition of the Commission, the institutionalization of the European Council and the creation of a «permanent» presidency of this. Although only practice will permit a more reliable appraisal of the new balance created by the Constitution, the author doubts that the new institutional framework —more intergovernmental at first glance— is adapted to the needs of an enlarged Union.

Key words: new institutional framework, enlarged European Union, European Constitution.

JEL classification: F15.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE el 1 de mayo de 2004, la Unión Europea cuenta con diez nuevos estados miembros, ocho de Europa central y oriental y dos del Mediterráneo oriental. Este proceso de ampliación sin precedente no se ha acabado. La Unión negocia con dos estados: Bulgaria y Rumanía, y empezará las negociaciones en 2005 con Turquía y quizá con Croacia. El Consejo Europeo declaró, en sus conclusiones de Thesalónica, en junio de 2003, que el futuro de los países de los Balcanes occidentales era estar en la Unión Europea. Además de Croacia, la República de Macedonia presentó su candidatura. Varios estados de la ex-Unión soviética, como Ucrania y Georgia, manifiestan su interés. Al firmar el tratado de adhesión de Atenas, en abril de 2003, los estados miembros actuales y adherentes adoptaron una declaración conjunta, que decidieron adjuntar al acta final, titulada «Una sola Europa», por la cual afirman su «total apoyo» al proceso «continuo, integrador e irreversible» de ampliación. La declaración se termina con estas palabras: «Nuestra meta es una sola Europa».

La Unión Europea tenía la obligación de prepararse para un cambio tan profundo. En junio 1992, el Consejo Europeo decidió en Lisboa que, contrariamente a las precedentes, la nueva ampliación que entonces se aproximaba necesitaba una reforma importante de los tratados con el fin de absorber un cambio considerado como sustancial. El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995, insistió sobre la necesidad de reforzar las instituciones en vista de la ampliación. El mismo Tratado de Maastricht firmado tres años antes, preveía una nueva conferencia de revisión en 1996 con tal objeto. Así se inauguraba el uso de las cláusulas llamadas de *rendez-vous*, con el fin de tratar más tarde cuestiones que no habían podido resolverse de manera completa en la negociación precedente. El Tratado de Amsterdam, firmado en 1997, cuyo objetivo era realizar las modificaciones necesarias para mantener la capacidad de decisión en una Unión ampliada, tampoco consiguió de manera convincente este propósito en la opinión de varios estados miembros. Esta situación originó la adopción de un protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación, completado por una declaración de Bélgica, Francia e Italia relativa al citado protocolo. Los tres estados, de manera más categórica que sus socios, consideraban que el Tratado apenas negociado no respondía a la necesidad de progresos sustanciales en el camino del refuerzo de las instituciones, evocando especialmente, aparte de la composición de la Comisión y de la ponderación de los votos en el seno del Consejo, puntos presentes en el mencionado protocolo, la extensión del voto mayoritario. La Conferencia Intergubernamental de 2000, que terminó con la firma del Tratado de Niza después de una negociación difícil sobre la composición de las instituciones (especialmente de la

Comisión) y el voto mayoritario en el seno del Consejo, remitió a una conferencia intergubernamental ulterior un numero aparentemente limitado de cuestiones en la famosa Declaración n.º 23, relativa al futuro de la Unión Europea. La Declaración preveía la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental en 2004 y daba indicaciones sobre su proceso de preparación con la participación de la sociedad civil. La agenda de esa conferencia no se refería a los puntos claves de la adaptación de los tratados a la ampliación (voto mayoritario, composición y funcionamiento de las instituciones), sino a unos elementos constitucionales de importancia diversa (la delimitación de competencias entre los estados y la Unión, la simplificación de los tratados, el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada en Niza, la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura de la Unión). La Conferencia afirmaba, en efecto, en la Declaración, su convicción de que, con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión habría acabado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos estados miembros. Los temas propuestos para la negociación tomaban en cuenta la necesidad de mejorar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión. El mismo Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, que adoptó esta Declaración, repitió en sus conclusiones, como para tratar de convencerse a sí mismo, que la estrategia de la ampliación, «junto con la conclusión de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, permitirá que la Unión, de conformidad con el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Helsinki, se encuentre en condiciones de acoger, a partir de finales de 2002, a los nuevos estados miembros que estén preparados, con la esperanza de que puedan participar en las próximas elecciones al Parlamento Europeo» (Jopp y Matl, 2004). Aparentemente, esta convicción duró poco. Raramente un tratado comunitario recibió tantas críticas. Solamente España, entre los estados miembros, parecía satisfecha del sistema complejo de votos en el Consejo introducido por el Tratado, al considerar la cuantía de votos ponderados que había conseguido de manera inesperada. Volveremos sobre este punto. La reflexión sobre un proceso de reforma de envergadura constitucional se amplió y se aceleró a lo largo del año 2001. El Parlamento Europeo (1) y las presidencias sueca y belga de la Unión, pero sobre todo la última, durante el segundo semestre de 2001, participaron activamente en la determinación de la agenda de la futura reforma.

En su sesión de los días 14 y 15 de diciembre de 2001, el Consejo Europeo adoptó la Declaración de Laeken. Esta Declaración abría de manera casi ilimitada el campo de la reforma basándose en una lectura hábil de la Declaración n.º 23, y confió a una «convención», la preparación del texto de un tratado en vistas a su aprobación por parte de una conferencia intergubernamental. La convención incluiría, al igual que la que elaboró en 2000, la Carta de los Derechos Fundamentales (Deloche-Gaudez, 2001), representantes de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, así como miembros de los gobiernos de los estados actuales y de los 13 candidatos (incluida Turquía) y de la Comisión. Basándose en una alusión prudente en la Declaración de Laeken, la Convención decidió desde la primera fase de sus trabajos elaborar una Constitución, y aprobó el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante, la Constitución) (Louis, 2002; Magnette, 2004; AA.VV, 2003; Ferrari-Breeur, 2004). La negociación de este texto en el seno de la Conferencia Intergubernamental duró hasta que se alcanzó el acuerdo de 18 de junio de 2004, al término de la presidencia irlandesa. En diciembre de 2003, tal acuerdo había sido imposible oficialmente sobre los dos puntos claves de la composición de la Comisión y del concepto del voto mayoritario en el Consejo. El Tratado se firmó el 29 de octubre de 2004 en Roma. Su entrada en vigor esta prevista para el 1 de noviembre de 2006.

La principal incógnita relativa al tratado constitucional reside en la incertidumbre sobre su entrada en vigor. Varios países han decidido someter el tratado a referendos que tendrán lugar a lo largo de 2005 o a principios de 2006. Resultados negativos de algunas de estas consultas populares son no solamente posibles, sino incluso probables. Por otra parte, hay que tener en cuenta que las disposiciones sobre el voto mayoritario o la elección del presidente de la Comisión, incluidas en la Constitución, no se aplicarán antes de 2009. La reducción del número de miembros de esta institución se producirá en 2014. El «nuevo» marco institucional, si así se entienden las disposiciones institucionales de la Constitución, se aplicará completamente, en la mejor de las hipótesis, después de un largo período de transición, si no se considera necesario revisar el texto antes. Pocos líderes políticos se creen, en efecto, que el texto elaborado por la Convención, y aprobado con algunas modificaciones por la Conferencia Intergubernamental, pueda durar veinticinco o hasta cincuenta años, como lo proclamó en la primera parte de los trabajos de la Con-

vención el presidente de ésta, Valery Giscard d'Estaing. La Unión ampliada deberá vivir por un tiempo indeterminado bajo el régimen del Tratado de Niza, con las modificaciones debidas a los tratados de adhesión de Atenas (por ejemplo, en materia de ponderación de votos en el seno del Consejo, las nuevas reglas se aplican desde el 1 de noviembre de 2004). Suponiendo que, al asignarme este tema, la dirección de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA esperaban un comentario acerca de las provisiones institucionales de la Constitución, y no del Tratado de Niza, pondremos el acento sobre aquélla, pero procuraremos mencionar cuando sea necesario la situación tal y como se presenta según el Tratado de Niza.

El concepto de «marco institucional» tiene en la Constitución una significación técnica. Se trata del conjunto de las instituciones clásicas (Parlamento Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia) a las cuales la Constitución añade el Consejo Europeo, que agrupa, desde 1974, a los jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión. La Constitución no incluye en la lista al Tribunal de Cuentas, promovido a la dignidad de «institución» por el Tratado de Maastricht, a pesar de no responder este organismo a la definición tradicional de las instituciones según los tratados, por no tener poder de decisión en el marco del Tratado en su conjunto. El Tribunal de Cuentas, como el Banco Central Europeo, forman (formarán) una categoría nueva de instituciones fuera del marco institucional *stricto sensu*, reconociendo así la especificidad de esos dos organismos especializados.

En el presente artículo vamos a centrar la atención sobre las instituciones políticas, lo que no nos impedirá mencionar el Tribunal cuando sea conveniente, por el simple hecho de que la posible intervención del Tribunal tiene repercusiones sobre el equilibrio institucional.

II. LOS REQUISITOS DE LA AMPLIACIÓN

El informe que lleva el nombre del ex-primer ministro holandés W. Kok, presentado el 26 de marzo de 2003, y titulado *Ampliación de la Unión Europea. Resultados y desafíos*, enuncia las reformas necesarias para la ampliación: la extensión del voto mayoritario, el refuerzo del método comunitario y el respeto del equilibrio institucional. El informe menciona también la necesidad de una aplicación más rigurosa del derecho comunitario. Añadiremos que la reforma debe necesariamente contribuir a aproximar las instituciones al ciudadano, un elemento indispensable en un proceso de integración. Se trata de simplificar los procesos y los instrumentos y, sobre todo, mejorar la participación ciudadana en la dirección de una democracia participativa. El objetivo es introducir un contrapeso a la influencia inevitable de los gobiernos en una Unión cuya dimensión aumenta de manera considerable.

La generalización del voto mayoritario en el Consejo de Ministros responde a la exigencia de reforzar la eficacia del proceso de decisión. La referencia al método comunitario se inspira en la misma preocupación, considerando la superioridad del método comunitario sobre el proceso intergubernamental, aunque los dos procesos puedan combinarse en ciertas políticas. Caracterizado en principio por la colaboración de la Comisión independiente, ejerciendo su poder de iniciativa, y del Consejo, institución representativa del interés de los gobiernos y responsable de las decisiones, el método comunitario ha ido incluyendo progresivamente, desde el Acta Única de 1986, al Parlamento Europeo, que tiene voz y voto en el proceso legislativo, una evolución que avala definitivamente la Constitución, al hacer de la codecisión entre el Parlamento y el Consejo el procedimiento legislativo ordinario. También es característica del proceso comunitario la intervención del Tribunal de Justicia, quien asegura el respeto de la regla de derecho, contribuyendo en su caso a evitar la exacerbación política de los conflictos de intereses. Entendido como tal, el método comunitario combina la eficacia del proceso, su carácter democrático y el respeto de la *rule of law*.

El concepto de equilibrio institucional merece más comentarios. En su informe al Consejo Europeo de Thesalónica de junio de 2003, el presidente Giscard d'Estaing puso el acento sobre la salvaguardia por la Constitución de los rasgos esenciales del equilibrio institucional. Este concepto es, por su naturaleza de contenido variable (Jacqué, 2004) considerando la importancia de la practica institucional para su configuración. Por otra parte, reforzar los poderes de una institución introduce en principio un cambio en los poderes de las otras. La referencia al respeto del equilibrio excluye los cambios «dramáticos» que no tomarían en cuenta la doble legitimidad de la base del sistema comunitario y el papel de la Comisión, como transformar la Unión en una organización regida por un sistema puramente parlamentario o en el cual la Comisión se viera reducida a ser la secretaría del Consejo y el auxiliar técnico del Parlamento. En cierto modo, es otra forma de aludir a la importancia del método comunitario. No se puede negar la posi-

bilidad de que la Constitución entrañe un cambio del equilibrio institucional. Y, como para cualquier constitución, la dirección del cambio, al depender de la práctica, del contexto y de la cualidad de los titulares del poder, no es enteramente previsible.

La necesidad de una aplicación correcta de la norma común es imprescindible en una Unión ampliada, como lo ha sido siempre en una Comunidad basada en el derecho. Se trata de un punto sobre el cual será preciso volver más adelante.

III. EL VOTO MAYORITARIO

El tema del voto mayoritario en el Consejo tiene una larga historia en el marco institucional comunitario (Dony, 2003). Aunque la votación con mayoría simple era la regla de derecho común en el Tratado CEE, la votación con mayoría cualificada (VMC) era la solución típica aplicable progresivamente, con el desarrollo de las etapas, en lugar de la unanimidad. Se trataba de un sistema de votos ponderados según la importancia relativa de cada uno de los estados miembros. Los votos de los estados menores en el Consejo estaban sobreponderados. En la Comunidad de los Seis, a cada uno de los estados «grandes» se atribuían cuatro votos, a Bélgica y Holanda, dos, y a Luxemburgo, uno. Bastaba con 12 votos para adoptar una propuesta de la Comisión, y 12 votos con el voto favorable de cuatro Estados si la decisión del Consejo no se basaba en tal propuesta. Así aparecía claramente la función protectora del interés general de la propuesta, que solamente por unanimidad podía enmendarse. El reparto y el número de votos se adaptaron como consecuencia de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, deteriorando la posición relativa de los estados mayores. Antes de Niza, las cifras eran las siguientes: Bélgica, 5; Dinamarca, 3; Alemania, 10; Grecia, 5; España, 8; Francia, 10; Irlanda, 3; Italia, 10; Luxemburgo, 2; Holanda, 5; Austria, 4; Portugal, 5; Finlandia, 3; Suecia, 4; Reino Unido, 10. El numero de votos total era de 87, y la mayoría cualificada de 62 votos (71,26 por 100).

Es bien sabido que la crisis política abierta en 1965 por el general de Gaulle, entonces presidente de la República Francesa, impidió el paso efectivo previsto, en varios sectores, de la unanimidad a la mayoría cualificada, y que se adoptaron los llamados acuerdos de Luxemburgo, interpretados generalmente como la posibilidad para un Estado miembro de imponer su veto en caso de violación pretendida de uno de sus intereses esenciales. La práctica del Consejo ha ido más lejos: durante años no se votaba salvo raras excepciones, una de las cuales era el presupuesto anual. A partir de los años ochenta, y especialmente después de la entrada en vigor del Acta Única para la realización del mercado interior, la práctica del voto se instauró de nuevo o, mejor dicho, la eventualidad de un voto se ha transformado en una perspectiva realista. La idea de la perpetuación del «acuerdo de Luxemburgo» no desapareció por lo tanto, y periódicamente el tema reaparece (Gutiérrez Espada, 2003) y hasta inspira algunas provisiones del Tratado Constitucional (2). El «compromiso de Ioannina», adoptado en 1994, a petición de España, por una decisión del Consejo (3), tiene una actualidad mayor porque la CIG decidió formalizarlo en una decisión del Consejo Europeo, cuyo proyecto, sobre el cual volveremos, se adjuntó al Tratado Constitucional. Se trata de garantizar una posibilidad de prolongar el debate durante un plazo razonable cuando miembros del Consejo, totalizando una cuantía de votos próxima de la llamada «minoría de bloqueo», indican su intención de votar en contra de la decisión proyectada.

La misma preocupación de ver sus intereses debidamente tenidos en cuenta motivó la actitud de España tanto en la negociación del Tratado de Niza (Constantinesco, 2001) como al final de los trabajos de la Convención y durante la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2003-2004. Pero el contexto era distinto. En la Conferencia Intergubernamental de 2000, que desembocó en el Tratado de Niza, se trató para España de reivindicar, en el marco de un sistema de ponderación de votos, una situación más favorable que la que derivaba de las reglas en vigor, al reconocerle, dentro de la Unión ampliada, un estatuto (27 votos) más próximo que el anterior al de los cuatro Estados «mayores» (29 votos). En la Convención y en la CIG de 2003-2004, España se encontró aislada con Polonia (la cual había visto también asegurados 27 votos en Niza) en la defensa de un sistema de ponderación de votos que favorecía a ambos estados contra una nueva formula basada en la doble mayoría de los estados y de la población de la Unión. Los demás estados han mantenido esta fórmula, que les parecía más simple y más transparente; en pocas palabras, más accesible a la opinión pública y conforme al principio democrático.

Como veremos, es el sistema de doble mayoría que adoptó la CIG, y que refleja el texto constitucional.

El sistema, aplicable a partir del 1 de noviembre de 2004 (4),

ha sido calificado de «complejo, opaco e ineficaz» (Dehousse *et al*., 2004). El total de votos es de 321. La mayoría cualificada es de 232 votos (72,27 por 100), reuniendo además la mayoría de los votos de los estados miembros, si la decisión se toma a base de una proposición de la Comisión, y 232 votos, representando dos tercios de los miembros, cuando no hay necesidad de tal proposición. Se añade la posibilidad de invocar un «filtro demográfico» con el fin de asegurar que la mayoría incluye por lo menos el 62 por 100 de la población. Eso explica que se haya podido hablar de un sistema de triple mayoría (Dehousse, 2001). Y un Estado tiene siempre a su disposición el compromiso de Ioannina, sin que éste haya recibido reconocimiento oficial en el Tratado. A la complejidad creciente del mecanismo de votación se añadía el hecho de que la unanimidad quedaba como regla en un número de casos demasiado importantes.

Según el Proyecto de la Convención, este sistema debía mantenerse en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009, pero, a partir de esta fecha, se le sustituía por un sistema de doble mayoría: mayoría de los estados miembros y mayoría de los tres quintos (60 por 100) de la población la Unión. Si la decisión no se basa en una iniciativa de la Comisión o del ministro de Asuntos Exteriores, las mayorías requeridas son respectivamente de dos tercios de los estados y de tres quintos de la población de la Unión (artículo I-24 del proyecto).

En la doctrina española se ha criticado de manera radical este nuevo método de calcular la mayoría calificada propuesto por la Convención (Mangas Martín, 2004). La argumentación se basa en el hecho de que es el Parlamento y no el Consejo el que representa a los ciudadanos. Este método «desnaturaliza y falsea» el sistema y podría llevar consigo consecuencias impredecibles en el futuro. Refiriéndose al profesor y abogado general Poiares Maduro, la eminente especialista evoca el peligro de la creación de «minorías permanentes y aisladas y perdedores netos». España y los países del Sur, con sus producciones, tradiciones y modos de vida específicos, podrían verse sistemáticamente en minoría ante los estados más nórdicos.

De un escrito posterior se puede deducir que no es tanto la idea de la doble mayoría la que suscitaba la oposición de la profesora Mangas como la falta de contrapesos (5) (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2004).

La necesidad de llegar a un compromiso en la CIG a causa de la oposición, que paralizó ésta durante meses, de España y Polonia, unida a su voluntad inicial de mantener el *acquis* de Niza, ha complicado sustancialmente el sistema propuesto por la Convención, volviéndolo menos transparente y eficaz. Primero, la mayoría cualificada se definirá en el artículo I-25 de la Constitución como el 55 por 100 (72 por 100 si no hay propuesta de la Comisión) de los estados miembros y el 65 por 100 de la población de la Unión. Segundo, esta mayoría deberá comprender 15 estados miembros. Tercero, una minoría de bloqueo deberá incluir por lo menos cuatro estados, «un contrapeso exigido por España para contrarrestar a los grandes» (Mangas Martín y Liñan Nogueras, 2004). Esta última regla ha suscitado una cierta perplejidad. Significaría que una decisión podría ser adoptada por una mayoría de menos de 65 por 100 de la población total de la Unión (Emmanouilidis, citado por Dehousse *et al*., 2004). Una conclusión que no deja de extrañar.

Además, la Declaración n.º 5 *ad* artículo I-25, adjunta al Acta Final del Tratado Constitucional introduce un mecanismo similar al compromiso de Ioannina «a propuesta de España y de otros estados medios y pequeños» (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2004). Si miembros del Consejo representando al menos tres cuartos de la población o tres cuartos del numero de estados miembros, lo suficiente para constituir una minoría de bloqueo, indican su oposición a la adopción de una decisión por mayoría cualificada, el Consejo discutirá el problema y deberá hacer todo lo posible para llegar a una solución satisfactoria para esos estados. Este mecanismo de defensa de la minoría, que entrará en vigor a partir del 1 de noviembre de 2009, como el artículo I-25, permanecerá en vigor por lo menos hasta 2014, y podrá ser derogado a partir de esta fecha por mayoría cualificada.

Claramente, la CIG ha hecho menos transparente el sistema propuesto por la Convención, que seducía por su simplicidad. Pero la complejidad introducida por la CIG era el precio aparentemente necesario para conseguir la unanimidad sobre el proyecto entero de Constitución. A juicio de la profesora Mangas (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2004), «la CIG tuvo que modificar la sencilla, pero antidemocrática, propuesta de la Convención por otra más compleja para incluir contrapesos que lo hacen aceptable para los estados medios y pequeños al aumentar los porcentajes».

La Constitución ha introducido algunos casos nuevos de mayoría cualificada, pero la CIG ha limitado el alcance de los progresos en este respecto. Particularmente

típico es el caso de la armonización de las legislaciones penales, para la cual un mecanismo de recurso al Consejo Europeo ha sido puesto a disposición de un Estado opuesto a la adopción de una ley, con el correctivo de la posibilidad de cooperación reforzada en la materia. La unanimidad en el Consejo sigue siendo la regla para decisiones importantes, como, por ejemplo, el recurso a la cláusula de flexibilidad, la creación de recursos propios, la armonización fiscal, sin hablar, por supuesto, de la revisión de la Constitución.

La oposición de un Parlamento nacional bastará para paralizar una decisión haciendo hincapié sobre una cláusula llamada «pasarela», que permite al Consejo Europeo sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada en las disposiciones relativas a las políticas comunes (6).

Claramente, la CIG no ha tenido plenamente en cuenta los imperativos de la ampliación al decidir tanto la definición como el alcance de la mayoría cualificada. Se pueden esperar dificultades importantes en la toma de decisiones antes y después del 1 de noviembre de 2009 si el sistema queda sin cambiar.

IV. LA COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

El tema de la composición de la Comisión es uno de los más delicados que se han planteado en la Unión (Ponzano, 2004). Los partidarios de una Comisión «reducida» fundamentan su postura en argumentos funcionales y políticos. Una Comisión numerosa no podría actuar como una institución verdaderamente colegial, según el ejemplo histórico de la Comisión en los primeros años de la Comunidad, y además las responsabilidades de la Comisión no justifican un reparto de las carteras que permitiría otorgar un puesto de comisario con tareas significativas a un nacional de cada Estado de una Unión que no deja de ampliarse. Si pocos invocan la necesidad de volver a una Comisión de 9 ó 12 miembros, muchos apuntan a la necesidad de limitar en el futuro el número de comisarios. Evidentemente, los estados mayores son los que más han insistido sobre este argumento, subrayando el problema que representaría una Comisión en la cual los estados más «importantes» se verían sistemáticamente disminuidos por un número creciente de estados pequeños y medianos.

Por otra parte, eran muchos, especialmente entre los estados pequeños —aunque ésta era también la posición de la Comisión (7)—, los partidarios de una Comisión en la cual cada uno de los estados puede nombrar un nacional. Sin perjuicio de la independencia de la Comisión, estos estados consideraban como fundamental que la definición del interés general por parte de la Comisión tenga en cuenta la sensibilidad y los intereses de cada uno de los estados miembros. Además, esta «representación» no podría sino incrementar la legitimidad de la Comisión en las diversas opiniones públicas nacionales. Para algunos se trataba de evitar una Comisión «apátrida» (Mattera, 2004). Muchos invocaban también el principio de la igualdad de los estados, un elemento sobre el cual volveremos más adelante.

Por primera vez, la Conferencia de Niza admitió la necesidad de limitar el número de comisarios. Decidió que a partir del 1 de noviembre de 2004, los estados grandes perderían su segundo comisario. Además, el Protocolo sobre la Ampliación, en su artículo 4, introdujo el principio según el cual el numero de miembros de la Comisión es inferior al número de estados miembros, así como el principio de la «rotación igual» entre ellos, ambos principios aplicables a partir de la fecha de entrada en función de la primera Comisión posterior a la fecha de adhesión del 27° miembro de la Unión. Pertenecía al Consejo decidir por unanimidad el número de miembros y las modalidades de dicha rotación. Concretamente, si Bulgaria y Rumania acceden a la Unión en 2007, tendría derecho cada uno de esos estados a un comisario, pero la Comisión nombrada en 2008, para entrar en función a partir de 2009, contaría un número reducido de miembros, aplicando por primera vez el principio de reducción establecido en Niza. Desde la entrada en función de la Comisión presidida por el Sr. Barroso, la institución cuenta con 25 comisarios, uno para cada uno de los estados miembros.

La Convención propuso una composición de la Comisión que distinguía entre quince comisarios llamados «europeos», con derecho de voto en el colegio, y otros quince comisarios que no tendrían este derecho (8). Esta división de los comisarios en dos clases suscitó muchas críticas. La CIG 2004 no puso en cuestión los principios de Niza para la composición de la Comisión, pero alejó la perspectiva de la reducción del número de comisarios. Según el artículo I-26, párrafo 5, la primera Comisión nombrada después de su entrada en vigor (2009) será compuesta por un nacional de cada Estado miembro. Pero el párrafo 6 dispone que la Comisión siguiente (entrando en función en 2014) estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de estados miembros. Corresponderá al Con-

sejo Europeo adoptar por unanimidad la decisión relativa al sistema de rotación igual, tratando a los estados miembros «en condiciones de rigorosa igualdad» y reflejando de manera satisfactoria «la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los estados miembros». Esos criterios son los que se adoptaron en Niza.

La constitucionalización del principio de rotación igual, una herencia de Niza, es seguramente un error (un regalo envenenado, según Dehousse, 2003). No solamente plantea unas dificultades enormes para la decisión que tendrá que tomar por unanimidad el Consejo Europeo, sino que avala un principio de igualdad en la composición de las instituciones contrario al peso relativo evidentemente distinto de los estados miembros y nuevo en el sistema institucional (Mangas Martín, 2004). Tal orientación, lejos de favorecer a los estados pequeños, puede fomentar la formación, por parte de los estados más importantes, fuera del sistema institucional, de los directorios que tanto temen, en palabras, varios estados pequeños. Como se sabe, la CIG ha introducido en al artículo 5 el principio de la igualdad de los estados ante la Constitución. Este principio no impide que se tengan en cuenta las diferencias objetivas entre los estados (Magnette y Nicolaidis, 2003), en conformidad con el principio de igualdad, pero obviamente, no es así como lo ven los que hacen del principio un dogma.

Pero lo esencial no esta ahí. De una manera ideal, el presidente de la Comisión tendría que disponer de una cierta discreción para proponer una composición de ésta que correspondiera a los imperativos de la situación política, económica y social actual y previsible para los cinco años de su mandato, teniendo en cuenta la orientación de las elecciones europeas, sin consideración exclusiva del factor de nacionalidad y con la posibilidad de hacer variar el número y las responsabilidades de los comisarios según las prioridades del momento. Se puede medir el irrealismo total de tal visión al observar que la CIG ha eliminado la disposición, prevista por la Convención, que imponía a los gobiernos la presentación de tres candidatos a la función de comisarios, cada uno de ellos con las calificaciones necesarias para ejercer estas responsabilidades (9). Por otra parte, los incidentes que han acompañado el nombramiento de la Comisión que debía entrar en función el 1 de noviembre de 2004 revelan, en la práctica, una vez más, el escaso margen de maniobra dejado al presidente de la Comisión en la selección de los miembros del Colegio. La oposición del Parlamento a esos *diktats* de los gobiernos obligó al presidente Barroso a proponer, el 27 de octubre de 2004, el aplazamiento del voto de aprobación del Colegio hasta que pudo presentar al Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre una Comisión presuntamente más aceptable para el Parlamento.

De lo que precede resulta que durante varios años la Comisión será pletórica. Los poderes otorgados al presidente por el Tratado de Niza (artículo 217 CE) y confirmados por la Constitución (artículo I-27) no compensarán los problemas creados por esta situación. Corremos el riesgo de una evolución de esta institución hacia una duplicación *de facto* del Comité de Representantes permanentes, cuya existencia es confirmada por la Constitución (artículos I-24 y III-344). Se podría incluso sugerir que algunos estados esperan cínicamente de este período la demostración de la inutilidad y de la ineficiencia de la Comisión, órgano atípico en una Unión ampliada. No obstante, en los debates de la Convención y de la CIG, la Comisión Prodi ha defendido, con un argumentario importante, el principio de la composición de la Comisión por un nacional de cada uno de los estados miembros. Muchos gobiernos comprenden más de treinta miembros. Tal composición sería indispensable para el ejercicio del poder de iniciativa y como garantía de la legitimidad de la Comisión, sin excluir una reducción después de otras ampliaciones. La Comisión trató de demostrar la funcionalidad de una Comisión numerosa, en particular, gracias a los diversos sistemas de delegación con la posibilidad de evocación en su pleno. La mayoría de las decisiones corrientes se toman al nivel de comisarios o de grupos interservicios o intergabinetes. Esta demostración, que intentaba subrayar la posibilidad de conciliar la colegiabilidad y la descentralización en el seno de la Comisión, parecía desmentida por la división interna de la Comisión presidida por el Sr. Prodi, una división ilustrada, entre otras materias, por el episodio del ejercicio «Penelope» (10), cuyos méritos intrínsecos eran evidentes, pero que ilustró la dificultad de la toma de decisión sobre temas importantes en el seno de una Comisión numerosa y dividida. En cierto modo, la CIG dio la razón a la Comisión al diferir a 2014 la reducción del numero de sus miembros, que alcanzará seguramente después de esa reducción la cifra de veinte.

V. LOS ELEMENTOS «INTERGUBERNAMENTALES»

En este apartado intentamos cubrir los temas de la reforma que, por facilidad, denominaremos «intergubernamentales»: la institu-

cionalización del Consejo Europeo, la creación de una presidencia más larga del mismo Consejo Europeo y el fracaso de la reorganización del Consejo.

Claro está, la entrada en vigor de esas modificaciones depende, con la reserva de una puesta en vigor anticipada parcial, de la suerte de la Constitución misma, que, al escribir esas líneas, no parece asegurada.

La inclusión en la Constitución del Consejo Europeo en el marco institucional constituye el reconocimiento de la importancia del papel de esta «institución informal» en la Unión Europea desde hace unos treinta años (de Schoutheete y Wallace, 2002). La evolución de la UE demuestra la influencia de esta reunión de los jefes de Estado o de Gobierno con el presidente de la Comisión en todas las grandes decisiones de la Unión: los debates sobre la financiación de la UE, su ampliación, la revisión de los tratados, la realización de la Unión Económica y Monetaria, etc., sin eludir serios aspectos negativos como lo son unas agendas sobrecargadas por puntos que las instituciones hubieran tenido que solucionar a su nivel, la imposibilidad de tratar seriamente de una acumulación de tópicos sobre los cuales las conclusiones están redactadas antes de la reunión, así como la irracionalidad de compromisos de ultima hora adoptados sin la preparación necesaria.

El Consejo Europeo queda en la Constitución como un órgano de impulsión, lo que pertenece a su vocación primera (artículo I-21: «El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales»). «No ejercerá función legislativa alguna» añade esta disposición, pero, como resulta de otros artículos, el Consejo Europeo será un órgano de decisión, entre otras materias, para el nombramiento de los miembros de otras instituciones, para asuntos de nivel constitucional, como la revisión simplificada de la tercera parte de la Constitución o el uso de las cláusulas «pasarela» mencionadas antes y, *last but not least*, en el sector de la política exterior y de seguridad común.

Lógicamente, la CIG ha previsto la posibilidad de un recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones del Consejo Europeo, pero esta extensión del control jurisdiccional no se aplica en principio al sector de la PESC (11).

Pero la innovación que más debates suscitó en el seno de la Convención fue la creación, a propuesta de Alemania y Francia, de la función estable del presidente del Consejo Europeo, con el motivo de dar una imagen a la Unión y de reforzar la coherencia de su acción, que no permitía la rotación semestral. El artículo I-22 indica, en su párrafo 1, que «el Consejo Europeo elegirá su Presidente por mayoría cualificada para dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento». El párrafo 3 especifica que «el Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno». Se trata entonces de una personalidad exterior al propio Consejo Europeo. Esta disposición permite contemplar en un futuro no especificado, y a pesar de las incompatibilidades previstas por la misma Constitución (12), la posibilidad de nombrar la misma persona como presidente tanto de la Comisión como del Consejo Europeo. Esta idea debe situarse en el contexto de la discusión sobre las relaciones entre ambas instituciones, la preocupación de muchos de evitar una rivalidad entre ambos presidentes y la posibilidad que evocaron algunos miembros de la Convención de designar en la Constitución al presidente de la Comisión como presidente del Consejo Europeo (y a sus miembros como presidentes de los consejos ministeriales sectoriales).

El presidente Giscard d'Estaing insistió sobre el hecho de que el presidente del Consejo Europeo sería, refiriéndose a conceptos ingleses, *a chairman* y no *a President*, con el fin de indicar que no tendría poderes propios.

El párrafo 2 del artículo I-22 describe el papel del presidente de una manera conforme a esta presentación, excepto por la descripción de su función de representación exterior de la Unión en los asuntos de política y seguridad común, «en su rango y posición», sin perjuicio de las atribuciones del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Por otra parte, se plantea el tema de las actividades del presidente entre las sesiones del Consejo Europeo. Considerando la relación necesaria entre el presidente y el Consejo de Asuntos Generales para la preparación y la continuidad de los trabajos del Consejo Europeo (artículo I-22, párrafo 2, litera b), la fragmentación del Consejo a nivel ministerial en varias formaciones, y la sucesión rápida de sus presidencias (como lo veremos), parece inevitable que el presidente del Consejo Europeo asuma responsabilidades de coordinación del Consejo, con la asistencia de la Secretaría General (artículo III-341, párrafo 4), una idea vista con agrado por el Reino Unido. Se tratará, sin lugar a dudas, de un elemento de cohesión

del sistema (Triantafyllou, 2003), pero inevitablemente causará una disminución del papel del presidente de la Comisión.

El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, previsto por el artículo I-28 de la Constitución, constituye otra innovación institucional. Lo nombrará el Consejo Europeo por mayoría cualificada y con la aprobación del presidente de la Comisión. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento. El ministro tendrá un papel más importante que el actual alto comisario-secretario general, el Sr. Solana. Estará al frente de la política exterior y de seguridad común. Presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. El artículo I-28 prevé también, en el mismo párrafo 2, que el ministro «contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa». Representará a la Unión en las materias concernientes a la PESC y se apoyará en un servicio europeo de acción exterior (artículo III-296). Será al mismo tiempo uno de los vicepresidentes de la Comisión (fórmula llamada del «doble sombrero»), encargado de las relaciones exteriores, y estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con sus obligaciones en materia de PESC, su calidad de mandatario del Consejo en la materia y como presidente del Consejo de Asuntos Exteriores. Así, el ministro deberá dimitir, como los otros miembros de la Comisión, si el Parlamento aprueba una moción de censura contra la Comisión (art. I-26, párrafo 8), pero tal moción será imposible en caso de desacuerdo sobre la evolución de la PESC.

La Comisión perderá, con la institución del ministro de Asuntos Exteriores, cualquier poder de iniciativa en materia de PESC. Podrá presentar al Consejo propuestas conjuntas con el ministro únicamente si la cuestión deriva a la vez de la PESC y de los otros aspectos de la acción exterior (artículo III-293, párrafo 3). La misma división de competencias se observará, *mutatis mutandis*, para la negociación de acuerdos internacionales, según el artículo III-325.

Veremos más adelante cómo apreciar esas innovaciones en relación con los desafíos de la ampliación. Pero, para poder expresar una opinión más completa al respecto, es preciso evocar la organización del Consejo al nivel ministerial.

Dos temas son esenciales para la eficacia del Consejo: su presidencia y su cohesión. No son temas nuevos, pero toman con la ampliación una dimensión nueva. Sobre esos dos puntos claves, la Constitución no da una respuesta satisfactoria.

El sistema de la rotación de la presidencia del Consejo cada seis meses ha estado desde hace tiempo en el centro de una controversia entre los estados miembros. Muchos de ellos, entre los cuales una mayoría de estados pequeños, defendían su derecho a presidir las formaciones del Consejo y se oponían a una prolongación del mandato, que podía alejar los períodos de presidencia de manera excesiva en una Unión de más de 25 miembros. Otros subrayaron la falta de cohesión interna y de autoridad externa de la Unión causada por esta sucesión rápida de presidencias más o menos representativas. La creación de una presidencia «permanente» del Consejo Europeo respondía a esta preocupación. Sin cambiar drásticamente el sistema de presidencias, considerando el impacto de las presidencias sobre las opiniones públicas nacionales, la Convención propuso un sistema de rotación igual por un período de un año por lo menos (artículo I-23, párrafo 4) para los consejos sectoriales, con la excepción del Consejo de Asuntos Exteriores.

La Constitución mantiene el principio de la rotación igual, propuesto por la Convención para las presidencias de las distintas formaciones del Consejo, con la misma excepción del Consejo de Asuntos Exteriores, que presidirá, como lo hemos visto, el ministro de Asuntos Exteriores, y del Euro Grupo, entidad informal que reúne a los ministros de Economía y Finanzas de la Zona Euro, cuya presidencia tendrá una duración de dos años y medio, según el protocolo relativo al Euro Grupo. El artículo I-24, párrafo 7, remite a una decisión que adoptará el Consejo Europeo, por mayoría cualificada. Un proyecto de la decisión se adjunta a la Constitución (13). Un grupo de tres estados ejercerá la Presidencia por una duración de 18 meses, teniendo en cuenta, además de la necesidad de asegurar una rotación igual, la diversidad y el equilibrio geográfico en la Unión. Cada miembro del grupo presidirá por turno durante un período de seis meses. Así, poco cambia al sistema de rotación cada seis meses en vigor desde el origen de la Comunidad, excepto por la reglamentación de la formación de los grupos. Como han observado algunos comentaristas (Dehousse *et al*., 2004), la «colectivización» de la Presidencia, un compromiso necesario teniendo en cuenta las objeciones de muchos estados a un cambio fundamental del sistema o a una prolongación del mandato de la Presidencia, no añade nada a la transparencia del sistema. La de-

claración n.º 4 *ad* artículo I-24, párrafo 7 al Acta final el Tratado Constitucional prevé, en su artículo 3, que el Consejo de Asuntos Generales asegure, en cooperación con la Comisión, la coherencia y la continuidad de los trabajos de las diversas formaciones del Consejo en el marco de una programación plurianual. Según el artículo I-26, párrafo 1, la Comisión tiene la prerrogativa de tomar las iniciativas de programación anual y plurianual de la Unión Europea.

La necesidad de remediar la fragmentación del Consejo en diversas formaciones y de asegurar una mejor coordinación entre ellas tampoco es nueva. Desde hace mucho tiempo, el Consejo de Asuntos Generales (i.e. hasta ahora, los ministros de Asuntos Exteriores) ha demostrado su incapacidad de ejercer eficazmente su papel de coordinación. Los consejos europeos de Helsinki en 1999 y de Sevilla en 2002, se han preocupado por limitar el número de consejos, pero la reducción a nueve formaciones, avalada por el reglamento interno del Consejo el 22 de julio de 2002, era, en la práctica, en gran parte cosmética. Varios ministros se reúnen sucesivamente en formaciones especializadas, bajo una apelación genérica, como por ejemplo la del «Mercado Interior».

La Convención propuso la creación de un Consejo Legislativo, encargado, con el Consejo de Asuntos Generales, de la coherencia de los trabajos del Consejo en materia legislativa, e interlocutor del Parlamento Europeo en el proceso ordinario de legislación, basado en la codecisión. Era claramente un primer paso hacia la transformación del Consejo en una segunda cámara legislativa. La idea de crear tal Consejo Legislativo fue una de las primeras que la CIG rechazó, quedando sólo la propuesta inicial de dividir la agenda de los consejos en dos partes, una legislativa y otra no legislativa. Para deliberar sobre la primera parte, el Consejo se reuniría en público. Hay que reconocer que la fórmula propuesta en el proyecto de la Convención había perdido mucho de su alcance primitivo en su texto definitivo, al haber restablecido en manos de los ministros «técnicos» el poder de votar en el nombre de cada Gobierno, y no de un sólo ministro miembro permanente del Consejo Legislativo y asistido por el o los ministros competentes sobre el fondo.

Corresponderá al Consejo Europeo establecer, según el artículo I-24, párrafo 4, en una decisión adoptada por mayoría cualificada, la lista de las formaciones del Consejo (adicionales al Consejo de Asuntos Exteriores y al Consejo de Asuntos Generales). La eficacia relativa del Consejo en sus diversas formaciones, que el Consejo Europeo decidirá mantener, dependerá mucho de las competencias de coordinación a escala nacional, que corresponderán a los miembros del Consejo de Asuntos Generales. Como es bien sabido, se trata de un tema de derecho constitucional, particularmente delicado en los gobiernos de coalición, pero que plantea de manera general el tema de la jerarquía entre ministros de los respectivos gobiernos nacionales. Son este tipo de dificultades, y en particular las resistencias de los ministros «técnicos», las que han causado el rechazo del proyecto de Consejo Legislativo.

Se puede concluir que el Constituyente no ha conseguido realizar la reforma del Consejo, cuya capacidad de decisión es tan importante para el buen funcionamiento de la Unión ampliada.

VI. LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN AMPLIADA

Puede parecer extraño mencionar en este contexto el tema de la implementación del derecho de la Unión. Pero se trata de una cuestión que toma con la ampliación una importancia todavía más grande que en la Unión de doce o quince estados miembros (Nicolaides, 2003). En el caso de la ampliación a diez nuevos estados (y la perspectiva de la entrada más o menos cercana de otros) se plantea no solamente la cuestión del número de estados, lo que *per se* multiplica las dificultades, sino también el tema de la adaptación de las instituciones y de la Administración a un ordenamiento jurídico basado en el derecho, después de tantos años, para la mayoría de los nuevos estados, de regímenes autocráticos. Considerando las diferencias de experiencia histórica, de culturas y de tradiciones entre los nuevos estados miembros y los miembros originales o que se han adherido antes, es necesario crear y reforzar un marco de confianza entre ellos. Un elemento básico que dicta en particular la aplicación de una de las reglas fundamentales del mercado interior, pero que encuentra también una aplicación en otros sectores, es el reconocimiento mutuo de las normas nacionales, en la espera de, o como substitución a, la armonización completa. Sin la seguridad de que esas normas son aplicadas por las autoridades nacionales en conformidad con los principios constitucionales del ordenamiento jurídico comunitario, en particular el principio de no discriminación, no se puede esperar una realización efectiva del mercado interno ni el desarrollo, por ejemplo, de la cooperación en materia de justicia criminal y de policía. No se trata solamente de poner al día un arsenal legislativo,

sino de asegurar una aplicación administrativa y judicial correcta de la norma a todos los niveles. Un tema que se conoce en el lenguaje comunitario como del *institution building*, una de las tareas principales con la adaptación de las legislaciones, de los acuerdos «europeos» que han preparado los candidatos a la adhesión. Y si es verdad que la cuestión no se resuelve con medios jurídicos, no es dudoso que éstos puedan contribuir a realizar el objetivo de una aplicación más correcta y leal de las reglas de la Unión.

La Constitución confirma, en su artículo I-37, el papel central de los estados miembros en la aplicación del derecho de la Unión. Se trata del principio de administración indirecta de este derecho, sin perjuicio de las tareas que puede ejercer la Comunidad en determinadas políticas. Las ideas en materia de centralización o descentralización de la aplicación del derecho comunitario pueden variar en el tiempo, como lo revela, por ejemplo, la evolución hacia una descentralización en la política de la competencia. Además, hoy la elección no es entre la Comisión o los estados y sus subdivisiones constitucionales, sino que, muy a menudo, intervienen agencias autónomas, con personalidad jurídica en varios sectores, como nuevos instrumentos de la *Gouvernance* de la Unión (Della Cananea, 2004). Ahora bien, el Constituyente se ha ocupado solamente de forma marginal del tema de la aplicación uniforme del derecho de la Unión y, en general, de la organización y de los recursos jurisdiccionales, considerando la obra importante de reforma del sistema jurisdiccional realizada en Niza (Louis, 2004) y todavía incompletamente puesta en práctica. No obstante, la Constitución, en su artículo I-29, impone a los estados miembros el establecimiento de las vías de recurso necesarias para asegurar una protección jurisdiccional efectiva en los sectores cubiertos por el derecho de la Unión, una disposición conforme al principio de subsidiariedad que fue calificada como «absolutamente innovadora» (Tizzano, 2004), y también refuerza, en el artículo III-362, párrafo 3, la posibilidad de sancionar al Estado que no haya cumplido en el plazo previsto con la obligación de implementar una ley marco (ex directiva). Ni la Convención, ni la CIG han tratado de reforzar el mecanismo existente para la interpretación uniforme del derecho comunitario: el reenvío prejudicial. Como es sabido, este mecanismo original se basa en la cooperación de las jurisdicciones nacionales con el Tribunal de Justicia de la Unión. Si esas jurisdicciones, cuando deciden en ultima instancia, no cumplen con su obligación de referir al Tribunal cuestiones de interpretación (o de validez) del derecho comunitario, el mecanismo no funciona. El Tribunal ha indicado recientemente dos soluciones posibles a esta situación: una consiste en la acción de la Comisión por incumplimiento de sus obligaciones por parte del Estado, la otra, en un recurso de la persona privada por responsabilidad extracontractual contra el Estado. Esos dos remedios tienen límites, y el particular, actuando ante el tribunal nacional, no obtendrá necesariamente satisfacción. Una posibilidad invocada en la doctrina sería crear un recurso en casación ante el Tribunal de Justicia en contra de sentencias nacionales violando el derecho de la Unión. Esta sugerencia, que no tiene muchas posibilidades, por su carácter centralizador, de ser adoptada en un plazo breve por los estados en una CIG de revisión del Tratado-Constitución, plantea el problema de la transformación del sistema jurisdiccional basado en la cooperación entre jurisdicciones (nacionales y de la Unión) en un sistema que haría del Tribunal de Justicia algo similar al Tribunal Constitucional de una Federación. Quizá sea éste el precio para que se pueda seguir hablando en el futuro de un derecho de integración en la Unión ampliada.

VII. ¿UNA UNIÓN MÁS INTERGUBERNAMENTAL?

Los comentaristas de la Constitución subrayan muy a menudo los pasos hacia lo intergubernamental realizados por la Constitución. Así, algunos autores mencionan que la reforma «cambia el equilibrio actual al favorecer claramente el aspecto intergubernamental» (Dehousse *et al.*, 2004). Una autora se pregunta si «en la nueva Unión constitucionalizada, el "modo comunitario" no será en adelante dominado por el "modo intergubernamental" (Rossi, 2004)». La profesora Mangas muestra su "perplejidad", al notar «que un proyecto denominado "Constitución Europea" incluye más elementos internacionales que "comunitarios" (Mangas Martín, 2004)». El profesor Soldatos observa que la constitucionalización del Consejo Europeo desplaza el centro de gravedad de un Gobierno europeo hacia un esquema intergubernamental (Soldatos, 2004). Hablando más específicamente de la parte relativa a la PESC, el profesor Wessels evoca las revisiones sucesivas de la Constitución *upwards in a ladder with ever refined modes of intergovernmental governance from soft to harder variations* (Wessels, 2004). Podríamos multiplicar las citas.

Antes de proponer unas breves observaciones al respeto, quisiéramos aclarar la significación de la palabra «intergubernamental»

en este contexto. No basta para calificar un proceso de intergubernamental el hecho de que sea el Consejo, institución representativa de los gobiernos, el que tenga la ultima palabra en el caso considerado (*contra*, Gautron, 2004), incluso si se pronuncia por unanimidad. El Consejo es una institución comunitaria (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2004). La caracterización de un proceso como «comunitario» o «intergubernamental» depende de la participación más o menos significativa (proposición de la Comisión, codecisión del Parlamento, control del Tribunal) de las otras instituciones en la decisión y en el control de su legalidad, así como de su respeto; unas características del método comunitario. Tampoco es conveniente calificar de órgano internacional una institución como el Consejo Europeo, aunque actúe de manera más intergubernamental que «comunitaria», en el sector de la PESC. Por otra parte, la referencia al modo comunitario en el artículo 1, que define la Unión, introduce una presunción de aplicabilidad de este modo en todo el campo de la Constitución, y no se puede descartar una práctica facilitada, por ejemplo, por la vía de acuerdos interinstitucionales que permita una evolución en esta dirección, una evolución, claro está que únicamente será completa por una revisión de la Constitución.

La creación de la figura de ministro de Asuntos Exteriores plantea un problema específico al respeto. Es una figura híbrida: por una parte, encargado de la PESC como mandatario del Consejo Europeo y presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, por otra parte, vicepresidente de la Comisión, miembro del colegio y encargado de las relaciones exteriores «comunitarias». El papel de la Comisión como tal en la PESC, ya limitado en la situación actual, será todavía más reducido, pero, como indica la profesora Rossi, la nueva situación puede degenerar en conflictos entre el presidente del Consejo Europeo, en su papel de representación de la Unión en materia de PESC, y el presidente de la Comisión, encargado de definir la orientación de la acción de la Comisión, aunque puede también evolucionar hacia un sistema de colaboración y de influencias recíprocas (Rossi, 2004; Triantafyllou, 2003).

La profesora Rossi pone de relieve lo que llama la «paradoja del modo intergubernamental» al evocar la tendencia de los gobiernos, por su desconfianza frente a la Comisión, a crear mecanismos intergubernamentales, pero, al mismo tiempo, su reticencia a reconocerles la autonomía y las competencias necesarias para conducir una acción eficaz. En otras palabras, la creación del ministro de Asuntos Exteriores podrá ser un éxito si éste no invade la esfera de responsabilidades de los (grandes) estados que todavía reivindican la expresión de una política exterior autónoma. No se puede sobrevalorar, a pesar de las diferencias que no se pueden negar entre las dos funciones, la importancia de la creación del ministro de Asuntos Exteriores en comparación con el papel del actual alto representante-secretario general.

Una incertidumbre análoga existe en cuanto al papel del presidente del Consejo Europeo como factor de intergubernamentalización de la Unión. ¿Actuará de verdad como *chairman* de dicho Consejo, de acuerdo con el texto de la Constitución resultado del compromiso realizado en la Convención, o se perfilará como un rival del presidente de la Comisión en la programación de las actividades de la Unión? Toda predicción es difícil al respecto.

Por otra parte, cabe mencionar, aunque brevemente, que la Constitución consolida las posiciones de la Comisión como institución iniciadora de la legislación, del Parlamento Europeo en su función de colegislador de la Unión y del Tribunal en todo el espectro del espacio de libertad, seguridad y justicia. Son elementos importantes en la afirmación del modo comunitario. Pero no se puede disimular que los elementos de complejidad de la estructura y de la organización de poderes que deriva de la Constitución, y en particular la distinción que permanece entre la PESC y los demás sectores de la política exterior, no responden a los imperativos de la Gouvernance de la Unión ampliada.

VIII. CONCLUSIÓN

Paolo Ponzano observa que «el sistema institucional de la Unión no será globalmente más simple que el sistema actual» (Ponzano, 2004). No es precisamente lo que se podía esperar en el contexto de la ampliación.

Durante cinco años (hasta el 1 de noviembre de 2009), el sistema de votos en el Consejo será el que se elaboró en Niza, y hasta 2014 la Comisión tendrá un numero de miembros demasiado importante para funcionar en condiciones satisfactorias como un organismo colegial e independiente. Pero quizá la práctica contribuirá a matizar esta apreciación. Mucho dependerá de la personalidad del presidente de la Comisión y de la actitud de los estados a su respecto.

Importantes interrogantes subsisten también con referencia al *modus operandi* de las nuevas disposiciones institucionales (institucionalización del Consejo Euro-

peo, presidencia «permanente» y ministro de Asuntos Exteriores) y, como se sabe, el interrogante más grande reside en la incógnita relativa a la entrada en vigor de la Constitución.

Claramente, la obra de reforma no se acabó con la conclusión de la CIG. Otros pasos serán necesarios para continuar el proceso de constitucionalización. Es de lamentar que ni la Convención ni la CIG hayan tenido el valor político de proponer un proceso de revisión general que no suponga la ratificación unánime de los estados miembros. Este proceso era un mecanismo difícil de manejar en la Comunidad antes de la ampliación. Será todavía más difícil en una Unión de 25 o más estados miembros.

NOTAS

(1) Véanse las resoluciones del 25 de octubre de 2000, sobre la constitucionalización de los tratados (A5-0289/2000) y del 31 de mayo de 2001, sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea (A5-0168/2001).

(2) Véanse artículo III-271, parrafo 3 del Tratado Constitucional.

(3) Decisión 94C 105/01, del 29 de marzo de 1994, GU, C 105, 13 de abril de 1994.

(4) Tal y como resulta de los principios adoptados en Niza (artículo 3 del Protocolo sobre la Ampliación y Declaración relativa a la ampliación), aplicados en el artículo 12 del Acta de Adhesión, y confirmados por el Protocolo n.º 34 a la Constitución, sobre provisiones transitorias.

(5) Además, la autora citada critica la reponderación de Niza por haber dado «un peso desproporcionado a España en relación con los cuatro grandes» (MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, 2004).

(6) Artículo IV-444.

(7) Véase *Comunicación de la Comisión: Una Constitución para la Unión*. Opinión de la Comisión, en virtud del artículo 48 del Tratado sobre la Unión Europea, sobre la reunión de una Conferencia de los Gobiernos de los Estados miembros en vista de revisar los tratados, COM (2003) 548 final, 17 de septiembre de 2003.

(8) Véase artículo I-25 del proyecto de la Convención.

(9) Véase artículo I-26 del proyecto de la Convención.

(10) Se trata de un proyecto de constitución elaborado por un grupo limitado de funcionarios de la Comisión, bajo la responsabilidad del presidente Prodi, y publicado en diciembre de 2002. Véase «*Pénélope*». *Projet de Constitution de l'Union européenne*, A. MATTERA (dir.), Paris, Clément Juglar, 2003 y *La Tela di Prodi. Una Costituzione per un' Europa più democratica*, a cura di G. TOGNON, Milán, 2003.

(11) Artículo III-365, parrafo 1.

(12) Artículo III-347.

(13) CIG 87/04 ADD 2, Declaración al Artículo I-24, parrafo 7.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2003), «Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents», *Integration*, número 4.

CONSTANTINESCO, Vlad (2001), «Le processus décisionnel et l'assouplissement des coopérations renforcées», en CONSTANTINESCO, V.; GAUTIER, Y., y SIMON, D., *Le Traité de Nice. Premières analyses*, Strasbourg, Presses Universitaires: 117-129.

DEHOUSSE, Franklin (2001), «Le Traité de Nice et la Déclaration de Laeken», *Courrier hebdomadaire*, CRISP, Bruxelles, n.º 1735.

DEHOUSSE, Franklin; COUSSENS, Wouter; GARCÍA, Jordi, y VAN DEN BRULE, Pierre (2004), «Les résultats de la Conférence intergouvernementale 2003-2004», *Courrier hebdomadaire*, CRISP, Bruxelles, n.º 1847.

DEHOUSSE, Renaud (2003), «La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir?», en *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. 1, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles: 95-107.

DELLA CANANEA, Giacinto (ed.) (2004), *European Regulatory Agencies*, ISUPE, París.

DELOCHE-GAUDEZ, Florence (2001), «The convention on a Charter of Fundamental Rights: A method for the future», *Notre Europe, Studies and Research*, n.º 15.

DONY, Marianne (2003), «La majorité qualifiée au Conseil du traité de Rome à la Convention sur l'avenir de l'Union», *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. 1, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles: 139-164.

FERRARI-BREEUR, Christine (2004), «La Convention: évaluation d'une méthode de changements constitutionnels dans l'Union européenne», en PHILIP, C. H. y SOLDATOS, P. (dir.), *La Convention sur l'avenir de l'Europe*: 1-21.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo (2003), «Sobre la conveniencia (o no), dada la ampliación que viene (2004, 2007, ...), de renunciar al Compromiso de Luxemburgo», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, número 11, abril. Suplemento: 2-9.

GAUTRON, Jean-Claude (2004), *Droit européen*, Mémentos Dalloz, París, 11ª ed.: 68.

JACQUÉ, Jean-Paul (2004), «The Principle of Institutional Balance», 41 CMLRev.: 383-391.

JOPP, Mathias, y MATL, Saskia (2004), «Dir Reform der Institutionen und Verfahren-Ist die Europäische Union "fit" für die Erweiterung?», en LIPPERT, Barbara (dir.), *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Nomos, Baden-Baden.

LOUIS, Jean-Victor (2002), «The reform of the treaties and the Convention on the future of Europe», en *Waseda Proceedings of Comparative Law*, vol. 5, Tokio: 340-359.

— (2004), «La fonction juridictionnelle. De Nice à Rome et au-delà…», en DE SCHUTTER, Olivier, y NIHOUL, Paul (dir.), *Une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Larcier: 119-140.

MAGNETTE, Paul (dir.) (2004), «Réformer l'Europe: La Convention européenne», *Politique européenne*, Paris, L'Harmattan, n.º 13.

MAGNETTE, Paul, y NICOLAÏDIS, Kalypso (2003), «Petits et grands Etats dans l'Union européenne: réinventer l'équilibre», *Notre Europe, Etudes et Recherches*, n.º 25, mayo.

MANGAS MARTÍN, Araceli (2004), «El método comunitario: La reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional», en *Revista General de Derecho Europeo*, http://www.iustel.com/revistas/detalle_revista.asp?id_revistas=13, 1-31.

MANGAS MARTÍN, Araceli, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (2004), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 4.ª edición.

MATTERA, Alfonso (2004), «La composition de la Commission», en ROSSI, L. S. (dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de traité-constitution*, Bruxelles, Bruylant: 157-167.

NICOLAIDES, Phedon (2003), «Preparing for accession to the European Union: How to establish capacity for effective and credible application of EU rules?», CREMONA, Marise (dir.), *The Enlargement of the European Union*: 43-78.

PONZANO, Paolo (2003), «La Commission européenne: sa composition et son rôle dans le système institutionnel de l'Union», *Europa: Novas Fronteiras*, n.º 13/14, enero-diciembre: 45-55.

— (2004), «La réforme des institutions de l'Union européenne dans le cadre du Traité constitutionnel», *Revue de Droit de l'Union européenne*: n.º1: 25-38.

ROSSI, Lucia Serena (2004), «Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre ins-

titutionnel dans le projet de traité-constitution», en ROSSI, L. S. (dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant: 117-144.

SCHOUTHEETE, Philippe de, y WALLACE, Helen (2002), «Le Conseil européen», *Notre Europe, Etudes et Recherches*, n.º 19, septiembre.

SOLDATOS, Panayotis (2004), «L'érosion structurelle et fonctionnelle de la Commission européenne: une fissure dans la méthode communautaire», en PHILIP, C. H., y SOLDATOS, P. (dir.), *La Convention sur l'avenir de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant: 43-87.

TIZZANO, Antonio (2004), «La Cour de Justice dans le projet de Constitution européenne», en ROSSI, L. S. (dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de traité-constitution*, Bruxelles, Bruylant: 169-183.

TRIANTAFYLLOU, Dimitris N. (2003), *Le projet constitutionnel de la Convention européenne*, Bruxelles, Bruylant.

WESSELS, Wolfgang (2004), «Sant constitutionel or intergovernmental trap? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign and Security Policy», en *Altnenland: The Constitution of Europe in an American Perpective*, New York-Pricenton. Conferencia no publicada.

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LA AMPLIACIÓN

Francisco ALDECOA LUZARRAGA

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El proceso permanente de ampliación en el que ha entrado la Unión Europea y la aprobación de la Constitución Europea son parte de un mismo proceso político, en el que la Constitución se convierte en la clave del éxito de la ampliación. Ésta cuenta con los elementos necesarios para despejar las incógnitas que plantea la ampliación en relación con la vertebración política europea, la pervivencia del proyecto político y la capacidad de la Unión Europea para de hacer frente a sus nuevas responsabilidad internacionales.

Palabras clave: Unión Europea, ampliación, Constitución Europea.

Abstract

The ongoing enlargement process that the European Union has embarked upon and the approval of the European Constitution are part of the same political process, in which the Constitution has become the key to the success of enlargement. This has the necessary elements to clarify the unknowns raised by enlargement in relation to European political structuring, survival of the political project and the capacity of the European Union to address its new international responsibilities.

Key words: European Union, enlargement, European Constitution.

JEL classification: F02, F15.

I. CONSIDERACIONES GENERALES: AMPLIACIÓN Y CONSTITUCIÓN

EL 29 de octubre de 2004, veinticinco estados miembros de la Unión Europea y tres candidatos firmaban el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (1). Para su vigencia efectiva —como pronto, en noviembre de 2006— habrá que esperar a su ratificación por los veinticinco estados miembros. En la fecha en que escribimos, tres estados ya lo han ratificado por vía parlamentaria: Lituania, Hungría y Eslovenia. Recientemente, el 20 de febrero de 2005, los españoles lo hemos ratificado mediante referéndum, siendo ésta la primera consulta popular de las once previstas (2).

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la ampliación a diez nuevos estados en 2004 no son sino dos manifestaciones del mismo proceso político europeo. La construcción europea cambia de naturaleza con cada una de sus ampliaciones, así como con las profundizaciones. Por la especial naturaleza de esta ampliación, se inicia una mutación del modelo de la Unión en el seno de un proceso constituyente. La idea de la Constitución Europea entra en el debate político reciente como una reacción a la realidad acuciante de esta gran ampliación (Andréani, 2004).

La experiencia histórica nos muestra que cada una de las ampliaciones europeas ha venido acompañada de una profundización de similar alcance, ya que para asimilar el incremento y la diversidad creciente que aportan los nuevos miembros es necesaria «más Europa» (Aldecoa, 2002). En los últimos años del proceso político europeo, sin embargo, el vector político de las ampliaciones ha cambiado de naturaleza. Ya no se trata de un fenómeno puntual que ocurre cada cierto tiempo, sino que la Unión Europea se mueve en un horizonte permanente de ampliación, con el objetivo de lograr la unificación del conjunto del continente europeo (Drévet, 2000). Por ello, esta ampliación permanente exige la profundización política de una Constitución para Europa para adaptar la Unión a un nuevo contexto cambiante.

Siendo la ampliación una de las causas que conduce a la constitucionalización europea, se acepta la sugerencia del Parlamento Europeo de que los estados candidatos participen en el proceso de reflexión sobre el futuro de Europa que desembocaría en la redacción del Tratado Constitucional (Méndez de Vigo, 2005). Así se consensuaba entre todos, viejos y futuros estados miembros, la primera respuesta a este gran desafío político de la ampliación: el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Su primera finalidad es ésa: simplemente que la ampliación sea un éxito. Para ello, da respuesta a los principales desafíos ante los que se encuentra la Unión Europea de veinticinco o veintio-

cho estados miembros: la vertebración política de la Unión Europea, la pervivencia del proyecto europeo y el modelo europeo de sociedad, y el reforzamiento del papel de la Unión ampliada en el nuevo entorno internacional.

II. LA AMPLIACIÓN COMO OPORTUNIDAD PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La ampliación, ante todo, es una gran empresa política: su finalidad es la paz y la estabilidad en Europa Central y Oriental tras el fin de los regímenes socialistas. La adhesión de nuevos estados, en este caso, se ha revelado como un poderoso instrumento transformador y estabilizador del entorno próximo (Leonard, 2005). El objetivo de esta ampliación encuentra una nueva intencionalidad: la unificación de Europa. Es la primera vez en la historia que se crea una organización política sin violencia, una organización con voluntad de aglutinar Europa en torno a un conjunto de valores y un modelo político y de sociedad (Landelius, 1991).

Desde antes incluso de la caída del Muro de Berlín, la entonces Comunidad Europea fue consciente de su obligación política y moral de recibir a estos estados en su seno y terminar con la división producida por la Segunda Guerra Mundial (3). Para los politólogos, la relevancia de esta ampliación no reside sólo en sus efectos económicos, sino principalmente en los políticos: una Europa numerosa puede perder en coordinación institucional lo que gana en peso político (Tortella, 2003).

En términos económicos, la Unión sólo incrementará en un 5 por 100 su PIB. Sin embargo, el desafío político es enorme: en 2004 se han añadido diez nuevos estados miembros, con cerca de setenta y cinco millones de habitantes, y en 2007 se incorporarán dos estados más, con otros cerca de treinta millones de habitantes. Con el horizonte previsto de nuevas adhesiones, podemos encontrarnos en la situación de que en sólo seis años la Unión haya doblado el número de sus integrantes, pasando de 15 estados en 2004 a 30 en 2010. Los nuevos miembros, además, incorporan estructuras políticas, económicas y sociales muy dispares, y la diversidad existente en el seno de la Unión se incrementará exponencialmente: lenguas, historias, culturas, visiones de Europa, concepciones de las relaciones internacionales...

Al día de hoy es un interrogante cómo asimilará la Unión esta ampliación, cómo se verá transformada en su naturaleza, en su proyecto, en su funcionamiento y en sus dinámicas políticas (Aldecoa, 2004). Aun cuando los efectos políticos reales no se conocerán hasta dentro de varios años, pueden anticiparse algunos de los retos inmediatos en términos de gobernabilidad, de funcionamiento de la estructura institucional, de cohesión social y de crecientes responsabilidades internacionales.

El desafío político fundamental con el que se enfrenta la Unión Europea es transformar las incógnitas que se abren tras la ampliación de 2004 y las posteriores en oportunidades. ¿Cuáles son esas incógnitas? A nuestro juicio, son de cuatro órdenes: *a*) ¿será posible que la unificación se vertebre desde el punto de vista del modelo político?; *b*) ¿en qué medida se compartirá por todos los miembros un mismo proyecto político común y unos valores sobre los que se sustente?; *c*) en definitiva, ¿pervivirá el modelo europeo de sociedad de bienestar?, y *d*) ¿conseguirá la unificación sobrevivir a la aparente división gubernamental del papel de Europa en la sociedad internacional?

En resumen, el gran interrogante es si la Unión Europea será capaz de afrontar su unificación; si su modelo actual, creado tras cincuenta años de integración progresiva, es viable para el conjunto de Europa. La ampliación es, ante todo, una estructura de oportunidad para la Unión, ya que le da la posibilidad de profundizar su modelo político y social, de incrementar los mercados y las oportunidades de negocio y, al convertirse en el tercer grupo humano del planeta, tener un papel fundamental en la política internacional.

Ya desde hace años considerábamos que la única forma en que la Unión Europea podía hacer frente al enorme reto de su unificación era con una profundización de envergadura, que conllevase incluso un cambio de modelo de integración (Aldecoa, 2002). Ésa es precisamente la vía que ha seguido la construcción europea a través de su constitucionalización en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Las incógnitas de la ampliación irán desvelándose a partir de la puesta en marcha de las previsiones de la Constitución Europea, que permite que se transformen las debilidades en auténticas oportunidades y fortalezas para los próximos años.

III. DE LAS AMPLIACIONES A UN PROCESO PERMANENTE DE AMPLIACIÓN

La oleada de ampliación del 1 de mayo de 2004 no es sino la primera del proceso permanente de ampliación de *Una Europa*, que posiblemente para 2015 reúna a unos cuarenta estados miembros.

En el proceso político europeo se produce un cambio significativo: se pasa de que las ampliaciones sean hitos puntuales de adhesión de nuevos estados a que la Unión se desenvuelva en un horizonte permanente de ampliación, horizonte que es susceptible de condicionar al menos la política europea de los próximos diez años.

En el momento actual quedan aún por adherirse los siguientes grupos de países:

a) *Los tres participantes en el gran proceso de ampliación que no se integraron en 2004: Bulgaria, Rumania y Turquía*. Tras la conclusión satisfactoria de las negociaciones de adhesión con Bulgaria y Rumania el pasado 14 de diciembre de 2004, el Consejo Europeo en Bruselas decidía la firma del Tratado y actas de adhesión y la entrada efectiva de estos países el 1 de enero de 2007 (Consejo Europeo, 2004). Bulgaria y Rumania firmarán los tratados y actas de adhesión el próximo 25 de abril de 2005 en Luxemburgo. Ese mismo Consejo Europeo examinaba, una vez más, la delicada cuestión política de la apertura de negociaciones con Turquía. En medio de una considerable polémica pública, establecía la fecha de 3 de octubre de 2005 para comenzar las conversaciones de adhesión, siguiendo la fórmula del «sí pero». En cualquier caso, la prosecución del proceso de negociación con Turquía queda sujeta a avances satisfactorios en la vía de las reformas políticas. Así, un retroceso en términos de democracia o protección de los derechos humanos tendría como consecuencia su suspensión.

b) *Los estados de los Balcanes Occidentales*: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Serbia-Montenegro y Albania son «candidatos potenciales» a la adhesión desde el Consejo Europeo de Feira de 2000. En su «Segundo Informe sobre el Proceso de Estabilización y Asociación del Sudeste de Europa», de 26 de marzo de 2004, la Comisión establece que el proceso de ampliación se extenderá a Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro tras la adhesión de Bulgaria y Rumania en 2007, y les anima, por tanto, a que presenten sus solicitudes de adhesión. Croacia presentaba su solicitud de adhesión el 20 de febrero 2003, y en abril de 2004 recibía el dictamen positivo de la Comisión. Se fijaba como fecha de comienzo de las negociaciones de adhesión el 17 de abril de 2005, con la condición de que colaboren con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (Consejo Europeo, 2004). Macedonia, a su vez, presentaba su solicitud el 22 de marzo de 2004. Se confirma así la promesa de adhesión de la Unión hacia estos países si avanzan en la senda de las reformas. En el caso de Croacia, se pronostican unas negociaciones cortas, pero en países como Macedonia o Bosnia-Herzegovina la adhesión aún se percibe lejana, ya que se encuentran desplegadas en sus territorios fuerzas internacionales para la consolidación de la paz.

c) *Los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC): Islandia, Liechstenstein, Noruega y Suiza*. Los tres primeros ya están estrechamente ligados a la Unión a través del Espacio Económico Europeo, que implica el pleno acceso al mercado interior y la participación en la mayoría de las políticas comunes. Sólo se encuentran excluidos de los aspectos políticos de la integración, así como de la decisión política en el seno de las instituciones. En los últimos tiempos, se percibe un estado de opinión crecientemente favorable a la adhesión en Noruega, por lo que no se descarta que este país presente de nuevo próximamente su candidatura, a pesar de que rechazó en referéndum por dos veces su ingreso en la Unión (4). Suiza, siendo parte de la AELC, no lo es del Espacio Económico Europeo, pero mantiene una compleja constelación de acuerdos comerciales, de libre circulación, de cooperación científica y técnica, etc., con la Unión. En 2001 rechazaba en referéndum proseguir por la vía de la adhesión, por el deseo de mantener su independencia política. Estos países desarrollados no tendrían ningún inconveniente en ingresar en la Unión si lo desearan. Su adhesión sería rápida, al ser plenamente democráticos y estar en gran medida integrados económicamente con la Unión.

d) *Los microestados: Andorra, San Marino y Mónaco*. Resulta posible considerar su adhesión formal a la Unión, aunque de hecho se encuentran ya estrechamente vinculados a ésta a través de las estrechas relaciones bilaterales que mantienen con algunos de los estados miembros. Incluso, los tres han adoptado el euro como moneda propia. A pesar de su escaso peso relativo, si solicitaran el ingreso en la Unión, nada impediría su adhesión formal como miembros de pleno derecho de Naciones Unidas que son.

e) *Los estados de Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán*. Ninguno de ellos es candidato a la adhesión, ni se prevé que lo sean próximamente, ya que se encuentran lejos de cumplir los requisitos de Copenhague. Sin embargo, alguno de ellos han manifestado su voluntad de unirse un día a la Unión Europea. Así, el presidente de Georgia, Saakhsvili, ha manifestado en numerosas ocasiones su intención de solicitar la adhesión a la Unión. Tras el cambio de Gobierno en Ucrania,

el nuevo presidente, Yushenko, anunciaba, el 23 de febrero de 2005, ante el Parlamento Europeo que pedirá el ingreso en la Unión próximamente. Desde el punto de vista de su adhesión a la Unión, se trata del grupo más complejo; algunos de esos estados, los caucásicos, ni siquiera son considerados por algunos como estados europeos, a pesar de que lo desmiente el hecho de que todos sean miembros del Consejo de Europa. Su ingreso en la Unión no se prevé por el momento por parte de las instituciones europeas, quedando Rusia, en cualquier caso, excluida en la mayor parte de los análisis.

En diez años, la Unión Europea podría contar con cerca de cuarenta integrantes, quedando para esa fecha aún fuera el quinto grupo de estados. En el proceso político europeo se percibe que ésta no es una ampliación más, equiparable a las tres anteriores, sino que abre un proceso político de unificación permanente y progresiva, como muestra la acumulación de solicitudes de adhesión, los distintos procesos que se superponen y la concurrencia de distintos tipos de candidatos.

La característica principal de este proceso permanente es que en las próximas oleadas de adhesiones ya no existirá homogeneidad ni en procedencia ni en experiencias históricas o datos macroeconómicos, ni tampoco en términos de un mismo objetivo político por parte de la Unión. Podrían coincidir en una misma oleada de ampliación estados muy heterogéneos entre sí, pertenecientes a distintos grupos; por ejemplo, estados desarrollados del Norte de Europa, como Noruega o Islandia, con alguno de los estados de la ex Yugoslavia. En cualquier caso, se ratifica la tesis de la atracción del modelo de la Unión y su poder transformador, ya que cada vez más estados quieren ser miembros de ella.

IV. LA AMPLIACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE: EL MANDATO DE LAEKEN

La ampliación es, indudablemente, uno de los principales factores que están detrás de la aceleración política interna que ha concluido en la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La adaptación de las instituciones europeas a un número mayor de miembros, fruto de la ampliación al Este, está en la agenda europea de reformas desde 1996. La incapacidad de los gobiernos de los estados miembros para consensuar la reforma de las instituciones en Amsterdam es la causa para la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de Niza, que tampoco solventa satisfactoriamente esta cuestión.

Levantado con la aprobación del Tratado de Niza el obstáculo formal a la ampliación, existía, sin embargo, el convencimiento generalizado de que no era la única reforma urgente que exigía la ampliación. Así, ya en el año 2000, el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Fischer, había subrayado la necesidad de refundar la Unión Europea para hacer frente a la ampliación, con los objetivos de clarificar el proyecto europeo y reforzar su modelo político (5).

El discurso de Fischer está en el origen de la adopción de la Declaración 23, aneja al Tratado de Niza, que abre un proceso de reflexión sobre el futuro y la finalidad de Europa y convoca una nueva Conferencia Intergubernamental para 2004, constituyendo un reconocimiento de sus límites y su incapacidad para servir de marco constitucional a la Europa unificada. Esa Declaración llama a participar a los estados candidatos en la reflexión a través del desarrollo de debates nacionales sobre el futuro de Europa.

Al margen de la adecuación o inadecuación de sus disposiciones institucionales, Niza resulta insuficiente porque esta ampliación no sólo va a afectar al funcionamiento de la Unión, sino también a su propio modelo político, que no se toca. Constatando los límites del método de Conferencia Intergubenamental, la Declaración contemplará la preparación de la reforma según un método distinto: el diálogo y la reflexión amplia primero y, luego, estructurada.

La Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, abre la segunda etapa de la preparación de la reforma prevista por la Declaración 23 (aneja al Tratado de Niza) para 2004, que sigue a la primera de debate abierto a toda la sociedad. Programada entonces por la Declaración 23, la Declaración de Laeken diseña la etapa del debate estructurado que había de servir de preparación a la Conferencia Intergubernamental de 2004.

La Declaración de Laeken consta de tres partes bien diferenciadas: una primera que sirve de contextualización, es decir, recuerda cuál es hoy la realidad de la Unión Europea y cuáles son los retos ante los que se encuentra y a los que ha de dar respuesta la reforma. En segundo lugar, reflexiona sobre el contenido material sobre el que debe versar la reforma por medio de unas sesenta y cinco preguntas, que son las que han surgido del debate en común de la primera fase.

Por último, la Declaración establece el procedimiento que debe

seguir esta segunda etapa de la reforma, una Convención. Se expone que la Unión se encuentra con tres retos que a la vez son oportunidades y que la colocan en una encrucijada. En primer lugar, la inminente ampliación a diez nuevos estados en 2004, que permite hablar de la unificación pacífica de Europa. Los otros dos retos no están separados de la ampliación: cómo acercar Europa al ciudadano y cómo reforzar el perfil internacional de la Unión Europea. El reforzamiento de la legitimidad política resulta más urgente en un momento de crisis y oportunidad como la ampliación. A la vez, una Unión Europea más grande, con mayor peso específico, sumado a la demanda creciente de Europa en el mundo, exige un mayor protagonismo internacional.

Dar respuesta a las incógnitas y retos de la ampliación, por tanto, es parte del núcleo fundamental del mandato que Laeken diseña para la Convención Europea, y con el acierto de que los propios sujetos de la ampliación son llamados también a participar en la reforma.

V. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CANDIDATOS EN LA CONVENCIÓN EUROPEA Y LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

La noción de *Una Europa* —la Unión ampliada— se anticipa en la Convención Europea y su proyecto de Constitución en la medida en que este órgano ha trabajado en una lógica post-ampliación, asociando en su tarea constituyente al conjunto de los futuros miembros de la Unión. El Consejo Europeo, en la Declaración de Laeken, abrió la puerta a la participación plena en la Convención de los estados candidatos con igual representación que los estados miembros, con la única excepción de que no podrían impedir el consenso (Consejo Europeo, 2001). Pronto esta restricción quedaría, de hecho, vacía de contenido, al decidir la Convención no votar sobre ningún aspecto, sino buscar el consenso (Duch, 2003).

La Convención Europea, que trabajó entre marzo de 2002 y junio de 2003, redactó, tras un amplio proceso de reflexión, un «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» (6). Constituye una innovación en el método de reforma de los tratados comunitarios, aliviando en buena parte el «déficit democrático» del poder constituyente europeo (Peters, 2004). Esto se logra a través de la incorporación de la legitimidad ciudadana (europea y nacional) a la intergubernamental, la apertura de sus trabajos y el contacto con la sociedad civil.

La Convención ha sido el primer órgano institucional europeo al que los candidatos se han incorporado, anticipando en cierta manera las consecuencias que la «revolución del número» tendría sobre el funcionamiento institucional de la Unión Europea (Lamassoure, 2004). Los trece estados candidatos enviaban los mismos representantes que los estados miembros: un representante del Jefe de Estado o de Gobierno y dos por cada uno de los parlamentos nacionales.

En las primeras sesiones, en las que se acordaron los modos de organización y trabajo de la Convención, los candidatos plantearon distintas demandas relativas a la incorporación de uno de sus miembros al Presidium y a la utilización de sus lenguas. Así se incorporó Alois Peterle, parlamentario nacional esloveno, en calidad de «invitado» al Presidium. Giscard le reconocería una contribución a los trabajos políticamente equivalente a la del resto (Giscard d'Estaing, 2003).

En las distintas etapas de la Convención, los representantes de los candidatos se asimilaron por completo a los demás miembros, no difiriendo fundamentalmente de las posiciones políticas de éstos. Se integraron así en las dinámicas políticas del órgano, participando plenamente en los trabajos y realizando importantes contribuciones al Proyecto de Tratado Constitucional (De Poncins, 2003).

Inicialmente, los representantes de los estados candidatos se mostraron un poco reacios a la idea de la redacción de una Constitución (Borrell, Carnero y López Garrido, 2003). A medida que han ido participando en la dinámica convencional, ganaron en confianza, convencidos de la necesidad de la Constitución. En los trabajos de los estados candidatos pueden distinguirse claramente dos etapas: antes y después del cierre de las negociaciones en diciembre de 2002. Tras esta fecha, tendrán posiciones más consolidadas y sólidas, y pasarán a defenderlas sin fisuras.

En la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2003-2004, los estados de la ampliación han desempeñado un papel relevante. El Consejo Europeo de Copenhague, que rubrica las negociaciones de adhesión, decide la plena participación en la CIG de los diez que iban a firmar en mayo siguiente, otorgando a los otros tres un estatuto de observadores (Consejo Europeo, 2002). Los diez estados que ingresan en 2004 se integraron desde el principio en las dinámicas de negociación, participando en coaliciones en defensa de

sus intereses nacionales (Franck y Pyzsna-Nigge, 2004). Esto se verá incluso en el papel destacado de la posición polaca en el fracaso de la CIG en el Consejo Europeo de Bruselas de 2003.

Formalmente, la Convención Europea no tenía más misión que la de preparar los trabajos de la CIG, único órgano decisor según los tratados. Sin embargo, el Proyecto de la Convención será tomado como «base de los trabajos» de la CIG (Consejo Europeo, 2003). De hecho, la CIG asume el proceso constituyente al hacer suyo el proyecto de la Convención: sus modificaciones desarrollan y perfeccionan el modelo propuesto. Incluso, para algunos, «mejorando de forma notable» el proyecto de la Convención (Mangas, 2005).

La Constitución Europea, elaborada a lo largo de dieciséis meses por la Convención Europea y retocada por la CIG, representantes ambas de *Una Europa*, es el instrumento que posibilitará la unificación. En primer lugar, hay que resaltar que esa Constitución no es un elemento extraño a los nuevos países adherentes, que han participado en su elaboración. Así la Constitución Europea, plasmación del proyecto común europeo, es tanto obra de los representantes de los ciudadanos actuales de la Unión como de los futuros y, en este sentido, resulta una anticipación de la Europa unificada del futuro.

VI. LA VERTEBRACIÓN POLÍTICA DE EUROPA EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

La primera pregunta es si la Unión, con la enorme y creciente diversidad derivada de la unificación, será capaz de mantener los niveles de integración alcanzados, e incluso avanzar más en la misma. Un viejo debate en la construcción europea apunta a que la ampliación tendrá el efecto de la dilución de la integración conseguida y que, inevitablemente, la Unión Europea derivará hacia un área de libre comercio.

Frecuentemente, el tema de las repercusiones políticas de la ampliación se considera sólo en términos de adaptación de instituciones y de los procesos de decisión. Existen importantísimos interrogantes también sobre la vigencia del actual modelo político de federalismo intergubernamental, sobre la relación entre eficacia y representatividad, sobre cómo reforzar la legitimidad política y el respaldo social de la integración europea, y sobre cómo seguir manteniendo el impulso de la integración. En definitiva, «¿cómo estructurar la vida política y el espacio político en una Unión ampliada?» (Consejo Europeo, 2001).

La aportación fundamental de la Constitución es que aborda la explicitación del modelo político de la Unión Europea, evolucionado a lo largo de cincuenta años. La Constitución supone una nueva etapa política y jurídica, vuelve a fundar la Unión (Mangas, 2005). Se pone fin a la convivencia de la Unión Europea con la Comunidad Europea y a la confusa estructura de pilares, quedando una única entidad política y jurídica con personalidad propia. Esa «nueva» organización se fundamenta en una doble legitimidad, de sus ciudadanos y de los estados que la componen. Funciona de acuerdo con un método propio, el federalismo intergubernamental, caracterizado por combinar métodos federales de integración con la cooperación intergubernamental (Aldecoa, 2002).

Se definen y clarifican las relaciones de la Unión con los estados que forman parte de ella, respetándose su identidad nacional y reconociéndose un mayor protagonismo a los parlamentos nacionales en la política europea, sobre todo en relación con el control del principio de subsidiariedad. En paralelo, se recoge en el Tratado, por primera vez, el principio de primacía del Derecho Comunitario sobre el nacional. La Constitución, además, avanza en la dirección del federalismo asimétrico, ya que se produce un reconocimiento explícito de las regiones en el artículo I-5, se les asocia a la formulación de políticas y se refuerza el protagonismo del Comité de las Regiones.

La vertebración política europea se completa a través de importantes mejoras en términos de democracia y eficacia. Los principales instrumentos para incrementar la democracia y la legitimidad del sistema político europeo son la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la colegislación del Parlamento Europeo y del Consejo, el ejercicio del poder presupuestario por estas dos instancias, el control político por parte de los parlamentos nacionales del ejercicio de las competencias y la introducción del novedoso título sobre la vida democrática de la Unión.

La Constitución lleva a cabo una clarificación del funcionamiento institucional europeo a través de la simplificación de sus reglas y procedimientos (Andréani, 2004). La variable de la eficacia también se ha reforzado mediante la práctica generalización de la mayoría cualificada como regla de decisión del Consejo, así como por la adopción del sistema de la doble mayoría para definir la mayoría cualificada. Este criterio permite más estabilidad y no tener

que revisar los votos de los estados miembros con cada nueva ampliación.

La flexibilidad será una realidad en la Unión de cuarenta estados. La Constitución Europea acoge y mejora el mecanismo existente de las cooperaciones reforzadas, habiendo entendido la Convención que es la herramienta básica para la profundización en una Unión ampliada. La misma Constitución es la garantía de la unidad del proyecto político común, que permitirá que no haya un divorcio entre una Europa laxa y un núcleo duro muy integrado, sino que asegurará dentro de un mismo marco político la coherencia del conjunto y la posibilidad de que, con el tiempo, todos puedan unirse a la vanguardia. Así se reforzará, a nuestro juicio, la tesis de que la flexibilidad sirve para permitir el avance del conjunto y que los más lentos no marquen el paso.

Desde un punto de vista del modelo político e institucional, la Europa unificada no puede funcionar sin Constitución, por la necesidad de adaptar las instituciones, reforzar su cohesión, legitimidad y eficacia, y seguir garantizando el impulso integrador.

VII. UN PROYECTO POLÍTICO Y SOCIAL A VEINTICINCO Y HASTA A CUARENTA

Otra de las grandes incógnitas de la ampliación es cómo va a afectar la incorporación de los nuevos miembros al proyecto político común y al modelo europeo de sociedad característico de la Unión Europea. Con la ampliación no se acrecientan sólo las diferencias económicas o sociales, sino también se introducen nuevas «visiones de Europa». Los nuevos miembros vienen de experiencias históricas muy diferentes (ex miembros de la URSS, del COMECON o no alineados) y, paradójicamente, muchos de los antiguos socialistas hoy son abiertamente atlantistas, liberales, intergubernamentales y contrarios al mantenimiento del Estado del bienestar.

Contra las posibles desnaturalizaciones del proyecto de integración común, una de las novedades introducidas por la Constitución, y aportada por la Convención, ha sido la explicitación del «por qué» la Unión y el «para qué» de la integración. Es la primera vez que se define el modelo propio de la Unión, que hace posible que cualquier ciudadano de ésta, sea del Norte o del Sur, del Este o del Oeste se sienta reconocido en el mismo.

Los valores de la Unión —los elementos que unen a los estados—, definidos en el artículo I-2, son el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores diferencian a la Unión de otras organizaciones internacionales, son un elemento fundador que permite calificar a la Unión de «Comunidad de valores» (De Poncins, 2003).

La formulación de estos elementos identificativos no es meramente retórica, ya que este artículo presenta importantes efectos jurídicos. Por una parte, se trata de valores jurídicamente cuantificables que los estados candidatos han de observar y compartir para poder convertirse en miembros de la Unión (artículo I-58); por otra, obligan igualmente a los ya miembros, de forma que su violación grave y reiterada desencadena el procedimiento de garantía democrática que puede llevar hasta la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión (artículo I-59).

La segunda frase del artículo I-2 dispone que «Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». Esta fórmula distingue elementos adicionales relacionados con los valores que describen el modelo europeo de sociedad. Algunos de ellos, como la solidaridad, permiten, por ejemplo, distinguir el modelo europeo del estadounidense (De Poncins, 2003). Igualmente, resulta fundamental la constitucionalización de la Carta de Derechos Fundamentales, que recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo.

Los objetivos consignados en el artículo I-3 recogen la finalidad —el «para qué»— de la Unión Europea; son los principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea. Son disposiciones generales y transversales que afectan a la Unión Europea en su conjunto y que dan forma al proyecto político común que lleva a estados y ciudadanos a conformar la Unión. Destaca sobre los demás el objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos; además se recoge el espacio de libertad, seguridad y justicia que la Unión ha de ofrecer a sus ciudadanos, así como las ventajas de un mercado único de libre competencia.

El tercer objetivo plasma una acertada definición, a nuestro juicio, de lo que es el modelo europeo de sociedad, un modelo económico en el cual el desarrollo y el

crecimiento se ponen al servicio de la cohesión y del progreso social. Así, el artículo I-3.3 contrapone en su formulación equilibradamente los valores que hacen referencia a la economía libre de mercado con los valores propios del modelo europeo de sociedad, como el pleno empleo, el progreso social, la protección del medio ambiente, la diversidad cultural y lingüística, y la cohesión económica, social y territorial basada en la solidaridad. Por último, en el artículo I-3.4 se expone que la Unión ha de llevar a cabo una actuación internacional conforme a los valores que la han hecho nacer y que llevan a la formulación de una política exterior de responsabilidad.

Ese consenso constitucional en torno a unos valores y unos objetivos visualiza que, aun con la creciente diversidad de la Unión y las distintas visiones de los estados miembros, existe una idea común de *Una Europa* a desarrollar progresivamente en los próximos años. A través de los valores y objetivos y de otras disposiciones dispersas a lo largo de todo el articulado, la Constitución consagra la pervivencia del peculiar modelo social europeo. Modelo que se distingue de los otros de la sociedad internacional como el americano o el asiático, y que se caracteriza por la intervención pública en el mercado al servicio de la sociedad (Aldecoa y Cornago, 1998, y De Poncins, 2003).

VIII. LA POLÍTICA EXTERIOR DE UNA UNIÓN AMPLIADA

Tras la ampliación, la dimensión exterior de la Unión Europea ha cambiado ostensiblemente: reúne a veinticinco estados miembros, constituyendo uno de los mayores bloques regionales del mundo. Es el tercer grupo humano del planeta, tras China y la India, y el primero organizado democráticamente. Va a reunir en su seno a casi la mitad de los estados plenamente democráticos de la tierra y en torno a un cuarto de los miembros de Naciones Unidas. Ahora el reto está en que la Unión no se conforme meramente con «ser», sino que sea una fuerza activa de la sociedad internacional de la globalización para transformarla (Leonard, 2005). Así se convierte en necesaria la consolidación del papel de *Una Europa* autónoma en la sociedad internacional de la globalización como factor de estabilidad y modelo de relación (Consejo Europeo, 2001).

La Unión se encuentra con nuevos desafíos derivados de su nuevo alcance geopolítico; ahora cuenta con frontera con Rusia, Bielorrusia y Ucrania, planteándose nuevas necesidades en términos de estabilidad al otro lado de las fronteras. En relación con la política exterior y de seguridad común y la política de defensa, igualmente se plantea la paradoja de que la entrada de los antiguos países socialistas puede desequilibrar la balanza de la orientación de la política exterior europea hacia el atlantismo.

La Unión Europea ampliada va a tener que hacer frente en la sociedad internacional de la globalización a responsabilidades crecientes, y ha de poner al servicio de ello la formulación de su política exterior. Entre los perfeccionamientos técnicos para una mejor política exterior, hay que citar el fin de los pilares, la formulación de un marco político para la acción exterior, siguiendo una política de responsabilidad, la flexibilización de la toma de decisiones y la creación de dos instituciones fundamentales: el ministro de Asuntos Exteriores y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

En la Constitución Europea, la Unión misma encuentra su razón de ser en el objetivo de llevar a cabo una acción exterior que contribuya a un mundo mejor (7). Esa misión se cumplirá formulando una política exterior de responsabilidad no desde lógicas de poder, sino desde una concepción basada en los valores europeos, de acuerdo con los principios y objetivos establecidos por la Constitución Europea en su artículo III-292. Éstos son el compromiso europeo con la promoción de la paz, los derechos humanos y la democracia, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas, y la regulación y el multilateralismo como marco de relación entre los estados.

En esta formulación se recogen, en buena medida, las características de la actuación exterior de la Unión, y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una «ética», una política exterior basada en valores (Smith, 2002). Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad y sostenibilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización (Rifkin, 2004).

Una de las incógnitas de la ampliación reside en cómo conseguir que no se produzca la aparente paradoja de que los antiguos países socialistas se conviertan en países atlantistas y desequilibren la opción europea de Europa. Una de las mayores innovaciones de la Constitución es haber alumbrado un consenso profundo y duradero entre los estados miembros que permite avances cualitativos en la defensa europea (Missiroli, 2004). Se prevé, por primera vez, no sólo

un instrumento para intervenir en crisis ajenas, sino medidas para la propia defensa.

La Constitución profundiza, por una parte, en el modelo de defensa actual, ampliando los supuestos para el desarrollo de las tareas de Petersberg de prevención y estabilización de conflictos. Por otro lado, introduce innovaciones para el desarrollo de una defensa propiamente europea, al margen de la OTAN. Así el artículo I-40.7 establece una alianza de defensa mutua, por la cual los estados miembros han de responder automáticamente a una agresión sufrida por otro Estado con todos sus medios civiles y militares, si el Estado agredido solicita su ayuda. Esta alianza ha de completarse con la cláusula de solidaridad del artículo I-43, por la cual se establece la obligación para la Unión Europea y los estados miembros de actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o sufre una catástrofe natural o de origen humano.

El artículo I-40.6 crea la «cooperación estructurada permanente» para los estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes. Además, se prevé una Agencia Europea de Defensa que responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa, y que conducirá al establecimiento de una política europea de capacidades y armamento. Esa Agencia Europea ha sido establecida ya en julio pasado, sin esperar a la vigencia efectiva de la Constitución (8). Finalmente, el nuevo Tratado Constitucional abre la puerta al establecimiento de cooperaciones reforzadas en materia de defensa.

Se han creado nuevas instituciones y mejorado mecanismos y procedimientos con el objeto de permitir la convergencia de posturas de los estados miembros que vaya configurando una política exterior común cada vez más generalizada. En conjunto, la Constitución recoge avances sustantivos en la política exterior europea que llevarán progresivamente a que la Unión pueda hablar con una sola voz en el mundo, y ser escuchada.

IX. LA POLÍTICA DE VECINDAD COMO ALTERNATIVA A LAS AMPLIACIONES FUTURAS

La ampliación sucesiva de la Unión tiene consecuencias diversas en el actor internacional. No sólo cambios cuantitativos, sino también cualitativos: nuevas fronteras, nuevos intereses, nuevas responsabilidades, nuevas preferencias. La presente ampliación conllevará, como primera consecuencia visible, una ampliación considerable del territorio y el cambio de sus fronteras. Por primera vez, la Unión Europea contará con frontera común con Rusia, y no sólo con ésta, sino también con Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, etc., lo que plantea importantes desafíos de seguridad.

Como la Unión no puede ofrecer la condición de miembros a todos los estados del Mediterráneo y de Eurasia, necesita una estrategia para organizar su entorno próximo que ofrezca a los vecinos todas las ventajas de la cooperación y numerosos incentivos (Wallace, 2003). El Tratado Constitucional presenta una innovación fundamental: en su primera parte, la constitucional, donde se regula el modelo político de la Unión (la *polity*), se contempla específicamente un título destinado en exclusiva a «la Unión y su entorno próximo». Esta previsión indirectamente viene a zanjar el debate sobre las fronteras últimas de la Unión.

Este título VIII regula, por vez primera en los textos fundacionales europeos, un marco privilegiado de relaciones de la Unión con su entorno, esto es, una política de vecindad de la Unión Europea. La relevancia de su ubicación es que la política de entorno próximo ya no es una característica de la política exterior de la Unión Europea, en cuyo caso se incluiría en su título correspondiente, el V de la parte III. Se convierte, por el contrario, en un rasgo del modelo político de la Unión que dibuja en torno a sí círculos concéntricos de relación (9).

La política de vecindad comenzaba a aplicarse tras el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, que incluía en la agenda política de la Unión el objetivo de estrechar las relaciones con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y la ribera Sur del Mediterráneo «sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio» (Consejo Europeo, 2002). Este mandato se plasmaba en una iniciativa de la Comisión de marzo pasado que buscaba adelantar la aplicación de esa innovación constitucional que es la política de vecindad para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada (10).

El objetivo de la política de vecindad es la creación de «un círculo de amigos», una zona de prosperidad, y de un entorno de vecindad amistoso en torno a la Unión Europea, con el que se mantengan relaciones estrechas y pacíficas, y que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de la adhesión. Va dirigida a los vecinos de la Unión ampliada: Rusia, los Nuevos Estados Independientes (NEI) occidentales y los países terceros mediterráneos. A cambio de que

se logren avances concretos en torno a las preocupaciones de seguridad de la Unión y se adopten las necesarias reformas políticas y económicas, la Unión promete «la perspectiva de la participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales».

Se trata, en definitiva, de transformar las fronteras en líneas no de separación sino de relación y exportar a estos países el esquema del actual Espacio Económico Europeo, en que los socios no miembros participan en todo salvo en los aspectos políticos de la Unión. Los europeos se comprometen a actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales, que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales.

El Consejo Europeo de Salónica mostró su apoyo al desarrollo de este nuevo marco de relaciones con los vecinos de la Unión, aprobando la iniciativa de la Comisión, e instó al Consejo y a la Comisión para que aceleraran estos trabajos. Con esa finalidad, la Comisión presentaba en julio una nueva Comunicación en la que evaluaba las posibilidades de poner en marcha ese instrumento de vecindad, con las medidas concretas y la financiación destinada a esta nueva política de vecindad de la UE (11). Posteriormente, la propia Estrategia Europea de Seguridad se propondrá también como objetivo el de crear seguridad en los países vecinos a través de la política de vecindad: «Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al Este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación» (Consejo Europeo, 2002)

La Estrategia asume así la política de vecindad formulada por la Constitución, que si bien no supone ninguna novedad en la práctica europea, se eleva ahora al rango constitucional y se convierte en un instrumento clave para la gobernabilidad global, al crear un marco de relación interregional institucionalizado y un espacio de prosperidad compartida con los vecinos más inmediatos.

X. CONCLUSIÓN: LA CONSTITUCIÓN POSIBILITA LA CONSECUCIÓN DE *UNA EUROPA*

La historia europea ha mostrado repetidamente que toda ampliación ha de ser acompañada por una profundización de igual alcance, convirtiéndose casi en una regla matemática. Una ampliación de la envergadura de la actual, en términos de número de nuevos miembros, de diversidad y de mantenimiento en el tiempo, exige aún más que una profundización. La Constitución Europea es la respuesta a esta ampliación, que hace necesaria una mutación del modelo político europeo para garantizar su éxito. Así, ampliación y constitucionalización son dos caras de un mismo proceso político.

La relevancia de que la Unión Europea haya experimentado el 1 de mayo de 2004 la mayor ampliación de toda su historia, a diez nuevos estados, no está sólo en lo que eso significa en sí mismo, sino en que supone el fin de una noción de Europa, que se iba haciendo a retazos por los que estaban dentro, y el comienzo de la aplicación de la noción de *Una Europa*, con la que se pone en práctica un nuevo diseño completo de Europa, realizado entre todos los que quieren participar en el proyecto político.

Lo importante del proceso constituyente en sí, y no sólo de la Constitución, es que se lleva a cabo en el seno de la Convención, órgano democrático y representativo de pueblos y estados, y no en una Conferencia Intergubernamental. Lo relevante de *Una Europa* no es que seamos más, ni que tengamos más PNB, ni incluso que se amplíen nuestras fronteras y cambie nuestra dimensión internacional en el mundo, sino que estemos unidos y que, precisamente cuando hemos estado unidos, hayamos puesto en marcha el proceso constituyente, el camino de *Una Europa*.

La ampliación puede plantear diversos problemas al funcionamiento político o a la cohesión económica y social, pero también puede ser parte de la solución para Europa y para el mundo, sólo depende de las condiciones en que se haga. La Constitución Europea contiene esas herramientas para transformar las incógnitas de la ampliación en éxitos. Va en la buena dirección al explicitar su modelo político, racionalizar su funcionamiento institucional, y definir y consensuar el proyecto político y el futuro papel de la Unión en la sociedad internacional de la globalización.

El éxito de la Convención es que plantea «más Europa» en la sociedad del bienestar y establece instrumentos para un modelo de gestión del planeta como un proyecto consensuado por los miembros actuales y los futuros. Europa ha cambiado irremisiblemente y sin posibilidad de volver atrás; necesita, en el momento de este cambio, reforzar su legitimación y fundamentación democrática y contar con los instrumentos que le permitan actuar eficazmente,

progresar mediante la integración diferenciada y, en última instancia, garantizar su supervivencia. Ante los desafíos políticos de la ampliación se pone de manifiesto que la Constitución es una precondición política para la ampliación.

El éxito de la ampliación, posible a través de la Constitución, presentará el potencial de consolidar a la Unión como un factor de estabilidad internacional y un modelo de relación. De ahí que la respuesta al interrogante último del proceso constituyente de «para qué Europa» sea: para hacer llegar a todo el planeta los beneficios del modelo de paz y prosperidad que ha creado. Así la nueva misión de Europa se convierte en la transformación de la sociedad internacional.

NOTAS

(1) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 29 de octubre de 2004, *DO C* 310, 16-12-2004.

(2) Con una participación del 42,32 por 100 del electorado, el 76,73 por 100 votaba a favor de la ratificación del Tratado Constitucional, mientras que se contabilizaba un 17,24 por 100 de votos en contra.

(3) Jacques Delors, entonces presidente de la Comisión Europea, el 17 de octubre de 1989, en el Colegio Europeo de Brujas, aludía a la demanda de Comunidad Europea sentida por los países de Europa del Este —«El Este está siendo atraído por el Oeste»— y a la obligación de la Comunidad de recibirlos en su seno. El discurso puede encontrarse en NIELSEN, B. F., y STUBB, C. G., *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Macmillan, Londres: 55-68.

(4) Recientemente, los medios de comunicación se hacían eco de la posibilidad de que el actual Gobierno noruego celebrara dos referendos relativos a la adhesión a la Unión Europea, al constatarse el clima favorable entre la opinión pública a la pertenencia. El primero, consultando la conveniencia de que se entablen negociaciones de adhesión, y el segundo, de ratificación del Tratado. Se quiere evitar así que, por tercera vez, tras 1972 y 1994, se rehuse entrar en la Unión tras haber conducido tortuosas negociaciones y haber firmado el correspondiente Tratado.

(5) FISCHER, Joshka, «De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea», *Universidad Humboldt de Berlín*, 12 de mayo de 2000, http://www.whi-berlin.de.

(6) CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Bruselas, 18 de julio de 2003, (CONV 385/03), http://european-convention.eu.int

(7) Así, el artículo I-3.4 establece que «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

(8) Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (*DOCE* L 245, de 17-7-2004: 17).

(9) Si se efectúa una lectura comparativa de los artículos I-1, I-56 y III-193, puede verse cómo se diseña una política exterior de relación en torno a círculos concéntricos, inspirada en el multilateralismo que le es tan querido a la Unión Europea. En este sentido, en el núcleo se encontrarían los miembros de la Unión; en el siguiente anillo, las relaciones de vecindad; a continuación, las relaciones privilegiadas con los estados o grupos de estados con los que se comparten los mismos valores, y en último lugar, los terceros estados sin más, objeto de la política exterior europea. Esta graduación de relaciones existe hoy de hecho en la política exterior europea, existiendo las más estrechas en el seno del Espacio Económico Europeo, después con los candidatos y precandidatos y la Asociación Euromediterránea, a continuación otras como la política latinoamericana, la transatlántica, Asia, Rusia y los ACP. No se menciona en la Constitución al Espacio Económico Europeo porque se tiene la esperanza de que los países que lo integran se vayan adhiriendo a la Unión.

(10) COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, 11 de marzo de 2003, (COM (2003) 104 final).

(11) COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad*, 1 de julio de 2003, (COM (2003) 393 final).

BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (2002), *La integración europea,* vol. II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid.

— (2003), *Una Europa: su proceso constituyente*, Biblioteca Nueva, Madrid.

— (2004), «De la ampliación a *Una Europa*: la necesidad de una Constitución», en PUEYO LOSA, Jorge (ed.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela: 45-70.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, y CORNAGO PRIETO, Noé (1998), «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, (XLX) 1: 53-113.

ÁLVAREZ CONDE (2005), *Comentarios a la Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.

ANDRÉANI, Pascale (2004), «The constitutional enlargement of Europe», *US-Europe Analysis Series*, The Brookings Institution, noviembre, http://www.brookings.edu/fp/cuse/analysis/index.htm.

ASH, Timothy Garton (2005), *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, Tusquets, Barcelona.

BORRELL, Josep; CARNERO, Carlos, y LÓPEZ GARRIDO, Diego (2003), *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.

CONSEJO EUROPEO (2001), *Declaración de Laeken*, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre, http://ue.eu.int.

— (2002), *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre, http://ue.eu.int.

— (2003), *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio, http://ue.eu.int.

— (2004), *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de diciembre, http://ue.eu.int.

DE PONCINS, Étienne (2003), *Vers une Constitution européenne: texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris, Editions 10/18.

DRÉVET, Jean-François (2000), «Une Europe rassemblée ou integrée?», *Futuribles*, 256, diciembre: 23-36.

DUCH I GUILLOT, Jaume (2003), «El funcionamiento de la Convención Europea», en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid: 47-69.

FRANCK, Christian, y PYSZNA-NIGGE, Dorota (2004), «New members, IGC and the Constitutional Treaty. Positions of acceding countries from Central Europe in the debate on the EU future», *Second Annual Report for the Project «CEEC DEBATE»*, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

FUENTES, Jorge (2003), «Los Balcanes occidentales ¿sexta ampliación de la UE?», *Política Exterior*, (XVII) 96, noviembre-diciembre: 137-148.

GISCARD D'ESTAING, Valéry (2003), *Présent la Constitution pour l'Europe*, Editions Albin Michel, Paris.

LAMASSOURE, Alain (2004), *Histoire secrète de la Convention européenne*, Albin Michel, Paris.

LANDELIUS, Peter (1991), *Europa y el toro*, Tecnos, Madrid.

LEONARD, Mark (2005), «Europe's transformative power», *CER Bulletin*, 40, febrero-marzo, http://www.cer.org.uk.

LUCAS, Javier de (coord.) (2005), «Europa: momentos decisivos», *El punto de vista de Le Monde Diplomatique*, n.° 2.

MANGAS MARTÍN, Araceli (2005), *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid.

MARISCAL BERASTEGUI, Nicolás (2004), «Cuatro lecturas del Proyecto de Tratado de Constitución Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 31: 101-136.

MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo (2005), *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Biblioteca Nueva, Madrid.

MISSIROLI, Antonio (2004), «Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá», en GNESOTTO, Nicole (ed.), *Política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2005)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París: 159-168.

NESTOR, Jean (2003), «Beyond the enlargement», *Europe: Looking Ahead, Seminar Organised by Notre Europe and the EPC*, Bruselas, 1-2 octubre 2003, en: http://www.notre-europe.asso.fr/.

PETERS, Anne (2004), «European democracy after the 2003 Convention», *Common Market Law Review*, (41) 1: 37-85.

PHILIP, Christian, y SOLDATOS, Panayotis (2004), *La Convention sur l'avenir de l'Europe-éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruylant, Bruselas.

PUEYO LOSA, Jorge (ed.) (2004), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela.

RIFKIN, Jeremy (2004), *El sueño europeo*, Paidós, Barcelona.

SMITH, Hazel (2002), *European Union Foreign Policy*, Pluto Press, Londres.

TORTELLA, Gabriel (2003), «La ampliación de la Unión Europea: éxitos y problemas», en HAY, Jorge (comp.), *Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación*, Siddaharth Mehta Ediciones, Madrid: 15-32.

WALLACE, Helen (2003), «Designing institutions for an enlarging European Union», en DE WITTE, Bruno (ed.), *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, Florence.

WALLACE, William (2003), «Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25», *Notre Europe Policy Papers*, 4, julio, http://www.notre-europe.asso.fr

WALKER, Neil (2003), «Constitutionalising enlargement, enlarging constitutionalism», *European Law Journal*, (9) 3: 365-385.

COLABORACIONES

III.
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA AMPLIACIÓN

CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Remigio ECHEVERRÍA (*)

Banco Central Europeo

Resumen

En este artículo, se analizan las principales consecuencias financieras de la reciente ampliación de la UE. Tras repasar brevemente las consecuencias económicas de la ampliación, la exposición se centra en los principales rasgos del sector financiero y bancario de los nuevos estados miembros (NEM), estudiando el impacto que el proceso de adhesión a la UE puede generar en sus estructuras financieras y bancarias. A modo de conclusión, se puede anticipar que el sector financiero de los NEM se ha reforzado en los últimos años mediante la privatización a gran escala de los bancos de propiedad estatal y la apertura a la banca extranjera, especialmente a entidades de crédito de la UE-15. Sin embargo, para que el sector financiero de estos países permita avanzar en convergencia real y nominal, tiene que aumentar el grado de intermediación financiera y mejorar su eficiencia. La adhesión a la UE puede contribuir a que se afronten con éxito estos retos.

Palabras clave: ampliación de la UE, consecuencias financieras, sector financiero, sector bancario, nuevos estados miembros (NEM), convergencia, intermediación financiera, estructura de balance.

Abstract

This article analyses the main financial consequences of the recent EU enlargement. After briefly reviewing the economic consequences of enlargement, the study focuses on the main features of the financial and banking sector of the new member states (NMS), examining the impact that the EU accession process may cause on their financial and banking structures. By way of conclusion, it may be advanced that the financial sector of the NMS has been strengthened in recent years by means of the large-scale privatization of the state-owned banks and the opening-up to foreign banking, especially EU-15 credit institutions. Nevertheless, for the financial sector to permit further progress in real and nominal convergence it has to increase the degree of financial intermediation and improve its efficiency. EU accession may help these to be addressed successfully.

Key words: EU enlargement, financial consequences, financial sector, banking sector, new member states (NMS), convergence, financial intermediation, balance structure.

JEL classification: E65, F15, G21, O52, O57.

I. INTRODUCCIÓN

LOS últimos años han sido decisivos para el proceso de ampliación de la Unión Europea (UE). Así, el 1 de mayo de 2004, diez países —República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia— fueron invitados a integrarse en la Unión como nuevos estados miembros. Para Bulgaria y Rumanía la fecha prevista de adhesión es 2007.

La incorporación de estos diez países ha sido en muchos aspectos la mayor ampliación en la historia de Europa. En términos geográficos, el territorio europeo ha aumentado en un 23 por 100. Con la incorporación de los 75 millones de habitantes de los nuevos estados miembros, la población de la UE ha aumentado hasta alcanzar un total de 455 millones de habitantes. La UE ampliada consolida de esta forma su posición de privilegio como uno de los mayores mercados, capitalizando aproximadamente un cuarto del comercio y de la renta mundiales.

En algún sentido, conviene matizar la importancia de esta ampliación. En concreto, el peso económico de los nuevos estados miembros (NEM) es todavía limitado, representando sólo el 4,6 por 100 del producto interior bruto (PIB) de la UE ampliada. A modo de ejemplo, este dato está muy por debajo del incremento del PIB global de la UE derivado de la adhesión de España y Portugal en 1986, que supuso más del 8 por 100. El relativo pequeño peso económico de los NEM es sobre todo consecuencia de los bajos niveles de renta per cápita que la mayoría de estos países sufrían al iniciarse el proceso de transición hacia economías de mercado.

Esta situación, sin embargo, cambiará progresivamente en el futuro, a medida que el proceso de convergencia avance. Precisamente, avanzar en el proceso de convergencia real (crecimiento y renta) y nominal (cumplimiento de los criterios de Maastricht) es sin duda el principal reto que afrontaran los NEM en su camino hacia el euro.

En este artículo, se analizan las principales consecuencias financieras de la reciente ampliación de la UE. Tras repasar las consecuencias económicas de la ampliación, se estudian los principales rasgos del sector financiero y bancario de los NEM, que han de jugar un papel clave en el proceso de integración monetaria. En este sentido, es importante estudiar de qué forma y en qué medida el sector financiero de estos países está integrado con el de la UE y con los del resto del mundo, y el impacto que el proceso de adhesión a la UE puede generar en sus estructuras financieras y bancarias.

A modo de conclusión, se puede anticipar que el sector financiero de los NEM, dominado ampliamente por el sector bancario, se ha reforzado en los últimos años

mediante la privatización a gran escala de los bancos de propiedad estatal y la apertura a la banca extranjera, especialmente a entidades de crédito de la UE-15. Sin embargo, para que el sector financiero de estos países pueda canalizar las posibilidades de ahorro e inversión (convergencia real) y consolidar el mecanismo de transmisión de la política monetaria basado en los tipos de interés (convergencia nominal), tiene que aumentar el grado de intermediación financiera, todavía relativamente reducido, y el nivel de eficiencia y de competencia, minorando los aún elevados diferenciales entre tipos de activo y pasivo. La liberalización de los movimientos de capitales y la eliminación de las barreras a la prestación de servicios financieros transfronterizos, inherentes a la adhesión a la UE, contribuirán a que puedan afrontar con éxito estos retos, y además generarán oportunidades de negocio, en especial en el segmento de banca minorista en áreas como el crédito al consumo, el crédito hipotecario y la financiación a la mediana y pequeña empresa.

II. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

1. Crecimiento económico

Cuando se analizan las consecuencias económicas de la ampliación de la UE, hay un parecer generalizado de que ésta será sobre todo beneficiosa para los NEM, no tanto así para los anteriores (UE-15). Es más, se ha llegado a simplificar de tal manera este hecho que se ha especulado con que los efectos de la ampliación se limitarían a grandes flujos migratorios, aprovechamiento del Estado del bienestar existente en los países de la Europa occidental o prácticas de *dumping* de salarios e impuestos. En estos análisis simplistas, los beneficios de la ampliación son sistemáticamente olvidados o infravalorados.

La ampliación de la UE a 25 ha generado una situación en la que tanto nuevos como existentes estados miembros van a ganar, y en todos ellos los efectos para el crecimiento y el bienestar económico serán muy positivos. Por descontado, los beneficios esperados para los NEM son muy importantes, debido a que parten de niveles de renta per cápita relativamente bajos. Pero para la economía europea en su conjunto la ampliación de la UE no sólo favorecerá la integración económica y financiera, sino que aumentará la competencia, promoverá la adopción de reformas estructurales y resultará en incrementos de la productividad y del nivel de crecimiento potencial. Estos beneficios económicos de la ampliación de la UE se han llegado a cuantificar en algunos estudios, que sugieren que en el largo plazo el impacto de la ampliación en el PIB real de los anteriores estados miembros se puede estimar en un 0,8 por 100.

Hay que destacar que las propias expectativas de la ampliación han generado ya efectos positivos en los últimos años. Esto se observa cuando analizamos el grado de integración comercial entre los nuevos y los anteriores estados miembros, que ha aumentado de forma destacada en la pasada década. Esta integración comercial se ha sustentado en la retirada de tarifas y restricciones cuantitativas para ciertos productos comerciales con anterioridad a la fecha de adhesión. De esta forma, los NEM reorientaron sus flujos comerciales hacia los anteriores. Al mismo tiempo, los anteriores estados miembros se vieron atraídos por el potencial que ofrecía el enorme mercado de los nuevos, que combinaba el tamaño de su población y sus deseos de aumentar rápidamente sus niveles de vida.

Actualmente, el 67 por 100 del total de las exportaciones de los NEM se dirigen a la UE, al tiempo que el 60 por 100 de las importaciones de estos países provienen de los anteriores estados miembros. Hace diez años estos porcentajes estaban por debajo del 50 por 100. Con respecto a los estados de la zona del euro, sus exportaciones e importaciones con los NEM también han aumentado de forma significativa, alcanzando el 11 por 100 sobre el total de exportaciones e importaciones, respectivamente, frente al 7 por 100 de hace diez años. Quizá no es suficientemente conocido que los NEM en su conjunto constituyen, hoy por hoy, uno de los mayores socios comerciales de los Quince. Estos números reflejan que los contactos comerciales de la zona del euro con los NEM están sólo ligeramente por debajo de los establecidos con Estados Unidos (11 frente a 14 por 100) y son bastante superiores a los mantenidos con Japón (8 por 100).

Además, las perspectivas de la adhesión han ayudado enormemente a anclar las políticas económicas en los diez nuevos estados miembros, y ello ha coadyuvado a anticipar un número importante de medidas encaminadas a adoptar reformas estructurales. Así, la UE ha servido de catalizador de los cambios institucionales y estructurales en los nuevos adheridos. Entre los más importantes a ese respecto destacan: 1) los progresos en el proceso de privatizaciones y liberalización de mercados y precios; 2) la orientación de sus políticas monetarias hacia la estabilidad de precios, y 3) el deseo de otorgar independencia a sus bancos centrales con anterioridad a su adhesión a la Unión Europea.

Mirando al futuro, la integración económica y financiera tras la adhesión se va a intensificar aún más, lo que redundará en un mayor crecimiento de la UE en su conjunto. De hecho, nuevas oportunidades de inversión y comerciales surgirán en la UE como resultado de la eliminación progresiva de las restantes barreras técnicas al comercio entre los NEM y los Quince, y la extensión del Mercado Único. En el pasado, muchas pequeñas y medianas empresas de la UE-15 han sido reticentes a invertir en los nuevos asociados por incertidumbres legales y económicas. Tras la adhesión, esto cambiará rápidamente y es de esperar que estas pequeñas y medianas empresas busquen aprovechar la mano de obra cualificada y los menores costes que ofrecen estos países.

2. Avances en convergencia real y nominal

Si analizamos en primer lugar la convergencia real, se puede observar que, en su conjunto, han progresado considerablemente en los últimos cinco años. Los NEM registraron una tasa media del 3,2 por 100 de crecimiento de su PIB en el período 1999-2003, comparado con una tasa media del 2 por 100 para los países de la UE-15. El diferencial en las tasas de crecimiento fue especialmente destacado en el año 2003, en el que la tasa media de crecimiento del PIB real de los NEM fue del 3,7 por 100, frente al 0,75 por 100 de los Quince. De entre los nuevos, los países bálticos crecieron a una tasa media de crecimiento del 7,6 por 100.

Como resultado del mayor dinamismo del crecimiento de los NEM, la media del PIB per cápita (en términos de paridad del poder de compra) en estos países ha aumentado desde el 41 por 100 de la media de la zona del euro en 1994 hasta el 50 por 100 en 2003. Sin embargo, hay marcadas diferencias entre los nuevos asociados tanto en lo que se refiere al nivel de convergencia real alcanzado como al ritmo con que se ha producido. Las diferencias en los niveles actuales de renta per cápita varían desde un 38 por 100 de la media de la zona del euro en Letonia hasta un 79 por 100 en Chipre. En los últimos diez años, Estonia, Letonia y Eslovenia han sido los países que han realizado mayor progreso en cerrar el diferencial en renta per cápita en relación con la media de la zona del euro.

El factor clave de este importante avance en términos de renta per cápita ha sido sin duda el crecimiento de la productividad. La contribución de la productividad al aumento de la renta per cápita en los NEM ha sido muy superior a la de la UE-15. Al mismo tiempo, el papel del empleo en este proceso ha sido muy poco destacado. A pesar del elevado crecimiento económico, la tasa media de paro ha aumentado en cuatro puntos porcentuales en los NEM, alcanzando un 13,3 por 100 en 2003.

Este proceso de convergencia en términos de renta real se ha apoyado en importantes cambios estructurales e institucionales para los que las perspectivas de la incorporación a la UE han sido un catalizador desde mediados de los noventa. Los nuevos países de la UE han avanzado enormemente en áreas como la privatización y liberalización de mercados y precios, áreas en las que, hoy por hoy, las condiciones son en general similares a las existentes en los demás países de la UE-15. Los avances del entramado institucional en el ámbito financiero también han ido en la dirección correcta, aunque han sido menos destacados, como veremos más adelante.

Si repasamos brevemente los avances en materia de convergencia nominal, observaremos que los NEM han progresado enormemente en la tarea de controlar la inflación a partir de los altos niveles existentes al comienzo del proceso de transición. En 2003, la tasa media ponderada de inflación (IPCA) en los nuevos estados miembros fue del 2,1 por 100 (frente al 10,5 por 100 de 1998), virtualmente la misma cifra que la registrada para la zona del euro. Esto demuestra claramente hasta qué punto los nuevos socios se han beneficiado de la adopción de políticas económicas encaminadas a combatir la inflación.

Sin embargo, en algunos países, como Hungría, Eslovaquia y Eslovenia, la inflación todavía fue relativamente elevada en 2003. Y ello a pesar del comportamiento favorable de los precios de la energía y de los alimentos, y de una fuerte apreciación de sus monedas frente al euro (incluso en términos reales) durante ese año. En la primera mitad de 2004 se ha observado un parón en la senda desinflacionaria de varios NEM, debido a aumentos en los impuestos indirectos y en los precios regulados, el espectacular incremento de los precios del petróleo y la pujanza de la demanda doméstica.

En cuanto a los progresos en materia fiscal, la situación es muy diversa. Los políticas de consolidación fiscal han sido muy efectivas en los países bálticos y en Eslovenia, logrando unos balances fiscales para el gobierno general por debajo del 3 por 100. Sin embargo, en seis países el déficit se situó en 2003 por encima de los límites de los criterios de convergencia, con cifras entre el 3,7 por 100 de Eslovaquia y el 12,9 por 100 de la República Checa. Esto puede ser una causa de preocupación en aquellos casos en los

que el deterioro de la balanza fiscal tenga su origen en factores estructurales, como elevados aumentos en los salarios del sector público o aumentos en las prestaciones sociales.

A modo de conclusión, podemos señalar que la progresión de los NEM hacia la convergencia con los estados de la UE-15 ha sido muy destacable, a pesar de que haya importantes desigualdades entre ellos.

III. CONSECUENCIAS FINANCIERAS

1. Efectos sobre el sistema financiero de la Unión Europea

La ampliación de la UE también va a traer consecuencias positivas para el sistema financiero europeo, al favorecer la integración monetaria y financiera. La adhesión a la UE sólo es el comienzo del proceso de integración monetaria, proceso que termina con la eventual adopción del euro. En este sentido, una vez adheridos a la UE, los NEM se incorporarán a la Unión Económica y Monetaria (UEM) en calidad de «países acogidos a una excepción». Como tales, tendrán la obligación de:

a) Orientar su política monetaria a la estabilidad de precios.

b) Considerar la política de tipo de cambio como materia de interés común.

c) Finalmente, participar en el MTC II (1) por un período de al menos dos años como requisito previo para adoptar el euro (2).

En este contexto, es importante destacar que, aunque el MTC II desempeñará finalmente su papel en los criterios de convergencia para la incorporación al euro, la función primordial del mecanismo cambiario, según se establece en la resolución del Consejo Europeo (3) sobre el MTC II, es ayudar a los países integrados a orientar sus políticas hacia la estabilidad y a fomentar la convergencia, consolidando sus esfuerzos para adoptar el euro.

No obstante, la integración financiera entre nuevos y anteriores estados miembros también se ha intensificado con anterioridad a la adhesión. Todos los nuevos han registrado importantes aumentos en el volumen y la volatilidad de los flujos de capital en los últimos años, lo que les hace más vulnerables a los ataques especulativos. Este fenómemo ha sido en parte consecuencia: 1) del limitado *stock* de capital existente en estos países; 2) de los elevados rendimientos marginales del capital, y 3) de los relativamente débiles niveles de ahorro.

Este proceso de integración financiera también se vio favorecido por la liberalización de los movimientos de capital, proceso que tuvo lugar con anterioridad a la adhesión, al anticipar las obligaciones que el Tratado les impondría en el futuro. No es difícil imaginar que esta situación de mayores y más volátiles entradas de capital simplemente se acelerará como consecuencia de: *a)* la completa liberalización de los movimientos de capitales que se ha producido de manera automática tras la adhesión, como parte del *acquis communautaire*; *b)* el desarrollo del sector financiero, y *c)* las expectativas de los mercados sobre convergencia en tipos de interés.

Sin duda alguna, el componente más importante de estos flujos financieros ha sido la inversión directa. Aproximadamente el 80 por 100 de la inversión directa extranjera en los nuevos estados miembros tiene su origen en los anteriores de la UE-15. Desde el punto de vista de estos últimos, observamos que un 12 por 100 de su inversión directa en el exterior se dirige actualmente hacia los nuevos socios, una cifra que se ha triplicado en los cinco últimos años. En comparación con otros importantes receptores de inversión directa de los miembros de la UE-15, esta cifra es todavía inferior a la inversión directa hacia Estados Unidos, pero considerablemente superior a la registrada con Japón. Un indicador adicional del elevado grado de integración financiera entre los nuevos y anteriores estados miembros es el elevadísimo nivel de inversión directa de éstos en el sector bancario de aquéllos.

2. Sector financiero de los nuevos estados miembros

2.1. *Catalizador del proceso de convergencia*

Se ha demostrado que el desarrollo financiero tiene gran influencia en la evolución y el crecimiento económico. La transformación del sector financiero en los NEM debe estimular el proceso de *convergencia real*. Este proceso generará mercados financieros más profundos y resultará en una fuerte expansión de los balances de las entidades de crédito. En este contexto, dos fenómenos van a operar simultáneamente: 1) la profundización de la intermediación financiera hasta niveles comparables a la de los de países con similares niveles de renta, y 2) la expansión de la intermediación financiera a medida que los niveles de renta aumentan. Como resultado de estos dos fenómenos, los activos y pasivos del sector

bancario deben crecer sustancialmente en la mayoría de los NEM en las próximas dos décadas.

¿Cómo estimulará en la práctica el desarrollo del sector financiero el proceso de convergencia? Un sector financiero saneado permitirá canalizar el ahorro hacia las inversiones necesarias para modernizar el *stock* de capital, lo que a su vez ayudará a conseguir un crecimiento más elevado y una mayor convergencia en términos de renta. El acceso al crédito de pequeñas y medianas empresas es especialmente importante, puesto que son prestatarios con limitadas garantías, pero con un gran potencial para la creación de empleo. De la misma forma, las familias podrán suavizar sus patrones de consumo, además de mejorar su patrimonio. Ofreciendo facilidades de depósito seguras, diversificando los riesgos financieros y captando liquidez, el ahorro interno podría desplazar, al menos parcialmente, al ahorro exterior, cuyo recurso ha generado en muchas economías en transición importantes déficit por cuenta corriente que han amenazado en ocasiones la sostenibilidad exterior.

Por último, la estabilidad financiera de los NEM es esencial para consolidar el mecanismo de transmisión de la política monetaria basado en la *convergencia nominal* de los tipos de interés en una zona del euro ampliada. Sin duda, la debilidad del sector financiero plantearía serios retos para la ejecución de la política monetaria y para la credibilidad de los bancos centrales y el mantenimiento de la estabilidad de precios. En este sentido, el desarrollo de un mercado hipotecario podría servir para fortalecer la efectividad de los tipos de interés dentro del mecanismo de transmisión de la política monetaria. Esto será de vital importancia en los períodos posteriores a la adopción del euro, cuando el recurso al canal del tipo de cambio de la política monetaria (que es actualmente el principal canal de transmisión de la política monetaria en los NEM) no sea viable.

Sin embargo, a pesar de estos logros, aún queda por determinar si los fundamentos del sector financiero de los nuevos estados miembros les permitirán afrontar con éxito los retos inherentes al proceso de integración en la UE y, al mismo tiempo, avanzar en el proceso de convergencia real y nominal. Con la excepción de Malta y Chipre, estos países presentan los niveles más bajos de intermediación financiera en relación con el PIB de la UE. A modo de ejemplo, conviene señalar que incluso el relativamente pequeño sector financiero de Austria es aproximadamente tres veces mayor que el tamaño medio del de los NEM, lo que da una idea del potencial de crecimiento del sector financiero en estos países.

2.2. *Factores destacados*

El sector financiero de los nuevos estados miembros ha experimentado grandes transformaciones desde el comienzo de la transición hacia economías de mercado. Estas transformaciones han contado con algunos factores destacados que merece la pena destacar:

a) El sector financiero de los NEM está dominado por el sector bancario, mayormente por bancos privados comerciales, y el dominio del sector bancario sobre los mercados de capitales es todavía más pronunciado que en aquellos países de la UE conocidos por tener sectores financieros basados en el dominio de la banca. La capitalización media de los mercados de capitales en los países candidatos suponía cerca del 18 por 100 con respecto al PIB a finales de 2001 (para la zona del euro la cifra era del 72 por 100), mientras que el porcentaje de crédito interno con respecto al PIB llegaba al 47 por 100 (para la zona del euro la cifra era del 135 por 100). De entre todos los NEM, tan sólo Chipre y Malta cuentan con mecanismos de intermediación financiera que se asemejan a los de los países de la UE-15. Además, la actividad de intermediarios financieros no bancarios está poco desarrollada, aunque los fondos de pensiones y las compañías de seguros están ganando en importancia, y los mercados de capitales desempeñan un papel marginal en la financiación al sector privado, mientras que sólo unos pocos gobiernos son activos en la emisión de deuda pública.

b) Los niveles de liquidez en determinados segmentos de los mercados financieros de los NEM —tales como mercados monetarios, de divisas, de bonos y de renta variable— son relativamente bajos. El volumen de negociación en los mercados de renta variable —un indicador aproximado de su liquidez— es extremadamente bajo en términos absolutos, teniendo en cuenta el pequeño tamaño de los mercados. A modo de ejemplo, el volumen anual de negocio de las tres mayores bolsas de valores de los NEM, Polonia, Hungría y la República Checa, es en cada caso equivalente al volumen negociado entre dos y cinco días en la bolsa de Francfort. Sin embargo, también conviene señalar que incluso dentro de la UE existe una gran diferencia en el tamaño y liquidez de los mercados financieros. Así, en 2000 fue posible que la Bolsa de Varsovia alcanzara un nivel de capitalización y volumen similares a los de la Bolsa de Viena, la más peque-

ña de la UE, con una capitalización de tan sólo el 13 por 100 con respecto al PIB (frente a una capitalización del 84 por 100 con respecto al PIB para el conjunto de la zona del euro).

c) La inadecuada disponibilidad de capital-riesgo y el elevado coste del endeudamiento para las pequeñas y medianas empresas dificulta que se afronten las inversiones necesarias para modernizar los equipos productivos. El llamado Plan de Acción de Capital-Riesgo, lanzado en 1998, estaba encaminado a eliminar las barreras aún existentes y que impedían el pleno desarrollo de los mercados de capitales en Europa. Una comunicación de la Comisión Europea (4) sobre su implementación se refiere de forma explícita a la contracción de la industria de capital-riesgo en los NEM, definiéndola como industria muy novedosa y relativamente poco desarrollada.

3. El sector bancario de los nuevos estados miembros

3.1. *Estructura de mercado y organización*

Como veíamos en el apartado anterior, en parte por razones históricas, el sector financiero de los NEM está ampliamente dominado por el sector bancario. Un sector bancario que se ha reforzado en los últimos años mediante la privatización a gran escala de los bancos de propiedad estatal y la apertura a la propiedad extranjera. Este proceso se ha traducido en una mayor integración con el sistema bancario de los miembros de la UE-15, debido a la fuerte participación de las entidades de crédito de la UE, y ha aumentado la eficiencia considerablemente. ¿Cuáles son las características más destacadas en cuanto a la estructura de mercado y la organización del sector bancario de los NEM?

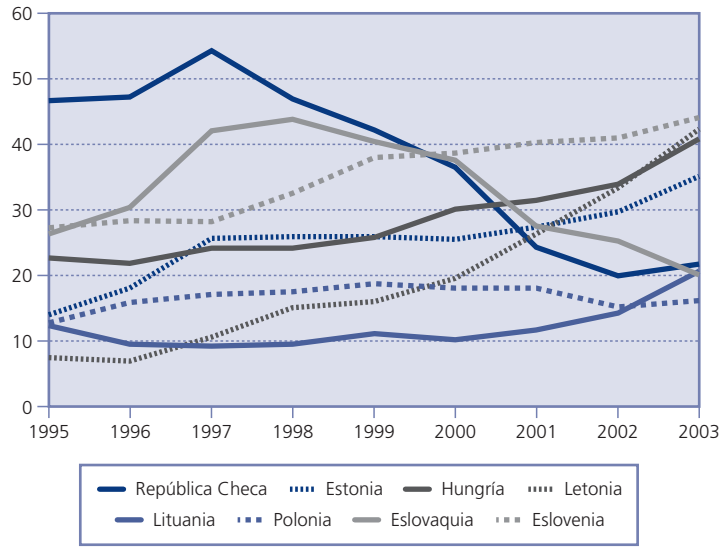
a) La propiedad de los bancos en estos países ha pasado en gran medida de manos públicas a privadas. Excepto en algunos pocos, el proceso de privatización se puede considerar completado gracias a los esfuerzos de las autoridades públicas para reestructurar y recapitalizar el sector bancario. Así, en Estonia, Lituania y Malta no quedan bancos de propiedad estatal y el el resto de países la propiedad estatal no supera el 5 por 100, con la excepción de Polonia (24 por 100) y Eslovenia (13 por 100). En el caso de Polonia, el banco más importante es probable que siga bajo titularidad pública, y además sólo está prevista una privatización parcial, mientras que en Eslovenia el gobierno controla el segundo mayor banco y mantiene una fuerte participación en el primero (5). El valor de los activos bancarios privatizados en 2002 y 2003 alcanzó los 8.500 y 4.000 millones de euros, respectivamente.

b) El sector bancario en los NEM está bastante concentrado, comprendiendo un número limitado de grandes bancos junto a un enorme número de pequeños bancos, en su mayoría cooperativas de crédito. Así, los cinco mayores bancos comerciales dominan en promedio un 72 por 100 del total del negocio bancario, llegando a cifras por encima del 80 por 100 en los países más pequeños, en términos de tamaño de mercado y población, como Estonia, Chipre, Lituania y Malta. Hungría y Polonia son los países que presentan índices de concentración menores (52 por 100). Es además probable que el grado de concentración continúe aumentando en el futuro, entre otras cosas por el proceso de fusiones entre sus matrices de la UE. También las pequeñas cooperativas de crédito, sujetas a una normativa de supervisión más relajada (por ejemplo, en términos de capital inicial exigido) que la aplicable a grandes bancos comerciales, son candidatas a la concentración y consolidación debido a su pobre rentabilidad y capitalización. Las directivas de la UE prescriben un capital mínimo de cinco millones de euros, cifra que no alcanzan los bancos más pequeños.

c) Debido a este elevado nivel de concentración bancaria, *el grado de competencia en el sector bancario es medio/alto*. En teoría, una alta concentración en el sector podría permitir a los bancos la realización de prácticas colusivas, que generarían la posibilidad de cargar precios más altos y obtener beneficios más elevados en un determinado mercado. Sin embargo, no parece ser éste el caso del sector bancario de los NEM. Concentración y márgenes están relacionados de forma inversa, es decir, los márgenes son más estrechos en aquellos países con una mayor concentración (Estonia, Chipre, Lituania y Malta) y más amplios en los países con menor concentración (Hungría, Polonia). Las razones para ese nivel medio/alto de competencia no habría, pues, que buscarlas tanto en los niveles de concentración como en *a)* el proceso de desregulación; *b)* la creciente presencia de banca extranjera, o *c)* la moderación del ritmo de crecimiento económico.

d) Además, *el número de bancos propiedad de bancos no residentes (extranjeros) ha aumentado significativamente, de modo que prácticamente todos los bancos importantes en los nuevos estados miembros son mayoritariamente propiedad de bancos de la UE*. El 70 por 100 de los activos bancarios de estos países son propiedad de la banca no residente, frente al 23 por 100 en la UE-15.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO EN ALGUNOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS
(En porcentaje del PIB)



Fuente: EBRD, Transition Report 2004.

En cuanto a la distribución geográfica, en el capital de los grandes bancos de los nuevos estados miembros siempre se puede identificar un banco de la UE-15 con una posición dominante, mientras que la banca estadounidense, por ejemplo, sólo posee pequeñas participaciones, sobre todo en bancos checos y polacos. De hecho, las agencias de calificación de riesgo se refieren con frecuencia a estas estructuras de propiedad a la hora de asignar el grado de riesgo (*rating*) a bancos de los NEM, lo que refleja la confianza en que la matriz de la UE-15 apoyará a sus filiales y asociadas si fuera necesario.

e) En este sentido, *aparentemente la proximidad geográfica juega también un papel en las decisiones de inversión de los bancos de la UE-15 en los NEM, inversión que además está dominada por unos pocos grandes bancos*. Para Suecia y Finlandia, las repúblicas bálticas son los objetivos de inversión prioritarios, mientras que Grecia se dirige hacia Chipre. Polonia, Hungría y la República Checa tienen lazos con diversos bancos de Bélgica, Holanda, Francia, Alemania, Italia y Austria.

f) Por último, *conviene destacar que el sector bancario en los nuevos miembros de la UE está capitalizado de forma adecuada, con la ratio ponderada de capital-riesgo en 2003 alrededor del 13,6 por 100 de media, bastante por encima del 8 por 100 requerido por el Acuerdo de Basilea*. El porcentaje de créditos dudosos se ha reducido de forma significativa en aquellos países que han sufrido crisis bancarias en los últimos años, al tiempo que ha aumentado en otros países (países bálticos, Chipre) como consecuencia de los altos tipos de interés reales o de ralentizaciones en el nivel de crecimiento.

3.2. *Intermediación financiera*

A pesar de la progresiva modernización de sus estructuras y de la mayor integración a través de la fuerte participación de las entidades de crédito de la UE-15, *el grado de intermediación financiera que se observa es todavía relativamente reducido*. Ello se refleja, sobre todo, en los activos bancarios y en el crédito interno (ver gráfico 1). Los activos bancarios con respecto al PIB de estos países se sitúan en un cuarto de las cifras correspondientes a la zona del euro, mientras que las cifras de crédito interno con respecto al PIB se sitúan en un tercio. Cabe, no obstante, distinguir la situación en Chipre y Malta de la del resto de los NEM. En los primeros, el nivel de crédito al sector privado en relación con el PIB alcanzó en 2003 el 122 y el 118 por 100 respectivamente, por encima de la media de la UE-15, cifrada en 117 por 100. En el resto, esta ratio es muy inferior, por debajo del 40 por 100 para 2003.

Las razones para este bajo nivel de intermediación son varias: 1) el rápido cambio de una economía centralizada a una de mercado; 2) falta de regulación adecuada incluyendo límites a los tipos de interés, y 3) empresas acostumbradas a la autofinanciación. En cuanto a los mercados de renta variable y de renta fija, el nivel de capitalización se sitúa en torno a un quinto y un cuarto del nivel de la zona del euro, respectivamente. En cualquier caso, el acceso a la financiación bancaria y a los mercados de capitales exteriores puede en parte compensar las limitaciones a la financiación interna.

En la mayoría de los NEM, el acceso de las familias al crédito representa una de las áreas de negocio del sistema bancario con más recorrido, puesto que se en-

cuentra en niveles muy bajos. El fuerte incremento del crédito a las familias (ver cuadro n.º 1), que se espera continúe en los próximos años, refleja en gran medida un intento de recuperar el evidente retraso, ya que el porcentaje del crédito a las familias sobre el total de crédito bancario sigue siendo muy bajo. En algunos países, sin embargo, existen temores a que este rápido crecimiento del crédito sobrepase al crecimiento en el volúmen de depósitos, generando problemas de financiación en el sector bancario. Este proceso de crecimiento del crédito se ha producido en un entorno de tipos de interés decrecientes, una situación económica favorable y el bajo nivel de endeudamiento de empresas y familias. Los créditos a más de un año dominan este segmento del mercado, llegando al 80-90 por 100 del total del crédito a las familias.

Ese nivel de endeudamiento de las familias (medido por la ratio de pasivos financieros de las familias sobre su renta disponible) es efectivamente muy bajo todavía. A modo de ejemplo, en Hungría el nivel de endeudamiento de las familias, que a finales de 2002 alcanzaba el 7 por 100 sobre su renta disponible, está muy lejos de cifras por encima del 60 por 100, habituales en los países de la UE-15. La disponibilidad de servicios financieros en las zonas rurales es escasa, y el canal de distribución más importante sigue siendo la red de oficinas. Es de esperar que la importancia de las oficinas en el proceso de distribución disminuya en el futuro a medida que canales más modernos, como los cajeros automáticos y ATM o la banca por internet, se generalicen. Este último, *la banca por internet*, está creciendo en importancia en todos los NEM, y es ya muy importante en algunos países como Estonia y Lituania.

CUADRO N.º 1

CRÉDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES A LAS FAMILIAS (*)
(Porcentaje sobre el total a fin de año)

	1998	*2000*	*2001*
República Checa (CZ)	6	9	12
Estonia (EE)		20	22
Hungría (HU)		8	12
Letonia (LT)	10	15	15
Lituania (LV)	11	10	11
Polonia (PL)		24	27
Eslovaquia (SK)	8	14	21
Eslovenia (SI)	22	30	27
Zona del euro (*)	**42**	**43**	**42**

Nota: (*) Como porcentaje del total de préstamos de residentes de la zona del euro, excluyendo IFM.
Fuente: Datos nacionales, IFS, cálculos del BCE.

En cuanto a la eficiencia de la intermediación, *los grandes márgenes en los tipos de interés pueden entenderse como una primera indicación de una menor eficiencia y un menor grado de competencia en relación con el sector bancario de la UE-15*. Estonia, Chipre, Malta y Lituania han presentado tradicionalmente márgenes más estrechos, mientras que Polonia y Hungría se hallan en el otro extremo. Sin embargo, es en cierto modo sorprendente que *en aquellos países donde los márgenes de intermediación son mayores los bancos presenten simultáneamente las rentabilidades más débiles*. Si estos bancos se ven envueltos en un entorno más competitivo, su viabilidad podría verse seriamente comprometida. Este proceso puede verse acelerado si los mercados de capitales comienzan a desarrollarse, pues, hoy por hoy, no suponen una alternativa real a la financiación bancaria.

3.3. *Estructura de balance*

Si analizamos la orientación del negocio bancario, a primera vista la estructura del balance de los bancos de los NEM es similar a la de los bancos de la UE-15 (ver cuadro número 2), donde los préstamos y demás activos rentables suponen cerca del 90 por 100 con respecto al total de activos. En 2003, los préstamos alcanzaron un 49 por 100 sobre el total de activos en los NEM, frente a un 53 por 100 en la UE-15. A pesar del rápido crecimiento del crédito a las familias señalado anteriormente, este elemento supone sólo un 26 por 100 del total de préstamos, mientras que el crédito a las empreasas no financieras representa el 52 por 100 del total de la cartera de préstamos.

Sin embargo, un análisis más detallado revela diferencias en la estructura del balance (ver cuadro número 2). *Los bancos de los nuevos estados miembros tienden a prestar a corto plazo y a invertir fuertemente en deuda pública*, mientras que los bancos de la UE-15 presentan una estructura por plazos más equilibrada en sus inversiones e invierten en mayor medida en títulos de deuda privada. Esa política de inversión «cortoplacista» puede verse como un comportamiento prudente en un entorno de incertidumbre sobre el sector real, pero *el resultado es una escasez de fondos para las inversiones a largo plazo* necesarias para impulsar el crecimiento.

CUADRO N.º 2

ESTRUCTURA PROMEDIO DEL BALANCE DE LOS BANCOS DE LOS NEM Y DE LA UE-15 EN 2000 (PARÉNTESIS = NÚMERO DE BANCOS)

Estructura del balance	*UE*		*NEM*	
Número de bancos en la muestra		1.291		211
Total activos	19.447,6	(1.291)	1.145,2	(211)
Total créditos (neto)	9.686,7	(1.276)	499,2	(211)
Menos de tres meses	4.165,8	(342)	416,1	(6)
Entre 3 y 6 meses	4.166,3	(3)	1.004,3	(14)
Entre 6 meses y 1 año	1.536,9	(355)	372,7	(66)
Entre 1 y 5 años	3.541,4	(324)	345,6	(67)
Más de 5 años	5.096,7	(325)	305,1	(48)
Sin detalle	6.291,4	(157)	285,5	(95)
Otros activos rentables	8.242,3	(1.290)	536,6	(210)
Depósitos con bancos	2.755,6	(938)	257,1	(206)
Deuda pública	1.609,5	(835)	229,5	(117)
Otros títulos de deuda	2.976,4	(158)	33,1	(13)
Activos fijos	193,0	(1.267)	39,5	(209)
Activos no rentables	1.450,4	(1.289)	73,2	(210)

Fuente: Bankscope, y elaboración propia. Datos en millones de euros para la UE. Valores medios para NEM.

Por lo que se refiere a la eficiencia y la rentabilidad, se observa que los bancos de los NEM operan por término medio con unos *niveles de coste ligeramente más altos, exhiben ratios de capital por encima de la media de los bancos de la UE-15 y presentan ratios de rentabilidad comparables a las de sus homólogos de la UE-15*. En 2003, la eficiencia medida por la ratio costes sobre ingresos en los bancos de los NEM fue del 57,4 por 100, por debajo del 59,6 por 100 de media en los países de la UE-15. En contraste con esta comparación favorable, la eficiencia medida como el coste sobre el total de activos es más alta en los NEM, sugiriendo ineficiencias de escala en el sector bancario de estos países. En cualquier caso, los bancos de los NEM tratan de mejorar su eficiencia, bien sea reduciendo costes o aumentando los cargos por prestación de servicios. En cuanto a la rentabilidad, la rápida expansión del crédito ha incrementado la rentabilidad del sector bancario de los NEM, aunque con diferencias significativas de país a país. Así, los bancos de los países bálticos alcanzaron en 2003 ratios sobre beneficios (ROE) del 16,4 por 100, por encima del 11,5 por 100 de media anotado en los bancos de los demás NEM. Ello podría ser una indicación de que la solidez y estabilidad del sector bancario de los NEM, y por tanto su respuesta a posibles crisis, varía de forma notable entre ellos. Además, las prudentes políticas de provisiones y las inversiones necesarias en equipos y capital humano necesarios para actualizar sus infraestructuras tienden a deprimir las ratios de rentabilidad. Conviene recordar, por último, que diferencias en el marco regulatorio o en el rigor con que se aplican las regulaciones pueden menoscabar la calidad del cálculo de ratios y limitar su validez a la hora de establecer análisis comparativos.

Finalmente, los bancos de los nuevos estados miembros *obtienen el 60 por 100 de su renta de ingresos por intereses financieros (margen financiero), frente al 47 por 100 para los bancos de la UE-15*. A pesar de haberse reducido de forma significativa en 2003, el margen neto medio de los tipos de interés en los NEM es del 2,7 por 100, muy por encima del 1,2 por 100 de la UE-15. Las diferencias entre países son importantes, siendo de dos puntos porcentuales la diferencia entre el margen en el país con los margenes más altos (Hungría) y más bajos (Chipre). En cuanto a los rendimientos no ligados al margen financiero, los ingresos por comisiones suponen un 25 por 100 del total de ingresos mientras que los ingresos por actividades de *trading* y operaciones en moneda extranjera alcanzaron un 11 por 100 del total de ingresos. Además, las *operaciones fuera de balance suponen una parte importante del riesgo* asumido por los bancos de los NEM, alcanzando en promedio el 50 por 100 con respecto al total de activos en 2000. Es de esperar que la liberalización de los movimientos de capitales y la progresiva sofisticación del sector bancario tenderán a incrementar la proporción de actividades de mayor riesgo frente a la actividad crediticia tradicional, que sigue siendo el más importante *tipo de riesgo* para los bancos de los nuevos estados miembros. No obstante, sería recomendable prestar una atención creciente al *riesgo de tipo de cambio* ante el previsible crecimiento de los mercados de capitales en los nuevos estados miembros y el aumento de los flujos de inversión directa extranjera. Finalmente, en relación con el *riesgo de liquidez*, es necesario señalar que mientras los bancos de los NEM sigan invirtiendo preferentemente en activos a corto plazo, la liberalización de los flujos de capitales podría hacerles más vulnerables a cambios en la percepción de los mercados.

4. Desafíos y oportunidades

En estas condiciones, ¿cuáles son los principales desafíos que los bancos de los nuevos estados miembros tendrán que afrontar en el futuro y qué oportunidades puede ofrecer ese escenario para los bancos de la Unión Europea?

a) Dado que, como hemos visto, el nivel de intermediación financiera es en general bajo en los NEM, es de esperar que el *negocio bancario en estos países continúe ofreciendo un mayor potencial de negocio que el de la UE-15*. La fuerte «bancarización» del sector financiero coloca a los bancos al frente de la captación de ahorro y riesgos y en la concesión de crédito tanto a las familias como al sector privado no financiero.

b) La plena adhesión a la UE-15 acelerará sin duda el proceso de *concentración bancaria y la tendencia a transformar las filiales de bancos de la UE en los NEM en agencias y sucursales*, al objeto de reducir costes y evitar las más restrictivas limitaciones sobre riesgos que se aplican a las filiales. Además, es de esperar que también se produzca una progresiva centralización de actividades en las casas matrices no residentes en los nuevos estados miembros.

c) Tras la adhesión a la UE, los mercados financieros de los NEM forman parte del mercado financiero europeo único y *tienen libertad para ofrecer servicios financieros a todos los ciudadanos de la UE*. Con la eliminación de las últimas barreras a la prestación de servicios financieros transfronterizos a la clientela minorista, es razonable suponer que se generen oportunidades de negocio en el segmento de banca minorista. Es más, a medida que la competencia en el negocio mayorista estreche los márgenes financieros y la rentabilidad, la *atención se dirigirá al negocio de banca minorista, promocionando la oferta de servicios en áreas como el crédito al consumo, el crédito hipotecario y la financiación a la mediana y pequeña empresa*. El desarrollo de la banca telefónica y por *internet* está en la agenda de muchos bancos, aunque es cierto que la infraestructura técnica no está siempre necesariamente disponible.

d) Los necesarios cambios legislativos y regulatorios es posible que afecten también a los patrones de ahorro de las familias de forma progresiva, y que den lugar a la aparición o al desarrollo de *nuevas formas de ahorro (y, por tanto, de negocio) como los fondos de pensiones*.

e) En este sentido, este posible cambio en los patrones de ahorro mencionado en el punto anterior debe ser gradual y apoyarse en acuerdos de períodos de transición que *protejan a ahorradores e inversores poco sofisticados*. Como la mayor parte de los bancos de los NEM forman parte, según hemos visto, de algún grupo bancario de la UE-15, el apoyo de estos últimos a los primeros en la implantación de sistemas de protección homogéneos para la clientela minorista será fundamental.

f) Por último, el mantenimiento de la estabilidad financiera y de la confianza de los consumidores es fundamental para un desarrollo efectivo de la intermediación financiera en todas las partes del negocio bancario. En este sentido, la reforma global del marco regulatorio de la supervisión bancaria, conocida como *Basilea II*, merece especial atención a la hora de analizar los desafíos para los bancos de la UE. Este nuevo marco, que será aplicable en principio desde finales de 2006 a todos los bancos de la UE, tanto a nivel individual como consolidado, independientemente de su tamaño y área de actividad, establece altas exigencias a los modelos de gestión de riesgos de los bancos, así como sobre los recursos de las autoridades supervisoras de los que será la Europa ampliada. Es importante que las entidades comiencen a recoger datos de inmediato para poder desarrollar modelos de gestión de riesgo más sofisticados. *Esto es crucial para mantener su capacidad de competir, ya que la propuesta de incentivos prevista por Basilea II permite reducciones marginales en los requerimientos de capital para un determinado nivel de riesgo si se adopta un modelo de gestión de riesgo más sofisticado*.

IV. CONCLUSIONES

La ampliación de la UE-15 a UE-25 ha generado una situación en la que tanto nuevos como existentes estados miembros van a ganar, y en todos ellos los efectos para el crecimiento y bienestar económico serán muy positivos. La ampliación de la UE no sólo favorecerá la integración económica y financiera, sino que aumentará la competencia, promoverá la adopción de reformas estructurales y resultará en incrementos de la productividad y del nivel de crecimiento potencial.

Así, el grado de integración comercial entre los nuevos y los anteriores estados miembros ha aumentado de forma destacada en la pasada década. La retirada de tarifas y restricciones cuantitativas para ciertos productos comerciales, así como el potencial que ofrecía el enorme mercado de los nuevos estados miembros para las empresas de la UE-15 han sido los catalizadores de esta creciente integración comercial. Como resul-

tado, los NEM en su conjunto constituyen, hoy por hoy, uno de los mayores socios comerciales de los anteriores estados miembros.

Mirando al futuro, nuevas oportunidades de inversión y comerciales surgirán en la UE ampliada como resultado de la eliminación progresiva de las restantes barreras técnicas al comercio entre los nuevos estados miembros y los anteriores y de la extensión del Mercado Único. En el pasado, muchas pequeñas y medianas empresas de la UE-15 han sido reticentes a invertir en los NEM por incertidumbres legales y económicas. Tras la adhesión, esto cambiará rápidamente, y es de esperar que estas pequeñas y medianas empresas busquen aprovechar la mano de obra cualificada y los menores costes que ofrecen estos países.

La ampliación de la UE también va a traer consecuencias positivas para el sistema financiero europeo al favorecer la integración monetaria y financiera. Este proceso de integración financiera se verá favorecido por la liberalización de los movimientos de capital y la eliminación de las barreras a la prestación de servicios financieros transfronterizos, y estimulará en la práctica el proceso de convergencia real, canalizando el ahorro hacia las inversiones necesarias para modernizar el *stock* de capital, y nominal, fortaleciendo la efectividad de los tipos de interés dentro del mecanismo de transmisión de la política monetaria.

En este sentido, las ampliación presenta una serie de desafíos para el sector financiero de los nuevos estados miembros y al mismo tiempo va a ofrecer oportunidades al sector financiero y bancario de los países de la UE-15.

Así, el sector financiero de los NEM deberá aumentar de forma considerable el nivel de intermediación financiera, que aún es relativamente bajo, a medida que las economías crezcan. El papel de su sector bancario en este proceso dinamizador de la intermediación financiera será clave, debido al fuerte dominio del sector bancario sobre unos mercados de capitales que no ofrecen, en la mayoría de los casos, una alternativa real a la financiación e inversión canalizadas a través del sector bancario.

Por lo que respecta al sector financiero y bancario de la UE-15, ese esperado aumento del nivel de intermediación financiera en los NEM ofrecerá un mayor potencial de negocio que el de la UE-15, y acelerará sin duda el proceso de concentración bancaria y la tendencia a transformar las filiales de bancos de la UE en los NEM en agencias y sucursales, al objeto de reducir costes y evitar las más restrictivas limitaciones sobre riesgos que se aplican a las filiales. Por último, a medida que la competencia en el negocio mayorista estreche los márgenes financieros y la rentabilidad, es razonable suponer que se generen oportunidades de negocio en el segmento de banca minorista, promocionando la oferta de servicios en áreas como el crédito al consumo, el crédito hipotecario y la financiación a la mediana y pequeña empresa.

NOTAS

(*) Las opiniones que se expresan en este artículo son las del autor, y no necesariamente las del Banco Central Europeo.

(1) N. del E. MTC: Mecanismos de tipos de cambio.

(2) Estonia, Lituania y Eslovenia entraron a participar en el MTC II el 27 de junio de 2004.

(3) Ver Resolución del Consejo Europeo (Amsterdam, 16 de junio de 1997).

(4) Ver la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2002) 563 final, sobre la implementación del Plan de Acción de Capital-Riesgo.

(5) Para más detalles sobre el proceso privatizador, ver REININGER; SCHARDAX, y SUMMER (2002).

BIBLIOGRAFÍA

BANCO CENTRAL EUROPEO (2002), *Financial Sectors in Accession Countries*, agosto.

— (2002), «El diálogo del Eurosistema con los países candidatos a la adhesión a la UE», en el *Boletín Mensual del BCE*, julio: 51-64.

— (2003), «Regímenes de tipo de cambio para las economías emergentes», en el *Boletín Mensual del BCE*, febrero: 53-67.

BENES, J. *et al*. (2002), «On the estimated size of the Balassa-Samuelson effect in five Central and Eastern European countries», editado por M. A. Kovacs, Banco Nacional de Hungría, *Papel de Trabajo 2002/5*.

BERISTAIN ETXABE, Iñaki (2004), «Las Cajas de Ahorro y el Crecimiento Económico en la Unión Europea ampliada», presentación con motivo de la clausura de las *Jornadas sobre Planificación y Control de Gestión de CC.AA.*, organizadas por la Kutxa, 21 de mayo.

BURDA, Michael, y WYPLOSZ, Charles (1993), *Macroeconomics: a European text*, Oxford University Press: 165.

CONSEJO EUROPEO (1997), «Resolucion sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la Union Económica y Monetaria», Amsterdam 16 de junio.

COMISIÓN EUROPEA (2002), «Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo sobre la implementación del Plan de Acción de Capital-Riesgo», *COM (2002) 563 final*.

DOMINGO SOLANS, E. (2002), «Exchange rate policies in the accession process», Presentación con motivo del décimo aniversario de la caja de conversión en Estonia, junio.

GARCÍA HERRERO, A., y DEL RÍO, P. (2003), «La ampliación de la Unión Europea: la estabilidad macroeconómica, las reformas estructurales y el sistema financiero en el proceso de convergencia real», *Información Comercial Española ICE*, n.º 809.

PADOA-SCHIOPPA, T. (2002), «The euro goes East», Presentación en la octava Conferencia Económica de Dubrovnik, junio.

PAPADEMOS, L. (2004), «EMU Enlargement to the East and the West», Presentación con motivo de la octava del CEPR/ESI, Budapest, septiembre.

REININGER, T.; SCHARDAX, F., y SUMMER, M. (2002), *Financial System Transition in Central Europe: the first decade,* Societé Universitaire Européene de Recherches Financieres SUERF-Studies, n.º 16.

REININGER, T., y SCHARDAX, F. (2001), «The financial sector in five Central and Eastern European Countries: an overview», *Focus on Transition 1/2001* (Banco Nacional de Austria).

TRICHET, J-C. (2004), «EU Enlargement: challenges and opportunities», Presentación con motivo de la conferencia sobre las fronteras de Europa organizada por la Fundación Calouste Gulbenkian en Lisboa, octubre 2004.

RETOS ECONÓMICOS, MONETARIOS Y FINANCIEROS DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

José VIÑALS
Pedro DEL RÍO (*)
Banco de España

Resumen

En este trabajo se analiza cuáles son los factores necesarios para que los nuevos países miembros de la Unión Europea logren su objetivo fundamental, que no es otro que afianzar y acelerar el proceso de convergencia real. Para ello, será necesario que mantengan la estabilidad macroeconómica, avancen en las reformas estructurales y desarrollen más sus sistemas financieros. Se presta especial atención a las cuestiones monetarias y financieras que tendrán relevancia a lo largo del proceso de integración monetaria que culminará con la adopción del euro.

Palabras clave: convergencia nominal, convergencia real, *ERM II*, euro, integración monetaria, sistema financiero.

Abstract

In this study we analyse what the necessary factors are for the new European Union member countries to achieve their prime objective, which is none other than to reinforce and speed up the process of real convergence. To this end, it will be necessary to maintain macroeconomic stability, advance in structural reforms and develop their financial systems further. Special attention is paid to the financial and monetary issues that will take on importance in the course of the monetary integration process, which will culminate with the adoption of the euro.

Key words: nominal convergence, real convergence, ERM II, euro, monetary integration, financial system.

JEL classification: E61, F15, F42, O10.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente ampliación de la Unión Europea (UE) que tuvo lugar el 1 de mayo de 2004 ha sido un acontecimiento histórico en distintos aspectos, tanto en el ámbito político e institucional como en el económico y social. En términos de magnitud, la ampliación ha supuesto una expansión considerable de la UE, con un aumento de casi una cuarta parte de su territorio y de un 20 por 100 de su población. La entrada de los nuevos miembros en la UE, y su futura incorporación al área del euro, entraña una serie de formidables desafíos pero también de oportunidades y beneficios, no sólo para los nuevos miembros, sino para el resto de países de la UE. El desafío más importante para los nuevos miembros será, sin duda, avanzar en la convergencia real y nominal, mientras que para la UE en su conjunto será fundamental dotar de eficacia a los procedimientos de decisión comunitarios en una Unión más amplia y heterogénea, así como resolver los posibles problemas de cohesión. Los beneficios potenciales del proceso de integración se derivan de la ampliación del mercado único y del mayor dinamismo económico que introducen los nuevos miembros.

En términos estrictamente económicos, sin embargo, la dimensión de la ampliación es mucho menor, ya que el PIB conjunto de los nuevos miembros no alcanza el 5 por 100 del PIB de la UE ampliada. El escaso peso económico de los nuevos miembros se debe, por una parte, a su pequeño tamaño, pero, sobre todo, a su bajo nivel de renta per cápita, escasamente superior, en promedio, al 50 por 100 del de la media de la UE ampliada. Ello se explica por el hecho de que la mayoría de estos países provienen de regímenes de planificación central, con unos niveles de partida bastante precarios, que, en los años noventa, se embarcaron en procesos de transición hacia sistemas de economía de mercado, padeciendo severas recesiones durante los mismos. En consecuencia, el principal objetivo para estos países será avanzar en la convergencia real dentro de la UE, siendo tres los factores clave para aumentar su crecimiento económico de manera sostenida: 1) profundizar y consolidar la estabilidad macroeconómica; 2) avanzar en el proceso de reformas estructurales, y 3) lograr un mayor desarrollo del sistema financiero.

La estabilidad macroeconómica, además de ser fundamental para avanzar en el proceso de convergencia real, resulta indispensable para continuar con el proceso de integración de estos países, que, una vez dentro de la UE, se dirigen hacia la plena integración monetaria que representa la adopción del euro. Pero la integración monetaria es más que la adopción de

una moneda común. También supone la integración de los sistemas financieros, no sólo en cuanto a la liberalización de los movimientos de capitales, que ya ha tenido lugar en gran medida, sino en lo referente a la similitud de estructuras, regulación e instituciones. El desarrollo e integración de los sistemas financieros es, además, sumamente importante para impulsar el potencial de crecimiento de sus economías, para el eficaz funcionamiento de la política monetaria única y para mitigar la inestabilidad financiera en el futuro.

A continuación se repasan los principales retos económicos, monetarios y financieros que tienen ante sí los nuevos miembros de la UE. En otros estudios recientes, como el Informe Sapir, se analizan las implicaciones para el conjunto de la UE de la reciente ampliación (Sapir *et al.*, 2004). En el siguiente apartado se describen las principales características de sus economías y los desafíos más importantes a los que se enfrentan. Posteriormente, se analizan las cuestiones monetarias que se plantean tras la ampliación, con especial atención a las decisiones que se deben tomar a lo largo del proceso de integración monetaria que culminará con la adopción del euro, y que debe pasar previamente por la incorporación de sus monedas al mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo (más conocido por sus siglas en inglés, *ERM II*). Por último, se examinan el estado actual y las perspectivas de los sistemas financieros de los nuevos estados miembros. El apartado V resume las principales conclusiones obtenidas en el artículo.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS NUEVOS MIEMBROS DE LA UE Y PRINCIPALES RETOS ECONÓMICOS

Las economías de los nuevos miembros de la UE se caracterizan por su tamaño relativamente reducido en comparación con la media de la UE (ver cuadro n.º 1). El nivel medio de PIB per cápita, en términos de paridad de poder adquisitivo, supera por poco el 50 por 100 de la media de la UE ampliada, y lo mismo ocurre con sus niveles de productividad. Por otro lado, se trata de economías bastante abiertas al comercio exterior, fundamentalmente con los países de la UE, y que mantienen unos niveles de actividad y empleo en el sector agrícola superiores a los de la UE, aunque en los últimos años ha aumentado el peso del sector servicios, en detrimento tanto de la agricultura como de la industria.

Aunque la diferencia más notable de los nuevos miembros respecto al resto de países de la UE es su menor grado de desarrollo económico, han logrado realizar progresos notables en la convergencia real, incrementando su nivel de PIB per cápita, en promedio, de menos del 40 por 100 de

CUADRO N.º 1

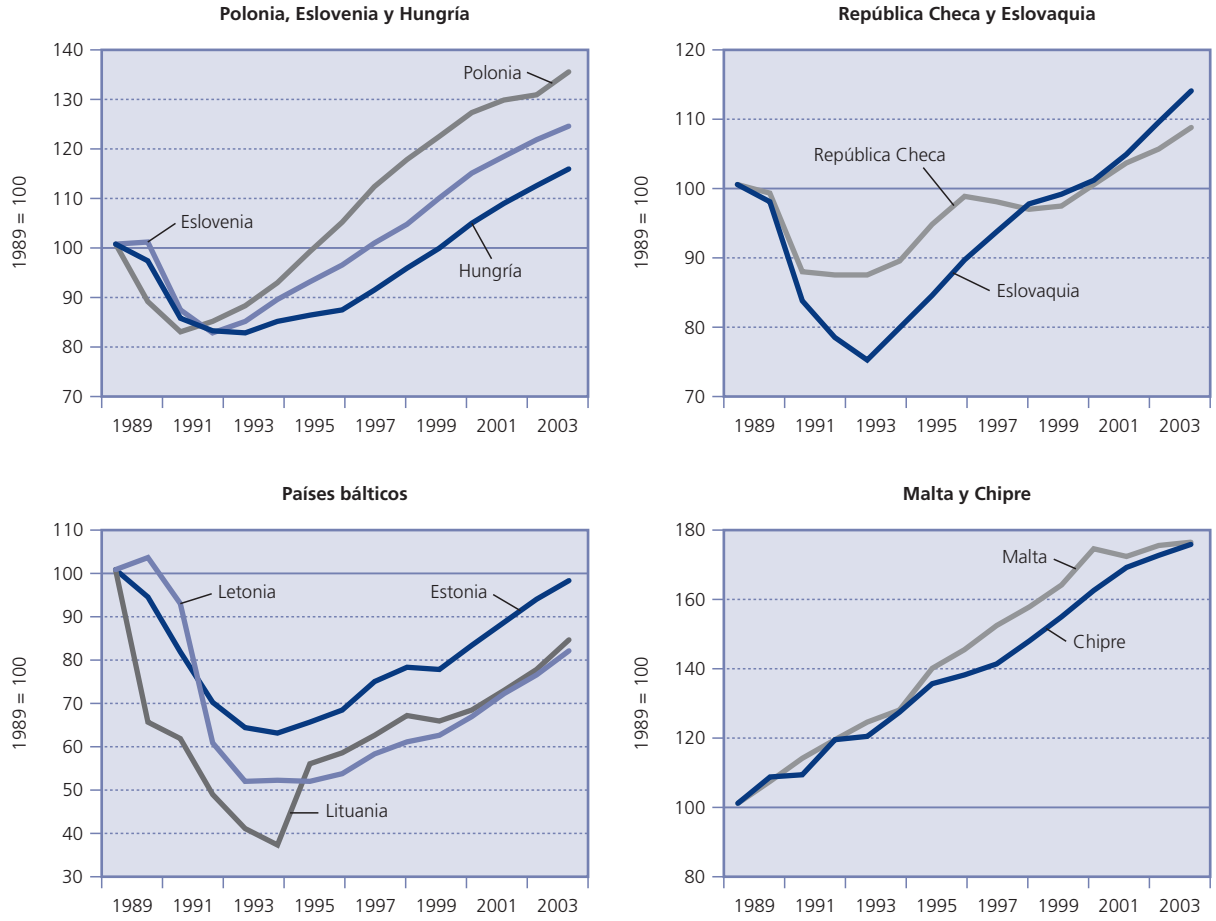
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

Nuevos estados miembros de la UE. Principales características (2003)

	Población (3) (millones)	*PIB pc en PPA (porcentaje media UE-25)*	*Productividad (3) (porcentaje media UE-15)*	*Agricultura (porcentaje PIB)*	*Empleo agrícola (porcentaje total)*	*Comercio exterior (4) (porcentaje PIB)*
Chipre	0,7	81,3	—	4,1	5,1	93,0
Eslovaquia	5,4	52,1	53,0	4,4	6,2	163,0
Eslovenia	2,0	76,8	71,0	3,0	11,0	122,0
Estonia	1,3	48,7	37,0	5,4	6,9	197,0
Hungría	10,1	60,5	58,0	3,7	6,2	129,0
Letonia	2,3	41,0	27,0	4,7	15,1	111,0
Lituania	3,4	45,8	30,0	7,1	17,4	97,0
Malta	0,4	75,1	—	2,8	2,0	217,0
Polonia	38,2	46,0	38,0	3,1	26,3	51,0
República Checa	10,2	68,8	58,0	3,2	4,8	146,0
Media (1)	**74,0**	**55,8**	**46,3** (2)	**4,1**	**10,1**	**94,9**
UE-15	**380,8**	**109,2**	**100,0**	**2,0**	**5,0**	**70,5**

Notas:
(1) Media ponderada por el PIB, salvo la primera columna, que es la suma total.
(2) Media de los datos disponibles.
(3) Población a enero de 2004; productividad año 2000.
(4) Suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios.
Fuentes: Eurostat, Comisión Europea, BCE, FMI (IFS).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PIB
(1989 = 100)



Fuente: FMI (IFS).

la media de la UE ampliada al principio de la transición al 55,8 por 100 en 2003. Existen, no obstante, diferencias significativas entre países, tanto en términos de la convergencia real alcanzada como de la rapidez con la que lo han logrado. Así, según los últimos datos de Eurostat, el país con menor nivel de PIB per cápita es Letonia, con un 41 por 100 de la media de la UE ampliada en 2003, mientras que el país con un mayor PIB per cápita es Chipre, con un 81,3 por 100 de la media de la UE ampliada. En términos de crecimiento acumulado del PIB, los países que mayores progresos han realizado desde el principio de la transición, a finales de los años ochenta, han sido Polonia, Eslovenia y Hungría (aparte, obviamente, de Chipre y Malta), mientras que los países bálticos fueron los que padecieron unas recesiones más graves y aún no han logrado retornar su PIB a los niveles iniciales (ver gráfico 1). Pese a estos avances, el proceso de convergencia real con el resto de la UE será bastante prolongado, dependiendo en cada caso de los niveles de partida y de los diferenciales de crecimiento que logren alcanzar respecto a la Unión Europea.

En cuanto a los progresos en términos de convergencia nominal, los nuevos estados miembros han conseguido avances muy sustanciales en los últimos años, aunque aún les queda un camino importante por recorrer. Según los recientes informes de convergencia de 2004, preparados por el BCE y por la Comisión Europea, ninguno de los nuevos miembros cumple todos los criterios de con-

CUADRO N.º 2

INFORME DE CONVERGENCIA 2004

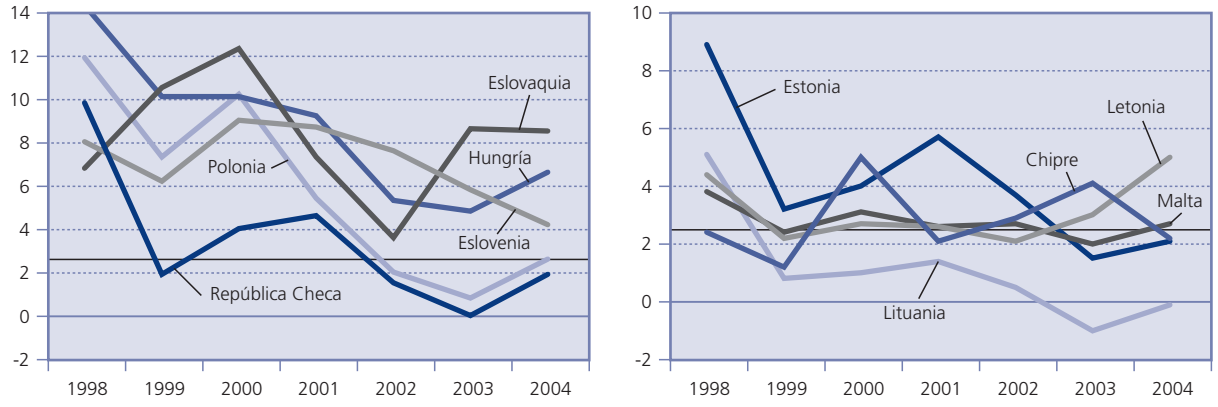
	Inflación	*Déficit*	*Deuda*	*Tipo interés*	*Tipo cambio*
Chipre	2,1	-6,4	70,9	5,2	No
Eslovaquia	8,4	-3,7	42,6	5,1	No
Eslovenia	4,1	-2,0	29,4	5,2	Junio 2004
Estonia	2,0	3,1	5,3	—	Junio 2004
Hungría	6,5	-6,2	59,1	8,1	No
Letonia	4,9	-1,5	14,4	5,0	No
Lituania	-0,2	-1,9	21,4	4,7	Junio 04
Malta	2,6	-9,7	71,1	4,7	No
Polonia	2,5	-3,9	45,4	6,9	No
República Checa	1,8	-12,6	37,8	4,7	No
Referencia	2,4	3,0	60,0	6,4	2 años ERM II

Fuente: BCE (2004b).

vergencia de Maastricht, necesarios para poder adoptar el euro (ver cuadro n.º 2). Pese a ello, los progresos más espectaculares en los últimos años se han logrado en la reducción de la inflación desde unos niveles muy elevados a principios del proceso de transición hasta valores casi comparables a los de la UE (ver gráfico 2). Así, en 2003, la media ponderada de la tasa de inflación de los nuevos miembros fue del 2,1 por 100, prácticamente igual que la del área del euro. No obstante, en algunos países, como Hungría y Eslovaquia, las tasas de inflación aún se mantienen en niveles relativamente elevados y, además, los acontecimientos recientes, caracterizados por una combinación de perturbaciones de oferta (precios de la energía y de los alimentos, armonización fiscal con la UE, liberalización de precios administrados) y el impulso de la demanda interna, han propiciado un repunte generalizado de las tasas de inflación. Aunque la mayor parte de esos factores se consideran transitorios, persiste el riesgo de que se produzcan efectos secundarios si las expectativas de inflación y, finalmente, las negociaciones salariales recogen dichos aumentos recientes de los precios.

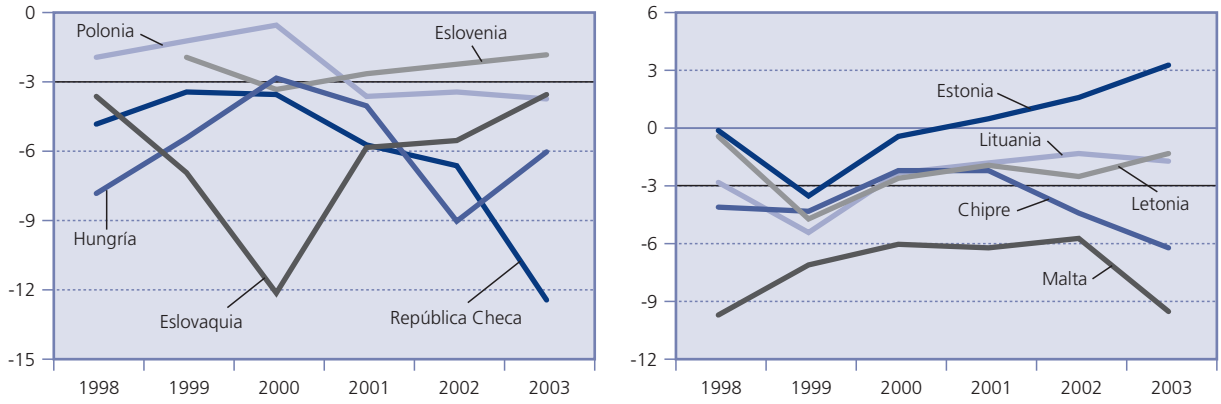
Por lo que se refiere a la consolidación de las cuentas públicas,

GRÁFICO 2
TASAS DE INFLACIÓN
(Tasa de variación anual. Referencia 2004: 2,4 por 100)



Fuente: BCE (2004b).

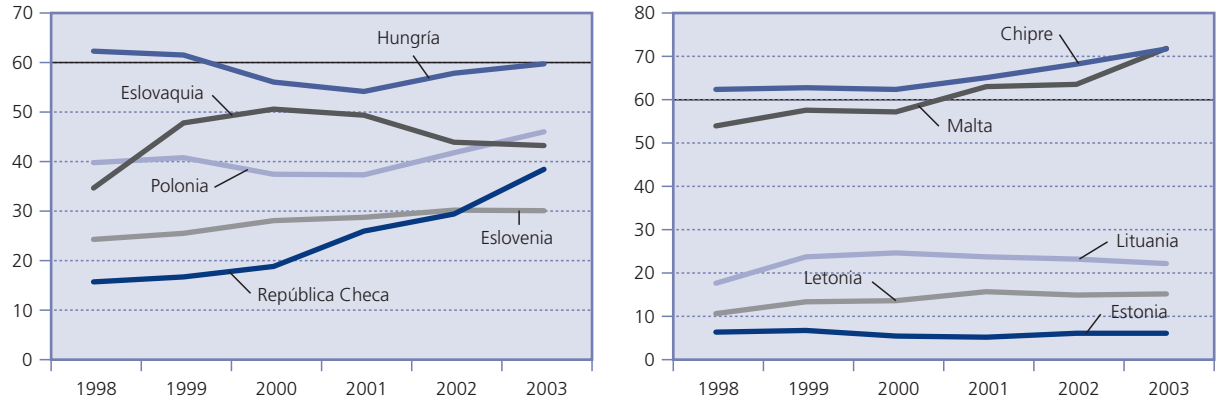
GRÁFICO 3
DÉFICIT PÚBLICO
(Porcentaje del PIB. Referencia: -3 por 100)



Fuente: BCE (2004b).

la experiencia ha sido más variada (ver gráficos 3 y 4). Aunque los niveles de deuda pública son relativamente moderados, seis de los nuevos miembros incurren actualmente en situación de déficit excesivo, en varios casos muy por encima del límite del 3 por 100 del PIB. Lo más preocupante, con todo, es que el deterioro de las finanzas públicas en esos países se ha debido, fundamentalmente, a factores estructurales, por lo que su corrección dependerá de manera crucial de que tengan lugar reformas presupuestarias y fiscales, y no sólo un mayor crecimiento económico. Los déficit de las cuentas públicas han venido, en muchos casos, acompañados de elevados déficit por cuenta corriente, promediando unos niveles cercanos al 4 por 100 del PIB en los últimos años, aunque algunos países, como los bálticos, han alcanzado déficit de dos dígitos del PIB. El deterioro de las cuentas públicas no ha sido, sin embargo, el único factor detrás de los desequilibrios externos de estos paí-

GRÁFICO 4
DEUDA PÚBLICA
(Porcentaje del PIB. Referencia: 60 por 100)



Fuente: BCE (2004b).

ses y, en algunos de ellos, el crecimiento del crédito y el fuerte aumento de la inversión han sido otros factores importantes. Hasta la fecha, los déficit exteriores se están financiando en buena parte con inversión extranjera directa, proveniente sobre todo de la UE, que tiende a ser más estable que otras entradas de capital. Aun así, existen importantes diferencias entre países y, en el futuro, con el proceso de privatizaciones casi completado, no está claro que la inversión extranjera directa pueda mantenerse en los niveles actuales, por lo que muy probablemente aumentará el porcentaje del déficit por cuenta corriente que se financie a través de flujos de cartera, que se presumen más de corto plazo y volátiles.

En el futuro, el principal reto para los nuevos estados miembros será avanzar en la convergencia con la UE. Pero para que dicho avance sea sostenible, los procesos de convergencia real y nominal deberán tener lugar conjuntamente, pues ambos se refuerzan mutuamente. Tanto la teoría económica como la evidencia empírica muestran que, pese a que en el corto plazo pueden presentarse conflictos entre ambas, en el medio y largo plazo la convergencia nominal y la convergencia real son complementarias (Andrés *et al.*, 2000). Al estimular la convergencia real por medio de reformas estructurales e institucionales, se mejora el funcionamiento de los mercados de bienes y de trabajo, y se aumenta el crecimiento potencial, lo que a su vez facilita el proceso de convergencia nominal. Igualmente, el avance en el proceso de convergencia nominal reduce las tendencias inflacionistas y sirve de ancla para las expectativas de inflación, lo que contribuye a mejorar las perspectivas de crecimiento económico y estimula la convergencia real. La idea básica que subyace a este argumento es que unas políticas económicas prudentes y orientadas hacia la estabilidad ofrecen el mejor marco posible para el crecimiento económico y la convergencia real. Ese conjunto de políticas económicas incluye la estabilidad de precios, unas finanzas públicas saneadas, una situación de la balanza de pagos que sea sostenible y el progreso en las reformas estructurales, entre las que destacan el fomento de la competencia en los mercados de bienes y servicios y el desarrollo del sistema financiero.

El otro gran reto para los nuevos miembros será culminar su proceso de integración económica y monetaria con la adopción del euro, para lo que deberán cumplir previamente los criterios de convergencia de Maastricht, cuya razón de ser reside también en el convencimiento de que unas políticas orientadas a la estabilidad son el mejor entorno para fomentar el crecimiento y el empleo de forma sostenida. En este sentido, dos son las principales cuestiones que deberán afrontar los nuevos miembros: 1) asegurar la estabilidad de precios, y 2) avanzar en la consolidación fiscal. Como es sabido, la estabilidad de precios es un requerimiento esencial del proceso de integración monetaria, y aunque los nuevos estados miembros han hecho progresos considerables en los últimos años en el proceso de desinflación, aún deben profundizar y consolidar dichos avances. Para ello, será clave disponer de un marco de políticas económicas prudentes, en especial en el terreno fiscal, en el monetario y en el de los salarios, y continuar con los avances en las reformas estructurales. En cuanto a la necesidad de reforzar el saneamiento de las cuentas públicas, se trata de uno de los retos más difíciles de afrontar, pues la mayor parte de los déficit de estos países tiene un carácter estructural y, además, deberán atender al mismo tiempo a numerosas demandas de gasto público derivadas, en parte, de sus reducidas dotaciones de infraestructuras. Por ello, será crucial establecer unos programas de consolidación creíbles y duraderos, apoyados en reformas fiscales, que mejoren los saldos primarios. Dado que en estos países la carga impositiva (en especial, los impuestos sobre la renta) y el tamaño del sector público son elevados, dicha consolidación debe basarse en la contención del gasto, y más concretamente en reducciones del consumo público y de las transferencias, y no tanto de las inversiones, que pueden ser beneficiosas para el crecimiento futuro.

III. CUESTIONES MONETARIAS TRAS LA AMPLIACIÓN

Por lo que respecta al proceso de integración monetaria, los diez nuevos miembros se han incorporado a la UE como estados miembros acogidos a una excepción en lo referente a su participación en la Unión Económica y Monetaria (UEM). Esto significa que, aunque aún no hayan adoptado el euro, deben comprometerse a realizar todos los esfuerzos necesarios para su posterior adopción, una vez cumplan los criterios de convergencia. Es decir, a diferencia de los casos de Dinamarca y el Reino Unido, los nuevos miembros no disponen de cláusulas *opt-out* por las que pudieran decidir mantenerse fuera del área del euro indefinidamente. El Tratado de la UE prevé que, en algún momento después de la entrada en la UE, los nuevos miembros se incorporarán al *ERM II* y, cuando se considere que cumplen los criterios de convergencia de Maastricht, adoptarán el euro; de

esta forma, pasarán a compartir la política monetaria única.

El marco general que encuadra los aspectos monetarios tras la entrada en la UE consta de tres principios básicos (BCE, 2003). En primer lugar, dadas las notables diferencias macroeconómicas y estructurales entre los nuevos miembros, no existen una única trayectoria hacia el euro ni un solo enfoque apropiado para todos los nuevos países miembros. En este sentido, todas las evaluaciones se harán caso por caso, de acuerdo con los méritos de cada país. En segundo lugar, el carácter multilateral del marco institucional implica que las decisiones más importantes se tomarán de forma colectiva por todos los miembros de la UE y con la implicación del Banco Central Europeo (BCE). Y en tercer lugar, se aplicará el principio de igualdad de trato. Ello quiere decir que situaciones similares serán tratadas de igual manera, tanto entre países como en distintos momentos del tiempo. Así, en el marco de la evaluación de la convergencia que, cada dos años como mínimo o a petición de algún país en concreto, se realiza en los informes de convergencia, ello significa que los criterios serán aplicados de igual forma que en el pasado lo fueron a otros estados miembros, sin añadir nuevos criterios, pero tampoco relajando los existentes.

1. Beneficios de la adopción del euro y momento óptimo para la adopción

La adopción del euro supone el último paso en el proceso de integración de los nuevos países miembros y, como tal, implica una serie de beneficios y costes potenciales para estos países. Los beneficios principales de la adopción del euro son los que conlleva una integración más profunda, unos menores costes comerciales por la eliminación del riesgo en el tipo de cambio en el área euro, la mayor credibilidad que supone de la política monetaria única y el hecho de que, bajo determinadas condiciones, puede servir para orientar el resto de las políticas económicas en la dirección adecuada. Entre los costes más importantes destacan la pérdida de autonomía de la política monetaria y cambiaria como mecanismo de ajuste ante perturbaciones asimétricas, y la menor capacidad de absorción de las entradas y salidas de flujos de capitales.

Esos costes se pueden minimizar, no obstante, si estos países cumplen los criterios de la *teoría de las áreas monetarias óptimas*, que definen el grado de simetría de las perturbaciones y la capacidad de absorberlas de cada país, y que dependerán, entre otros aspectos, de la similitud de estructuras económicas, de la sincronización de los ciclos económicos, del grado de integración comercial y financiera, de la flexibilidad de precios y salarios y de la movilidad de los factores. La *teoría de las áreas monetarias óptimas*, en la versión original de Mundell (1961), McKinnon (1963) y Kenen (1969), enfatiza las características que hacen de una moneda única algo deseable para un conjunto de países. De esta forma, si sus economías son similares es menos probable que se enfrenten a perturbaciones asimétricas, por lo que la utilización del tipo de cambio como instrumento de ajuste es menos necesaria. Además, unos precios y salarios más flexibles hacen que el tipo de cambio nominal sea también menos necesario como mecanismo de ajuste. Esas conclusiones iniciales han sido ampliadas por otra corriente que destaca la endogeneidad de la estructura de las economías, la llamada «nueva» literatura de las áreas monetarias óptimas (Frankel y Rose, 1998). Según esta visión, los países que se incorporan a una unión monetaria es probable que experimenten ciclos económicos bastante diferentes a los anteriores, más sincronizados entre sí, y un aumento de su integración económica y financiera, vía la reducción de las primas de riesgo en unos mercados financieros integrados y el aumento del comercio entre los países de la unión monetaria (Rose, 2000).

Teniendo todos los argumentos anteriores en consideración, los estudios existentes para los nuevos estados miembros concluyen que cumplen relativamente bien los criterios de las áreas monetarias óptimas, y algunos de ellos al menos tan bien o mejor que otros países en el momento de adoptar el euro (BCE, 2004a; Schadler *et al*., 2004). Como consecuencia, se espera que la adopción del euro favorezca el crecimiento de las economías de los nuevos miembros y contribuya a la convergencia real con el resto de la UE. Dichos estudios muestran un amplio rango de estimaciones, con un aumento esperado del PIB per cápita en los siguientes veinte años de entre el 2 y el 20 por 100, debido fundamentalmente a un aumento del comercio de entre el 6 y el 60 por 100. Pero a esos beneficios habría que sumarles otros, como la eliminación del riesgo cambiario, una mayor estabilidad de precios y la reducción de la prima de riesgo de los tipos de interés, como ha demostrado la experiencia de los países periféricos del área del euro.

Incluso hay quien sostiene las ventajas de una adopción del euro lo más temprana posible (Buiter y Grafe, 2002; Coricelli, 2002). Los principales argumentos que estos autores citan son los problemas

potenciales de crisis financieras o de volatilidad excesiva del tipo de cambio que se podrían producir en el *ERM II* y la posibilidad de que el anuncio de una adopción temprana del euro impulse la reforma de las finanzas públicas.

Sin embargo, los potenciales beneficios de la adopción del euro no deben llevar a conclusiones precipitadas sobre las ventajas que tendría una adopción muy temprana, pues no hay garantía de que sobrepasen a los costes potenciales del ajuste a corto plazo, ya que los beneficios de la integración económica y financiera tardan tiempo en revelarse. Además, una adopción prematura de la moneda única sería contraria al razonamiento económico en que se basa la UEM, que prevé la adopción del euro como culminación de un proceso de convergencia estructurado en un marco de decisiones multilaterales.

En el contexto de este debate, casi todos los nuevos países miembros tenían la intención, en un principio, de adoptar el euro tan pronto como fuese posible, en 2007 ó 2008 a más tardar. Sin embargo, más recientemente, algunos de ellos se han visto obligados a retrasar la fecha prevista de adopción del euro hasta 2009 ó 2010, como pronto, ante la difícil situación fiscal por la que atraviesan sus economías y ante los temores de que un proceso de consolidación fiscal demasiado brusco pudiera ocasionar perjuicios graves a corto plazo o encontrase una fuerte resistencia social y política.

Dado que las estructuras económicas y los regímenes de tipo de cambio y monetarios de los nuevos miembros, así como el grado de convergencia nominal y real ya alcanzado por éstos, difieren considerablemente, no se puede determinar ni recomendar un único modelo a seguir para su adopción del euro. Cabe señalar que tampoco para los países que actualmente forman parte de la zona del euro existió un modelo único. En consecuencia, la situación y la estrategia de cada país se evaluarán individualmente a lo largo del proceso que conducirá a la adopción del euro. En todo caso, ésta, que se deberá analizar caso por caso, no debe ocurrir ni muy pronto ni muy tarde. La regla de oro en este aspecto es lograr asentar la convergencia nominal y recorrer las diversas etapas del proceso de integración monetaria de forma que garantice las mejores perspectivas para la convergencia real. A continuación se examina la naturaleza de cada una de dichas etapas y sus implicaciones para las economías de los nuevos miembros, distinguiendo entre la fase previa a la entrada en el *ERM II* y la de pertenencia a éste.

2. Regímenes monetarios y cambiarios antes de la entrada en el *ERM II*

Hasta la adopción del euro, la política monetaria sigue siendo responsabilidad de los distintos países, aunque deben respetar una serie de obligaciones impuestas por el Tratado de la UE, a saber, entre otras: que la estabilidad de precios debe ser el objetivo primordial de la política monetaria y que las cuestiones de política cambiaria son objeto de interés común. Dentro de este marco, los nuevos miembros han seguido una amplia variedad de estrategias de política monetaria y de tipo de cambio hasta la fecha. Estas estrategias de tipo de cambio de los nuevos países miembros han tenido en cuenta, en general, el marco global de política económica y las condiciones de cada país. Así, la mayoría de los países en transición optaron, en las etapas iniciales del proceso, por un tipo de cambio fijo o semifijo para anclar las expectativas de inflación, pero desde mediados de los noventa, especialmente tras la crisis asiática y la puesta en cuestión de la viabilidad de los regímenes de tipo de cambio intermedios, varios países fueron adoptando una mayor flexibilidad cambiaria, una vez que la inflación se consiguió reducir a tasas mucho más manejables.

Recientemente, tres de estos países se han incorporado al *ERM II* en junio de 2004. Se trata de Eslovenia, Estonia y Lituania, aunque los dos últimos mantienen, de forma unilateral, su *currency board* frente al euro dentro del mecanismo. Algunos de los demás países siguen una estrategia de tipos de cambio fijos, como Chipre, Letonia y Malta, al tiempo que otros, como la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, siguen una estrategia de objetivos directos de inflación. Mientras Polonia combina este régimen con un tipo de cambio flexible, la República Checa y Eslovaquia siguen un régimen de flotación controlada, y Hungría tiene un objetivo explícito de tipo de cambio frente al euro, con una banda de fluctuación del ± 15 por 100 en torno a una paridad central, que oficiosamente replica el *ERM II*.

En general, estas estrategias han servido adecuadamente a los nuevos países miembros, impulsando notablemente su convergencia: en muchos casos, han conseguido reducir la tasa de inflación a niveles similares a los de los países del área del euro, y los tipos de interés a largo plazo también han convergido en buena medida. En algunos países, como Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia, el mayor grado de flexibilidad de los tipos de cambio de sus monedas en los úl-

timos años ha sido utilizado como un instrumento de estabilización macroeconómica, al tiempo que se liberalizaban los movimientos de capital.

3. Participación en el *ERM II*

El *ERM II* constituye un acuerdo multilateral de tipos de cambio fijos, aunque ajustables, con un tipo o paridad central y un margen normal de fluctuación de ± 15 por 100, en el que las intervenciones en los márgenes serán, en principio, automáticas e ilimitadas, a menos que estuviesen en conflicto con el objetivo primordial de estabilidad de precios en el país miembro o en la zona del euro. Para estas intervenciones se podrá disponer de financiación a muy corto plazo por parte del BCE. Las decisiones relativas a la paridad central, a los márgenes de fluctuación y a los posibles realineamientos de la paridad central se adoptan de mutuo acuerdo entre las partes, incluido el Banco Central Europeo.

El *ERM II* puede conciliar características de las diversas estrategias cambiarias seguidas en la actualidad por los países adherentes. Sin embargo, son incompatibles con el *ERM II* la libre flotación (o la flotación controlada sin un tipo central mutuamente acordado), los tipos de cambio deslizantes (*crawling pegs*) y la vinculación a una moneda que no sea el euro. Por lo que se refiere a los *currency boards*, no pueden sustituir a la participación en el *ERM II*, aunque si, en un análisis caso por caso, el *currency board* frente al euro de una moneda se considera sostenible, pueden quedar exentos de pasar por un doble cambio de régimen; es decir, dejar flotar su moneda en el *ERM II* y volverla a vincular al euro en un estadio posterior. No obstante, salvo que así se acuerde de forma multilateral, estos países participan en el mecanismo de cambios *ERM II* con un *currency board* de forma unilateral, sin el respaldo del Banco Central Europeo.

El *ERM II* tiene una doble función dentro del proceso de integración y convergencia. Por un lado, desempeña un papel en los criterios de convergencia para la adopción del euro, pero, por otro lado, puede también contribuir a asegurar que los estados miembros que participen en el mecanismo orienten sus políticas hacia la estabilidad y fomenten la convergencia, lo que les ayudará en sus esfuerzos para adoptar el euro. La primera de estas funciones se basa en la necesidad de comprobar la estabilidad del tipo de cambio frente al euro y, como en ocasiones precedentes, se evaluará teniendo en cuenta su proximidad a la paridad central y aquellas circunstancias especiales que hayan podido ocasionar una apreciación. La segunda función se sustenta en el convencimiento de que la convergencia duradera de las magnitudes económicas fundamentales es una condición necesaria para la estabilidad sostenible de los tipos de cambio, por lo que el mecanismo de tipos de cambio puede actuar —bajo determinadas condiciones— como elemento catalizador de la convergencia, disciplinando las políticas económicas nacionales, tal y como demuestra la experiencia de los actuales miembros de la zona del euro. Así pues, el *ERM II* constituye una fase de prueba tanto para el tipo central como para la sostenibilidad de la convergencia en general.

Por ello, como se verá a continuación, las decisiones en cuanto al momento de incorporación y permanencia en el *ERM II* deberán considerar en qué grado la participación en el mecanismo mejora las perspectivas de lograr una convergencia duradera de las magnitudes económicas fundamentales. El objetivo general de este proceso debe ser favorecer la estabilidad macroeconómica de los nuevos miembros, proporcionando con ello la mejor contribución posible al crecimiento sostenible y a la convergencia real. Asimismo, los países deben considerar en qué medida la limitación de la flexibilidad del tipo de cambio puede contribuir a anclar las expectativas y a fomentar la consecución de políticas macroeconómicas y estructurales sólidas, propiciando así la convergencia tanto real como nominal. Aunque la participación en el *ERM II* no garantiza por sí sola unas políticas macroeconómicas y estructurales adecuadas y coherentes, sí posee el potencial para actuar como catalizador, mejorando el efecto disciplinario de estas políticas, si la entrada en el *ERM II* se realiza habiéndose alcanzado ya un grado relativamente elevado de estabilidad macroeconómica y un compromiso de coherencia de las políticas económicas con la paridad cambiaria escogida.

En este sentido, hay varias cuestiones claves que se plantean en torno a la participación en el *ERM II*: 1) cuándo entrar en él; 2) cuál debe ser la paridad central; 3) qué amplitud deben tener las bandas de fluctuación; 4) cuánto tiempo se debe permanecer en el mecanismo, y por último, 5) la estrategia monetaria óptima en el *ERM II*. A continuación se analizan cada una de estas cuestiones por separado.

3.1. *Incorporación al* ERM II

La participación de los estados miembros no pertenecientes a la zona del euro en el *ERM II* es vo-

luntaria, aunque, dado que es condición previa para la posterior adopción del euro, se espera que, en algún momento, todos y cada uno de los nuevos miembros pasen a formar parte del mismo. La incorporación al *ERM II* puede producirse en cualquier momento tras la adhesión a la UE, pero, aunque el país miembro interesado puede en todo momento iniciar el procedimiento para unirse al *ERM II* sin que deba atenerse a una fecha concreta, las principales características, en particular la paridad central y la amplitud de los márgenes de fluctuación, deben ser acordados por todas las partes participantes en el mecanismo.

A diferencia de la entrada en la zona euro, la incorporación al *ERM II* no está sujeta a un conjunto de criterios formalmente preestablecidos ni han de cumplirse condiciones previas para participar en él. No obstante, a fin de garantizar una participación sin dificultades, los nuevos estados miembros habrán de tener en cuenta sus circunstancias específicas, incluida su estrategia general para la integración monetaria, el marco de la política monetaria y del tipo de cambio, y su situación fiscal. Asimismo, necesitarán considerar en qué medida el proceso de transición y el avance hacia la convergencia real podrían afectar al grado de flexibilidad adecuado de sus tipos de cambio. En concreto, será necesario que ajustes importantes —como, por ejemplo, la liberalización de precios y la consolidación fiscal— se realicen antes de incorporarse al mecanismo, así como que se siga una política de saneamiento presupuestario creíble.

Hay diversas razones por las que no se debería contemplar la entrada en el *ERM II* antes de haber alcanzado un nivel suficiente de convergencia nominal y de haber absorbido los principales ajustes estructurales. En primer lugar, si no han tenido lugar los ajustes estructurales más importantes y si la convergencia nominal no está en un estadio suficientemente avanzado, parece apropiado reservarse un margen elevado de flexibilidad cambiaria para facilitar dichos procesos, además de reconocer que los tipos de cambio de equilibrio son muy difíciles de estimar y que los tipos de cambio pueden estar expuestos a grandes fluctuaciones en tales circunstancias. En segundo lugar, antes incluso de entrar en el *ERM II*, los mercados forman unas expectativas no sólo sobre la fecha de adopción del euro, sino también sobre el tipo de cambio de conversión al que se va a efectuar dicha adopción. Variaciones en esas expectativas, debidas por ejemplo a una menor probabilidad de cumplir los criterios de convergencia, pueden tener, en un contexto de libertad de movimientos de capitales, efectos potencialmente adversos sobre los flujos de capital y sobre el tipo de cambio. Y en tercer lugar, si la entrada en el *ERM II* tiene lugar demasiado pronto, el mantenimiento simultáneo de la estabilidad de precios y la estabilidad cambiaria se puede hacer excesivamente complicado, e incluso imposible. Sólo en el caso de aquellos nuevos miembros que hayan puesto en práctica reformas estructurales significativas, y que hayan demostrado su capacidad para avanzar en el grado de convergencia mediante políticas económicas sólidas y un régimen de tipo de cambio en principio compatible con el *ERM II*, la incorporación al mecanismo podrá producirse relativamente pronto, siempre que se mantengan unos firmes compromisos de seguir aplicando políticas económicas prudentes.

Por otro lado, no debe olvidarse que, como en cualquier otro régimen de tipos de cambio, la participación en el *ERM II* no es más que un elemento del marco general de la política económica y, por tanto, no debe considerarse aisladamente, sino que debe venir acompañado de otros elementos de ese marco general, y en especial de unas políticas monetarias, presupuestarias y estructurales coherentes.

3.2. *Fijación de la paridad central y posibles realineamientos*

El tipo de cambio central deberá reflejar la mejor valoración posible del tipo de cambio de equilibrio en el momento de incorporación al mecanismo, con las dificultades añadidas que esto entraña en países con el grado de dinamismo de los nuevos miembros. Tratándose de países que provienen, en su mayoría, de un proceso de transición hacia economías de mercado, esta valoración deberá basarse en un amplio conjunto de indicadores y factores económicos, además de tomar en consideración el tipo de cambio de mercado, sin que, en ningún caso, el resultado de dicha valoración pueda ser predeterminado por ninguna de las partes, sino que debe ser aprobado de mutuo acuerdo. En consecuencia, los anuncios unilaterales sobre los tipos centrales pretendidos no son compatibles con la naturaleza multilateral del acuerdo y deben evitarse.

En todo caso, no debe presuponerse que el tipo central inicial será el que se fije como tipo de conversión irrevocable cuando se adopte el euro. Esto deriva no sólo del hecho de que las decisiones sobre las paridades centrales en el *ERM II* y los tipos de conversión al euro son distintas, se adoptan en diferentes momentos y mediante procesos de decisión di-

versos, sino también de que los realineamientos de las paridades centrales pueden ser necesarios a lo largo de la participación en el *ERM II*.

El realineamiento de las paridades centrales es una posibilidad que ofrece el mecanismo y que no debe ser descartada cuando resulte oportuno. De hecho, todas las partes tienen la facultad de iniciar el procedimiento para revisar los tipos centrales. Estos realineamientos pueden resultar necesarios, por ejemplo, si los tipos de cambio de equilibrio evolucionaran a lo largo del tiempo, como ocurrió en el pasado con otros estados miembros. Es probable que esta posibilidad resulte mucho más relevante en un contexto como éste, caracterizado por un intenso proceso de convergencia real, en el caso de que se produzcan variaciones significativas del grado de competitividad exterior o ante la posible presencia de políticas macroeconómicas incoherentes. En este sentido, la crisis del *ERM I* en 1992-1993 ofrece lecciones valiosas para el futuro. Evidentemente, dicha crisis tuvo lugar bajo una serie de circunstancias que no es probable que se repitan ahora, con una conjunción de problemas de competitividad en algunos países, elevados niveles de deuda pública en otros y una perturbación asimétrica de gran consideración, como fue la reunificación alemana. Pero, en cualquier caso, el ajuste oportuno de las paridades centrales en caso de cambios bruscos en los fundamentos es una medida que no se debe descartar.

3.3. *Amplitud de las bandas de fluctuación*

Según se ha mencionado anteriormente, el *ERM II* es un acuerdo multilateral de tipos de cambio fijos con unas bandas de fluctuación normales del ± 15 por 100 alrededor de la paridad central. Tales márgenes de fluctuación otorgan al mecanismo un grado importante de flexibilidad ante perturbaciones económicas o cambios en los fundamentos. No obstante, tal como se prevé en la resolución que fija el funcionamiento del mecanismo, existe la posibilidad de fijar márgenes de fluctuación más estrechos que los normales mediante acuerdos formales y a petición de un estado que participe en el *ERM II*. En todo caso, es necesario insistir en que este tipo de decisión se adoptará analizando cada caso en particular y, al igual que en el pasado, se considerará sólo de forma excepcional, partiendo de que el margen normal del ± 15 por 100 es el apropiado para un estado miembro que se encuentra en un proceso de convergencia. Los márgenes estrechos acordados de forma multilateral sólo pueden contemplarse en un estadio muy avanzado de convergencia, como en el caso de Dinamarca. Ello no impide que algunos países opten por reforzar el grado de compromiso dentro del *ERM II* mediante la adopción unilateral de bandas más estrechas, como han hecho Estonia y Lituania con sus *currency boards*, aunque sin el respaldo del Banco Central Europeo.

3.4. *Duración de la participación en el* ERM II

El Tratado de la UE establece un período mínimo de participación en el *ERM II* de dos años previo a la adopción del euro como uno de los criterios de convergencia. En concreto, especifica que el país miembro tendrá que haber observado, sin tensiones graves durante al menos los dos años anteriores al examen, los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipos de cambio. En particular, durante ese mismo período no deberá haber devaluado por iniciativa propia el tipo central de su moneda respecto del euro.

Pero, aparte del período mínimo de dos años de participación en el *ERM II* previo al examen del grado de convergencia, la permanencia de un nuevo estado miembro en el *ERM II* no tiene un límite temporal a priori, pues debería considerarse en función de su utilidad como parte del proceso de convergencia, y no del período mínimo de dos años requerido. Hay que recordar que, una vez se haya adoptado el euro, se habrá abandonado la autonomía monetaria y la flexibilidad del tipo de cambio frente al área del euro. A partir de entonces, para todos los nuevos países miembros, igual que para los actuales miembros, pero en especial para aquellos países que se han beneficiado de cierto grado de flexibilidad cambiaria en el pasado, los ajustes a las distintas perturbaciones deberán provenir de instrumentos de política económica distintos a los que se han usado hasta ahora, como la política fiscal, o de otros mecanismos de ajuste, como la flexibilidad de precios y salarios. Por ello, para alguno de esos países, puede ser oportuno permanecer en el *ERM II* un tiempo más prolongado, dado que ello les permitiría hacer uso de las bandas de fluctuación y, si fuese necesario, de los realineamientos de la paridad central. Permanecer un tiempo suficiente en el *ERM II* también es útil para evaluar la sostenibilidad de la paridad central como posible tipo de cambio de conversión frente al euro. En este sentido, el *ERM II* no debe considerarse una «sala de espera», sino una «sala de pruebas». Esto es especialmente útil para economías en proceso de convergencia, sujetas a modificaciones importantes, y a veces rápidas, en sus fundamentos.

La postura de los nuevos miembros de la UE sobre la participación en el *ERM II* no es, sin embargo, ésta, y la mayoría de ellos planean permanecer en el mecanismo el mínimo tiempo posible; es decir, los dos años previos a la adopción del euro, manteniendo el tipo de cambio cerca de la paridad central. Ello supondría que algunos países no entren en el *ERM II* hasta que juzguen que están en condiciones de cumplir en ese período los criterios de convergencia. Para estos países, el *ERM II* es una mera «sala de espera» para la adopción del euro, de poco valor añadido respecto a los instrumentos de coordinación de la UE y con sustanciales riesgos de inestabilidad, pues, al ser un régimen intermedio de tipo de cambio, consideran que está sujeto al riesgo de ataques especulativos, como sucedió en la crisis del *ERM I* en 1992-1993. También hay quien opina que o bien un país está preparado para adoptar el euro, en cuyo caso el *ERM II* no es necesario, pues el tipo de cambio debería ser estable, o no lo está, en cuyo caso el *ERM II* no es un régimen suficientemente seguro, en especial con la abolición completa de los controles de capital que podrían hacer menos atractiva la especulación.

Sin llegar a posiciones tan críticas con el *ERM II* como las anteriores, debe reconocerse que existe el riesgo de que se produzcan complicaciones dentro del mecanismo, como, por ejemplo, posibles conflictos transitorios entre la estabilidad de precios y la estabilidad cambiaria o una mayor volatilidad de los flujos de capital. En tales casos, la pregunta obvia es qué debe hacer el banco central. La postura oficial del BCE, en este sentido, es muy clara: debe darse prioridad al mantenimiento de la estabilidad de precios, lo que está en línea con uno de los principios subyacentes del *ERM II*, a saber, que la convergencia duradera de los fundamentos económicos, incluida la tasa de inflación, es un requerimiento para la estabilidad cambiaria, y más especialmente en las economías que han logrado dicha convergencia hace poco tiempo (Papademos, 2004).

El riesgo de que mayores flujos de capital —y más volátiles— puedan poner en peligro la viabilidad del régimen cambiario es otro argumento frecuentemente esgrimido para criticar la participación en un régimen como el *ERM II* (Begg *et al*., 2003). No obstante, los flujos de capital no son un fenómeno nuevo para estos países, sino que, desde que se inició el proceso de transición, han recibido cuantiosas entradas de capital (fundamentalmente inversión extranjera directa) y, en general, las han administrado de forma segura. En comparación con algunos de los actuales miembros del área del euro, las entradas netas de capital medias recibidas por los nuevos países miembros, en porcentaje del PIB, han sido mayores y más volátiles (Schadler *et al*., 2004). Pese a ello, no han sufrido problemas importantes ni han padecido una volatilidad excesiva de sus tipos de cambio. No obstante, es probable que, una vez dentro del *ERM II*, los flujos de capital sean más a corto plazo, y por tanto aún más volátiles en potencia, buscando ganancias relacionadas con el proceso de *convergence plays*.

Con todo, la experiencia posterior a la crisis del *ERM I*, en la que apenas se hizo uso de las bandas del ± 15 por 100, muestra cómo, al ser menos probable la devaluación, los incentivos para probar la resistencia de las bandas disminuyen, lo que constituye una ventaja sustancial del *ERM II*. Además, no debe olvidarse que lo que diferencia al *ERM II* de otros regímenes cambiarios intermedios, y algo que lo hace único, es la existencia de una salida clara y creíble: la adopción final del euro. Por otro lado, tampoco la alternativa de la libre flotación del tipo de cambio está exenta de riesgos. En particular, no hay garantía de que la dinámica del tipo de cambio sea consistente con los fundamentos (Frankel y Rose, 1994) y, en caso de que acontezcan variaciones importantes de los mismos, se pueden producir sobrerreacciones. Por último, las políticas económicas son, sin duda, un factor crucial para la sostenibilidad del régimen cambiario. En especial, una política fiscal excesivamente laxa puede traer consigo conflictos entre los objetivos de inflación y el equilibrio externo, y precipitar ataques especulativos. Por lo tanto, asegurar la consistencia de las políticas económicas y la solidez de los fundamentos minimizaría los riesgos de ataques especulativos contra las monedas del *ERM II*.

3.5. *Estrategia monetaria óptima en el* ERM II

Uno de los principales desafíos, si no el mayor, dentro del *ERM II* es adoptar una estrategia monetaria que permita lograr a la vez la estabilidad de precios y la estabilidad cambiaria. De nuevo, no existe una recomendación única para todos los países, y el régimen más apropiado deberá analizarse caso por caso, según las circunstancias particulares de cada país. Dentro del *ERM II*, como ya se ha mencionado, caben distintas opciones de régimen monetario, desde *currency boards* hasta estrategias de objetivos directos de inflación que operan en el marco de las amplias bandas de fluctuación del mecanismo.

Para algunos de los nuevos países miembros, en concreto los países más pequeños y que han venido utilizando tipos de cambio fijos, la participación en el *ERM II* no debería representar una modificación muy sustancial de su actual régimen cambiario. Entre otras cosas, porque no disponen de una alternativa adecuada distinta a sus actuales regímenes, más allá de la adopción del euro: en su día adoptaron anclas externas —como los *currency boards*— y abandonaron una política monetaria independiente. Además, no parece razonable un doble cambio de régimen antes de adoptar el euro si los fundamentos siguen siendo adecuados para mantener su estrategia actual, que, por otro lado, ha funcionado bastante bien hasta la fecha. También podría incrementarse la incertidumbre respecto a su estrategia monetaria a medio plazo, pudiendo perder la credibilidad que han logrado con sus regímenes actuales, reflejada en los bajos y decrecientes niveles de tipos de interés a largo plazo y en la ausencia de presiones sobre el tipo de cambio de sus monedas.

A diferencia de esos países, otros nuevos miembros han mantenido cierto grado de independencia en su política monetaria y el tipo de cambio ha venido siendo cada vez más flexible en los últimos años, a la vez que se liberalizaba la cuenta de capital y se optaba por la implantación de esquemas monetarios de objetivos directos de inflación. Se ha argumentado con frecuencia que la combinación de objetivos de tipo de cambio y de inflación dentro del *ERM II* puede plantear conflictos entre ambos, como habría ocurrido en Hungría en 2003. Sin embargo, también existe evidencia histórica de que es posible compaginar ambos objetivos sin tensiones graves, como la propia experiencia española en los años 1995-1998 atestigua. Lo más importante, una vez más, es que el resto de políticas económicas sean consistentes con la estabilidad económica. Un tipo de cambio central cercano al de equilibrio, una política fiscal prudente, unos salarios creciendo en línea con el avance de la productividad y unas reformas estructurales encaminadas al logro de una mayor flexibilidad de precios y salarios son elementos claves en este sentido, sin olvidar que un elevado nivel de convergencia nominal y de credibilidad anti-inflacionista antes de entrar en el *ERM II* sería también muy beneficioso. Por último, también resulta muy importante que los países que participen en el *ERM II* tengan unos sistemas financieros sólidos que reduzcan los riesgos de inestabilidad dentro del mecanismo, al tiempo que favorecen los procesos de convergencia real.

IV. LOS SISTEMAS FINANCIEROS DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

1. Importancia del desarrollo de los sistemas financieros

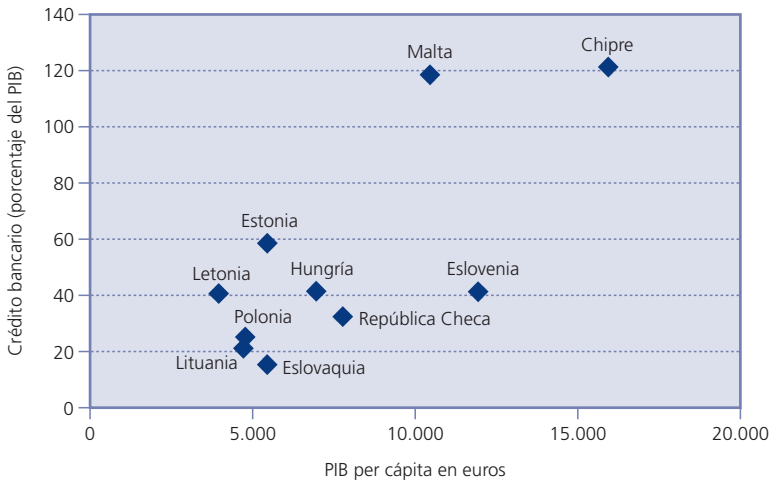
En la literatura del crecimiento económico está adquiriendo cada vez un mayor protagonismo el desarrollo del sistema financiero. Ello se debe a que éste cumple una serie de funciones en las economías de mercado que favorecen el crecimiento económico. Así, una de sus labores fundamentales es canalizar los recursos de los agentes ahorradores, nacionales o extranjeros, hacia los agentes con necesidades de financiación para sus proyectos de inversión. Además, se pueden repartir más eficientemente los riesgos económicos y financieros al transferirlos a otros agentes dispuestos a asumirlos. Por otra parte, el desarrollo del sistema financiero favorece la estabilidad financiera y macroeconómica al reducir la posibilidad de crisis de origen financiero y al ofrecer mecanismos capaces de amortiguar las crisis originadas en otros sectores de la economía. En lo relacionado con la política monetaria, un mayor desarrollo del sistema financiero mejora la eficacia del mecanismo de transmisión de la política monetaria, al permitir una mejor transferencia de los movimientos de los tipos de interés oficiales a los distintos agentes de la economía. Pero, además, en un marco de integración económica y financiera como el de la UE, que culmina con la adopción del euro como moneda única, existen otra serie de ventajas que se derivan del desarrollo de los sistemas financieros. En este contexto, el desarrollo de los sistemas financieros y la integración de éstos es uno de los elementos que pueden contribuir a que la participación en la UEM sea exitosa, al moderar los efectos de las perturbaciones asimétricas y al facilitar la absorción de unos flujos de capital potencialmente mayores y más volátiles. Además, tal y como queda expuesto en la nueva literatura de la *teoría de las áreas monetarias óptimas*, los avances en el desarrollo de los sistemas financieros y su convergencia con los del conjunto del área, en términos de estructura, instituciones y legislación, permiten aumentar y sincronizar los efectos del mecanismo de transmisión de la política monetaria única. Por último, si la mayor integración financiera viene acompañada por una regulación y supervisión prudencial similar, también se contribuye de este modo al logro de una mayor estabilidad financiera en el conjunto del área.

2. Características de los sistemas financieros en los nuevos estados miembros

La característica más significativa de los sistemas financieros de los nuevos estados miembros es su todavía escaso nivel de desarrollo —salvo los casos de Chipre y Malta—, pese a haberse producido un avance considerable desde que se inició el proceso de transición. Este bajo nivel de desarrollo se refleja, fundamentalmente, en su pequeña dimensión y en un menor grado de eficiencia que la media de los países con similares niveles de renta per cápita (ver gráfico 5). Los activos del sector bancario suponen tan sólo, en promedio, una quinta parte de la media de la UE, con Chipre y Malta como excepciones destacables. Incluso al compararlos con los activos bancarios que presentaban los países de anteriores ampliaciones, como puede ser el caso de España en 1986, no llegan a alcanzar la mitad de tales activos, con alguna excepción aislada. Una impresión similar se obtiene al observar los datos de crédito interno al sector privado, una medida no sólo del tamaño, sino también del grado de eficiencia, del sistema financiero.

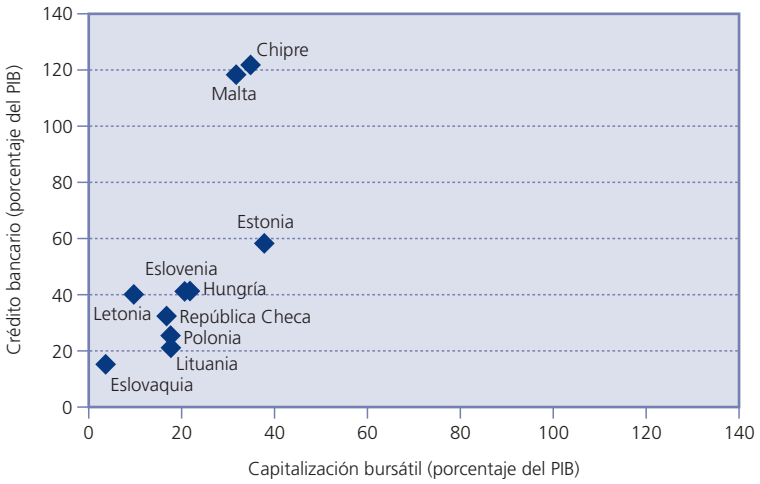
El muy escaso desarrollo financiero de los nuevos miembros de la UE viene explicado, sobre todo, por el hecho de haber sido economías planificadas, aunque también es consecuencia, en algunos casos, de las crisis financieras que acompañaron a los programas de estabilización de los años noventa. Adicionalmente, la falta de las instituciones apropiadas para proteger el cumplimiento de los contratos y, hasta un período reciente, la escasa sofisticación de la regulación y la supervisión financieras ayudan a explicar el retraso en el desarrollo financiero de estos países.

GRÁFICO 5
DESARROLLO ECONÓMICO Y FINANCIERO
(Crédito bancario y PIB per cápita)



Fuente: BCE (2004c).

GRÁFICO 6
CRÉDITO BANCARIO Y CAPITALIZACIÓN BURSÁTIL
(En porcentaje del PIB)



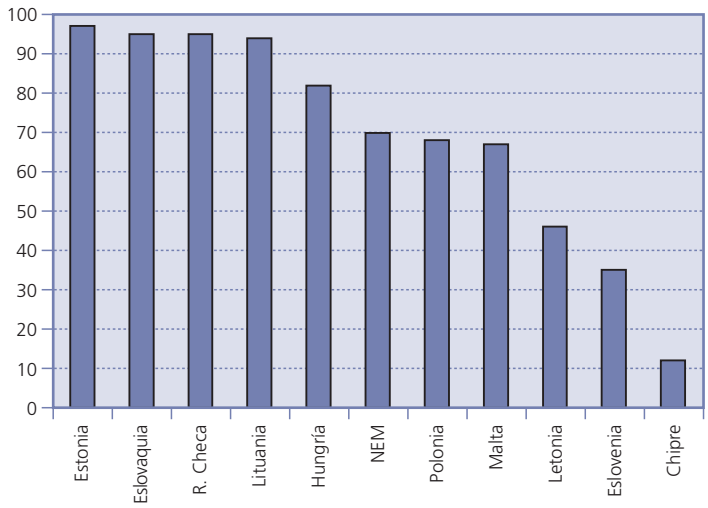
Fuente: BCE (2004c).

Otro aspecto que llama poderosamente la atención es que los sectores bancarios siguen teniendo preponderancia en los distintos sistemas financieros de los nuevos miembros, mientras que los mercados de capitales están en una situación aún más débil que el sistema bancario, pues en la mayoría de los países no existían al inicio del período de transición (ver gráfico 6). La ratio de capitalización bursátil sobre el PIB es muy inferior a la de los demás miembros

de la UE, y los mercados de renta fija también muestran un nivel muy bajo de desarrollo —un 30 por 100 del PIB por término medio respecto al 70 por 100 del resto de la UE— y con un predominio abrumador de los mercados de deuda pública. Los mercados más líquidos son los de la República Checa, Hungría y Polonia. En cuanto a los mercados de divisas, los más líquidos se hallan también en la República Checa, Hungría y Polonia (tanto mercados de contado como de futuros).

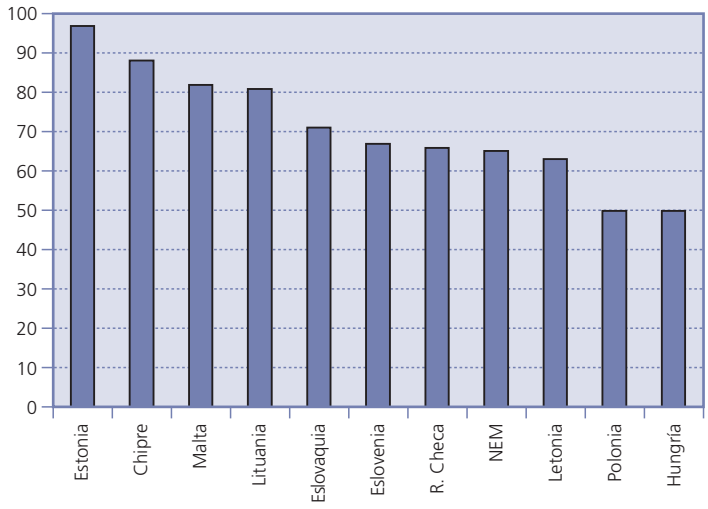
Un rasgo distintivo de los sistemas financieros de los nuevos miembros de la UE es la importante presencia del capital extranjero (ver gráfico 7). La reforma de los sistemas financieros que se produjo en los años noventa se centró en recapitalizar los sectores bancarios fundamentalmente a través de privatizaciones, que en buen medida fueron a parar a manos de grandes bancos europeos. Casi un 70 por 100 de los activos bancarios están en manos extranjeras, un porcentaje muy superior al de la UE. Por países, Estonia, Eslovaquia, República Checa y Lituania presentan el porcentaje más alto de activos en poder extranjero, por encima del 90 por 100, mientras que Chipre y Eslovenia tienen el porcentaje más bajo. En sentido contrario, el peso de la banca pública se ha reducido a niveles inferiores a los de la media de la UE. También en los mercados de renta variable y renta fija es destacable la presencia extranjera, principalmente de países de la UE. En cuanto al grado de concentración del sector bancario, el porcentaje de activos en poder de los cinco mayores bancos es superior al 50 por 100 en todos los países, destacando especialmente Estonia, Chipre, Malta y Lituania, en los que se sitúa por encima del 80 por 100 (ver gráfico 8).

GRÁFICO 7
PARTICIPACIÓN EXTRANJERA EN EL SECTOR BANCARIO
(Activos en manos extranjeras, en porcentaje del total)



Fuente: BCE (2004c).

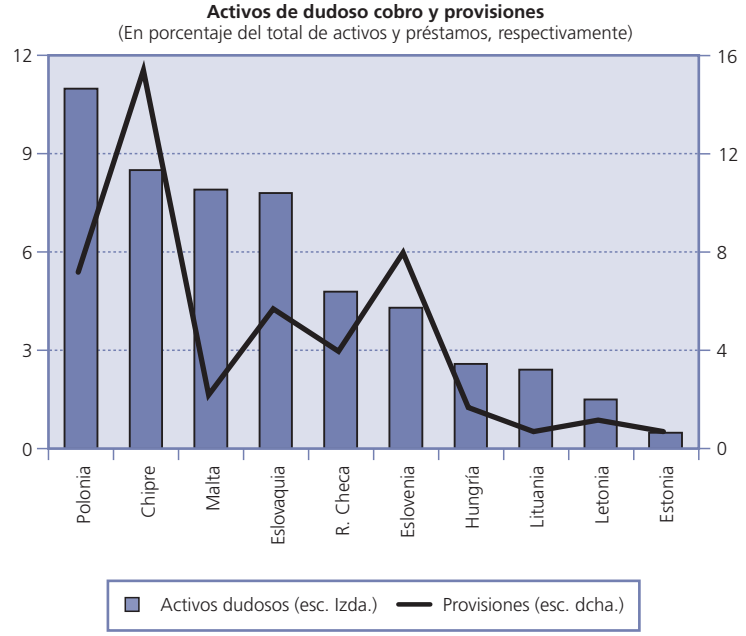
GRÁFICO 8
CONCENTRACIÓN BANCARIA
(Activos bancarios en los cinco mayores bancos, en porcentaje del total)

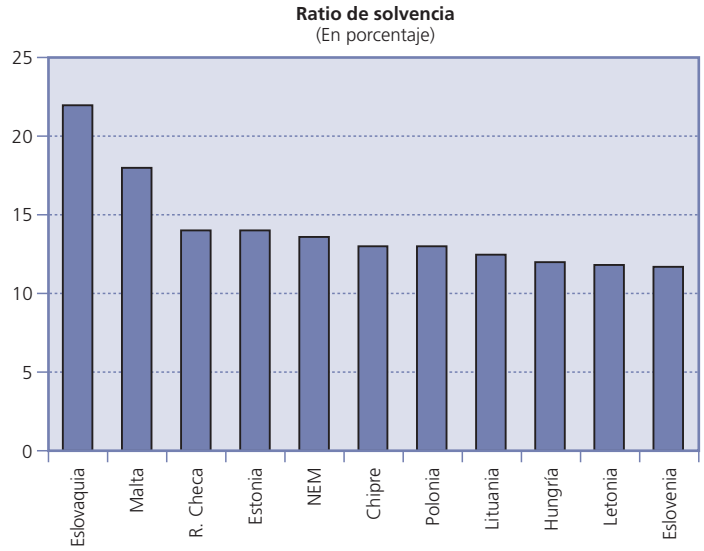


Fuente: BCE (2004c).

En cuanto a la solvencia del sector bancario, la ratio de solvencia es relativamente alta, por encima en todos los casos del 10 por 100, de forma que el grado de capitalización bancaria es más elevado que la media de la UE. Aunque los problemas de morosidad también son más importantes (ver gráfico 9), se han producido avances con-

GRÁFICO 9
SOLVENCIA DEL SECTOR BANCARIO





Fuente: BCE (2004c).

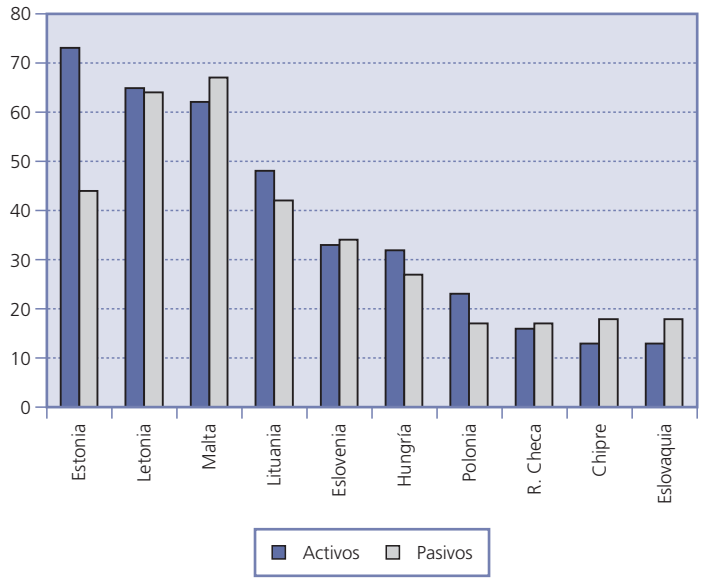
siderables en los últimos años en el plano institucional y regulatorio, pues el proceso de adhesión a la UE ha acelerado la reforma del sistema financiero a través de la transposición del acervo comunitario. No obstante, para algunos aspectos relacionados con la protección del inversor y la garantía de depósitos, se han concedido períodos de transición. El reto en los próximos años será, sin duda, la puesta en práctica de esa legislación ya adoptada.

3. Perspectivas: tareas pendientes

A pesar de las reformas ya introducidas en el sistema financiero, los sistemas bancarios de los nuevos países miembros tienen aún características propias que limitan la capacidad de intermediación y, por tanto, su influencia positiva sobre el crecimiento potencial del país. Una de ellas es la estructura de plazos de su balance, con un porcentaje muy elevado de pasivos externos a corto plazo y con una concentración de sus activos en títulos públicos a más plazo, y no siempre fácilmente negociables. Otra es la exposición al riesgo de cambio, debida sobre todo a los préstamos concedidos en moneda extranjera a las familias y empresas del sector no comercializable (ver gráfico 10). Otro reto importante es la creciente competencia —con la consiguiente reducción de márgenes—, que probablemente llevará a una ulterior consolidación de los sistemas bancarios de los nuevos países miembros.

Un aspecto específico del proceso de convergencia que es de particular relevancia para los nuevos estados miembros y para sus bancos centrales es el crecimiento del crédito. Para que el sistema financiero pueda coadyuvar al proceso de convergencia, es necesario potenciar el tamaño y la calidad del crédito. En concreto, es muy importante que aumente el crédito bancario al sector privado a medida que se liberan recursos por la reducción de la financiación al sector público y de los préstamos incobrables. Esto, en general, será muy positivo para la convergencia real, pues aumentará las posibilidades de financiación

GRÁFICO 10
EXPOSICIÓN DEL SECTOR BANCARIO AL RIESGO CAMBIARIO
(Activos y pasivos bancarios denominados en moneda extranjera, en porcentaje del total)



Fuente: BCE (2004c).

externa para empresas y consumidores, y con ello el crecimiento económico, y también para una ejecución más efectiva de la política monetaria, intensificando los canales de tipo de interés y de crédito del mecanismo de transmisión, en especial una vez se haya adoptado el euro, cuando se limite el canal de transmisión del tipo de cambio, que hasta ahora era predominante en muchos de estos países.

Sin embargo, aunque el aumento del crédito es algo necesario para estos países, la experiencia en otras economías emergentes muestra la posibilidad de que se produzca un crecimiento excesivo del mismo, con consecuencias negativas para la estabilidad financiera. De hecho, los nuevos miembros ya están experimentando un aumento muy fuerte del crédito, en especial a los hogares y, sobre todo, en forma de préstamos hipotecarios (ver gráfico 11). En el caso de los países que provienen de sistemas de planificación central, este crecimiento es consecuencia de su bajo nivel de partida, tras diversas crisis en el período de transición. Pero un aumento tan notable del crédito puede dar lugar a unos mayores riesgos para los bancos, por lo que el principal desafío será garantizar la estabilidad del sistema, lo que requerirá avances en el diseño y en la aplicación de la regulación y la supervisión financiera.

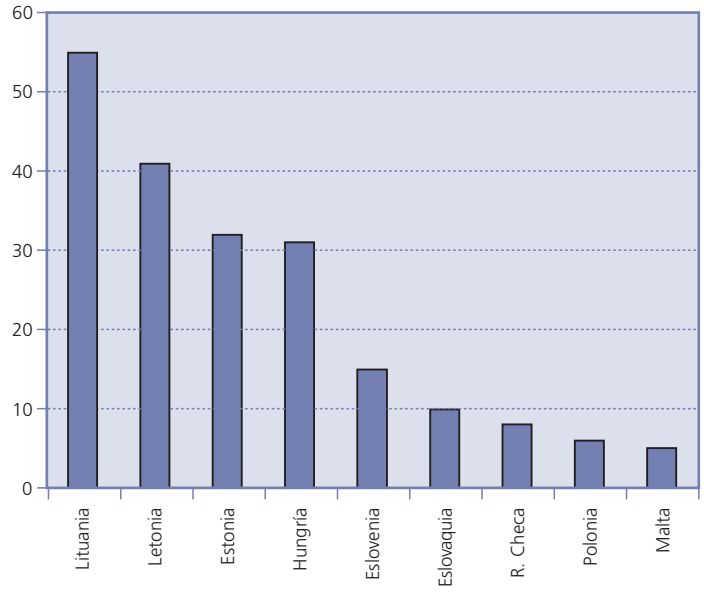
Otros problemas potenciales de un crecimiento excesivo del crédito son el desarrollo de desequilibrios macroeconómicos, como unos elevados déficit por cuenta corriente, mayores tasas de inflación y una mayor volatilidad del crecimiento. De nuevo, el control y la vigilancia de estos procesos desde un punto de vista prudencial es fundamental, pues los mecanismos de control de la política monetaria han tendido a ser inefectivos por la disponibilidad de financiación externa a tipos de interés más bajos, y puede que sea aún más complicado en el futuro, sobre todo en países con estrategias de tipos de cambio fijos.

Además, es muy importante mejorar la solvencia y la eficiencia del sistema bancario en un marco de mayor competencia, de manera que se eviten las crisis que podrían derivarse de una expansión excesivamente rápida del crédito. Las políticas apropiadas para llevar a cabo el desarrollo del sistema financiero son variadas: el fomento de la competencia, unos marcos de regulación y supervisión financiera más sólidos, especialmente en lo referente a su aplicación, asentar los derechos de propiedad y, en general, afianzar la estabilidad jurídica y la transparencia administrativa, así como desarrollar los inversores institucionales y las infraestructuras de los mercados de capitales.

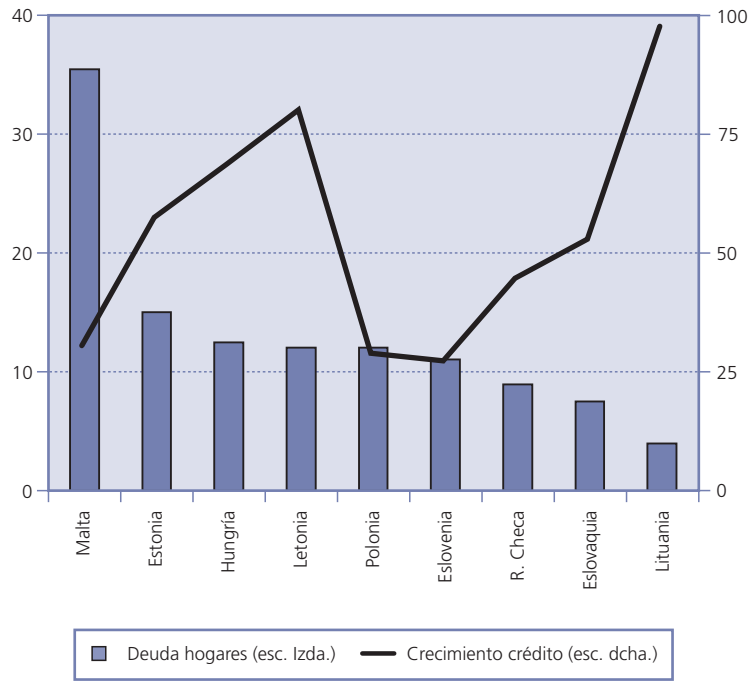
Con vistas al futuro, es de esperar que se acelere la integración financiera de los nuevos estados miembros con el resto de la UE. Los flujos de capital se incrementarán también en un contexto de liberalización total de la cuenta de capital, y de mayor confianza y menores riesgos dentro de la UE. Con el paso del tiempo, es de esperar, asimismo, un aumento de la eficiencia del sistema financiero, con menores diferenciales de tipos de interés. La integración de estructuras e instituciones financieras también mejorará una vez dentro de la UE y, como pone de manifiesto la experiencia de los actuales miembros, la adopción del euro dará un impulso más a este proceso.

GRÁFICO 11
CRECIMIENTO DEL CRÉDITO

Crecimiento del crédito al sector privado en 2003
(En porcentaje)



Crecimiento del crédito a los hogares en 2003 y ratio deuda de los hogares sobre PIB
(En porcentaje y en porcentaje del PIB, respectivamente)



Fuente: BCE (2004c)

V. CONCLUSIONES

La entrada de los nuevos estados miembros en la UE supone importantes retos, pero también oportunidades. Los principales beneficios son los que se derivan de una mayor integración, mientras que los desafíos más importantes son los de acelerar el proceso de convergencia real y culminar la integración monetaria con la adopción del euro por parte de dichos países.

La estabilidad macroeconómica y la convergencia nominal son condiciones indispensables tanto para avanzar en la convergencia nominal como para poder adoptar el euro. Los nuevos países miembros han realizado progresos significativos en los últimos años, aunque aún deben tratar de asegurar la estabilidad de precios y progresar en la consolidación fiscal.

Dados los beneficios potenciales de la adopción del euro y la no existencia de cláusulas *opt-out* que les permitan mantenerse fuera indefinidamente, los nuevos estados miembros deben hacer todo lo posible para cumplir los criterios de convergencia y adoptar posteriormente el euro. En el proceso de integración monetaria regirán tres principios básicos: la importancia del análisis caso por caso, el carácter multilateral del proceso y el principio de igualdad de trato. En general, la adopción del euro no debe producirse ni muy pronto ni muy tarde, sino cuando se haya logrado asentar la convergencia nominal y asegurar la convergencia real.

En cuanto a la participación previa en el *ERM II*, las decisiones respecto al momento de entrar en el mecanismo, la elección de la paridad central y de las bandas de fluctuación, la duración de la partici-

pación y la estrategia de política monetaria deben considerarse en función de los beneficios que reporten para el logro de una convergencia duradera. El objetivo general de este proceso debe ser favorecer la estabilidad macroeconómica de los nuevos miembros, proporcionando con ello la mejor contribución posible al crecimiento sostenible y a la convergencia real. El *ERM II* cumple dos funciones en este proceso: servir de criterio de convergencia y actuar como catalizador de políticas económicas disciplinadas, otorgando a los países participantes a la vez estabilidad y flexibilidad cambiaria.

Con el fin de que la participación en el *ERM II* sea exitosa, los nuevos estados miembros habrán de realizar previamente los ajustes necesarios, en especial en términos fiscales, de manera que los riesgos de inestabilidad o ataques especulativos se minimicen. En este sentido, las propias características del *ERM II*, con la amplitud de las bandas de fluctuación, la posibilidad de realineamientos de la paridad central y la existencia de una salida clara y creíble en forma de adopción final del euro, protegen al sistema en gran medida.

El desarrollo de los sistemas financieros es otro elemento fundamental para impulsar la convergencia real de los nuevos miembros, así como para el funcionamiento efectivo de la política monetaria única. Los sistemas financieros de los nuevos estados miembros aún presentan un grado de intermediación y eficiencia que limita su influencia positiva sobre la convergencia, pese a que se están produciendo avances importantes en los últimos años. En el futuro, es de esperar que la integración financiera con la UE se acelere y que el desarrollo de los sistemas financieros sea mayor, de forma que contribuyan a mejorar el proceso de convergencia.

NOTA

(*) Las opiniones que se expresan en este artículo son las de los autores, y no necesariamente las de la institución que representan.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS, J.; HERNANDO, I., y LÓPEZ-SALIDO, D. (2000), *Assessing the Benefits of Price Stability: The International Experience*, Estudios Económicos, n.º 69, Banco de España.

BCE (2003), *Policy Position of the Governing Council of the European Central Bank on Exchange Rate Issues Relating to the Acceding Countries*, diciembre, disponible en http://www.ecb.int/pub/pdf/other/policyaccexchangerateen.pdf.

— (2004a), *The Acceding Countries' Strategies towards* ERM II *and the Adoption of the Euro: An Analytical Review*, en BACKÉ, P.; THIMANN, C. y otros, febrero 2004, disponible en http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ ecbocp10.pdf.

— (2004b), *Informe de Convergencia 2004*, octubre, disponible en http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2004es.pdf.

— (2004c), *Report on EU Banking Structure 2004*, noviembre, disponible en http://www.ecb.int/press/pr/date/2004/html/pr041124.en.html.

BEGG, D.; EICHENGREEN, B.; HALPERN, L.; VON HAGEN, J., y WYPLOSZ, C. (2003), «Sustainable regimes of capital movements in accession countries», *CEPR Policy Paper*, n.º 10.

BUITER, W., y GRAFE, C. (2002), «Anchor, float or abandon ship: Exchange rate regimes for accession countries», *CEPR Discussion Paper*, n.º 3184.

CORICELLI, F. (2002), «Exchange rate arrangements in transition to EMU: Some arguments in favour of early adoption of the euro», en TUMPEL-GUGERELL, G.; WOLFE, L., y MOOSLECHNER, P. (eds.), *Completing Transition: The Main Challenges*: 203-214.

FRANKEL, I. A., y ROSE, A. K. (1994), «A survey of empirical research on nominal exchange rates», *NBER Working Paper*, n.º 4865.

— (1998), «The endogeneity of the optimum currency area criteria», *Economic Journal*, julio, 1009-1025.

KENEN, P. B. (1969), «The theory of optimum currency areas: an eclectic view», en MUNDELL, R. A., y SWOBODA, A. K. (eds.), *Monetary Problems of International Economy*, University of Chicago Press.

MCKINNON, R. (1963), «Optimum currency areas», *American Economic Review*, vol. 53, septiembre: 717-725.

MUNDELL, R. A. (1961), «A theory of optimum currency areas», *American Economic Review*, septiembre: 657-665.

PAPADEMOS, L. (2004), «How to achieve sustainable convergence on the road to EMU», discurso pronunciado en la octava conferencia CEPR/ESI *EMU enlargement to the East and West*, Budapest, 25 de septiembre.

ROSE, A. K. (2000), «One money, one market: the effect of common currencies on trade», *Economic Policy*, abril: 7-33.

SAPIR, A.; AGHION, P.; BERTOLA, G.; HELLWIG, M.; PISANI-FERRY, J.; ROSATI, D.; VIÑALS, J., y WALLACE, H. (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Nueva York, Oxford University Press.

SCHADLER, S.; DRUMMOND, P.; KUIJS, L.; MURGASOVA, Z., y VAN ELKAN, R. (2004), «Adopting the euro in Central Europe-challenges of the next step in European integration», *FMI Occasional Paper*, de próxima publicación.

EL NUEVO MECANISMO DE TIPOS DE CAMBIO: EL MTC II

Antonia CALVO HORNERO
M.ª Ángeles RODRÍGUEZ SANTOS
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Resumen

A pesar de la existencia de rasgos económicos comunes entre los diez nuevos países de la UE, los regímenes de tipo de cambio han sido diversos. Con la implantación del euro la mayoría de estos países modificaron sus acuerdos cambiarios para vincularse a la moneda única. En este trabajo se analizan las características del nuevo mecanismo de tipos de cambio (MTC II) y la experiencia cambiaria de los nuevos países de la Unión Europea.

Palabras clave: nuevo mecanismo de tipos de cambio (MTC II), Unión Económica y Monetaria (UEM), moneda única, zona euro, cláusula *opt out*, juntas monetarias (*currency boards*), tipos de cambio deslizantes (*crawling pegs*).

Abstract

Despite the existence of common economic features among the nine new EU countries, the exchange rate regimens have been different. With the implementation of the euro most of these countries modified their foreign exchange agreements in order to become tied to the single currency. In this article we analyse the features of the new exchange rate mechanism (MTC II) and the foreign exchange experience of the new European Union countries.

Key words: new exchange rate mechanism (MTC II), Economic and Monetary Union (EMU), single currency, euro zone, opt-out clause, currency boards, crawling pegs.

JEL classification: F31, F33.

I. INTRODUCCIÓN

El establecimiento de un área monetaria estable ha sido el fundamento de las iniciativas que con esta finalidad se han propuesto en la Unión Europea (UE) desde la Conferencia de la Haya en 1969. Superada la época de irregularidades que marcaron la caída del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods y que acabaron afectando al objetivo de estabilidad monetaria europea, la propuesta de establecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME), y más tarde de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de la moneda única, se han convertido en un hito no sólo en el proceso de integración europea, sino también para el sistema monetario internacional. Pero como la Unión Europea todavía es un área de integración abierta a nuevos estados miembros, el Tratado de la UE establece que, excepto Dinamarca y Reino Unido, que disponen de una cláusula de *opt out*, los países que se incorporen a la Unión deberán integrarse obligatoriamente en el área monetaria y en la moneda única. Para ello, se ha habilitado un nuevo mecanismo de tipos de cambio, de carácter voluntario y con un margen de fluctuación cambiaria normal respecto al euro de ±15 por 100 (el que estaba vigente en el SME hasta el inicio de la tercera fase de la UEM). El objetivo económico de este nuevo *mecanismo de tipos de cambio*, denominado MTC II, es proporcionar un entorno económico estable, necesario para el buen funcionamiento del mercado único europeo.

Aunque el texto legal donde se define este nuevo mecanismo de tipos de cambio no establece los argumentos económicos para que los países se incorporen al MTC II, en la medida en la que deja a los países miembros de la UE y que no participan en la moneda única completa libertad para incorporarse o no al nuevo mecanismo cambiario, se le considera una estructura útil, para facilitar la convergencia nominal y real y para el mantenimiento de una disciplina económica en los países que lo adopten. La eficacia de este nuevo mecanismo cambiario dependerá de varios factores, entre los que se pueden considerar la trayectoria de las políticas económicas y del control de la inflación, la incorporación adecuada al sistema, en cuanto al momento y a la paridad elegidos, en línea con los subyacentes fundamentales de las economías respectivas, y la experiencia cambiaria previa, entre otros elementos.

II. DEL SME AL MTCII. CARACTERÍSTICAS DEL MTC II

La puesta en marcha de la tercera fase de la UEM dejaba sin vigencia al SME, y mientras los países que iban a formar parte de la moneda única cedían su soberanía monetaria a Bruselas, los países no participantes en la tercera fase de la UEM, y que se podían incorporar posteriormente, precisaban de un mecanismo cambiario que sustituyese al Sistema Monetario Europeo desde el inicio de

la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Los rasgos esenciales de la relación cambiaria entre el área del euro y el resto de los estados miembros de la Unión fueron definidos en 1996 en el Consejo Europeo de Dublín del mes de diciembre. Se invitó al ECOFIN a elaborar un proyecto de reglamento para ser presentado en el Consejo Europeo de Amsterdam de junio del siguiente año, donde se incluyesen los elementos esenciales de un nuevo mecanismo de tipos de cambio, lo mismo que se hizo en 1978 con el mecanismo de cambios del SME. El nuevo mecanismo debería garantizar la estabilidad y la solidaridad monetarias entre el euro y las monedas nacionales de los países que no participaban en la moneda única, desde el principio.

El Consejo Europeo de Amsterdam acordó, en su Resolución de 16 de junio de 1997, el establecimiento de un nuevo mecanismo de tipos de cambio, denominado MTC II, desde el 1 de enero de 1999. A partir de entonces, el SME sería sustituido por este nuevo mecanismo, que vincularía las monedas de los estados miembros no participantes en la zona del euro. La moneda única sería el centro del MTC II, y su funcionamiento se acordaría entre los bancos centrales nacionales de los estados miembros que no participasen en el euro y el Banco Central Europeo (BCE). Los procedimientos operativos para un mecanismo de tipo de cambio en la tercera fase de la UEM se establecieron en el Acuerdo de 1 de septiembre de 1998 (entre el BCE y los bancos centrales nacionales de los países que no participan en el área del euro). Este acuerdo inicial fue adaptado por la adhesión de Grecia a la moneda única (Acuerdo de 14 de septiembre de 2000) y adaptado de nuevo, para tener en cuenta la ampliación del 1 de mayo de 2004, al convertirse en partes del acuerdo los bancos centrales de los diez nuevos países miembros de la UE (Acuerdo de 29 de abril de 2002).

El fundamento económico del nuevo mecanismo de tipos de cambio radica en la necesidad de dotar de un entorno económico estable al mercado único europeo, debido a que los desajustes de los tipos de cambio reales, o fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio nominales entre el euro y el resto de monedas nacionales de la UE, podrían perturbar los flujos comerciales entre los estados miembros y acabar afectando al buen funcionamiento del mercado único. Además, como citaba la Resolución del Consejo de Amsterdam, el artículo 109 del Tratado nos señala que cada estado miembro debe considerar su política cambiaria como una cuestión de interés común. Así, el MTC II debe contribuir a:

1. Fomentar la convergencia.

2. Orientar hacia la estabilidad las políticas de los estados miembros participantes, pero no pertenecientes al área del euro.

3. Proteger de las presiones especulativas de los mercados de divisas al área del euro y a los participantes en el nuevo mecanismo de tipos de cambio.

La participación en el MTC II es voluntaria, y los países que no participan en este nuevo mecanismo de tipos de cambio desde el principio se pueden incorporar con posterioridad, cumpliendo las condiciones de convergencia y los requisitos establecidos en el Tratado. Cada moneda participante en el nuevo mecanismo tiene asignado un tipo central de cambio respecto al euro. Se decidió que el margen normal de fluctuación se situase en aproximadamente un ±15 por 100 alrededor de los tipos centrales. En cualquier caso, las decisiones sobre el tipo de cambio se toman de mutuo acuerdo entre los ministros de los estados miembros de los países de la zona del euro, el BCE y los ministros y gobernadores de los bancos centrales de los estados participantes en el MTC II y no pertenecientes a la moneda única, basándose en un procedimiento en el que participa la Comisión Europea, tras consultar al Comité Económico y Financiero.

Inicialmente, solo Dinamarca y Grecia se incorporaron al MTC II, pero, tras la adopción del euro por Grecia el 1 de enero de 2001 y la ampliación a los diez nuevos estados miembros, el 1 de mayo de 2004, participan también en el mecanismo de tipos de cambio Estonia, Lituania y Eslovenia, que el 27 de junio de 2004, tras una decisión de mutuo acuerdo, incluyeron las monedas de estos tres últimos países en el MTC II, según el procedimiento establecido.

Se podrá fortalecer la cooperación en política cambiaria permitiendo vínculos cambiarios formales, con márgenes de fluctuación más estrechos que el normal, a iniciativa de un Estado miembro interesado y participante en el MTC II, según las circunstancias de cada caso y siempre que existan unos progresos adecuados en la convergencia. También se podrán establecer otros tipos de acuerdos cambiarios más estrechos de carácter informal (art. 15 del Acuerdo del BCE).

El órgano encargado de supervisar el MTC II es el Consejo General del BCE, que supervisará con carácter permanente la sostenibilidad de las relaciones cambiarias bilaterales entre cada moneda

participante en el mecanismo de tipos de cambio y el euro. Además, el Consejo General del BCE servirá de foro para la coordinación de la política monetaria y cambiaria, y para la administración del mecanismo de intervención y de financiación.

Las intervenciones pueden realizarse en euros o en las monedas de los países participantes en el MTC II, siempre que se preserve la estabilidad de precios y la cohesión del nuevo mecanismo de tipos de cambio. Las intervenciones en los márgenes, en principio, son automáticas e ilimitadas y, lo mismo que en el SME, se dispone de un sistema de financiación a muy corto plazo (ver recuadro).

Según el Acuerdo del BCE, los saldos resultantes de la financiación a muy corto plazo serán remunerados al tipo a tres meses vigente en el mercado monetario nacional de la moneda del acreedor, en la fecha de la operación. En caso de renovación, lo serán con el tipo a tres meses vigente en el mercado monetario de la moneda del acreedor en la fecha en que venza la operación inicial a renovar.

Si la intervención fuese contraria al objetivo principal del BCE, que es la estabilidad de precios, y afectase a la credibilidad del funcionamiento del MTC II, tanto el BCE, como los bancos centrales nacionales pertenecientes al nuevo mecanismo de tipos de cambio pueden suspender la intervención. Al igual que en el SME, en principio, la intervención se utilizará como un instrumento adicional de apoyo juntamente con otras medidas, entre las que se encuentran las políticas monetarias y fiscales. Paralelamente a la adopción por los estados miembros participantes en el MTC II de otras medidas normativas, incluida la utilización flexible de los tipos de interés, existe la posibilidad de que el BCE y los bancos centrales nacionales de los países participantes en el nuevo mecanismo de tipos de cambio procedan a una intervención intramarginal coordinada y decidida de mutuo acuerdo entre ambos organismos. En el caso de que un banco central decida utilizar la moneda de otro banco central para una intervención marginal o intramarginal, en cantidades que excedan los limites acordados, deberá solicitar la conformidad del otro banco central. De igual manera, se necesitara la conformidad previa para transacciones diferentes a las de intervención y que puedan influir en el tipo de cambio de ambas monedas.

RECUADRO 1

MECANISMO DE FINANCIACIÓN A MUY CORTO PLAZO

- Mecanismos de crédito a muy corto plazo facilitados por el BCE y cada uno de los bancos centrales nacionales no pertenecientes a la zona del euro.
- Las operaciones de financiación bajo este mecanismo revestirán la forma de ventas y compras al contado de las monedas participantes.
- Estas operaciones darán lugar a operaciones acreedoras y deudoras, denominadas en la moneda del acreedor.
- El banco central deudor recurrirá a este mecanismo una vez utilizadas adecuadamente las reservas de cambio.
- Automático y sin límites de cantidad.
- Prorrogable por tres meses, con las siguientes limitaciones:
  - Prorrogable automáticamente el vencimiento inicial una sola vez y por un tiempo máximo de tres meses.
  - El endeudamiento total no podrá exceder el limite máximo fijado por cada banco central, tal como viene especificado en el anexo II del Acuerdo del 1 de septiembre de 1998, entre el BCE y los bancos centrales nacionales de los estados miembros que no forman parte de la zona del euro.
  - Posible una segunda renovación que exceda el limite máximo, con el acuerdo del banco central acreedor.

III. LA EXPERIENCIA EN MATERIA CAMBIARIA DE LOS NUEVOS PAÍSES MIEMBROS

El desmoronamiento del sistema político-económico que había caracterizado a los países del Este y Centro de Europa, hasta la década de los años ochenta, propició el inicio de un proceso de transformación económica. Desde el punto de vista monetario, estos países pusieron en marcha diferentes regímenes cambiarios, desde la creación de una zona monetaria común, con una moneda única, hasta la implantación de monedas independientes, con tipos de cambio flotantes, asimilándose al Sistema Monetario Internacional entonces vigente. Sin embargo, no dejaron de ser más que proyectos. Por ejemplo, en el caso de la antigua Checoslovaquia, la unión monetaria que se acordó en el momento de la división en dos repúblicas, que se intentaba que permaneciese al menos durante los seis meses posteriores a la disolución de la federación en 1993, se disolvió en menos de dos meses. Sin embargo, en general, se puede afirmar que desde finales de 1989, los países del Este y Centro de Europa depreciaron sus tipos de cambio nominales, fundamentalmente con el objetivo de incrementar la competitividad y respaldar la liberalización del sector exterior.

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LOS REGÍMENES DE TIPO DE CAMBIO (1) EN LOS PAÍSES DEL ESTE Y CENTRO DE EUROPA, CHIPRE Y MALTA ANTES DE SU ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA

		FIJO			*FLEXIBLE*		
	Moneda nacional	Currency board	*Vinculación convencional*	Crawling (9) pegs	Crawling (10) bands	*Flotación independiente*	*Flotación administrada*
Bulgaria	Leu búlgaro	(1997) X	• (1990) →		←	• (1991-1996)	
Estonia	Corona estonia	(1992) X					
Lituania	Litas	(1994) X	←			• (1992-1993)	
Letonia	Lats		(1994) X ←			• (1992-1993)	
Hungría	Forint		(1990-1994) (2) • →		• (1995) (3)		
Polonia	Zloty		(1990) (4) • →	• (1991-1994) →	• (1995-1999) →	X (2000)	
Eslovaquia	Corona eslovaca		(1990-1995) (5) • →		• (1996) →		X (1998)
Rep. Checa	Corona checa		(1990-1995) • →		• (1996) →		• (1997) (6)
						(2001) X ←	
Eslovenia	Tolar						X (1992)
Rumania	Leu rumano		(1990) • →				• (1991)
					(2001) X ←		
Chipre	Libra chipriota		(1960-92) (7) •				
Malta	Lira maltesa		X (1990) (8)				

Notas: Una X indica el régimen de tipo de cambio actual, un • indica el régimen previo y una → indica un cambio de régimen. Entre paréntesis se recogen las fechas de adopción de los diferentes regímenes cambiarios.
(1) Las definiciones de los regímenes cambiarios se ajustan a las dadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).
(2) Desde 1992, se aplicó un régimen de cambio fijo ajustable, con devaluaciones puntuales.
(3) Desde octubre de 2001 viene aplicando un tipo de cambio fijo con unas bandas del ± 15 por 100, es decir, un régimen de tipo de cambio fijo dentro de bandas horizontales, realizando un seguimiento unilateral del MTC II.
(4) En enero de 1990 el zloty polaco se fijo exclusivamente al dólar americano, pero en mayo de 1991 el zloty fue devaluado y sustituido por una cesta de cinco monedas.
(5) La experiencia del tipo de cambio fijo, desde el comienzo de la transición, probó el éxito del ancla monetaria nominal. Entre julio de 1994 y octubre de 1998 (el 30 de septiembre de 1998 el régimen de tipo de cambio fijo se sustituyó por el régimen de flotación administrada), la corona eslovaca se vinculó a una cesta de monedas (marco alemán 60 por 100, dólar americano 40 por 100). La banda inicial de fluctuación del ± 1,5 por 100 se amplió al ± 3 por 100 en enero de 1996, al ± 5 por 100 en julio de 1996 y al ± 7 por 100 en enero de 1997. En octubre de 1998, se abolió el régimen de *crawling bands*.
(6) En mayo de 1997, dejó de aplicarse el vínculo a una cesta de monedas (marco alemán 65 por 100, dólar americano 35 por 100), con una banda de fluctuación de ± 7,5 por 100, que se había adoptado en febrero de 1996.
(7) En junio de 1992 adoptó un régimen de vinculación rspecto al ecu dentro de bandas horizontales (± 2,25 por 100).
(8) Vinculación a una cesta de monedas. En principio esta cesta estaba conformada en un 21,6 por 100 por el dólar americano y la libra esterlina respectivamente y en un 56,8 por 100 por el ecu. La composición de la cesta se modificó el 23 de agosto de 2003. Desde ese momento está compuesta en un 10 por 100 por el dólar americano, en un 70 por 100 por el euro y en un 20 por 100 por la libra esterlina.
(9) Régimen de tipos de cambio deslizantes.
(10) Sistema de tipos de cambio dentro de bandas de fluctuación.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del FMI y del Banco Central Europeo (varios años).

A pesar de la existencia de rasgos económicos comunes entre los países del Este y Centro de Europa, los regímenes de tipo de cambio han venido siendo muy diversos. Esta amplia diversidad cambiaria está ligada a sus rasgos estructurales y es un reflejo de la diversidad de enfoques de la política monetaria. Hay que tener en cuenta que la elección de un régimen de tipo de cambio en los países del Este y Centro de Europa (cuadro n.º 1) ha estado condicionada por diversos factores, entre los que se encuentran las reacciones de las autoridades a las perturbaciones económicas, el sistema elegido para reducir la inflación, la dirección del comercio y las crisis político económicas que han atravesado estos países después del colapso de la Unión Soviética.

Hasta el 1 de enero de 1999, la mayoría de los países del Este y Centro de Europa vinculaban sus monedas al marco alemán, o a una cesta en la que en algunos casos participaba el marco alemán entre otras monedas, europeas o no. En el cuadro n.º 2 se recogen las cestas o vinculaciones de estos países antes del inicio de la tercera fase de la UEM.

Con la implantación del euro, los países del Este y Centro de Europa, más Chipre y Malta, re-

CUADRO N.º 2

REGÍMENES CAMBIARIOS EN LOS PAÍSES DE LA ADHESIÓN
(Hasta mayo de 1998)

	Régimen cambiario	*Cesta u objetivo*
Bulgaria	*Currency board*	Marco alemán
República Checa	Flotación administrada	Siguiendo al marco alemán
Estonia	*Currency board*	Marco alemán
Hungría	*Crawling band* (*)	Cesta: marco alemán (70 por 100), dólar americano (30 por 100)
Letonia	Vinculación fija	Derecho Especial de Giro (DEG)
Lituania	*Currency board*	Dólar EE.UU.
Polonia	*Crawling band* (*)	Cesta: dólar americano (45 por 100), marco alemán (35 por 100), libra esterlina (10 por 100), franco francés (5 por 100), franco suizo (5 por 100)
Rumania	Flotación administrada	Siguiendo al dólar americano
Eslovaquia	*Crawling band*	Cesta: marco alemán (60 por 100), dólar EE.UU. (40 por 100)
Eslovenia	Flotación administrada	Siguiendo al marco alemán
Chipre	Régimen de tipo de cambio fijo dentro de bandas horizontales	ECU
Malta	Vinculación fija	Cesta: dólar americano (21,6 por 100), libra esterlina (21,6 por 100), ecu (56,8 por 100)

(*) Desde el 1 de enero de 1999 hasta abril del año 2000, el euro y el dólar americano fueron las únicas monedas integrantes de la cesta en un 55 y 45 por 100 respectivamente.
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

emplazaron a las distintas monedas europeas (refiriéndonos a las monedas europeas que participan en el área del euro) en sus cestas o vinculaciones, por el euro o modificaron la naturaleza de sus acuerdos cambiarios. El euro se estableció como la principal, si no la única, referencia monetaria en la mayoría de estos países, materializándose a través de cambios de régimen para vincularse al euro o desplazándose hacia regímenes de flotación administrada, donde el euro pasó a convertirse en la moneda de referencia predominante (cuadro n.º 3). Algunos de estos cambios se explican por requisitos institucionales, con el objetivo último de integrarse en la UE y adoptar el euro. De esta manera, los

CUADRO N.º 3

ACUERDOS DE TIPO DE CAMBIO A 1 DE MAYO DE 2004

País	*Régimen de tipo de cambio*	*Fecha de introducción*
Estonia	Acuerdo de *currency board* (euro)	1992
Lituania	Acuerdo de *currency board* (euro) (1)	1994
Letonia	Acuerdo de vinculación fija convencional (vinculado al Derecho Especial de Giro)	1994
Hungría	Tipo de cambio fijo con bandas de fluctuación del ± 15 por 100 (2) (euro)	2001
Polonia	Flotación independiente	2000
Eslovaquia	Flotación administrada sin una trayectoria predeterminada para el tipo de cambio (3)	1998
República Checa	Flotación independiente	2001
Eslovenia	Flotación administrada sin una trayectoria predeterminada para el tipo de cambio (3)	1992
Chipre	Régimen de tipo de cambio fijo dentro de bandas horizontales (4)	1992
Malta	Vinculación fija a una cesta de monedas (4)	1990
Bulgaria (5)	Acuerdo de *currency board* (euro)	1997
Rumania (5)	Tipo de cambio dentro de bandas de fluctuación (*crawling band*)	2001

(1) El euro se convirtió en la moneda de referencia a partir de febrero del año 2002.
(2) Tipo de cambio fijo dentro de bandas horizontales, siguiendo unilateralmente al MTC II.
(3) El euro se utiliza oficiosamente como moneda de referencia.
(4) Tanto en Chipre como en Malta, aunque desde las fechas señaladas mantienen esos regímenes cambiarios, han experimentado modificaciones. Malta en la composición de la cesta y Chipre en cuanto al margen de las bandas y moneda en base a la cual se establece la paridad central.
(5) La fecha prevista para la adhesión a la UE de Bulgaria y Rumania es enero del año 2007.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del FMI y del BCE (varios años).

países del Este y Centro de Europa, además de Chipre y Malta, estaban preparándose para formar parte del MTC II, donde el euro es la única referencia.

La experiencia por países: euro *vs*. dólar

A finales de 1991, la desmembración de la Unión Soviética en quince países no fue seguida por la introducción inmediata de sus propias monedas nacionales, aunque algunos países, como los bálticos, se movieron rápidamente con esta finalidad. Estonia fue el primero en implantar su propia moneda nacional, la corona estonia, a finales de junio de 1992. Estableció un tipo de cambio fijo adoptando un *currency board*, anclando su moneda al marco alemán. Letonia, introdujo el lats en marzo de 1993, y Lituania introdujo el litas en junio de 1993. Ambos países optaron por un tipo de cambio flotante.

Desde junio de 1992, Estonia viene manteniendo con éxito un acuerdo de *currency board*. Hasta el 31 de diciembre del año 1998, la corona estonia, estuvo vinculada al marco alemán a una cambio de ocho coronas por un marco alemán. Desde el 1 de enero de 1999, como consecuencia de la entrada en vigor de la tercera fase de la UEM, la moneda nacional se fijó al euro con un vínculo implícito de 15,6466 coronas estonias por un euro. Desde junio de 2004 participa en el MTC II.

Por la ley de 23 de marzo de 1994 se establecieron en Lituania las bases para un *currency board*. Se eligió el dólar como moneda de referencia porque la mayoría de activos y obligaciones en moneda extranjera estaban denominados en dólares, al igual que la mayor parte de las transacciones en efectivo. A lo largo de 1994 y 1995, el espíritu del *currency board* fue violado en varias ocasiones y el sistema financiero se mostró débil durante los primeros años de su funcionamiento, pero la resolución, con éxito, de la crisis bancaria de 1996 y la reducción del déficit fiscal en 1997 fortalecieron la credibilidad del sistema cambiario, facilitando una rápida disminución del tipo de interés y de la inflación.

Durante los años 1999 y 2000 la vinculación al dólar empezó a dar muestras de no ser la adecuada, dada la estructura comercial lituana, al haber aumentado considerablemente su comercio con la UE. A finales de 1999, el banco central nacional anunció su intención de revincular el litas al euro. Pero la situación financiera inestable de finales de 1999 y la declaración sin fecha precisa desataron las especulaciones sobre el posible calendario para la revinculación o la posibilidad de una devaluación. La aguda apreciación del dólar entre los años 2000 y 2001 alimentó de nuevo las especulaciones acerca de la posible devaluación, pero finalmente se procedería a una revinculación anunciada con el compromiso de no devaluar o revaluar. Lituania reemplazó su vinculación al dólar americano por una vinculación al euro en febrero de 2002, estableciéndose la paridad un euro igual a 3,4528 litas. Desde junio de 2004 participa en el MTC II.

En Letonia, desde febrero de 1994, el lats mantiene un régimen convencional de tipo de cambio fijo respecto al Derecho Especial de Giro (DEG), con una paridad de 0,7997 lats por un DEG. Como consecuencia, la estructura comercial corresponde a la composición del DEG. Esta vinculación ha proporcionado a Letonia una moneda estable, ayudándole a disminuir la inflación y mantenerla a unos niveles reducidos. Al vincular la moneda nacional al DEG, en vez de a una única moneda, el banco nacional ha hecho que el lats fluctúe menos de lo que lo haría respecto a una moneda individual.

A mediados de 2001, Hungría procedió a una reestructuración de su régimen cambiario, aboliendo el sistema de tipo de cambio dentro de bandas de fluctuación (*crawling bands*) el 1 de octubre de 2001 (después de que la banda monetaria se ampliase al ±15 por 100) y adoptando un régimen de tipo de cambio dentro de bandas horizontales. El forint se vinculó al euro (276,1 forints por un euro), y la vinculación resultante, con un ±15 por 100 de banda, es equivalente a un compromiso unilateral para adherirse a un régimen totalmente compatible con el MTC II. La tendencia a la apreciación, si no se refuerza por la volatilidad de los movimientos del tipo de cambio o de los flujos de capital, no debería plantear mayor amenaza para la competitividad de precios, ya que es ampliamente cubierta por las ganancias adecuadas de productividad y porque las empresas húngaras son muy rentables, y hay un elevado grado de compensación interna a través de una proporción elevada de importaciones en las exportaciones húngaras.

Polonia, que venía disfrutando de un *crawling band* al ponerse en marcha el euro, el 1 de enero de 1999, redefinió la cesta, anteriormente compuesta por cinco monedas, quedando formada en un 55 por 100 por el euro y en un 45 por 100 por el dólar americano. En marzo de 1999, la tasa de depreciación se redujo al 0,3 por 100 mensual desde el 0,5 por 100. Hasta el 23 de marzo el tipo de cambio fluctuó alrededor de la tasa central a un ±12,5 por 100,

pero el 24 de marzo la amplitud de la banda aumentó a un ±15 por 100 alrededor de la paridad central. Finalmente, el 12 abril de 2000 se permitió flotar el tipo de cambio, adoptando un régimen cambiario de flotación independiente, que significa la abolición de la paridad central y del mecanismo de *crawling band*. Polonia justificó esta modificación argumentando que la introducción del zloty en el MTC II irá precedida de varios años de libre flotación, lo que permitirá determinar el tipo de cambio de equilibrio más adecuado y evitar errores económicamente costosos. Por otro lado, la abolición de la cesta de referencia ha amortiguado el impacto de las fluctuaciones en los tipos cruzados sobre el valor del zloty respecto a estas monedas, y el fortalecimiento del zloty ha venido actuando como freno para el crecimiento de los precios.

El 1 de enero de 1993 se crean la República Checa y la República Eslovaca a partir de la disolución de la Federación Checoslovaca. La disolución de la unión monetaria con Eslovaquia, el 8 de febrero de 1993, condujo a la creación de la corona checa y la corona eslovaca como monedas legales de la República Checa y Eslovaquia, respectivamente. Además, se estableció que una corona checa era igual a una corona eslovaca.

En 1998, Eslovaquia abandonó el régimen *crawling band*, adoptado en 1996, y optó por un régimen de flotación administrada sin una trayectoria predeterminada del tipo de cambio. El tipo de cambio se definió respecto al marco alemán, pero desde que se inició la tercera fase de la UEM Eslovaquia utiliza el euro, de manera informal, como moneda de referencia. La paridad inicial del tipo de cambio de la corona eslocava se estableció en 42,746 coronas por un euro.

El 30 de junio de 2001 la República Checa reclasificó su régimen cambiario, pasando de una flotación administrada sin una trayectoria predeterminada del tipo de cambio (régimen adoptado en 1997) a un sistema de flotación independiente. La experiencia checa refuerza los argumentos a favor de regímenes de cambio y políticas cambiarias más flexibles que permitan compatibilizar objetivos antiinflacionistas y de defensa de la competitividad de las exportaciones.

El 25 de junio de 1991, Eslovenia consiguió su independencia de la República Federal de Yugoslavia. Desde 1992, y con la introducción de su moneda nacional, el tólar, en octubre de 1991, el tipo de cambio se ha mantenido dentro de una banda estrecha de fluctuación, sin una trayectoria predeterminada, siguiendo en un principio al marco alemán y, desde el 1 de enero de 1999, al euro. Desde junio de 2004 participa en el MTC II.

Desde 1960 Chipre mantuvo un régimen de vinculación fija. Entre 1960 y 1972 la libra chipriota estuvo vinculada la libra esterlina. Posteriormente se vinculó al dólar americano, pero en 1973 lo hizo a una cesta de monedas. Más concretamente, durante el período 1973-1984 se vinculó a una cesta de monedas ponderada en función de las importaciones, y durante 1984-1992 se vinculó a una cesta ponderada por el comercio exterior chipriota. En 1992, Chipre decidió vincular su moneda nacional, de forma unilateral, al ecu, estableciendo unos márgenes de fluctuación del ± 2,25 por 100 y una paridad de 1,7086 ecus por una libra chipriota. Esta actuación suponía el establecimiento del régimen de tipo de cambio dentro de bandas horizontales. A pesar de que la composición del ecu no se ajustaba a la estructura comercial chipriota, se perseguía mantener la estabilidad macroeconómica y salvaguardar la competitividad internacional. Los buenos resultados de este régimen cambiario hicieron que se mantuviera la vinculación al ecu. Desde el 1 de enero de 1999 la libra chipriota se vinculó al euro, redenominándose la paridad y manteniendo los márgenes de fluctuación.

Malta mantiene desde 1990 una vinculación fija a una cesta de monedas. En un primer momento, esta cesta de monedas estaba formada en un 21,6 por 100 por el dólar americano y la libra esterlina y en un 56,8 por 100 por el ecu. Como consecuencia del inicio de la tercera fase de la UEM, el 1 de enero de 1999 el ecu fue reemplazado por el euro.

En Bulgaria, el *currency board*, establecido el 1 de julio de 1997, marcó el final de un período de confusión económica y cercano a la hiperinflación (el nivel del tipo de cambio, 1.000 leus por un marco alemán, se decidió de modo oficial el 5 de junio de 1997). La puesta en marcha del *currency board* hizo necesario adaptar la ley del banco nacional de Bulgaria para adecuarla a la base legal del nuevo acuerdo. Con la existencia de una base legal y los elementos del programa de estabilización en marcha, la tarea final consistió en asegurar una transición suave que permitiese el lanzamiento con éxito del acuerdo de *currency board* basado en el marco alemán. Dado que no había sido frecuente la utilización de la moneda alemana en las transacciones búlgaras, el banco nacional tuvo que adquirir efectivo en el exterior y enviarlo a los puntos de distribución. El 1 de enero de 1999 el euro sustituyó al marco alemán como moneda de referencia del *currency board*, a una tasa de 1.955,8 leus por un

euro. En julio de 1999 se modificó esta paridad por 1,95583 por un euro (FMI, 2001).

El 30 de junio de 2001 Rumania reclasificó su régimen cambiario, desplazándose desde un régimen de flotación administrada, vigente desde 1991, a un tipo de cambio dentro de bandas de fluctuación (*crawling bands*). En enero de 2002, el banco nacional se orientó desde un objetivo dólar a una cesta con una participación del 50 por 100 del dólar americano y del euro respectivamente. A pesar de que esta reacción era un reflejo de la estrategia monetaria rumana a largo plazo, se intentaba, a medio plazo, reducir el impacto de la apreciación del dólar sobre los exportadores rumanos.

IV. LA POLÍTICA DE TIPOS DE CAMBIO EN LA UNIÓN. UNA CUESTIÓN DE INTERÉS COMÚN

La adhesión a la Unión Europea de nuevos estados miembros supone la incorporación en su momento a la Unión Económica y Monetaria. Los nuevos países miembros se tendrán que incorporar obligatoriamente a la moneda única, una vez hayan cumplido los criterios de convergencia nominal, porque no podrán disponer de una cláusula de *opt-out* como tienen Dinamarca y Reino Unido. Deberán tener bancos centrales independientes y los gobiernos no podrán recurrir al banco central para la financiación de los déficit públicos. Esto significa, que los países tienen que seguir una política monetaria y cambiaria con un criterio de interés común.

La participación en el MTC II requiere que los nuevos estados miembros adopten un tipo de cambio de su moneda respecto al euro, y que lo mantengan dentro de una banda de fluctuación del ±15 por 100 durante al menos dos años antes de la adopción del euro, aunque existe la posibilidad de establecer vinculaciones cambiarias más estrechas.

El MTC II no debe considerarse como una sala de espera antes de adoptar el euro, sino como una estructura flexible para incrementar la convergencia nominal y real con el área del euro, además de mantener políticas monetarias y económicas sólidas que intensifiquen la estabilidad de los precios y del tipo de cambio, para abordar los problemas a los que se enfrenten estos países, según vayan avanzando en el proceso de adopción de la moneda única. Una vez en el MTC II, no deberían producirse amplios movimientos del tipo de cambio, puesto que una libre flotación dentro del nuevo mecanismo supondría que el tipo de cambio aún juega un papel importante para absorber los impactos externos o que las políticas no son consistentes con el mantenimiento de un tipo de cambio estable adecuado. Tampoco debe darse por sentado que el tipo de cambio central inicial sea el que se fije cuando se adopte el euro.

Para evaluar la estabilidad del tipo de cambio respecto al euro se tratará de que el tipo de cambio sea próximo al tipo de cambio central. A la vez que, para determinar la ausencia de tensiones graves, primero, se examinará el grado de desviación de los tipos de cambio respecto a los centrales del MTC II, segundo, se estudiarán los diferenciales de los tipos de interés a corto plazo frente a la zona euro y su evolución, y tercero, se tendrá en cuenta el papel desempeñado por las intervenciones en divisas.

Las únicas incompatibilidades claras con el MTC II que se identifican son los tipos de cambio plenamente flotantes, o flotación controlada sin un tipo central mutuamente acordado, los *crawling pegs* (o tipos de cambio deslizantes) y las vinculaciones cambiarias respecto a otras monedas distintas del euro. Actualmente mantendrían regímenes cambiarios incompatibles con la participación en el nuevo mecanismo: Letonia, que vincula su moneda al DEG; Polonia y República Checa, que disfrutan de una flotación independiente; Rumania, que comparte al 50 por 100 la vinculación de su moneda entre el dólar americano y el euro, y Malta, que vincula su moneda a una cesta en la que además del euro participan el dólar americano y la libra esterlina. Para Eslovaquia ser miembro del MTC II supondría un cambio *de jure* del régimen cambiario. *De facto* podría no ser un cambio significativo dada la evolución actual del tipo de cambio.

El BCE pretende limitar el tiempo de participación en el MTC II al mínimo posible, dos años, aunque pudiera no ser una elección óptima para todos los países del Este y Centro de Europa. Una participación más amplia, en ciertos casos, sería útil, al permitir conservar el tipo de cambio como variable instrumental; aunque, desde una perspectiva económica, es difícil evaluar la duración apropiada de la participación en el MTC II más allá del mínimo obligatorio. En definitiva, dependerá del progreso en la convergencia nominal y real, junto con la necesidad de utilizar el tipo de cambio como herramienta de ajuste. Lo que está claro es que, al final de la participación en el MTC II, la paridad puede ser mantenida o revaluada y los inversores extranjeros podrían especular sobre el valor de la paridad. Hay que recordar que Gre-

cia, al entrar en el MTC II, devaluó su moneda alrededor de un 3 por 100. Esa depreciación inicial fue seguida por un desplazamiento hacia la parte más baja de la banda, y ahí se mantuvo durante los dos años. Como resultado, la paridad negociada para entrar en el área del euro se apreció.

Eurización unilateral y *currency board*

La eurización significa, que de forma unilateral, un país introduce el euro como moneda de curso legal, sin pretender llegar a ser miembro de la UEM. La eurización tiene ventajas e inconvenientes para el país que adopta esta decisión. Tipos de interés más reducidos o mejores fundamentos para el comercio exterior se consideran ventajas, pero el país renuncia a una política monetaria y cambiaria independiente, sin poder participar en las decisiones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

Desde el punto de vista de la UE, la participación en el MTC II se considera una parte esencial en la senda óptima para la integración en la UEM. Sin embargo, se ha planteado la posibilidad de obviar la participación en el mecanismo de tipos de cambio para aquellos países que disfrutan de un *currency board* vinculado al euro, al implicar beneficios en términos de baja inflación y mayor credibilidad en los mercados financieros. Incluso se ha ido más allá, planteando la opción de eurización unilateral, en contraposición a lo que sería una eurización contractual, que sería aquella en la que la adopción del euro se realiza de acuerdo con los pasos descritos en el Tratado de la UE y, por tanto, como culminación de la integración en la Unión Económica Europea.

Tanto en una situación de *currency board*, vinculado al euro, como de eurización unilateral, un cambio en la oferta monetaria sólo puede venir dado si existe superávit en la balanza de pagos. Además, en el segundo caso, el país sólo dispone de euros en función de sus reservas denominadas en dicha moneda, por lo que el tipo de cambio de conversión de la moneda nacional en euros vendría dado por el *stock* de reservas. El flujo de dinero, vía balanza de capital, financiará la demanda de dinero si hay exceso. Sin embargo, cumpliendo con el proceso de integración desarrollado en el Tratado de la UE, lo que podríamos llamar una eurización contractural, el BCE se ocuparía de proporcionar la cantidad necesaria de euros, basando su cálculo en el tipo de cambio de mercado de la moneda nacional del nuevo estado miembro de la Unión Económica y Monetaria.

La eurización unilateral no es compatible con la cualificación para ser miembro de la UEM, al considerar la eurización unilateral inconsistente con el Tratado de la UE y como una alternativa contraria al proceso de convergencia antes de la adopción del euro; proceso de convergencia que debe ser estructurado en un marco multilateral. Este es el principal argumento político contra la eurización, la oposición que mantienen las instituciones comunitarias y el propio BCE por el riesgo de solapamiento del cumplimiento de los criterios de convergencia incluidos en los Tratados. También se solaparía el proceso de evaluación multilateral de los nuevos estados por los actuales. Tendría que ser una opción profundamente analizada, porque supondría abandonar los instrumentos de política monetaria y cambiaria en una etapa temprana de la convergencia, privándoles de la figura del prestamista en última instancia y de los ingresos por señoreaje.

Respecto a los países que han venido operando con un *currency board* vinculado al euro, siempre que puedan considerarse sostenibles, pueden quedar exentos de pasar por un doble cambio de régimen, es decir, flotar su moneda en el MTC II y posteriormente vincularla al euro. De este modo mantedrían el *currency board* como compromiso unilateral, tras analizarse cada caso individualmente y estableciendo la paridad central de mutuo acuerdo. Eso es lo que ha sucedido tras la ampliación, con Estonia y Lituania. Hay que tener en cuenta que una ventaja del *currency board* sobre la plena eurización es que permite al país mantener algunos ingresos por señoreaje, aunque estos ingresos son bajos en un contexto de estabilidad de precios (menos del 0,5 por 100 del PIB).

V. DEL MTC II A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

La integración en el MTC II de los países del Este y Centro de Europa exige el cumplimiento de una serie de requisitos durante el período intermedio que transcurra desde la integración en la UE hasta la participación plena en la UEM. En primer lugar, a la hora de formular la política de tipo de cambio, estos países tendrán que tener en cuenta una serie de cuestiones, tales como los riesgos asociados a una vinculación prematura al área del euro, la elección de un tipo de cambio nominal adecuado y los problemas de apreciación del tipo de cambio real, porque una entrada temprana en el MTC II es una opción, pero no necesariamente una estrategia óptima, especialmente si la inflación aún no ha disminuido lo suficiente o si los de-

CUADRO N.º 4

CONTROLES PENDIENTES SOBRE LAS TRANSACCIONES DE CAPITAL EN LOS PAÍSES DE LA ADHESIÓN DEL ESTE Y CENTRO DE EUROPA

	B	*Esl*	*Eslv*	*E*	*H*	*Lt*	*Ltu*	*P*	*R*	*R Ch*	*Ch*	*M*
Controles sobre:												
Obligaciones del mercado de capital	•	•	•					•	•	•	•	•
Instrumentos del mercado monetario	•	•	◆					•	•		•	•
Valores de inversión colectiva	•	•	•						•		•	•
Derivados y otros instrumentos	•	•							•		•	•
Créditos comerciales			◆					•			•	•
Créditos financieros	•		◆					•			•	•
Garantías, fianzas e instrumentos de apoyo financiero	•		◆					•			•	
Inversión directa	•	•	•	•		•	•	•		•	•	•
Liquidación de inversiones directas											•	•
Transacciones inmobiliarias	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•
Movimientos de capital privado	•		◆	•				•	•		•	•
Provisiones específicas para:												
Bancos comerciales y otras instituciones de crédito	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Inversores institucionales				•		•	•	•	◆	•	•	•

B: Bulgaria (a 31 de diciembre de 2002), Esl: Eslovenia (a 28 de febrero de 2003), Eslv: Eslovaquia (a 31 de enero de 2003), E: Estonia (a 31 de marzo de 2003), H: Hungría (a 31 de diciembre de 2002), Lt: Letonia (a 31 de diciembre de 2002), Ltu: Lituania (a 31 de enero de 2003), P: Polonia (a 31 de diciembre de 2002), R Ch: República Checa (31 de diciembre de 2002), R: Rumania (a 31 de enero de 2003), Ch: Chipre (31 de marzo de 2003), M: Malta (31 de enero de 2003).

• La práctica especificada es un rasgo del sistema de cambio.

◆ La práctica especificada no está regulada.

Fuente: FMI (2003), *Annual report on exchange arrangements and exchange restrictions.*

sequilibrios fiscales dañan la estabilidad macroeconómica. Además, si un país no es capaz de hacer frente a cambios no anticipados en los flujos de divisas extranjeras, especialmente si ha dejado para el último momento la abolición de los controles de capital que aún persistan, se corre el peligro de retrasar la convergencia (cuadro número 4). Es preciso que las políticas económicas sean consistentes con las estrategias cambiarias, y que las reformas estructurales y las finanzas públicas se consoliden. Por eso, la elección del tipo de cambio adecuado para entrar en el MTC II es muy importante, teniendo en mente que el tipo de cambio central acordado deberá ser igual o cercano a la última tasa de conversión respecto al euro.

Para los primeros países miembros de la UEM, el tipo de conversión respecto al euro se estableció de acuerdo con su tipo central bilateral en el antiguo mecanismo de tipos de cambio. Sin embargo, poco antes de su integración en la UEM, Irlanda y Grecia revaluaron sus monedas para evitar riesgos de inflación y participar en la UEM con un tipo de cambio más realista. No obstante, no hay métodos para determinar el tipo de cambio de equilibrio exacto. El tipo de cambio deberá reflejar la mejor valoración posible del tipo de cambio de equilibrio, que se basará en indicadores y factores económicos, teniendo en consideración el tipo de mercado. Por ello, la elección de la paridad central se ha decidido que sea fruto de una acuerdo mutuo de los ministros de los estados miembros que participan en el área del euro, el BCE y los ministros y gobernadores de los bancos centrales nacionales que participen en el MTC II. Los anuncios unilaterales de los tipos centrales no condicionarán la decisión final sobre el tipo de cambio central.

Desde el comienzo de la transición ha tendido a producirse una apreciación real de los tipos de cambio en los países del Este y Centro de Europa, independientemente de su elección cambiaria. Esta situación resulta ser inconsistente con la de estabilidad del tipo de cambio nominal y una baja inflación. Esto se explica, en parte, por los incrementos salariales asociados con un crecimiento de la productividad más rápido en el sector de los bienes comercializables que en el de los no comercializables, entendiendo éstos como el conjunto de bienes y servicios que no son objeto, o sólo en pequeña medida, de intercambios comerciales con el exterior y que, por lo tanto, no están sometidos directamente a la competencia internacional, sea por una mayor protección arancelaria o cambiaria, por otras medidas administrativas, por hábitos, por razones culturales o por el muy inferior nivel de renta per cápita (explicado por el efecto Balassa-Samuelson sobre la apreciación real). Aunque el efecto Balassa-

Samuelson es potencialmente importante para el futuro de las políticas cambiarias de los países del Este y Centro de Europa, al tener que acordar un régimen de tipo de cambio dentro de la estructura del MTC II para finalmente participar en la UEM, también influyen otros factores. De esta forma, la importancia del efecto Balassa-Samuelson durante la convergencia del nivel de precios es limitada. Para aliviar las presiones al alza sobre el tipo de cambio de los países del Este y Centro de Europa, se debería intentar reducir los diferenciales de productividad con el promedio comunitario tan rápido como sea posible.

En segundo lugar, los nuevos estados miembros de la UE tendrán que completar la liberalización de los movimientos de capitales para participar en el MTC II, no debiendo dejar para el final el requisito de eliminar los controles de capital, ya que esto añadiría volatilidad al tipo de cambio, dificultando la gestión de la política monetaria (cuadro n.º 4). En tercer y último lugar, junto con la libre circulación de capitales y, dado que la UEM constituye un compromiso irrevocable de fijación del tipo de cambio, otro criterio adecuado para seleccionar a los países que podrían pasar a formar parte del MTC II, y finalmente de la UEM, viene dado por el análisis de la volatilidad cambiaria. La presencia de una elevada volatilidad cambiaria puede ser entendida como un indicador de divergencia. Por lo tanto, para poder evaluar la habilidad futura de los países para operar bajo el MTC II, es preciso examinar las presiones probables, y su fuerza relativa, sobre el tipo de cambio nominal. Hay que tener en cuenta que, aunque estas economías han logrado un grado considerable de apertura externa, aún no han completado el proceso de transición.

VI. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Además de los requisitos expuestos para participar en el MTC II, la coordinación de las políticas económicas, la disciplina del nuevo mecanismo de tipos de cambio y los mecanismos de supervisión financiera de la UEM que se exigen no sólo a los países del área del euro, sino a todos los estados miembros de la UE, contribuirán a asegurar que las políticas estructurales y económicas de estos países sean consistentes con los requisitos para participar en el MTC II, entre los que destacan los programas de convergencia y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En este sentido, todos los países del Este y Centro de Europa, Chipre y Malta tienen capacidad para hacer progresos en esta dirección, aunque actualmente el sistema de tipos de cambio de algún país sea inconsistente con la participación en el nuevo mecanismo. En esta dirección están trabajando la mayoría de los países. Así, Hungría, que, como se ha mencionado, mantiene desde octubre del año 2001 un régimen de tipo de cambio fijo respecto a la moneda única dentro de unas bandas de fluctuación del ± 15 por 100, ha manifestado su intención de participar en el MTC II tan pronto como sea posible; no obstante, está viendo retrasado su objetivo y debe trabajar sobre la consolidación de las finanzas públicas, ya que mantiene unos niveles de deuda y déficit públicos muy elevados.

Eslovaquia, aunque ya es miembro de la UE, no prevé ninguna modificación, de momento en su régimen cambiario, pero sí intenta evitar fluctuaciones excesivas del tipo de cambio. En principio, no se plantea la participación en el MTC II al menos hasta junio de 2006.

Letonia, que mantiene una vinculación con el DEG, desde 1994, y Polonia y República Checa, con una flotación libre desde el año 2000 y 2001 respectivamente, poseen unos regímenes cambiarios incompatibles con la participación en el MTC II, por lo que deberían redefinir sus sistemas si pretenden formar parte del área del euro. Letonia ha de modificar su vinculación si realmente quiere participar en el MTC II; sin embargo, no considera inmediata la participación en él. En gran medida, los instrumentos de política monetaria utilizados antes de la adhesión estaban en línea con las directrices del BCE y, por tanto, la participación en el MTC II le permitirá desarrollar una política monetaria más activa. El banco nacional espera reemplazar la vinculación al DEG por el euro el 1 de enero de 2005 y participar en el MTC II al mismo tiempo. Además, intentará mantener, aunque sea unilateralmente, el lat en una banda más estrecha que la estándar.

Polonia, con su régimen de flotación libre, pretende determinar el tipo de cambio de equilibrio más adecuado, antes de vincularse definitivamente al euro, aunque las autoridades responsables temen que un acuerdo cambiario más rígido se asocie a crisis monetarias. Este país no tiene previsto ningún cambio significativo en su política monetaria y cambiaria, al menos hasta su entrada el MTC II. La estrategia conjunta del banco central nacional y el gobierno polaco prevé la participación del zloty en el MTC II con el máximo permitido de fluctuación (± 15 por 100), aunque no tienen fecha determinada para su participación en el nuevo mecanismo.

La República Checa prevé entrar en el MTC II bajo las bandas de fluctuación estándar, aunque todavía no ha mencionado de for-

ma explícita la fecha objetivo para participar en el mismo. Para que la República Checa se integre en el nuevo mecanismo de tipos de cambio debe poner en marcha políticas económicas consistentes y consolidar sus finanzas públicas. El ciclo económico de la República Checa está menos alineado con el del área del euro, y todavía tiene pendientes reformas económicas y financieras, de forma que cuanto menos sincronizados estén los ciclos económicos del país y de la unión general, cuanto menor sea el comercio intraindustrial con el resto de la Unión y cuanto más diferente sea la composición sectorial de un producto, más susceptible será el país a los *shocks* asimétricos. Teniendo en cuenta el plan checo para reformar las finanzas públicas, muy probablemente no podrá integrarse en la eurozona hasta el año 2007. Con una moneda sujeta a tensiones de apreciación, fruto del proceso de convergencia real, la credibilidad de la paridad central puede erosionarse. Además, la banda de fluctuación del 15 por 100 permite una volatilidad sustancial del tipo de cambio, por lo que podría, incluso, llegar a cuestionarse el papel estabilizador del MTC II. El potencial estabilizador del MTC II depende del nivel de transformación de la economía, del grado de alineación con el ciclo económico y de la consistencia de las políticas económicas. En determinados casos, estar fuera del MTC II durante un tiempo puede ser útil ante la posibilidad de fuertes y volátiles movimientos de capital, desequilibrios fiscales y/o riesgos de *shocks* económicos. Una alineación suficiente de la economía checa con el área del euro en el ámbito real y financiero, una política fiscal flexible y el buen funcionamiento del mercado de trabajo serán las claves para un funcionamiento suave de la economía dentro del MTC II.

El 1 de enero del año 2001 Chipre amplió las bandas de fluctuación desde el ± 2,25 por 100 hasta el ± 15 por 100. Esta ampliación de los márgenes de fluctuación permitía al banco nacional absorber los probables *shocks* fruto de movimientos de capital de carácter desestabilizador o especulativos, como consecuencia de la liberalización progresiva de la balanza de capital. Se prevé que Chipre continué con su compromiso cambiario, que colabora en el mantenimiento de políticas monetarias y fiscales disciplinadas, aunque aún no ha manifestado nada en cuanto a la fecha probable de ingreso en el nuevo mecanismo de tipos de cambio.

Malta modificó las ponderaciones de la cesta a la que se había venido vinculando la lira maltesa. De esta forma, pasó a estar compuesta por el dólar americano (10 por 100), la libra esterlina (20 por 100) y el euro (70 por 100). Esta vinculación cambiaria ayuda a contener la presión de los precios nacionales y a asegurar la estabilidad cambiaria. Actualmente, el régimen cambiario de este país, al mantener una vinculación cambiaria respecto a monedas diferentes del euro, no es compatible con la participación en el MTC II. Debe introducir modificaciones en su régimen cambiario, aunque en principio no hay manifestaciones en este sentido.

Estonia, Lituania y Eslovenia se incorporaron al nuevo mecanismo de tipos de cambio en junio de 2004, inmediatamente después de la adhesión a la UE, y tras una evaluación detallada de la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de *currency board* de Estonia y Lituania, se les permitió a estos dos países incorporarse con sus sistemas de *currency board*. En los dos últimos casos, el *currency board* se mantiene como un compromiso unilateral, no existiendo ninguna obligación adicional para el BCE. Las monedas de estos tres países han venido cotizando en niveles iguales o cercanos a sus paridades centrales desde su participación en el MTC II. Durante el período anterior a su inclusión, las monedas de Estonia y Lituania no mostraron desviaciones respecto al tipo de cambio establecido.

En el caso de la corona estonia, se ha establecido una paridad de 15,6466 coronas por un euro y se ha adoptado la banda de fluctuación estándar (de ± 15 por 100). El acuerdo de participación en el MTC II se basa en el compromiso de las autoridades económicas del país de arbitrar políticas presupuestarias saneadas con el objeto de preservar la estabilidad macroeconómica y favorecer con ello la reducción ordenada, pero significativa, del déficit corriente y el proceso de convergencia. Para reducir el desequilibrio por cuenta corriente y mantenerlo a un nivel sostenible, se adoptarán medidas para contener el crecimiento del crédito interno y garantizar una supervisión financiera eficaz. También se promoverá la moderación salarial.

La litas lituana participa en el nuevo mecanismo de cambios con una paridad de 3,45280 litas por un euro y con la banda de fluctuación estándar (de ± 15 por 100). Detrás del acuerdo de participación de la moneda lituana en el MTC II está el compromiso de las autoridades del país de practicar políticas presupuestarias saneadas con el objetivo de lograr un presupuesto equilibrado a medio plazo. Al igual que las autoridades estonias, la sostenibilidad de la posición externa pasa por la contención del crecimiento del crédito interno y una eficaz supervisión financiera.

Eslovenia participa en el MTC II con una paridad central de 239,640

tolars por un euro y con una banda de fluctuación de ± 15 por 100. Este hecho ha supuesto una modificación del régimen cambiario del que había venido disfrutando. El principal problema de Eslovenia es la inflación; por eso, el acuerdo de participación del tolar esloveno pasa por el compromiso de las autoridades responsables de adoptar las medidas necesarias para reducir la inflación de manera sostenible, especialmente adoptando medidas encaminadas a proseguir con la liberalización de los precios administrados y la reducción de la indexación. En los tres casos señalados, los organismos comunitarios y las autoridades de los países llevarán a cabo un estrecho seguimiento.

Bulgaria y Rumania podrían participar en el MTC II como muy pronto a comienzos del año 2007, fecha prevista para su adhesión en la UE. Bulgaria ha manifestado su intención de participar en el MTC II manteniendo el *currency board* como un compromiso unilateral. Bulgaria ha probado la sostenibilidad de su régimen cambiario y, si se mantiene la situación actual, como es previsible, y vistos los casos de Estonia y Lituania, podría incorporarse al MTC II inmediatamente después de la adhesión a la UE. Rumania, durante el año 2003, se centró en asegurar la predecibilidad del tipo de cambio leu-euro, y se ha planteado hacer del euro la moneda de referencia para su moneda nacional en diciembre de 2004 como muy tarde.

A la hora de considerar la perspectiva de incorporación al MTC II de Hungría, Eslovaquia, Letonia, Polonia, República Checa, Chipre y Malta hay que tener en cuenta que la mayor parte de las monedas de estos países se depreciaron frente al euro. Así, por ejemplo, la corona checa se ha ido depreciando gradualmente frente al euro, pero en los últimos meses de 2004 esta tendencia se ha invertido, aunque se mantiene una marcada volatilidad. El forint húngaro y el zloty polaco también cotizaron a niveles más bajos frente al euro entre octubre de 2002 y septiembre de 2004, aunque al final del período se apreciaron. Este hecho se explica por la incertidumbre respecto a la política fiscal en ambos países, que se reflejó en la elevada volatilidad del tipo de cambio y en grandes diferenciales del tipo de interés a corto plazo respecto al área del euro. Sin embargo, tanto Polonia como Hungría han registrado déficit importantes en los últimos años. Por otra parte, la depreciación del lats letón y la lira maltesa, durante el mismo período, se asocia a las características del régimen cambiario del que disfrutan y, como consecuencia, de la apreciación del euro frente al dólar y, en menor grado, frente a la libra esterlina (y el yen japonés, en el caso de Letonia). Como consecuencia del elevado peso del euro en la cesta maltesa, la evolución de las principales divisas sólo fue causa de una escasa volatilidad, mientras que la volatilidad del lats ha sido más elevada.

Un prerrequisito para que existan tipos de cambio estables entre los nuevos estados miembros y el área del euro es el compromiso de aplicar políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad y la convergencia gradual de sus resultados económicos a los niveles de la UE. Así, para que el acuerdo cambiario entre los países del Este y Centro de Europa y el área del euro sea creíble, no deberían comprometer su habilidad para converger o emprender políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad. Por tanto, aunque no existe garantía de que el Consejo de la UE acuerde cualquier propuesta cambiaria, sí se ha indicado que considerará aquellas que traten de evitar la inestabilidad. Pudiera pensarse que dos años es un período corto para decidir si un país puede realmente funcionar con tipos de cambio fijos pero ajustables, como es el MTC II. Por el contrario, Italia y Finlandia no participaron en el antiguo SME durante veinticuatro meses antes del test de convergencia, sino sólo 15 y 16 meses respectivamente. Por otra parte, si Reino Unido decidiera en un futuro próximo participar en la UEM, posiblemente se aceptaría acortar los períodos en el MTC II. De esta forma, considerando la situación de alguno de los países del Este y Centro de Europa (Hungría, por ejemplo) sería comprensible un tratamiento igual para estos países (cuadro n.º 5) del Este y Centro de Europa.

Finalmente, parece claro que los nuevos estados miembros pasarán a formar parte del área del euro durante el período 2007-2010. Más concretamente, Chipre, Estonia, Lituania y Eslovenia están considerando participar en el euro en el año 2007. Polonia, República Checa y Hungría, que aún tienen que hacer importantes esfuerzos para reducir sus déficit presupuestarios, pretenden incorporarse plenamente a la unión monetaria entre los años 2008 y 2009. Eslovaquia, dadas las expectativas mencionadas de su fecha de incorporación al nuevo mecanismo de tipos de cambio, prevé su integración en el área del euro para enero del año 2009. Por último, Bulgaria y Rumania, que con toda probabilidad se van a convertir en miembros de la UE en enero de 2007, solo serían capaces de incorporarse a la eurozona en el año 2009 o más tarde (cuadro n.º 6).

Los cinco años de funcionamiento de la moneda única han hecho posible que alrededor de 50 por 100 de la población de los nuevos estados miembros hayan

CUADRO N.º 5

TIPOS DE CAMBIO EN LOS PAÍSES DEL ESTE Y CENTRO DE EUROPA RESPECTO AL EURO
(Porcentaje de variación respecto al año anterior)

	2001	*2002*	*2003 (*)*	*2004 (*)*	*2005 (*)*
Bulgaria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
República Checa	-4,3	-10,4	-2,6	-1,2	-1,2
Estonia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hungría	-1,3	-4,8	0,0	-0,2	-0,4
Letonia	0,4	5,2	0,0	0,0	0,0
Lituania	-3,0	-3,5	-0,2	0,0	0,0
Polonia	-8,4	6,4	5,5	3,2	4,2
Rumania	—	—	—	—	—
Eslovaquia	1,7	-2,3	0,0	0,0	0,0
Eslovenia	5,124	3,913	2,481	2,705	0,635

(*) Pronóstico.
Fuente: Informe Comisión Europea, 2002.

CUADRO N.º 6

ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA EN LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

	Estabilidad de precios	*Finanzas públicas*	*Estabilidad cambiaria*	*Tipo de interés a largo plazo*
República Checa	Sí	No	No	Sí
Estonia	Sí	Sí	No	Sí
Chipre	Sí	No	No	Sí
Letonia	No	Sí	No	Sí
Lituania	Sí	Sí	No	Sí
Hungría	No	No	No	No
Malta	No	No	No	Sí
Polonia	No	No	No	No
Eslovenia	No	Sí	No	Sí
Eslovaquia	No	No	No	Sí

Fuente: BCE (2004).

utilizado el euro. Este hecho, entre otros, contribuirá a que la sustitución de las respectivas monedas nacionales por monedas y billetes euro tenga lugar de forma paralela a su incorporación al área de la moneda única.

VII. CONCLUSIÓN

Gran parte de los países del Este y Centro de Europa, más Chipre y Malta, que se incorporaron a la UE el 1 de mayo de 2004, y los países candidatos que aún no se han incorporado, tienen ya una experiencia cambiaria que, en la mayoría de los casos, les ha supuesto la renuncia a una política monetaria independiente, en cuanto que han mantenido estrategias cambiarias basadas en vinculaciones o anclas externas, bien a monedas especificas o a cestas de monedas o a *currency boards*. Si bien la participación en el MTC II es voluntaria, las únicas incompatibilidades que se identifican para participar en el nuevo mecanismo cambiario, respecto a las estrategias monetarias de cada uno de los países que se deseen incorporar, son los tipos de cambio flotantes o con flotación administrada, sin un tipo de cambio central acordado (*crawling pegs* o tipos de cambio deslizantes). En el MTC II estaba solo Dinamarca, hasta que en junio de 2004, inmediatamente después de la ampliación del mes de mayo, se incorporaron al sistema Estonia, Lituania y Eslovenia. A los dos primeros países se les ha permitido participar en el nuevo mecanismo cambiario con sus sistemas de *currency board*, con un compromiso unilateral. En el caso de Eslovenia, el compromiso unilateral pasa por la reducción del nivel de inflación y la liberalización de los precios.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO CENTRAL DE CHIPRE (http://www.centralbank.gov.cy/nqcontent.cfm?a_id=1).

BANCO NACIONAL DE MALTA (http://www.centralbankmalta.com).

BANCO NACIONAL DE POLONIA (2004), *Monetary Guidelines for the year 2004*.

BCE (1999), «El marco institucional del Sistema Europeo de Bancos Centrales», *Boletín Mensual*, julio: 59-67.

— (2003), *Posición del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo relativa a cuestiones relacionadas con los tipos de cambio de los países adherentes*.

— (2003), *Boletín Mensual*, febrero.

— (2004), *Informe de Convergencia*.

BORGHIJS, A., y KUIJS, L. (2004), «Exchange rates in Central Europe: a blessing or a curse?», Washington, *International Monetary Fund Working Paper 04/2*.

CALVO, A. (1999), *Organización de la Unión Europea*, Madrid, CERASA.

CONSEJO EUROPEO (1977), «Resolución sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la UEM», Ámsterdam, 16 de junio.

CZECH NATIONAL BANK (2003), *The Czech Republic's Euro-area Accession Strategy*.

EUROPEAN COMMISSION (2003), «2003 pre-accession economic programmes of acceding and other candidate countries: overview and assessment», *European Economy*, número 20, noviembre.

EUROPEAN FORECASTING NETWORK (2004), *The euro area and the acceding countries*.

FMI (2004), *Finanzas y desarrollo*, junio.

— *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restricitions*, varios años.

ESPECIALIZACIÓN Y LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

Diego RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (*)

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En este trabajo se analiza el patrón de especialización industrial en la Unión Europea ampliada a 27 miembros. El marco teórico describe las principales prescripciones sobre los efectos de los procesos de integración en la localización de actividades productivas, que se derivan tanto de la teoría del comercio internacional como, especialmente, de los desarrollos más recientes de la Nueva Geografía Económica. La utilización de índices de especialización relativa y absoluta permiten comparar la posición española con la de los nuevos países socios. Adicionalmente, se establecen algunas pautas sobre los procesos de localización industrial a partir del análisis más detallado del sector de producción de automóviles.

Palabras clave: especialización industrial, localización industrial, Nueva Geografía Económica, industria del automóvil.

Abstract

In this study we analyse the pattern of industrial specialization in the European Union enlarged to 27 members. The theoretic framework describes the main prescriptions regarding the effects of the integration processes on the localization of productive activities, which stem both from the theory of international trade and, especially, from the more recent developments of the New Economic Geography. The use of indices of relative and absolute specialization enable us to compare the Spanish position with that of the new member countries. In addition, some guidelines are laid down on the industrial localization processes based on more detailed analysis of the motor vehicle production sector.

Key words: industrial specialization, industrial localization, New Economic Geography, motor industry.

JEL classification: R12, F15.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la localización geográfica de la producción ha recibido un impulso muy importante desde comienzos de la década de los noventa. La confluencia de nuevos desarrollos teóricos y la preocupación por los fenómenos de deslocalización en un contexto de mercados mundiales crecientemente integrados son algunas de las explicaciones de ese creciente interés. En el caso europeo, ello se ha visto acrecentado con la discusión sobre el papel que en ese proceso pueden estar jugando la integración y la ampliación de mercados, así como el propio marco institucional (por ejemplo, la política regional).

Como consecuencia, un importante número de trabajos, especialmente en el ámbito de la denominada Nueva Geografía Económica, han impulsado el debate teórico sobre la conexión entre los procesos de integración económica y los cambios en la localización espacial de la producción (1). Para ello, más allá del papel tradicional de las ventajas comparativas, se analizan la influencia de la distancia, el acceso a los recursos, el tamaño relativo de los mercados o las externalidades de producción, entre otros aspectos. En ese contexto, la alteración en los costes de transporte como consecuencia de los procesos de integración, junto a la intensidad de los rendimientos a escala, juegan un papel central en los modelos teóricos más recientes para la determinación de los patrones de especialización y concentración geográfica de la producción.

Este trabajo pretende contribuir al debate sobre el impacto que la reciente ampliación de la Unión Europea con diez países de la Europa Central y del Este, que deberá completarse en próximos años con la incorporación de Rumanía y Bulgaria, puede tener sobre la estructura productiva de los actuales socios y, particularmente, de España. Se trata de un debate en plena ebullición, que ha generado una importante preocupación tanto por la competencia directa ejercida por los nuevos socios como por la posibilidad de que se produzca un fenómeno relevante de deslocalización de actividades hacia aquellos. De hecho, pese a su inferior relevancia económica en términos de PIB, esa preocupación ha sido incomparablemente mayor en la reciente ampliación que en la precedente, a mediados de la década de los noventa, con la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia. Como posteriormente se constatará, existen diversas razones que lo avalan, aunque probablemente algunas de las alarmas generadas o son algo exageradas o no están directamente vinculadas con la ampliación europea. En ese sentido, el proceso de integración de mercados a escala internacional tiene en los últimos años a algunos países asiáticos, en particular China, como protagonistas destacados.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el apartado II se sintetizan las principales predicciones sobre la localización industrial de actividades que se derivan tanto de los modelos clásicos de integración económica como de los desarrollos en el ámbito de la Nueva Geografía Económica, a partir de los cuales se ha suscitado una considerable literatura desde comienzos de la década de los noventa. Asimismo, se sintetizan los principales resultados obtenidos sobre la evolución de la estructura industrial de los países europeos en su configuración previa a la última ampliación (UE-15).

En el apartado III se realiza un análisis empírico del patrón de especialización industrial en la Unión Europea ampliada que proporciona dos aportaciones a la abundante literatura empírica ya existente. Por un lado, se incluyen los principales países de la reciente ampliación con el objetivo de analizar el grado de similitud en el patrón de especialización productiva con los nuevos socios. Por otro lado, se hace uso de un elevado nivel de desagregación sectorial, que alcanza cuatro dígitos de la clasificación NACE, frente a los dos o tres dígitos de los trabajos previos. Hay que señalar que la mayor desagregación por ramas es, en la práctica, incompatible con la posibilidad de tratar con series temporales largas, dadas las limitaciones en las fuentes de datos disponibles. De ese modo, el análisis empírico, que ha requerido de un laborioso trabajo previo de reconstrucción de la información de base, tiene naturaleza de corte transversal.

La utilización de indicadores sintéticos es adecuada para trazar un panorama general de la especialización industrial. Sin embargo, dado que uno de los objetivos del trabajo es reflexionar sobre los procesos de cambios en la localización de actividades, resulta útil analizar con mayor detalle alguna rama específica. En concreto, en el apartado IV se estudia el caso de la industria automovilística, cuya selección obedece tanto a su indudable relevancia en el tejido productivo español como a que presenta muchos de los rasgos tecnológicos y de demanda destacados en el apartado II. Por último, en el apartado V se sintetizan las principales conclusiones.

II. LA ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL: TEORÍA Y PRÁCTICA

Las previsiones sobre los efectos de los procesos de integración económica realizadas desde la teoría del comercio internacional sugieren que la eliminación de las barreras a la libre circulación de bienes y factores (trabajo y capital) generan cambios en los precios relativos que se traducirán en ajustes productivos, comerciales y del patrón de consumo. En esos ajustes juega un papel central la posesión de ventajas comparativas basadas en la dotación relativa de factores en un sentido amplio (incluyendo, por ejemplo, capacidades tecnológicas).

Esta predicción, basada en la teoría tradicional de la integración económica, se matiza cuando se constata la relevancia de los flujos de comercio intraindustrial, pues parece previsible que la magnitud de los ajustes en la estructura productiva interindustrial sea menor si éstos se centran en las variedades producidas, y no tanto en los tipos de bienes que se elaboran. Al mismo tiempo, la preponderancia de los intercambios comerciales de carácter intraindustrial entre los países desarrollados sugiere que esos ajustes se producirán a pesar de las similitudes aparentes en las dotaciones factoriales relativas. Es más, la existencia de diferenciación de producto, que está en la base del comercio intraindustrial, y en particular la diferenciación vertical combinada con la presencia de economías de escala, puede favorecer la concentración de la actividad productiva como consecuencia de los procesos de integración (Gordo y Martín, 1996).

La preocupación por un posible proceso de concentración productiva en el centro europeo estaba ya presente, de hecho, en la década de los ochenta como sustrato al impulso dado a la política regional, en paralelo al proceso de constitución del mercado único europeo. En ese sentido, durante largo tiempo se ha venido hablando de los *costes de ajuste* vinculados al proceso de integración.

Más recientemente, un amplio conjunto de desarrollos teóricos han avivado el debate sobre la conexión entre los procesos de integración económica y de localización de actividades. Una parte sustancial de los mismos se han desarrollado en torno a la denominada Nueva Geografía Económica (NGE). Aunque existe cierta polémica sobre el grado de «novedad» de esta literatura (2), su alta formalización teórica está permitiendo enriquecer el conjunto de predicciones sobre los efectos derivados de los procesos de integración económica.

En estos trabajos se parte de considerar que las diferencias espaciales no pueden ser sólo explicadas por diferencias en la dotación de factores, siendo necesario tomar en consideración la presencia de externalidades de localización. En particular, se consideran externalidades pecuniarias en forma de vinculaciones de demanda y costes (3), a partir de las

cuales se identifican efectos de expulsión y de expansión del mercado. Siguiendo la caracterización general propuesta por Venables (1996), la entrada de una empresa productora de bienes intermedios aumenta la demanda de trabajo, y por tanto los salarios, al mismo tiempo que reduce los precios. Ambos factores presionan negativamente sobre las empresas productoras de bienes intermedios, dando lugar a un *efecto de expulsión* (o *desplazamiento*) sobre las empresas previamente establecidas. Al mismo tiempo, la presión a la baja de los costes intermedios estimula las entradas de empresas productoras de bienes finales, que generan un aumento de la demanda final en un *efecto de expansión de mercado*. En la medida en que este último supere al efecto de expulsión se producirá aglomeración de actividades. A ese efecto neto se le denomina también *efecto del mercado local*, y refleja el hecho de que un cambio exógeno en la localización de la demanda final lleva a un cambio más que proporcional en la demanda intermedia.

La aglomeración de actividades será más probable cuanto más móviles sean las empresas y los consumidores, ya que en tal caso se amplificará el efecto de expansión del mercado. Asimismo, será también más probable cuanto más intensos sean los rendimientos a escala y mayor sea el poder de mercado, pues en tales casos se debilita el efecto expulsión. Pero, además, el efecto neto se verá también condicionado por los procesos de integración económica. El efecto de la liberalización comercial se produce a través de la reducción de los costes de transporte, que reduce sobre todo el efecto expulsión.

Un rasgo característico de los modelos en el ámbito de la NGE es que a menudo resultan altamente estilizados, generando equilibrios que se modifican de un modo no lineal. De hecho, suelen implicar puntos de ruptura que generan asimetrías altamente discontinuas (aglomeración catastrófica) (4). Además, generan histéresis en la localización, es decir, fenómenos de aglomeración que, pudiendo haber sido consecuencia de un *shock* transitorio, no son reversibles. Esto ha llevado a la utilización de la idea de que «la historia importa», ya que pequeños *shocks* pueden determinar cuál es el equilibrio final entre los múltiples equilibrios posibles.

Ottaviano (2002) extrae algunas implicaciones de interés sobre el alcance de la política regional a partir de la aplicación de los principios básicos de la NGE. Así, por ejemplo, sugiere que cualquier política no-regional que afecte al saldo entre los efectos de expansión y expulsión (como la política de defensa de la competencia o la política comercial exterior) puede tener consecuencias sobre la localización de actividades y, por tanto, sobre la distribución regional de la riqueza. Además, la discontinuidad en la distribución a la que anteriormente se aludía hace que una política regional de pequeños ajustes sea inefectiva, ya que un incentivo que pretenda atraer a empresas de otra región tendrá que superar las rentas de aglomeración.

Por lo que se refiere a la evidencia empírica, es frecuente hacer mención al trabajo pionero de Krugman (1991), donde se indicaba que las naciones europeas mantenían niveles de especialización industrial inferiores a los de las regiones de Estados Unidos. La previsión del autor era clara: tanto la teoría del comercio internacional como los desarrollos en el ámbito de los modelos de NGE sugieren que el proceso de integración europeo favorecerá la especialización productiva, en un acercamiento natural al caso norteamericano.

Al contraste de esa hipótesis se ha dedicado un buen número de trabajos recientes. Las dos dimensiones básicas para la elaboración de indicadores son la geográfica y la sectorial, ya que la disponibilidad de varios años lo que permite es observar los cambios en ese indicador a lo largo del tiempo. El interés se ha puesto en el análisis del grado de diferenciación en la estructura productiva de un país/región de la de otro país/región (especialización) o en el estudio del grado de dispersión geográfica de las distintas actividades (concentración). Conviene indicar, sin embargo, las dificultades para poder extraer conclusiones de carácter general, pues los trabajos difieren en, al menos, tres características. En primer lugar, en la variable de estudio, que suele ser el empleo o la producción (o valor añadido). En principio, dado que se trata de analizar la estructura productiva, parece razonable escoger la segunda variable, aunque con frecuencia hay mejores datos (series más largas o con mayor desagregación) para el empleo. La utilización de una u otra variable puede afectar a los resultados obtenidos. En segundo lugar, los trabajos difieren en los períodos analizados y la amplitud del período temporal, lo que usualmente está condicionado por el grado de desagregación sectorial que se pretende alcanzar. Asimismo, la desagregación geográfica, integrando países o regiones, depende también del grado de amplitud en las otras dimensiones del análisis. Por último, los trabajos utilizan distintos indicadores de especialización y/o concentración, no estando muy claro si la ordenación que se extrae está afectada por el tipo de índice utilizado.

Combes y Overman (2004) han sintetizado algunos hechos estilizados sobre la evolución en la distribución sectorial de las actividades económicas en la UE-15. En primer lugar, se ha observado un ligero incremento en el grado de especialización productiva en los países europeos en la década de los setenta y noventa, aunque se pueden identificar grupos de países con estructuras productivas similares. En segundo lugar, esos pequeños cambios en el grado de especialización nacional son compatibles con un patrón mixto a escala regional, con aproximadamente la mitad de las regiones con una creciente especialización, mientras que en la otra mitad se atenúa el grado de especialización. En tercer lugar, se observan importantes diferencias en la evolución de la concentración espacial entre industrias: mientras un tercio de las ramas industriales han experimentado una creciente concentración desde la década de los setenta, los dos tercios restantes han experimentado un crecimiento en la dispersión espacial. En términos de corte transversal, se observa que las industrias de mayor contenido tecnológico son las que tienden a tener mayor concentración geográfica de la producción.

Hay que señalar, sin embargo, que estas conclusiones están sujetas aún a una considerable polémica. Por ejemplo, en lo relativo a la concentración espacial de la producción, varios trabajos para Reino Unido, Francia y Estados Unidos han constatado que, condicionados al nivel de concentración industrial, son las industrias de bajo contenido tecnológico las que muestran mayores niveles de concentración espacial (5).

Por último, cabe indicar que el aumento, aunque sea ligero, en el grado de especialización productiva que, en general, parecen detectar la mayoría de trabajos empíricos podría tener consecuencias sobre la capacidad de convergencia real entre países (o regiones). La razón está en que se acepta que un proceso de convergencia en la estructura productiva europea facilita la convergencia real, al favorecer la simetría de los *shocks*, aunque no sea una condición suficiente para alcanzarla (Martin y Tyler, 2000).

III. LA ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL EN LA UE AMPLIADA

El sector industrial representa actualmente el 21,5 por 100 del PIB en la UE-25, acercándose al 25 por 100 en los nuevos países miembros. En términos de empleo, los porcentajes relativos se reducen en aproximadamente dos puntos porcentuales, con un total de 33 millones de ocupados. Dada la alta heterogeneidad de las actividades industriales, es habitual proceder al análisis de la estructura industrial agrupando las ramas de actividad mediante algunas características comunes, bien sean de oferta (por ejemplo, el grado de intensidad en el uso de factores) o de demanda (por ejemplo, el grado de dinamismo de la demanda).

En este trabajo se opta por una aproximación distinta, consistente en la elaboración de índices de especialización que sintetizan el grado de heterogeneidad existente en la estructura productiva de un país (o región) sin realizar agrupaciones de sectores. Específicamente, para la medición de la especialización productiva se han escogido, de entre los diversos índices disponibles, dos indicadores. El primero es el denominado índice de Krugman (*KR*), que es un índice de especialización en términos relativos en el que se compara la participación de cada sector *k* en el total de una variable *X* de un país *i* con la participación media en un conjunto *j* de países de referencia. En concreto, se define como:

$$KR_i = \sum_k abs\,(V_i^k - \tilde{V}_i^k), \quad \text{donde} \quad \tilde{V}_i^k = \frac{\sum_{j \neq i} X_j^k}{\sum_k \sum_{j \neq i} X_j^k}$$

$$\text{y} \quad V_i^k = \frac{X_i^k}{\sum_k X_i^k}$$

El rango de variación de *KR* es [0,2], donde un menor valor representa una mayor similitud en el patrón de especialización del país *i* respecto al área de referencia. Naturalmente, la definición del sector puede ser más o menos agregada. En particular, en este trabajo se obtendrán *KR* a dos, tres y cuatro dígitos de la clasificación NACE.

Adicionalmente, se ha calculado el índice de entropía. A diferencia del índice de Krugman o de otros índices similares basados en el índice de Gini, los índices de entropía han sido poco utilizados hasta ahora para el análisis de los patrones de especialización industrial, pues su campo de aplicación más común ha estado en el análisis de la concentración industrial y la diversificación empresarial. El índice de entropía (*ET*) se define como:

$$ET_i = \sum_k V_i^k \ln \left(\frac{I}{V_i^k} \right)$$

El rango de variación del índice de entropía se sitúa entre 0 y *ln K*. Como puede verse, el límite

superior es función del número de ramas consideradas (*K*), que en este caso son 23 a dos dígitos (divisiones), 103 a tres dígitos (grupos) y 241 a cuatro dígitos (clases). De ese modo, el valor máximo que puede alcanzar el índice de entropía con la máxima desagregación considerada es 5,48.

A diferencia del índice de Krugman, el índice de entropía se define en términos absolutos. Por tanto, su interpretación no debe hacerse en términos de la comparación de un país frente a un área de referencia. Dado que el número de ramas es constante para cada nivel de desagregación sectorial, la comparación entre países indica las diferencias en el grado de diversificación productiva, con independencia del tipo de sectores en los que éstos se especializan. Este índice tiene dos propiedades útiles: su mayor sensibilidad en relación con otros índices, como el de Herfindahl, hacia los sectores con niveles de producción reducidos y, sobre todo, la propiedad de descomposición en dos componentes, referentes al grado de diversificación productiva entre-sectores (*EB*) e intra-sectores (*EW*). Esto resulta útil, por ejemplo, para conocer hasta qué punto los análisis de especialización que utilizan desagregaciones sectoriales a dos o tres dígitos dejan de lado una parte relevante de la heterogeneidad sectorial (en este caso a tres o cuatro dígitos).

Ambos índices se han elaborado con información sobre el valor de la producción extraída de la base de datos *Structural Business Statistics* (SBS), de Eurostat. Como se ha indicado con anterioridad, uno de los objetivos de este trabajo es utilizar información con el máximo nivel de desagregación sectorial posible. Sin embargo, la calidad estadística de la información disponible difiere sustancialmente en los distintos países de la UE, por lo que no es posible alcanzar el máximo nivel de desagregación para todos los socios. Ello ha llevado a diferenciar en el análisis dos grupos. Un primer grupo formado por los catorce países para los cuales ha sido posible obtener una serie de producción a cuatro dígitos NACE (grupo A): Reino Unido (UK), Austria (AT), España (ES), Francia (FR), Alemania (DE), Italia (IT), Bélgica (BE), Dinamarca (DK), Finlandia (FI), Holanda (NL), Portugal (PT), Suecia (SE), Polonia (PL) y Eslovenia (SI). En todos los casos los datos corresponden al año 1999, excepto Polonia, cuya información es para 1998. Estos catorce países contabilizaban el 94,7 por 100 de la producción manufacturera (sección D) de la UE-27 en 2001.

Un segundo grupo (Grupo B) incluye siete países para los que, debido a la falta de datos, se han utilizado las series a tres dígitos: República Checa (CZ), Chipre (CY), Lituania (LT), Eslovaquia (SK), Bulgaria (BG), Rumanía (RO) y Hungría (HU). En conjunto, representan el 3,1 por 100 de la producción manufacturera de la UE-27. En estos casos toda la información se refiere al año 2000.

No ha sido posible obtener información para los seis países restantes de la UE-27: Grecia, Irlanda, Estonia, Letonia, Luxemburgo y Malta, siendo las dos primeras exclusiones las más relevantes. En el primer caso se debe a que este país sólo ofrece información para las empresas de más de 20 empleados, y no para el total de la población industrial, mientras que la exclusión de Irlanda, que representa un 1,8 por 100 del valor de la producción industrial de la UE-27, así como la del resto de países, se ha debido a la imposibilidad de reconstruir una serie de datos más allá de la desagregación a dos dígitos NACE.

La ventaja de utilizar los datos provenientes de la SBS es que, en teoría, se dispone de información anual para los doce nuevos socios (incluyendo a Bulgaria y Rumanía) con amplia desagregación sectorial. Sin embargo, y como es frecuente en muchas estadísticas internacionales (y especialmente en las bases de datos de Eurostat), existe un porcentaje sustancial de blancos en los datos, que bien responden a que el dato no está disponible o bien a que no se proporciona por secreto estadístico. Por ello, ha sido necesario realizar una labor previa de asignación de información mediante un criterio secuencial. En primer lugar, se ha aprovechado información del año previo más cercano, cuando ésta existe (6). En segundo lugar, si no hay información previa sobre ese desglose (a tres o cuatro dígitos), se ha utilizado el valor medio de la estructura porcentual del resto de países para los que sí se dispone de información. Ello implica que el valor de los índices de especialización aquí calculados infravalora las diferencias en el grado de especialización productiva entre países. Sin embargo, conviene hacer notar que ese sesgo de infravaloración es reducido, ya que en pocos casos debe utilizarse el segundo procedimiento de asignación de valor.

Como se indicó con anterioridad, la utilización de índices de especialización relativa, como el índice de Krugman, implica la comparación con un valor «promedio». El problema que se presenta en este caso es que, dadas las limitaciones estadísticas ya comentadas, no es posible obtener un agregado con el mismo número de países para todos los niveles de desagregación sectorial. Para no complicar la presentación de resultados, el índice se ha construido comparando la estructura de cada país con la estructura media de los países para los que se dispo-

ne de información: 14 a cuatro dígitos y 21 a tres dígitos. Naturalmente, en cada caso se extrae el país de referencia del agregado europeo.

El cuadro n.º 1 muestra los resultados del índice de Krugman a cuatro, tres y dos dígitos, si bien en el primer caso sólo para los países del grupo A, por las razones anteriormente indicadas. Como es lógico, cuanto mayor es el nivel de detalle de la clasificación, mayor es el grado de especialización relativa observada. Lo más relevante es observar que de los cinco países de mayor tamaño, solo Italia parece tener una estructura productiva claramente más especializada. Por el contrario, Reino Unido, España, Alemania y Francia son, por este orden los países más próximos a la especialización media de la UE, con un *efecto tamaño* evidente. En cambio, los países nórdicos, Holanda y Portugal son los que más se diferencian de la estructura productiva media en la UE. Especialmente destacable es el caso de Finlandia, bien conocido por su especialización en algunos sectores intensivos en recursos naturales y en industrias de alto contenido tecnológico.

Por lo que se refiere a los nuevos países socios, éstos presentan índices de especialización intermedios cuando se valora a cuatro dígitos (sólo Polonia y Eslovenia, en este caso). La República Checa presenta un índice de especialización relativa especialmente bajo, que no difiere sustancialmente, por ejemplo, del alemán. Sin embargo, la mayoría de los nuevos socios presentan altos niveles de especialización productiva, lo que sin duda esconde un efecto tamaño. Esto es, parece razonable esperar que países como Chipre y Lituania tengan niveles de especialización productiva altos, ya que buena parte de las ramas en una desagregación a tres dígitos estarán a cero.

La ordenación de países en función del grado de especialización productiva con el índice de especialización de Krugman a cuatro y tres dígitos no experimenta variaciones relevantes, aunque sí lo hace cuando la desagregación que se contempla es a dos dígitos. En tal caso, aunque se mantiene una correlación alta, es de destacar el caso de Eslovenia, que pasa de estar situado en un grado de especialización intermedia al valor mínimo.

Naturalmente, las diferencias relativas en el patrón de especialización de un país con el resto no son homogéneas. Para poder valorarlo, en el cuadro n.º 2 se muestran los resultados del índice de Krugman bilateral para cada par de países (KR_{ij}) a tres y a cuatro dígitos de la clasificación NACE. El procedimiento de construcción es idéntico al definido con anterioridad, sin más que sustituir el valor medio de la Unión Europea por el país con el que se desea hacer la comparación. Así, por ejemplo, un caso extremo como el de Finlandia presenta una elevada disparidad en el patrón de especialización con todos los países de referencia excepto con Suecia.

CUADRO N.º 1

ÍNDICE DE KRUGMAN A CUATRO, TRES Y DOS DÍGITOS NACE

	KR4	*KR3*	*KR2*
Grupo A:			
RU	*0,406*	*0,335*	*0,259*
AT	0,531	0,426	0,316
ES	*0,404*	*0,334*	*0,261*
FR	0,440	0,386	0,303
DE	*0,420*	*0,360*	0,307
IT	0,523	0,463	0,386
BE	0,489	0,431	0,348
PL	0,586	0,481	0,371
DK	**0,716**	0,667	0,437
FI	**0,894**	**0,801**	**0,676**
NL	**0,651**	0,574	0,414
PT	0,639	0,593	0,517
SE	0,640	0,585	0,492
SI	0,582	0,485	*0,254*
Grupo B:			
CZ		0,366	0,282
CY		**0,984**	**0,806**
LT		**0,929**	**0,785**
SK		0,683	0,340
BG		0,790	0,670
RO		0,665	0,518
HU		0,543	0,438

Nota: En cursiva (negrita) se han señalado los tres países con menor (mayor) *KR*.

Como puede observarse, en casi todos los casos los índices bilaterales son mayores que el valor del índice de Krugman elaborado con el valor promedio de la especialización en los *j* países. Este resultado es lógico, y se debe a un efecto de agregación: la especialización media en el conjunto de la UE resulta menos acusada que en cada uno de los países integrantes. En términos más técnicos, la desviación típica de las cuotas de producción de cada rama en el agregado de la UE-27 es menor que la desviación típica media en el conjunto de países de referencia.

En el cuadro n.º 2 se han resaltado los datos de España, observándose que las mayores similitudes en el patrón de especialización a cuatro dígitos se presentan con Alemania, Italia y Bélgica. Por el contrario, las mayores diferencias con los países de la UE-15 se presentan con los países nórdicos, Holanda

CUADRO N.º 2

ÍNDICES DE KRUGMAN BILATERALES, TRES Y CUATRO DÍGITOS

	TRES DÍGITOS																				
	RU	*AT*	*ES*	*FR*	*DE*	*IT*	*BE*	*PL*	*DK*	*FI*	*NL*	*PT*	*SE*	*SI*	*CZ*	*CY*	*LT*	*SK*	*BG*	*RO*	*HU*
CUATRO DÍGITOS:																					
RU		*0,530*	*0,476*	*0,363*	*0,455*	*0,496*	*0,490*	*0,533*	*0,663*	*0,867*	*0,541*	*0,633*	*0,691*	*0,635*	*0,583*	*0,955*	*0,920*	*0,752*	*0,800*	*0,715*	*0,624*
AT	0,646		*0,507*	*0,633*	*0,464*	*0,525*	*0,571*	*0,557*	*0,696*	*0,706*	*0,692*	*0,607*	*0,619*	*0,568*	*0,494*	*1,009*	*0,989*	*0,702*	*0,876*	*0,691*	*0,707*
ES	0,600	0,640		*0,483*	*0,435*	*0,437*	*0,476*	*0,424*	*0,753*	*0,920*	*0,604*	*0,499*	*0,728*	*0,481*	*0,467*	*0,848*	*0,902*	*0,728*	*0,778*	*0,626*	*0,562*
FR	0,441	0,743	0,584		*0,436*	*0,616*	*0,526*	*0,600*	*0,826*	*0,929*	*0,685*	*0,754*	*0,660*	*0,624*	*0,541*	*1,065*	*0,998*	*0,818*	*0,885*	*0,811*	*0,631*
DE	0,525	0,572	0,508	0,513		*0,519*	*0,539*	*0,625*	*0,710*	*0,806*	*0,642*	*0,738*	*0,548*	*0,591*	*0,419*	*1,112*	*1,049*	*0,783*	*0,939*	*0,776*	*0,664*
IT	0,586	0,711	0,527	0,681	0,627		*0,591*	*0,571*	*0,711*	*0,890*	*0,667*	*0,500*	*0,766*	*0,565*	*0,613*	*0,934*	*0,907*	*0,729*	*0,776*	*0,629*	*0,718*
BE	0,583	0,690	0,559	0,606	0,606	0,690		*0,509*	*0,812*	*0,932*	*0,519*	*0,642*	*0,775*	*0,630*	*0,547*	*0,960*	*0,962*	*0,763*	*0,765*	*0,672*	*0,616*
PL	0,618	0,683	0,582	0,710	0,738	0,689	0,636		*0,706*	*0,897*	*0,566*	*0,540*	*0,856*	*0,667*	*0,529*	*0,755*	*0,738*	*0,683*	*0,643*	*0,413*	*0,588*
DK	0,737	0,800	0,824	0,873	0,795	0,818	0,884	0,796		*0,931*	*0,617*	*0,869*	*0,854*	*0,753*	*0,833*	*0,833*	*0,922*	*0,941*	*1,026*	*0,881*	*0,951*
FI	0,950	0,793	1,001	1,030	0,913	1,024	1,002	0,996	1,003		*0,908*	*1,001*	*0,587*	*0,988*	*0,884*	*1,283*	*1,154*	*0,981*	*1,059*	*0,951*	*1,079*
NL	0,626	0,789	0,723	0,776	0,722	0,790	0,616	0,727	0,694	1,008		*0,792*	*0,891*	*0,838*	*0,757*	*0,822*	*0,908*	*0,861*	*0,907*	*0,754*	*0,702*
PT	0,755	0,754	0,587	0,816	0,829	0,622	0,754	0,703	0,956	1,087	0,903		*0,906*	*0,698*	*0,683*	*0,864*	*0,811*	*0,762*	*0,800*	*0,621*	*0,734*
SE	0,753	0,730	0,794	0,698	0,636	0,854	0,824	0,915	0,898	0,699	0,959	0,995		*0,682*	*0,688*	*1,288*	*1,243*	*0,943*	*1,126*	*0,970*	*0,902*
SI	0,754	0,714	0,610	0,732	0,693	0,689	0,740	0,793	0,819	1,073	0,934	0,841	0,762		*0,549*	*1,066*	*1,075*	*0,802*	*0,975*	*0,868*	*0,744*
CZ																*1,127*	*1,005*	*0,707*	*0,860*	*0,684*	*0,612*
CY																	*0,834*	*1,059*	*0,876*	*0,847*	*0,987*
LT																		*0,972*	*0,844*	*0,776*	*0,952*
SK																			*0,821*	*0,683*	*0,820*
BG																				*0,545*	*0,849*
RO																					*0,760*

y Dinamarca. Interesa aquí especialmente resaltar la posición de España en relación con los países candidatos. Al nivel máximo de la desagregación (cuatro dígitos), Polonia y Eslovenia se situarían en una posición intermedia entre los países del grupo A. Cuando el análisis se hace a tres dígitos, la similitud en la especialización productiva de España con algunos de los países candidatos se hace más acusada. De hecho, el valor del *KR* bilateral entre España y Polonia (0,424) es uno de los más bajos de todos los pares mostrados en el cuadro n.º 2, pues sólo es superado por los pares Francia-Reino Unido y Alemania-República Checa. Además, resulta interesante observar cómo, desde la perspectiva de los países candidatos, España es uno de los países con los que éstos presentan una mayor similitud en su estructura productiva. De hecho, el *KR* bilateral con España supone el valor mínimo para Polonia (0,424), Eslovenia (0,481) y Hungría (0,562), siendo el segundo valor más bajo para la República Checa (0,467). Este resultado apunta a una considerable similitud entre las estructuras productivas española y de los principales nuevos socios europeos.

Naturalmente, las diferencias en el patrón de especialización de un país frente al resto pueden ser generalizadas o, por el contrario, pueden centrarse en tan sólo unos países específicos. Para valorarlo de un modo sintético, el cuadro n.º 3 muestra la desviación típica de los *KR* bilaterales a tres dígitos. Como puede observarse, las diferencias tienden a ser persistentes en países como Finlandia, que tiene elevados *KR* bilaterales y, sin embargo, una reducida desviación estándar. En el caso contrario se sitúa Alemania, que presenta una considerable dispersión entre los *KR* bilaterales alcanzados con distintos grupos de países.

Para completar el análisis sobre la especialización industrial en la Unión Europea, el cuadro n.º 4 muestra los resultados obtenidos con el índice de entropía, en este caso elaborado sólo para los países del grupo A. Como se indicó anteriormente, este índice muestra el grado de diversificación en la producción de cada país. La ordenación que se deduce de los valores medios del índice de entropía total no difiere sustancialmente de la obtenida utilizando el índice de Krugman. Los países nórdicos son los que vuelven a mostrar menor diversificación de la producción (menor *ET*), de nuevo con Finlandia como caso destacado. Italia, España y Reino Unido son, por este orden, los países con estructuras productivas más diversificadas.

El cuadro n.º 4 muestra también los valores resultantes de la descomposición del índice de entropía en dos componentes: intra-sector (*EW*) y entre-sectores (*EB*). El cálculo de *EB* se ha realizado a dos dígitos de la clasificación NACE, reflejando el valor de *EW* la heterogeneidad existente en la clasificación a cuatro dígitos dentro de cada sector a dos dígitos. La última columna del cuadro muestra el porcentaje que *EW* representa sobre *ET*. Como puede comprobarse, la menor diversificación productiva no es tanto consecuencia de la especialización en grandes agregados industriales como, más bien, el resultado de la especialización en industrias muy específicas (a cuatro dígitos), pues por lo general aquellos países con mayor nivel de especialización absoluta son también los que tienen un menor porcentaje de *EW* en relación con *ET*.

CUADRO N.º 3

DESVIACIÓN TÍPICA DE LOS ÍNDICES DE KRUGMAN BILATERALES, TRES DÍGITOS (Grupos A y B)

RU	0,161	PT	0,135
AT	0,153	SE	0,206
ES	0,166	SI	0,177
FR	0,188	CZ	0,186
DE	0,203	CY	0,150
IT	0,144	LT	0,123
BE	0,159	SK	0,110
PL	0,127	BG	0,134
DK	0,110	RO	0,136
FI	0,148	HU	0,149
NL	0,129		

CUADRO N.º 4

INDICES DE ENTROPÍA TOTAL (ET), ENTRE-SECTORES (EB) E INTRA-SECTORES (EW) (Grupo A)

	ET	*EB*	*EW*	*EW|ET (porcentaje)*
RU	4,703	2,876	1,828	38,9
AT	4,688	2,863	1,825	38,9
ES	4,748	2,762	1,986	41,8
FR	4,408	2,746	1,662	37,7
DE	4,586	2,757	1,829	39,9
IT	4,858	2,866	1,992	41,0
BE	4,602	2,709	1,893	41,1
PL	4,670	2,774	1,895	40,6
DK	4,627	2,638	1,990	43,0
FI	4,003	2,650	1,353	33,8
NL	4,573	2,664	1,910	41,8
PT	4,602	2,849	1,753	38,1
SE	4,239	2,681	1,558	36,8
SI	4,559	2,836	1,723	37,8

Cabe hacer dos reflexiones finales sobre los resultados anteriores. En primer lugar, aunque el análisis realizado es a escala de país, coexiste con una amplia disparidad en la estructura productiva a escala regional. Por ejemplo, la configuración productiva de aquellas regiones donde está situada la capital de un Estado serán, muy probablemente, más parecidas entre sí que regiones alejadas del mismo país con menor nivel de renta y gran peso de las actividades agrarias. Sin embargo, resulta imposible combinar una amplia desagregación sectorial con la geográfica. Por ejemplo, el reciente trabajo de Marelli (2004) sobre la especialización productiva en las regiones europeas tan sólo distingue tres grandes agregados productivos, con la división clásica entre agricultura, industria y servicios.

En segundo lugar, conviene señalar que, pese a la importancia de las actividades de servicios en el conjunto de la actividad económica, el estudio sobre la especialización y la concentración espacial de la producción se ha centrado tradicionalmente en las actividades de carácter manufacturero. En parte, ello puede deberse a que tanto la teoría de la integración económica internacional como las aportaciones más recientes realizadas desde la NGE se basan en conceptos que son más fácilmente aplicables a la producción e intercambio de bienes físicos. Algunas de las características tradicionales de los servicios, tales como su carácter no acumulable, la menor relevancia que, al menos en algunos de ellos, juegan las economías de escala o la distinta consideración de los costes de transporte, dificultan la aplicación inmediata del análisis formulado para los bienes agrarios e industriales. Adicionalmente, no cabe desdeñar las limitaciones impuestas por la inferior calidad de la información estadística, pues la desagregación sectorial de la información es notoriamente más limitada que en las actividades industriales. En concreto, los datos de Eurostat actualmente disponibles sólo ofrecen información sobre producción de servicios a dos dígitos de la clasificación NACE, y además de forma incompleta.

IV. LA LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES: EL CASO DE LA INDUSTRIA DEL AUTOMÓVIL

Los análisis comparativos sobre la estructura industrial, como el realizado en el apartado anterior, ofrecen un panorama sobre las similitudes productivas existentes entre países y, por tanto, permiten esbozar algunas hipótesis sobre posibles amenazas y fortalezas competitivas derivadas del proceso de integración. Sin embargo, un análisis más detallado sobre esta cuestión requiere considerar la enorme heterogeneidad del sector industrial, pues las características productivas, de demanda y de entorno competitivo difieren sustancialmente entre grupos de actividades. La aproximación que se presenta en este apartado consiste en pormenorizar algunas de las ideas desarrolladas con anterioridad en un sector de actividad específico. En concreto, en el contexto de la discusión actual sobre los cambios en la especialización productiva, probablemente sea la industria del automóvil una de las que, entre el conjunto de actividades manufactureras, más atención ha suscitado sobre la posibilidad de que se produzcan cambios en la localización productiva de las empresas como consecuencia de la reciente ampliación. A esa preocupación no es ajena la relevancia económica y social de esta actividad en la Unión Europea, tanto por su contribución en términos de empleo (nueve millones de trabajadores) y de producción (10 por 100 de la producción manufacturera europea) como por su relevancia en la consecución del equilibrio comercial y en la generación de desarrollo tecnológico. Como es bien sabido, en el caso de España todos estos rasgos se dan de forma muy acusada.

La industria del automóvil proporciona un buen ejemplo de varias de las características que favorecen la presencia de rentas de aglomeración. Por un lado, se trata de una actividad cuya tecnología de producción se caracteriza por considerables rendimientos de escala en la producción, estimándose el tamaño mínimo eficiente de un productor integrado de automóviles en torno a tres millones de unidades/año (Rhys, 2004). Es evidente que ello favorece la concentración geográfica de la producción, además de estimular una tendencia a la concentración de la oferta mediante fusiones/adquisiciones y *joint-ventures* (7). Por otro lado, se trata de una industria muy desintegrada verticalmente, estructurada mediante una amplia jerarquía de proveedores intermedios de distinto nivel y un ensamblador final. Esta estructura (*lean manufacturing*) favorece la presencia de eslabonamientos y efectos de arrastre entre los productores intermedios y finales.

Adicionalmente, si bien probablemente la cercanía física a los centros de consumo no juega un papel relevante, sí que lo hace en la relación entre proveedores y ensambladores, dada la necesidad de reducir costes de transporte/logísticos y la utilización de sistemas de fabricación que tratan de minimizar la posesión de inventarios. Ello implica, a su vez, que las decisiones sobre la localización del ensamblador final afectan de modo decisivo a los proveedores intermedios, forzándoles a una estrategia de segui-

miento. Además, la alta concentración de esta industria a escala mundial, con un CR10 del 87 por 100 en producción (*JD Power*), hace que las decisiones de localización estén muy centralizadas, previsiblemente en el país de origen de la multinacional.

Dado que los mercados nacionales no son suficientemente grandes para aprovechar las economías de escala asociadas a esta actividad, y dadas las restantes condiciones anteriormente referidas, parece razonable esperar una alta concentración geográfica a escala europea. Ciertamente así ocurre, pues casi tres cuartas partes del valor añadido generado en EU-25 en las manufacturas de automóviles (NACE 34,1 y 34,2) se generan en tan sólo tres países: Alemania (48,8 por 100), Francia (15,5 por 100) y Reino Unido (9,9 por 100). De hecho, Alemania resulta ser el país de la UE-25 con mayor especialización relativa en estas actividades, con un 82 por 100 de *sobrespecialización* (8).

La tendencia natural a la concentración de actividad no ha implicado hasta ahora, sin embargo, la concentración *en el centro*. Por el contrario, España ha sido, junto al Reino Unido, uno de los países con mejores resultados en la UE-15 desde comienzos de la década de los ochenta (9). En una perspectiva más cercana, la casi nula apertura de nuevos establecimientos productivos en la UE-15 desde 1993 contrasta con la notable entrada de inversión extranjera dirigida a estas actividades en los nuevos países socios desde comienzos de la década de los noventa, bien en forma de inversiones *greenfield* o bien en forma de adquisición y renovación de plantas ya existentes. Como consecuencia del proceso descrito, la producción automovilística en los nuevos países socios es relevante. Aunque los volúmenes de producción aún no sean altos en comparación con los principales productores europeos, resulta significativo observar que la República Checa es el país de la UE-25 con mayor especialización relativa en la manufactura de partes y accesorios de vehículos de motor (NACE 34.3), con un 111 por 100 de *sobrespecialización* frente, por ejemplo, al 13,2 por 100 de España.

La localización de nuevas plantas productivas de automóviles en los nuevos países socios probablemente fue estimulada por los incentivos proporcionados por los gobiernos nacionales y regionales o las características del mercado doméstico, con mayores expectativas de crecimiento en un contexto de convergencia real, con bajas ratios población/automóviles y un parque automovilístico muy envejecido. Sin embargo, parece indudable que un elemento fundamental estriba en las ventajas de costes laborales, combinadas con una mano de obra cualificada. De hecho, un porcentaje muy elevado de la producción se destina a la exportación, prioritariamente a la Unión Europea, y la utilización de algunos de los nuevos países socios como plataformas de exportación (por ejemplo, Eslovaquia) es evidente (10).

En este contexto, la deslocalización de actividades obedecería al interés por reducir costes, en especial costes laborales. No en vano conviene recordar que una de las explicaciones básicas al buen resultado español se ha basado tradicionalmente en esas ventajas. La preocupación parece fundamentada, dadas las amplias diferencias existentes en los costes salariales medios entre España y muchos de los nuevos socios europeos, en una relación de tres a uno, si bien algunos de los nuevos socios han registrado notables incrementos salariales en los últimos años y, previsiblemente, lo seguirán haciendo en el futuro, en paralelo al proceso de convergencia real. Sin embargo, no hay nada que sugiera que, aunque la competencia entre establecimientos productivos se haya acrecentado como consecuencia de la instalación de nuevos centros en los países socios, se vaya a producir la salida (cierre) de establecimientos productivos en España. A ello contribuye el que, según la evidencia disponible, los establecimientos en España son altamente eficientes, tanto en términos europeos como mundiales. Ello a pesar de que la conocida especialización en automóviles de gama media determina un mayor peso relativo de los costes laborales en el coste total, que se sitúa en torno al 10 por 100.

La alta fragmentación de la cadena de producción abre también oportunidades. De hecho, son varias las empresas españolas que han aprovechado su relación inicial con los ensambladores localizados en España para ampliar sus actividades en establecimientos situados en terceros países. Este fenómeno de inversión en el extranjero por parte de empresas manufactureras españolas (en este caso proveedores de automoción que «siguen» al cliente) ha recibido poca atención, tal vez por la carencia de buena información. Sin embargo, es muy relevante, porque apunta claramente que la internacionalización productiva es la vía de supervivencia de estas empresas.

Cabría preguntarse, por último, si en un sector tan globalizado como el del automóvil restringir el análisis a los efectos de la ampliación es sólo ver una parte muy limitada del proceso, pues resulta evidente que las diferencias relativas en costes laborales con otros países más lejanos, como algunos países asiá-

ticos con acelerado desarrollo, son mucho mayores. En el sector del automóvil parece difícil que, de momento, se produzca un fenómeno relevante de subcontratación hacia China, dada la presencia de problemas importantes (calidad, logística, incertidumbre institucional, etc.). Sin embargo, no parece que estos problemas tengan por qué persistir en el tiempo. De hecho, no ocurre así en otras actividades bien conocidas: textil, calzado, juguete, ... (OCDE, 2004). Al contrario de lo ocurrido en la industria del automóvil, cuya integración ha ido por delante del propio proceso de integración de mercados en Europa, estas industrias ofrecen una historia muy distinta, y constituyen un claro exponente de las dificultades propias de adaptación derivadas de la integración de mercados.

V. CONCLUSIONES

Los abundantes desarrollos teóricos proporcionados por la literatura económica desde comienzos de la década de los noventa han puesto de manifiesto la naturaleza endógena de los procesos de localización industrial. De ese modo, las fuerzas de aglomeración de la producción se ven favorecidas por la combinación de externalidades, los eslabonamientos entre actividades productivas y el tamaño de los mercados, entre otros factores. Aunque la discusión en este ámbito es de naturaleza muy estilizada y sólo recientemente se han comenzado a extraer derivaciones de carácter normativo, la evidencia disponible hasta el momento sugiere una moderada tendencia al incremento en el grado de especialización relativa en los países europeos.

La elaboración en este trabajo de índices de especialización con una alta desagregación sectorial para la casi totalidad de los países de la UE-27 ha puesto de manifiesto una característica de interés: la elevada similitud en el patrón de especialización industrial de España con los de algunos de los nuevos socios más relevantes. Ello indica que, como la evidencia sobre comercio exterior ya sugiere, el rápido proceso de transformación experimentado por los nuevos países socios desde comienzos de la década de los noventa ha derivado en una estructura productiva que comparte los rasgos fundamentales del patrón industrial español.

Aunque no ha sido motivo de análisis en este trabajo, conviene señalar que parece muy probable que los cambios futuros en las pautas de especialización industrial en la Unión Europea estén estrechamente vinculadas con el papel de las multinacionales. Esto resulta especialmente cierto en una industria como la española, que se ha beneficiado tradicionalmente de importantes flujos de entrada de inversión directa extranjera, de modo que aproximadamente una cuarta parte de la actividad manufacturera está controlada por empresas con participación de capital extranjero (11). Parece razonable pensar que son estas empresas, cuyos centros últimos de decisión no se encuentran en España, las que son más proclives a cambiar de localización. Esas empresas tienen habitualmente plantas productivas en distintos países y operan en un marco de maximización conjunta de beneficios. Por tanto, disponen de la flexibilidad necesaria para adoptar decisiones de entrada y salida. Además, la decisión de salida puede estar orientada por similares argumentos a los que orientaron la entrada, ya que en economías abiertas lo relevante son las ventajas relativas de localización.

En ese sentido, la industria del automóvil es un claro exponente de la preocupación por los fenómenos de deslocalización industrial. Aunque, sin duda, la amenaza es mayor con la ampliación europea, como lo es con cualquier proceso de integración de mercados, no hay indicios de que se pueda estar produciendo un fenómeno de ese tipo. Amenazas más ciertas existen actualmente sobre actividades industriales tradicionales, entre las que las ramas de calzado y textil son ejemplos destacados.

Aunque los procesos de subcontratación o externalización en terceros países de la producción de bienes y servicios (comúnmente conocidos como *offshoring*) continuarán en los próximos años, el análisis debe alejarse de vaticinios trasnochados sobre el «vaciado» industrial de los países europeos. Las actividades manufactureras continuarán teniendo una importancia vital en el entramado productivo y en el crecimiento de los países desarrollados, aunque necesitamos mejor información para una valoración más adecuada de la intensidad y naturaleza de los procesos de deslocalización de empresas, que, como cualquier otro fenómeno de dinámica empresarial, seguirán produciéndose en el futuro.

NOTAS

(*) El autor agradece la financiación recibida de la Fundación BBVA para este trabajo, que se enmarca en el proyecto «Los ajustes comerciales y productivos en la UE ampliada: consecuencias para España», así como del proyecto SECØ3-516.

(1) COMBES y OVERMAN (2004) señalan que un factor adicional para explicar el notable impulso dado al análisis de la localización de actividades en la Unión Europea se basa en la intuición de que la situación europea en este ámbito es distinta a la de Estados Unidos. Ello hace necesaria cierta precaución si se pretende extrapolar la experiencia norteamericana al caso europeo.

(2) Para un análisis crítico sobre las aportaciones de la NGE véase SCHMULTZER (1999). Un buen panorama puede verse en OTTAVIANO y PUGA (1998).

(3) A diferencia de las externalidades pecuniarias, los *spillovers tecnológicos* son más difícilmente identificables con parámetros económicos. Como es bien sabido, la consideración de externalidades positivas asociadas a la proximidad geográfica de los centros de producción se retrotrae a los trabajos de Alfred Marshall a finales del siglo XIX.

(4) La complejidad técnica de los modelos de equilibrio general de la NGE hace que se adopten supuestos poco creíbles. Algunos desarrollos recientes, al corregir algunos de esos supuestos, matizan algunas de las conclusiones generales alcanzadas. Valga como ejemplo el trabajo de MURATA (2003), donde, al introducir heterogeneidad entre empresas, se suaviza la aglomeración catastrófica.

(5) La necesidad de condicionar sobre el nivel de concentración industrial para un análisis de la concentración espacial fue puesta de manifiesto por ELLISON y GLAESER (1997) y MAUREL y SÉDILLOT (1999), trabajos en los que se hace una aplicación para Estados Unidos y Francia, respectivamente. Para una aplicación al Reino Unido, véase DEVEREUX *et al.* (2004).

(6) Así, por ejemplo, si no se dispone de información para 1999 sobre el desglose a cuatro dígitos dentro de un sector a tres dígitos, se ha recurrido a la información sobre la estructura porcentual del año disponible más cercano, si existe. El mismo procedimiento se sigue para completar la información a tres dígitos.

(7) La tendencia a la concentración es compatible con la permanencia de marcas y la aparición de nuevos modelos debido, en buena medida, al desarrollo de plataformas comunes.

(8) El índice de especialización de Alemania con valor añadido es de 182,0 por 100, seguida de Suecia con 177,8 por 100. A mucha distancia (alrededor de 110 por 100) se sitúan Francia, Bélgica y Hungría. Todos los datos corresponden a 2001.

(9) La comparación del éxito de España y Reino Unido se fundamenta en causas bien distintas, pero sugiere que la *historia importa* (véase RHYS, 2004).

(10) Hay algunos casos muy significativos, como el de VW en Eslovaquia, donde prácticamente toda la producción se destina a la exportación, mientras que casi todas las ventas locales de esa marca se importan.

(11) El dato está extraído de las *Estadísticas sobre establecimientos en el extranjero* (FATS), y se refiere al año 2000. El valor para España se sitúa en la parte alta del intervalo en los países europeos (15-25 por 100) para los que se dispone de información, con la excepción destacada de Irlanda (77 por 100).

BIBLIOGRAFÍA

COMBES, P., y OVERMAN, H. (2004), «The spatial distribution of economic activities in the European Union», en VERNON HENDERSON y JACQUES THISSE (eds.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol. 4.

DEVEREUX, M.; GRIFFITH, R., y SIMPSON, H. (2004), «The geographic distribution of production activity in the UK», *Regional Science and Urban Economics*, 34: 533-564.

ELLISON, G., y GLAESER, E. (1997), «Geographic concentration in US manufacturing industries: a dartboard approach», *Journal of Political Economy*, 105 (5): 889-927.

GORDO, E., y MARTÍN, C. (1996), «Integración económica, comercio intraindustrial y costes de ajuste», *Revista de Economía Aplicada*, 12: 151-164.

KRUGMAN, P. (1991), *Geography and Trade*, Leuven University Press.

MARELLI, E. (2004), «Evolution of employment structures and regional specialisation in the EU», *Economic Systems*, 28 (1): 35-59.

MARTIN, R., y TYLER, P. (2000), «Regional employment evolutions in the European Union: A preliminary analysis», *Regional Studies*, 34 (7): 601-616.

MAUREL, F., y SÉDILLOT, B. (1999), «A measure of the geographic concentration in French manufacturing industries», *Regional and Urban Economics*, 29 (5): 575-604.

MURATA, Y. (2003), «Product diversity, taste heterogeneity and geographic distribution of economic activities: Market vs non-market interactions», *Journal of Urban Economics*, 53 (1): 126-144.

OCDE (2004), «A new World map in textiles and clothing», *Policy Brief*, octubre.

OTTAVIANO, G. (2002), «Regional policy in the global economy: Insights from New Economic Geography», *HWWA Discussion Paper*, 211.

OTTAVIANO, G., y PUGA, D. (1998), «Agglomeration in the global economy: A survey of the New Economic Geography», *The World Economy*, 21: 707-731.

RHYS, G. (2004), «The motor industry in an enlarged EU», *The World Economy*, 27 (6): 877-900.

SCHMULTZER, A. (1999), «The New Economic Geography», *Journal of Economic Surveys*, 13 (4): 355-379.

VENABLES, A. (1996), «Equilibrium locations of vertically linked industries», *International Economic Review*, 37: 217-236.

LOS AJUSTES COMERCIALES DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE Y SUS EFECTOS PARA ESPAÑA

José Vicente BLANES CRISTÓBAL (*)

Universidad Pablo de Olavide

Resumen

Este trabajo analiza las repercusiones comerciales de la quinta ampliación de la Unión Europea, en particular para España. Mientras que con los demás estados miembros de la UE han aumentado notablemente los intercambios comerciales y se está produciendo un ajuste de carácter intraindustrial, con España el comercio ha crecido menos y tiene un carácter predominantemente interindustrial. Destaca la constatación de que los países candidatos se sitúan como competidores aventajados por el mercado europeo. Todos los indicadores señalan la similitud creciente entre el patrón de exportaciones a la UE de España y de los nuevos socios, que, además, están mejorando la calidad de sus productos a un ritmo superior.

Palabras clave: comercio internacional, integración económica, costes de ajuste, ventaja comparativa, comercio intraindustrial, España, Unión Europea, países de Europa Central y Oriental.

Abstract

This study analyses the commercial impacts of the fifth European Union enlargement, particularly for Spain. While commercial exchanges with the other EU member states have increased considerably and an adjustment of an intra-industrial nature is taking place, with Spain trade has grown less and has a predominantly inter-industrial nature. It is a noteworthy observation that the candidate countries are taking their place as competitors highly rated by the European market. All the indicators point to an increasing similarity between Spain's pattern of exports to the EU and that of the new members, which, furthermore, are enhancing the quality of their products at a faster rate.

Key words: international trade, economic integration, adjustment costs, comparative advantage, intra-industry trade, Spain, European Union, Central and Eastern European Countries.

JEL classification: F11, F12, F14, F15.

I. INTRODUCCIÓN: LAS PECULIARIDADES DE LA QUINTA AMPLIACIÓN

La reciente ampliación de la Unión Europea (UE) a ocho antiguas economías de planificación centralizada y dos pequeños países mediterráneos constituye una experiencia novedosa frente a las cuatro ampliaciones previas. Es también una situación significativamente nueva para la economía española. Respecto a las anteriores ampliaciones, nunca se habían integrado tantos países de una sola vez ni países con una situación económica tan dispar como la de los actuales miembros. La reciente ampliación supone la incorporación de 10 países (República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Chipre y Malta), cuando el número máximo hasta ahora había sido de 3; con una población de unos 100 millones de habitantes, que ha supuesto un incremento para la UE de un 25 por 100; habitantes con una renta per cápita muy inferior a la media de la UE-15; en torno al 41 por 100, con unas economías que, en la mayoría de los casos, hasta hace poco más de una década se basaban en un sistema económico muy diferente y en las que, además, el peso del sector agrícola es muy superior a la media de los 15 anteriores socios comunitarios. Para la economía española en particular, es la primera vez desde que pertenece a la UE que ésta se ha ampliado incorporando países con unos niveles de renta per cápita y de costes laborales inferiores a los españoles, sin que ello suponga niveles de formación de los trabajadores proporcionalmente inferiores a los de España, países que gozan de la ventaja de estrechos vínculos históricos y culturales con algunos de sus socios europeos y que, además, en muchos casos disfrutan de una situación geográfica de mayor proximidad que España a los principales mercados europeos.

Todas estas circunstancias hacen prever, primero, que el ajuste comercial, que ya viene dándose desde los acuerdos preferenciales previos a la integración, puede no ser tan suave como en ampliaciones anteriores y, segundo, suponen nuevas oportunidades para las empresas españolas al haberse abierto nuevos mercados, pero también una competencia importante para las mismas, no sólo de los nuevos socios en el mercado español, sino en los mercados de los anteriores miembros de la UE, efecto que sería quizá más importante, dado que son el destino de más del 70 por 100 de las exportaciones españolas.

Son, por lo tanto, varias las preguntas que, en el ámbito de los ajustes comerciales, suscita la reciente quinta ampliación de la UE. En primer lugar, ¿cómo está siendo el ajuste comercial entre los anteriores y los nuevos socios de la UE y España? ¿Son importantes los intercambios comerciales entre ellos? ¿Predo-

mina un ajuste entre diferentes industrias o, por el contrario, de carácter intraindustrial? En segundo lugar, ¿está España aprovechando las oportunidades que supone la apertura de esos mercados? En tercer lugar, ¿están los nuevos socios quitando a España mercado en los anteriores socios? Por último, ¿son iguales los determinantes de los intercambios comerciales entre los miembros de la UE-15 que con los nuevos socios? ¿Gozan de alguna ventaja frente a España, como mayor proximidad al centro económico de la UE o lazos históricos? Las respuestas a estas preguntas constituyen los objetivos de este trabajo.

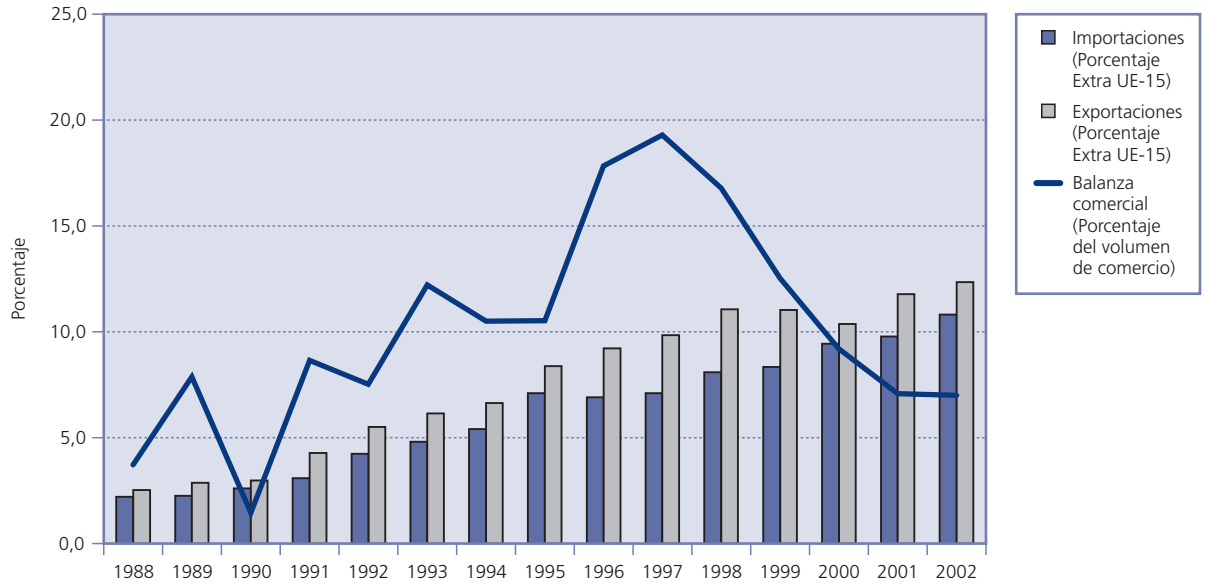
De acuerdo con la literatura sobre la integración económica (1), todo proceso de este tipo conlleva un incremento de la eficiencia productiva y del bienestar. Sin embargo, dicha literatura no ofrece resultados concluyentes sobre cómo estos beneficios pueden repartirse entre los distintos países que forman parte del proceso, existiendo la posibilidad de que dicho reparto sea desigual. Es más, también señala la posibilidad de que tengan lugar una serie de costes asociados al proceso de ajuste de la estructura productiva al nuevo mercado, igualmente con una posible desigual incidencia sobre distintos países y sectores productivos y sociales. Pues bien, el comercio internacional actuaría como uno de los principales mecanismos que permitiría dichos cambios y a través del cual se transmitirían y repartirían las ganancias y costes asociados a los procesos de integración económica. Por ello, es importante analizar cuáles pueden ser las posibles repercusiones comerciales que se deriven de la reciente ampliación de la UE, especialmente en aquellas que puedan afectar a la economía española. A este fin, y siempre dentro del marco que nos proporciona la literatura teórica existente (2), vamos a utilizar la información que nos proporciona la experiencia acaecida desde la firma de los primeros acuerdos preferenciales entre la UE y los países entonces candidatos (a principios de los noventa), y hasta la actualidad, para prever las posibles implicaciones de la reciente ampliación de la UE sobre sus flujos comerciales. Existen algunos trabajos publicados que han abordado esta cuestión (3). Sin embargo, todos ellos, salvo Blanes (2003), se centran en distintos grupos de países que en ningún caso coinciden con los países que finalmente se han integrado en la UE en su última ampliación, además de que los datos que utilizan, 1998 ó 1999 según el indicador, han quedado un poco anticuados. Aun siguiendo la misma línea de análisis de los trabajos citados, en este trabajo, además de actualizar los datos y considerar el grupo completo de países que finalmente se ha adherido a la UE, vamos a ampliarlos en dos ámbitos. Primero, analizando con mayor profundidad los intercambios intraindustriales, estudiando su dinámica mediante el uso de un índice de comercio intraindustrial marginal, y segundo, evaluando, mediante una ecuación de gravedad, las posibles ventajas de localización y de lazos históricos que los nuevos socios puedan tener respecto a España en sus intercambios comerciales con los miembros de la UE-15.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el próximo apartado nos centramos en analizar la importancia y evolución de las relaciones comerciales entre la UE-15 y, en particular, España y los nuevos estados miembros desde finales de los ochentas. El apartado III analiza la naturaleza, interindustrial o intraindustrial, del ajuste comercial entre esos grupos de países. A partir de algunos de los indicadores del tercer apartado y de otros señalados como relevantes por la literatura, a continuación se evalúa en qué medida los nuevos socios europeos se están conformando como una amenaza competitiva para la economía española en sus relaciones comerciales con el resto de la UE-15. El apartado V presenta los resultados de un ejercicio econométrico que, a partir de los recientes desarrollos en el campo de la geografía y el comercio, evalúa las posibles ventajas frente a España de los nuevos países miembros de la UE derivadas de su posición geográfica y sus lazos culturales e históricos con los otros 14 socios europeos. Por último, el apartado VI resume las principales conclusiones y las recomendaciones de política económica (y actuación empresarial) que se derivan de los apartados anteriores.

II. IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE ANTERIORES Y NUEVOS MIEMBROS DE LA UNIÓN

Los tratados de adhesión firmados entre la UE-15 y los países que eran candidatos a adherirse a ella suponen, en una primera instancia, su incorporación al Mercado Único Europeo. Es decir, implican la eliminación de las barreras a la libre circulación de bienes, servicios, capital y, aunque con un período transitorio de hasta siete años, personas. De acuerdo con la teoría de la integración económica, esta liberalización debe provocar cambios en los flujos comerciales y factoriales de los países miembros en el sentido de aumentar la importancia relativa de las relaciones económicas entre ellos. Respecto al comercio, la eliminación de barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias, supone una disminución frente al resto del mundo de los precios a los que se puede acceder a los productos de los nuevos socios,

GRÁFICO 1
IMPORTANCIA DE LOS NUEVOS SOCIOS EN EL COMERCIO EXTRA UE-15



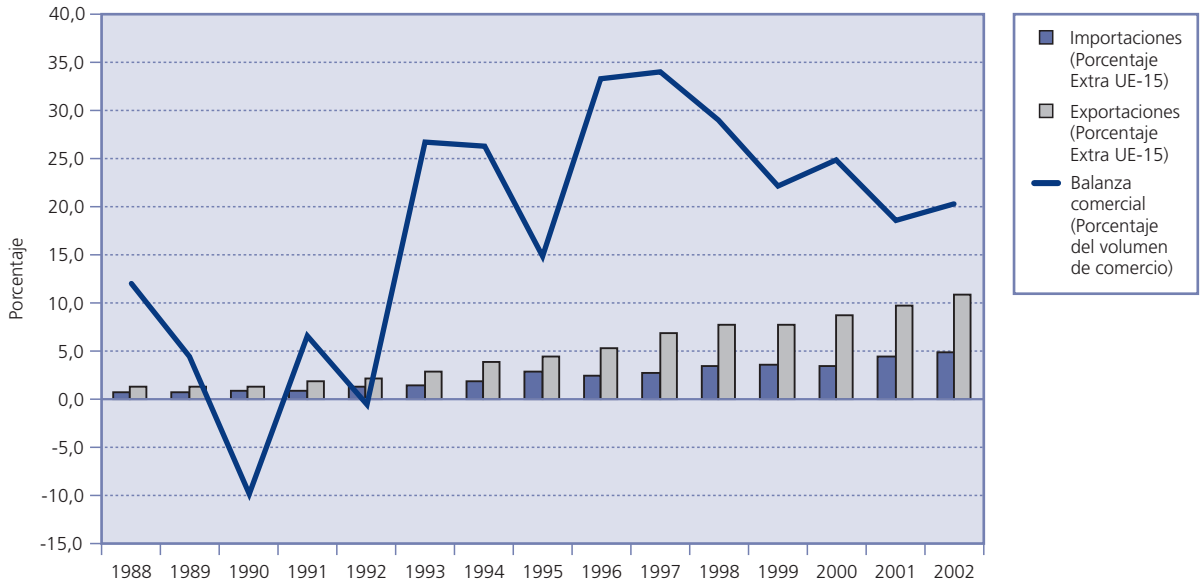
lo que debería reorientar el comercio hacia el área integrada. Por lo tanto, el comercio bilateral entre la anterior UE y los nuevos estados miembros debería aumentar. En principio, y si tenemos en cuenta la mayor protección que, salvo en algunos productos como los agrícolas, presentaban los anteriores países candidatos en comparación con la tarifa exterior comunitaria, deberían aumentar más las exportaciones de la UE a esos países que el caso contrario, permitiendo una mejora del saldo comercial de los anteriores socios con los nuevos estados miembros.

Efectivamente, las relaciones comerciales entre los miembros de la UE-15 y los nuevos socios han aumentado continuamente desde que estos últimos iniciaron su transición hacia economías de mercado, de manera que cada vez representan una mayor parte del comercio extra UE-15. Así, mientras que en 1988 tanto exportaciones como importaciones representaban poco más de un 2 por 100 del total de las relaciones comerciales extra UE, en el año 2002 las exportaciones de la UE-15 a sus próximos socios suponían ya el 12,4 por 100 del total dirigido a países no UE-15, y las importaciones provenientes de éstos representaban casi el 11 por 100 de sus importaciones (gráfico 1). Respecto al saldo comercial entre ambos grupos de países, éste siempre ha presentado superávit para la UE-15, con valores superiores —expresados como porcentaje del volumen de comercio— a mediados de los años noventa y, aunque decreciente desde finales de esa década, en el año 2002 aún se mantenía en porcentajes que doblaban los del principio del período.

Por su parte, la economía española también ha mantenido relaciones comerciales crecientes, tanto en volumen como en importancia relativa al total de su comercio extra UE-15, con los países que se han incorporado a la UE en su quinta ampliación (gráfico 2). Sin embargo, y aunque con una tendencia claramente creciente, aún no ha alcanzado la importancia relativa que este comercio muestra con el conjunto de la UE-15. El saldo comercial muestra un comportamiento errático al principio del período analizado, aunque se mantiene en valores positivos desde principios de los noventa.

La distribución por países de las exportaciones e importaciones de España con los nuevos estados miembros (NEM) es muy similar a la del conjunto de la UE-15, como se aprecia en el cuadro n.º 1. En su conjunto, estos países, han pasado a constituirse en el segundo socio comercial, tras EE.UU., de la UE-15. Sin embargo, existen claras diferencias entre los nuevos socios en su peso como destino/origen de las exportaciones/importaciones comunitarias. Así, Polonia, la República Checa y Hungría concentran las tres cuartas partes de dichos intercambios, mientras que las repúblicas bálticas y los países insulares mediterráneos se sitúan en un peso del 2 ó 3 por 100 del

GRÁFICO 2
IMPORTANCIA DE LOS NUEVOS SOCIOS EN EL COMERCIO ESPAÑOL EXTRA UE



total en el caso del resto de la UE, y algo superiores en el caso de España, especialmente Lituania como origen de importaciones y Malta y Chipre como destino de exportaciones. Eslovaquia y Eslovenia ocupan una situación intermedia, aunque a gran distancia de los principales mercados señalados.

Igualmente, no todos los países tienen la misma importancia para los nuevos países socios en su comercio con la anterior UE. Es más, la concentración resulta aún mayor que en el flujo comercial inverso, tal y como muestra el cuadro n.º 2. En este caso, España juega un papel reducido, suponiendo en

CUADRO N.º 1

CLASIFICACIÓN DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS SEGÚN SU IMPORTANCIA EN EL COMERCIO CON LA UE Y CON ESPAÑA (EN PORCENTAJE DEL TOTAL DEL FLUJO COMERCIAL) (Ordenados según importaciones en 2002)

	UNIÓN EUROPEA 14					*ESPAÑA*			
	Exportaciones		*Importaciones*			*Exportaciones*		*Importaciones*	
	1992	*2002*	*1992*	*2002*		*1992*	*2002*	*1992*	*2002*
Polonia	34,0	30,0	34,3	26,4	República Checa	—	19,1	—	26,5
República Checa	—	23,3	—	25,7	Polonia	32,5	30,8	35,3	26,2
Hungría	16,9	20,1	19,3	23,6	Hungría	19,2	15,2	19,7	23,7
Eslovaquia	—	7,1	—	9,1	Eslovaquia	—	11,9	—	7,5
Eslovenia	5,8	7,0	7,7	6,4	Lituania	0,2	3,9	0,6	6,0
Estonia	0,5	2,8	0,5	2,8	Eslovenia	3,3	8,5	3,6	4,5
Lituania	0,9	3,2	2,1	2,5	Estonia	0,3	1,2	0,4	2,8
Letonia	0,7	2,1	2,3	1,8	Malta	8,5	4,8	2,2	1,2
Malta	6,5	2,2	4,1	1,0	Chipre	15,2	3,3	3,2	0,9
Chipre	8,6	2,3	2,9	0,7	Letonia	0,3	1,4	1,5	0,7
Checoslovaquia	26,1	—	26,8	—	Checoslovaquia	20,5	—	33,4	—
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**Total**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

CUADRO N.º 2

COMERCIO ENTRE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS Y LA UE-15
Distribución por estados (en porcentaje del total UE-15)

IMPORTACIONES CANDIDATOS			*EXPORTACIONES CANDIDATOS*		
Orden en 2002	*1992*	*2002*	*Orden en 2002*	*1992*	*2002*
1. Alemania	50,8	42,8	1. Alemania	55,5	47,7
2. Italia	15,4	11,8	2. Austria	—	9,7
3. Francia	9,3	9,3	3. Italia	13,8	8,3
4. Austria	—	8,0	4. Francia	8,3	6,9
5. Gran Bretaña	7,7	5,5	5. Gran Bretaña	6,2	7,3
6. Holanda	6,2	5,7	6. Holanda	5,9	4,5
7. Bélgica-Luxemburgo	3,9	4,6	7. Bélgica-Luxemburgo	3,4	4,0
8. España	1,6	3,4	8. Suecia	—	3,3
9. Suecia	—	2,9	9. España	1,8	2,6
10. Finlandia	—	2,8	10. Dinamarca	2,7	2,0
11. Dinamarca	2,8	1,6	11. Finlandia	—	1,7
12. Grecia	1,8	0,8	12. Portugal	0,3	0,7
13. Irlanda	0,4	0,7	13. Grecia	1,4	0,6
14. Portugal	0,2	0,3	14. Irlanda	0,5	0,5
Total UE	**100**	**100**	**Total UE**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

2002 sólo el 3,4 por 100 de las importaciones y el 2,6 de las exportaciones desde y a la UE-15 de los nuevos socios, situándose en el octavo y noveno lugar, respectivamente. De esta manera, más de la mitad de las exportaciones que los nuevos socios dirigen al mercado de la UE-15 tienen como destino Alemania, país al que le siguen, a considerable distancia, Austria, Italia, Francia y Gran Bretaña. Una situación muy similar es la que refleja la distribución del origen de las importaciones de productos comunitarios en los nuevos países socios (salvo un menor peso relativo de Gran Bretaña). Así, los países más próximos geográficamente, y también culturalmente, son los que, en general, concentran la mayoría de los intercambios entre la UE y los NEM. Aunque, sin duda, éstos no son los únicos determinantes de las relaciones comerciales entre estos grupos de países (4), sí que parecen indicar que, tal y como señala la reciente literatura sobre geografía económica, la proximidad geográfica y los lazos históricos y culturales importan para explicar el patrón de comercio entre países.

En este punto del análisis, no podemos obviar otro fenómeno que la evidencia empírica existente señala como un importante determinante del patrón de comercio de los actuales socios de la UE: la inversión extranjera directa (IED). Aunque en la teoría del comercio internacional tradicionalmente se consideraba que el movimiento de factores de producción entre países era sustitutivo del comercio de bienes, ya desde Markusen (1995) se ha demostrado, al menos en lo que respecta al capital, que ambos pueden ser complementarios. Es decir, parte de la inversión extranjera directa no tendría como fin satisfacer la demanda de bienes de los mercados receptores de dicha inversión, sino aprovechar las ventajas de localización que dichos países ofrecen para utilizarlos como plataforma de exportación. De esta manera, la presencia de capital extranjero en los sectores industriales nacionales sería otro de los determinantes de su comercio exterior. Aunque la medición de la presencia del *stock* de inversión extranjera en los sectores productivos de un país conlleva especiales dificultades estadísticas, la evidencia empírica existente permite extraer conclusiones relevantes. Así, las cifras presentadas en el cuadro n.º 3 coinciden con los trabajos anteriores, como Martín y Velázquez (2000), Martín (2002) y Martín y otros (2002), al mostrar que los nuevos países socios de la UE han experimentado durante los años noventa un fuerte aumento de la penetración de capital extranjero. Los niveles de IED respecto al PIB del país, han alcanzado en 2002 porcentajes muy próximos, e incluso superiores para algunos países (como Hungría y la República Checa), a los de la media de la UE o, más aún, España. Además, los principales países inversores son algunos de los estados miembros de la

CUADRO N.º 3

***STOCK* DE IED EN PORCENTAJE DEL PIB POR NUEVO ESTADO MIEMBRO Y ESPAÑA**

	1993	*2002*
Chipre	21,53	47,74
Malta	25,95	74,40
Eslovaquia	3,15	43,17
República Checa	9,78	64,27
Polonia	3,05	24,02
Hungría	14,45	38,15
Eslovenia	7,53	23,07
Letonia	10,19	32,41
Lituania	5,14	28,89
Estonia	6,93	65,92
España	16,06	33,35

Fuente: UNCTAD, *Major FDI Indicators*.

UE, especialmente Alemania que ocupa el primer lugar (cuadro n.º 4). Más aún, Martín y Turrión (2002) muestran que si bien esta IED se utiliza como vía de abastecimiento del mercado del país receptor, también se utiliza como una estrategia, por parte del inversor, basada en el uso de dicho país como plataforma de exportaciones.

III. NATURALEZA DEL AJUSTE COMERCIAL EN LA UE AMPLIADA

Para poder evaluar mejor las posibles consecuencias de la quinta ampliación de la UE sobre sus relaciones comerciales, es necesario estudiar la naturaleza, interindustrial o intraindustrial de los flujos comerciales entre la UE-15 y los nuevos socios a través de su análisis más desagregado y utilizando indicadores adecuados. Ello nos permitirá identificar con más detalle los cambios que ya han tenido lugar en el ámbito sectorial y relacionarlos con las principales hipótesis de las teorías del comercio internacional, lo que nos permitiría, a su vez, realizar algunas predicciones sobre la evolución futura del comercio interior de la UE ampliada.

A este respecto, el modelo tradicional de comercio internacional predice que los países se es-

CUADRO N.º 4

PRINCIPALES PAÍSES INVERSORES EN LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS (En porcentaje del total de *stock* de IED. Año 2002)

Eslovenia		*Eslovaquia (1)*		*Letonia*		*Polonia (1)*		*Lituania (2)*	
Austria	29,9	Alemania	28,5	Alemania	12,8	Holanda	24,6	Dinamarca	18,6
Suiza	11,2	Holanda	24,3	Suecia	12,4	Alemania	18,9	Suecia	16,1
Alemania	10,9	Austria	14,4	Dinamarca	10,8	Francia	12,2	Estonia	10,1
Francia	9,8	EE.UU.	6,9	Finlandia	7,2	EE.UU.	9,5	Alemania	9,2
Italia	7,5	R. Checa	5,8	EE.UU.	7,0	Italia	4,3	EE.UU.	8,3
Holanda	5,4	Hungría	4,9	Noruega	7,0	Rusia	3,9	Reino Unido	6,5
Bégica	4,6	Francia	3,3	Estonia	6,0	R. Unido	3,3	Finlandia	5,8
R. Checa	3,2	R. Unido	3,2	Rusia	5,0	Austria	3,2	Noruega	3,7
Luxemburgo	3,2	Italia	1,6	Holanda	4,5	Dinamarca	2,5	Suiza	3,2
Irlanda	3,1	Bégica	1,5	R. Unido	4,1	Bél + Lux	2,5	Luxemburgo	2,5
España	0		0,1 (17º)		0,1 (38º)		0,5 (16º)		0

Hungría (1)		*Estonia (3)*		*Rep. Checa (2)*		*Malta(2)*	
Alemania	25,8	Suecia	42,9	Holanda	29,2	Austria	65,5
Holanda	22,5	Finlandia	27,1	Alemania	24,2	Alemania	25,9
Austria	12,2	EE.UU.	5,5	Austria	10,0	EE.UU.	8,3
EE.UU.	8,2	Holanda	3,0	Francia	6,6	Eslovenia	0,3
Francia	6,5	Dinamarca	2,6	EE.UU.	6,4		
Bél + Lux	5,3	Alemania	2,5	Reino Unido	6,1		
Italia	2,7	Noruega	2,5	Bélgica	4,3		
Suiza	2,1	Reino Unido	2,0	Suiza	3,9		
Japón	2,1	Austria	2,0	Luxemburgo	1,3		
Finlandia	1,6	Italia	1,6	Chipre	0,9		
España	0,4 (16º)		0,1 (27º)		0,2 (22º)		0

(1), (2) y (3) se refieren a datos del año 2000, 2001 y 2003, respectivamente.
Fuente: UNCTAD, Banka Slovenije, Latvijas Banka, Eesti Pank, Czech National Bank, y elaboración propia.

pecializarán de acuerdo a sus ventajas comparativas. Según el modelo más aceptado, el de Hecksher-Ohlin-Samuelson (H-O-S), estas ventajas comparativas se explicarían por las diferencias en las dotaciones factoriales (capital y trabajo) relativas entre los países. Por lo tanto, si se permite un mayor comercio entre la UE-15 y los NEM, cada uno de ellos se especializará en y exportará aquellos bienes que sean intensivos en su factor de producción relativamente abundante. En principio, y en este modelo simplificado de dos factores, la UE-15 se especializaría en bienes intensivos en capital y los nuevos socios en bienes intensivos en trabajo. La consideración de otros factores de producción, como capital tecnológico y capital humano, podría hacer más complejo este patrón de comercio, por ejemplo, con la UE especializada en bienes intensivos en trabajo, aunque en el de mayor cualificación (capital humano) o especializada no tanto en bienes intensivos en capital físico como en capital tecnológico. En cualquier caso, en este marco teórico estaríamos hablando de especialización en —e intercambio de— bienes distintos, dando lugar a lo que se conoce como comercio interindustrial.

Sin embargo, ya desde el trabajo pionero de Balassa (1966), se ha puesto de manifiesto que buena parte, cuando no la mayor, del comercio entre países con niveles de desarrollo similar consiste en el intercambio de variedades de un mismo bien, o comercio intraindustrial. A la hora de explicar este tipo de comercio, la literatura ofrece dos tipos de modelos, los de competencia monopolística (Helpman y Krugman, 1985) y los de diferenciación vertical (Falvey y Kierzkowski, 1987). Los primeros explicarían el intercambio entre países de variedades de un mismo bien que no presentan diferencias en calidad (diferenciación horizontal) mediante la combinación de economías de escala internas en la producción y la diferenciación (horizontal) de producto. Los segundos explican el intercambio de variedades de un mismo bien que sí presentan diferencias en su calidad. Consideran las diferencias en las dotaciones factoriales entre países, especialmente capital tecnológico y humano, como el origen de dicho comercio, siempre que esas diferencias no sean tan elevadas como para impedir que ambos países sean capaces, en ausencia de especialización completa, de producir variedades que se solapen en sus niveles de calidad. La experiencia de la UE desde sus inicios haría prever que aumentase este tipo de comercio entre la anterior UE y los nuevos socios. Si tenemos en cuenta que las diferencias entre los estados ya miembros y los recién incorporados son superiores a las existentes tanto entre los países fundadores de la UE como en las anteriores ampliaciones, es razonable pensar que, quizás, la importancia del comercio intraindustrial en los intercambios totales no alcance los niveles actuales. Sin embargo, también es previsible que la elevada IED que esos países están recibiendo acerque sus estructuras productivas a las de la UE, constituyendo un estímulo al aumento de la importancia relativa de los intercambios intraindustriales, al menos para algunos países (6).

En un contexto de integración económica, la distinción entre comercio interindustrial e intraindustrial es de cabal importancia, no ya sólo para conocer más correctamente el patrón de comercio, sino para estimar correctamente la dimensión de los costes de ajuste que dicho proceso pueda causar. Efectivamente, está generalmente aceptado que la especialización e intercambios interindustriales causan unos mayores costes de ajuste que el caso intraindustrial. Ello se debe a que es más complicado y costoso emplear los factores de producción que se liberan del sector con desventaja comparativa, y por tanto en recesión en el país, en el sector con ventaja comparativa y en expansión, que reasignar los factores de producción dentro de un mismo sector dedicado a producir un subconjunto del conjunto de variedades de un mismo bien que ya se producían. Sin embargo, es preciso hacer una puntualización a este respecto. Como ya hemos señalado, la literatura distingue dos tipos de comercio intraindustrial: el horizontal y el vertical. Es más, los costes de ajuste que ambos originan pueden ser de distinto grado, siendo más elevados para el caso de comercio intraindustrial vertical, especialmente para aquellos países que se especialicen en la producción de variedades de menor calidad. Es decir, la hipótesis de ajuste suave con comercio intraindustrial sería válida únicamente si los intercambios son predominantemente de tipo horizontal. Esta distinción cobra mayor relevancia si tenemos en cuenta que la evidencia empírica existente señala que, en muchos casos, la mayor parte de los flujos intraindustriales lo constituyen intercambios de carácter vertical (7). Por lo tanto, para evaluar mejor los efectos que sobre las exportaciones españolas dirigidas tanto a los anteriores como a los nuevos estados miembros de la UE pueda tener su última ampliación, en el siguiente apartado también identificaremos la naturaleza del comercio intraindustrial, además de su importancia y evolución.

Empezando con la especialización interindustrial entre la UE-15 y los nuevos socios, en primer lugar hemos calculado el índice de ventaja comparativa re-

velada (IVCR), definido como la ratio entre el saldo comercial y el volumen de comercio. Es decir:

$$IVCR_i = \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} \times 100$$

donde *X* y *M* serían, respectivamente, las exportaciones y las importaciones entre los dos socios comerciales en el sector de actividad *i*. Este índice presenta valores positivos/negativos en aquellos sectores donde el país de referencia disfruta de ventaja / desventaja comparativa respecto a otros países.

Del examen de los valores del IVCR en 1992 y 2002 (cuadro n.º 5) se desprende una estructura acorde con lo esperado. Para el comercio entre la UE-15, sin España, y los nuevos socios, en 1992 estos últimos mostraban ventaja comparativa en su comercio con los primeros en sectores primarios, como agricultura y energía, y en manufacturas de los sectores de demanda débil y tecnología baja. La UE presentaba ventaja comparativa en sus intercambios con los, entonces, países candidatos en aquellos sectores manufactureros con una intensidad tecnológica media y elevada. Comparando los índices con los correspondientes al año 2002, se observan algunas tendencias claras en el patrón de ventajas comparativas. Por un lado, aun presentando desventaja comparativa, el comercio de los nuevos socios con la UE se ha vuelto más equilibrado en los sectores de demanda moderada y niveles tecnológicos medios y elevados (salvo los sectores químico y caucho y plásticos). En este sentido, destacan las ramas relacionadas con el material de transporte, en las que el índice está muy próximo a cero. En el resto de actividades, se observa una disminución o pérdida, según el caso, de ventajas comparativas por parte de los nuevos socios. Aunque aún persiste, disminuye la ventaja comparativa en agricultura y se torna en ligera desventaja en sectores de demanda débil y tecnología baja. En cualquier caso, la evolución de los IVCR entre los nuevos socios y la UE denota una menor especialización interindustrial en la mayoría de las ramas productivas, lo que podría estar indicando una aproximación de las estructuras productivas de ambos grupos de países. Seguramente, no sería ajeno a este fenómeno el fuerte incremento de la IED recibida por los NEM de la UE en la pasada década. Además, ello se debería reflejar en un aumento de los intercambios intraindustriales entre los NEM y el resto de la Unión Europea.

CUADRO N.º 5

ÍNDICES DE VENTAJA COMPARATIVA REVELADA EN EL COMERCIO ENTRE ESPAÑA, LA UE-14 Y LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

RAMAS DE ACTIVIDAD NACE-CLIO R25	*NUEVOS ESTADOS MIEMBROS-UE 14*		*ESPAÑA-UE-14*		*ESPAÑA-NUEVOS ESTADOS MIEMBROS*	
	1992	*2002*	*1992*	*2002*	*1992*	*2002*
1. Agricultura	21,1	2,6	19,7	42,3	19,1	67,0
Industria (2 al 15)	**-8,8**	**-6,8**	**-16,4**	**-14,2**	**-3,9**	**16,9**
2. Energía	27,2	26,2	-2,8	-46,7	-62,2	-91,6
Manufacturas (3 al 15)	**1,1**	**-7,7**	**-16,7**	**-13,6**	**-21,0**	**20,2**
Sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología	**-32,4**	**-17,2**	**-39,0**	**-30,1**	**-19,8**	**0,4**
5. Químico	-34,5	-54,2	-44,1	-30,9	-10,2	38,6
8 + 9. Maquinaria de oficina y otros, y material eléctrico	-30,9	-3,2	-34,8	-29,2	-28,6	-15,4
Sectores de demanda moderada y tecnología media	**-26,4**	**-2,4**	**-8,7**	**-10,3**	**31,0**	**25,1**
7. Maquinaria agrícola e industrial	-60,1	-12,3	-40,2	-41,5	44,5	-7,5
10A. Vehículos y partes	-32,3	-3,9	13,5	1,2	35,7	49,0
10B. Otro material de transporte	-35,4	-1,1	-6,0	19,3	9,6	63,4
14. Caucho y plásticos	-14,3	-30,8	-23,0	-8,9	22,0	11,1
15. Otras manufacturas	42,1	47,9	-10,5	-8,6	4,8	-12,0
Sectores de demanda débil y tecnología baja	**15,3**	**-8,1**	**-15,9**	**-5,7**	**-21,2**	**29,7**
3 + 6. Metales férreos y no férreos, y productos metálicos	39,1	-3,2	-19,0	-15,9	-35,0	14,7
4. Minerales y productos no metálicos	23,5	-2,1	6,3	16,7	-26,9	13,0
11. Alimentación, bebidas y tabaco	-29,6	-33,4	-13,9	-8,2	70,5	88,5
12. Productos textiles, piel y calzado	14,0	-1,7	-15,3	3,3	-37,4	35,2
13. Papel y derivados	-20,0	-28,3	-32,9	-13,7	-4,9	20,2
Total	**-6,9**	**-6,6**	**-13,2**	**-10,1**	**-0,5**	**20,3**

Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

Analizando ahora las ventajas comparativas de España en su comercio con los nuevos socios, se observa que en 1992 nuestra economía presentaba ventaja comparativa en (todos) los sectores de demanda moderada y tecnología media, así como en agricultura, mientras que, por el contrario, presentaba desventaja en los sectores de demanda débil y tecnología baja (salvo alimentación, bebidas y tabaco), lo que era de prever, pero también en los sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología. Este último resultado, aunque en principio de difícil explicación, es el mismo que han obtenido trabajos anteriores como Martín (2002). En el año 2002 se habían producido importantes cambios en la estructura de ventajas comparativas. Así, aun manteniendo la ventaja en los sectores de demanda moderada y tecnología media, ésta disminuye ligeramente, aumenta en agricultura y las desventajas de los dos otros grupos de sectores desaparecen (demanda fuerte e intensivos en tecnología, gracias especialmente al sector químico) o se invierten (demanda débil y tecnología baja, y en general en todas sus ramas de actividad). Así, a diferencia del comercio entre los nuevos socios y la UE-15, en el caso de España no parece que haya predominado el ajuste de tipo intraindustrial.

En cualquier caso, el estudio en concreto de los intercambios comerciales intraindustriales nos ayudará a definir con mayor precisión la naturaleza del ajuste comercial que se ha producido. La medida del comercio intraindustrial que ha sido y es más ampliamente utilizada en la literatura es el índice de comercio intraindustrial de Grubel y Lloyd, ajustado de agregación estadística. Puede expresarse de la siguiente manera:

$$GL_i = \frac{\sum_{j=1}^{J} (X_{ij} + M_{ij}) - \sum_{j=1}^{J} |X_{ij} - M_{ij}|}{\sum_{j=1}^{J} (X_{ij} + M_{ij})} \qquad [1]$$

donde *i* representa el sector y *j* las posiciones arancelarias (a cinco dígitos de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional, CUCI) pertenecientes a cada sector o rama de actividad. El índice alcanza valores comprendidos en el intervalo [0,100], siendo cero cuando X_i o M_i son igual a cero (no existe comercio simultáneo) y 100 cuando $X_i = M_i$ (no existiría comercio interindustrial, todo el comercio sería intraindustrial).

El examen de los índices de CII entre la UE y los nuevos socios confirma el aumento de los intercambios de variedades de los mismos productos, es decir, de especialización intraindustrial frente a la de tipo interindustrial, como preveíamos a partir de los índices de ventaja comparativa revelada (cuadro número 6). Efectivamente, para el conjunto de las ramas de actividad consideradas, la proporción de comercio intraindustrial en el total de intercambios ha pasado del 21,5 por 100 en 1992 al 30,91 en 2002, incremento que se concentra en la industria, especialmente en energía, aunque alcanza sus mayores valores en las manufacturas, sobre todo en las ramas de demanda moderada y tecnología media. Pese al considerable aumento del índice de CII, éste aún no ha alcanzado los niveles que presenta en los intercambios interiores de la actual UE, superiores al 40 por 100 (8). Sin embargo, los intercambios comerciales entre España y los nuevos estados miembros de la UE presentan un carácter mayoritariamente interindustrial. Así, en 2002, el índice de Grubel y Lloyd para el total de las ramas de actividad es sólo del 19 por 100, siendo en los sectores de demanda moderada y tecnología media donde alcanza sus valores máximos, pero sin superar apenas la cuarta parte del valor total de los intercambios. No obstante, el índice de CII ha crecido mucho más desde 1992 en el comercio de España con los nuevos socios que en el caso de la UE con éstos.

Aunque el índice de Grubel y Lloyd nos revela un incremento del comercio intraindustrial en el total de los intercambios comerciales entre la UE-15 y sus nuevos socios, Hamilton y Kniest (1991) fueron los primeros en señalar que este resultado puede ser insuficiente, e incluso engañoso, si queremos evaluar correctamente los costes de ajuste de un proceso de liberalización comercial. Lo realmente significativo sería cómo cambia en el margen el comercio intraindustrial y, más concretamente, si se produce o no un incremento simultáneo de exportaciones e importaciones en un determinado producto entre dos economías. Así, la observación de una elevada proporción de comercio intraindustrial en un momento particular no implica a priori ninguna predicción del patrón probable de los cambios en los flujos comerciales. Incluso un aumento del índice de Grubel y Lloyd entre dos períodos puede esconder un cambio en los intercambios comerciales relacionado más con una especialización interindustrial que no intraindustrial, por ejemplo cuando se da un incremento del comercio interindustrial que reduce el desequilibrio comercial. Es más, un aumento del índice de Grubel y Lloyd puede estar mostrando dos comportamientos del sector exterior con implicaciones opuestas: la erosión de una posición exportadora neta o el reequilibrio de un déficit comercial.

CUADRO N.º 6

COMERCIO INTRAINDUSTRIAL ENTRE LA UE, LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS Y ESPAÑA
ÍNDICE DE GRUBEL Y LLOYD

RAMAS DE ACTIVIDAD NACE-CLIO R25	*UE-NEM (1)*		*ESPAÑA-UE-14*		*ESPAÑA-NEM*	
	1992 (2)	*2002*	*1992 (2)*	*2002*	*1992*	*2002*
1. Agricultura	8,08	9,51	10,40	13,99	0,51	0,74
Industria (2 al 15)	**22,04**	**31,25**	**41,26**	**43,05**	**7,91**	**20,24**
2. Energía	2,85	16,86	21,70	15,73	0,00	0,02
Manufacturas (3 al 15)	**23,06**	**31,64**	**41,69**	**43,54**	**8,15**	**20,81**
Sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología	**25,44**	**27,92**	**37,17**	**37,97**	**4,82**	**17,67**
5. Químico	11,70	14,42	30,93	41,82	2,99	12,74
8. Maquinaria de oficina y otros	20,39	27,05	44,05	23,63	10,74	12,82
9. Material eléctrico	39,61	34,69	41,12	38,22	6,11	20,42
Sectores de demanda moderada y tecnología media	**28,07**	**36,02**	**52,31**	**52,52**	**15,92**	**25,26**
7. Maquinaria agrícola e industrial	24,28	36,02	33,19	32,89	9,02	24,84
10A. Vehículos y partes	34,36	38,80	62,80	60,09	39,17	25,79
10B. Otro material de transporte	36,69	33,92	22,62	32,46	2,32	26,94
14. Caucho y plásticos	28,65	40,62	52,54	55,80	8,00	27,84
15. Otras manufacturas	21,35	24,51	35,35	41,91	8,20	15,65
Sectores de demanda débil y tecnología baja	**17,75**	**29,39**	**28,88**	**34,55**	**4,10**	**12,65**
3. Metales férreos y no férreos	14,42	24,40	34,25	37,28	3,64	6,72
4. Minerales y productos no metálicos	13,46	28,36	27,56	30,99	3,98	11,80
6. Productos metálicos	27,73	43,94	40,65	45,55	2,81	20,19
11. Alimentación, bebidas y tabaco	5,75	12,07	15,43	23,38	2,50	4,50
12. Productos textiles, piel y calzado	22,92	29,07	31,18	44,09	6,89	14,05
13. Papel y derivados	16,05	33,19	33,45	34,71	7,58	19,89
Total	**21,50**	**30,91**	**39,36**	**41,57**	**7,10**	**19,12**

Notas:
(1) Teóricamente, el CII entre los candidatos y la UE debe coincidir, salvo las diferencias causadas por la distinta valoración FOB y CIF de exportaciones e importaciones y discrepancias según el lugar de recopilación estadística de la información.
(2) UE-11 (sin Austria, Finlandia y Suecia).
Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

El índice de comercio intraindustrial más aceptado es el propuesto por Brülhart (1994):

$$B_j = \left[1 - \frac{\left|(X_t - X_{t-n}) - (M_t - M_{t-n})\right|}{\left|X_t - X_{t-n}\right| + \left|M_t - M_{t-n}\right|}\right] \text{x } 100 \qquad [2]$$

$$\text{ó } B_j = \left\langle 1 - \frac{\left|\Delta X - \Delta M\right|}{\left|\Delta X\right| + \left|\Delta M\right|}\right\rangle \text{x } 100$$

Esta medida varía entre cero y cien, alcanzando el valor cero cuando todo el nuevo comercio que se ha originado entre $t - n$ y t en ese producto es de tipo interindustrial y cien cuando la variación de exportaciones y de importaciones se iguala, siendo toda la variación de comercio, en este caso, de tipo intraindustrial. Podemos consolidar este índice para k posiciones arancelarias j, pertenecientes a la misma rama de actividad i, aplicando la siguiente fórmula:

$$B_{tot} = \sum_{j=1}^{k} w_i B_i \quad \text{donde} \quad w_j = \frac{\left|\Delta X\right|_j + \left|\Delta M\right|_j}{\sum_{j=1}^{k} \left(\left|\Delta X\right|_j + \left|\Delta M\right|_j\right)}$$

En el cuadro n.º 7 observamos cómo cerca del 30 por 100 de los nuevos intercambios comerciales que han tenido lugar entre los NEM y las UE-15, y entre los años 1992 y 2002, han tomado la forma de intercambios simultáneos de importaciones e importaciones de los mismos productos o comercio intraindustrial. El índice alcanza mayores valores en los sectores de demanda moderada y tecnología media, especialmente caucho y plásticos y las dos ramas de material de transporte, aunque el mayor valor se alcanza en productos metálicos, un sector de deman-

CUADRO N.º 7

COMERCIO INTRAINDUSTRIAL MARGINAL ENTRE LA UE, LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS Y ESPAÑA (1992-2002)
ÍNDICE DE BRÜLHART

Ramas de actividadNACE-CLIO R25	*UE-NEM (*)*	*España-UE*	*España-NEM*
1. Agricultura	8,0	11,8	0,5
Industria (2 al 15)	**28,9**	**32,9**	**21,3**
2. Energía	9,1	9,3	0,0
Manufacturas (3 al 15)	**28,8**	**32,7**	**21,7**
Sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología	**25,6**	**30,7**	**18,1**
5. Químico	11,0	36,8	9,6
8. Maquinaria de oficina y otros	24,2	16,2	11,9
9. Material eléctrico	34,9	28,5	23,8
Sectores de demanda moderada y tecnología media	**34,5**	**39,7**	**28,3**
7. Maquinaria agrícola e industrial	30,2	22,7	21,6
10A. Vehículos y partes	38,3	45,9	30,8
10B. Otro material de transporte	34,3	25,2	23,2
14. Caucho y plásticos	38,2	46,3	26,4
15. Otras manufacturas	24,1	34,1	20,4
Sectores de demanda débil y tecnología baja	**26,2**	**26,9**	**10,3**
3. Metales férreos y no férreos	21,0	26,0	6,9
4. Minerales y productos no metálicos	25,8	20,8	11,5
6. Productos metálicos	41,9	34,7	16,9
11, Alimentación, bebidas y tabaco	8,2	18,7	3,1
12. Productos textiles, piel y calzado	24,0	34,0	10,2
13. Papel y derivados	37,6	35,9	16,2
Total	**28,6**	**32,0**	**20,0**

(*) Teóricamente, el CII entre los candidatos y la UE debe coincidir, salvo las diferencias causadas por la distinta valoración FOB y CIF de exportaciones e importaciones y discrepancias según el lugar de recopilación estadística de la información.
Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

da débil y tecnología baja. De nuevo, el índice de comercio intraindustrial marginal muestra, como el de Grubel y Lloyd, que el ajuste comercial entre España y los NEM está teniendo un menor carácter intraindustrial, que con el resto de los anteriores socios de la UE. Sólo una quinta parte de los nuevos intercambios han sido de tipo intraindustrial, y sólo el sector de vehículos y partes alcanza el valor del 30 por 100.

Así pues, tanto los cambios en el índice de Grubel y Lloyd [1] como el índice de comercio intraindustrial marginal de Brülhart [2] coinciden en señalar que el ajuste comercial entre los nuevos y los anteriores estados miembros de la UE está teniendo un mayor carácter intraindustrial que en el caso de España.

IV. LOS NUEVOS SOCIOS COMO AMENAZA COMERCIAL PARA ESPAÑA

En este apartado nos vamos a centrar en la comparación de los patrones de comercio entre los nuevos y los anteriores estados miembros de la UE y entre España y estos últimos, con la finalidad de evaluar si dichos países suponen una amenaza para las exportaciones españolas al resto de la UE, y, al ser este nuestro principal socio comercial, para la mayoría de su comercio exterior. Para ello, vamos a analizar tanto sus respectivas ventajas comparativas como la naturaleza, inter o intraindustrial, de su comercio, pero también sus patrones comerciales relativos.

Comparando las estructuras de ventajas comparativas en el comercio de España y de los nuevos países socios con el resto de la UE, podemos obtener información significativa de cara a conocer las posibles consecuencias comerciales que para España se pueden derivar de la quinta ampliación a través de la competencia de los recién incorporados en el mercado europeo. Del análisis del cuadro n.º 3 podemos concluir que ambos presentan una estructura de ventajas comparativas muy similares respecto al resto de la UE. Por grupos de sectores, España y los nuevos socios presentan ventaja comparativa con la UE-14 en agricultura y desventaja en manufacturas,

CUADRO N.º 8

CAMBIOS EN LAS VENTAJAS COMPARATIVAS EN EL COMERCIO DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS Y LA UE 14 (1992-2002) (CAPÍTULOS DE LA NC)

PAÍS	*CAPÍTULOS QUE PASAN DE DESVENTAJA A VENTAJA COMPARATIVA*	*PORCENTAJE EXPORTACIONES A LA UE (14)*	
		1992	*2002*
R. Checa y Eslovaquia	Vehículos automóviles y partes (87)	8,2	18,9
	Reactores nucleares, calderas, etc. (84) (*)	6,9	17,3
	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes (85) (*)	4,9	14,9
Eslovenia	Algodón (52)	0,15	0,28
Hungría	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes (85)	7,8	26,8
	Reactores nucleares, calderas, etc. (84)	8,5	24,3
	Aparatos de precisión, etc. (90)	0,8	3,0
Polonia	Productos lacteos, etc. (04)	0,04	0,27
Estonia	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes (85)	0,54	23,8
Letonia	Prendas y complementos, de vestir, excepto los de punto (62)	0,4	6,9
	Prendas y complementos de vestir, de punto (61)	0,2	3,5
Lituania	Residuos de las industrias alimentarias (23)	0,2	2,6
Chipre	Cemento, etc. (25)	0,46	2,30
Malta	Productos de industrias gráficas (49)	0,2	5,0

(*) Sólo República Checa.
Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

mayor en los sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología y menor en los de demanda débil y tecnología baja (España), y en los de demanda moderada y tecnología media (nuevos socios). Además, aquellos sectores en los que España presenta ventaja comparativa o menor desventaja con el resto de la UE en el año 2002 coinciden con aquellos sectores en que los nuevos socios tienen un comercio más equilibrado con la UE (IVCR próximo a cero), como vehículos y partes, productos textiles, piel y calzado, otro material de transporte y minerales y productos no metálicos. Por lo tanto, el IVCR indica que los países que se han incorporado a la UE en su quinta ampliación se encuentran en una situación cada vez más similar a la española en su comercio con la UE, lo que les identifica como claros competidores, al menos en la mayoría de sectores.

Para poder valorar mejor de esta apreciación, en el cuadro n.º 8 se recogen los capítulos más importantes de la Nomenclatura Combinada (por su importancia en sus exportaciones a la UE en el año 2002), en los que los nuevos países socios han pasado de tener desventaja comparativa a tener ventaja comparativa en su comercio con el resto de la UE entre los años 1992 y 2002. Destacan vehículos automóviles y partes para la República Checa y Eslovaquia; máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes para la República Checa, Hungría y Estonia; y, por último, reactores nucleares, calderas, etc. para la República Checa y Hungría. Este resultado puede tener importantes implicaciones para las exportaciones españolas a la UE si recordamos que vehículos automóviles y partes constituye nuestro principal sector manufacturero de exportación en cuanto a volumen de comercio.

A continuación, y con la finalidad de poder determinar con mayor fundamento el aumento de la posible competencia para España de sus nuevos socios a través de la aproximación entre sus patrones de exportaciones a la UE, hemos calculado dos índices complementarios de especialización relativa que comparan las estructuras sectoriales de sus respectivas exportaciones a la Unión Europea.

En primer lugar, el índice de especialización exportadora se define, para un determinado período, como:

$$IEE_i = \frac{\left(\frac{X_i}{\sum_i X_i} \right)^{España}}{\left(\frac{X_i}{\sum_i X_i} \right)^{Nuevos\ socios}} \times 100 \qquad [3]$$

Un valor mayor/menor a 100 indica que España está más/menos especializada que los NEM en su comercio con el resto de la UE en el sector *i*.

CUADRO N.º 9

ÍNDICES DE ESPECIALIZACIÓN EXPORTADORA DE ESPAÑA FRENTE A LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS EN EL COMERCIO CON EL RESTO DE LA UE-11 (*)

	1992	*2002*
1. Agricultura	144,6	464,4
Industria (2 al 15)	**96,0**	**90,7**
2. Energía	35,4	37,4
Manufacturas (3 al 15)	**100,7**	**92,2**
Sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología	**91,3**	**77,7**
5. Químico	94,8	229,5
8 + 9. Maquinaria de oficina y otros y material eléctrico	89,1	47,8
Sectores de demanda moderada y tecnología media	**179,9**	**96,2**
7. Maquinaria agrícola e industrial	169,7	41,5
10A. Vehículos y partes	555,7	193,0
10B. Otro material de transporte	72,0	134,2
14. Caucho y plásticos	115,8	125,6
15. Otras manufacturas	31,0	32,4
Sectores de demanda débil y tecnología baja	**54,7**	**96,2**
3 + 6. Metales férreos y no férreos y productos metálicos	49,8	73,8
4. Minerales y productos no metálicos	76,5	128,2
11. Alimentación, bebidas y tabaco	131,1	304,8
12. Productos textiles, piel y calzado	34,3	71,0
13. Papel y derivados	124,0	128,2
Total	**100,0**	**100,0**

(*) No incluye Austria, Finlandia y Suecia.
Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

Los resultados de calcular este índice, que puede observarse en el cuadro n.º 9, muestran que en 1992 España presentaba una mayor especialización que los entonces países candidatos en sus exportaciones a la UE en productos de los sectores de demanda moderada y tecnología media, y una menor especialización en los de demanda débil y tecnología baja, mientras que era similar para los sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología. Sin embargo, más recientemente, en el año 2002, los NEM han pasado a presentar una mayor especialización que España en los sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología, concretamente en los sectores de maquinaria de oficina y otros, y de material eléctrico. En los sectores de demanda moderada y tecnología media ya presentan una especialización similar a la española, destacando los sectores de maquinaria agrícola e industrial, en que España pierde su posición relativa dominante, y vehículos y partes, sector en el que, aun manteniendo España una notoria mayor especialización relativa, sus nuevos socios europeos avanzan considerablemente. Por último, en los sectores de demanda débil y tecnología baja la mayor especialización de los nuevos países socios se mantiene, aunque casi desaparece.

El segundo de los índices calculados para comparar las estructuras de las exportaciones de España y de los nuevos socios al resto de la UE es el índice de divergencia de las exportaciones de Krugman (1991):

$$IDE = \sum_k \left| \left(\frac{X_k}{\sum_k X_k} \right)^{España} - \left(\frac{X_k}{\sum_k X_k} \right)^{Nuevos\ socios} \right| \quad [4]$$

donde *k* son, en este caso, los capítulos de la nomenclatura combinada.

Este índice puede calcularse para el conjunto de los sectores productivos o para cualquier subconjunto de ellos. Varía entre cero, estructuras de exportación idénticas, y dos, estructuras exportadoras completamente diferentes.

Si realizamos la comparación entre España y el conjunto de los NEM para las ramas NACE-CLIO R25, los resultados corroboran lo señalado por el índice de especialización exportadora. Así, observamos en el cuadro n.º 10 que la estructura de las exporta-

CUADRO N.º 10

ÍNDICES DE DIVERGENCIA DE LAS EXPORTACIONES DE ESPAÑA FRENTE A LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS EN EL COMERCIO CON LA UE-11 POR RAMAS DE ACTIVIDAD NACE-CLIO R25

Ramas de actividad NACE-CLIO R25	*1992*	*2002*
1. Agricultura	0,108	0,105
Industria (2 al 15)	**0,761**	**0,645**
2. Energía	0,043	0,017
Manufacturas (3 al 15)	**0,719**	**0,628**
Sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología	**0,048**	**0,144**
5. Químico	0,038	0,053
8 + 9. Maquinaria de oficina y otros y material eléctrico	0,011	0,091
Sectores de demanda moderada y tecnología media	**0,384**	**0,344**
7. Maquinaria agrícola e industrial	0,039	0,103
10A. Vehículos y partes	0,250	0,136
10B. Otro material de transporte	0,007	0,016
14. Caucho y plásticos	0,007	0,011
15. Otras manufacturas	0,080	0,078
Sectores de demanda débil y tecnología baja	**0,274**	**0,138**
3 + 6. Metales férreos y no férreos y productos metálicos	0,089	0,031
4. Minerales y productos no metálicos	0,030	0,017
11. Alimentación, bebidas y tabaco	0,024	0,030
12. Productos textiles, piel y calzado	0,138	0,057
13. Papel y derivados	0,005	0,006

Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

ciones se ha aproximado entre 1992 y 2002 en todos los sectores de demanda débil y tecnología baja (salvo alimentación, bebidas y tabaco) y ha aumentado en los de demanda fuerte e intensivos en tecnología (especialmente maquinaria de oficina y material eléctrico), así como también, aunque en menor medida, en todos los sectores de demanda modera y tecnología media, con la excepción de automóviles y partes, sector en el que la divergencia de exportaciones a la UE entre España y sus nuevos socios europeos ha disminuido considerablemente.

Por último, si calculamos los índices de divergencia de las exportaciones de España frente a cada uno de los NEM en el comercio con el resto de la UE, podemos concluir que sus estructuras son más similares en relación con todos y cada uno de ellos (cuadro n.º 11). Eslovaquia, seguida de Eslovenia y la República Checa, son lo países que presenta una menor divergencia con España en sus exportaciones al resto de la anterior UE. Esta similitud también se ha incrementado en las exportaciones que tienen como destino los dos principales socios comerciales españoles, Francia y Alemania, especialmente con Alemania, que, cómo vimos en el cuadro n.º 2, es también el principal destino de las exportaciones de los NEM al resto de la UE, así como de la IED que reciben (cuadro n.º 4).

Por lo tanto, todos los indicadores anteriores señalan que las estructuras comerciales de España y sus nuevos socios europeos, en su comercio con el resto de la anterior UE, se han ido aproximado claramente desde principios de los años noventa. Es más, los NEM han ido ganando posiciones respecto a España especialmente en las ramas de actividad de maquinaria de oficina y material eléctrico, automóviles y partes, y otro material de transporte. A la hora de buscar una explicación a estos cambios, el papel de las empresas multinacionales ha debido ser muy relevante, como han señalado otros autores ya citados. Efectivamente, dichas empresas se han implantado fuertemente durante los años noventa en varios de los países de reciente incorporación a la UE, introduciendo cambios drásticos en su estructura productiva, lo que ha transformado su patrón de ventajas comparativas y su especialización exportadora en apenas una década. La proximidad de la mayoría de estos países (los que han recibido más IED, precisamente) al mercado de la UE y su mano de obra relativamente cualificada a un coste reducido —es decir, las ventajas de localización que ofrecen a las multinacionales—, han hecho que dichas empresas

CUADRO N.º 11

ÍNDICES DE DIVERGENCIA DE LAS EXPORTACIONES DE ESPAÑA FRENTE A LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS EN EL COMERCIO CON LA UE 11 Y CON LOS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE ESPAÑA

ESPAÑA FRENTE A:	*UE-11*		*FRANCIA*		*ALEMANIA*	
	1992	*2002*	*1992*	*2002*	*1992*	*2002*
NEM	0,87	0,75	0,88	0,85	1,09	0,79
Eslovaquia	—	0,61	—	1,21	—	0,68
República Checa	—	0,76	—	0,67	—	0,84
Checoslovaquia	0,87	—	1,10	—	1,05	—
Eslovenia	0,84	0,69	0,75	0,68	1,09	0,79
Polonia	1,09	0,82	1,13	0,98	1,34	0,91
Hungría	0,93	0,96	1,19	1,27	0,97	0,92
Chipre	1,44	0,80	1,85	1,65	1,49	1,34
Malta	1,52	1,31	1,77	1,68	1,48	1,45
Lituania	1,64	1,37	1,77	1,64	1,75	1,31
Estonia	1,47	1,41	1,81	1,60	1,77	1,45
Letonia	1,70	1,53	1,85	1,72	1,74	1,56

Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

los utilicen como centro de producción, no sólo para satisfacer el mercado interior, sino también para exportar a la UE (9). Podemos pensar que en el futuro aquellos países que cuentan con una mayor presencia de capital extranjero sigan avanzando en la tendencia de especialización señalada y constituyan una competencia creciente para España en el abastecimiento de los mercados de la Unión Europea.

Finalmente, vamos a analizar y comparar los intercambios intraindustriales de España y los NEM con el resto de la UE, así como la naturaleza, vertical u horizontal, del comercio intraindustrial entre España y sus nuevos socios. Regresando al cuadro n.º 6, observamos que España presentaba en 1992, y sigue presentando en 2002, mayores índices de Grubel y Lloyd en su comercio con el resto de la UE comparando con los NEM. Sin embargo, también se observa que este índice ha crecido más en el comercio entre los nuevos socios y la UE que entre España y esta última. Esto nos estaría indicando que el ajuste intraindustrial entre España y la UE ya se produjo en su mayor parte durante los años inmediatamente anteriores y posteriores a su adhesión a la entonces CE, mientras que éste aún se está produciendo en el comercio entre los nuevos socios y la UE. Por lo tanto, sería de prever que dicho tipo de comercio siga ganado peso relativo en el total de intercambios comerciales hasta alcanzar valores próximos a los que presenta España. Sin embargo, la observación de los índices de comercio intraindustrial marginal presentados en el cuadro n.º 7 indican que ese tipo de comercio no crece más deprisa entre los NEM y el resto de la UE que entre España y esta última, al menos para el conjunto de las ramas de actividad. Sin duda, estos índices agregados para el conjunto de los diez nuevos socios esconden diferencias entre ellos. De hecho, algunos países que se incorporaron a la UE antes que España, como Grecia, o al mismo tiempo, como Portugal, presentan una menor relevancia de los intercambios comerciales intraindustriales con la UE que España. En la base de esta divergencia se encuentra, sin duda, la mayor disparidad de sus estructuras económicas. Igualmente, dadas las diferencias que presentan entre si los nuevos estados miembros, es de prever que la evolución de su comercio intraindustrial con el resto de la UE sea distinto. A modo de ejemplo, sirva decir que el índice de comercio intraindustrial marginal entre Alemania y la República Checa entre 1992 y 2002 es del 48 por 100.

Para identificar la naturaleza del comercio intraindustrial, la metodología más utilizada se basa en el cálculo de índices de los valores unitarios de exportaciones e importaciones los cuales aproximan el precio medio de un conjunto de artículos para un conjunto dado de productos. Una vez calculados los valores unitarios de exportaciones e importaciones, se calcula su razón y se define el tipo de diferenciación del producto en cuestión, estableciendo un rango alrededor de la unidad, habitualmente igual al 15 por 100. Cuando la ratio entre el valor unitario de las exportaciones y de las importaciones supere ese intervalo, ello indica que exportaciones e importaciones tienen precios significativamente dife-

rentes, lo que sugeriría la existencia de diferencias de calidad y, por tanto, de diferenciación vertical. Por el contrario, cuando la ratio está dentro del intervalo, es decir, próxima a la unidad, ello indica que sus precios son similares, y por tanto su calidad también, diferenciándose entonces de manera horizontal. Es decir, el comercio intraindustrial será de naturaleza horizontal (CIIH) si se cumple:

$$1 - 0{,}15 \leq \frac{VU_J^X}{VU_J^M} \leq 1 + 0{,}15$$

y vertical (CIIV) si:

$$\frac{VU_J^X}{VU_J^M} < 1 - 0{,}15$$

en cuyo caso sabemos también que el país de referencia estaría exportando variedades de menor calidad a las que importa (CIIVB), o si:

$$\frac{VU_J^X}{VU_J^M} > 1 + 0{,}15$$

y las exportaciones del país de referencia serían de mayor calidad a la de sus importaciones (CIIVA).

Calculando la importancia de los productos diferenciados vertical y horizontalmente dentro de un sector, podemos dividir su índice de comercio intraindustrial horizontal y vertical con calidad baja o alta de las exportaciones. A continuación, comentamos los resultados obtenidos por Blanes (2003).

Así, del análisis de la naturaleza de los intercambios intraindustriales entre España y sus nuevos socios europeos (cuadro n.º 12) también se desprenden resultados de interés, que son, además, inquietantes para el comercio exterior de la economía española. En primer lugar, se observa que predomina el comercio intraindustrial basado en intercambios de variedades de distinta calidad, o CII vertical. Sin embargo, la diferencia en la importancia de este tipo de comercio intraindustrial y el de tipo horizontal ha disminuido entre 1992 y 1999. Además, si desglosamos el CII vertical, se observa un cambio cualitativo. Si bien, dentro de este comercio, en 1992 España exportaba mayoritariamente variedades de mayor calidad que las que importaba desde los nuevos países socios (CII vertical de alta calidad); en 1999 esta situación ha cambiado. Efectivamente, los índices de CII vertical de alta y de baja calidad de las exportaciones españolas alcanzan valores muy parecidos, incluso ligeramente superiores para las exportaciones españolas de menor calidad relativa, confirmando la tendencia observada para años anteriores por otros autores, como Martín y otros (2002). Es decir, este resultado tiene una implicación importante: los NEM están mejorando la calidad de sus productos a un mayor ritmo que España. Esta situación cobra mayor relevancia, en cuanto a la competencia que esos países suponen para las exportaciones españolas, si tenemos en cuenta que las ramas en las que esos países muestran un mayor predominio en las exportaciones de variedades de mayor calidad a las que importan de España son vehículos y partes y, especialmente, maquinaria de oficina y otros.

V. GEOGRAFÍA Y COMERCIO: LAS POSIBLES VENTAJAS DE LOS NUEVOS SOCIOS FRENTE A ESPAÑA

En este último apartado realizamos un análisis econométrico de los determinantes de las exportaciones de los nuevos socios y de España al resto de la UE. Como ya se señaló en el apartado II, esta cuestión ya ha sido abordada por trabajos anteriores. La aportación de este ejercicio se encuentra en que se centra en el análisis de un conjunto de características de los países socios relacionadas con sus posibles ventajas en términos tanto de su mayor proximidad a los mercados de la anterior UE como de sus relaciones históricas y culturales con los anteriores socios de la UE. Sin embargo, este trabajo no olvida la posible relevancia que la presencia de inversión extranjera directa en estos países puede tener como un determinante positivo de sus exportaciones al resto de la UE. En la medida en que las variables de proximidad a los principales mercados europeos y la presencia de IED favorezcan las exportaciones de estos países al resto de sus socios de la UE, la menor distancia geográfica de y el desvío de la IED a muchos de los NEM puede suponer una amenaza competitiva importante para las exportaciones españolas a los mercados de la anterior Unión Europea.

La forma funcional del modelo empírico estimado en este trabajo se basa en la ecuación de gravedad para comercio ampliada. Diversos autores, como Anderson (1979), Bergstrand (1985), Helpman y Krugman (1985) y Deardoff (1998), han aportado argumentos teóricos que justifican que la ecuación de gravedad es un modelo correcto para analizar el comercio internacional. En su expresión básica, la ecuación de gravedad para comercio relaciona positivamente el volumen de comercio entre dos países con su masa económica, y negativamente con los costes de comercio entre ellos. Para medir la masa de los

CUADRO N.º 12

NATURALEZA DEL COMERCIO INTRAINDUSTRIAL ENTRE ESPAÑA Y LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA (*)

RAMAS DE ACTIVDAD NACE-CLIO R25	CII HORIZONTAL		CII VERTICAL					
			Vertical total		Baja calidad		Alta calidad	
	1992	1999	1992	1999	1992	1999	1992	1999
1. Agricultura	0,06	0,02	0,45	0,76	0,36	0,39	0,09	0,37
Industria (2 al 15)	**0,78**	**8,11**	**7,13**	**10,96**	**1,25**	**5,80**	**5,87**	**5,15**
2. Energía	0,00	0,00	0,00	4,79	0,00	0,02	0,00	4,77
Manufacturas (3 al 15)	**0,80**	**8,28**	**7,35**	**11,09**	**1,29**	**5,93**	**6,06**	**5,16**
Sectores de demanda fuerte e intensivos en tecnología	**0,67**	**3,90**	**4,15**	**12,44**	**1,65**	**4,87**	**2,50**	7,57
5. Químico	0,17	0,91	2,82	6,99	0,83	2,84	1,99	4,15
8. Maquinaria de oficina y otros	6,21	0,17	4,53	19,30	2,25	19,06	2,27	0,24
9. Material eléctrico	0,37	5,64	5,75	14,40	2,57	4,58	3,18	9,82
Sectores de demanda moderada y tecnología media	**0,93**	**14,79**	**14,98**	**12,57**	**1,14**	**8,35**	**13,84**	**4,22**
7. Maquinaria agrícola e industrial	0,99	4,19	8,03	12,56	1,25	5,03	6,78	7,53
10A. Vehículos y partes	0,06	20,61	39,11	12,29	0,41	10,38	38,69	1,91
10B. Otro material de transporte	0,00	8,19	2,32	2,37	1,99	2,12	0,33	0,25
14. Caucho y plásticos	4,88	6,46	3,11	17,11	1,51	4,68	1,61	12,43
15. Otras manufacturas	0,60	2,95	7,60	11,42	1,25	5,17	6,35	6,25
Sectores de demanda débil y tecnología baja	**0,78**	**0,95**	**3,32**	**6,78**	**1,22**	**2,56**	**2,10**	**4,22**
3. Metales férreos y no férreos	3,04	0,52	0,60	4,84	0,14	0,48	0,47	4,36
4. Minerales y productos no metálicos	0,15	0,37	3,83	4,37	0,31	1,76	3,52	2,61
6. Productos metálicos	0,03	1,27	2,78	13,19	0,62	3,40	2,16	9,79
11. Alimentación, bebidas y tabaco	0,57	0,79	1,93	1,56	1,04	1,32	0,89	0,24
12. Productos textiles, piel y calzado	0,57	1,18	6,32	6,58	3,88	1,40	2,44	5,18
13. Papel y derivados	0,03	1,84	7,55	13,59	0,27	10,14	7,28	3,45
Total	**0,70**	**7,51**	**6,40**	**10,20**	**1,16**	**5,40**	**5,24**	**4,80**

(*) Este cuadro se ha tomado de Blanes (2003).
Fuente: Elaboración propia a partir de Comext (Eurostat).

países suele utilizarse su PIB y su población. Para aproximar los costes de comercio, a falta de datos sobre barreras arancelarias y no arancelarias y de costes de transporte para cada producto, suele utilizarse la distancia geográfica existente entre países. A esta especificación suele añadirse un conjunto de otras variables que se considera facilitan o perjudican las relaciones comerciales entre países.

En nuestro caso, estimamos la siguiente especificación:

$$Exports_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 PIB_{it} + \beta_2 PIB_{jt} + \beta_3 POB_{it} + \beta_4 POB_{jt} + \\ + \beta_5 R_{it} + \beta_6 DIST_{ij} + \beta_7 FRONT_{it} + \beta_8 CENTRAL_i + \\ + \beta_9 HIST_{ij} + \beta_{10} IEDPIB_{it} + \sum_{t=1993}^{2002} \beta_{11,t} AÑO_t + \mu_{ijt}$$

donde:

Exports son las exportaciones totales desde cada nuevo estado miembro de la UE y España (*i*) a cada uno del resto de los países de la UE (*j*) en el año *t* (1992 a 2002).

PIB es el producto interior bruto de cada país *i* (exportador) o *j* (importador) en el año *t*.

POB es la población de cada país. Tanto para el PIB como para la población se espera un efecto positivo sobre el volumen de exportaciones, al estar relacionadas directamente con la demanda.

R es el tipo de cambio efectivo real medido como unidades de moneda nacional por ECU/euro, de manera que un aumento en su valor representa una depreciación de la moneda del país exportador *i*, y por tanto se esperaría un aumento de sus exportaciones a los países de la anterior Unión Europea.

DIST mide la distancia entre las capitales de cada uno de los países *i* con cada país *j*. El efecto esperado sobre las exportaciones es negativo, ya que se

considera que la distancia está directamente relacionada con los costes de comercio.

Las siguientes cuatro variables intentan capturar los efectos de la geografía económica sobre las exportaciones, y se espera que ayuden a incrementar las relaciones económicas entre los países:

FRONT es una variable ficticia con valor igual a uno cuando el país exportador comparte frontera con el país importador, y cero en otro caso.

CENTRAL se refiere a la inclusión en el modelo de una de las dos medidas siguientes para aproximar la cercanía o lejanía de un país al centro económico de la Unión Europea:

FRONTB es una variable ficticia con valor igual a uno cuando el país exportador tiene frontera con alguna de las regiones que integran el centro económico de la UE, y cero en otro caso.

NOCENTRAL es un índice que mide inversamente la centralidad relativa de cada uno de los nuevos socios y de España con respecto al centro económico de la UE. Se ha construido como la media de la distancia entre la capital de cada uno de esos países con respecto a la principal ciudad de cada una de las regiones que forman dicho centro (Londres, Bruselas, Ámsterdam, Luxemburgo, París, Francfort y Milán). Se trata de una media ponderada por la población —como aproximación a la demanda— relativa de cada país del centro económico de la UE al total de población de dicho centro Así, cuanto más alejado este un país del centro económico de la UE, mayor será el valor de esta medida. Como nuestra hipótesis es que la centralidad favorece las exportaciones, esperamos que esta variable tenga un parámetro estimado negativo.

HIST es una variable ficticia que intenta medir la existencia de vínculos históricos y culturales entre cada uno de los nuevos estados miembros de la UE, además de España, y los otros 14 miembros de la UE. Quizá, los vínculos más importantes se encontrarían entre Alemania y sus países limítrofes y entre Austria y los otros países que formaron parte del Imperio Austro-húngaro. Desgraciadamente, esta variable presenta una correlación muy elevada con la que señala la existencia de una frontera común y su inclusión conjunta causa importantes problemas de colinealidad. Por ello, se ha optado por incluir en esta variable únicamente los vínculos existentes entre Gran Bretaña y Malta (antigua colonia e inglés como idioma co-oficial) y Chipre (ex-colonia y miembro de la Commonwealth), efectos que no quedan recogidos por otras variables del modelo.

IEDPIB aproxima la importancia de la inversión extranjera directa en cada uno de los NEM y España, y se ha calculado como la ratio entre el *stock* de IED en el país respecto a su PIB. Se espera que ejerza un efecto positivo sobre las exportaciones por las razones ya argumentadas más arriba.

Por último, se incluyen variables ficticias temporales para evitar que los coeficientes estimados estén capturando, en parte, un incremento simultáneo de las exportaciones y en algunas de las variables explicativas.

Las variables de exportaciones, población, PIB y tipo de cambio efectivo real provienen de Eurostat; la distancia entre capitales, del programa PCGLOBE, y los datos de IED, de la UNCTAD. Todas las variables, salvo las ficticias, se introducen en la especificación en logaritmos. Los resultados de la estimación se presentan en el cuadro n.º 13. Se presentan cuatro especificaciones en función, primero, de la variable utilizada para aproximar la proximidad al centro económico de la UE de los NEM y España, y segundo, de la inclusión o no de la variable que mide la distancia entre países.

Las variables que aproximan la masa económica de los países presentan los resultados esperados, salvo la población del país importador. Por ejemplo, cuanto mayor sea el PIB, tanto del país exportador como del importador, mayores serán las importaciones del primero al segundo. En concreto, un aumento del PIB de los países de la UE-14 tiene un mayor efecto sobre las importaciones que realizan de los nuevos estados miembros y España que un aumento del PIB de éstos. Respecto al tipo de cambio efectivo real entre las monedas de los países exportadores y el euro, el resultado no es concluyente, ya que si bien en tres de las cuatro especificaciones el parámetro obtenido implicaría que una depreciación real de esas monedas fomentaría las exportaciones de esos países, el resultado sólo es estadísticamente significativo en un caso. Centrándonos ahora en las variables que hemos denominado de geografía económica, se aprecia, en primer lugar, que una mayor proximidad a los mercados de destino o, alternativamente, al centro económico de la UE (y utilizando ambas aproximaciones a esta variable) favorece las exportaciones de los NEM y de España al resto de países de la UE. Por lo tanto, dado que, salvo las repúblicas bálticas y los NEM insulares, el resto de los nuevos socios (que son también

CUADRO N.º 13

DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS Y ESPAÑA AL RESTO DE LA UE

	(1)	(2)	(3)	(4)
Población del país exportador	0,58 (*) (11,43)	0,30 (*) (6,84)	0,67 (*) (11,87)	0,27 (*) (5,26)
Población del país importador	-0,89 (*) (-9,62)	-0,15 (**) (-1,89)	-0,89 (*) (9,61)	-0,16 (**) (-1,97)
PIB del país exportador	0,40 (*) (8,80)	0,69 (*) (17,12)	0,36 (*) (7,25)	0,70 (*) (15,66)
PIB del país importador	1,87 (*) (20,59)	1,13 (*) (14,14)	1,87 (*) (20,55)	1,13 (*) (14,30)
Tipo de cambio	0,03 (1,49)	0,004 (0,28)	0,06 (*) (4,19)	-0,00 (-0,42)
Frontera	1,79 (*) (17,44)	0,13 (1,44)	1,81 (*) (17,49)	0,14 (1,51)
Lazos históricos	1,42 (*) (13,20)	1,61 (*) (16,75)	1,40 (*) (13,01)	1,61 (*) (16,41)
No centralidad	-0,46 (*) (-3,36)	0,15 (1,27)	—	—
Frontera con centro	—	—	0,19 (*) (2,81)	-0,56 (-0,89)
Distancia	—	-1,28 (*) (-23,70)	—	-1,27 (*) (-23,47)
IEDPIB	0,47 (*) (8,11)	0,44 (*) (9,03)	0,44 (*) (7,73)	0,45 (*) (9,55)
R^2	0,8082	0,8698	0,8071	0,8697
N.º Observaciones	1.288	1.288	1.288	1.288

Nota: Todas las estimaciones incluyen variables ficticias para los años 1993 a 2002.
(* y **), indica significatividad del coeficiente estimado al nivel del 1 y 5 por 100 respectivamente.
En paréntesis se ofrece las *t* de Student basadas en errores estándar robustos a heteroscedasticidad.

los de mayor tamaño económico) presentan una mayor proximidad al centro económico de la UE que España, este resultado estaría aportando evidencia empírica de que esta circunstancia constituye una desventaja para España con respecto a esos países (10). En segundo lugar, tener una frontera común con un país de la UE-14 también favorece las exportaciones a ese país para los NEM y España (aunque esta variable pierde su significatividad al incluirla simultáneamente con la variable que mide la distancia entre países). Por último, los lazos históricos y culturales que existen entre Gran Bretaña, por un lado, y Malta y Chipre, por otro, favorecen las exportaciones de estos últimos al primero. Finalmente, la importancia, relativa al tamaño de la economía de cada país, de la inversión extranjera directa se muestra como un determinante positivo de las exportaciones de los NEM así como de España, al resto de la UE. En la medida en que, primero, los nuevos socios se han convertido en un destino importante de la inversión extranjera directa, especialmente la europea, pero también la de otros países desarrollados, y segundo, estén desplazando a España como destino de esa inversión, el resultado obtenido estaría señalando otra dificultad importante para el desarrollo futuro de las exportaciones españolas a sus principales socios comerciales.

VI. CONCLUSIONES

El análisis realizado en este trabajo de los flujos comerciales bilaterales entre los anteriores y los nuevos estados miembros de la UE, y de España en particular, nos proporciona información relevante de cara a predecir el posible impacto comercial de la reciente quinta ampliación de la UE, tanto sobre su conjunto como sobre la economía española:

1. Desde la firma de los primeros acuerdos preferenciales, se viene produciendo un rápido aumento de las relaciones comerciales entre los anteriores

y los nuevos estados miembros, con saldo favorable para los primeros.

2. Pese a que en la última ampliación las diferencias entre los nuevos socios y los estados miembros son mayores que en los casos anteriores, el ajuste comercial entre ellos está teniendo un importante y creciente componente intraindustrial, que aún puede seguir aumentando en los próximos años.

3. Este resultado debe estar positivamente relacionado con el elevado nivel que en pocos años ha alcanzado la inversión extranjera directa recibida por estos países, inversión que, en su mayor parte, proviene además de sus principales socios comerciales de la UE-15.

4. El ajuste comercial de España con estos países presenta rasgos diferenciales respecto a la media de la anterior UE. En primer lugar, sus relaciones comerciales han alcanzado una importancia relativa menor; en segundo lugar, el ajuste comercial está teniendo un menor componente intraindustrial; por último, la presencia en los nuevos estados miembros (NEM) de inversión extranjera directa procedente de España es prácticamente inexistente.

5. En su sector exterior, la economía española no sólo está haciendo un aprovechando muy escaso de las nuevas oportunidades comerciales que representan los mercados de los NEM, sino que los distintos indicadores utilizados en este trabajo señalan que dichos países se están convirtiendo en competidores relevantes por el mercado europeo, principal destino de las exportaciones españolas.

6. Los NEM están disminuyendo sus desventajas comparativas con respecto al resto de la UE, e incluso algunos de ellos están adquiriendo ventaja en sectores muy importantes para la exportación española, como la República Checa y Eslovaquia en el sector de automóviles y partes.

7. Estos países están aproximando la estructura de sus exportaciones con destino a la UE a la estructura de la economía española. Éste es un fenómeno general con todos los NEM y especialmente en el comercio con los principales socios comerciales de España, Francia y Alemania. Este acercamiento estructural es también aplicable a casi todas las ramas de actividad, y especialmente a aquellas de demanda y nivel tecnológico medios en las que España, tradicionalmente, presenta menores desventajas comparativas frente a la UE, y que constituyen la mayor parte de su volumen de exportaciones. Incluso se da la circunstancia de que en algunos sectores de demanda fuerte y tecnología alta, como maquinaria de oficina, ordenadores, etc., están experimentando una mayor especialización que España.

8. El análisis de la naturaleza de los intercambios comerciales intraindustriales entre España y los estados que se han incorporado últimamente a la UE apoya este resultado, ya que se observa que dichos países están mejorando la calidad de sus productos a un mayor ritmo que España. Esta situación cobra mayor relevancia, en cuanto a la competencia que los nuevos socios suponen para las exportaciones españolas, si tenemos en cuenta que las ramas en las que esos países muestran un mayor predominio en las exportaciones de variedades de mayor calidad a las que importan de España son vehículos y partes, y especialmente maquinaria de oficina y otros.

9. Por último, este trabajo ha encontrado evidencia empírica de que los NEM poseen frente a España, en su comercio con el resto de la UE, ventajas asociadas a su mayor proximidad, e incluso, en algunos casos, situación fronteriza con el centro económico de la UE, así como con la fuerte dinámica de las entradas de inversión extranjera directa con destino en dichos países.

Podemos concluir pues que los NEM se han convertido en competidores de España tanto en cuanto destino de la IED como en el papel de proveedores del actual mercado europeo, nuestro principal socio comercial. Además, este proceso no parece que haya concluido todavía. En este sentido, insistiendo en las recomendaciones de trabajos anteriores, sería necesario tomar medidas que permitan mantener el atractivo de la economía española como destino de la IED y medidas que incrementen la productividad de las empresas manufactureras españolas y la calidad de sus productos. Por lo tanto, no debería plantearse la competencia en el mercado de la UE con sus nuevos estados miembros como una competencia vía precios, a través de menores costes salariales, sino como una competencia de calidad y diferenciación de productos. Para conseguir estos objetivos, es fundamental que se tomen, por un lado, medidas dirigidas a animar a las empresas española a aumentar su presencia, tanto comercial como inversora, en los mercados de los países candidatos y, por otro, medidas de política económica que incrementen la dotación de capital humano y de capital tecnológico de la economía española, es decir, medidas destinadas a incrementar la formación (especialmente técnica) de los trabajadores, el acceso a, y el uso de, las nuevas tecnologías de la información y el fomento de las actividades

de I+D, aspectos en los que, a tenor de las distintas clasificaciones internacionales publicadas, España juega un discreto papel, muy por debajo del que le correspondería por el tamaño de su economía.

NOTAS

(*) El autor agradece las ayudas económicas recibidas de los proyectos de investigación SEC2003-00516 de la DGI del MCYT, SEJ 246 de la Secretaría General de Universidades e Investigación (Junta de Andalucía) y de la Fundación BBVA.

(1) BALDWIN y VENABLES (1995) ofrecen una buena revisión de las principales ideas en este campo del análisis económico.

(2) Desde el modelo tradicional de comercio internacional, el de las proporciones factoriales o de Hecksher-Ohlin, a los nuevos modelos de geografía económica (OTTAVIANO y PUGA, 1998 comentan los más importantes hasta la fecha), sin olvidar los modelos de comercio intraindustrial, tanto horizontal (HELPMAN y KRUGMAN, 1985) como vertical (FALVEY y KIERZKOWSKY, 1987).

(3) Véase, por ejemplo, MARTÍN (1995 y 2002), MARTÍN y TURRIÓN (2002 y 2003), MARTÍN y otros (2002), TURRIÓN (2000) y BLANES (2003).

(4) Véase, por ejemplo, TURRIÓN (2000) y MARTÍN y TURRIÓN (2002 y 2003) para el comercio interindustrial, y ATURUPANE y otros (1997 y 1999) para el intraindustrial.

(5) En concreto, este trabajo se refiere a cinco de los países candidatos: la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovenia y Estonia.

(6) Puede encontrarse evidencia empírica acerca del mayor estímulo de la IED sobre el comercio intraindustrial que sobre el interindustrial, por ejemplo, en ATURUPANE y otros (1999) para el comercio entre la UE y los países del Este de Europa, y en BLANES y MARTÍN (2000) para el comercio exterior de España.

(7) Véase, por ejemplo, BRÜLHART y HINE (1999) para varios países europeos, y BLANES y MARTÍN (2000) para España.

(8) Véase, por ejemplo, BRÜLHART y HINE (1999).

(9) Véase MARTÍN y otros (2002), capítulo V.

(10) En media para el período 1992 a 2002 y en logaritmos, la medida de «no centralidad» presenta para cada país los siguientes valores de menor a mayor (más cercanía/lejanía, respectivamente, al centro económico de la UE): Rep. Checa 2,85, Eslovenia 2,91, Eslovaquia 2,96, Hungría 3,03, España 3,10, Lituania 3,18, Letonia 3,18, Malta 3,22, Estonia 3,23 y Chipre 3,44.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, J. E. (1979), «A theoretical foundation for the gravity equation», *American Economic Review*, 69: 106-116.

ATURUPANE, C.; DJANKOV, S., y HOEKMAN, B. (1997), «Determinants of intra-industry trade between East and West Europe», *CEPR Discussion Paper Series*, n.º 1721.

— (1999), «Horizontal and vertical intra-industry trade between Eastern Europe and the European Union», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 135 (1): 62-81.

BALASSA, B. (1966), «Tariff reductions and trade in manufactures among the industrial countries», *The American Economic Review*, 56: 466-473.

BALDWIN, R., y VENABLES, A. (1995), «Regional economic integration», en GROSSMAN, G. M., y ROGOFF, K. (eds.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Elsevier, Amsterdam.

BERGSTRAND, J. H. (1985), «The gravity equation in international trade: Some microeconomic foundations and empirical evidence», *The Review of Economics and Statistics*, 67: 474-481.

BLANES, J. V. (2003), «Repercusiones comerciales de la quinta ampliación de la Unión Europea», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, 809: 51-71.

BLANES, J. V., y MARTÍN, C. (2000), «The nature and causes of intra-industry trade: Back to the comparative advantage explanation? The case of Spain», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 136 (3): 423-441.

BRÜLHART, M. (1994), «Marginal intra-industry trade: Measurement and relevance for the pattern of industrial adjustment», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 130: 600-613.

BRÜLHART, M., y HINE, R. C. (eds.) (1999), *Intra-Industry Trade and Adjustment. The European Experience*, Macmillan, Londres.

DEARDORFF, A. (1998), «Determinants of bilateral trade: Does gravity work in a neoclassical world?», en FRANKEL J. (ed.), *The Regionalization of the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press.

FALVEY, R. E., y KIERZKOWSKI, H. (1987), «Product quality, intra-industry trade and (im) perfect competition», en KIERZKOWSKI, H. (ed.) (1987), *Protection and Competition in International Trade: Essays in Honor of W. M. Corden*, Blackwell, Oxford.

HAMILTON, C., y KNIEST, P. (1991), «Trade liberalisation, structural adjustment and intra-industry trade: A note», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 127 (2): 356-367.

HELPMAN, E., y Krugman, P. R. (1985), *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and International Economy*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

KRUGMAN, P. R. (1991), *Geografía y Comercio*, Antoni Bosch Editor, Barcelona.

MARKUSEN, J. R. (1995), «The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade», *Journal of Economic Perspectives*, 9 (2): 169-189.

MARTÍN, C. (1995), «El impacto comercial de los acuerdos de la UE con los Países del Este», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 63: 269-284.

— (2002), «Las principales repercusiones económicas de la ampliación de la UE desde la óptica de España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 91: 202-216.

MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA-RIVERO, S., y VELÁZQUEZ, F. J. (2002), *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Colección de Estudios Económicos, n.º 27.

MARTÍN, C., y TURRIÓN, J. (2003), «The trade impact of the integration of the Central and Eastern European Countries on the European Union», *Journal of Economic Integration*, 18 (2): 288-306.

— (2002), «Impacto comercial de la integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea», *Información Comercial Española*, 796: 97-106.

MARTÍN, C., y VELÁZQUEZ, F. J. (2000), «Determinants of net trade flows in the OECD: new evidence with special emphasis on the case of the former communist members», Grupo de Economía Europea, *Working Paper*, n.º 4/2000.

OTTAVIANO, G., y PUGA, D. (1998), «Agglomeration in the global economy: A survey of the "New Economic Geography"», *The World Economy*, 21 (6): 707-731.

TURRIÓN, J. (2000), «El comercio de España con los países de Europa Central y oriental: Análisis de su contenido Factorial», *Información Comercial Española*, 786: 103-114.

EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN EN LOS FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA

EL POSIBLE DESPLAZAMIENTO DE LAS INVERSIONES RECIBIDAS POR ESPAÑA

Jaime TURRIÓN (*)

RCU El Escorial-María Cristina

Resumen

En el presente artículo se examina la presencia de la inversión extranjera directa en los nuevos socios de la UE y si ésta está desplazando a la de algunos antiguos miembros de la Unión más periféricos, como España. Los resultados indican que las empresas multinacionales han elegido como destinos primordiales países del Centro y el Este de Europa, dejando de instalarse en el Sur y el Oeste. Además, las empresas multinacionales que han decidido localizarse en los PECO desarrollan actividades con un contenido tecnológico cada vez mayor, aunque todavía predominan las intensivas en mano de obra. Parece que detrás del desvío de inversiones está la favorable localización de estas economías, su excelente dotación de capital humano, unos costes laborales bajos y otras variables cualitativas que las hacen muy atractivas.

Palabras clave: nuevos socios comunitarios, países del Este, inversión extranjera directa, desvío de la inversión, España.

Abstract

In this article we examine the presence of foreign direct investment in the new members of the EU and whether this is displacing it from some older, more peripheral members of the Union such as Spain. The results show that the multinational companies have chosen the Central and Eastern European countries as their main destinations and have ceased to set up in the South and West. In addition, the multinational companies that have decided to locate in the CEECs carry on activities with an increasingly higher technological content, even though labour-intensive enterprises still predominate. It seems that the underlying reason for the diversion of investments is the favourable location of these economies, their excellent human capital endowment, low labour costs and other qualitative variables that make them highly attractive.

Key words: new community members, Eastern countries, foreign direct investment, investment diversion, Spain.

JEL classification: F02, F10, F15, F23.

I. INTRODUCCIÓN

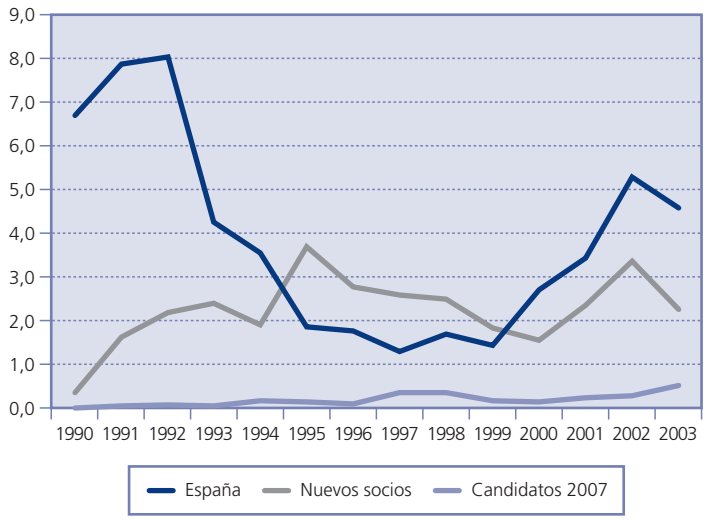
En mayo de 2004 la Unión Europea (UE) culminó su quinta ampliación, esta vez dirigida hacia el Centro y el Este de Europa. Este proceso de integración europea ha sido el de mayor envergadura en la historia de la UE, al suponer un incremento de más de 75 millones de habitantes y del 23 por 100 de la superficie, rozando casi la escala continental. A diferencia de los anteriores procesos de ampliación, este quinto episodio ha supuesto una mayor reducción en renta per cápita, al disminuir ésta en un 9,1 por 100 (1).

Como cualquier proceso de integración económica, la preparación para los nuevos socios ha supuesto un esfuerzo considerable en cuanto a las negociaciones en los capítulos necesarios tanto para cumplir con el acervo comunitario como con la requerida estabilización económica necesaria para reducir los grandes diferenciales que anteriormente existían (2). Por otro lado, la ampliación de la UE hacia el Este ha traído consigo un nuevo empuje en la recepción de inversión extranjera, cuyos destinatarios han sido no sólo los países que ahora se integran, sino también los antiguos socios, aunque bien es cierto que esta ola de inversiones ha coincidido con la puesta en marcha de la tercera fase de la UEM. Ahora bien, los países del Este y Centro de Europa (PECO) ya abrieron sus puertas a la entrada de multinacionales durante el período de transición, a partir de la firma de los acuerdos europeos a mediados de los noventa, y han alcanzado cuotas de penetración del capital extranjero semejantes a las de la Europa Comunitaria.

Esta entrada masiva de inversiones en los nuevos socios ha traído consigo importantes beneficios para sus economías, fundamentalmente por la modernización de sus estructuras productivas. Evidentemente, lo que para estas economías pueden ser generosos beneficios, para otras —las economías más periféricas de la Unión— pueden ser importantes costes, dada la dificultad para competir con ellos, sobre todo considerando sus indudables ventajas de localización para abastecer los mercados centrales de Europa.

Precisamente, estos costes derivados del último proceso de ampliación de la UE son los que en este artículo se intentarán analizar para la economía española que, a priori, es una de las que se verán más afectadas por su carácter periférico y por el tipo de atractivos que exhibía con anterioridad para la atracción de multinacionales. Para ello, en el apartado II se realiza un breve repaso sobre la evolución de la inversión extranjera directa (IED), así como sobre su patrón sectorial en España y en los nuevos socios. A continuación (apartado III) se analizan los principales efectos que

GRÁFICO 1
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA RECIBIDA EN LOS NUEVOS SOCIOS Y ESPAÑA COMO PORCENTAJE DE LA IED MUNDIAL, 1990-2003



tendrá la ampliación sobre el patrón geográfico y sectorial de los flujos de inversión extranjera directa, con especial atención a los efectos sobre la economía española. En el apartado IV, se repasarán los factores que, a priori, son los que hacen que los nuevos y futuros socios de la UE sean economías tan atractivas para las empresas multinacionales. Finalmente, el artículo se cierra con un resumen y las principales conclusiones alcanzadas.

II. LA PRESENCIA DE LAS MULTINACIONALES EN ESPAÑA Y EN LOS NUEVOS SOCIOS

En la última década, la estructura de los flujos de inversión extranjera directa en la antigua Unión Europea y en los nuevos socios ha cambiado sustancialmente. Antes de la desintegración del bloque socialista del Este de Europa, la IED emitida por la UE y otros países desarrollados iba dirigida bien hacia este mismo grupo de países o bien llevaba por destino economías donde existían actividades clave para el desarrollo de las estrategias de las empresas multinacionales. Con la caída del Muro de Berlín y la escisión de muchas regiones de antiguas economías centralizadas, los países desarrollados, y fundamentalmente los europeos, empezaron a fijarse en esas nuevas economías emergentes situadas estratégicamente en el corazón de Europa. Esto ha generado que en los últimos años un flujo importante de la IED se haya dirigido a estas nuevas economías de mercado.

Evidentemente, esta reestructuración en las estrategias de las multinacionales no se centró exclusivamente en la inversión en estas nuevas economías emergentes, sino que llevó consigo un desplazamiento dentro de la UE de la inversión extranjera directa (3). Como se puede observar en el gráfico 1, desde comienzos de los noventa ha existido un despliegue de filiales de multinacionales de los Quince en la mayoría de los PECO, lo que ha incrementado su cuota en la IED recibida total. Este fuerte incremento fue alentado por las medidas liberalizadoras contenidas en los acuerdos europeos firmados por estos países a comienzos de la década, y se hizo más intenso dadas las ventajas de localización con que contaban. Por el contrario, en el caso de España hubo una importante caída en el monto de inversiones recibidas, sobre todo en la primera mitad de los noventa. Sin embargo, en el momento en que se formó la Unión Económica y Monetaria (UEM), se produjo un *boom* inversor, lo que originó que la cuota española sobre la IED mundial se recuperara, como es de esperar con cualquier proceso de integración como el que ocurrió en la UE en esas fechas.

De hecho, algo habitual en los procesos de integración económica internacionales es el incremento de los flujos de inversión extranjera directa. En el caso concreto de la UE, tanto la incorporación de nuevos socios como la constitución del Mercado Único y de la UEM han supuesto un fuerte impulso a estos flujos (Martín y Velázquez, 1997; EUROSTAT, 2000 y UNCTAD, 2003).

Esta fuerte entrada motivada por los acuerdos europeos ha generado que, durante la década de los noventa, los nuevos socios de la UE hayan alcanzado unas altas tasas de penetración del capital extranjero sobre el PIB. Como se muestra en el cuadro n.º 1, durante esa década el *stock* de IED sobre PIB creció a una tasa superior al 20 por 100 anual —frente al 9 y 6 por 100 en la UE y en España respectivamente—, siendo los países más dinámicos —Polonia, Eslovaquia, Estonia, Hungría y la República Checa— los que han acumulado el grueso de dicha inversión. Este fuerte crecimiento ha

CUADRO N.º 1

PENETRACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LOS NUEVOS Y FUTUROS SOCIOS DE LA UNIÓN EUROPEA

STOCK *DE INVERSIÓN EXTRANJERA RECIBIDA SOBRE PIB*

	1990-1995	*1996-1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*TMAA 1990-2003*
Nuevos socios	**6,55**	**18,56**	**29,60**	**31,35**	**36,91**	**35,03**	**20,62**
Malta	20,35	33,88	66,50	69,90	54,40	63,50	9,25
Chipre	15,78	22,45	40,50	46,40	47,90	44,20	8,45
Eslovaquia	2,65	9,10	18,50	23,20	32,20	31,50	37,53
República Checa	9,33	22,35	42,10	47,40	55,30	48,00	21,30
Estonia	8,52	31,63	51,40	56,40	65,00	77,60	35,47
Hungría	12,33	40,83	49,30	45,00	55,30	51,80	30,06
Letonia	13,36	23,40	29,10	30,40	32,80	35,10	5,32
Lituania	5,86	13,48	20,90	22,50	28,10	27,20	13,41
Polonia	2,52	11,55	20,60	22,20	25,00	24,90	44,93
Eslovenia	6,75	11,90	15,30	13,30	18,70	15,60	12,43
Candidatos 2007	**1,26**	**9,69**	**17,61**	**19,36**	**20,26**	**24,92**	**41,07**
Bulgaria	2,22	11,95	17,90	20,30	22,60	29,10	36,70
Rumanía	1,02	8,90	17,50	19,00	19,40	23,40	44,24
Unión Europea (15)	**11,88**	**17,20**	**28,50**	**30,80**	**34,60**	**32,80**	**8,84**
España	15,90	18,70	25,70	28,20	35,90	27,40	6,03

STOCK *DE INVERSIÓN EXTRANJERA RECIBIDA SOBRE POBLACIÓN*

	1990-1995	*1996-1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*TMAA 1990-2003*
Nuevos socios	**200**	**828**	**1.315**	**1.534**	**2.048**	**2.341**	**32,99**
Malta	1.453	3.078	6.087	6.458	5.330	6.249	12,89
Chipre	1.743	2.982	5.174	6.048	6.837	7.919	13,76
Eslovaquia	190	448	536	482	764	797	16,26
República Checa	346	1.208	2.107	2.650	3.769	4.022	30,09
Estonia	182	1.125	1.928	2.312	3.105	4.801	53,93
Hungría	484	1.870	2.240	2.291	3.533	4.236	39,71
Letonia	114	575	878	990	1.176	1.428	28,47
Lituania	51	382	667	766	1.148	1.436	36,07
Polonia	70	483	886	1.078	1.253	1.365	60,71
Eslovenia	509	1.216	1.455	1.306	2.060	2.149	16,43
Candidatos 2007	**17**	**154**	**285**	**343**	**423**	**601**	**44,79**
Bulgaria	30	170	276	348	465	650	35,21
Rumanía	12	148	289	341	407	584	55,39
Unión Europea (15)	**2.443**	**3.928**	**5.987**	**6.444**	**7.623**	**8.722**	**11,39**
España	2.208	2.802	3.630	4.104	5.827	5.644	9,69

Fuentes: UNCTAD, AMECO, y elaboración propia.

ocasionado que muchos de estos países hayan alcanzado, e incluso superado, el grado de penetración de la media comunitaria —UE15 = 33 por 100—, llegando a valores de hasta el 78 por 100 del PIB, como es el caso de Estonia. Obviamente, este país es el caso más llamativo, aunque existen otros países, como Malta, Hungría y la República Checa, que también poseen importantes tasas de penetración, al alcanzar valores del 63, 52 y 48 por 100, respectivamente. Por esta circunstancia, muchos analistas aventuraron que estas economías habían alcanzado su tope en cuanto a la penetración del capital extranjero. Sin embargo, como se señala en Velázquez (2004) y Turrión y Velázquez (2004), esta afirmación es muy prematura y arriesgada, dado que estos países todavía tienen PIB muy inferiores a los que les corresponden por su tamaño. En consecuencia, si se mide la penetración del capital extranjero en relación con la población, se puede comprobar que las diferencias entre los nuevos socios y la UE-15 son notables, y todos los PECO se encuentran muy por debajo de la media comunitaria. Para hacerse una idea de su escasa penetración, en media, estos países se si-

túan en torno al 30 por 100 de la media comunitaria y el 40 por 100 de la economía española.

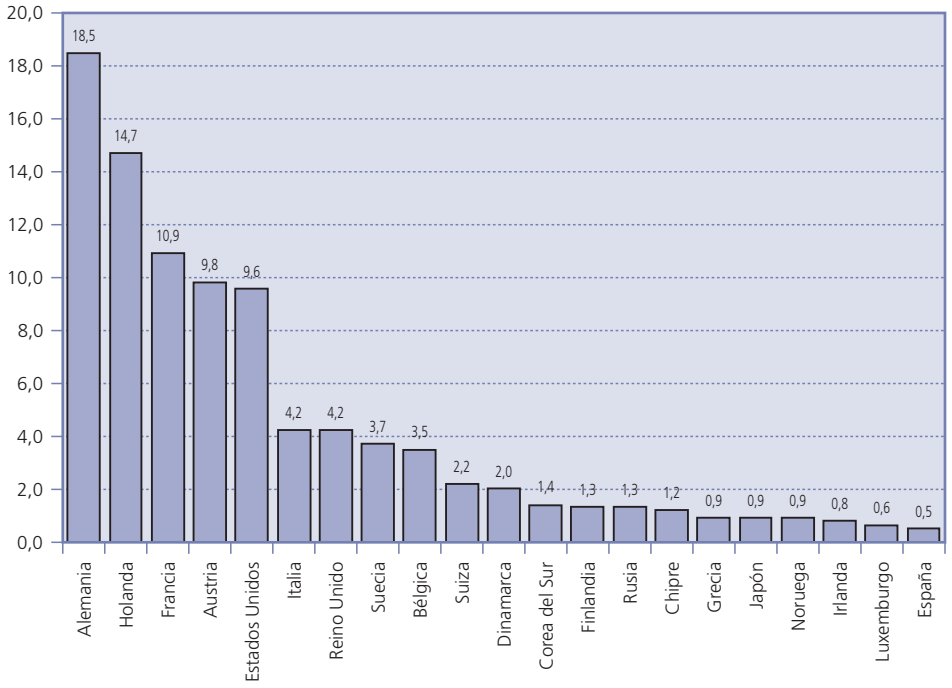
Evidentemente, las diferencias entre el ritmo y los grados en la penetración del capital extranjero alcanzados por los distintos países del Este están en consonancia con los procesos de privatización llevados a cabo en esas economías. Como se evidencia en Velázquez (2004) o en BERD (2004), los países que iniciaron más tempranamente sus procesos de privatización han alcanzado mayores grados de penetración, al basar dichos procesos en la venta de participaciones a multinacionales extranjeras, que aprovecharon la oportunidad brindada para tomar posiciones estratégicas en estos mercados. De hecho, existe una fuerte correlación entre los ingresos recibidos por privatizaciones y el grado de penetración alcanzado.

Una vez descrita la trayectoria agregada de los flujos de IED, es conveniente examinar el origen de las empresas multinacionales y en qué sectores se han concentrado. Como se muestra en el gráfico 2, han sido las multinacionales de las economías más próximas, y fundamentalmente las pertenecientes a la UE, las que se han posicionado en estos mercados, siendo Alemania (18,5 por 100), Holanda (14,7 por 100), Francia (10,9 por 100) y Austria (9,8 por 100) los países que más presencia tienen en el conjunto de los nuevos socios. También destaca Estados Unidos, con una importante presencia en estas economías. Si además se analiza la penetración en cada uno de los PECO, se ve claramente que la proximidad geográfica juega un papel importante (cuadro n.º 2). Efectivamente, además de la presencia de los países anteriormente mencionados en los nuevos socios más cercanos, se puede evidenciar que en los países bálticos este papel ha sido jugado por Suecia, Finlandia y Dinamarca.

Evidentemente, la lejanía de estos mercados de la economía española no explica su escasa presencia, ya que hay economías más pequeñas y alejadas de estos países, como el caso de Irlanda, que tienen una mayor presencia. Las razones de esta situación son muy diversas y hay numerosos trabajos que las mencionan. Entre las características que hacen que España no invierta en estos países resaltan, entre otras, la cercanía cultural y el idioma (4).

En relación con el patrón sectorial (cuadro n.º 3), lo primero que destaca es la preponderancia de la IED recibida en el sector servicios, con un 54 por 100 del total de IED recibida en los últimos

GRÁFICO 2
PRINCIPALES INVERSORES EN LOS NUEVOS SOCIOS DE LA UE Y EN BULGARIA Y RUMANÍA, 2001



CUADRO N.º 2

PRINCIPALES INVERSORES EN LOS PECO POR PAÍS RECEPTOR HASTA 2001

PAÍS RECEPTOR	*PAÍSES EMISORES*				
	1	*2*	*3*	*4*	*5*
Bulgaria	Alemania (19,3)	Estados Unidos (12,0)	Reino Unido (11,0)	Chipre (9,6)	Rusia (6,7)
Eslovaquia	Alemania (28,5)	Holanda (24,3)	Austria (14,5)	Estados Unidos (6,9)	República Checha (5,8)
Eslovenia	Austria (45,6)	Alemania (12,5)	Francia (10,7)	Italia (5,4)	Estados Unidos (3,9)
Estonia	Suecia (39,4)	Finlandia (25,8)	Estados Unidos (9,9)	Holanda (4,2)	Dinamarca (3,5)
Hungría	Alemania (25,8)	Holanda (22,5)	Austria (12,2)	Estados Unidos (8,2)	Francia (6,5)
Letonia	Estados Unidos (12,6)	Alemania (11,4)	Dinamarca (10,8)	Suecia (9,2)	Noruega (6,9)
Lituania	Dinamarca (18,6)	Suecia (16,2)	Estonia (10,1)	Alemania (9,2)	Estados Unidos (8,3)
Polonia	Francia (19,2)	Estados Unidos (14,7)	Alemania (13,4)	Holanda (8,6)	Italia (6,6)
República Checa	Holanda (30,1)	Alemania (25,5)	Austria (11,1)	Estados Unidos (6,5)	Bélgica (4,8)
Rumanía	Holanda (14,3)	Alemania (9,6)	Francia (8,5)	Estados Unidos (8,0)	Chipre (6,8)

Fuentes: UNCTAD, FMI, y elaboración propia.

seis años. Obviamente, éste es un rasgo que está en consonancia con el grado de desarrollo de las economías. No en vano, en los países del Centro y Este de Europa las privatizaciones que se han llevado a cabo han sido fundamentalmente en sectores como el financiero, empresas de abastecimiento como gas, luz y agua, y en sectores como las comunicaciones y el transporte.

Para los PECO, el sector terciario es seguido con un 26 y un 20 por 100 por el sector primario (5) y el manufacturero, respectivamente. Sin embargo, en la UE y en España el sector primario es un sector minoritario, mientras que el manufacturero es el principal destino de la IED tras los servicios.

Si se realiza un análisis más desagregado de los sectores manufactureros, se pueden observar algunos rasgos importantes sobre la estructura de la IED en los antiguos candidatos. Pues bien, dentro de este grupo, es el sector de la alimentación el que mayor peso tiene en la IED recibida, seguido por algunos sectores con un contenido tecnológico medio-alto, como son la industria química, el sector de aparatos de radio y telecomunicaciones y el de vehículos de motor, que ha alcanzado un peso importante en los últimos años.

Sin embargo, en el caso de España se observa una tendencia opuesta en la IED recibida en estos sectores, ya que ha disminuido su importancia relativa. En efecto, los sectores con un contenido tecnológico medio-bajo son los que tienen un mayor peso en su conjunto. Por tanto, podría estar sucediendo un proceso de sustitución de inversiones en España por inversiones en los nuevos socios y, lo que es más grave, esta sustitución de IED podría estar empujando a la economía española a especializarse en sectores con un contenido tecnológico menor, mientras que los de mayor contenido tecnológico se sitúan en aquellos países. Pues bien, esto es lo que se analizará en el siguiente apartado.

III. EL EFECTO DE DESVIACIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA INTERNA EN LA UE AMPLIADA

En el apartado II se ha señalado que en España se podría estar produciendo un efecto de desvío de inversiones a partir de la apertura de las nuevas economías del Este. Hasta hace bien poco, numerosos trabajos afirmaban justo lo contrario: que la incorporación de estas economías a la UE no traería consigo un efecto desvío de inversiones (Galego y otros, 2002; Buch y otros, 2001, y Brenton y otros, 1999). Sin embargo, la impresión generalizada en países como España, Portugal y Grecia es que este desvío de inversiones se está produciendo, sobre todo a partir del anuncio de algunas multinacionales del abandono de nuestro país y su implantación en algunos nuevos socios (6). De hecho, en un trabajo reciente elaborado por Velázquez (2004), donde se analiza el efecto de la ampliación de la UE sobre la inversión extranjera directa, ya se señala que se está produciendo un efecto de desvío de inversiones. En concreto, si se analizan la evolución de las cuotas de inversión extranjera recibida en los períodos 1990-1992 y 1999-2001, se puede observar que se está produciendo un desvío de inversión desde el Sureste hacia el Noroeste de Europa (cuadro n.º 4).

En este cuadro se aprecia que en este proceso de relocalización de la IED en la UE hay un grupo de claros ganadores, como Alemania,

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN RECIBIDA EN LA UNIÓN EUROPEA, 1990-2002

	NUEVOS SOCIOS		*CANDIDATOS 2007*		*UNIÓN EUROPEA-15*		*ESPAÑA*	
	1990-1996	*1997-2002*	*1990-1996*	*1997-2002*	*1990-1996*	*1997-2002*	*1990-1996*	*1997-2002*
Sector primario	**31,5**	**26,2**	**59,7**	**58,7**	**7,3**	**3,5**	**0,8**	**1,7**
Manufacturas	**21,4**	**20,4**	**27,6**	**25,4**	**24,8**	**17,7**	**37,1**	**6,7**
Alimentación, bebidas y tabaco	5,5	4,3	1,8	1,8	4,0	1,3	9,7	-2,2
Textiles, vestido, cuero y calzado	0,9	0,7	0,2	0,4	0,5	0,7	1,9	0,4
Papel, artes gráficas y edición	0,5	2,0	3,0	2,7	1,5	1,3	3,1	2,4
Coquefación, productos refinados del petróleo y combustibles nucleares	0,1	0,2	2,1	2,1	2,8	2,0	0,0	0,0
Productos químicos	2,2	2,0	3,8	3,4	3,5	2,3	7,6	1,7
Artículos de caucho y materias primas	3,5	2,3	0,0	0,0	1,5	1,1	1,0	0,2
Productos metálicos	0,5	1,2	4,0	3,9	3,9	3,6	3,0	3,0
Maquinaria	1,2	1,1	3,0	2,6	2,4	1,9	0,6	0,3
Maquinas de oficina y ordenadores	0,2	0,1	1,2	1,1	0,8	0,0	0,2	-1,6
Aparatos de radio, TV y telecomunicaciones	3,6	2,5	8,5	7,4	2,4	2,3	2,1	-1,1
Vehículos de motor	-0,1	2,0	0,0	0,0	1,3	1,0	7,3	3,7
Otro material de transporte	3,4	1,9	0,0	0,0	0,1	0,4	0,4	0,0
Electricidad, gas y agua	**2,0**	**2,8**	**6,7**	**5,9**	**2,6**	**1,9**	**0,8**	**4,1**
Construcción	**1,5**	**0,9**	**2,3**	**2,3**	**1,0**	**0,4**	**1,8**	**7,0**
Servicios	**47,1**	**53,4**	**12,8**	**15,8**	**67,9**	**78,7**	**62,1**	**91,6**
Comercio y reparaciones	12,7	11,4	7,2	6,9	7,9	5,2	21,7	7,0
Hoteles y restaurantes	0,4	0,4	0,6	0,6	0,7	0,2	2,8	1,9
Transporte y comunicaciones	10,4	13,0	0,5	1,3	1,2	10,3	3,2	47,3
Intermediación financiera	12,7	19,1	3,9	5,9	37,3	39,8	14,6	12,8
Servicios a las empresas y actividades inmobiliarias	9,8	8,6	0,6	0,9	16,8	22,1	18,0	18,3
Otros servicios	1,1	0,9	0,1	0,2	3,9	1,1	1,8	4,5
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuentes: EUROSTAT, UNCTAD, y elaboración propia.

Polonia, Austria, Suecia y Finlandia, entre otros, mientras que existe otro grupo de claros perdedores, como son los países más periféricos —España, Portugal y Grecia—, e incluso otros países del Sureste de Europa como Italia, Francia y el Reino Unido. Lo que se evidencia en este análisis es que los ganadores de este proceso no sólo han sido los nuevos socios, sino que también países centrales que ya eran socios de la UE-15 han ganado en este proceso de reestructuración productiva. Por otro lado, entre los perdedores también se encuentran nuevos socios de la UE, tales como Hungría y Eslovenia.

Este sencillo análisis es muy clarificador en cuanto a la relocalización de las multinacionales dentro de la nueva Unión Europea. De todas formas, este proceso de reestructuración de la localización empresarial ni es sencillo ni se produce de una vez por todas, sino que su proceso se distribuye en el tiempo. De hecho, a medida que cambien las condiciones económicas y estructurales de los países de la UE ampliada, la localización de las empresas multinacionales podría verse de nuevo afectada.

Hasta ahora, se ha evidenciado el posible desplazamiento hacia el Centro y Este de Europa de la IED total recibida, pero a escala sectorial no tiene por qué ocurrir lo mismo. Para analizar el desplazamiento de las multinacionales en el plano sectorial, se ha seguido el procedimiento propuesto por Velázquez (2004). Para efectuar este análisis, se ha llevado a cabo una minuciosa labor en la depuración de los datos sectoriales de inversión extranjera directa durante el período 1990-2002. Los datos se han extraído de la base de datos *NewChronos Databank*, elaborada por EUROSTAT en su apartado sobre inversión extranjera directa recibida por sectores. Para completar la multitud de huecos existentes en esta base para algunos países y sectores, se ha utilizado la información aportada por la UNCTAD en sus informes de país, donde se ofrecen datos de IED recibida por sectores. Además, para los países en los cuales esta infor-

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS QUE SUPONE LA INVERSIÓN RECIBIDA POR CADA PAÍS SOBRE LA TOTAL RECIBIDA POR LA UE-25

País	*Cuota 1990-1995 (a)*	*Cuota 1996-2001 (b)*	*(b)/(a)*	*Cuota 1999-2001/ Cuota 1990-1992*
Ganadores:				
Lituania	0,03	0,12	4,59	19,27
Alemania	4,70	14,64	3,11	7,39
Bulgaria	0,06	0,16	2,58	3,48
Irlanda	1,28	2,94	2,30	2,09
Bélgica/Luxemburgo	10,98	21,54	1,96	2,20
Finlandia	0,83	1,46	1,75	2,65
Rumanía	0,18	0,30	1,66	4,02
Eslovaquia	0,17	0,23	1,39	2,11
Polonia	1,57	1,86	1,18	3,32
Letonia	0,09	0,10	1,15	4,85
Se quedan igual:				
Dinamarca	2,73	2,99	1,10	2,19 (g)
Holanda	9,05	9,41	1,04	0,94
Suecia	6,16	5,97	0,97	1,72 (g)
República Checa	1,06	1,02	0,96	1,49 (g)
Austria	1,42	1,32	0,93	1,06
Reino Unido	19,62	17,58	0,90	0,62 (p)
Perdedores:				
Estonia	0,12	0,10	0,81	2,20 (g)
Eslovenia	0,11	0,07	0,65	0,65
Francia	18,30	9,85	0,54	0,50
Italia	4,25	2,02	0,48	0,43
Portugal	1,95	0,94	0,48	0,29
España	12,07	4,55	0,38	0,28
Hungría	2,09	0,56	0,27	0,27
Grecia	1,18	0,24	0,20	0,14

Fuente: Velázquez (2004).

mación no estaba disponible en ninguna de las dos bases anteriores, se ha acudido a fuentes estadísticas nacionales tales como oficinas estadísticas, bancos centrales o agencias de inversión. Aun así, para algunos países como Bélgica, Francia, Grecia y Malta no se ha encontrado información desagregada, y para Luxemburgo e Irlanda esta información sólo está desagregada para algunos sectores (7). Para España se ha utilizado el Registro de Inversiones Extranjeras, que facilita esta información con un nivel de desagregación bastante aceptable (8).

Por otro lado, los sectores se han agrupado en función de su contenido tecnológico según la OCDE (2001). En el caso de los sectores manufactureros, se han agregado en: actividades de tecnología alta, actividades de tecnología media-alta, actividades de tecnología media-baja y actividades de tecnología baja. En cuanto a las actividades de servicios, esta clasificación se hace en función de si las actividades están basadas o no en el conocimiento. Para el lector interesado, en el apéndice I se incluyen los sectores que están en cada una de estas agrupaciones (9).

El análisis a escala sectorial se ha realizado del siguiente modo. En primer lugar, se han agregado los flujos de IED para los períodos 1990-1996 y 1997-2002. Se han escogido estos dos períodos temporales porque es sólo a partir de 1996 cuando todos los países ya habían firmado sus acuerdos de integración con la UE y, por tanto, el proceso de integración se hizo mucho más creíble (10). A continuación, se ha calculado para esos dos períodos la cuota de inversión en cada sector respecto del total de inversión recibida en la UE ampliada. Para finalizar, se ha calculado la tasa de variación entre estos dos períodos para ver si ese peso relativo ha variado durante ese tiempo. Como es un ejercicio de suma-cero, un aumento en la cuota de un país significa que la inversión se ha redirigido hacia esa localización abandonando previamente otra; por el contrario, si disminuye quiere decir que ese país

esta perdiendo inversión en ese sector a favor de otro país.

Pues bien, los resultados de ese sencillo ejercicio se muestran en el gráfico 3. De los mapas que el gráfico contiene se pueden extraer bastantes conclusiones sobre la dinámica de la IED, aunque aquí se ofrecerán sólo las más interesantes. En primer lugar, la Europa más meridional se caracteriza por que los únicos sectores en los que han conseguido atraer a las empresas multinacionales son el sector primario, el de la construcción y el de las actividades energéticas. Sin embargo, en los sectores manufactureros y de servicios, las grandes empresas multinacionales han decidido trasladarse a otras localizaciones quizá más interesantes para sus objetivos globales, como por ejemplo el Centro y Este de Europa (11).

En segundo término, las empresas más intensivas en tecnología han decidido trasladar sus plantas de producción básicamente al Noreste de Europa: Alemania, Finlandia, Polonia, Lituania y Eslovaquia. Es cierto que algunos de los países mencionados también han perdido presencia internacional en algunos de estos sectores, pero en términos globales el efecto es positivo. Éste es un claro ejemplo de que para las empresas multinacionales es muy importante el aprovechamiento de las economías de escala y de aglomeración que existen en muchas de estas economías. Además, para el caso de muchos países del Este de Europa, se está aprovechando su relativa facilidad para la absorción de tecnología, fundamentalmente por la gran cualificación de su mano de obra, como se describirá en el siguiente apartado. Precisamente, en los informes del BERD y del World Economic Forum sobre competitividad y desarrollo de los países ya se hace mención a este hecho (BERD, 2004, y WEF, 2003).

Por otro lado, es lógico que las empresas manufactureras más intensivas en mano de obra, y por tanto menos basadas en alta tecnología, se posicionen en aquellas regiones que posean mayor abundancia de ese factor, y además a un coste menor. Son precisamente las economías del Este las que reúnen estas características, al tener una mano de obra abundante, cualificada y con un coste laboral que supone el 20 por 100 de la UE de los quince. Además de estas características, estas economías tienen la suerte de que se encuentran muy próximas al corazón de Europa.

Por último, y en relación con el sector servicios, parece que las empresas dedicadas a actividades basadas en el conocimiento han decidido trasladarse a países como Reino Unido, Finlandia, Suecia, Holanda y Lituania, todos ellos situados en el Norte de Europa. Por otro lado, las empresas de servicios multinacionales que no basan su producción en el conocimiento han decidido trasladarse al Centro de Europa.

En resumen, las empresas más intensivas en tecnología o basadas en el conocimiento han decidido localizar sus plantas de producción o su empresa matriz en el Noreste de Europa, dado que los conocimientos requeridos para este tipo de actividades son mayores en esas localizaciones y es más favorable la relación coste laboral-capital humano para este tipo de empresas. Sin embargo, las empresas más intensivas en mano de obra han elegido los nuevos socios, dado que son los países con menos costes de la UE-25 y tienen unas ventajas de localización muy favorables para dichas actividades. Por el contrario, las economías más alejadas del Centro de Europa han perdido peso en estos sectores.

Este proceso de relocalización de las empresas multinacionales en la nueva Europa no es sino el reflejo de que hay algunos factores que hacen atractivo e interesante para estas empresas su localización en esas economías. De hecho, del análisis anterior se desprende que los países más favorecidos en este proceso han sido los nuevos socios de la UE, dado que las empresas intensivas en tecnología o en mano de obra se han localizado en ellos, mientras que los países del Sur de Europa, y en concreto España, han perdido importancia en todos los sectores manufactureros y de servicios. Pues bien, en el siguiente apartado se van analizar los factores que hacen atractivas estas economías y por qué España no es capaz de competir con ellas.

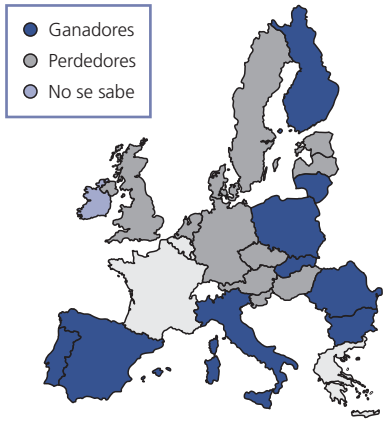
IV. ¿POR QUÉ SON TAN ATRACTIVOS LOS NUEVOS SOCIOS DE LA UE PARA LAS MULTINACIONALES EXTRANJERAS?

En los últimos años, la literatura sobre los determinantes de la inversión extranjera directa ha proliferado, y se han caracterizado numerosos factores que hacen atractivas unas determinadas localizaciones frente a otras. De estos trabajos, un gran número se han centrado en los determinantes de dicha inversión en los países del Centro y Este de Europa, dado el gran volumen de inversión recibida por estos países en la última década (12).

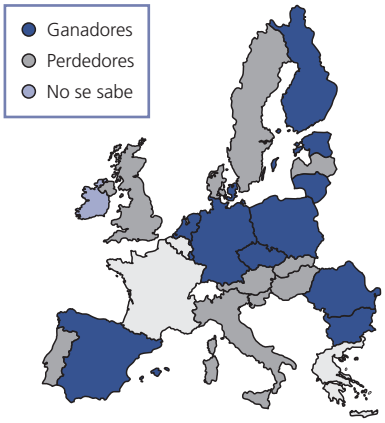
En todos estos trabajos se señala como un factor fundamental y clave para la inversión en un país la proximidad geográfica entre el país inversor y el receptor de IED.

GRÁFICO 3
GANADORES Y PERDEDORES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA UE-27

Sector primario

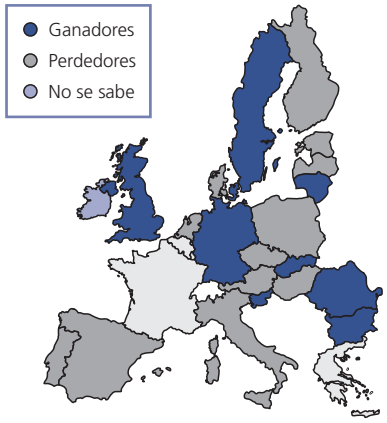


Actividades energéticas



Actividades de tecnología alta

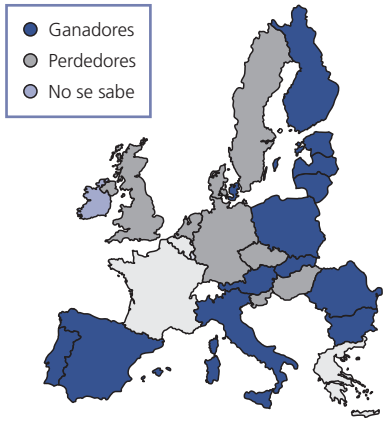
Actividades de tecnología media-alta



Actividades de tecnología baja

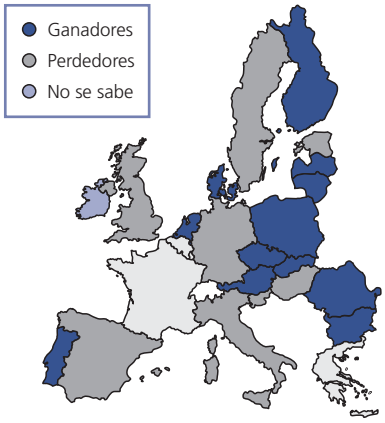
Actividades de tecnología media-baja

Sector de la construcción



Actividades basadas en el conocimiento

Actividades no basadas en el conocimiento



En efecto, si se examina el cuadro número 5, donde se presenta la distancia aérea entre las distintas capitales respecto al centro económico europeo, se puede observar cómo los nuevos socios de la UE se encuentran muy cerca de dicho punto, mientras que los países más alejados son precisamente los tres países cohesión (13): España, Portugal y Grecia. Este hecho es uno de los factores que podrían explicar la causa de que estas economías estén siendo abandonadas por las empresas multinacionales, y fundamentalmente por las manufactureras (14).

Otros factores señalados en la literatura económica son la cercanía cultural, el habla de algún idioma común y el conocimiento de idiomas extranjeros. Evidentemente, en estos ítems las economías como la española o la portuguesa también se encuentran en una posición desalentadora respecto a los nuevos socios de la Unión. En cuanto a la cercanía cultural, es evidente que la economía española y la portuguesa tienen escasos vínculos culturales con el resto de Europa, mientras que los nuevos socios de la UE comparten cierta identidad cultural e histórica común. En cuanto al dominio de idiomas, es sorprendente la facilidad con la que los ciudadanos de estos países son capaces de aprender idiomas extranjeros. De hecho, recientemente han aparecido noticias e informes respecto al sistema educativo mundial, y respecto al conocimiento de idiomas en particular, que evidencian este fenómeno, lo cual coincide con la percepción que tiene nuestra sociedad con respecto a este tema.

Por otro lado, en los estudios antes mencionados se hace referencia a las diferentes dotaciones de capitales (físico, público y tecnológico), de infraestructuras o de cualificación de la población. En cuanto a la dotación de capital público es cierto que estos países no tienen una situación muy favorable respecto a otros socios de la UE, ya que casi todos ellos están muy por debajo de ésta. Por tanto, este factor iría en contra de la IED recibida en estos países. No así su escasez de capital privado, ya que, dada tal escasez, es esperable una alta rentabilidad de las inversiones. La cosa cambia sustancialmente cuando se presta atención a la dotación de capital humano, campo en el cual se percibe de forma muy clara que estos países cuentan con una cualificación muy elevada (15) (gráfico 4).

Si a la alta dotación de capital humano le unimos otro de los factores más mencionados en la literatura, los costes laborales, se evidencia que el atractivo de estas economías para las empresas multinacionales se hace aún mayor, ya que cuentan con una amplia población con estudios terciarios a un coste muy bajo. En cambio, a la economía española le resulta imposible competir vía costes laborales, al ser éstos cuatro veces superiores al promedio de los nuevos socios.

Junto a los factores anteriormente mencionados, existe un amplio grupo de indicadores cualitativos que también juegan un papel importante en la elección por parte de las empresas multinacionales de algunas localizaciones frente a otras. Una parte importante de éstos son elaborados anualmente por el World Econo-

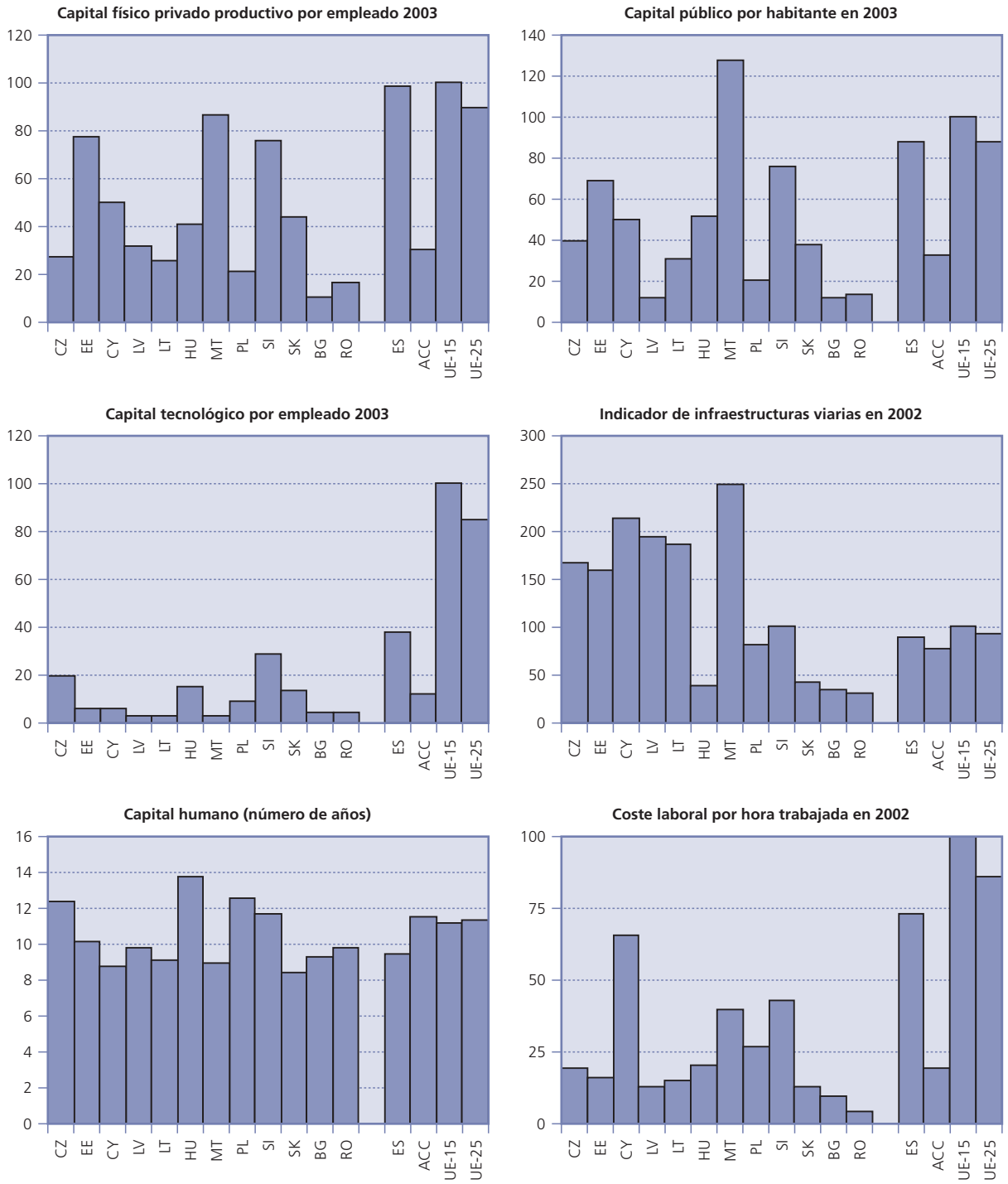
CUADRO N.º 5

DISTANCIAS GEOGRÁFICAS RESPECTO AL CENTRO DE GRAVEDAD EUROPEO (*)

País	*Capital*	*Distancia (km)*	*País*	*Capital*	*Distancia (km)*
Austria	Viena	720	*Polonia*	*Varsovia*	*853*
Bélgica	Bruselas	502	Portugal	Lisboa	1.983
República Checa	*Praga*	*512*	*Eslovaquia*	*Bratislava*	*760*
Dinamarca	Copenhague	615	**España**	**Madrid**	**1.555**
Finlandia	Helsinki	1.414	Suecia	Estocolmo	1.097
Francia	París	543	Reino Unido	Londres	706
Alemania	Berlín	334	*Estonia*	*Tallinn*	*1.357*
Grecia	Atenas	1.914	*Letonia*	*Riga*	*1.177*
Hungría	*Budapest*	*920*	*Lituania*	*Vilnius*	*1.162*
Irlanda	Dublín	1.114	*Eslovenia*	*Ljubljana*	*817*
Italia	Roma	1.159	*Rumanía*	*Bucarest*	*1.527*
Luxemburgo	Luxemburgo	480	*Bulgaria*	*Sofía*	*1.489*
Holanda	Amsterdam	520			

(*) Las distancias están calculadas como la distancia media respecto a Berlín y París ponderadas por la población de dichas ciudades.
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4
ALGUNOS DETERMINANTES DE LA IED: DOTACIONES FACTORIALES (*)



(*) CZ: República Checa. EE: Estonia. CY: Chipre. LV: Letonia. LT: Lituania. HU: Hungría. MT: Malta. PL: Polonia. SI: Eslovenia. SK: Eslovaquia. BG: Bulgaria. RO: Rumanía. ES: España. ACC: Nuevos Socios. UE-15: Unión Europea (15). UE-25: Unión Europea (25).
Fuente: EUROSTAT, Comisión Europea, y elaboración propia.

mic Forum (WEF) en su publicación *The Global Competitiveness Report* (16), y otra parte por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) en el *Transition Report* (17).

Los indicadores de competitividad elaborados por el WEF se desdoblan en dos aspectos: índices de capacidad de crecimiento e índice de entorno microeconómico. Pues bien, a partir de la inspección de ambos (véase cuadro número 6) se constata tanto la situación de estas economías como la dispersión existente entre ambas. Así, en relación con la capacidad de crecimiento, la mayor parte de estas economías presentan una situación peor que la economía española, aunque las más desarrolladas se encuentran en una situación bastante similar. Para entender el significado de este índice, debe considerarse que para su elaboración se utilizan y agregan multitud de criterios, ya que, de hecho, es un índice sintético que a su vez se subdivide en tres categorías: tecnología, instituciones públicas y entorno macroeconómico.

Mediante el análisis de los índices parciales elaborados en cada categoría, se comprueba que las características más favorables, y por tanto las que pueden atraer la inversión hacia los nuevos socios de la Unión, son:

1) Gran capacidad de absorción de la tecnología; así, la sofisticación tecnológica —grado de utilización de la tecnología en los procesos productivos y en la elaboración de bienes y prestación de servicios— es superior a la española en cuatro países, que se corresponden con las economías más desarrolladas.

2) La disponibilidad de científicos e ingenieros y la intensidad en el uso de Internet: es sustancialmente elevada en comparación con su nivel de desarrollo, e incluso en ocasiones muy por encima de la que muestra España. Estas variables también influyen en la capacidad de absorción de la tecnología, al estar muy ligadas a ella.

3) Situación fiscal favorable. Los nuevos socios poseen un excelente tratamiento fiscal para la implantación de empresas, al tener un tipo impositivo empresarial muy bajo. En relación con el Impuesto de Sociedades, el tipo general es menor que el español, y se sitúa en torno al 25 por 100 (en España es del 35 por 100). En este sentido, destaca la ventajosa situación de Estonia, que tiene un tipo nulo.

4) Ventajas competitivas. En estos países están más ligadas a la existencia de típicas ventajas de localización —recursos naturales o bajos costes de la mano de obra— que al desarrollo de productos y procesos, aunque esto está cambiando muy rápidamente como consecuencia de la entrada de multinacionales. Aun así, poseen importantes ventajas de este estilo.

No obstante, parece que los factores que frenan la inversión en estos países habría que buscarlos en los relativos al marco institucional, a la corrupción y al bajo desarrollo de una política de competencia.

Por tanto, parece claro que los diez nuevos miembros de la UE y los actuales candidatos poseen indudables ventajas frente a economías como la española, lo que hace muy atractivas estas localizaciones para la implantación de empresas multinacionales, sea cual sea el sector al que pertenezcan las empresas inversoras.

V. CONCLUSIONES

El presente artículo ha repasado lo que ha supuesto el proceso de integración europea para los nuevos socios de la Unión, y los efectos que ha tenido sobre la reestructuración en la localización de las empresas multinacionales, fundamentalmente para el caso español.

En primer lugar, se ha realizado un análisis de los flujos de inversión extranjera directa recibida desde la caída del Muro de Berlín hasta la actualidad. De dicho análisis se desprende que los nuevos socios de la Unión han incrementado sustancialmente su cuota en este período de tiempo, llevándoles a alcanzar tasas de penetración extranjera sobre PIB superiores a la media comunitaria. Sin embargo, en contra de lo que pensaban muchos analistas en cuanto a que estos países habían tocado techo, se ha demostrado que esto no es así, que todavía pueden incrementar aún más sus tasas de penetración, parejas a su crecimiento económico.

Por otro lado, esta fuerte entrada de capital extranjero en estas economías se ha dirigido fundamentalmente hacia los sectores de servicios, como en la mayoría de las economías desarrolladas. Sin embargo, si comparamos su estructura sectorial en las manufacturas con la que tiene España, se puede observar que mientras que en los nuevos socios la inversión se centra en sectores donde la economía española era receptora neta de inversión y con un contenido tecnológico cada vez mayor, en la economía española lo está haciendo en sectores tradicionales. Este hecho lleva a intuir que existe un proceso de sustitución entre estas dos regiones europeas.

CUADRO N.º 6

INDICADORES DE COMPETITIVIDAD DE LOS NUEVOS SOCIOS DE LA UE (1)

	SL	CZ	HU	SK	EE	PL	LT	LV	RO	BG	ES
Indicadores globales de competitividad:											
Índice de capacidad de crecimiento	4,6	4,3	4,6	4,0	4,7	4,0	4,3	4,1	3,6	3,7	4,9
Índice de tecnología	4,7	4,8	4,8	4,3	4,9	4,2	4,1	4,4	3,6	3,6	4,7
Índice de instituciones públicas	5,3	4,2	5,2	4,1	5,2	3,8	4,9	4,1	3,4	4,3	5,3
Índice de del entorno macroeconómico	4,0	3,8	4,0	3,6	4,1	3,9	4,1	3,9	3,8	3,2	4,7
Índice de entorno microeconómico (Ranking/80)	27	34	28	42	30	46	40	45	67	68	25
Aspectos financieros/fiscales:											
Acceso a préstamos	4,0	2,9	3,1	3,0	3,9	3,4	4,1	3,7	2,7	2,1	3,8
Capital riesgo	3,5	2,7	3,3	2,7	3,8	3,4	3,7	3,3	2,5	2,5	4,1
Impuesto de sociedades	25	31	18	29	0	28	24	25	25	25	35
Índice de reforma del sector bancario (2)	3,3	3,7	4,0	3,3	3,7	3,3	3,0	3,7	2,7	3,3	n.d.
Índice de la reforma de las instituciones financieras no bancarias (2)	2,7	3,0	3,7	2,7	3,3	3,7	3,0	3,0	2,0	2,3	n.d.
Tecnología:											
Sofistificación tecnológica (7 muy importante)	4,4	4,2	4,1	3,7	4,3	3,5	3,0	3,5	2,4	2,5	4,0
Transferencia de la tecnología de las multinacionales	4,3	5,9	6,1	5,0	5,7	5,1	4,8	5,1	4,7	4,2	5,1
Apoyo público a la I+D	3,6	3,7	4,1	3,1	2,7	3,0	2,8	2,8	2,6	2,3	4,0
Disponibilidad de científicos e ingenieros	4,3	5,3	5,7	6,2	5,1	5,2	5,2	4,6	6,1	5,2	5,2
Usuarios de Internet (10.000 hab. 2001)	3.008	1.363	1.484	1.203	3.005	984	679	723	447	746	1.827
Número de ordenadores (100 hab. 2001)	27,6	12,1	10,0	14,8	17,5	8,5	7,1	15,3	3,6	4,4	16,8
Competencia en proveedores de servicios de Internet	3,7	5,5	4,3	3,5	5,5	3,5	3,7	4,0	3,4	3,7	4,0
Marco Institucional:											
Eficiencia del marco legal	4,3	3,3	4,2	3,1	4,5	3,3	2,9	3,4	2,6	2,7	4,2
Transparencia política	4,2	3,7	4,0	3,0	4,1	2,8	3,6	3,5	2,1	2,4	3,9
Desvío de fondos públicos (7 nunca)	4,8	3,2	4,0	3,0	4,1	3,1	3,5	3,4	2,5	2,6	4,9
Costes empresariales de la corrupción	5,3	3,9	5,3	4,6	5,5	4,2	4,7	4,7	4,2	3,9	5,5
Índice de la privatización (BERD) (2):											
Pequeña escala	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	3,7	3,7	n.d.
Gran escala	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0	3,3	4,3	3,3	3,3	3,7	n.d.
Competencia/competitividad:											
Barreras comerciales ocultas	5,4	4,8	5,5	4,8	5,8	4,1	4,2	4,4	3,3	3,6	5,7
Intensidad de la competencia local	4,8	5,1	5,2	4,4	4,7	4,7	5,2	5,0	3,7	4,4	5,3
Coste de apertura de una empresa ($2002)	1.360	279	3.143	488	n.d.	986	143	981	543	120	2.338
Naturaleza de la ventaja competitiva	3,8	2,7	3,5	2,8	2,8	3,0	3,2	2,9	2,2	2,7	4,5
Extensión de las marcas	4,2	3,6	4,0	3,4	2,8	3,3	3,0	2,9	2,8	2,8	4,8
Relación entre los salarios y la productividad	4,6	4,7	4,8	4,6	5,2	4,0	4,7	4,4	4,3	4,2	3,6
Índice de liberalización de los precios (2)	4,0	4,3	4,3	4,3	4,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	n.d.
Índice de liberalización del tipo de cambio y comercial (2)	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,0	4,3	n.d.
Índice de política de la competencia (2)	2,7	3,0	3,0	3,0	2,7	3,0	3,0	2,7	2,3	2,3	n.d.
Calidad de los factores productivos:											
Calidad de las infraestructuras	4,3	4,8	4,3	3,8	4,3	2,9	3,8	3,7	2,5	3,0	4,9
Índice de calidad de las infraestructuras (2)	3,0	3,0	3,7	2,3	3,3	3,3	2,7	2,7	3,0	2,7	n.d.
Calidad de la educación	5,5	5,9	5,1	5,4	5,3	4,3	4,5	4,4	4,5	4,2	4,7
Índice de las reformas empresariales (2)	3,0	3,3	3,3	3,0	3,3	3,3	3,0	3,0	2,0	2,7	n.d.

Notas:
Véase nota (*) del gráfico 4.
(1) Los índices pertenecen al *Global Competitiveness Report* del WEF, y están en una escala del 1 al 7. El 1 indica malo y 7 muy bueno.
(2) Los índices corresponden al *Transition Report* del BERD y están valorados entre 1 y 4+.
Fuentes: BERD y WEF.

De hecho, al analizar si ha existido un efecto desplazamiento en dicha inversión, se observa que, efectivamente, a nivel agregado se ha producido, redirigiéndose la inversión hacia el Noreste de Europa, en contra de la Europa más meridional y occidental. De esta forma resultan claramente favorecidos en esta nueva estructura de localización de las multinacionales no sólo los nuevos socios del Este, sino algunos de los países limítrofes, actuales socios, como es el caso de Alemania, mientras que España ha resultado una de las economías perdedoras en la recepción de inversión extranjera directa.

Además, se ha podido comprobar que a escala sectorial el efecto desvío de inversiones ha sido generalizado en el caso español en cuanto a los sectores manufacturero y de servicios. Mientras tanto, las empresas multinacionales han tomado posiciones en la mayoría de los países candidatos en prácticamente todos los sectores, independientemente del grado de complejidad tecnológica, siendo los sectores con un contenido tecnológico medio-bajo y bajo los más favorecidos.

Precisamente, las multinacionales han decidido implantarse en los nuevos socios por diversos motivos, entre los que destacan su proximidad geográfica al centro de Europa, la alta cualificación de su mano de obra junto con sus bajos costes laborales, su favorable situación fiscal y su gran capacidad de absorción de la tecnología, entre otros.

Evidentemente, este triste panorama para la economía española no es sino el reflejo de la necesidad de que nuestros políticos asuman esta ampliación como un desafío y reaccionen. Dos son las líneas de actuación. La primera es tratar de que nuestras empresas entren en estos nuevos mercados, de forma que también se beneficien del incremento de demanda y de sus factores de localización. La segunda requiere que nuestra economía no pierda sus atractivos frente a nuevos proyectos de inversión. Para ello, son requisitos indispensables que se lleven a cabo políticas de mejora de las infraestructuras públicas que «acerquen» a España al Centro de Europa, así como mejoras en su capital humano y, sobre todo, tecnológico con el propósito de ofrecer mejoras de productividad que compensen los desniveles salariales de los nuevos candidatos, y que supongan nuevos incentivos para la atracción de inversión extranjera directa.

NOTAS

(*) Agradezco los comentarios realizados por Francisco Javier Velázquez a una versión preliminar de este trabajo. Aun así, todos los posibles errores que hubiera son exclusivamente mios.

(1) En paridades de poder de compra.

(2) A pesar de que este grupo de países ha llevado a cabo importantes procesos de estabilización macroeconómica y se han transformado hacia economías de mercado, todavía está lejos de los estándares europeos.

(3) Este proceso de desvío de inversiones se ha contrastado en numerosos trabajos como son TURRIÓN y VELÁZQUEZ (2004), y FERNÁNDEZ y MYRO (2004).

(4) En TURRIÓN y VELÁZQUEZ (2005) se resaltan estos factores como algunos de los que han frenado la inversión española en estas economías. Otras causas que van en contra serían la corrupción, el marco institucional o la escasa política de la competencia. Sin embargo, como se resalta en CASILDA (2004), son precisamente los factores anteriormente señalados los que han hecho que la inversión española se haya dirigido hacia América Latina.

(5) El sector primario recoge los subsectores de agricultura, selvicultura y pesca, y el de minería.

(6) En el último año en España empresas como Nissan, Samsung y Philips han dado la noticia de que van a cambiar de localización sus plantas productivas para situarse en países del Este.

(7) En el caso de Luxemburgo, la información disponible sólo permite desagregar el sector servicios, además de los sectores de «electricidad, gas y agua» y «construcción». Para el caso de Irlanda, la desagregación sólo se ha podido hacer para las actividades de contenido tecnológico medio-bajo y bajo.

(8) En las estadísticas de IED recibida en España está contrastado que la inversión en sociedades de tenencia de valores sobreestiman dicha inversión, por lo que se ha eliminado ésta en el análisis. Para ver de qué manera se sobreestiman dichas estadísticas, véase FERNÁNDEZ-OTHEO (2004).

(9) Para un análisis más detallado de esta agrupación, véase TRULLÉN y otros (2002).

(10) En TURRIÓN y VELÁZQUEZ (2004) se hace mención a este fenómeno.

(11) En el caso de España, si no se corrigiera el efecto de la inversión en las sociedades de tenencia de valores, saldría un efecto positivo en las actividades basadas en el conocimiento.

(12) Entre estos trabajos destacan los de MARTÍN y VELÁZQUEZ (1997), BEVAN y ESTRIN (2000), MARIN, LORENTOWICZ y RAUBOLD (2002), KINOSHITA y CAMPOS (2003), ALTOMONTE y GUAGLIANO (2003), JANICKI y WUNNAVA (2004), y MARTÍN y TURRIÓN (2004).

(13) Irlanda todavía sigue siendo considerada un país perteneciente a los países cohesión, pero de forma estricta ya no lo es, al ser uno de los países con mayor renta per cápita de la UE-25.

(14) En VELÁZQUEZ (2005) se evidencia que tras la ampliación el carácter periférico de la economía española se agudiza aún más.

(15) Una explicación a este fenómeno es que las economías centralizadas dedicaban una gran cantidad de recursos a la educación general y profesional de su población.

(16) Los indicadores cualitativos del WEF suelen tener una escala de 1 a 7, y se elaboran, básicamente, a partir de encuestas a distintos colectivos, en especial a ejecutivos de empresas. Los índices sintéticos se obtienen por agregación de multitud de indicadores. Para conocer su elaboración puede consultarse WEF (2003).

(17) Los indicadores cualitativos elaborados por el BERD tienen un valor entre 1 y 4, aunque pueden agregarles posteriormente el signo positivo o negativo, indicando que se encuentran un tercio de punto por encima o por debajo; de ahí que puedan alcanzar el valor de 4,3.

BIBLIOGRAFÍA

ALTOMONTE, C., y GUAGLIANO, C. (2003), «Comparative study of FDI in Central and Eastern Europe and the Mediterranean», *Economic Systems*, vol. 23: 223-246.

BERD (2004), *Transition Report 2003: Integration and Regional Cooperation. 2003*, Londres.

BEVAN, A. A., y ESTRIN, S. (2000), «The determinants of foreign direct investment in transition economies», *CEPR Discussion Paper*, 2638.

BRENTON, P.; DI MAURO, F., y LUCKE, M. (1999), «Economic integration and FDI: an empirical analysis of foreign investment in the EU and in Central and Eastern Europe», *Empirica*, vol. 26: 95-121.

BUCH, C.; Kokta, R., y Piazolo, D. (2001), «Does the East get what World otherwise flow to the South? FDI Diversion in Europe», *Kiel Working Paper*, 1061.

CASILDA, R. (2004), *La década dorada: Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones, Madrid.

EUROSTAT (2000), *Statistics in focus, Economy and Finance, 28/2000*, Balance of Payments, Luxemburgo.

FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M. (2004), «Estadísticas de IED en España: una revisión», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n.º 814: 63-76.

FERNÁNDEZ-OTHEO, C.M., y Myro, R. (2003), «Desinversión de capital extranjero en la industria española, 1993-2002», *Estudios de Economía Española*, 168, FEDEA.

GALEGO, A.; VIEIRA, C., y VIEIRA, I. (2002), «The CEECs as FDI attractors: are they a menace to the EU periphery?», presentado en *VI International Conference in Economics*, 11-14 septiembre, Ankara.

JANICKI, H. P., y WUNNAVA, P. V. (2004), «Determinants of foreign direct investment: empirical evidence from the accession candidates», *Applied Economics*, vol. 36: 505-509.

KINOSHITA, Y., y CAMPOS, N. F. (2003), «Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition economies», *CEPR Discussion Paper 3984*.

MARIN, D.; LORENTOWICZ, A., y RAUBOLD, A. (2002), «Ownership, capital or outsourcing: What drives german investment to Eastern Europe», *CEPR Discussion Paper 3515*.

MARTÍN, C., y TURRIÓN, J. (2004), «Los determinantes de la inversión extranjera directa en la UE y los PECO», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 814: 77-86.

MARTÍN, C., y VELÁZQUEZ, F. J. (1997), «The determining factors of foreign direct investment in Spain and the rest of the OECD: Lessons for the CEECs», *CEPR Discussion Paper 1637*.

OCDE (2001), *Tableau de Bord de la STI 2001*, OCDE, París.

TRULLÉN, J.; JADÓS, J., y BOIX, R. (2002), «Economía del conocimiento, ciudad y competitividad», *V Encuentro de Economía Aplicada*, Oviedo 6-8 de junio.

TURRIÓN, J., y VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «Consequences of European Union Enlargement for Spain», *World Economy*, vol. 27, n.° 6: 761-780.

— (2005), «Presencia empresarial de España en los países de la ampliación: ¿Una oportunidad perdida?», *Información Comercial Española. Revista de Economía* (en prensa).

UNCTAD (2003), *World Investment Report 2003, FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, UN, Ginebra.

VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «El impacto de la ampliación de la UE sobre los flujos de inversión extranjera directa» en VV.AA., *La ampliación europea: Desafíos y oportunidades*, Federación de Cajas de Ahorros Vasco Navarras.

— (2005), «Principales características económicas de los países de la nueva Europa», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 103.

WEF (2003), *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, Oxford University Press, Nueva York.

APÉNDICE

CLASIFICACIÓN DE LA OCDE EN FUNCIÓN DEL GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA DE LAS ACTIVIDADES

MANUFACTURAS

Actividades de tecnología alta	*CITI Rev. 3*
Productos farmacéuticos	2.423
Máquinas de oficina y ordenadores	30
Aparatos de radio, televisores y telecomunicaciones	32
Instrumentos médicos, de precisión y óptica	33
Construcción aeronáutica y espacial	353

Actividades de tecnología media-alta	
Máquinas y aparatos eléctricos, n.c.a.	31
Fabricación de vehículos automóviles, remolques y semi-remolques	34
Productos químicos, excepto productos farmacéuticos	24 (menos 2.423)
Material ferroviario rodante y otros equipos de transporte, n.c.a.	352 + 359
Máquinas y material, n.c.a.	29

Actividades de tecnología media-baja	*CITI Rev. 3*
Coquefacción, productos refinados del petróleo y combustibles nucleares	23
Artículos de caucho y de materias plásticas	25
Otros productos minerales no metálicos	26
Fabricación y reparación de buques	351
Productos metalúrgicos de base	27
Manufacturas metálicas, excepto máquinas y material	28

Actividades de tecnología baja	
Otras industrias manufactureras y reciclaje	369 + 37
Papel, artes gráficas y edición	21 + 22
Textiles, vestido, cuero y calzado	17 + 18 + 19
Alimentación, bebidas y tabaco	15 + 16
Madera y muebles	20 + 361

SERVICIOS

Actividades basadas en el conocimiento	
Correos y telecomunicaciones	64
Intermediación financiera y seguros	65-67
Servicios a las empresas, excepto actividades inmobiliarias	71-74
Educación y sanidad	80,85

Actividades no basadas en el conocimiento	
Resto de actividades de servicios	50-63, 70, 75, 90-99

Fuente: Tabla sacada de TRULLÉN y otros (2002), y elaborada a partir de OCDE (2001).

EL RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN INDUSTRIAL EN ESPAÑA ANTE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Lluís TORRENS
ESCI-UPF
Jordi GUAL
IESE

Resumen

El proceso de internacionalización comporta que muchos sectores industriales estén sometidos al rápido ritmo de cambio competitivo que a menudo conlleva la deslocalización productiva. En este trabajo se desarrolla una sencilla metodología cuantitativa de carácter descriptivo para examinar cuáles son los sectores industriales españoles con mayor riesgo de deslocalización hacia los países que entraron en la Unión Europea en el año 2004. Se usa un conjunto de indicadores que miden el comportamiento competitivo de los diferentes sectores, su grado de dependencia de las empresas multinacionales, el rol que desarrollan las filiales en España en la estrategia general de estas empresas y la competencia que supone para España la reubicación en los nuevos países de la ampliación.

Palabras clave: deslocalización, industria, ampliación.

Abstract

The internacionalization process means that many industrial sectors are subjected to the fast rate of competitive change, which often involves delocalization of production. In this article we develop a simple quantitative methodology of a descriptive nature to examine what the Spanish industrial sectors are with the highest risk of delocalization towards the countries that joined the European Union in 2004. A set of indicators is used to measure the competitive performance of the different sectors, their degree of dependence on the multinational companies, the role played by the subsidiaries in Spain in the global strategy of these companies, and the competition that relocation in the new enlargement countries represents for Spain.

Key words: delocalization, industry, enlargement.

JEL classification: L60, F20, F15.

I. INTRODUCCIÓN

La ampliación de la Unión Europea a 25 países en mayo de 2004, junto con la confirmación de la explosión de la economía china y el anuncio de diversos procesos de desinversión de establecimientos industriales de empresas filiales de multinacionales extranjeras, han provocado una creciente preocupación sobre la deslocalización industrial en España. Las decisiones de trasladar procesos de producción hacia el Este de Europa o Asia preocupan en la medida en que puedan generalizarse. Dada la importancia de la producción dependiente de empresas multinacionales (estimada en cerca del 50 por 100 de la producción industrial total), una generalización del proceso comportaría un grave riesgo de que el tejido industrial entrase en un serio declive.

En este trabajo desarrollamos una sencilla metodología cuantitativa de carácter descriptivo para examinar cuáles son los sectores industriales españoles con mayor riesgo de deslocalización hacia los países de la ampliación. Usamos un conjunto de indicadores nacionales e internacionales que miden el comportamiento competitivo de los diferentes sectores industriales, su grado de dependencia de las empresas multinacionales, el rol que desarrollan las filiales en España en la estrategia general de estas empresas y la competencia que supone para España la reubicación en los nuevos países de la ampliación. La metodología que utilizamos se presenta para catorce sectores, pero puede usarse con una desagregación mayor. Ello es incluso recomendable si los datos están disponibles (1), puesto que la calidad de algunos indicadores disminuye al usar datos agregados por grandes sectores industriales.

El trabajo se organiza en tres partes: en el apartado II repasamos la evolución de la competitividad de la industria española frente al resto de la Unión Europea —la UE anterior a la ampliación (UE-14) y el grupo de nuevos estados miembros (NEM)—; en el III, definimos un conjunto de indicadores que incluirá los indicadores de competitividad, más otros que los complementan y nos permiten evaluar de manera completa el riesgo de deslocalización; en el IV presentamos el cómputo de los indicadores para la industria española, lo que nos permite construir un *ránking* de los sectores con mayor riesgo de deslocalización; en este mismo apartado, también se analizan los resultados. En el apartado V se presentan las conclusiones.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA EN EL PERÍODO 1994-2003

Estudiar la competitividad de los diferentes sectores industriales españoles equivale a estudiar si han sido capaces de ganar cuota de mercado sin tener que sacrificar las rentas generadas, tanto del capital como del trabajo (2). Usaremos como mercado de referencia el conjunto de la Unión Europea ampliada, más los tres países que a mediados de 2004 estaban en espera de iniciar las negociaciones para incorporarse en un futuro a la UE: Bulgaria, Rumania y Turquía (3). A estos países se dirigen el 75 por 100 de las exportaciones españolas. Puesto que no es fácil obtener datos sobre la retribución del factor capital, el análisis se centrará en la evolución de la productividad aparente del trabajo. Este indicador capta, de un modo aproximado, la generación de excedente por empleado, que, en último término, supone la fuente de retribución del factor trabajo y de la generación de excedente de explotación. Las mejoras de cuota de mercado se pueden producir acompañadas de incrementos en la productividad en relación con los competidores (la productividad relativa), o bien de pérdidas, en cuyo caso es mucho más probable que dichas ganancias no sean tanto el resultado de la capacidad de realizar productos de mayor calidad, o con mayor eficiencia, como de la competencia con costes laborales bajos o con productos de escasa rentabilidad. Debe advertirse, sin embargo, que si bien es verdad que a largo plazo las mejoras de la competitividad que no vayan acompañadas de incrementos en la productividad no repercutirán en un aumento de la renta de los factores productivos, también es cierto que, a corto plazo, es posible un aumento de la producción que active el uso de recursos ociosos (como recursos laborales en paro o capacidad de producción no utilizada) y que haga incrementar la renta, por lo que es posible que se observen caídas temporales de los niveles de productividad que no necesariamente reflejen una competencia en bajos costes y precios.

Teniendo en cuenta estos criterios, hemos elaborado un primer cuadro resumen de la competitividad observada de la industria española en el período 1994-2001 (cuadro n.º 1). La primera columna evalúa la variación en la cuota de mercado de la producción española en la UE, más Bulgaria, Rumania y Turquía (UE-28), medida por su valor añadido bruto a coste de los factores. La segunda columna evalúa la variación en el mismo período de la productividad aparente del trabajo de la industria española respecto al resto de países de la UE antes de la ampliación (UE-14), puesta en base 100.

Analizando los resultados del cuadro n.º 1, observamos en primer lugar que las ganancias de cuota de mercado alcanzan a 11 de los 14 sectores analizados, con un resultado agregado de casi medio punto (0,47) de incremento en la cuota de mercado de la producción industrial española (del 5,94 al 6,42 por 100 en el período 1994-2001). Esta ganancia es especialmente destacable si tenemos en cuenta que los nuevos países miembros también han incrementado su cuota del 4,4 al 5,9 por 100 en el mismo período. Por tanto, podemos calificar de éxito el comportamiento competitivo de la industria española en términos de cuota de mercado.

Este éxito debe ser matizado, sin embargo, al observar que sólo la mitad de los sectores han avanzado en productividad respecto a la media de los países más avanzados y que, globalmente, se ha producido un ligero descenso. A pesar de las ganancias en cuota de mercado registradas a lo largo

RECUADRO

FUENTES DE LOS DATOS

Los datos de este artículo proceden en su gran mayoría de Eurostat, que incorpora los datos españoles que generan el INE y la Dirección General de Aduanas. Los datos de comercio exterior proceden de la base *Comext* de Eurostat, disponible en nomenclatura combinada NC. Estos datos se han agregado en la agrupación de sectores de la nomenclatura NACE a tres dígitos (equivalente a la CNAE para España) y posteriormente a 14 grandes sectores mediante la correspondiente tabla de correlación. Usaremos los datos de 1994 y 2003 tanto en valores como en pesos. Los datos de producción (valor añadido, cifra de negocios, personal ocupado y gastos de personal) provienen de la base de datos *New Chronos* de Eurostat, y el último año disponible es 2001. En el caso de que algún dato fuera inexistente, se ha completado con el dato del último año anterior disponible o bien del siguiente. Los datos para 1993 de los nuevos países miembros, Bulgaria y Rumania y, para 1993 y 2000, de Turquía (para 2001 no están disponibles) proceden de los anuarios estadísticos de UNIDO. En estos casos los datos inexistentes también se han completado de la misma manera que para los datos de Eurostat, o bien mediante la aplicación de criterios de proporcionalidad respecto a los datos disponibles de los otros países usando prioritariamente la cifra de negocios, y luego el valor añadido y la ocupación. Además, algunos datos de UNIDO estaban en nomenclatura ISIC rev2 y presentaban algunos problemas de correlación.

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD SECTORIAL DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

	Sectores NACE incluidos	*Cuota s/VAB UE-28 (en porcentaje) 1994*	*Cuota s/VAB UE-28 (en porcentaje) 2001*	*Variación 1994-2001*	*Productividad aparente relativa 1994 UE-14 = 100*	*Productividad aparente relativa 2001 UE-14 = 100*	*Variación 1994-2001*
Industrias extractivas, petróleo y energía	10-14, 23, 40, 41	5,37	5,75	0,38	79,9	68,9	**-11,0**
Alimentación, bebidas y tabaco	15, 16	8,52	8,05	**-0,47**	73,4	84,0	10,7
Textil, confección, cuero y calzado	17-19	7,32	6,96	**-0,37**	82,8	69,8	**-13,0**
Industrias de la madera y el corcho	20	7,95	8,01	0,06	66,2	67,7	1,5
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	21, 22	6,00	6,15	0,15	79,6	74,2	**-5,4**
Industrias químicas	24	5,40	5,80	0,39	71,9	74,4	2,5
Caucho y materias plásticas	25	6,15	6,85	0,70	82,1	85,2	3,1
Otros productos minerales no metálicos	26	9,64	12,50	2,86	78,0	91,2	13,2
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	27, 28	6,18	7,76	1,58	73,8	79,3	5,5
Maquinaria y equipos mecánicos	29	3,61	4,48	0,87	74,7	75,0	0,4
Máquinas de oficina e instrumentos	30, 33	3,15	3,27	0,12	100,9	83,2	**-17,7**
Equipos eléctricos y electrónicos	31, 32	4,03	4,56	0,54	82,9	81,9	**-1,0**
Fabricación de materiales de transporte	34, 35	5,84	5,49	**-0,34**	78,8	69,9	**-8,9**
Industrias manufactureras diversas	36, 37	7,44	7,64	0,20	68,5	66,3	**-2,2**
		5,94	6,42	0,47	73,9	73,3	**-0,6**

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y UNIDO.

Definiciones de los indicadores:
Cuota s/VAB UE-28. Valor añadido bruto (VAB) a coste de los factores de la producción sectorial española en euros corrientes, dividido por el total del VAB a coste de los factores en euros corrientes de la producción sectorial de la UE ampliada en 2004 más Bulgaria, Rumania y Turquía; expresado en porcentajes.
Porcentaje cuota s/VAB UE-28 sector i = 100 x $VABcf^i_{ESP}/VABcf^i_{UE\text{-}28}$.
$VABcf^i_{ESP}$: valor añadido a coste de los factores sector i España euros corrientes.
$VABcf^i_{UE\text{-}28}$: valor añadido a coste de los factores sector i UE después de la ampliación 2004 más Bulgaria, Rumania y Turquia, euros corrientes.
Productividad aparente relativa UE-14 = 100. Productividad aparente del trabajo en España (VAB a coste de los factores en euros corrientes de la producción sectorial española dividido por la ocupación sectorial) dividida por la productividad aparente del trabajo en la Unión Europea anterior a la ampliación del 2004, sin España; en porcentajes.
Productividad aparente relativa UE-14 = $(VABcf^i_{ESP}/L^i_{ESP})/(VABcf^i_{UE\text{-}14}/L^i_{UE\text{-}14})$ x 100.
L^i_{ESP}: ocupación sector i España.
$VABcf^i_{UE\text{-}14}$: valor añadido a coste de los factores sector i UE antes de la ampliación 2004 sin España euros corrientes.
$L^i_{UE\text{-}14}$ = ocupación sector i UE antes de la ampliación 2004 sin España.

de los últimos años, la productividad industrial española se encuentra estancada alrededor del 73 por 100 de la media de la UE-14. La explicación de esta aparente contradicción se encuentra, naturalmente, en que la mayor tasa de crecimiento del VAB industrial español —5,9 por 100 anual frente al 4,2 por 100 de la UE-14— ha venido acompañada también de un mayor crecimiento diferencial de la ocupación industrial: 2,2 por 100 anual frente al 0,5 por 100 (4).

Resumiendo, la competitividad industrial española presenta un resultado general positivo que debe ser matizado por la evolución de la productividad relativa. Este matiz se refleja de un modo desigual a escala sectorial:

— Seis sectores (madera y corcho, química, caucho y plásticos, minerales no metálicos, metalurgia y maquinaria) presentan un evolución positiva en las dos dimensiones consideradas.

— Cinco sectores (extracción y energía, papel, manufacturas diversas, maquinaria de oficina y equipos eléctricos y electrónicos) ganan cuota, pero caen en productividad relativa.

— Finalmente, los tres sectores que retroceden en cuota de mercado presentan comportamientos diferenciados: el sector alimentación pierde cuota pero mejora en productividad, mientras que el sector textil y el de material de transporte se comportan negativamente en ambas dimensiones.

A la vista de estos resultados, ¿existen razones para preocuparnos ante la ampliación? La respuesta no sólo depende de la evolución de la competitividad medida por los indicadores previos, sino que además es preciso examinar cuál es la naturaleza de los sectores económicos en los que se gana o se pierde competitividad en relación con la zona económica de referencia (en este caso, la UE-14).

Para ello, a continuación llevamos a cabo un segundo análisis sobre la evolución de la competitividad relativa de la industria española con respecto a la UE-14. El cuadro n.º 2 analiza de manera sintética la evolución de los costes laborales unitarios españoles respecto de la UE-14. Posteriormente (cuadro nº 6), examinaremos también este indicador tanto para España como para la UE-14 en relación con los nuevos estados miembros.

La evolución del coste laboral unitario en relación con la evolución de una zona de referencia, como puede ser en este caso la UE-14, constituye un indicador de la evolución de la eficiencia en costes de producción a escala sectorial que complementa los datos de cuota y productividad, indicando cuáles son los sectores en los que, a lo largo de los años, se está perdiendo competitividad en relación con el área geográfica de referencia. Dicho de otro modo, aquellos sectores en los que aumenta de un modo significativo el coste laboral unitario relativo —material de transporte, maquinaria de oficina, textil, química, equipos eléctrico y electrónicos y papel (véase cuadro n.º 2)—, son sectores en los que la presión salarial está excediendo los aumentos de productividad registrados, y por tanto son susceptibles de pérdida de peso relativo en el sector manufacturero, dada su caída relativa de eficiencia, que a medio y largo plazo puede dificultar su viabilidad. Como se observa en el cuadro n.º 2, para el conjunto del sector industrial observamos también un incremento del coste laboral unitario relativo, si bien es de una magnitud reducida. El dato agregado refleja que la industria española, a lo largo de los últimos años, ha registrado un bajo crecimiento de la productividad en relación con la UE, mientras que los salarios nominales han crecido algo por encima. La cifra agregada no es muy significativa, pero sí lo es a escala sectorial.

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DEL COSTE LABORAL UNITARIO RELATIVO ENTRE ESPAÑA Y LA UE-14

	Coste laboral unitario relativo 1994	*Coste laboral unitario relativo 2001*	*Variación 1994-2001*
Industrias extractivas, petróleo y energía	89,1	83,1	-6,0
Alimentación, bebidas y tabaco	101,2	93,7	-7,5
Textil, confección, cuero y calzado	101,1	108,1	**6,9**
Industrias de la madera y el corcho	103,7	101,3	-2,3
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	93,8	95,5	**1,8**
Industrias químicas	98,1	101,6	**3,5**
Caucho y materias plásticas	96,8	94,9	-1,9
Otros productos minerales no metálicos	89,9	83,2	-6,7
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	95,9	94,2	-1,7
Maquinaria y equipos mecánicos	93,7	93,2	-0,5
Máquinas de oficina e instrumentos	76,0	84,4	**8,4**
Equipos eléctricos y electrónicos	86,4	88,4	**2,0**
Fabricación de materiales de transporte	85,7	100,2	**14,5**
Industrias manufactureras diversas	105,4	103,4	-2,0
	92,6	93,6	1,0

Fuente: Eurostat.

Definiciones del indicador:
Cociente entre el total de las retribuciones pagadas al factor trabajo en euros corrientes en España dividido por el VAB a coste de los factores de la producción sectorial española. Todo ello dividido por el cociente entre retribuciones al trabajo y VAB de la producción de la UE anterior a la ampliación sin España; expresado en porcentaje.
Coste laboral unitario relativo España/UE-14 sector i: $CLUR^{i}_{ESP/UE\text{-}14} = 100 \times (CLU^{i}_{ESP}/CLU^{i}_{UE\text{-}14})$.
$CLU^{i}_{ESP} = (w^{i}_{ESP} \times L^{i}_{ESP})/VABcf^{i}_{ESP}$
$CLU^{i}_{UE\text{-}14} = (w^{i}_{UE\text{-}14} \times L^{i}_{UE\text{-}14})/VABcf^{i}_{UE\text{-}14}$
w^{i}_{ESP} = retribución media ocupado sector *i* España euros corrientes.
L^{i}_{ESP} = ocupación sector *i* España.
$VABcf^{i}_{ESP}$ = valor añadido a coste de los factores sector *i* España euros corrientes.
$w^{i}_{UE\text{-}14}$ = retribución media ocupado sector *i* UE antes de la ampliación 2004 sin España euros corrientes.
$L^{i}_{UE\text{-}14}$ = ocupación sector *i* UE antes de la ampliación 2004 sin España.
$VABcf^{i}_{UE\text{-}14}$ = valor añadido a coste de los factores sector *i* UE antes de la ampliación 2004 sin España euros corrientes.

En resumen, respecto de la UE-14, la industria española ha mantenido a lo largo de los últimos años su posición competitiva, a pesar de que, en cierta medida, ello ha sido a base de competir con una industria de productividad relativa baja. Este patrón general se refleja a escala sectorial, puesto que algunos de los sectores en los que España pierde posición competitiva son precisamente sectores de alta productividad. En ellos, los avances de productividad han sido insuficientes para mantener los niveles salariales predominantes en el país, lo que ha comportado una merma significativa de competitividad y puede poner en cuestión su viabilidad a medio y largo plazo (5). En algunos de estos sectores (máquinas de oficina, material de transporte, equipos eléctricos y electrónicos), el papel que juegan las empresas multinacionales con filiales en España es muy importante, y de ahí que sea crucial examinar el riesgo de deslocalización que la reciente ampliación de la Unión Europea puede suponer.

III. LA MEDICIÓN DEL RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN HACIA LOS PAÍSES MIEMBROS

En este apartado desarrollamos una metodología para clasificar los sectores industriales en función del riesgo de deslocalizaciones de los establecimientos productivos. Este apartado tiene como antecedente un primer trabajo realizado en Gual y Torrens (2004) para evaluar el riesgo de deslocalización en la industria catalana ante la ampliación europea. Dicho estudio se realizó para los mismos catorce sectores industriales y también para una desagregación mayor (53 subsectores).

Como se trata de un ejercicio de ámbito sectorial, no vamos a tener en cuenta aspectos macroeconómicos que puedan influir en el atractivo de España como país receptor de inversiones extranjeras, puesto que para ello sería necesario profundizar más en el conocimiento de qué factores macroeconómicos pueden afectar de manera diferencial a los distintos sectores (por ejemplo, la sensibilidad a los tipos de cambio y de interés, etc.). Por lo tanto vamos a utilizar únicamente variables sectoriales, referidas tanto a la evolución en España como en los países competidores.

Tal y como se hacía en Gual y Torrens (2004), se seleccionan diversos indicadores divididos en cinco grupos. Cada grupo de indicadores mide algún factor determinante del riesgo de deslocalización: desde la dependencia de multinacionales extranjeras (grupo a) hasta la competitividad en los mercados exteriores (grupo e). A continuación se detallan el cálculo de todos ellos y los fundamentos económicos para su elección.

1. Indicadores de dependencia de las multinacionales extranjeras establecidas en España (cuadro n.º 3)

Hasta ahora, el fenómeno de la deslocalización en España ha estado directamente relacionado con el cierre de plantas de filiales de multinacionales extranjeras. Ahora bien, el hecho de que un sector tenga una fuerte penetración de capital extranjero, reflejado en la cuota de ventas o de empleo de las empresas multinacionales, es condición necesaria,

CUADRO N.º 3

RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN. INDICADORES GRUPO 1. MULTINACIONALES

	1 Cuota ventas multinacionales extranjeras en España	*2 Propensión exportadora multinacionales extranjeras*	*3 Propensión importadora multinacionales extranjeras*	*4 Propensión exportadora multinacionales extranjeras relativa s/total*
Industrias extractivas, petróleo y energía	13,7	93,3	36,5	5,38
Alimentación, bebidas y tabaco	35,1	21,6	7,4	0,47
Textil, confección, cuero y calzado	17,8	54,6	27,5	0,73
Industrias de la madera y el corcho	5,4	29,3	48,3	4,57
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	43,1	12,5	11,3	0,75
Industrias químicas	76,3	21,8	17,5	0,51
Caucho y materias plásticas	69,2	14,8	38,7	1,41
Otros productos minerales no metálicos	45,7	7,9	9,6	0,57
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	52,3	18,4	14,9	0,76
Maquinaria y equipos mecánicos	44,3	21,2	24,5	0,63
Máquinas de oficina e instrumentos	67,3	71,8	30,7	0,67
Equipos eléctricos y electrónicos	82,4	37,3	35,7	0,84
Fabricación de materiales de transporte	92,5	25,4	60,1	0,99
Industrias manufactureras diversas	14,7	11,2	18,0	0,80
	50,3	30,4	38,1	1,4

Fuente: Elaboración propia con datos de D&B y webs corporativas.

Definiciones de los indicadores:
Cuota ventas multinacionales extranjeras: porcentaje de las ventas de las 50 empresas de mayor facturación de cada sector que corresponde a filiales de multinacionales extranjeras.
Propensión exportadora multinacionales extranjeras: porcentaje de las ventas exportadas (filiales de multinacionales extranjeras que están entre las 50 empresas de mayor facturación en el sector).
Propensión importadora multinacionales extranjeras: porcentaje de las importaciones sobre el total de ventas (filiales de multinacionales extranjeras que están entre las 50 empresas de mayor facturación en el sector).
Propensión exportadora multinacionales extranjeras relativa s/total: cociente entre la propensión exportadora de las filiales de multinacionales extranjeras (columna de datos 2) y la propensión exportadora de las 50 primeras empresas (nacionales y extranjeras) de cada sector.

pero no suficiente, para que exista un mayor riesgo de deslocalización en dicho sector. Para evaluar de manera más precisa dicho riesgo, necesitamos saber además cúales son los roles que desempeñan las filiales de multinacionales en el tejido productivo español. La teoría económica y de gestión sobre multinacionales (6) identifica al menos tres roles estratégicos de éstas en el desempeño de su actividad: *a)* un *rol integrado local*, que corresponde a aquellas filiales establecidas en un país para suministrar fundamentalmente al mercado interior, reduciendo así costes de transporte u otras barreras al comercio que les impiden ser competitivas simplemente exportando al mercado receptor; *b)* un *rol integrado en la estrategia global*, derivado de la búsqueda en el país receptor de factores productivos concretos con el objetivo de llevar a cabo de manera eficiente una fase de la cadena internacional de producción, y *c) un rol estratégico global*, que llevan a cabo aquellas filiales que se responsabilizan de unidades de negocio globalizadas, aprovechando algunas ventajas específicas de la localización en el país, normalmente derivadas del acceso a activos no replicables: intangibles o humanos difícilmente deslocalizables (7). Evidentemente, el segundo rol es el más propicio a las deslocalizaciones cuando, como ha sucedido, la localización se ha basado en ventajas relativas en costes laborales o en el coste de otros factores fácilmente replicables. Estas ventajas pueden desvanecerse fácilmente en los procesos de integración comercial como el que está experimentando España en relación con los nuevos estados miembros de la Unión Europea.

En nuestro caso utilizaremos las siguientes hipótesis para clasificar los sectores según el riesgo asociado a la presencia de multinacionales:

— Mayor riesgo a mayor presencia de multinacionales. El indicador será la cuota de ventas que tienen las multinacionales en cada sector.

— Mayor riesgo a mayor propensión exportadora de las empresas filiales. Dicha propensión se mide por el total de ventas al mercado exterior sobre el total de ventas. Una mayor propensión indica una menor dependencia del mercado nacional, y por tanto reduce el coste de oportunidad de deslocalizar.

— Mayor riesgo a mayor propensión importadora. O, lo que es lo mismo, mayor riesgo cuanto menor sea la propensión a abastecerse de proveedores nacionales, menor el coste de sustitución de los proveedores y menor la dependencia por tanto de la economía del país receptor.

— Mayor riesgo a mayor propensión exportadora de las filiales de multinacionales en relación con la propensión exportadora total de las empresas (nacionales y multinacionales) del sector. Este indicador muestra que el papel de la filial no es local, sino global. A diferencia del segundo de los indicadores, éste nos informa sobre el enfoque hacia los mercados exteriores de las multinacionales con respecto al total del sector, independientemente de si el sector es más o menos cerrado.

No se dispone de información completa actualizada sobre la actividad de las multinacionales industriales en España. Siguiendo el trabajo de Solà *et al*. (2001) sobre las multinacionales industriales en Cataluña, hemos estimado las anteriores variables utilizando una muestra de las cincuenta primeras empresas por facturación para cada uno de los catorce sectores anteriores. Los datos proceden del anuario Duns & Bradstreet (8), que ofrece estimaciones de exportaciones, importaciones y pertenencia a matrices extranjeras (esta última información se ha verificado y completado). Aun con las precauciones necesarias, creemos que la información generada está altamente correlacionada con la población total (las ventas suponen aproximadamente el 50 por 100 del total de ventas de los sectores en promedio) y los resultados son bastante parecidos a otras estimaciones realizadas en años anteriores (Solà *et al.,* 2001).

2. Indicadores de dinamismo de la inversión extranjera directa en los nuevos estados miembros (cuadro n.º 4)

Disponemos de información desagregada de la UNCTAD sobre el total de inversiones mundiales (de las cuales, dos terceras partes corresponden a la UE-15) recibidas por los diferentes sectores industriales en seis de los diez NEM (faltan los datos de Eslovaquia, Estonia, Malta y Chipre) que representan el 88,5 por 100 del total de inversiones recibidas por los NEM hasta el año 2000, así como la información de las inversiones netas efectivas realizadas por España en el período 1993-2003 (cuya suma será prácticamente equivalente al *stock*).

Los dos primeros indicadores a utilizar captan el grado de atracción de cada sector industrial de los NEM como receptor de inversiones, tanto españolas como comunitarias. Los indicadores se construyen como la diferencia entre la cuota de inversiones que ha recibido un sector (procedentes de España o de la UE, en este ca-

CUADRO N.º 4

RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN. INDICADORES GRUPO 2 IED EN NUEVOS PAÍSES MIEMBROS

	Grado de interés IED mundial en NEM (diferencia porcentaje cuota IED-cuota VAB 2000)	*Grado de interés IED España en NEM (diferencia porcentaje cuota IED-cuota VAB 2001)*	*Efecto IED a NEM sobre UE-15*	*Efecto IED a NEM sobre España*
Industrias extractivas, petróleo y energía	-4,3	-14,8	Incrementar presencia en NEM	Sin inversión
Alimentación, bebidas y tabaco	9,1	-9,1	Substitución importaciones (NEM)	Incrementar presencia en NEM
Textil, confección, cuero y calzado	-2,1	-4,3	Favorecer exportaciones UE	Sin inversión
Industrias de la madera y el corcho	**1,5 (*)**	-1,8	Deslocalización producción	Sin inversión
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	**1,5**	-5,9	Favorecer exportaciones UE/Deslocalización	Incrementar presencia en NEM
Industrias químicas	**-2,3 (*)**	-9,0	Favorecer exportaciones UE	Favorecer exportaciones España
Caucho y materias plásticas	**-2,3**	-2,0	Favorecer exportaciones UE/Deslocalización	Favorecer exportaciones España
Otros productos minerales no metálicos	7,6	43,5	Favorecer exportaciones UE	Deslocalización producción
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	7,1	31,4	Favorecer exportaciones UE	Favorecer exportaciones España
Maquinaria y equipos mecánicos	-7,0	-8,2	Deslocalización producción	Favorecer exportaciones España
Máquinas de oficina e instrumentos	**-1,8 (*)**	-3,6	Deslocalización producción	Sin inversión
Equipos eléctricos y electrónicos	**-1,8**	-5,9	Deslocalización producción	Deslocalización producción
Fabricación de materiales de transporte	8,7	-7,3	Deslocalización producción	Favorecer exportaciones UE/Deslocalización
Industrias manufactureras diversas	-2,4	-3,2	Deslocalización producción	Sin inversión

(*) El dato del sector siguiente es el mismo (para ambos sectores).
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat, UNIDO y UNCTAD.

Definiciones de los indicadores:
Grado de interés IED sector i en mundo a NEM: 100 x $[(IED^{i}_{MUNDO\ NEM}/IED^{total}_{MUNDO\ NEM}) - (VABcf^{i}_{UE\text{-}15\ NEM}/VABcf^{total}_{UE\text{-}15\ NEM})]$
Grado de interés IED sector i en España a NEM: 100 x $[(IED^{i}_{ESP\ NEM}/IED^{total}_{ESP\ NEM}) - (VABcf^{i}_{ESP\ NEM}/VABcf^{total}_{ESP\ NEM})]$
IED_{MUNDO}: *stock* de inversión extranjera directa.
IED_{ESP}: inversión efectiva neta realizada por España desde 1993.
VABcf: VAB a coste de los factores.
NEM: nuevos estados miembros de la Unión Europea en 2004.
UE-15: estados miembros de la Unión Europea antes de la ampliación de 2004.
Efecto IED sobre país/es emisor/es: ver texto.

so usaremos como aproximación las inversiones mundiales hacia los NEM) sobre el total de inversiones efectuadas en la industria, menos la cuota de producción (calculada usando el VAB a coste de los factores) de cada sector sobre el total de la producción industrial de los NEM (9). Cuanto mayor sea la diferencia positiva, mayor será el atractivo relativo de los NEM, y por tanto mayor será el riesgo de deslocalización del sector en España.

En segundo lugar, cruzando los datos anteriores con la evolución de las cifras de producción de la UE-15 y las de comercio exterior con los nuevos países miembros, disponemos de información sobre cuál ha sido el impacto de la inversiones sobre el tejido productivo de los países emisores y receptores. Según este impacto, podemos clasificar los sectores en cuatro categorías (algunos sectores pueden pertenecer simultáneamente a dos categorías):

a) Sectores en los que ha tenido lugar un cambio de propiedad, pero sin modificaciones importantes en la producción o el comercio exterior.

b) Sectores en los que la inversión extranjera ha originado un incremento de las exportaciones desde la UE-15.

c) Sectores de los NEM en los que se produce una sustitución de importaciones procedentes de la UE por producción propia.

d) Sectores en los que la inversión extranjera ha comportado una reducción de la producción industrial en la UE-15.

Estas dos últimas categorías generan riesgos potenciales de deslocalización.

Los datos que usamos son la variación para el período 1994-2003 de las cuotas de importaciones de los NEM procedentes de la UE-15 y las cuotas de importaciones de la UE-15 procedentes de los NEM. Un incremento de importaciones en los NEM reducirá el riesgo, mientras que una sustitución de éstas o un incremento de las importaciones en la UE-15 lo incrementará.

3. Indicadores de especialización productiva (cuadro n.º 5)

Los sectores industriales en los que se especializan los NEM en términos relativos a España muestran en qué actividades dichos países disponen de una dotación de factores más adecuada para competir en los mercados internacionales. Por lo tanto, la naturaleza sectorial de los cambios en la especialización española y la de los NEM constituye un buen indicador de riesgo de deslocalización. La variación de la especialización (para 1994-2001) se ha calculado en primer lugar con base en la participación del VAB sectorial en el VAB industrial total comparando España y los NEM con la UE-28. Los resultados (columnas 1 y 2 del cuadro) muestran, por ejemplo, cómo España se especializa en metalurgia y fabricación de productos metálicos, mientras que ocurre lo contrario en los NEM. Sucede al revés, por ejemplo, en el sector de material de transporte. Asimismo, se ha calculado la variación en la especialización exportadora de los NEM respecto a la UE-15.

Por otro lado, las tendencias en deslocalización pueden combinarse con nuevas localizaciones y con la concentración de la producción en determinadas áreas geográficas, aprovechando sinergias o economías de localización (por ejemplo, mediante la agrupación en *clusters*). Si esta concentración geográfica de la actividad —medida por la variación en el período 1994-2001 del número de países representativos o el inverso del índice de Herfindahl (10) calculado para los 25 países miembros— se produce en sectores en los que la especialización española disminuye y aumenta la de los NEM, se incrementará también el riesgo de deslocalización.

CUADRO N.º 5

RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN. INDICADORES GRUPO 3. ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA

	ESPAÑA	*NEM*	*NEM*	*UE-25*	*UE-15*
	Variación índice especialización producción s/UE-28 1994-2001	*Variación índice especialización producción s/UE-28 1994-2001*	*Variación índice especialización exportadora a UE-15 1994-2003*	*Variación número países representativos 1994-2001*	*Variación índice G-L NEM 1994-2003*
Industrias extractivas, petróleo y energía	-0,01	-0,02	-0,97	1,66	8,6
Alimentación, bebidas y tabaco	-0,18	0,05	-0,11	-1,37	15,3
Textil, confección, cuero y calzado	-0,15	-0,34	-0,99	-0,71	8,9
Industrias de la madera y el corcho	-0,09	-0,30	-4,01	0,42	19,3
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	-0,05	0,09	-0,03	0,32	-3,2
Industrias químicas	-0,01	0,07	-0,26	0,26	-12,6
Caucho y materias plásticas	0,03	0,40	0,60	0,84	8,1
Otros productos minerales no metálicos	0,33	0,37	-0,49	0,21	13,0
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	0,17	-0,27	-0,53	-0,07	24,3
Maquinaria y equipos mecánicos	0,09	-0,08	0,29	-0,17	23,9
Máquinas de oficina e instrumentos	-0,02	0,10	0,56	0,19	47,2
Equipos eléctricos y electrónicos	0,03	0,31	0,72	0,81	13,7
Fabricación de materiales de transporte	-0,13	0,17	0,57	-0,39	20,3
Industrias manufactureras diversas	-0,06	-0,01	0,59	0,40	-19,5
				-0,1	7,2

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y UNIDO.

Definiciones de los indicadores:
NEM: nuevos estados miembros de la Unión Europea en 2004.
UE-15: estados miembros de la Unión Europea antes de la ampliación de 2004.
UE-28: Unión Europea ampliada en 2004 más Bulgaria, Rumanía y Turquía.
Índice especialización producción sector i: $(VABcf^{i}_{ESP}/VABcf^{total}_{ESP})/(VABcf^{i}_{UE\text{-}28}/VABcf^{total}_{UE\text{-}28})$.
Índice especialización exportadora sector i: $(X^{i}_{ESP}/X^{total}_{ESP}) / (X^{i}_{UE\text{-}15}/X^{total}_{UE\text{-}15})$.
Índice G-L sector i: $100 \times \{1 - [|X^{i} - M^{i}|/(X^{i} + M^{i})]\}$
Variación número países representativos: ver texto.

Un grupo de indicadores complementarios que nos indica la evolución de la especialización son los índices de Grubel-Lloyd (G-L, definidos como el porcentaje del cociente entre uno menos el valor absoluto del saldo comercial y dividido por el total de volumen de comercio exterior entre dos áreas). Si los índices de G-L se acercan a 100, el comercio del sector es mayoritariamente intraindustrial (y se produce una diferenciación por segmentos de productos, por ejemplo entre gamas alta y baja en términos de calidad). Si los índices toman valores bajos, entonces el comercio es mayoritariamente interindustrial y se origina por la existencia de diferentes dotaciones de recursos, puesto que un área geográfica tiene ventajas comparativas en relación con la otra. Por lo tanto, índices de G-L bajos o con disminuciones implican sectores que se especializan según su dotación de factores. De este modo, cuando se compara la UE-15 con los NEM, estos índices indican mayor riesgo de deslocalización en aquellos sectores en que además se especializan los NEM, debido a que estos países se especializan en los sectores más intensivos en mano de obra, aprovechando sus menores costes laborales.

4. Indicadores de eficiencia (cuadro n.º 6)

En este apartado se incluye como indicador de riesgo de deslocalización la evolución del coste laboral unitario relativo presentado en el cuadro n.º 2, pero en esta ocasión examinando la situación de los sectores en España y la UE-14 en relación con los NEM. Se considera que es mayor el riesgo de deslocalización en aquellos sectores en los que, para una y otra zona, hemos registrado a lo largo de los últimos años un incremento de los costes laborales unitarios relativos en relación con los NEM. Es decir, sectores en los que los costes laborales han crecido por encima de la productividad respecto de lo que estaba sucediendo en los nuevos países miembros.

5. Indicadores de internacionalización y comercio exterior (cuadro n.º 7)

Finalmente, existe un grupo de indicadores de internacionalización y presencia en los mercados exteriores. En primer lugar, tenemos indicadores de apertura del sector. Este indicador capta, por un lado, que existen sectores que, por cuestiones intrínsecas a los mismos (tecnológicas, costes de transporte asociados, necesidad o no de proximidad a los mercados, diferencias culturales, reque-

CUADRO N.º 6

RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN. INDICADORES GRUPO 4. EFICIENCIA

	ESPAÑA VS NEM		*UE-14 VS NEM*	
	Coste laboral unitario relativo 2001	*Variación coste laboral unitario relativo 1994-2001*	*Coste laboral unitario relativo 2001*	*Variación coste laboral unitario relativo 1994-2001*
Industrias extractivas, petróleo y energía	76,3	12,0	91,8	19,6
Alimentación, bebidas y tabaco	148,8	-1,8	158,8	10,0
Textil, confección, cuero y calzado	115,5	17,8	106,9	10,2
Industrias de la madera y el corcho	143,2	28,3	141,3	30,4
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	158,7	31,9	166,1	30,9
Industrias químicas	153,8	27,1	151,4	22,3
Caucho y materias plásticas	161,7	28,6	170,4	32,9
Otros productos minerales no metálicos	129,8	24,5	156,0	39,0
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	97,5	-29,8	103,4	-29,3
Maquinaria y equipos mecánicos	116,6	5,8	125,1	6,8
Máquinas de oficina e instrumentos	119,7	12,1	141,8	0,2
Equipos eléctricos y electrónicos	140,4	23,0	158,8	23,0
Fabricación de materiales de transporte	165,9	50,8	165,5	31,3
Industrias manufactureras diversas	131,7	-2,5	127,4	0,0
	131,5	18,2	140,5	18,1

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y UNIDO.

Definiciones de los indicadores: ver cuadro n.º 2
NEM: nuevos estados miembros de la Unión Europea en 2004.
UE-14: estados miembros de la Unión Europea antes de la ampliación de 2004 sin España.

CUADRO N.º 7

RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN. INDICADORES GRUPO 5. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

	UE-15	*ESPAÑA*	*UE-14*	*NEM*	*ESPAÑA*
	Grado de apertura 2003 s/ventas 2001	*Variación IVCR NEM 1994-2003*	*Variación IVCR NEM 1994-2003*	*Variación cuota VAB UE-28 1994-2001*	*Patrón de comercio*
Industrias extractivas, petróleo y energía	34,9	-49,6	10,9	2,42	NEM
Alimentación, bebidas y tabaco	39,1	52,2	-17,4	2,47	NEM
Textil, confección, cuero y calzado	121,1	46,7	10,5	0,09	UE-14
Industrias de la madera y el corcho	45,5	-80,7	20,2	1,11	NEM
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	39,5	-24,0	3,5	1,58	Ambiguo
Industrias químicas	105,3	34,6	12,3	1,40	UE-14
Caucho y materias plásticas	163,6	6,5	-7,8	3,33	NEM
Otros productos minerales no metálicos	38,6	-18,0	21,9	3,66	NEM
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	64,1	55,4	30,0	-0,17	UE-14
Maquinaria y equipos mecánicos	78,1	0,4	-24,4	0,63	Ambiguo
Máquinas de oficina e instrumentos	198,4	-38,9	-47,0	1,30	UE-14
Equipos eléctricos y electrónicos	109,6	-37,0	-31,9	2,82	UE-14
Fabricación de materiales de transporte	90,1	-28,6	-40,4	1,86	UE-14
Industrias manufactureras diversas	77,2	-12,2	-19,7	1,57	UE-14
	75,9	-7,2	-7,3	1,6	

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y UNIDO.

Definiciones de los indicadores:
NEM: nuevos estados miembros de la Unión Europea en 2004.
UE-14: estados miembros de la Unión Europea antes de 2004 sin España.
UE-15: estados miembros de la Unión Europea antes de 2004.
Grado de apertura: 100 x $(X + M)/Ventas$.
IVCR: índices de ventaja comparativa revelada: 100 x $(X - M)/(X + M)$.
Cuota s/VAB UE-28: VAB a coste de los factores de la producción sectorial NEM en euros corrientes, dividido por el total del VAB a coste de los factores en euros corrientes de la producción sectorial de la Unión Europea ampliada en 2004 más Bulgaria, Rumania y Turquía; expresado en porcentajes.
Porcentaje cuota s/VAB UE-28 sector i: 100 x $VABcf^{i}_{NEM}/VABcf^{i}_{UE\text{-}28}$.
$VABcf^{i}_{NEM}$: valor añadido a coste de los factores sector *i* NEM euros corrientes.
$VABcf^{i}_{UE\text{-}28}$: valor añadido a coste de los factores sector *i* UE después de la ampliación 2004 más Bulgaria, Rumania y Turquía, euros corrientes.
Patrón de comercio: ver texto.

rimientos de servicios de postventa, etc.), están más abiertos a la competencia exterior que otros. Incluso en sectores en los que la competitividad de la industria española es alta, un mayor grado de apertura del sector (medido por el porcentaje del volumen de comercio exterior sobre la cifra de negocios) implica una mayor posibilidad de suministrar al mercado nacional desde el extranjero y que, por lo tanto, sea más fácil deslocalizar la producción si de este modo se consiguen ventajas competitivas (economías de escala, menores costes de producción, etcétera).

La propia evolución competitiva comparada de los sectores en los mercados exteriores es un indicador de la competitividad de la producción industrial, ya que dichos mercados son generalmente más competitivos que los internos (estos últimos pueden beneficiarse de barreras no arancelarias difícilmente eliminables incluso en un mercado único).

Como medida de competitividad exterior usaremos la evolución en el período 1994-2003 de los índices de ventaja comparativa revelada (IVCR). Se calculan, para cada sector, como el porcentaje del cociente entre el saldo exterior y el total del volumen de comercio exterior. Se calculan para el comercio entre España y los NEM, y entre la UE-14 y los NEM. Asimismo, usaremos la variación de la cuota de producción de los NEM sobre el total de la UE ampliada más Bulgaria, Rumania y Turquía como indicador de la ganancia global de competitividad de los nuevos estados miembros.

Finalmente, y a la vista de la evolución de los IVCR de España y la UE-14 con los NEM, podremos caracterizar el patrón de comercio español como más próximo al de la UE-14 o más próximo al de los NEM, en la medida en que los IVCR varíen de manera similar o diferente en signo. Los sectores industriales españoles con un patrón de comercio similar al de los NEM correrán más riesgo de deslocalización debido a que las ventajas en las que se sustenta este

CUADRO N.º 8

***RANKING* DE SECTORES POR RIESGO DE DESLOCALIZACIÓN**

	Porcentaje cuota VAB 2001	*Porcentaje cuota ocupación 2001*	*Riesgo deslocalización (media 5 grupos)*	*Grupo 1 Multinacionales*	*Grupo 2 IED*	*Grupo 3 Especialización productiva*	*Grupo 4 Eficiencia*	*Grupo 5 Competitividad internacional*
Fabricación de materiales de transporte	8,0	7,8	3,1 *	3,0 *	2,75*	3,2 *	3,75*	2,8 *
Equipos eléctricos y electrónicos	4,7	4,7	2,95*	3,0 *	2,75*	2,6	3,0 *	3,4 *
Caucho y materias plásticas	4,3	4,4	2,79*	2,5 *	1,75**	2,8 **	3,5 *	3,4 *
Industrias de la madera y el corcho	2,2	4,0	2,53	2,75*	2,25*	1,8 **	3,25*	2,6
Máquinas de oficina e instrumentos	1,8	1,6	2,47	2,5 *	2,0	2,6	2,25**	3,0 *
Otros productos minerales no metálicos	7,7	7,1	2,46	1,25**	3,25*	2,2 **	3,0 *	2,6
Papel, edición, artes gráficas y reprografía	7,5	7,4	2,44	1,5 **	2,0	2,8	3,5 *	2,4
Alimentación, bebidas y tabaco	13,2	13,7	2,28	1,5 **	2,0	3,0 *	2,5	2,4
Industrias extractivas, petróleo y energía	13,1	4,1	2,26	3,0 *	1,0 **	2,0 **	2,5	2,8 *
Industrias químicas	8,2	5,1	2,26	2,0	1,25**	2,8 **	3,25*	2,0 **
Industrias manufactureras diversas	3,8	6,5	2,12**	1,25**	2,0	3,0 *	1,75**	2,6
Maquinaria y equipos mecánicos	6,5	7,0	2,06**	1,75**	1,75**	2,4	2,0 **	2,4
Textil, confección, cuero y calzado	5,8	11,4	1,98**	2,0	1,25**	2,6	2,25**	1,8 **
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	13,1	15,2	1,6 **	2,0	1,75**	1,8 **	1,25**	1,2 **
Total/promedio	100,0	100,0	2,38	2,14	1,98	2,54	2,70	2,53**

* Valores 10 por 100 por encima de la media.
** Valores 10 por 100 por debajo de la media.
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y cuadros anteriores.

modelo para España (menores costes laborales) están desapareciendo progresivamente en favor de los nuevos estados miembros.

IV. ELABORACIÓN DEL ÍNDICE SINTÉTICO

Disponemos en total de 22 indicadores para cada sector, divididos en cinco grupos. Para cada indicador ordenamos los sectores de mayor a menor valor del indicador y puntuamos del 4 al 1 según indiquen mayor o menor riesgo de deslocalización (11). Los valores extremos de mayor riesgo puntúan 4; los valores por encima de la media toman el valor de 3; por debajo de la media, 2, y los valores extremos de menor riesgo, 1 (12). A continuación, se calcula una media de los resultados de cada uno de los cinco grupos de indicadores y finalmente obtenemos una media general de los cinco grupos, que nos proporciona un índice sintético de riesgo general de deslocalización.

Los datos utilizados para cada uno de los grupos se presentan en los cuadros ns.º 3 a 7. El cuadro resumen de cada grupo (con las puntuaciones medias de cada uno) y el *ránking* final calculado se muestran en el cuadro n.º 8. En todos estos cuadros, se destacan los valores un 10 por 100 por encima de la media (a mayor puntuación mayor riesgo de deslocalización) y los valores un 10 por 100 por debajo de la media.

Los resultados finales obtenidos se presentan en el cuadro número 8 y son los siguientes:

— Tres sectores presentan un riesgo general de deslocalización sustancialmente mayor que los demás: material de transporte, equipos eléctricos y electrónicos, caucho y materias plásticas. Estos tres sectores, juntamente con los de maquinaria de oficina e instrumentos y manufacturas diversas, también eran los que presentaban mayor riesgo en el trabajo anterior (Gual y Torrens, 2004). Si observamos los resultados por grupos de indicadores, vemos que únicamente el sector del material de transporte presenta elevado riesgo en los cinco grupos. El sector de equipos eléctricos y electrónicos presenta un riesgo medio en especialización (alto en los demás), y el sector de caucho y materias plásticas, un riesgo medio en especialización e inversión extranjera. Los tres sectores representaron en 2001 el 17 por 100 del VAB y de la ocupación industrial española.

— Tres sectores presentan un riesgo general moderado por encima de la media. Se trata de: madera y corcho, maquinaria de oficina, e instrumentos y otros productos minerales no metálicos. Todos presentan al menos dos grupos de indicadores con riesgo elevado.

— Los sectores de papel y edición; alimentación, bebidas y tabaco; extracción y energía; químicas, y manufacturas diversas

presentan un riesgo general moderado, aunque por debajo de la media (si bien papel y edición ligeramente por encima), y sólo presentan un resultado de riesgo elevado en un único grupo de indicadores.

— Finalmente, tres sectores presentan el menor riesgo de deslocalización hacia la Europa del Este: maquinaria y equipos mecánicos, textil y calzado, y metalurgia. No presentan riesgo elevado de deslocalización para ningún grupo de indicadores y riesgo bajo al menos en tres de los cinco grupos. Los dos sectores con menor riesgo también coinciden con los obtenidos en el trabajo de Gual y Torrens (2004).

Debemos hacer las siguientes precisiones a los resultados:

— Se trata de evaluaciones relativas que no pretenden dar una probabilidad de deslocalización (como valor absoluto), sino únicamente ordenar los sectores de mayor a menor riesgo.

— Evaluamos el riesgo de deslocalización hacia los nuevos estados miembros (NEM), no hacia otras áreas geográficas como Asia. Es por ello por lo que sectores con baja productividad relativa, como el textil, presentan un riesgo bajo de deslocalización hacia los NEM. De hecho, los mayores riesgos se concentran en sectores de productividad media, donde verdaderamente se produce la competencia con los NEM, dados los avances en productividad que están teniendo.

— Es posible que, si se desagregan los resultados por subsectores, encontremos algunos cambios significativos de riesgo entre subsectores del mismo sector, aunque esto no fue muy frecuente en el ejercicio realizado para 53 subsectores en Gual y Torrens (2004).

V. CONCLUSIONES

Como es bien sabido, el proceso de internacionalización de las actividades productivas y los flujos de inversión comporta que muchos sectores productivos, y especialmente los industriales, estén sometidos hoy en día a un rápido ritmo de cambio competitivo que a menudo comporta la deslocalización productiva, abandonando las actividades fabriles en países desarrollados para buscar puntos de fabricación de menor coste situados en países emergentes. En Europa, este proceso se agudiza con la ampliación de la Unión de 15 a 25 países. La libre circulación de bienes, servicios e inversiones en la Europa ampliada, junto con las grandes diferencias de costes (especialmente laborales) aún existentes en el seno de la Unión, comportan que la cuestión de la deslocalización hacia el Este sea un tema especialmente sensible para los países industrializados de la Unión Europea.

En este artículo hemos examinado cuál es el riesgo de deslocalización hacia Europa del Este de los sectores industriales españoles. Para efectuar este examen, hemos revisado la situación competitiva de los principales sectores manufactureros mediante el análisis de una serie de indicadores. Estos indicadores captan la competitividad de cada sector en tanto que radicado en España. Además, esta información se ha completado con un análisis de los diversos factores que, según la teoría económica, debieran tener un impacto sobre la probabilidad de que una determinada empresa decida alterar la radicación en España de sus empresas filiales. Los factores que se han tenido en cuenta son cinco: el papel que juegan las empresas filiales en España dentro de la estrategia global de la multinacional; la capacidad que tiene España de atraer inversiones directas, en relación con la capacidad mostrada por los países del Este; el grado en que los diversos sectores están sometidos a un proceso a largo plazo de concentración geográfica de la producción a escala continental, y finalmente, la medida en que el sector desarrolla una posición competitiva sólida y sostenible, tanto en el mercado interior como en el exterior.

El diagnóstico que se obtiene en el artículo es complejo. A lo largo de los últimos años, la industria española ha mostrado su capacidad competitiva al ser capaz de mantener y aumentar su cuota en los mercados internacionales sin tener una erosión seria de sus niveles de rentas. Por tanto, el resultado global no es negativo. Sin embargo, el análisis de detalle muestra que esa ganancia se ha conseguido sin mejoras sustanciales en los niveles de productividad y gracias a un comportamiento agregado de los niveles salariales que ha sido moderado, en línea con el menguado aumento de la productividad.

Esa fotografía global de la competitividad, positiva pero matizada, se modifica sin embargo sustancialmente si bajamos al nivel sectorial, puesto que se detectan diferencias muy significativas entre sectores. Al nivel sectorial se puede observar cuáles son las actividades en las que la productividad crece claramente por debajo de los aumentos de los salarios, indicando por tanto serios riesgos competitivos a medio plazo para algunos sectores. Por desgracia, el examen para España muestra que estos problemas surgen en sectores muy importantes para la economía del país, en términos de

su peso en la industria y de su repercusión en otras actividades (es el caso, por ejemplo, del sector de material de transporte). Además, los problemas competitivos que provoca la ampliación hacia el Este aparecen precisamente en los sectores que tienden a tener niveles medios y altos de productividad. Así, los datos parecen indicar que España mantiene globalmente su competitividad, pero que, al haberlo hecho sin mejoras en el nivel de productividad, esa perspectiva global positiva esconde una pérdida de posición precisamente en los sectores (los de mayor productividad, y por tanto mayor potencial de renta) en los que sería deseable registrar una creciente capacidad competitiva.

Este análisis de la posición competitiva ya es, en sí mismo, un diagnóstico del riesgo de deslocalización de los sectores. Sin embargo es incompleto, dado que, además de la posición competitiva, existen diversas variables económicas y empresariales que inciden en la práctica en la probabilidad de que un sector se vea sometido a un proceso de deslocalización. Efectivamente, dada una determinada situación competitiva sectorial, las probabilidades de deslocalización tienden a aumentar cuando nos encontramos en un sector que: *a*) está en gran medida en manos de empresas multinacionales, en especial si han escogido el mercado español como una fuente de acceso a recursos productivos baratos, al objeto de servir eficientemente al mercado internacional; *b*) es un sector cuya economía básica tiende a la concentración geográfica de las actividades manufactureras; *c*) es una actividad que está recibiendo un fuerte impulso inversor en los NEM a lo largo de los últimos años, y finalmente, *d*) es una actividad en la que las empresas radicadas en el Este están desarrollando a lo largo de los últimos años una posición positiva en términos de ventaja comparativa revelada en relación con España y la Unión Europea.

En este artículo hemos calculado, para cada uno de los sectores analizados, un conjunto de indicadores de riesgo de deslocalización que captan estos factores, y hemos usado un método ad hoc de agregación (la suma de indicadores agrupados en categorías) al objeto de llevar a cabo una primera aproximación al *ranking* del riesgo de deslocalización hacia Europa del Este. Los resultados indican cuáles son los sectores más amenazados (material de transporte, equipos eléctricos y electrónicos, caucho y materias plásticas). Estos sectores representan aproximadamente el 15 por 100 del sector industrial, y en algunos casos se trata de sectores con un importante impacto en el tejido manufacturero, tanto a través de proveedores y clientes como en la generación de tecnología y capacidad de desarrollo de nuevas actividades manufactureras.

En resumen, el análisis muestra que, para algunos sectores industriales españoles importantes, la conjunción del proceso de ampliación hacia el Este, la débil evolución de su posición competitiva durante los últimos años y la fuerte presencia en el sector de empresas multinacionales con filiales españolas que no juegan un rol estratégico global en sus organizaciones configuran un escenario de alto riesgo de deslocalización, que podría tener consecuencias negativas para el conjunto del tejido industrial del país.

NOTAS

(1) Por ejemplo, los datos de inversión extranjera directa no están más desagregados en la mayoría de países, y ello dificulta un análisis más preciso.

(2) Para un análisis del uso del concepto de competitividad aplicado a la industria, véase por ejemplo GUAL y HERNÁNDEZ (1993). La cuota de mercado aquí utilizada es una buena aproximación a la suma de las cuotas del mercado interior y los mercados exteriores —usada en GUAL y HERNÁNDEZ (1993)— si suponemos que la presencia en mercados ajenos a la UE-28 es similar para todos los países incluidos en el agregado.

(3) Más tarde se firmó un primer protocolo para negociar también la entrada de Croacia.

(4) El indicador de productividad aparente relativa está calculado usando precios corrientes. En condiciones ideales, debería calcularse corrigiendo por la paridad del poder adquisitivo. En cualquier caso, tanto en términos de productividad real como en términos de precios relativos, dado el inferior nivel de desarrollo de España respecto a la UE-14, esperaríamos una mejora de la productividad relativa, que no parece tener lugar.

(5) Los resultados no son, en este sentido, muy diferentes de los obtenidos por GORDO (2004). Usando metodologías relacionadas, en dicho trabajo se detecta que el principal reto competitivo para la industria española ante la ampliación se centra en la posición competitiva de sectores de tecnología media-alta, incluyendo el de material de transporte y el de material eléctrico, entre otros.

(6) Un resumen de los orígenes de esta clasificación se encuentra en MIRAVITLLES (2001), que sintetiza los resultados, entre otros, de BARLETT y GHOSHAL (1986), JARILLO y MARTÍNEZ (1990), WHITE y POYNTER (1984), ROTH y MORRISON (1992), y GUPTA y GOVINDARAJAN (1991).

(7) Ver, por ejemplo, el estudio de DOZ *et al*. (2002) sobre las nuevas multinacionales «desarragaidas», redenominadas como metanacionales, cuya estrategia es instalarse en aquellos lugares en donde puedan proveerse de este tipo de activos no replicables, difícilmente transferibles por medios físicos o telemáticos a otras ubicaciones.

(8) 50.000 principales empresas españolas de la edición 2004.

(9) Ver cuadro n.º 4 para una descripción detallada.

(10) La concentración geográfica de la actividad se puede medir mediante el índice de Herfindahl. El índice de Herfindahl se calcula agregando el cuadrado de la participación de cada país en el total de la producción para la zona de referencia. El índice tiende a uno si la producción se concentra en un solo país, y disminuye si está muy dispersa. Su valor dependerá del número de países en los que el sector está presente y del peso relativo de cada uno de ellos, con un valor más bajo a mayor simetría en la distribución. El inverso del índice (denominado también el número de países representativos) capta el número de países entre los que se reparte proporcionalmente la pro-

ducción (o el empleo) de un sector determinado. Es, por tanto, una aproximación intuitiva al grado de concentración geográfica de la producción.

(11) En GUAL y TORRENS (2004) sólo se asignaban valores de -1 y 1 si el valor estaba por debajo o por encima de la media de los catorce grupos.

(12) Los valores extremos han sido asignados de manera ad hoc para cada indicador. Los autores ponen a la disposición de los lectores interesados el detalle de los valores de corte para cada puntuación y tabla.

BIBLIOGRAFÍA

BARLETT, C. A., y GHOSHAL, S. (1986), «Tap your subsidiaries for global reach», *Harvard Business Review*, vol. 64, n.º 4.

DOZ, Y.; SANTOS, J., y WILLIAMSON, P. (2002), *From Global to Metanational. How Companies Win in the Knowledge Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

GORDO, E. (2004), «Los efectos de la ampliación de la UE sobre la economía española: estructuras productivas y flujos comerciales», *Boletín Económico del Banco de España*, junio: 53-66.

GUAL, J., y HERNÁNDEZ, A. (1993), «La competitividad sectorial de la industria española», *Economía Industrial*, n.º 291 (mayo-junio).

GUAL, J., y TORRENS, L. (2004), *La indústria catalana davant l'ampliació europea*, Departament de Treball i Indústria, Generalitat de Catalunya.

GUPTA, A. K., y GOVINDARAJAN, V. (1991), «Knowledge flows and the structure of control within multinational corporations», *Academy of Management Review*, volumen 16, n.º 4.

JARILLO, C., y MARTÍNEZ, J. I. (1990), «Different roles for subsidiaries: the case of multinationals corporations in Spain», *Strategic Management Journal*, vol. 11, n.º 7.

MIRAVITLLES, P. (2001), «Proceso de evolución y desarrollo del rol estratégico de las filiales de multinacionales industriales extranjeras presentes en Cataluña», Departamento de Economía y Organización de Empresas, Universitat de Barcelona.

ROTH, K. I., y MORRISON, A. J. (1992), «Implementing global strategy: characteristics of global subsidiary mandates», *Journal of International Business Studies*, vol. 23, número 4.

SOLÀ, J.; MIRAVITLLES, P., y RODRÍGUEZ, G. (2001), «Estratègies industrials de les multinacionals estrangeres a Catalunya», *Papers d'Economia Industrial*, Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, Generalitat de Catalunya.

WHITE, R. E., y POYNTER, T. A. (1984), «Strategies for foreign-owned subsidiaries», *Canada. Business Quarterly*, verano.

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA REGIONAL DE ESPAÑA

ANÁLISIS DEL COMERCIO EXTERIOR Y LOS FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA

Antonio PULIDO
Ana Mª. LÓPEZ
R. Belén CASTRO (*)

Instituto L. R. Klein
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

La nueva ampliación europea constituye un reto de gran trascendencia para países, regiones, sectores y empresas, no exento de riesgos que exigen un análisis profundo. El presente trabajo se encuadra dentro de una línea de investigación dedicada al estudio de las implicaciones de la ampliación de la Unión Europea sobre España, adoptando un nuevo enfoque centrado en el análisis regional de los diversos efectos de la ampliación europea. Trata de analizar y comparar la situación de las comunidades autónomas frente a la nueva configuración de la Unión Europea, así como las oportunidades y los riesgos a los que inevitablemente habrán de verse enfrentadas en el ya real escenario de la ampliación.

Palabras clave: ampliación europea, flujos comerciales, inversión extranjera, regiones, nuevos estados miembros.

Abstract

The new European enlargement represents a major challenge for countries, regions, sectors and companies, not without risks that call for an in-depth analysis. This article forms part of a line of research devoted to the study of the implications of enlargement of the European Union for Spain, adopting a fresh approach focused on the regional analysis of European enlargement. It endeavours to analyse and compare the situation of the autonomous communities with regard to the new configuration of the European Union, as well as the opportunities and risks which they will have to confront in the now real scenario of enlargement.

Key words: european enlargement, commercial flows, foreign investment, regions, new member states.

JEL classification: F02, F10, F15, R12.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) ha venido construyendo las bases de un ambicioso proyecto de ampliación con el fin de que un conjunto de países, en su mayoría pertenecientes al antiguo bloque de economías de planificación centralizada del Centro y el Este de Europa, puedan llegar a formar parte de la Unión. Así, el 16 de abril de 2003, el Consejo Europeo, firmó el Tratado de Atenas, en virtud del cual diez países (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa) entrarían a formar parte de la UE, como miembros de pleno derecho a partir del 1 de mayo de 2004, algo que ya es una realidad. En lo que respecta a Rumanía y a Bulgaria, ambos países continúan con las negociaciones y su entrada se espera en el año 2007. Turquía todavía no ha comenzado sus negociaciones, aunque continúa siendo un candidato oficial.

El proceso de ampliación hacia una comunidad política multicultural de más de 500 millones de habitantes se presenta como una gran oportunidad tanto para Europa como para los nuevos estados miembros (NEM). La entrada de estos países supone una cadena de efectos sobre los flujos comerciales, los flujos de inversión directa, los movimientos migratorios y la asignación de fondos comunitarios para ayudas estructurales. Los efectos sobre las variables anteriormente mencionadas provocarán una serie de ajustes asimétricos dentro de las distintas economías europeas e influirán en la evolución de variables como el empleo, la productividad, los salarios y el ritmo de crecimiento en el medio y largo plazo para todas las economías implicadas.

No obstante, debido a su dimensión política y económica, la ampliación no está exenta de riesgos, principalmente en cuanto a gobernabilidad y a cohesión ciudadana, fenómenos que implican la puesta en marcha de reformas institucionales dentro de la propia UE. La política agrícola común, las políticas de fondos estructurales y de cohesión y otras políticas comunitarias habrán de ser debidamente revisadas y adaptadas a las nuevas circunstancias. Ahora bien, consideramos que la ampliación impulsará y dinamizará un cambio institucional decisivo en Europa.

En este sentido, queda claro que la ampliación de la UE es una realidad que afecta a las vidas de ciuda-

danos y agentes económicos de los 25 países implicados. Sin embargo, no se puede suponer que la información asimilada por las personas físicas y jurídicas sea suficiente para evaluar consecuencias y movilizar voluntades. De ahí la importancia de disponer de una estrategia de comunicación tanto comunitaria como de cada país. España es uno de los países más alejados geográfica y económicamente del núcleo de la ampliación, que supone un desplazamiento del centro de gravedad de la UE hacia el Norte y el Este.

Con esta perspectiva, nos centramos en este artículo en el análisis de los efectos de la ampliación de la UE sobre el comercio exterior y los flujos de inversión directa desde el ámbito de las comunidades autónomas (CC.AA.) españolas. En primer lugar, se realiza un análisis de las principales características económicas de los nuevos estados miembros, incorporando los países que aún están en situación de espera, pues su condición de futuros candidatos ya supone, implícitamente, un cambio en las relaciones económicas. En segundo lugar, nos centramos en uno de los aspectos clave del artículo mediante el análisis de los efectos sobre el comercio exterior con una doble perspectiva. Por un lado, se aborda el efecto creación de mercado, y por otro, un posible efecto sustitución de las exportaciones españolas a la UE por los NEM. En tercer lugar, se analiza el tema de la inversión directa, uno de los factores clave del proceso de deslocalización, que además presenta intensas relaciones con las posibles desviaciones del comercio exterior. Finalmente, en las conclusiones se presenta una visión global de los principales efectos y se incluye una matriz DAFO original que resume las principales implicaciones.

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LOS PAÍSES DE LA AMPLIACIÓN Y CANDIDATOS

Aunque nuestro análisis se centra en los diez países integrados en la actual UE desde mayo de 2004, un planteamiento estratégico no puede olvidar que quedan en las puertas otros tres países candidatos. La Europa de la ampliación (los nuevos estados miembros (NEM) más los tres oficiales) pueden agruparse, dada su diferente localización geográfica, en:

— *Nuevo Norte*: Estonia, Letonia y Lituania.

— *Nuevo Centro*: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia + Rumania y Bulgaria (2007).

— *Nuevo Arco Mediterráneo*: Chipre, Malta + Turquía (sin fecha).

El peso económico agregado de los diez países de la ampliación es del orden del 9 por 100 de la nueva UE-25 en términos de PIB por paridad del poder de compra. En otras palabras, el peso económico de los 10 nuevos países equivale aproximadamente al de un país medio de la UE actual como España. Con unos 75 millones de habitantes, su importancia potencial casi se duplica, representando el 16 por 100 de la UE ampliada. La desproporción entre peso económico y demográfico da idea de la menor renta per cápita de los países de la ampliación. Incluso corregida la renta por capacidad de compra, el conjunto de países de la ampliación queda por debajo de la mitad de la media de los habitantes de la actual UE-25 (véase cuadro n.º 1).

Lo primero a destacar es la gran concentración de peso económico y demográfico en los cinco países centroeuropeos de la ampliación. Los tres países del Norte y las dos islas mediterráneas sólo suponen un 1 por 100 del nuevo PIB añadido a la UE-25 y el 2 por 100 de la población. La situación puede cambiar con la posterior entrada de los tres países candidatos en lista de espera, en particular por el peso relativo de Turquía.

La tasa media de crecimiento del PIB en los países de la nueva ampliación europea a lo largo de los cinco últimos años se ha situado en el 3,8 por 100, más de un punto por encima del ritmo al que ha evolucionado la Unión Europea en dicho período. La mayoría se han desarrollado a ritmos superiores al 3,5 por 100, si bien se observan ciertas divergencias con respecto a la tendencia general, explicadas por diferentes motivos. Por un lado, las diferencias básicas en factores reales de la economía y las distintas líneas de política económica llevadas a cabo en algunos países de la zona a mediados de los años noventa. Por otro, el ritmo de liberalización económica y de reforma de los sectores productivo y financiero, así como el mantenimiento de una cierta estabilidad macroeconómica.

El ritmo de crecimiento real del PIB ha influido decisivamente en el proceso de convergencia con el nivel de PIB per cápita de la UE. El conjunto de los NEM converge en un 38 por 100 con la economía comunitaria, siendo Chipre, Eslovenia y la República Checa los que se encuentran en mejor situación. Eslovenia, Hungría y Estonia son los países que han mostrado un mayor ritmo de convergencia a lo largo de los últimos años.

CUADRO N.º 1

IMPORTANCIA ECONÓMICA RELATIVA DE LOS PAÍSES DE LA AMPLIACIÓN Y CANDIDATOS POR GRANDES ÁREAS

	PIB (miles millones euros-PPA)	*Población (millones habitantes)*	*PIB per cápita (euros-PPA)*	*PIB per cápita (UE-25 = 100)*
Nuevo Norte				
Estonia, Letonia y Lituania	**63,8**	**7,2**	**8.907**	**42,1**
Nuevo Centro	**910,8**	**95,8**	**9.510**	**44,9**
Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia	731,6	66,1	11.067	52,3
Rumania y Bulgaria*	179,2	29,7	6.040	28,5
Nuevo Arco Mediterráneo	**417,2**	**70,8**	**5.895**	**27,8**
Chipre y Malta	18,7	1,1	16.901	79,8
Turquía*	398,4	69,7	5.719	27,0
Total NEM-10	**814,3**	**74,4**	**10.946**	**51,7**
Candidatos en espera*	**577,6**	**99,3**	**5.815**	**27,5**
Total CC-13	**1.391,8**	**173.7**	**8.012**	**37,8**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, datos referidos al año 2002, último disponible.

La situación de las comunidades autónomas de España dentro de la Unión Europea es, en diversos aspectos, diferente a la de los NEM. En primer lugar, los volúmenes de población y de extensión total del territorio representan un porcentaje menor que los del conjunto de los países de la nueva ampliación europea.

Los ritmos de crecimiento de las distintas regiones españolas han tendido a converger a lo largo de los últimos años, produciéndose una evolución más homogénea y armónica que entre los NEM, si bien es cierto que este conjunto de países no constituye una zona económica tan integrada como la de las CC.AA. Los niveles de convergencia de las regiones de España con la Unión Europea son, en su mayoría, muy superiores a los de los NEM. El PIB per cápita de España (medido en paridad de poder de compra) es 2,4 veces superior al del conjunto de dichos países, nivel por encima del cual se encuentran todas las CC.AA. Tan sólo Malta, Chipre, Eslovenia y la República Checa superan el nivel de convergencia de Extremadura (61,5 por 100), la región más retrasada de España en términos de PIB per cápita.

III. EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE SOBRE EL COMERCIO DE LAS REGIONES DE ESPAÑA

1. Efecto creación: flujos comerciales entre las regiones de España y los nuevos estados miembros

A lo largo de los últimos años, la economía española ha intensificado sus relaciones comerciales con las economías de los países de la nueva ampliación de la UE. Los acuerdos de adhesión y el inicio de las negociaciones con la UE han logrado intensificar en gran medida los intercambios comerciales bilaterales. En los últimos cinco años, el saldo comercial de la economía española con este grupo de países ha mostrado una tendencia positiva. No obstante, es previsible que en los próximos años los NEM continúen manteniendo ciertos niveles de protección, a pesar de la eliminación de las barreras al comercio y de las restricciones a la movilidad del trabajo y el capital que implica su entrada en la UE. Por este motivo, es muy probable que, tras la ampliación, las importaciones españolas procedentes de los NEM continúen evolucionado a un ritmo superior al de las exportaciones, hecho que, *ceteris paribus*, repercutirá negativamente en el saldo comercial de la economía española con el conjunto de dichos países.

Sin embargo, la conexión comercial de España con los NEM está muy por debajo de su importancia económica dentro de la UE-15, en contraposición, por ejemplo con Alemania, que se sitúa como el principal proveedor y cliente. Alemania multiplica por más de 13 a España como proveedor, ya que suministra a estos países una cuarta parte de sus compras exteriores, y por 23 como cliente, absorbiendo un tercio de sus ventas internacionales. En términos regionales, la especialización geográfica de la economía española en la exportación al resto del mundo se centra, como es lógico, en la Unión Europea, que concentra un 71 por 100 de las exportaciones españolas, mientras que el conjunto de los países de la nueva ampliación europea supone tan sólo un 4,6 por 100.

Entre las comunidades más especializadas en la exportación a la Unión Europea se encuentran Extremadura, Castilla y León, Galicia y Aragón, que dirigen más de un 80 por 100 de sus exportaciones totales a la economía comunitaria, por lo que la incorporación de los NEM al mercado único podría afectar negativamente a sus economías, al constituir potenciales competidores en las relaciones comerciales de la economía española con la Unión Europea, como se analizará en el siguiente epígrafe. Los archipiélagos balear y canario se sitúan en una posición sensiblemente diferente, puesto que aparecen relativamente más orientados hacia el comercio con el resto del mundo. El caso de Canarias es lógico, dado que uno de los principales factores que explican el comercio internacional es la proximidad geográfica.

La composición geográfica de las importaciones totales de la economía española se muestra diferente a la que observábamos en las exportaciones. La Unión Europea y los NEM pierden participación frente al resto del mundo, que adquiere en este apartado una posición más destacada, aglutinando el 33,3 por 100 de las importaciones realizadas en 2002. La participación de los NEM en las importaciones totales es del 3,1 por 100, cifra inferior al 4,6 por 100 registrado en las exportaciones.

La participación de cada una de las CC.AA. en el comercio con los países de la nueva ampliación es similar a la observada en el comercio total. Por esta razón, entre las economías que mayor peso tienen sobre las exportaciones totales a los NEM se encuentran, de mayor a menor porcentaje: Cataluña, Comunidad Valenciana, País Vasco, Navarra y Galicia (véase cuadro n.º 2). Juntas concentran más del 65 por 100 del total exportado a los NEM. Por el lado de las importaciones, Madrid destaca por reunir un 20,4 por 100 del total de las importaciones procedentes de dichos estados, acercándose al porcentaje de Cataluña, un 29,6 por 100. Navarra, Galicia y el País Vasco pierden cierta importancia, mientras que Andalucía y Aragón participan en torno a dos puntos más que en las exportaciones.

De igual forma, se puede observar la situación comercial desde la óptica de las tasas de cobertura y apertura con los NEM, que responden a las siguientes formulaciones, donde *c* hace referencia a las comunidades autónomas y *n* a los países de la nueva ampliación:

$$\text{Tasa de cobertura: } TC_c = \frac{\sum_n IMP_{cn}}{\sum_n EXP_{cn}}$$

CUADRO N.º 2

COMERCIO EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA CON LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

	Exportaciones (Porcentaje s/total regional)	*Importaciones (Porcentaje s/total regional)*	*Tasa de cobertura*	*Tasa de apertura*
Andalucía	2,6	2,7	88,2	0,5
Aragón	4,3	6,5	71,3	2,5
Asturias	2,4	3,6	58,1	0,8
Baleares	1,4	1,2	85,9	0,2
Canarias	0,6	4,1	3,3	0,5
Cantabria	4,1	1,7	266,1	1,2
Castilla-La Mancha	3,6	1,5	138,0	1,6
Castilla y León	5,7	2,2	267,5	0,4
Cataluña	5,4	3,2	121,3	2,4
Comunidad Valenciana	5,0	4,3	142,4	1,8
Extremadura	1,1	1,4	155,1	0,2
Galicia	4,5	2,4	204,1	0,9
La Rioja	2,2	1,7	38,6	1,1
Madrid	2,9	2,6	118,6	1,1
Murcia	3,1	2,1	203,4	3,8
Navarra	9,7	5,3	179,9	1,9
País Vasco	4,8	3,0	165,4	0,5
Total CC.AA.	**4,6**	**3,1**	**116,4**	**1,5**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Superior de Cámaras de Comercio referidos al año 2002, e Instituto Nacional de Estadística.

Tasa de apertura comercial:

$$TAC_c = \frac{\sum_n (EXP_{cn} + IMP_{cn})}{PIB_c} * 100$$

Al contrario que con las exportaciones regionales totales, las balanzas comerciales regionales con los NEM muestran, en su mayoría, una situación de superávit relativo con esta zona comercial. España en su conjunto obtiene una balanza comercial no deficitaria, y las regiones de Castilla y León, Cantabria, Galicia y Navarra presentan superávit relativos de importante magnitud, al contrario que regiones como Canarias y Madrid, que se caracterizan por su endeudamiento con el exterior, como indican sus tasas de cobertura. La tasa de apertura constituye otra manera de aproximarse a la penetración de las economías de las regiones de España en los NEM. Dicha tasa expresa el porcentaje que ocupa la suma de las exportaciones e importaciones de cada región a estos países en relación con el PIB de cada región. Entre las regiones más abiertas a las economías de este grupo de países se encuentran las más especializadas en la exportación o en la importación a los NEM. Por tanto, podemos identificar como regiones «protagonistas» en el comercio con estos países a Navarra, Aragón, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, y Castilla y León.

Los principales países destino de las exportaciones españolas al conjunto del área de los NEM más los tres países candidatos que aún no se han integrado son Turquía, Polonia, la República Checa y Hungría, que a su vez son las principales economías de la zona en términos de PIB. Por el lado de las importaciones, los porcentajes cambian levemente, pero los países principales siguen siendo los mismos.

La escasa relevancia, en cuanto a volumen, del comercio con los NEM no impide que pueda orientarnos sobre la competitividad relativa de los productos intercambiados. De hecho, el índice de penetración sectorial (definido como el porcentaje en exportaciones dividido por el porcentaje en importaciones) pone de manifiesto que aquellos productos en que España tiene una elevada penetración en los NEM son de escasa importancia en cuanto a volumen, con la excepción significativa de los productos alimenticios. En el extremo contrario, se observa una penetración inversa de los NEM en cuanto a suministros industriales, material eléctrico y otros productos de menor importancia en el momento actual (véase cuadro n.º 3).

CUADRO N.º 3

ÍNDICE DE PENETRACIÓN SECTORIAL DEL COMERCIO EXTERIOR (Porcentaje exportación a NEM/Porcentaje importación NEM)

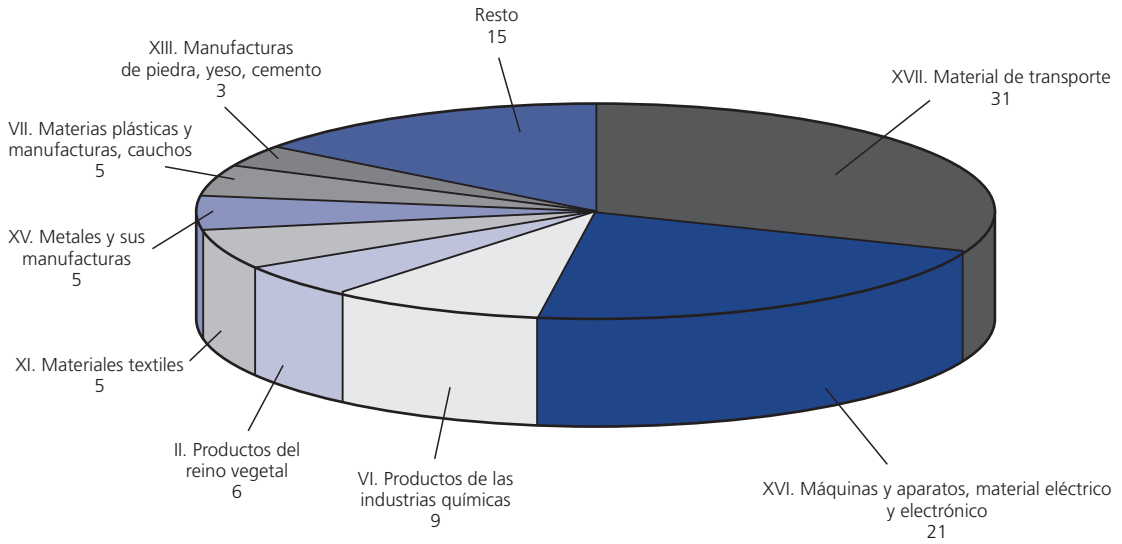
Alta penetración:	
1. Química de consumo	3,7
2. Productos agroalimentarios	3,7
3. Edición, artes gráficas y reproducción	2,4
4. Materiales de construcción	1,9
5. Química industrial	1,5
6. Vehículos automóviles	1,3
7. Textil, cuero y calzado	1,2
Baja penetración:	
1. Suministros industriales	0,03
2. Material eléctrico	0,4
3. Muebles y otras manufacturas	0,4
4. Equipos y servicios TIC	0,4
5. Productos industriales diversos	0,6
6. Madera y papel	0,6
Penetración equilibrada:	
1. Equipos y servicios no-TIC	1,1
2. Productos siderúrgicos y metálicos	0,9
3. Manufacturas diversas de consumo	0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Dones y Heredero (2003).

Entre los principales productos exportados a los países de la nueva ampliación (véase gráfico 1) destacan el material de transporte y las máquinas y los materiales eléctrico y electrónico, que concentran más de un 50 por 100 del total de las exportaciones. Dentro de estas secciones, los productos que más destacan son los relacionados con los automóviles y vehículos mecánicos, así como el material eléctrico y audiovisual, y maquinaria pesada como la industria de los reactores nucleares. Otras secciones que también participan de una forma considerable son las relativas a productos de las industrias químicas y los productos del reino vegetal, con porcentajes del 9 y 6 por 100, respectivamente.

Cataluña es la comunidad que mayor participación tiene en las exportaciones relacionadas con los sectores industrial, textil y químico, mientras que la Comunidad Valenciana aparece como la región que mayor participación tiene en las exportaciones de productos del reino vegetal. En lo relativo a la sección de metales y sus manufacturas, la región que muestra un mayor porcentaje sobre el total nacional es, como cabía esperar, el País Vasco, caracterizado por poseer una fuerte industria siderúrgica relacionada con la fundición y el tratamiento de metales. En último lugar, es importante destacar el papel jugado por Navarra en las exportaciones to-

GRÁFICO 1
PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A LOS PAÍSES DE LA NUEVA AMPLIACIÓN (2002)
(En porcentaje)



tales de material de transporte, en las que concentra un 18 por 100 sobre el total nacional.

Los principales estados de la nueva ampliación que importan estos productos son Polonia, la República Checa, Hungría y Turquía. Bulgaria destaca por tener un porcentaje del 13 por 100 en materiales textiles y Polonia por participar en un 51 por 100 de las importaciones de productos del reino vegetal. Eslovaquia presenta un porcentaje del 20 por 100 en material de transporte y Turquía obtiene la mayor participación en material eléctrico, productos de las industrias químicas, materiales textiles y metales y sus manufacturas, situándose por encima del 25 por 100 de participación en los tres últimos.

El análisis realizado se puede completar observando la especialización en la importación procedente de España de los NEM más candidatos. Se trata de valorar qué porcentaje tienen los principales productos exportados por España en la estructura importadora de cada nuevo estado miembro. Eslovaquia destaca en el material de transporte, en el que tiene una alta participación, mientras que Lituania y Eslovenia muestran economías orientadas a la importación de material eléctrico y electrónico, que concentran porcentajes superiores al 40 por 100 de sus importaciones totales procedentes de España. Estos dos grupos de productos concentran más del 50 por 100 de las importaciones totales, procedentes de España, del conjunto del área de los NEM más candidatos. Salvo en el caso de Bulgaria, que se especializa relativamente en la importación de materiales textiles, en los otros grupos la especialización no es excesivamente grande. Letonia, Polonia y Estonia aparecen como las más orientadas a la importación de productos del reino vegetal, mientras que Turquía, Polonia y Rumanía son las más especializadas en la importación de productos de las industrias químicas.

A modo de resumen, el cuadro n.º 4 recoge la relación de CC.AA. españolas que presentan una mayor intensidad comercial con los nuevos estados miembros y que, por tanto, pueden aprovechar las oportunidades de la ampliación.

2. Efecto desviación: el comercio exterior de las regiones de España y de los países de la ampliación (NEM más candidatos) con la Unión Europea.

A lo largo de los últimos años, y desde que los estados de la nueva ampliación comenzaron sus procesos de transición con el objetivo de convertirse en economías democráticas de mercado, la Unión Europea ha venido intensificando sus relaciones comerciales con ellos.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 103, 2005. ISSN: 0210-9107. «LA NUEVA UNIÓN EUROPEA»

CUADRO N.º 4

REGIONES ESPAÑOLAS CON MAYOR INTENSIDAD EN LAS RELACIONES COMERCIALES CON LOS PAÍSES DE LA AMPLIACIÓN

PARTICIPACIÓN EN TÉRMINOS ABSOLUTOS (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL NACIONAL)		*PARTICIPACIÓN EN TÉRMINOS RELATIVOS (TASA DE APERTURA)*
Exportaciones	*Importaciones*	
Cataluña	Cataluña	Navarra
Com. Valenciana	Madrid	Aragón
País Vasco	Com. Valenciana	Cataluña
Navarra	Aragón	País Vasco

Fuente: Elaboración propia.

En los últimos años, las exportaciones de la Unión Europea han penetrado a mayor velocidad en los estados de la nueva ampliación que en España, concretamente, a una tasa media anual del 14 por 100, frente a la del 12 por 100 de España. No obstante, el aspecto realmente importante es el de las importaciones. A partir del año 1995, la divergencia en la evolución es clara. Los estados de la nueva ampliación, incluidos los candidatos aún no integrados, han ido ganando participación como proveedores de la Unión Europea frente a la economía española. La tasa de crecimiento media en el período 1995-2001 de las importaciones comunitarias procedentes de dichos estados fue del 16 por 100, mientras que la tasa procedente de España fue del 10 por 100.

Muchas de las economías NEM más candidatos han ido haciéndose relativamente más competitivas que la española, sobre todo, por el incremento en los flujos de inversión directa provenientes de la Unión Europea, que han hecho que dichos países comercien más con el mercado comunitario y se especialicen más en la exportación de productos de demanda fuerte.

Los estados de la nueva ampliación que mayor participación tienen en las exportaciones totales a la UE son Polonia, República Checa, Hungría, Turquía y Rumanía. Los que mayor porcentaje de sus exportaciones totales destinan a la Unión Europea son Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa, mientras que los que se especializan menos en la economía de la Unión son Turquía, Bulgaria y Eslovaquia.

Los principales productos exportados por los países de la nueva ampliación a la UE son los pertenecientes a material eléctrico, materiales textiles, material de transporte y metales y sus manufacturas, como puede observarse en el gráfico 2. En los productos correspondientes a material eléctrico, los países más especializados son Hungría, Malta, la República Checa y Estonia. En material textil, las economías que muestran altos porcentajes de especialización en la exportación son Turquía, Rumanía y Bulgaria. En último lugar, en lo que respecta a material de transporte, los países que se especializan más en la exportación de esta clase de productos son Chipre, Eslovaquia y Malta.

Por lo que se refiere a las importaciones procedentes del mercado comunitario, los estados de la nueva ampliación se centran en la importación de productos pertenecientes a los grupos de material eléctrico, material de transporte, productos de las industrias químicas y materiales textiles.

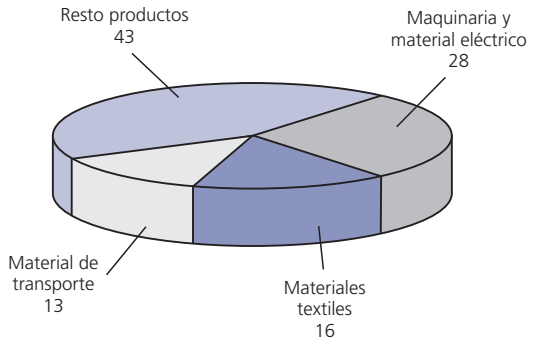
Con la Unión Europea, algunos de los estados de la nueva ampliación (incluidos candidatos) exhiben un comercio de mayor componente intraindustrial que con la economía española, puesto que un alto porcentaje de su comercio exterior total con la Unión Europea lo ocupan el material eléctrico y el material de transporte. Esta concentración se debe, fundamentalmente, al hecho de que multinacionales de países de la UE, como Alemania, Francia, Austria y Holanda, se han asentado en dichos países a lo largo de estos años, intensificando de ese modo las relaciones comerciales, cuyo principal motor en el mundo desarrollado son los intercambios intraempresas. Por este motivo, países como Eslovaquia y Hungría se han especializado en productos de demanda fuerte y de alto componente tecnológico a causa de la aceleración en la entrada de inversión extranjera directa proveniente de la Unión Europea.

La especialización de la economía española en la exportación a la Unión Europea es similar a la que mostraba hacia los estados de la nueva ampliación. En la parte inferior del gráfico 2 puede observarse cómo los grupos de material de transporte, con un porcentaje del 29 por 100, y de material eléctrico y electrónico, con uno del 15,4 por 100, concentran los principales productos exportados a la UE. En el caso de los grupos de productos del reino vegetal, productos de las industrias químicas y metales y sus manufacturas, que también se sitúan entre los principales exportados a la UE, los porcentajes son menores.

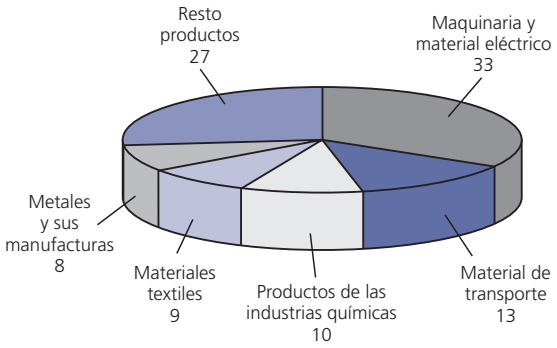
No obstante, la estructura exportadora de la economía española a la Unión Europea difiere de la analizada para los países de la nueva ampliación. La primera se especializa relativamente más en los grupos de material de transporte, productos del reino vegetal y productos de las industrias químicas, mientras

GRÁFICO 2
ESTRUCTURA SECTORIAL DEL COMERCIO DE LA UE-15 CON LOS PAÍSES DE LA NUEVA AMPLIACIÓN EUROPEA
(En porcentajes)

Participación sectorial de las exportaciones a la UE

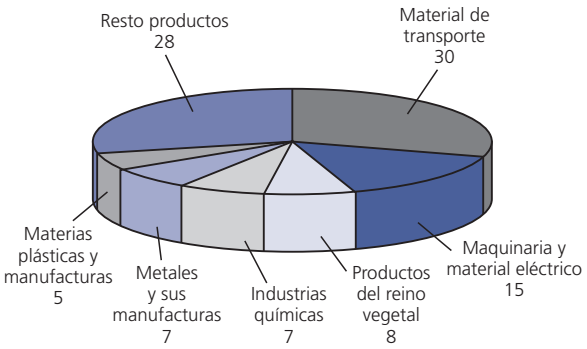


Participación sectorial en el total de las importaciones procedentes de la UE

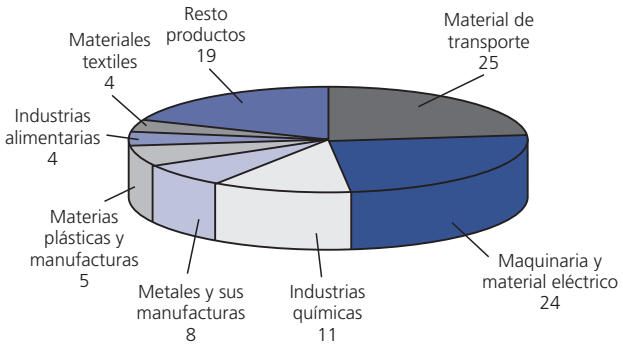


ESTRUCTURA SECTORIAL DEL COMERCIO DE LA UE-15 CON ESPAÑA
(En porcentajes)

Especialización sectorial de las exportaciones a la UE



Especialización sectorial en el total de las importaciones procedentes de la UE



que la de los segundos —más exactamente, la de los que más se especialicen en dichos productos— presenta una especialización relativamente mayor en los grupos de material eléctrico y electrónico y materiales textiles (aquí la influencia de Turquía es clara).

Las regiones españolas más especializadas en exportar los productos en los que los estados de la nueva ampliación se muestran relativamente más especializados son las que corren el riesgo de verse desplazadas como proveedores del mercado comunitario por la ampliación. En material eléctrico y electrónico, las regiones que más se especializan en su exportación a la Unión Europea son Cantabria, Madrid, Cataluña y el País Vasco. En lo referente a materiales textiles, las más especializadas son Cataluña, Galicia y Cantabria. En último lugar, si incluimos el grupo de material de transporte, en el que los estados de la nueva ampliación parecen estar especializándose en los últimos años, las regiones que más se especializan en su exportación son Baleares, Galicia, Aragón, Castilla y León, y Navarra.

Por el lado de las importaciones, los principales productos que la Unión Europea exporta a la economía española son similares a los que exporta a los estados de la nueva ampliación. Los grupos que mayores porcentajes concentran son los de material de transporte, material eléctrico y electrónico, y metales y sus manufacturas. Juntos agrupan el 60 por 100 de las exportaciones de la UE al conjunto de comunidades autónomas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 103, 2005. ISSN: 0210-9107. «LA NUEVA UNIÓN EUROPEA»

En definitiva, las regiones que más importan de la Unión Europea dichos productos, y que a la vez tienen una estructura importadora muy dependiente de la Unión Europea, correrán el riesgo ver sometidas sus economías a una reducción en los flujos de inversión directa con origen en la UE, así como a una contracción en la evolución de las importaciones provenientes de dicha zona. En España, éste es el caso de economías regionales como Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Aragón (cuadro n.º 5).

No obstante, es importante tener en cuenta que las consecuencias negativas de este ajuste comercial dependen a su vez de otro tipo de factores, como la inversión extranjera directa, que se analizará en el próximo apartado con más detalle.

IV. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA COMO CONDICIONANTE ESTRATÉGICO PARA LAS EMPRESAS

La nueva situación de la Unión Europea supone una ruptura en los elementos condicionantes de los flujos comerciales no sólo entre los países de la ampliación y los actuales, sino también como posible sustitución de intercambios entre los países miembros de la UE-15 ante las nuevas circunstancias. Esto ha impulsado a la mayoría de los expertos que han analizado el posible impacto de la ampliación sobre los intercambios comerciales a concluir con una llamada de atención sobre la dificultad intrínseca del ejercicio de predicción al que se enfrentan. Así, Martín *et al.* (2002) reconocen que «es muy difícil hacer pronósticos fundados pues los cambios que se han producido en la estructura de las ventajas comparativas durante los último años, de la mano de las multinacionales que operan en estos mercados emergentes, son formidables. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los cambios que acontezcan en la composición sectorial de sus intercambios comerciales bilaterales serán en gran medida consecuencia de las estrategias futuras de localización de dichas empresas multinacionales en el nuevo escenario de la Unión Europea».

En este contexto, juega un papel estratégico la inversión extranjera directa, como han reconocido la mayor parte de los especialistas. Lipsey (2002) sugiere que la experiencia (principalmente de las multinacionales de capital norteamericano) permite disipar los temores de que la inversión extranjera cause una reducción de exportaciones, y por tanto de empleo, en el país de origen: «Hay indicios de que las operaciones multinacionales han llevado a localizar en sus filiales de países en desarrollo la producción intensiva en trabajo, en particular el menos especializado, permitiendo un ajuste en origen hacia producciones más intensivas en capital y trabajo especializado».

CUADRO N.º 5

REGIONES ESPAÑOLAS Y PRINCIPALES SECTORES AFECTADOS POR EL EFECTO SUSTITUCIÓN EN EL COMERCIO EXTERIOR CON LA UNIÓN EUROPEA
(En porcentajes)

XVII Material transporte (29):
Cataluña (22), Galicia (16), Castilla y León (14), Madrid (11)

XVI Máquinas y aparatos, material eléctrico (15):
Cataluña (40), Madrid (16), País Vasco (11)

II Productos reino vegetal (8):
Andalucía (32), Valencia (30), Murcia (17)

VI Industrias Químicas (7):
Cataluña (43), Madrid (19)

XV Metales y sus manufacturas (7):
País Vasco (30), Cataluña (20)

Fuente: Elaboración propia.

Henriot (2002) ha tratado de explicar las causas por las que se produce un mayor o menor flujo de inversión extranjera directa entre dos países en el caso de los países afectados por la ampliación. Los resultados señalan como causas significativas de estos flujos inversores:

1. El PIB de los países implicados (importancia económica relativa del país de origen y del destino de la inversión).

2. La relación salarial entre país de destino y país de origen (ventajas relativas en costes).

3. La distancia geográfica, que explicaría posibles costes de transporte que estimularían localizaciones (efecto positivo), pero también lejanía operativa (efecto negativo).

4. La distancia cultural y de comunicación.

De acuerdo con el Ministerio de Economía, Finanzas e Industria de Francia (2002), más de las tres cuartas partes de las inversiones extranjeras en los países de la nueva ampliación tienen como objetivo responder a la demanda interna de la región, como consecuencia de la mejora esperada del nivel de vida.

Pero, además, destaca una tendencia a la especialización regional y sectorial:

1. En los *sectores tradicionales de fuerte intensidad de mano de obra poco o medianamente cualificada* (textil-vestido, mueble y agroalimentario).

2. En los *sectores tradicionales de fuerte intensidad de materias primas*, como la siderurgia y la química, la especialización proviene de dotaciones de la infraestructura para la industria pesada heredadas de épocas anteriores. Pero la ausencia de recursos naturales abundantes en la mayor parte de países y los procesos tecnológicos obsoletos explican una lenta erosión de su posicionamiento.

3. La aparición de nuevas ventajas comparativas o «*puntos fuertes*» *en el automóvil y la electrónica*, a través de acuerdos de cooperación con socios occidentales, sobre todo en el triángulo Praga-Bratislava-Györ.

4. Nuevas especializaciones están conduciendo a una evolución rápida de los *intercambios intrasectoriales de carácter vertical* (componentes de menor valor añadido), pero también *horizontal* (variedades de productos similares como el caso del Fabia de VW-Skoda, comparable al Ibiza de VW-Seat).

5. El *desplazamiento* progresivo de las especializaciones más tradicionales (como vestido y mueble) hacia los zonas menos desarrolladas, como Rumanía, Bulgaria, el interior de Polonia, Bielorrusia y Ucrania. Mientras, las especializaciones intrasectoriales tienden a reforzarse en los países más avanzados como Hungría, la República Checa o Eslovenia.

Los flujos de inversión extranjera recibidos por los países de la nueva ampliación han estado fuertemente influenciados por los procesos de privatización de las principales empresas estatales y por el momento en el que se negoció su incorporación a la UE. Así, los países que comenzaron en 1998 su negociación para incorporarse han sido los que han concentrado la mayor parte de la inversión orientada a esa zona.

Sin embargo, también es importante señalar que si bien los flujos de inversión han ido aumentando a lo largo del período señalado, el ritmo de crecimiento parece haber disminuido. Mientras que para el período 1995-1998 la tasa media de crecimiento ha sido de un 41 por 100, para los últimos años (1999-2001) la tasa media ha disminuido hasta el 10 por 100.

La Unión Europea es el principal inversor de la zona desde 1996 y, en concreto, los socios geográficamente cercanos a los NEM son los que han mostrado un mayor interés por la inversión en dicha región, encabezados por Holanda y Alemania. Según los datos disponibles (véase cuadro n.º 6), la inversión extranjera directa (IED) en los nuevos estados miembros es ya una realidad incuestionable, superando los 130 billones de dólares en un período de 10 años (1990-2000) y los 20 billones por año en las fechas más recientes.

Los flujos españoles de IED destinados a los países de la ampliación quedan por debajo del 1 por 100 del conjunto de la inversión extranjera realizada, lo que da una idea de la escasa inversión que España realiza en dichos países. De hecho, la Unión Europea acapara el 42 por 100 de nuestra IED saliente, seguida por Iberoamérica, con un 30,7 por 100. Hungría concentra la mayor parte de la inversión destinada a los países de la nueva ampliación (65 por 100) y, junto con Turquía y Polonia, suponen el 90 por 100 de las inversiones realizadas en dicha área, algo que, unido a lo excepcional de la inversión realizada en Hungría en 2000, da una idea del precoz estado en el que aún se encuentra la inversión dirigida a estos países.

En el detalle regional, recogido en el cuadro número 7, comprobamos el bajo interés de las regiones españolas en NEM a la hora de establecer filiales de sus empresas. Vemos cómo la Comunidad Valenciana es la región que destina el mayor por-

CUADRO N.º 6

ENTRADAS ACUMULADAS DE IED EN LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS
(Billones de dólares y porcentaje PIB)

	Billones de dólares	*Porcentaje del PIB*
Polonia	49,6	21,3
República Checa	28,4	42,6
Hungría	23,7	43,4
Rumania	7,7	17,7
Eslovaquia	6,0	24,2
Bulgaria	4,0	26,4
Estonia	3,2	53,2
Lituania	3,0	20,6
Letonia	2,9	29,1
Eslovenia	2,2	15,5
Total	**130,7**	

Fuente: Elaboración propia a partir de UNCTAD, *World Investment Report* (2002) y Henriot (2002). Datos referidos al período 1999-2000.

CUADRO N.º 7

IED ESPAÑOLA EN LOS PAÍSES DE LA AMPLIACIÓN
(En porcentaje)

Aportación regional		*Especialización regional*	
Comunidad Valenciana	57,2	Comunidad Valenciana	14,27
Madrid	19,9	Navarra	7,22
Cataluña	13,2	La Rioja	7,19
País Vasco	4,4	Castilla y León	4,63
Canarias	1,2	Cataluña	1,23
Galicia	1,1	Galicia	1,11
Aportación resto regiones	3,0	Promedio resto regiones	0,32
España	**100**	**España**	**0,77**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía. Datos referidos al período 1993-2002.

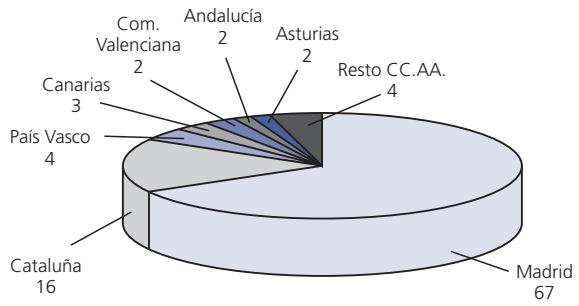
centaje de su IED hacia los NEM, con un 14,27 por 100. Le siguen Navarra y La Rioja, con un 7 por 100, y Castilla y León, con un 4,6 por 100. El resto de CC.AA. destinan flujos de inversión directa que tan sólo en algunos casos supera el 1 por 100. En términos de monto invertido, la Comunidad Valenciana se encuentra a la cabeza del *ranking* nacional, con más de la mitad de los flujos totales destinados a los NEM durante el período 1993-2002. Le siguen Madrid y Cataluña, con un 20 y 13 por 100, respectivamente. Por tanto, la Comunidad Valenciana es la región que, con diferencia, ha mostrado mayor interés por invertir en los NEM, con 1,2 billones de euros invertidos en el período 1993-2002.

En el caso español, los flujos de inversión extranjera directa recibidos han supuesto una de las principales fuentes de financiación a lo largo de las últimas décadas y, tras un período de ralentización internacional de las inversiones a principios de los noventa, los flujos se estabilizaron; a partir de 1999, se ha experimentado un repunte en las inversiones recibidas. La práctica totalidad de las inversiones proceden de nuestros socios europeos, seguidos por EE.UU., siendo casi testimonial la inversión realizada por el resto de las zonas (1). El importante incremento de las inversiones europeas recibidas en el período 2000-2003 se debe a la inversión realizada por el Reino Unido, que supone el 66 por 100 de la IDE intracomunitaria dirigida a nuestro país.

Centrándonos en la distribución regional de los flujos de inversión, podemos ver en el gráfico 3 cómo las cinco primeras regiones aglutinan más del 90

GRÁFICO 3
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (1993-2002)

Distribución regional de la inversión extranjera acumulada en 1993-2002 (en porcentaje)



Flujos de IED provenientes de la UE (billones de euros)

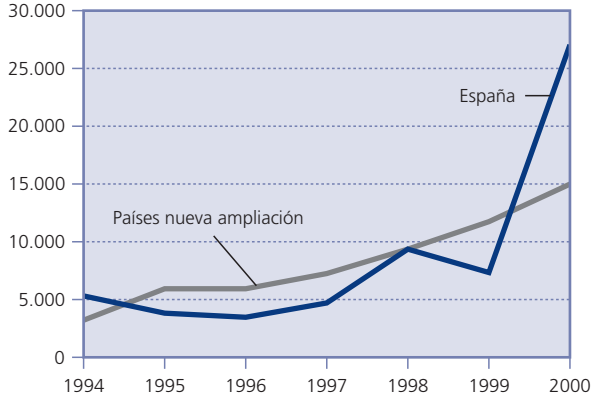
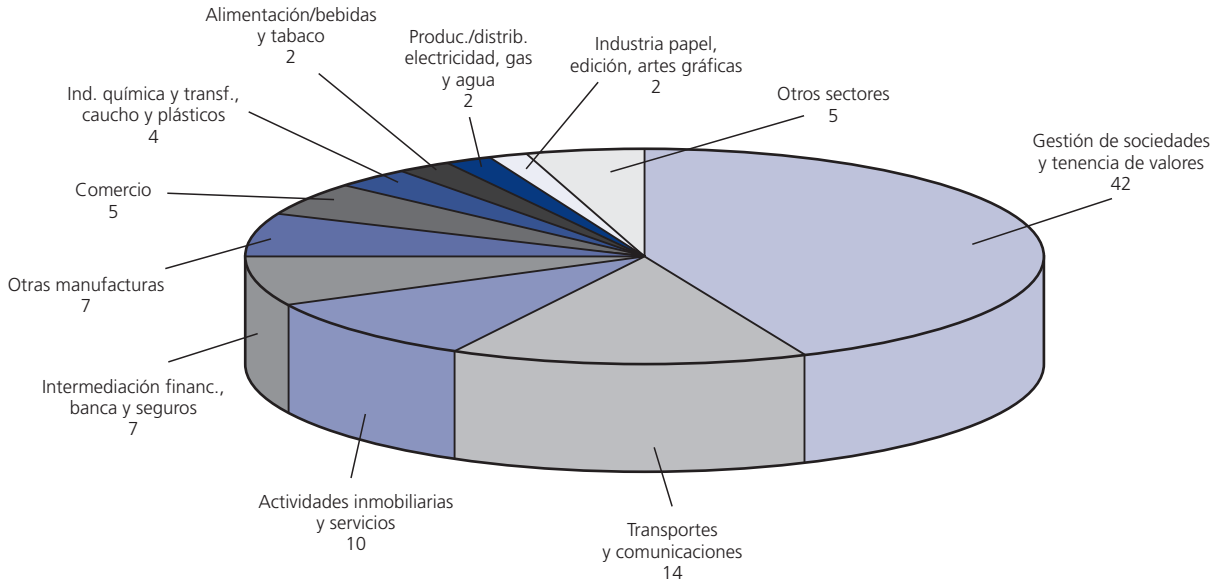


GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA IDE DESTINADA A ESPAÑA. FLUJOS ACUMULADOS 1999-2002
(Porcentajes)



por 100 de las inversiones recibidas, y, en concreto, Madrid encabeza en solitario el *ranking*, concentrando el 67 por 100 de las inversiones extranjeras en España. La comparación de los flujos de IED europeos destinados a España y a los países de la nueva ampliación nos muestra que no existe una relación inversa entre ambos flujos, algo que está en concordancia con la idea de que la posibilidad de un desplazamiento de inversiones no sea una conclusión inmediata.

Con respecto a la distribución sectorial de la inversión acogida por las regiones españolas, el gráfico 4 muestra cómo la mayor parte de los flujos de IED durante el período 1999-2002 tuvieron como destino el sector servicios (65 por 100). Las inversiones recibidas por España han estado orientadas principalmente (51 por 100) hacia entidades de «gestión de sociedades y tenencia de valores (2). Le siguen las ramas de «transportes y comunicaciones» (18 por 100) y (6 por 100). Al respecto, hay que puntualizar que si bien las empresas de gestión de sociedades y tenencia de valores se encuentran enmarcadas dentro de las actividades terciarias, no se puede conocer el destino sectorial final de las inversiones vinculadas a las operaciones que canalizan, lo que, probablemente, se traduzca en una infravaloración de los flujos recibidos por el resto de sectores.

El análisis regional de los datos sectoriales muestra un panorama de especialización similar al nacional, siendo el sector servicios, y en concreto los servicios financieros y de transporte, los que acaparan la mayor proporción de los flujos acumulados en el período 1999-2002. A excepción del caso valenciano, la gestión de sociedades y tenencia de valores atrae la mayor parte de las inversiones en las principales receptoras y, de hecho, en el País Vasco y en Canarias suponen más del 70 por 100 de los flujos recibidos. Cataluña presenta una estructura más diversificada, que incluye un 11 por 100 dirigido a la industria (química, transformación del caucho y materias plásticas), sector que sólo vuelve a aparecer en el País Vasco, esta vez con un porcentaje de participación mucho menor (5 por 100).

Los estados de la nueva ampliación (NEM más candidatos) para los que se dispone de información desagregada sectorialmente son: Bulgaria, la República Checa, Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. EUROSTAT estima que las posiciones de IED en el último año sobre las que se disponen datos (1999) estaban concentradas en los servicios y las industrias manufactureras, con un 54 y un 40 por 100, respectivamente.

En concreto, se pueden establecer tres grupos. En primer lugar está Bulgaria, único caso en el que

el sector predominante, con un 52 por 100, era el manufacturero, seguido de los servicios (45 por 100). Dentro de las manufacturas, los subsectores de productos alimenticios, los productos metálicos y mecánicos y los productos petrolíferos acumulan el 39 por 100 del total de las inversiones. El segundo grupo, compuesto por la República Checa, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, se caracteriza por una relativa concentración en los servicios, que suponen entre un 51 y un 53 por 100. Dentro de los mismos, la mayor parte de la IED se dirige al comercio y las reparaciones y a la intermediación financiera, seguidos del transporte y las comunicaciones. El tercer grupo, compuesto por los países bálticos, muestra una clara especialización en los servicios, que atraen más del 65 por 100 de la inversión. Estos países se caracterizan por una fuerte concentración de las inversiones en los servicios, y en especial en el comercio y las reparaciones, la intermediación financiera, el transporte y las comunicaciones.

V. CONCLUSIONES

Nuestra conclusión inmediata es que el reto de la ampliación es de gran trascendencia para países, regiones, sectores y empresas. Los riesgos diversos de un proceso con múltiples actores e intereses exigen un seguimiento y adaptación continua de la estrategia adoptada. Pero de lo que no hay duda alguna es de que es urgente tomar posiciones en la profunda y esperanzadora aventura de la ampliación de la Unión Europea.

Respecto a los efectos de la ampliación, un informe de Economist Intelligence Unit (2003) señala, desde un principio, que: 1) terminarán siendo positivos para las empresas y los países a largo plazo; 2) no son aún visibles y quedan la mayoría de las transformaciones por materializarse; 3) el éxito en el proceso de adaptación no está garantizado para cualquier empresa, sino que depende de la propia capacidad de adaptación que presente a las nuevas circunstancias, y 4) los riesgos de la operación son elevados y difíciles de calcular. Entre los efectos macroeconómicos y empresariales ocupa un lugar importante la intensificación de los flujos inversores hacia los países de la ampliación.

En este contexto, las principales reflexiones que podemos extraer de nuestro análisis son las siguientes:

1. Como se ha podido observar, el grupo de países de la nueva ampliación constituye una zona económica caracterizada por tener unos niveles de renta per cápita considerablemente menores a los de las regiones de España. Su estructura productiva presenta un sector servicios mayoritario y una agricultura en descenso, similar, por tanto, a la del conjunto de las CC.AA. de España. El perfil macroeconómico que han desarrollado a lo largo de los últimos años indica que las reformas a las que se han visto sometidos les han acercado a una cierta estabilidad macroeconómica y a un fuerte crecimiento. El segundo rasgo diferencial básico con respecto a las regiones de España se encuentra en los niveles de productividad. Con la excepción de Chipre, el resto de países muestra unos niveles verdaderamente bajos, especialmente en el sector agrario. Este aspecto es de vital importancia, puesto que puede amortiguar los efectos negativos derivados de una reducción de la inversión extranjera en España.

2. En lo que respecta a las relaciones comerciales entre nuestra economía y la de los países de la nueva ampliación, a lo largo de los últimos años se ha observado una aceleración en el comercio exterior de la economía española con dichos países, si bien éstos no llegan a un 5 por 100 de las exportaciones e importaciones totales de nuestra economía. Por otra parte, en términos de tasa de cobertura con los países de la nueva ampliación, nuestras relaciones comerciales se concentran en un número reducido de regiones: Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra. Nuestros principales socios comerciales en la zona son Turquía, la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia, y nuestro comercio con ellos se caracteriza por ser mayoritariamente de carácter interindustrial. Las exportaciones a dichos países se centran, principalmente, en los productos pertenecientes a material de transporte, mientras que las importaciones se concentran en el material eléctrico y electrónico.

3. Considerando los efectos a corto plazo sobre el comercio exterior, se puede concluir que regiones como las anteriormente mencionadas, más especializadas en las relaciones exteriores con los países de la nueva ampliación, serán las que más noten las consecuencias positivas de una intensificación en las relaciones comerciales motivada por la entrada de dichos países en la Unión Europea. Dicha intensificación será más acusada en las importaciones, por el hecho de que la economía española no ha penetrado tanto como otros países europeos (Alemania, Austria, Holanda) en la zona de los países de la nueva ampliación. Este hecho implicará que las exportaciones del conjunto de las

CC.AA. hacia este grupo de países evolucione a un ritmo menor que las importaciones, hecho avalado por la evolución, en los años recientes, de la balanza comercial de España con dichos países, que ha tendido a un empeoramiento relativo, aunque conservando la situación de superávit.

4. En relación con los posibles efectos negativos derivados del comercio exterior, las comunidades más dependientes de la UE, y las que más se especialicen en exportar o importar a la Unión los mismos productos exportados o importados por los países de la nueva ampliación, podrían sufrir consecuencias negativas en su economía debido al ajuste comercial derivado de la entrada de dichos países en la UE. Por el lado de la sustitución de exportaciones españolas en el mercado comunitario, las regiones más expuestas serían Cantabria, Madrid, Cataluña, País Vasco y Galicia. Por el lado de la reducción de las exportaciones comunitarias a la economía española, determinadas, en parte, por el ajuste en la inversión extranjera directa, las economías más expuestas son Galicia, Navarra, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Aragón.

5. En lo que respecta a los flujos de inversión extranjera directa, la indudable ventaja geográfica que estos países tienen, dada su cercanía a mercados clave como el alemán, supondrá, junto con los notablemente inferiores costes laborales, las mayores amenazas para una España cuyos costes laborales se sitúan en torno a la media europea y cuya situación periférica aumenta los costes de transporte hacia el resto de los socios europeos. Con base en esta situación, se puede esperar un cierto efecto de desviación de inversiones hacia dichos países, de acuerdo con criterios de reducción de costes de producción. Los flujos de inversión recibidos por España se han destinado, principalmente, al sector de servicios, seguido de la industria. Dentro del sector de servicios, la intermediación financiera es la gran receptora de inversiones extranjeras, destacando también el transporte y las comunicaciones. Desde esta perspectiva, es importante recordar que entre los factores que impulsan a las empresas a invertir en el extranjero se incluyen tanto la búsqueda de eficiencia (algo que estaría íntimamente relacionado con factores de tipo costes) como de activos estratégicos o mercados, características que no están relacionadas con los costes de producción.

6. España debe trazar una estrategia basada en la atracción de inversiones relacionadas con la búsqueda de activos estratégicos y mercados, aspectos en los cuales existen una serie de ventajas competitivas con respecto a los NEM y a los candidatos oficiales. Siendo Madrid y Cataluña las principales receptoras de IED, qué duda cabe que factores como el desarrollo tecnológico y de infraestructuras, el marco legislativo y económico o la existencia de conglomerados empresariales tienen un grado de desarrollo muy superior al de los países de la nueva ampliación. Con respecto al desarrollo tecnológico, muchos de los elementos caracterizadores de la economía de Madrid, unidos al esfuerzo realizado por los diferentes agentes económicos, permiten a esta región ser el líder nacional en el *ranking* de penetración de la nueva economía. Estos factores, junto con el gran dinamismo que presenta la región, facilitan la atracción de un tipo de inversión que, como ya se ha mencionado, no tiene por qué verse desplazada hacia los países de la nueva ampliación.

CUADRO N.º 8

MATRIZ DAFO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Debilidades:
- Escasa relación comercial con los países de la nueva ampliación
- Ubicación periférica respecto a los mercados europeos
- Altos costes laborales

Fortalezas:
- Existencia de activos estratégicos
- Alta productividad laboral
- Inversiones nacionales en políticas de apoyo al desarrollo tecnológico, creación de *clusters*, etcétera

Amenazas:
- Ajuste comercial: efecto sustitución en exportaciones a la UE en productos competitivos con países de la nueva ampliación
- Desviación de flujos de inversión
- Menor recepción de ayudas comunitarias

Oportunidades:
- Los países de la nueva ampliación suponen un mercado potencial importante
- Deslocalización empresas españolas
- Intensificación de los flujos inversores

Fuente: Elaboración propia.

7. Finalmente, es imprescindible hacer hincapié en las consecuencias derivadas de la reasignación de los fondos comunitarios, aunque no se haya desarrollado en este artículo. Si bien es un tema enmarcado en la actuación política, no cabe duda de que la incorporación de los NEM tendrá un efecto negativo en la asignación de los fondos y ayudas comunitarias a las regiones españolas. Dada la actual evolución de la economía española, con crecimien-

tos del PIB que doblan el de la Unión Europea, la mayor parte de las regiones se situarán lejos de los criterios de elegibilidad para el Objetivo n.º 1, hecho al que hay que unir la competencia en lo referente a los fondos destinados a la PAC que supondrán países actualmente candidatos, como Bulgaria, Rumanía y Turquía, en los que el sector agrícola tiene una fuerte presencia. Al respecto, España deberá negociar compensaciones a la pérdida de fondos estructurales del Objetivo n.º 1, mediante la ampliación de otras partidas, lo que exigirá el diseño de una estrategia de negociación encaminada a potenciar una reorientación de los fondos hacia los objetivos que consideremos prioritarios, una vez asumida la segura pérdida de parte de las ayudas actualmente recibidas.

En definitiva, podemos resumir las ventajas e inconvenientes de la ampliación de la UE hacia el Este de Europa en la matriz DAFO recogida en el cuadro número 8.

NOTAS

(*) Los autores agradecen los comentarios y sugerencias aportados por dos evaluadores anónimos.

(1) Es necesario reseñar la heterogeneidad de datos existentes sobre la inversión extranjera directa. La propia idiosincrasia de estos capitales hace difícil su desagregación simultánea por sectores, regiones sub-nacionales y origen/destino, lo que nos ha llevado a combinar varias fuentes y a limitar el análisis a los datos disponibles, que en algunos casos carecen de la desagregación idónea para un correcto estudio. La información existente para los nuevos estados miembros tiene como principal fuente las bases de datos de EUROSTAT. Desde el punto de vista de las regiones de España, los datos disponibles sobre la inversión desagregados por comunidades autónomas tienen como única fuente la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía. Estos datos no coinciden plenamente, desde el punto de vista metodológico, con el concepto utilizado en las cifras de inversión extranjera directa.

(2) Se trata de empresas intermediarias entre la empresa inversora y la destinataria final de la inversión. En el caso de la «gestión de sociedades», se trata de tenedoras de acciones de empresas españolas, y en el de «tenencia de valores», de sociedades extranjeras que desean invertir en España.

BIBLIOGRAFÍA

AURIOLES, J.; FERNÁNDEZ, M. C., y MANZANERA, E. (2002), «La ampliación de la Unión Europea: Posibles efectos regionales», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 91: 226-243.

CENTRE D'OBSERVATION ECONOMIQUE (2003), «Prospects for the location of industrial activities after EU enlargement», enero.

COMISIÓN EUROPEA (2001a), «Real Convergence in Candidate Countries», *Documento de trabajo* ECFIN/708/01-RN, Bruselas, noviembre.

— (2001b), «The economic impact of enlargement», *Enlargement papers*, n.º 4, Bruselas.

— (2002), «Hacia una Unión Europa ampliada», Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de adhesión, Bruselas, octubre.

DONES, M., y HEREDERO, M. I., (2003), «Riesgos y oportunidades de la ampliación de la Unión Europea», *Documento de trabajo*, CEPREDE, junio.

ECONOMIST INTELLIGENGE UNIT (2003), «The business implications of EU enlargement: An executive survey in co-operation with Accenture», junio.

GORDO, E.; MORAL, E., y PÉREZ, M. (2004), «Algunas implicaciones de la ampliación de la UE para la economía española», *Documentos ocasionales*, n.º 0403, Banco de España.

HENRIOT, A. (2002), «Prospects for the location of industrial activities after EU enlargement», *Centre d'Observation Economique (COE)*, Cámara de Comercio de París, octubre.

LIPSEY, R. E. (2002), «Home and host country effects of FDI», *NBER Working Paper*, nº 9293, octubre.

MARTÍN, C. (2002), «Las principales repercusiones de la ampliación de la Unión Europea desde la óptica de España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 91: 202-227.

MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA, S., y VELÁZQUEZ, F. J. (2002), «La ampliación de la UE. Efectos sobre la economía española», *Colección de Estudios Económicos*, n.º 27, La Caixa.

MARTÍN, C., y TURRIÓN, J. (1999), «La ampliación de la UE hacia el Este: oportunidades y desafíos para la economía española», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 146: 119-133.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FINANZAS E INDUSTRIA DE FRANCIA (2002), «Revenue elargissement. Spècial chroniques industrielles», *Revue Regionale*, Dirección de Relaciones Económicas Exteriores, n.º 20, mayo.

TURRIÓN, J., y VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «La ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Algunas consecuencias para la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 100: 108-125.

UNCTAD (2002), *World Investment Report*, Transnational Corporations and export competitiveness, UNCTAD/WIR/2002, United Nations, Nueva York y Ginebra.

FACTORES DEMOGRÁFICOS EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE LA EUROPA DEL ESTE Y LA UE-15

Álvaro ANCHUELO CREGO (*)

Universidad Rey Juan Carlos

Antonio J. OLIVERA HERRERA

Economista

Resumen

Este trabajo analiza los flujos migratorios que se han producido en el pasado inmediato entre diez países de la Europa del Este y la Unión Europea-15. Se presentan, en primer lugar, las diferencias de tipo demográfico que todavía separan a ambas zonas. A continuación, se describen los principales rasgos de la inmigración objeto de estudio. Finalmente, se intenta perfeccionar los análisis econométricos habituales sobre las causas económicas de los flujos migratorios, teniendo en cuenta algunos de los rasgos demográficos mostrados. En concreto, se resalta la importancia de incorporar variables explicativas que reflejen la situación del grupo edad en que se concentra la emigración, las cohortes de adultos jóvenes. Los resultados, dentro de las limitaciones que impone la falta de datos adecuados, parecen favorecer el enfoque propuesto.

Palabras clave: migraciones, demografía, Unión Europea.

Abstract

This article analyses the migratory flows that have taken place in the immediate past among ten Eastern European countries and the European Union-15. First of all, differences of a demographic type appear that still separate both areas. We then go on to describe the main features of the immigration in question. Finally, we attempt to perfect the usual econometric analyses regarding the economic causes of migratory flows, taking into account some of the demographic features shown. Specifically, we underscore the importance of incorporating explanatory variables that will reflect the situation of the age group in which the emigration is concentrated, the young adult cohorts. Within the limitations imposed by the shortage of suitable data, the results appear to support the approach proposed.

Key words: migrations, demography, European Union.

JEL classification: F22, J11.

I. INTRODUCCIÓN

UNO de los efectos de la ampliación de la Unión Europea al Este que más se ha destacado es el que pueda tener sobre los movimientos migratorios entre ambas zonas. La potencial importancia de estos flujos, y por tanto la necesidad de entender las causas que los provocan, es clara. Baste recordar el considerable número de habitantes que suman entre los ocho países del Este que ya forman parte de la Unión y los dos candidatos cuyo proceso de incorporación está más avanzado (Rumanía y Bulgaria). Cuando se hayan adherido los diez, 104 de los 480 millones de habitantes de la Unión ampliada (el 22 por 100) vivirán allí. Este trabajo, en consecuencia, analiza los flujos migratorios que se han producido en el pasado inmediato entre los diez países citados y la UE-15, con la esperanza de contribuir a la tan necesaria mejora de su comprensión. El esquema del artículo es el siguiente.

En el apartado II, se estudian las diferencias demográficas que todavía separan a estos países del Este de Europa y a la UE-15. Tales diferencias se sintetizan observando el comportamiento de dos de las variables demográficas más representativas, la tasa de fertilidad total y la esperanza de vida al nacer, y describiendo las estructuras por edades de la población resultantes.

En el apartado III se describen las principales características de la inmigración objeto de estudio, como su peso en el conjunto de los flujos migratorios, los países de destino y procedencia, la edad, el nivel educativo o los sectores de actividad en que se concentra.

En el apartado IV, se realiza un análisis econométrico de las causas de los flujos migratorios llegados a la UE-15 desde los diez países a que se ha hecho referencia de la Europa del Este. Se estima, como punto de partida, una especificación que resume las raíces económicas habitualmente señaladas de las migraciones. A continuación, se intenta perfeccionar este enfoque incorporando factores demográficos al análisis. Es un hecho generalmente aceptado que la emigración se concentra en grupos de edad muy específicos, las cohortes de adultos jóvenes. Variables explicativas que reflejen la situación de estas cohortes deberían, en principio, ser más adecuadas que los agregados macroeconómicos generales que suelen utilizarse. Dada la falta de datos

sobre las variables relevantes, no obstante, sólo es posible realizar una primera aproximación, que intenta calibrar a grandes rasgos si este enfoque alternativo realmente supondría una mejora.

Un resumen de las principales conclusiones, y las referencias bibliográficas, cierran el artículo.

II. DIFERENCIAS DEMOGRÁFICAS ENTRE LA EUROPA DEL ESTE Y LA UE-15

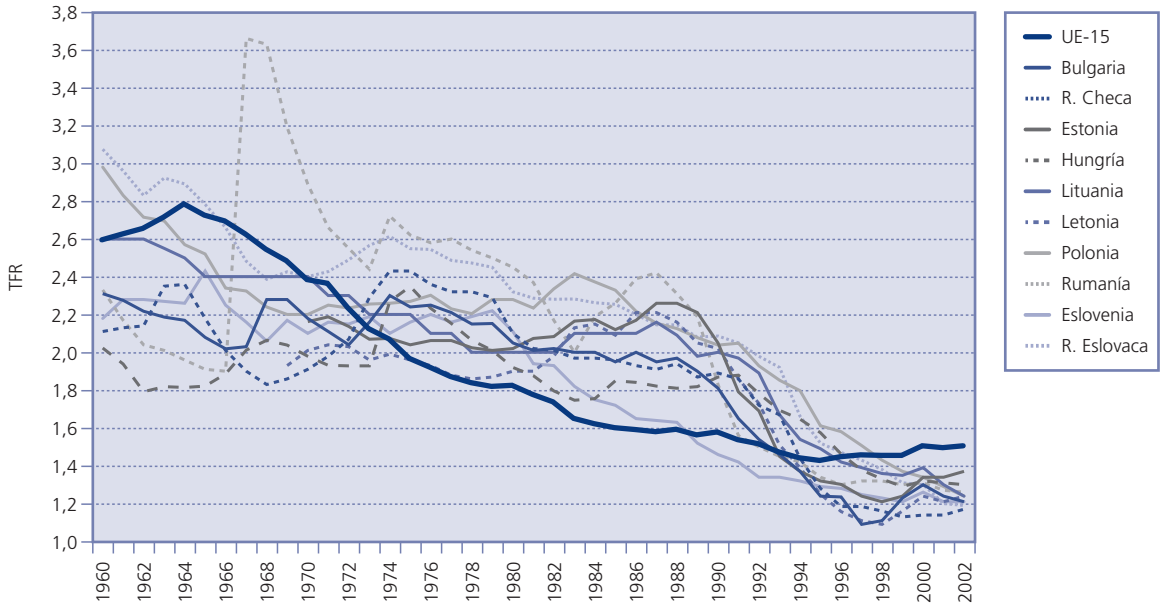
Tras la Segunda Guerra Mundial, los países de la Europa del Este evolucionaron de forma diferente que los del Oeste también en lo demográfico. Estas diferencias pueden resumirse observando el comportamiento de dos de las variables demográficas más representativas (la tasa de fertilidad total y la esperanza de vida al nacer), y describiendo la estructura por edades de la población resultante.

La tasa de fertilidad total estima el número medio de hijos que cabe esperar que una mujer tenga a lo largo de su vida. El nivel de reemplazo que mantendría la población constante en ausencia de inmigración, de 2,1 hijos por mujer, dejó de alcanzarse en el conjunto de la Unión Europea a mediados de los setenta. Los datos de Eurostat reflejan en el año 2002 una tasa de fertilidad bajísima en la Unión (1,5). Sin embargo, puede verse en el gráfico 1 que, antes de llegar a esta situación, los países de Europa occidental atravesaron un período de alta fertilidad, el llamado *baby boom*, con tasas ligeramente superiores a 2,5 hasta fines de los sesenta.

En el caso de los diez países de Europa del Este considerados (los ocho de la ampliación, más Rumanía y Bulgaria como candidatos en ciernes), sus tasas de fertilidad son hoy muy similares a las occidentales, incluso algo inferiores, pero sólo convergen plenamente a partir de la segunda mitad de los noventa. Antes siguieron un comportamiento diferente, caracterizado por una mayor estabilidad: ni experimentaron el *baby boom* ni la brusca caída posterior, sino que se mantuvieron en valores respetables, entre 2 y 2,50, hasta el final de los regímenes comunistas. Estos valores fueron sólo ligeramente menores que los de Europa occidental durante el *baby boom*, y los superaron durante los setenta, ochenta y primeros noventa. Ello ha de reflejarse, como luego se detallará, en una diferente estructura por edades de sus poblaciones, todavía no tan envejecidas.

Los expertos (David, 1982; Leasure, 1992) señalan como causas de este comportamiento diferencial la limitada autonomía personal que existía en estas

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE FERTILIDAD (TFR)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

sociedades, unida a unas políticas demográficas intervencionistas, pero erráticas, que, a grandes rasgos, promovieron el control de la natalidad en los años cincuenta, para restringirlo a principios de los setenta. El ejemplo más espectacular de este intervencionismo se dio en Rumanía, donde la casi prohibición del aborto en 1966, como parte de una política pronatalista coercitiva destinada a combatir el declive en la tasa de fertilidad, provocó un fortísimo aumento en ésta, que el gráfico 1 refleja claramente.

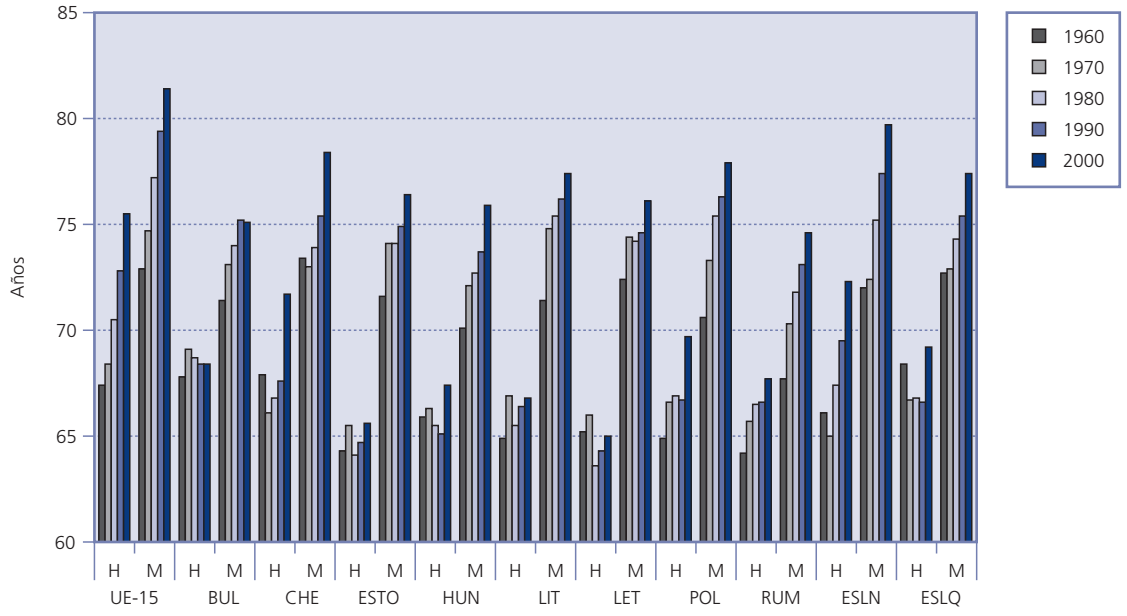
Aunque no sea tan importante como origen de las diferencias en la estructura por edades de la población, la esperanza de vida al nacer (tanto para los hombres como para las mujeres) también presenta peculiaridades en el Este. Como queda reflejado en el gráfico 2, ha crecido más lentamente que en Europa Occidental, en parte debido a la mayor mortalidad infantil.

El resultado de las mayores tasas de fertilidad que los países del Este han mantenido hasta tiempos recientes, y de la menor esperanza de vida al nacer, es una estructura de la población por edades que todavía no ha avanzado tanto como en Occidente en el proceso de envejecimiento. Así, el gráfico 3 indica que las personas mayores de 65 años aún representan allí un menor porcentaje de la población total. Nótese que la diferencia es especialmente acusada en Polonia y Rumanía, que juntas concentran el 58 por 100 de la población de estos diez países.

Mientras perduren estas diferencias en la estructura por edades, que vienen difuminándose lentamente desde la extinción de las bases políticas que las sustentaban, se puede considerar que las poblaciones de Este y Oeste de Europa son complementarias (Coleman, 1993). En el Este abundan relativamente los grupos de edad jóvenes, con mayor propensión a emigrar (aspecto sobre el que se insistirá en el apartado III). En el Oeste, por el contrario, las nuevas cohortes de ese mismo grupo de edad son relativamente poco numerosas (Anchuelo y Santero, 2002). Existen, por supuesto, toda una serie de factores económicos que empujan a las personas a emigrar. El estudio de tales factores constituye el núcleo de numerosos trabajos, y también serán, una vez más, valorados en el apartado IV de éste. No obstante, a los factores demográficos arriba señalados raramente se les ha concedido todo el protagonismo que parecen merecer (1).

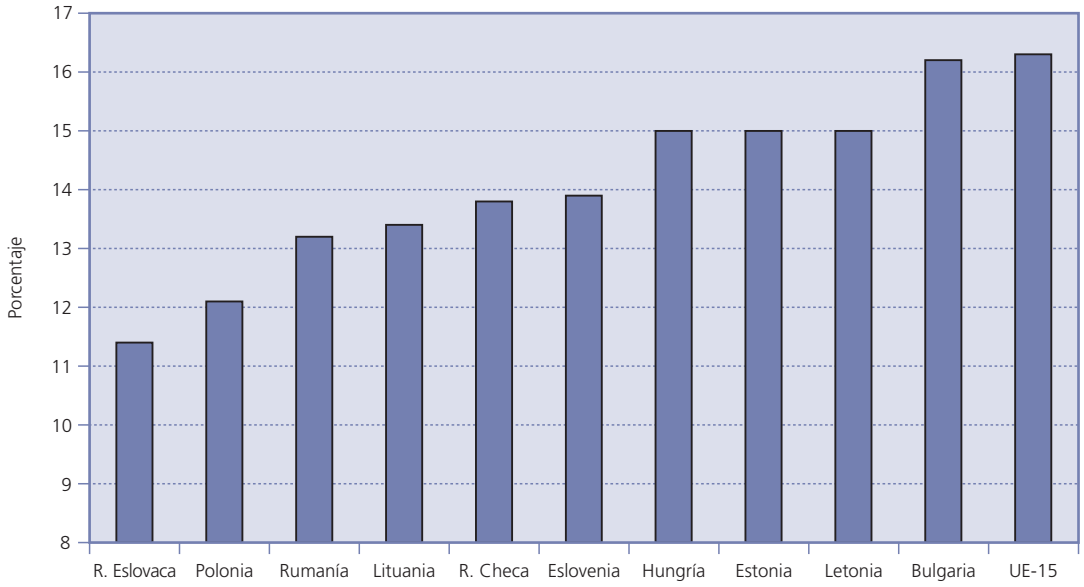
La tesis principal de este artículo es que la inclusión de tales factores en el análisis de las causas de

GRÁFICO 2
ESPERANZA DE VIDA



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS (AÑO 2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

la inmigración podría ser útil. Los factores demográficos podrían estar reforzando a los económicos, o subyacer a algunos de ellos. De ser así, su inclusión en el análisis enriquecería y complementaría las aproximaciones al uso, que suelen ignorarlos por completo. Un trabajo anterior (Anchuelo y Delgado, 2002) proporcionaba evidencia favorable a este enfoque, al aplicarlo al estudio de los flujos migratorios entre los entonces países candidatos de la Europa del Este y España. Ahora, el objetivo consiste en extenderlo a los flujos migratorios que desde estos países ha recibido el conjunto de la Unión Europea-15.

La potencial importancia de estos flujos, y por tanto la necesidad de entender sus determinantes, es tan clara que detenerse mucho en enfatizarla resultaría superfluo. Recuérdese que el número de habitantes en los países citados es considerable, como puede verse en el gráfico 4. Con la adhesión de los diez (Polonia, Hungría, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía), 104 de los 480 millones de habitantes de la Unión ampliada (el 22 por 100) viven allí. De entre ellos, Polonia, Rumanía, Hungría y la República Checa concentran el 78 por 100 de la población.

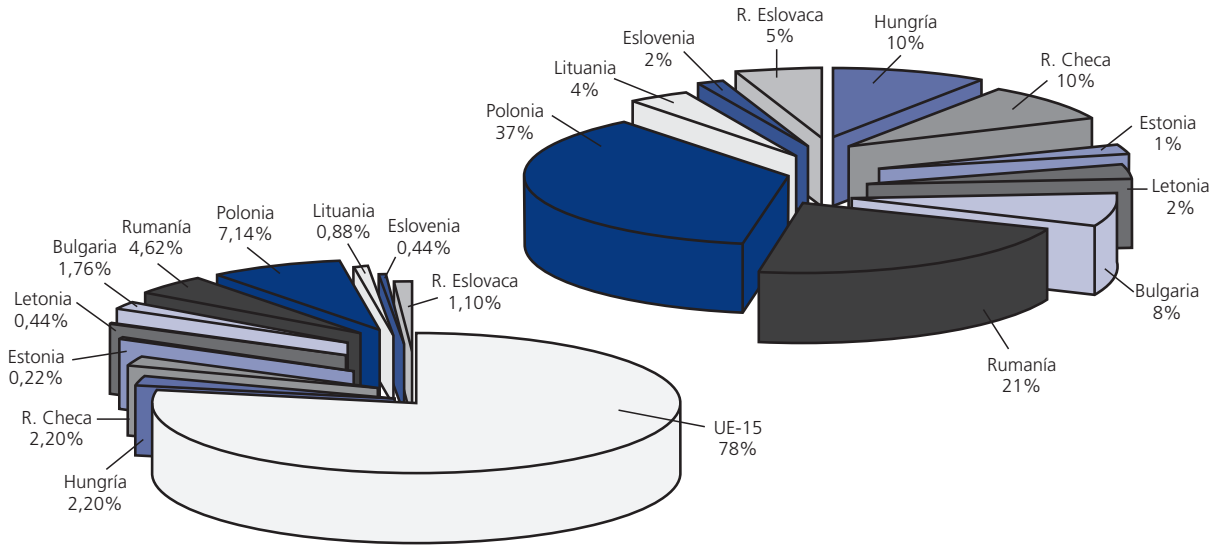
Junto a, y detrás de, las fuerzas económicas habitualmente señaladas, estarían también actuando las fuerzas demográficas que aquí se subrayan. La cercanía geográfica y cultural, unida a la disminución de las barreras a la movilidad de las personas, multiplicaría el posible efecto de esas fuerzas de atracción y de rechazo. Si bien es cierto que la mayoría de las predicciones sobre los flujos esperables desde el Este son razonablemente moderadas (2), su tamaño potencial obliga a no caer en la autocomplacencia y a seguir profundizando en la comprensión del fenómeno.

El siguiente apartado se dedica a presentar las principales características de los flujos migratorios que la UE-15 ha recibido desde el Este. Además de resultar interesantes de por sí, dichas características también pueden ayudar a entender mejor la naturaleza de tales flujos y, tal vez, a detectar rasgos relevantes que puedan ser incorporados en los análisis empíricos del apartado IV para refinarlos.

III. PRINCIPALES RASGOS DE LA INMIGRACIÓN DEL ESTE LLEGADA A LA UE-15

Los regímenes totalitarios imperantes en los diez países del Este de Europa que se incluyen en este trabajo hicieron casi imposible la emigración mientras persistieron. El fenómeno sólo se inicia de forma

GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN POR ÁREAS



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

significativa a partir de 1989, con la caída del muro de Berlín. Los flujos más espectaculares se producen en los primeros años, con un máximo anual de 300.000 personas en 1990, moderándose a partir de 1993. Esto hace que los flujos netos desde 1990 expliquen la inmensa mayor parte del *stock* de residentes en la UE-15 procedentes de estos países (un 93 por 100 en 1999).

¿Qué importancia ha tenido esta inmigración desde el Este si la enmarcamos en el conjunto de los flujos migratorios recibidos por la UE-15 desde el exterior? El cuadro n.º 1 ayuda a responder a esta pregunta. En él puede verse que el *stock* de residentes de los países del Este supone un 0,23 por 100 de la población de la UE-15, frente al 2,86 por 100 a que asciende el *stock* de inmigrantes procedentes del resto de terceros países. En consecuencia, los inmigrantes procedentes del Este sólo equivaldrían a un 8 por 100 de los inmigrantes recibidos del resto del mundo.

¿En qué países de destino se concentran los inmigrantes del Este? Las columnas segunda y tercera del cuadro n.º 1 resultan muy reveladoras. Informan sobre el *stock* de inmigrantes del Este por países de destino, en números absolutos y en porcentaje del total. Claramente se concentran en Alemania (547.837, el 62,6 por 100 del total) y en Austria

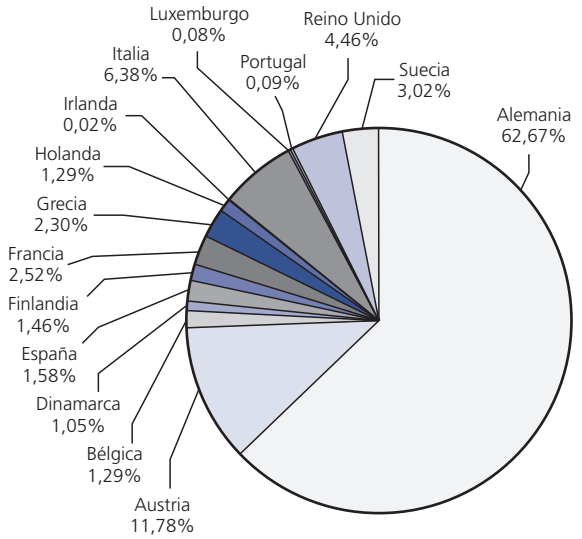
CUADRO N.º 1

PAÍSES DE DESTINO

	Residentes del Este (1)	*Porcentaje de residentes del Este por países (1)*	*Residentes del Este en porcentaje de la población (1)*	*Porcentaje de población de fuera de la UE-15 (2)*
Alemania	547.837	62,67	0,67	5,91
Austria	103.000	11,78	1,27	6,56
Bélgica	11.233	1,29	0,11	2,72
Dinamarca	9.167	1,05	0,17	3,63
España	13.819	1,58	0,04	1,31
Finlandia	12.804	1,46	0,25	1,18
Francia	22.000	2,52	0,04	3,44
Grecia	20.131	2,30	0,19	0,96
Holanda	11.268	1,29	0,07	2,83
Irlanda	200	0,02	0,01	0,70
Italia	55.791	6,38	0,10	2,08
Luxemburgo	700	0,08	0,16	4,77
Portugal	819	0,09	0,01	1,47
Reino Unido	39.000	4,46	0,07	2,64
Suecia	26.394	3,02	0,30	3,03
UE-15	874.163	100,00	0,23	2,86

(1) Año 1999.
(2) Año 2001.
Fuente: Elaboración propia a partir de Brucker, Boeri, *et al.* (2000), y Eurostat.

GRÁFICO 5
***STOCK* DE RESIDENTES DEL ESTE**
(Porcentaje)



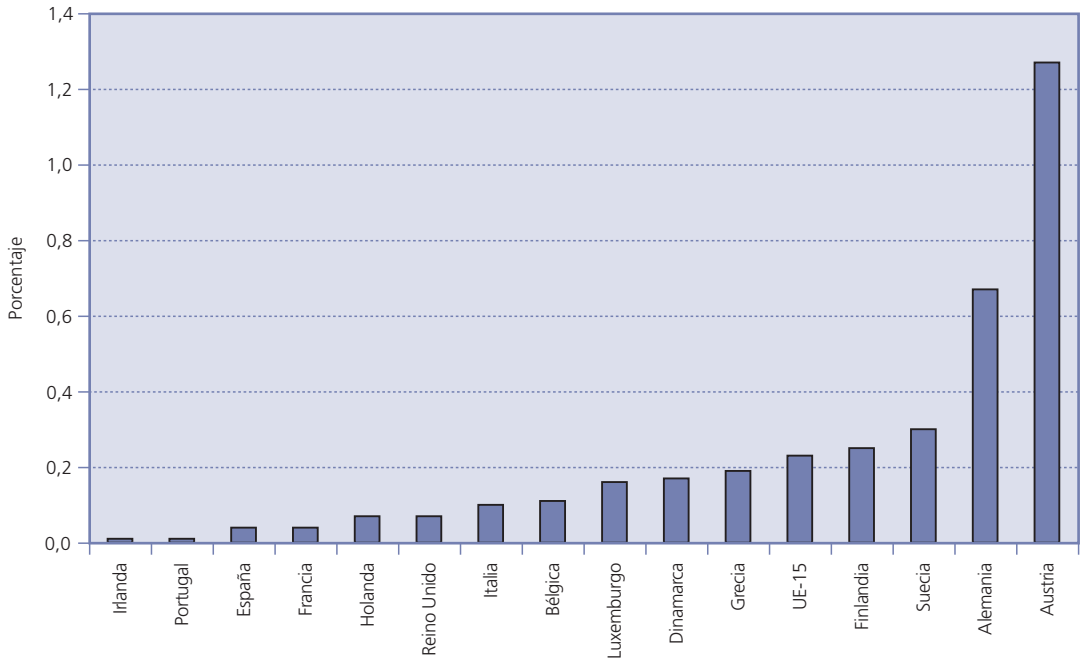
Fuente: Cuadro n.º 1.

(103.000, el 11,7 por 100). Estos dos países, por tanto, acumulan casi las tres cuartas partes del *stock*, como también puede observarse en el gráfico 5.

Teniendo en cuenta el muy diferente tamaño de las poblaciones de los países de destino, resulta también interesante preguntarse por el peso relativo del *stock* de inmigrantes del Este. En concreto, ¿a qué porcentaje de la población total del país de destino equivale dicho *stock*? La cuarta columna del cuadro número 1 y el gráfico 6 proporcionan la respuesta. Ha de destacarse, de nuevo, el papel protagonista de Alemania y Austria. Sin embargo, en términos relativos el primer lugar pasa a ser ocupado por Austria, donde el *stock* de inmigrantes del Este asciende al 1,27 por 100 de la población, frente al 0,67 por 100 de Alemania.

¿De qué países proceden estos inmigrantes? El cuadro n.º 2 proporciona información al respecto. Una vez más, los datos son clarificadores. La mitad de ellos (el 50,2 por 100, unas 439.000 personas), son de origen polaco. Les siguen en importancia los rumanos (el 20,1 por 100, unos 176.000). Sólo esos dos países, por tanto, dan cuenta del 70 por 100 de los inmigrantes. Les siguen a distancia Hungría

GRÁFICO 6
***STOCK* DE RESIDENTES DEL ESTE EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN**



Fuente: Cuadro n.º 1.

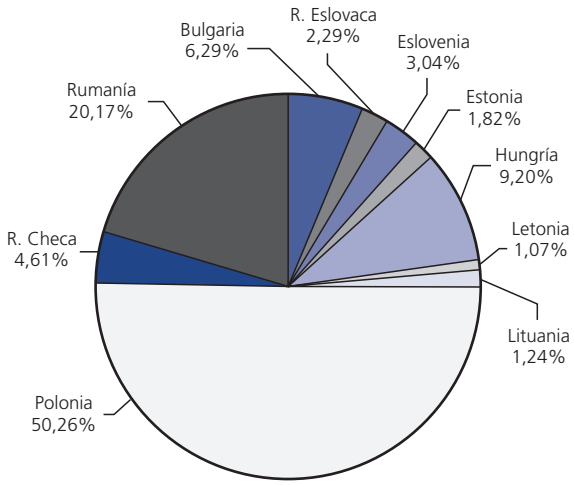
CUADRO N.º 2

PAÍSES DE PROCEDENCIA

	Número de emigrantes	*Porcentaje emigrantes*	*Emigrantes por 1.000 habitantes*
Bulgaria	54.988	6,29	6,71
R. Eslovaca	20.061	2,29	3,72
Eslovenia	26.598	3,04	13,38
Estonia	15.941	1,82	11,62
Hungría	80.422	9,20	7,87
Letonia	9.314	1,07	3,91
Lituania	10.836	1,24	3,09
Polonia	439.365	50,26	11,37
República Checa	40.301	4,61	3,92
Rumanía	176.337	20,17	7,85

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Datos del año 2000.

GRÁFICO 7
PAÍS DE ORIGEN EN PORCENTAJE



Fuente: Cuadro n.º 2.

(9,2 por 100), Bulgaria (6,2 por 100) y R. Checa (4,6 por 100). El gráfico 7 muestra también este reparto de los inmigrantes por país de origen.

Pero, al fin y al cabo, estos países protagonistas en la emisión de los inmigrantes son, a la vez, los más poblados. Puede ser, por tanto, ilustrativo relativizar las cifras, comparándolas con la población total del país emisor. El resultado de esos cálculos se muestra en la cuarta columna del cuadro n.º 2, donde aparece el número de inmigrantes del país en la UE-15 por cada 1.000 habitantes en origen. Los datos resultantes se representan, además, en el gráfico 8.

Como puede verse, Eslovenia, Estonia y Polonia presentan las tasas de emigración más altas. En esto, así como en lo antes observado para los lugares de destino, la proximidad geográfica y el carácter fronterizo, que puede estar reflejando también cercanía cultural e incluso lingüística, parecen desempeñar un papel importante. El hecho de que, dentro de Alemania y Austria, los inmigrantes del Este se aglomeren en las regiones orientales fronterizas (exceptuando las de la antigua RDA) apunta en la misma dirección.

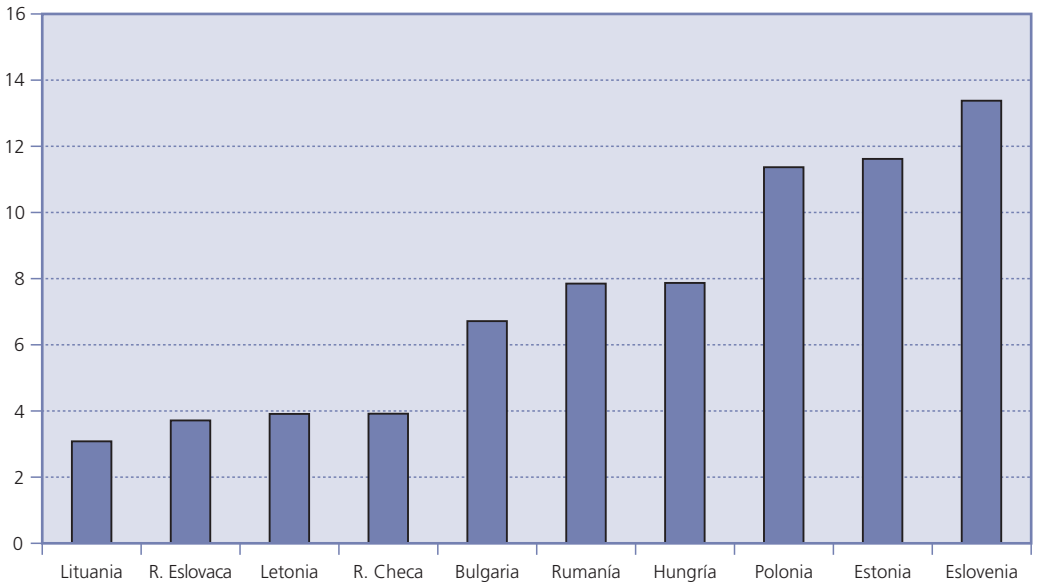
Conviene analizar, asimismo, algunos aspectos cualitativos, y no meramente cuantitativos, de estos flujos migratorios entre los diez países del Este y la UE-15, como la edad, el nivel educativo o los sectores de actividad en que se concentran.

Respecto a la edad, llama la atención que los trabajadores procedentes de estos países sean claramente más jóvenes que los trabajadores nacionales. Son, muy mayoritariamente, adultos jóvenes. Este rasgo, la juventud, es común al conjunto de los flujos migratorios independientemente de su origen, y por ello se considera importante en los análisis sociológicos de la inmigración, aunque raramente aparezca en los económicos. En el apartado IV se intentará incorporarlo a las estimaciones econométricas, para valorar en qué medida las mejora.

Otra característica destacable de los trabajadores llegados a la UE-15 desde los diez países del Este es su alto nivel educativo. Sorprendentemente, éste parece ser mayor no sólo que el del resto de trabajadores extranjeros, sino incluso que el de la fuerza laboral nativa. Esto puede verse en el gráfico 9, donde se representa el porcentaje de los trabajadores del Este, del resto de trabajadores extranjeros y de los trabajadores nativos que han alcanzado los diferentes niveles educativos.

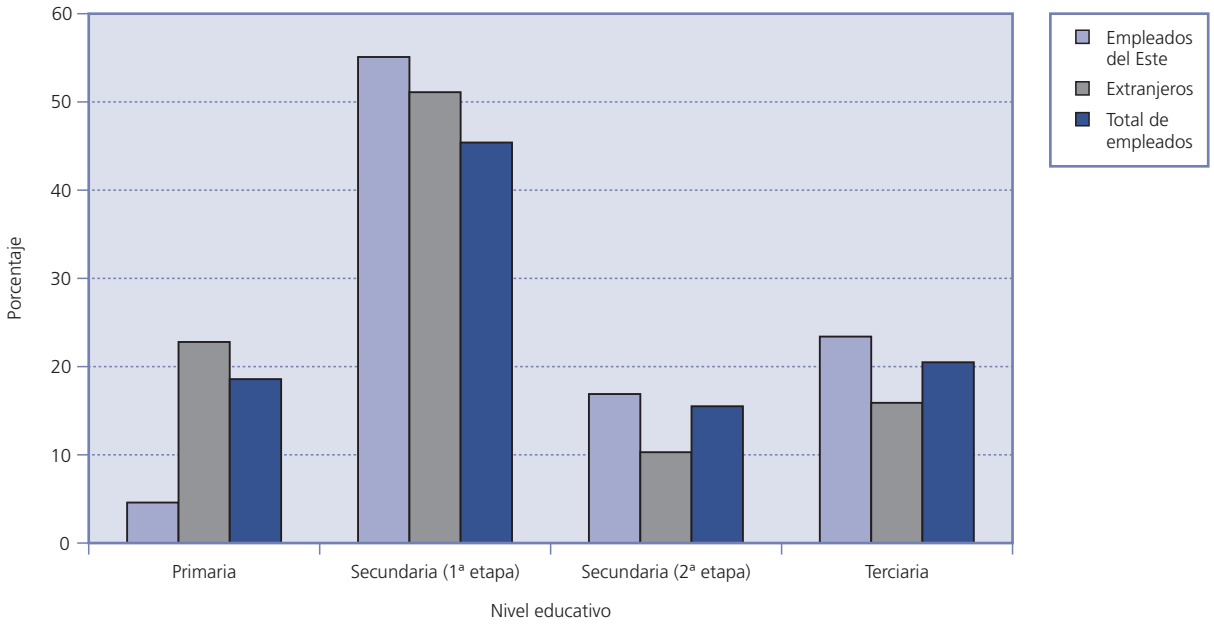
No obstante, el cuadro n.º 3 parece indicar que los trabajadores del Este están ocupados en el mismo tipo de actividades que el resto de los trabajadores inmigrantes, es decir, como mano de obra poco cualificada en la construcción, el servicio doméstico, la hostelería, las manufacturas… Esto sería indicativo de una escasa capacidad de transferir desde el país de origen al de destino el capital humano acumulado, al menos en un primer momento. Barreras lingüísticas, problemas para el reconocimiento de títulos, dificultades en la obtención de permisos de trabajo… probablemente estén detrás de esta situación.

GRÁFICO 8
EMIGRANTES POR CADA 1.000 HABITANTES DE POBLACIÓN EN ORIGEN



Fuente: Cuadro n.º 2.

GRÁFICO 9
NIVEL EDUCATIVO DE LA FUERZA LABORAL



Fuente: Elaboración propia a partir de Brucker, Boeri, *et al*. (2000).

CUADRO N.º 3

SECTORES DE ACTIVIDAD
(En porcentaje)

Sector NACE	*Total empleados*	*Empleados extranjeros*	*Empleados del Este*
Agricultura y caza	4,6	2,1	3,3
Pesca	0,1	Nd	0
Minería	0,4	0,5	Nd
Manufacturas	20,6	25,6	19,2
Electricidad, gas y agua	0,8	0,2	Nd
Construcción	7,7	10,1	15,2
Comercio minorista y mayorista	14,9	12,7	12,9
Hoteles y restaurantes	4	9,4	8,1
Transportes y comunicaciones	5,9	4,9	5,3
Intermediación financiera	3,4	1,9	Nd
Sector inmobiliario	7,8	9,7	8,5
Administración pública	7,5	2,1	Nd
Educación	6,8	4	4,2
Salud	9,4	7,7	9,9
Otros servicios sociales	4,5	5,1	6,8
Hogares privados	1,1	2,9	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Datos del año 1998.

IV. CAUSAS ECONÓMICAS Y DEMOGRÁFICAS DE LA INMIGRACIÓN DEL ESTE DE EUROPA A LA UE-15

Los análisis econométricos de las migraciones internacionales suelen basarse en el uso de macromagnitudes, debido a que son fácilmente accesibles. La estructura habitual en este tipo de estudios suele ser la siguiente. Como variable dependiente se elige alguna tasa agregada de migración, en flujos o en *stocks*, que exprese el número de emigrantes de forma relativa (corrigiéndolo por el tamaño de la población en el país de origen). El principal sustrato teórico en que se fundamenta la elección de las variables explicativas es el enfoque que interpreta la migración como una inversión en capital humano (Sjastaad, 1962), dependiendo la decisión individual de emigrar del resultado de sopesar los costes y beneficios que lleva asociados (presentes y esperados en el futuro). El diferencial de salarios presentes y futuros entre destino y origen ha de desempeñar, en consecuencia, un importante papel. Ante la dificultad de medirlos con precisión, se utiliza como variables aproximativas las rentas por habitante. Las tasas de desempleo también importan, pues aproximan la probabilidad de encontrar un empleo.

Un tercer factor a tener en cuenta es la distancia geográfica entre destino y origen, que se incluye como un indicador de los costes de la migración, pues, a mayor distancia, mayor cabe esperar que sean los costes de transporte y otras barreras culturales y lingüísticas. Finalmente, cuando el conjunto de datos estudiado abarque un grupo variado de países de destino, debe incluirse alguna corrección que contemple su diferente capacidad de acogida. Es decir, se espera que los países más poblados tengan mayor capacidad de absorción de población inmigrante. De esta forma, se utilizará la población inicial de cada país de destino como una variable que recoja este *efecto escala*.

Algunos ejemplos de estudios empíricos sobre inmigración realizados desde esta perspectiva son los de Karras y Chiswick (1999), Fertig (1999), Moreno (2004) y Straubhaar (2002). Siguiendo a este último, una especificación como la propuesta a continuación puede resumir las principales raíces económicas de la migración entre los diez países del Este de Europa considerados y la Unión Europea-15.

$$m^n_{i,\,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \, ln \left(\frac{y_i}{y^n} \right)_{t-1} + \alpha_2 \, ln \left(\frac{u_i}{u^n} \right)_{t-1} +$$

$$+ \alpha_3 \, ln \, (D^n_i) + \alpha_4 \, ln \, (P^{1991}_i) + u_{i,\,t}$$

La variable dependiente mide la tasa de emigración (m) como el flujo de inmigración hacia el país i de la UE-15 procedente del país n del Este de Europa, dividido entre el número de habitantes en el país de origen. Los datos utilizados en las estimaciones de esta sección provienen de Eurostat, si no se especifica otra fuente. El período estudiado difiere entre países: en algunos casos se dispone de información para los años 1989-2000, mientras que en otros tan sólo existe para un año concreto. Con el fin de aprovechar al máximo la información disponible, se crea un *pool* incorporando todas las observaciones. En el cuadro n.º 4 se presenta el número de datos disponible para los flujos migratorios entre cada par de países. Irlanda y el Reino Unido se han excluido, debido a la ausencia de información.

Las variables explicativas se expresan en logaritmos neperianos, con lo que los parámetros a estimar miden semi-elasticidades. La primera de ellas tras la constante (y), mide la diferencia en la renta por habitante, en paridades del poder adquisitivo, entre los países de la UE-15 y los del Este. Los datos provienen de los *World Development Indicators* del Banco Mundial. La variable se retrasa un año para recoger el retardo entre el momento en que se toma la decisión de emigrar y aquel en que se emigra. Sería la situación económica en el período anterior ($t - 1$) la que deter-

CUADRO N.º 4

NÚMERO DE DATOS DISPONIBLE

	Bulgaria	*R. Checa*	*Estonia*	*Hungría*	*Letonia*	*Lituania*	*Polonia*	*Rumanía*	*Eslovaquia*	*Eslovenia*	*Totales*
Belgica	5	2	1	10	1	1	10	5	1	1	37
Dinamarca	12	8	10	12	10	10	12	12	8	9	103
Alemania	11	7	9	11	9	9	11	11	7	8	93
Grecia	10	5	7	10	6	6	10	10	5	7	76
España	9	8	6	9	5	6	9	9	7	7	75
Francia	9	5	5	9	5	5	9	9	5	5	66
Italia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	40
Luxemburgo	6	6	4	6	4	3	6	6	6	6	53
Holanda	12	8	9	12	9	9	12	12	8	9	100
Austria	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	50
Portugal	8	8	0	8	2	5	8	8	3	6	56
Finlandia	12	9	10	12	10	10	12	12	9	3	99
Suecia	11	7	9	11	9	8	11	11	7	8	92
Totales	**114**	**82**	**79**	**119**	**79**	**81**	**119**	**114**	**75**	**78**	**940**

Fuente: Elaboración propia.

minaría la emigración en el momento actual (*t*). El mismo criterio se ha aplicado en el caso del diferencial de tasas de paro entre dichos países. Respecto al resto de variables explicativas, la distancia se mide en kilómetros entre las capitales, y la población inicial en los países de destino es la del año 1991. La escasa disponibilidad de datos para las variables explicativas en algunos países del Este de Europa y el que éstas se incluyan retardadas, reduce la muestra finalmente disponible a un total de 769 observaciones.

A priori, se espera encontrar un signo positivo para el parámetro asociado a la variable que refleja el diferencial de renta por habitante entre los países de Europa occidental y oriental, pues, a mayor tamaño, más incentivos para emigrar. Por el contrario, cuanto mayor sea la diferencia entre las tasas de paro de esos mismos países, menos emigración habrá, con lo que cabe anticipar un signo negativo para el parámetro unido a esta magnitud. Asimismo, es de esperar que la distancia tenga un efecto negativo, reflejando diferentes costes de la migración. Por último, la influencia de la población inicial del país de destino debe ser, en principio, positiva, ya que cuanto mayor sea, más capacidad de recepción de inmigrantes cabe esperar.

Al estimar el modelo propuesto con los datos comentados, se obtienen los resultados que se muestran en el cuadro n.º 5. Como puede observarse, los signos de los coeficientes estimados coinciden con los que se esperaban, siendo además todos ellos altamente significativos.

El coeficiente de determinación, aunque bajo, resulta aceptable para tratarse de una estimación realizada con datos de corte transversal, explicando el modelo un 32 por 100 de la varianza total del comportamiento de la tasa de emigración.

En conjunto, el modelo económico proporciona una explicación razonable de la evolución de la tasa de emigración entre los países estudiados, por lo que constituye un buen punto de partida para el análisis.

Un enfoque alternativo, propuesto por Fertig y Schmidt (2000), da el protagonismo explicativo a los factores demográficos que subyacen a las migraciones entre la Europa oriental y la occidental (3). Es un

CUADRO N.º 5

RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN

Variable	*Coeficiente*	*t-estadístico*	*Significatividad*
Constante	-764,362	-4,303	0,000
$ln\left(\frac{Y_i}{Y^n}\right)_{t-1}$	1,310	4,566	0,000
$ln\left(\frac{u_i}{u^n}\right)_{t-1}$	-0,634	-4,057	0,000
$ln\,(D_i^n)$	-2,028	-12,955	0,000
$ln\,(P_i^{1991})$	1,362	15,387	0,000

$R^2 = 0,32$

hecho generalmente aceptado (4) que los emigrantes se concentran en las cohortes de adultos jóvenes. En el apartado III se hizo notar que la inmigración a la UE-15 desde la Europa oriental no constituye una excepción a esta regla. El tamaño de esas cohortes será, en consecuencia, para dichos autores, uno de los determinantes fundamentales de los flujos migratorios, que tenderán a aumentar cuando sean grandes. Anchuelo y Delgado (2002) encontraban evidencia favorable al modelo explicativo basado directamente en variables demográficas, al estudiar los flujos migratorios entre la Europa del Este y España. Sin embargo, al extender este mismo enfoque al estudio de los flujos con todos los países de la UE-15, el modelo fracasa por completo (5).

En el fondo, el fracaso del modelo demográfico directo, alternativo al económico, no resulta tan sorprendente. Aunque Fertig y Schmidt no lo señalen, su propuesta está relacionada con otra teoría en la que el tamaño de las cohortes jóvenes también desempeña un papel central: la hipótesis de Easterlin. Según ella (Easterlin, 1987), el tamaño de las cohortes jóvenes condiciona en gran medida su situación económica. Cohortes muy numerosas, como las del *baby boom*, tenderán a sufrir desempleo juvenil, menores salarios, etc. Por tanto, estos factores demográficos serían, en parte, los causantes últimos de algunas de las variables económicas (desempleo, renta) utilizadas en los estudios tradicionales sobre inmigración. De ahí que las variables explicativas demográficas puedan sustituir a las económicas.

El problema de este enfoque seguramente reside en que, al menos en las últimas décadas del siglo XX, la hipótesis de Easterlin parece dejar de cumplirse (6). Esto es así debido a que la situación económica de una cohorte de edad se ve condicionada por otros muchos factores distintos de su tamaño.

Sin embargo, todo lo anterior no implica necesariamente que el enfoque demográfico deba ser abandonado. La intuición esencial que proporciona es el hacer notar que son grupos de edad muy específicos, los adultos jóvenes, los que emigran. Su error consiste en intentar reflejar la situación de esos grupos meramente por su tamaño. Pero esto podrá subsanarse buscando variables que reflejen mejor la situación específica de esas cohortes (como su renta o su tasa de desempleo). En principio, tales variables explicativas específicas deberían ser más adecuadas que los agregados macroeconómicos generales que suelen emplearse en los modelos habituales, como el antes estimado. Esta idea es la principal de las defendidas en el presente trabajo.

Ante la falta de datos del estilo requerido, sólo se intenta aquí una primera aproximación un tanto tosca. Se añade únicamente como variable explicativa adicional una tasa de desempleo juvenil. De entre las variables para las que existen datos fácilmente disponibles es, sin ser idónea, la que mejor puede representar algunas de las cuestiones planteadas desde el punto de vista alternativo.

Los datos sobre desempleo juvenil provienen de los *World Development Indicators* del Banco Mundial. La falta de información para algunos de los diez países de la Europa oriental limita aún más el tamaño de la muestra. En concreto, deben eliminarse de ella Bulgaria y Estonia. El resultado es una muestra útil para las estimaciones de 481 observaciones. Por otro lado, la tasa de desempleo utilizada hace referencia a las edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. No es, por tanto, la más adecuada, pues debería incluir idealmente edades superiores, hasta alrededor de los 44 años.

Con el fin de contrastar la relevancia de incluir el efecto del diferencial de desempleo juvenil en los flujos de migración europeos, se estiman dos especificaciones alternativas. En la primera se sustituye el diferencial de desempleo total por el juvenil, mientras que en la segunda se incluyen ambas variables de manera conjunta. Los resultados de ambas estimaciones se recogen en los cuadros n.os 6 y 7, respectivamente.

Al estimar la primera de las especificaciones propuesta, los resultados arriba detallados se modifican (cuadro n.º 6). El diferencial de desempleo juvenil mantiene una influencia negativa y altamente significativa, logrando además que el ajuste del mo-

CUADRO N.º 6

RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN

Variable	*Coeficiente*	*t-estadístico*	*Significatividad*
Constante.....	-1.355,010	-5,220	0,000
$ln\left(\frac{Y_i}{Y^n}\right)_{t-1}$	0,146	0,325	0,745
$ln\left(\frac{uj_i}{uj^n}\right)_{t-1}$	-1,731	-7,101	0,000
$ln\,(D_i^n)$.....	-1,466	-6,175	0,000
$ln\,(P_i^{1991})$	1,520	13,508	0,000
$R^2 = 0,37$			

CUADRO N.º 7

RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN

Variable	*Coeficiente*	*t-estadístico*	*Significatividad*
Constante	-1.244,205	-4,670	0,000
$ln\left(\frac{Y_i}{Y^n}\right)_{t-1}$	-0,233	-0,497	0,619
$ln\left(\frac{uj_i}{uj^n}\right)_{t-1}$	-2,435	-6,913	0,000
$ln\left(\frac{u_i}{u^n}\right)_{t-1}$	0,971	2,751	0,006
$ln\,(D_i^n)$	-1,313	-5,421	0,000
$ln\,(P_i^{1991})$	1,384	11,328	0,000

$R^2 = 0,37$

delo mejore, tal y como señala el coeficiente de determinación corregido. El diferencial de renta, por otro lado, aunque permanece con un signo positivo, deja de ser estadísticamente significativo. Añadir una variable explicativa específica de los grupos de edad en que se concentra la emigración, como el desempleo juvenil, parece, por tanto, aumentar el poder explicativo del modelo, a la vez que pone en cuestión la relevancia de las variables basadas en agregados macroeconómicos generales habitualmente utilizadas (7).

Al incluir ambos diferenciales de desempleo simultáneamente (cuadro n.º 7), las conclusiones anteriores parecen verse reforzadas. Los resultados obtenidos confirman que, al introducir una variable específica del grupo de edad relevante, como el diferencial de tasas de desempleo juvenil, ésta desempeña un papel claramente importante, mientras que las variables económicas agregadas pierden relevancia explicativa. El diferencial de renta aparece ahora con un signo contrario al esperado, y no es estadísticamente significativo. De igual modo, el diferencial de tasas de desempleo agregadas tendría una influencia positiva sobre la tasa de emigración, que no se corresponde con lo teóricamente esperado, siendo esta relación incluso significativa. Nótese también que el ajuste del modelo no mejora respecto al caso anterior, en el que no se tenían en cuenta las tasas de desempleo agregadas.

En cualquier caso, la evidencia presentada ha de entenderse como el resultado de una primera aproximación, un tanto rudimentaria, al problema, debido a la escasez de datos disponibles. Analizar las cuestiones planteadas con mayor rigor requeriría el uso de tasas de desempleo más ajustadas al grupo de edad relevante, así como de indicadores fiables del nivel de renta de dicho grupo en los países de origen y destino.

V. CONCLUSIONES

Tras más de una década desde el fin de los regímenes comunistas en la Europa del Este, su herencia demográfica todavía no ha desaparecido por completo. En los diez países considerados (los ocho de la ampliación, más Rumanía y Bulgaria como candidatos en ciernes), las tasas de fertilidad son hoy muy similares a las occidentales, incluso algo inferiores. Pero la convergencia sólo se produjo a partir de la segunda mitad de los noventa. Antes, el comportamiento fue diferente, y se caracterizó por la existencia de tasas de fertilidad relativamente altas, de entre 2 y 2,50 hijos por mujer, hasta la llegada del cambio político. Por otro lado, la esperanza de vida al nacer (tanto para los hombres como para las mujeres) ha crecido más lentamente que en Europa occidental, en parte debido a la mayor mortalidad infantil. El resultado es una estructura de la población por edades que todavía no ha avanzado tanto como la de la UE-15 en el proceso de envejecimiento. Esto implica la existencia de dos zonas que se diferencian demográficamente, aunque sea de forma transitoria. Los adultos jóvenes, aún relativamente más numerosos en el Este, son el grupo que tiene una mayor propensión a emigrar.

Las principales características de la inmigración objeto de estudio son las siguientes. Se trata de inmigrantes llegados muy mayoritariamente a partir de la caída del muro de Berlín. Si la enmarcamos en el conjunto de los flujos migratorios recibidos por la UE-15 desde el exterior, no es una inmigración excesivamente numerosa. El *stock* de residentes de los países del Este supone un 0,23 por 100 de la población de la UE-15, frente al 2,86 por 100 a que asciende el *stock* de inmigrantes procedentes del resto de terceros países. Claramente se concentran en Alemania (el 62,6 por 100 del total) y en Austria (el 11,7 por 100). Su peso relativo es incluso mayor en este segundo país, donde suponen el 1,27 por 100 de la población, frente al 0,67 por 100 en Alemania. En cuanto a su procedencia, el 50,2 por 100 son de origen polaco y el 20,1 por 100 rumanos. Al relativizar las cifras, comparándolas con la población total del país emisor, Eslovenia, Estonia y Polonia presentan las tasas de emigración hacia la UE-15 más altas. En esto, así como en lo antes observado

sobre los lugares de destino, la proximidad geográfica, que puede estar reflejando también cercanía cultural e incluso lingüística, parece desempeñar un papel importante. Respecto a la edad, los trabajadores procedentes de estos países son claramente más jóvenes que los nacionales. Otra característica destacable de los trabajadores llegados a la UE-15 desde los diez países del Este es su alto nivel educativo. Sorprendentemente, éste parece ser mayor no sólo que el del resto de trabajadores extranjeros, sino incluso que el de la fuerza laboral nativa. No obstante, están ocupados en el mismo tipo de actividades que el resto de los trabajadores inmigrantes, es decir, como mano de obra poco cualificada en la construcción, el servicio doméstico, la hostelería, las manufacturas… Esto sería indicativo de una escasa capacidad de transferir desde el país de origen al de destino el capital humano acumulado, al menos en un primer momento.

Para realizar un análisis econométrico de las causas de los flujos migratorios llegados a la UE-15 entre 1989 y 2000 desde los diez países de la Europa del Este incluidos en el estudio, se estima, como punto de partida, una especificación que resume las raíces económicas habitualmente señaladas de las migraciones.

La variable dependiente es la tasa de emigración. A priori, se espera encontrar un signo positivo para el parámetro asociado a la variable que refleja el diferencial de renta por habitante (en paridades del poder adquisitivo) entre los países de Europa occidental y oriental, pues, a mayor tamaño, más incentivos para emigrar. Por el contrario, cuanto mayor sea la diferencia entre las tasas de paro de esos mismos países, menos emigración habrá, con lo que cabe anticipar un signo negativo para el parámetro unido a esta magnitud. Asimismo, es de esperar que la distancia (en kilómetros entre las capitales) tenga un efecto negativo, reflejando diferentes costes de la migración. Por último, la influencia de la población inicial del país de destino debe ser, en principio, positiva, ya que cuanto mayor sea, más capacidad de recepción de inmigrantes cabe esperar.

Al estimar la especificación propuesta, los signos de los coeficientes estimados coinciden con los que se esperaban, siendo, además, todas las variables altamente significativas. En conjunto, el modelo económico proporciona una explicación razonable de la evolución de la tasa de emigración entre los países estudiados, por lo que constituye un buen punto de partida para el análisis.

A continuación, se intenta perfeccionar este enfoque incorporando factores demográficos al análisis. Es un hecho generalmente aceptado que la emigración se concentra en grupos de edad muy específicos, las cohortes de adultos jóvenes. Variables explicativas de las migraciones que reflejen la situación de estas cohortes deberían, en principio, ser más adecuadas que los agregados macroeconómicos generales que suelen utilizarse.

No obstante, dada la falta de datos sobre las variables relevantes, sólo es posible realizar una primera aproximación, que intenta calibrar a grandes rasgos si el enfoque alternativo realmente supondría una mejora. Se añade, para ello, como variable explicativa adicional una tasa de desempleo juvenil. Con el fin de contrastar su relevancia, se estiman dos especificaciones diferentes. En la primera se sustituye el diferencial de desempleo total por el juvenil, mientras que en la segunda se incluyen ambas variables de manera conjunta.

Los resultados obtenidos confirman que el diferencial de desempleo juvenil tiene una influencia negativa y altamente significativa, y que logra que el ajuste del modelo mejore. Añadir una variable explicativa específica de los grupos de edad en que se concentra la emigración parece, por tanto, aumentar el poder explicativo del modelo. Al mismo tiempo, tal inclusión hace que las variables basadas en agregados macroeconómicos generales, habitualmente utilizadas, pierdan relevancia explicativa.

NOTAS

(*) El autor agradece la ayuda financiera de los proyectos CICYT SEC2003-005/6/ECO y URJC-GCO-2003-08.

(1) Siendo la excepción más notable FERTIG y SCHMIDT (2000).

(2) Véanse, por ejemplo, FERTIG (1999), BRUCKER, BOERI, *et al.* (2000), y STRAUBHAAR (2001).

(3) Véanse HATTON y WILLIAMSON (2001, 2004) como trabajos en los que los factores demográficos desempeñan también un papel importante, aunque éste no sea tan central y se utilicen para el estudio de las migraciones en otros ámbitos geográficos.

(4) Véase, por ejemplo, PLAKANS y WETHERELL (1995).

(5) Aunque no se incluyen aquí los resultados de esas estimaciones, los autores están dispuestos a enviárselos a quien los solicite.

(6) Véase, por ejemplo, ANCHUELO y SANTERO (2002).

(7) Los diferentes resultados podrían deberse, total o parcialmente, al hecho de emplear muestras distintas en ambas estimaciones. Para descartar esta posibilidad, se volvió a estimar el modelo económico básico con esta nueva muestra, obteniendo valores prácticamente idénticos a los logrados con la muestra inicial.

BIBLIOGRAFÍA

ANCHUELO, A., y DELGADO, M. J. (2002), «Flujos migratorios entre los países candidatos de la Europa del Este y España», *Economía Industrial*, número 344: 63-70.

ANCHUELO, A., y SANTERO, R. (2002), «Explicaciones económicas de la caída de la natalidad en la Unión Europea», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 91: 106-115.

BRUCKER, H.; BOERI, T., *et al.* (2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. Informe elaborado para la Comisión Europea por los institutos de investigación DIW, CEPR, FIEF, IGIER, HIS.

CEREIJO, E., y VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «Los determinantes de las migraciones en la Unión Europea», *Economistas*, n.º 99: 38-46.

COLEMAN, D. A. (1993), «Contrasting age structures of Western Europe and of Eastern Europe and the former Soviet Union: Demographic curiosity or labor resource?», *Population and Development Review*, número 19: 523-555.

DAVID, H. P. (1982), «Eastern Europe: Pronatalist policies and private behavior», *Population Bulletin*, 36, n.º 6.

EASTERLIN, R. A. (1987), «Easterlin hypothesis», en EATWELL, J.; MILGATE, M. y NEWMAN, P. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, The Stockton Press.

FERTIG, M. (1999), «The economic impact of EU-Enlargement: Assessing the migration potential», University of Heidelberg, Department of Economics, *Discussion Paper Series*, n.º 293.

FERTIG, M., y SCHMIDT, C. M. (2000), «Aggregate-level migration studies as a tool for forecasting future migration streams», en DJAJIC, S. (ed.), *International Migration: Trends, Policy and Economic Impact*, Londres, Routledge: 110-136.

HATTON, T. J., y WILLIAMSON, J. G. (2001), «Demographic and economic pressure on emigration out of Africa», *NBER Working Paper*, n.º 8124.

— (2004), «¿Cuáles son las causas que mueven la migración mundial?», *Revista Asturiana de Economía*, n.º 30: 7-36.

KARRAS, G., y CHISWICK, C. U. (1999), «Macroeconomic determinants of migration: The case of Germany, 1964-1988», *International Migration*, 37: 657-677.

LEASURE, J. W. (1992), «The historical decline of fertility in Eastern Europe», *European Journal of Population*, 8: 47-75.

MORENO TORRES, I. (2004), «Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica (1991-1999)», *Instituto de Estudios Fiscales, Documentos*, n.º 9/04.

PLAKANS, A. S., y WETHERELL, C. H. (1995), «Migration in the later years of life in traditional Europe», en KERTZER, D., y LASLETT, P. (eds.), *Aging in the Past. Demography, Society and Old Age*, University of California Press.

SJASTAAD, L. A. (1962), «The costs and returns of human migration», *Journal of Political Economy*, 70: 80-93.

STRAUBHAAR, T. (2002), «Migration and labour mobility in an enlarged European Union», en STUYCK, J.; ABRAHAM, F., y TERRYN, E. (eds.), *The European Union and Central and Eastern European Countries*, Leuven University Press.

EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN DE LOS NUEVOS SOCIOS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Encarnación CEREIJO

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El presente artículo examina y analiza el fenómeno migratorio procedente de los nuevos socios, con el objetivo último de intentar discernir su impacto sobre los mercados de trabajo de los estados miembros de la UE-15. Para ello, tras un breve repaso de las principales aportaciones teóricas y empíricas sobre los efectos de la inmigración en el mercado laboral, se han abordado las características socioeconómicas y demográficas de los extranjeros, centrando la atención principalmente en su integración en el mercado laboral a través de las actividades y ocupaciones que desempeñan, sus condiciones laborales y la cualificación que ostentan. Asimismo, se ha reflexionado, a través de un análisis estadístico multivariante, acerca de si la situación y los puestos que ocupan los inmigrantes de los nuevos socios son consecuencia únicamente de la incorporación a un mercado laboral en principio desconocido o, más bien, si con el tiempo este fenómeno persiste.

Palabras clave: inmigración, mercado de trabajo, Unión Europea.

Abstract

This article examines and analyses the phenomenon of migration from the new members with the ultimate objective of trying to make out its impact on the labour markets of the EU-15 member states. To this end, after a short review of the main theoretical and empirical contributions regarding the effects of immigration on the labour market, we have addressed the socioeconomic and demographic features of the foreigners, focusing our attention mainly on their integration into the labour market by way of the activities and occupations they pursue, their employment conditions and the qualifications they hold. We have also used a multivariant statistical analysis to reflect on whether the situation and the jobs held by immigrants from the new members are merely the outcome of joining a hitherto unknown labour market or, rather, whether this phenomenon persists with time.

Key words: immigration, labour market, European Union.

JEL classification: J24, J61, J81.

I. INTRODUCCIÓN

EN mayo de 2004, la Unión Europea (UE) acometió la mayor ampliación de su historia con la incorporación de Malta, Chipre y ocho países del Centro y Este de Europa. La creación de un mercado único ha planteado para todos los participantes nuevas oportunidades económicas, aunque no exentas de riesgos. Así, entre las posibles consecuencias adversas de esta ampliación, los antiguos socios (UE-15) temen ver afectados sus mercados de trabajo.

Aunque la teoría económica indica que, en todo proceso de integración entre países con diferente grado de desarrollo económico, la eliminación de las barreras al comercio y la liberalización de los movimientos de capital y de trabajo son los tres principales mecanismos que inciden sobre los mercados laborales, desde los comienzos del proceso de ampliación la preocupación de los antiguos socios comunitarios se ha centrado fundamentalmente en la libertad de circulación de los trabajadores, siendo éste el único factor donde su movilidad aún se mantiene restringida.

En concreto, ante el miedo a una intensificación del flujo de inmigrantes procedente de los países del Este y Centro de Europa, doce de los antiguos países comunitarios han optado por proteger sus mercados de trabajo, restringiendo su entrada durante un período transitorio inicial de dos años, prorrogable hasta siete. De esta manera, la llegada de estos inmigrantes sigue estando sometida al mismo régimen legal que los extranjeros extracomunitarios. Únicamente Irlanda, Reino Unido y Suecia han abierto sus mercados laborales desde el mismo día de la adhesión.

Y esto pese a que los últimos estudios que han tratado de estimar el potencial migratorio procedente de estos países han señalado que éste será bastante moderado, coincidiendo en apuntar que durante los cinco años siguientes a la adhesión —donde se concentrará el mayor volumen— supondrá únicamente un 1 por 100 de la población de los países recién incorporados (Byrska, 2004).

Este temor que manifiestan los países de la UE-15 se basa en la incertidumbre acerca de los efectos que la inmigración puede tener sobre sus mercados laborales. En concreto, mientras que una parte de la opinión pública considera que los inmigrantes reducen el salario y provocan un desplazamiento de los puestos de trabajo de la población nacional del país receptor, otros sectores sostienen que los extranjeros trabajan en las actividades de menor retribución salarial y peores condiciones laborales, ocupando aquellos puestos que son rechazados por la población autóctona.

Ante esta situación, el presente estudio se propone examinar y analizar el fenómeno migratorio procedente de los nuevos socios, con el objetivo último de intentar discernir su impacto sobre los mercados de trabajo de los estados de la UE-15. Puesto que la entrada de este colectivo —hasta que se produzca la libertad de circulación— seguirá estando regulada por las mismas leyes de extranjería a las que están sometidos los inmigrantes extracomunitarios, este estudio explorará y comparará asimismo las pautas seguidas por el grupo de extranjeros comunitarios y de aquéllos que proceden de fuera de las fronteras de la UE ampliada. En este sentido, los resultados obtenidos pueden ser de utilidad acerca de los potenciales efectos que puede tener la inmigración de los nuevos socios sobre el mercado laboral, una vez que se liberalice la movilidad de la mano de obra.

Ahora bien, para la realización de este análisis se requería la utilización de datos individuales y de series temporales, algo que se complica cuando se pretende llevar a cabo un estudio comparativo entre los países comunitarios. A este respecto, la única fuente estadística que ha permitido contar con datos homogéneos para todos los países de la UE, es la *Labour Force Survey* de la UE, publicada por Eurostat, basada en entrevistas normalizadas en todos los estados miembros. Sin embargo, esta fuente tiene la desventaja de estar sesgada ante una posible baja tasa de respuestas y la imposibilidad de obtener datos para más de un año (aquí se utilizará el año 1999), lo que impide realizar un análisis más exhaustivo.

No obstante, los datos obtenidos son una fuente importante de información para el estudio de las características de los mercados laborales de la UE-15 que permite un análisis del impacto de la inmigración, deducido éste a partir de las condiciones diferenciales que presentan los trabajadores nacionales y extranjeros.

Para ello, en primer lugar, se hará un breve repaso de las principales aportaciones teóricas y empíricas sobre los efectos de la inmigración en el mercado de trabajo. Posteriormente, se examinarán las características socioeconómicas y demográficas de los trabajadores extranjeros, centrando la atención principalmente en su relación e integración en el mercado laboral, a través de las actividades y ocupaciones que desempeñan, sus condiciones laborales y la cualificación que ostentan (1). Para finalizar, se reflexionará a través de un análisis estadístico multivariante si la situación y los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes de los nuevos socios son consecuencia únicamente de la incorporación a un mercado laboral en principio desconocido o, más bien, si con el tiempo este fenómeno persiste. Finalmente, el estudio incluirá un apartado de conclusiones generales.

II. EFECTOS TEÓRICOS DE LA INMIGRACIÓN SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

El incremento en el número de inmigrantes registrado en las últimas décadas por todos los países europeos ha acrecentado la preocupación ante los efectos que posee la inmigración sobre la sociedad receptora, y en particular sobre el mercado de trabajo. En este sentido, desde los años ochenta se ha desarrollado una abundante literatura económica que trata de evaluar el impacto económico de los flujos migratorios sobre los salarios y el empleo de los trabajadores del país de destino.

Si bien existen distintas predicciones al respecto, la mayoría de la investigación empírica que analiza el impacto de la migración sigue descansando en algunos de los supuestos de la teoría convencional. Así, según esta teoría, en una economía cerrada la llegada de mano de obra inmigrante al país receptor origina un aumento general de la producción y el empleo, lo que se traduce en una caída del salario real de los trabajadores nacionales. Sin embargo, esta pérdida salarial es recogida, junto con el incremento de la producción, por los propietarios del capital. Como consecuencia de esta redistribución, el efecto final de la inmigración supone una ganancia neta positiva a escala global para la economía del país de destino (Borjas, 1994).

Ahora bien, los supuestos en los que se basa este modelo no son plenamente aplicables al contexto europeo. En primer lugar, la rigidez a la baja en los salarios que caracteriza los mercados de trabajo europeos, como consecuencia de la existencia de mecanismos explícitos de negociación salarial, puede ocasionar que, ante la llegada de inmigrantes, el ajuste no se realice mediante una disminución de los salarios, sino a través de un incremento en el nivel de desempleo.

En segundo lugar, la consideración de heterogeneidad del factor trabajo supone que la inmigración afecte de manera desigual a los trabajadores nacionales según su nivel de cualificación. En este sentido, se espera que la mano de obra nativa que está en competencia con los inmigrantes obtenga salarios más bajos y/o posible aumento del desempleo,

mientras que para aquéllos trabajadores nacionales que sean complementarios, los efectos serán positivos. No obstante, como consecuencia de la redistribución, para la economía el efecto final será beneficioso.

Sin embargo, el impacto sobre la mano de obra nacional no depende exclusivamente de la cualificación obtenida por los inmigrantes, sino de los puestos de trabajo que efectivamente desarrollen en la economía receptora. En este sentido, existen una serie de factores que originan que la estructura ocupacional de los extranjeros en el país de destino no coincida con su nivel de formación. En concreto, según la *teoría de la transferibilidad del capital humano* (Friedberg, 1996), a su llegada al país receptor los trabajadores extranjeros manifiestan una desventaja en el mercado laboral, en relación con los nacionales, como consecuencia del desconocimiento del idioma y de otros conocimientos específicos. De ahí que las diferencias idiomáticas y culturales induzcan a la mano de obra inmigrante a trabajar inicialmente en los puestos de menor cualificación, independientemente de la enseñanza y experiencia previamente adquiridas.

De este modo, el *stock* del capital humano de los inmigrantes no será, en un principio, totalmente transferible al mercado de trabajo del país de destino. Sin embargo, a medida que aumente el tiempo de residencia, los inmigrantes invertirán en capital humano específico de dicho país y adaptarán su *stock*, de modo que podrán llegar a competir con los trabajadores nacionales cualificados.

En segundo lugar, otro factor que puede inducir a los inmigrantes a ocupar puestos de trabajo distintos a su cualificación son las restricciones institucionales. Tal y como ocurre con las leyes de extranjería europeas, el acceso de la inmigración a los mercados laborales está supeditado a la obtención de un permiso de trabajo que se concede atendiendo a las características del empleo nacional. De este modo, la mayoría de los trabajadores extranjeros únicamente deberían ocupar los puestos que no son cubiertos por los nacionales, no existiendo por tanto desplazamiento de la mano de obra local.

La naturaleza selectiva de estas políticas migratorias, generalmente hacia puestos de baja cualificación, encuentra su respaldo en la llamada *teoría del mercado dual de trabajo* (Piore, 1979). Conforme a esta teoría, el mercado laboral de los países desarrollados se divide en un mercado primario, intensivo en capital y con trabajadores cualificados, y un segmento secundario, donde la producción es intensiva en mano de obra, con trabajadores poco cualificados que obtienen salarios y condiciones de empleo peores que los trabajadores que ocupan el mercado primario.

Bajo este modelo, por tanto, los países desarrollados demandarán trabajadores extranjeros para ocupar el segmento secundario debido a la escasez de mano de obra local. Y esto es consecuencia, entre otros factores, de que, pese a la existencia de considerables tasas de paro nacionales, la población nacional no desea desempeñar puestos de trabajo de bajo salario y malas condiciones laborales.

En suma, aunque teóricamente los efectos de los flujos migratorios sobre los salarios y el empleo de los trabajadores nacionales dependen fundamentalmente del nivel de cualificación de los inmigrantes, la existencia de restricciones, como las diferencias idiomáticas y las leyes de extranjería, llegan a determinar la estructura ocupacional de la inmigración y, por tanto, su grado de competencia con la mano de obra nacional.

Todos estos efectos teóricos han sido analizados por una prolija literatura empírica. En el ámbito europeo, aunque la mayoría de la evidencia se circunscribe principalmente a Alemania y Austria, los resultados obtenidos (2) coinciden en apoyar el supuesto de que los salarios de los nacionales no se ven afectados de manera especialmente negativa por la inmigración. Así, Hofer y Huber (1999) para Austria estiman que, ante un incremento del 1 por 100 de trabajadores inmigrantes, los salarios de la mano de obra poco cualificada responden con un descenso de un 0,4 por 100, mientras que los de los cualificados aumentan en un 0,1 por 100. Del mismo modo, según un estudio de Brücker, Kreyenfeld y Schräpler (1999) la entrada en el mercado laboral de este porcentaje de mano de obra inmigrante supondría una caída del 1,6 por 100 en los salarios de los trabajadores alemanes no cualificados, mejorando por el contrario el de los cualificados en un 0,1 por 100.

Respecto al impacto de la inmigración sobre el desempleo, si bien los resultados alcanzados son más ambiguos, en general muestran también impactos moderados (3). Así, Gang y Rivera-Batiz (1999) usando datos del *Eurobarómetro* para la UE-12, encuentran una correlación negativa, pero muy débil, entre la concentración de extranjeros en el mercado de trabajo local y la probabilidad de empleo de los ciudadanos comunitarios en dicho mercado.

Por último, entre los estudios que analizan el posible impacto de la ampliación, Hille y Straubhaar (2001) sugieren que, ante una llegada de un 0,5 por 100 de trabajadores emigrantes procedentes de los países del Este y Centro de Europa (PECO), los salarios reales de la mano de obra poco cualificada de la UE experimentarán una caída de un 0,8 por 100, frente al crecimiento del 1,3 por 100 que manifestarán los salarios de los trabajadores cualificados.

En suma, aunque la inmigración conlleva una serie de efectos de distinto signo sobre la situación laboral del país receptor, la mayoría de la evidencia disponible avala la idea de que sus consecuencias son, en general, poco significativas.

CUADRO N.º 1

POBLACIÓN DE LOS NUEVOS MIEMBROS RESIDENTE EN LA UE-15 (*) (2001)

	En porcentaje de la población de cada país	*En porcentaje del total de emigrantes de los nuevos miembros*
Alemania	0,53	63,43
Austria	0,71	8,33
Bélgica (1)	0,08	1,15
Dinamarca	0,15	1,17
España	0,02	1,46
Finlandia	0,25	1,90
Francia (2)	0,07	6,07
Grecia (3)	0,07	1,05
Italia	0,07	5,70
Luxemburgo	0,23	0,15
Holanda	0,06	1,46
Portugal (1)	0,00	0,07
Reino Unido (1)	0,05	4,42
Suecia	0,28	3,65
UE-15	**0,21**	**100**

Notas:
(*) Sin Irlanda.
(1) Año 2000.
(2) Año 1999.
(3) Año 1998.
Fuente: *International Migration and Asylum*, EUROSTAT.

III. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA INMIGRACIÓN PROCEDENTE DE LOS NUEVOS MIEMBROS

A finales de los años ochenta, la quiebra del régimen comunista originó elevados flujos migratorios desde los países del Centro y el Este de Europa hacia los estados de la entonces Unión Europea. Ante el significativo volumen que llegó a alcanzar este tipo de inmigración, la respuesta de los países receptores se materializó en un endurecimiento de sus políticas migratorias, ejerciendo de esta manera un estrecho control a su entrada.

Así, en el año 2001, el *stock* de este colectivo era únicamente un 0,2 por 100 de la población comunitaria (cuadro n.º 1). Únicamente, los estados que registraban porcentajes superiores a este nivel se correspondían con los países de destino tradicionales de esta inmigración como Austria (0,71 por 100) y Alemania (0,53 por 100), seguidos a distancia de Suecia (0,28 por 100), Finlandia (0,25 por 100) y Luxemburgo (0,23 por 100). No obstante, pese a su pequeño peso relativo, estos flujos migratorios manifestaban grandes niveles de concentración en los estados limítrofes, y en concreto en Austria y Alemania, donde concurre cerca del 70 por 100 de este colectivo de inmigrantes.

No es de extrañar que esta distribución heterogénea a lo largo del territorio comunitario originara que Alemania y Austria sean los dos únicos países que hayan manifestado que agotarán con toda probabilidad los siete años de duración del período de transición, con el fin de proteger sus mercados de trabajo. En general, los enclaves étnicos constituyen uno de los factores primordiales de atracción para los flujos migratorios (4), por lo que la existencia de un elevado grado de concentración de inmigrantes en estos dos países los convierte en los principales afectados ante las futuras migraciones procedentes de los nuevos socios (Cereijo y Velázquez, 2004).

Esta inmigración, en conjunto, lleva residiendo en la UE-15 menos de diez años, lo que indica su carácter temporal. Así, Fassmann y Hintermann (1997), en un estudio basado en entrevistas realizadas en los nuevos socios, obtienen que la mayoría de los potenciales inmigrantes no desean establecerse en los países de destino, sino que optan por una inmigración a corto plazo. No obstante, conviene señalar que entre los estados de la UE-15 existen distintos grados de tradición migratoria. En concreto, tal y como muestra el cuadro n.º 2, en el año 1999 aproximadamente la mitad de la población extranjera llevaba residiendo más de diez años en Dinamarca, y en Austria, Alemania, Bélgica y Luxemburgo los porcentajes de población extran-

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS NUEVOS MIEMBROS SEGÚN SUS AÑOS DE RESIDENCIA EN LA UE-15 (*) (1999)

	Alemania	*Austria*	*Bélgica*	*Dinamarca*	*España*	*Finlandia*	*Francia*
Nacido en el país	12,98	26,84	19,14	5,46	4,91	1,45	0,00
Entre 1 y 10 años	56,92	66,81	36,11	42,71	90,34	98,55	62,21
Más de 10 años	30,10	6,34	44,75	51,83	4,76	0,00	37,79

	Grecia	*Italia*	*Luxemburgo*	*Holanda*	*Reino Unido*	*Suecia*
Nacido en el país	5,07	0,00	13,18	0,00	0,00	0,00
Entre 1 y 10 años	86,68	70,73	68,52	95,45	60,01	69,79
Más de 10 años	8,24	29,27	18,30	4,55	39,99	30,21

Notas:
(*) Sin Irlanda y Portugal.
Fuente: *Labour Force Survey*, EUROSTAT.

jera que había nacido en el país alcanzaban el 26,84, 19,14, 13,18, y 12,98 por 100 respectivamente, siendo los más altos de toda la UE-15.

Por último, en este repaso a las características sociodemográficas de la inmigración, otro aspecto que se considera significativo para su análisis es el referente al nivel de estudios terminados. En este sentido, los inmigrantes de los nuevos socios muestran unos niveles de educación elevados, de tal manera que, por término medio, el 73 por 100 ha obtenido estudios medios y superiores (cuadro n.º 3). Respecto al resto de los colectivos, el número de extranjeros cualificados procedentes de los nuevos socios se situaba, en términos relativos, por delante del nacional en la mayoría de los países (5), manifestándose asimismo esta ventaja respecto a los extranjeros no pertenecientes a la UE ampliada.

En resumen, se puede indicar que los flujos migratorios de los nuevos socios hacia la UE-15 han sido bastante moderados, por lo que su peso sobre el total de la población comunitaria es pequeño. En cuanto a su destino, se han concentrado fundamentalmente en los estados limítrofes, lo que ha conllevado la existencia entre los socios comunitarios de diferentes tradiciones migratorias como países receptores. Por último, la mayoría de estos inmigrantes presentan un nivel de educación elevado, por lo que se espera que ocupen puestos de alta y media cualificación en los mercados laborales europeos.

IV. CARACTERÍSTICAS LABORALES DE LA INMIGRACIÓN PROCEDENTE DE LOS NUEVOS SOCIOS

Dado que los desplazamientos Este-Oeste están motivados fundamentalmente en los diferenciales de renta y empleo existentes entre los nuevos socios y los estados de la UE-15, la presión mi-

CUADRO N.º 3

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN LA UE-15 (*) CON ESTUDIOS MEDIOS Y SUPERIORES, POR GRUPO DE NACIONALIDAD (1999)

	Nacional	*UE-15*	*Nuevos socios*	*Resto extranjeros*
Alemania	75,06	54,26	78,90	43,23
Austria	67,38	83,52	74,82	38,10
Bélgica	49,41	44,31	30,35	32,75
Dinamarca	74,34	82,87	65,10	59,75
España	31,77	56,28	77,90	40,05
Finlandia	57,12	55,41	61,87	63,31
Francia	52,64	32,37	65,44	30,20
Grecia	42,47	82,53	64,31	49,58
Italia	38,35	64,13	53,36	42,68
Luxemburgo	59,21	50,95	65,39	44,43
Holanda	58,13	64,59	62,53	35,62
Reino Unido	70,52	61,64	77,93	63,30
Suecia	80,77	73,57	58,13	65,75
UE-15	56,99	51,32	72,91	41,48

Notas:
(*) Sin Irlanda y Portugal.
Fuente: *Labour Force Survey*, EUROSTAT.

gratoria procedente de estos países deja sentir sus efectos principalmente en los mercados de trabajo europeos. A este respecto, en este apartado se analizarán algunas de las características laborales que manifiestan este grupo de extranjeros.

En general, la población inmigrante de los nuevos socios llega a los países de la UE-15 para desempeñar trabajos por cuenta ajena (cuadro n.º 4). En este sentido, cabe señalar que los estados que ostentan los mayores porcentajes de trabajadores por cuenta ajena en relación al resto de los socios comunitarios, son Finlandia (94,30 por 100), Grecia (91,91 por 100) y Holanda (93,33 por 100).

Pese a que la legislación de extranjería es mucho menos restrictiva para la concesión de permisos para el trabajo por cuenta propia, exigiendo únicamente suficiencia financiera, los inmigrantes no poseen los recursos suficientes para poder trabajar de forma autónoma, al proceder la mayoría de países de bajos ingresos. En consecuencia, no es de extrañar que, en relación con el resto de colectivos, la población de los nuevos socios se muestre con una mayor disposición a desempeñar actividades por cuenta ajena (un 88,05 por 100) que la población nacional (83,93 por 100) y de la UE-15 (85,5 por 100).

Esta mano de obra inmigrante, con independencia de su relación contractual, se ha especializado en actividades que generalmente requieren baja cualificación (véase cuadro n.º 5). En concreto, en *hogares que emplean personal doméstico, agricultura, ganadería, caza y selvicultura* —actividad que presenta los índices de especialización más elevados—, *actividades inmobiliarias y de servicios prestados a las empresas, construcción* y, por último en *otras actividades sociales y servicios personales*.

CUADRO N.º 4

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN LA UE-15 (*)
QUE TRABAJA POR CUENTA AJENA, POR GRUPO DE NACIONALIDAD (1999)**

	Nacional	*UE-15*	*Nuevos socios*	*Resto extranjeros*
Alemania	89,11	86,25	88,62	92,56
Austria	85,47	87,07	89,81	97,85
Bélgica	82,72	81,46	72,49	88,33
Dinamarca	90,70	92,70	76,32	91,64
España	78,22	62,67	86,60	83,62
Finlandia	86,21	85,01	94,30	82,30
Francia	87,74	89,14	87,82	90,30
Grecia	56,97	65,43	91,91	92,61
Italia	71,59	68,50	64,89	84,88
Holanda	88,45	88,82	93,33	91,27
Reino Unido	87,82	83,57	83,70	87,61
Suecia	88,57	90,41	:	81,75
UE-15	83,93	85,50	88,05	90,87

Notas:
(*) Sin Irlanda, Luxemburgo y Portugal.
Fuente: *Labour Force Survey*, EUROSTAT.

Esta misma distribución se observa cuando se analiza el tipo de ocupación que desempeñan. Tal y como muestra el cuadro n.º 6, más de la mitad de los extranjeros procedentes de los países recién incorporados a la UE se concentra, en el ámbito comunitario, fundamentalmente en trabajos de baja cualificación, llegando a alcanzar niveles significativos en Grecia y Bélgica, con un peso cercano al 97,7 y 84 por 100, respectivamente.

Este comportamiento hacia los puestos de menor cualificación es semejante al que manifiestan los extranjeros de fuera de la UE ampliada. Sin embargo, para los nacionales y los extranjeros de la UE-15 la distribución entre las distintas ocupaciones es más equitativa, destacando los niveles de empleo alcanzados por estos últimos en los trabajos que requieren alta cualificación (entre el 13 y el 39 por 100 según país).

Se puede indicar por tanto, que el mercado de trabajo de la UE-15 se distribuye de tal manera que los puestos que requieren alta cualificación, en términos relativos, son ocupados en mayor medida por la población comunitaria, seguidos por la población nacional. Por el contrario, en los puestos de media cualificación la situación se invierte, siendo los nacionales los que presentan mayores cifras de empleo, por delante de los extranjeros de los países de la UE-15. Por último, en los trabajos que requieren baja cualificación se concentran fundamentalmente los extranjeros de los nuevos socios y los del resto del mundo.

Dadas las características de empleo que manifiestan los extranjeros de los nuevos socios, cabe entonces esperar que éstos ocupen los puestos de trabajo más desfavorecidos en cuanto a condiciones de trabajo, medidas por variables como la duración del contrato, la jornada laboral y el calendario de trabajo.

CUADRO N.º 5

ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN SECTORIAL DE LOS TRABAJADORES DE LOS NUEVOS MIEMBROS RESIDENTES EN LA UE-15 (*)

	Alemania	*Austria*	*Bélgica*	*Dinamarca*	*España*	*Finlandia*	*Francia*	*Grecia*	*Italia*	*Luxemburgo*	*Holanda*	*Reino Unido*	*Suecia*
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	0,73	0,65	**9,04**	**10,60**	0,00	**2,73**	**2,10**	0,00	**2,70**	0,00	0,00	0,41	0,00
Pesca	**1,86**	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
Industrias extractivas													
Industria manufacturera	**1,25**	**1,27**	0,00	0,41	0,53	0,71	0,28	0,53	0,00	0,24	0,70	0,55	0,87
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua													
Construcción	**1,02**	0,75	0,93	0,00	**1,81**	0,27	**1,38**	**3,50**	0,00	**1,71**	0,00	0,29	0,38
Comercio; reparación de vehículos de motor; motocicletas y artículos personales y de uso doméstico	**1,22**	0,69	**2,08**	0,00	0,00	**1,15**	0,71	0,00	**1,93**	**1,96**	0,00	0,81	**1,61**
Hostelería	0,98	**1,97**	0,00	0,00	0,00	0,59	0,32	0,72	**2,85**	**1,11**	0,00	**1,04**	0,00
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	**1,11**	0,35	0,00	0,00	0,00	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00	**8,79**	0,61	**4,87**
Intermediación financiera	0,56	**1,79**	0,00	0,00	0,00	0,00	**4,06**	0,00	0,00	**3,67**	**7,61**	0,00	0,00
Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios prestados a las empresas	0,98	**1,18**	0,00	**4,09**	0,00	**2,59**	0,82	0,74	**2,32**	**2,21**	0,81	0,78	0,00
Administración pública	0,54	0,00	0,00	0,00	**5,38**	0,00	**6,66**	0,00	**6,56**	**6,31**	0,00	0,00	0,00
Educación	0,66	0,80	0,00	0,00	0,00	**1,55**	**1,07**	0,00	0,00	0,00	0,00	**2,74**	**6,17**
Actividades sanitarias y veterinarias; asistencia social	**1,34**	0,00	0,00	**2,98**	**1,68**	0,79	**1,03**	0,13	0,00	0,84	0,54	0,88	**1,62**
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales	0,29	**2,82**	**2,36**	0,00	0,00	**3,11**	**3,22**	0,00	0,00	0,00	0,00	**1,38**	0,00
Hogares que emplean personal doméstico	0,32	0,00	**2,68**	0,00	**6,41**	0,00	**1,58**	**3,98**	**1,70**	0,00	0,87	**3,77**	0,00
Organismos extraterritoriales	0,00	**7,40**	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Notas:
(*) Sin Irlanda, Luxemburgo y Portugal.
Fuente: *Labour Force Survey*, EUROSTAT.

Así, en relación con el tipo de contrato, el 18,7 por 100 de trabajadores de los nuevos socios tiene contratos temporales, porcentaje similar al de los extranjeros de fuera de la UE ampliada (17 por 100), y superior al de la población nacional (13,1 por 100) y de la UE-15 (12,1 por 100) (véase cuadro n.º 7).

Esta temporalidad es consecuencia inevitable de las políticas migratorias que promueven este tipo de inmigración para hacer frente a la insuficiencia de mano de obra nacional. De este modo, con carácter general, la concesión de permisos de trabajo se hace inicialmente por un año o por el tiempo que dure el trabajo a desempeñar por los extranjeros, al tratarse generalmente de trabajos en sectores caracterizados por

CUADRO N.º 6

OCUPACIÓN DE LOS TRABAJADORES RESIDENTES EN LA UE-15 (*), POR GRUPO DE NACIONALIDAD (1999)
(En porcentajes)

	Alemania	*Austria*	*Bélgica*	*Dinamarca*	*España*	*Finlandia*	*Francia*	*Grecia*	*Italia*	*Luxemburgo*	*Holanda*	*Reino Unido*	*Suecia*
Nacionales:													
Alta cualificación	19,57	18,68	31,44	20,71	19,78	28,26	18,72	23,32	14,20	21,82	30,37	30,83	20,77
Media cualificación	34,54	29,43	27,38	31,42	18,75	24,62	32,90	17,88	29,07	42,25	30,50	25,61	31,03
Baja cualificación	45,89	51,89	41,18	47,87	61,47	47,12	48,38	58,80	56,73	35,93	39,14	43,56	48,20
UE-15:													
Alta cualificación	18,32	31,95	31,28	23,69	37,32	39,15	12,29	36,52	20,15	23,56	39,22	38,74	21,29
Media cualificación	20,89	23,79	22,25	37,00	22,19	28,96	13,96	26,82	33,36	24,17	27,35	19,73	28,13
Baja cualificación	60,79	44,26	46,47	39,31	40,49	31,89	73,75	36,65	46,49	52,27	33,43	41,53	50,57
Nuevos socios:													
Alta cualificación	10,24	17,75	16,00	0,00	13,40	23,32	13,95	0,00	0,00	23,32	11,29	37,85	11,83
Media cualificación	20,88	16,01	0,00	0,00	7,74	7,90	28,15	2,33	27,46	6,49	25,17	8,46	33,29
Baja cualificación	68,89	66,25	84,00	100,00	78,86	68,78	57,90	97,67	72,54	70,19	63,54	53,69	54,88
Resto extranjeros:													
Alta cualificación	9,87	2,14	16,10	14,94	13,94	31,62	13,79	3,95	2,97	18,14	22,72	39,77	16,67
Media cualificación	15,39	6,07	13,65	30,10	6,34	12,62	10,82	3,44	9,99	14,43	11,98	19,23	11,43
Baja cualificación	74,74	91,79	70,25	54,96	79,73	55,76	75,40	92,62	87,04	67,43	65,30	41,00	71,90

Notas:
(*) Sin Irlanda, Luxemburgo y Portugal.
Fuente: *Labour Force Survey*, EUROSTAT.

su carácter temporal o cíclico, como la construcción, el servicio doméstico o la hostelería.

En cuanto al tipo de jornada, el número de horas medias trabajadas a la semana por los inmigrantes procedentes de los nuevos socios se sitúa en el conjunto de la Unión en torno a las 34 horas, valor inferior a las 36 horas que, aproximadamente, desempeñan el resto de los grupos de población (cuadro n.º 8). Este promedio es consecuencia de los bajos niveles que muestran Portugal (18,17 horas), Bélgica (19,54), Dinamarca (21,85) y Francia (24,64), países donde un elevado porcentaje de esta inmigración (cerca del 30 por 100) desempeña trabajos a tiempo parcial, situándose por encima de los manifestados por el resto de los colectivos.

En suma, del análisis de las condiciones laborales puede concluirse que, en relación con el resto de la población, los inmigrantes que proceden de los nuevos socios trabajan en el conjunto de la UE en unas peores condiciones laborales, sufriendo, junto con los extranjeros de fuera de la UE ampliada, mayor tendencia a la precarización, al ocupar puestos de trabajo fundamentalmente de carácter temporal y de menor cualificación, no acordes con su nivel educativo.

CUADRO N.º 7

PORCENTAJE DE TRABAJADORES RESIDENTES EN LA UE-15 (*) CON CONTRATO TEMPORAL, POR GRUPO DE NACIONALIDAD (1999)

	Nacional	*UE-15*	*Nuevos socios*	*Resto extranjeros*
Alemania	12,80	12,09	16,75	16,90
Austria	7,86	7,82	5,83	9,27
Bélgica	9,98	11,80	27,25	14,73
Dinamarca	9,83	19,05	88,17	21,67
España	32,62	40,05	64,78	38,43
Finlandia	17,98	18,97	35,03	37,61
Francia	13,89	9,49	23,62	17,67
Grecia	11,94	12,74	19,82	28,41
Italia	9,81	11,52	7,02	7,91
Holanda	11,69	12,65	23,98	22,61
Reino Unido	6,60	10,75	31,12	11,76
Suecia	13,55	19,03	7,38	26,73
UE-15	13,12	12,06	18,65	16,99

Notas:
(*) Sin Irlanda, Luxemburgo y Portugal.
Fuente: *Labour Force Survey*, EUROSTAT.

CUADRO N.º 8

NÚMERO DE HORAS MEDIAS TRABAJADAS A LA SEMANA POR LA POBLACIÓN DE LA UE-15 (*), POR GRUPO DE NACIONALIDAD (1999)

	Nacional	*UE-15*	*Nuevos socios*	*Resto extranjeros*
Alemania	37,25	38,13	34,44	36,02
Austria	38,60	39,05	37,27	37,87
Bélgica	33,31	34,00	19,54	33,87
Dinamarca	35,65	36,73	21,85	34,13
España	40,17	39,22	40,00	40,81
Finlandia	37,99	39,37	39,41	32,03
Francia	32,70	31,45	24,64	32,72
Grecia	42,95	40,44	36,97	42,29
Italia	39,18	39,99	35,22	39,72
Luxemburgo	36,46	36,89	36,76	35,94
Holanda	32,11	33,22	33,28	32,25
Portugal	39,91	40,52	18,17	41,64
Reino Unido	37,16	38,84	36,59	38,88
Suecia	36,61	36,33	33,76	36,50
UE-15	36,98	36,29	34,30	36,34

Notas:
(*) Sin Irlanda.
Fuente: *Labour Force Survey*, EUROSTAT.

V. INTEGRACIÓN LABORAL DE LA INMIGRACIÓN PROCEDENTE DE LOS NUEVOS SOCIOS

La existencia en la UE-15 de países que han tenido diferentes trayectorias como receptores de la inmigración de los nuevos socios permite analizar si, en los países de reciente tradición inmigratoria, los inmigrantes ocupan puestos de trabajo más desaventajados en salarios y en condiciones laborales, frente a aquéllos con mayor tradición migratoria en los que se debería esperar que los inmigrantes se hayan integrado en el mercado de trabajo, obteniendo condiciones laborales semejantes a los nacionales.

Con el fin de analizar si existe correspondencia entre las distintas tradiciones migratorias que se dan en la UE-15 y las características laborales que presentan los inmigrantes de los nuevos socios, en este apartado se va a utilizar una técnica de análisis estadístico multivariante que permita clasificar a los países que comparten la misma tipología de inmigración. La técnica utilizada es el análisis *cluster* (algoritmo de k-medias).

Las variables explicativas que se han introducido en el modelo son aquéllas que se considera que caracterizan: *a)* la tradición migratoria, medida a través del *stock* relativo y del numero de años de residencia de los extranjeros; *b)* el tipo de inmigración, definida según su nivel de cualificación, y *c)* las condiciones laborales, analizadas mediante la tasa de desempleo, la estructura de la ocupación, la jornada laboral y el peso del trabajo por cuenta ajena y del trabajo temporal.

El resultado de este análisis es la agrupación de once países de la UE-15 (6) en dos grupos y un país difícil de clasificar: Dinamarca. En el cuadro n.º 9 se presentan los valores medios de cada variable para cada grupo.

De este modo, los grupos quedan caracterizados de la forma siguiente:

Cluster 1

Este grupo lo componen España, Grecia, Finlandia y Holanda, que cuentan en general con un porcentaje muy pequeño de población extranjera de los nuevos socios en el total de su población. Son asimismo receptores recientes, por lo que un 90 por 100 de estos extranjeros lleva residiendo menos de diez años.

En general, la población inmigrante de los nuevos socios que llega a estos países posee un nivel de educación superior al resto de la población, de manera que un 66,6 por 100 ha cursado estudios medios y superiores, asimilándose este porcentaje al manifestado por los extranjeros de la UE-15 (64,7 por 100). Por el contrario, sólo un 47,3 por 100 de la población nacional ha terminado estudios medios y superiores, mostrando una distribución educacional más similar a los inmigrantes de los países de fuera de la UE ampliada.

En relación con el nivel de empleo, la cifra de inmigrantes desempleados de este colectivo es superior a la de los parados nacionales y de la UE-15.

En cuanto a los puestos que desempeñan, cabe destacar que cerca de un 77 por 100 de los trabajadores de los nuevos socios se concentra en los puestos de baja cualificación, presentando una distribución sectorial parecida a la de los inmigrantes de fuera de la UE ampliada. Por el contrario, la población de la UE-15 trabaja en puestos de cualificación media y alta.

Por último, respecto a las condiciones de trabajo, los extranjeros presentan una peor situación en

CUADRO N.º 9

RESULTADOS DEL ANÁLISIS CLUSTER

	Cluster 1				*Cluster 2*				*Cluster 3*			
Países	España, Grecia, Finlandia y Holanda				Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia y Reino Unido				Dinamarca			
Residencia 1-10 años	92,76				58,8				42,71			
Stock	0,1				0,25				0,15			
	Nacionales	*UE-15*	*N. Socios*	*Resto extr.*	*Nacionales*	*UE-15*	*N. Socios*	*Resto extr.*	*Nacionales*	*UE-15*	*N. Socios*	*Resto extr.*
Educación media	30,28	37,34	46,08	27,68	42,23	36,5	42,73	29,59	52,08	40,6	28,23	33,95
Educación primaria	45,74	30,08	27,53	45,80	39,40	41,31	39,83	57,88	25,66	17,13	34,90	40,25
Educación universitaria	17,09	27,36	20,57	19,46	16,17	20,21	21,24	12,12	22,26	42,27	36,87	25,79
Trabajo por cuenta ajena	77,46	75,48	91,53	87,45	84,08	82,67	81,22	90,25	90,70	92,70	76,32	91,64
Contrato temporal	18,56	21,10	35,90	31,77	10,16	10,58	18,60	13,04	9,83	19,05	88,17	21,67
Tasa de paro	10,58	11,66	12,96	19,40	8,18	8,24	12,00	19,40	4,95	4,83	29,91	14,50
Horas medias a la semana	38,30	38,06	37,41	36,84	36,37	36,91	31,28	36,51	35,65	36,73	21,85	34,13
Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la Admón. pública y de empresas	10,25	14,56	2,82	5,76	8,55	11,59	5,17	4,13	7,44	9,69	0	5,62
Otros profesionales científicos e intelectuales	15,19	23,49	9,18	12,30	13,69	13,87	6,46	6,13	13,28	14,00	0	9,32
Técnicos y profesionales de nivel medio	12,43	16,93	5,18	4,31	14,87	12,87	13,95	5,66	19,04	16,79	0	15,96
Empleados de oficina	10,51	9,41	5,60	4,29	14,96	9,46	7,02	5,57	12,37	20,21	0	14,14
Trabajadores de los servicios personales y de los servicios de protección y seguridad	12,99	10,38	18,39	15,95	13,22	14,38	24,64	13,90	15,45	13,07	23,68	12,75
Agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias, forestales y pesqueras con destino al mercado	7,60	2,52	2,88	1,45	3,34	1,58	6,33	2,07	2,38	2,70	33,65	0
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicos y de otros oficios	14,08	12,10	16,97	19,98	14,96	15,82	14,80	20,61	11,35	3,28	0	6,27
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	8,33	3,25	12,88	7,76	8,71	8,32	7,92	16,45	7,51	6,44	9,03	7,00
Trabajadores no calificados	8,63	7,36	26,09	28,21	7,71	12,11	13,72	25,50	11,18	13,82	33,65	28,93

cuanto a la duración del contrato, ya que tienen un mayor índice de temporalidad respecto al colectivo nacional.

Cluster 2

Este grupo está formado por Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia y Reino Unido, que, si bien se caracterizan por poseer distintos porcentajes de población extranjera de los nuevos socios sobre el total de su población, son los países donde la mitad de este colectivo de inmigrantes ha nacido o lleva viviendo más de diez años.

En general, esta inmigración tiene un nivel educativo superior al resto de los colectivos, con un 64 por 100 de población con estudios superiores y medios.

En cuanto al nivel de desempleo, mientras que la población nacional y de la UE-15 exhiben ta-

sas de paro similares, la correspondiente al colectivo de los nuevos socios se sitúa cuatro puntos por encima.

Entre las actividades laborales, los inmigrantes se distribuyen de tal manera que aproximadamente la mitad de los que proceden de la UE-15 ocupan puestos de cualificación media y alta. Por el contrario, los extranjeros de fuera de la UE ampliada, concentran el 78,5 por 100 de su población en los puestos de baja cualificación, por encima del 67,4 por 100 de los trabajadores de los nuevos socios.

En relación con las condiciones laborales a las que están sometidos, la peor situación en términos de temporalidad la manifiestan aquéllos que proceden de los nuevos socios.

Cluster 3

Este grupo únicamente lo forma Dinamarca, que cuenta con una proporción de población extranjera pequeña, pero residiendo la mayoría en el país más de diez años. Este país se caracteriza por poseer inmigrantes de los nuevos socios con unos niveles de cualificación inferiores a los nacionales.

En cuanto al numero de desempleados, este colectivo de inmigrantes sufre mayores niveles de paro (29,9 por 100) que el resto de los colectivos, siendo importante la distancia con respecto a las tasas de paro nacionales y de la UE-15 (con 4,9 y 4,8 por 100, respectivamente). Respecto a las tareas que desempeñan, cabe destacar que se concentran en los puestos de baja cualificación.

En relación con las condiciones de trabajo, estos inmigrantes posen un alto porcentaje de contratos de duración temporal, destacando además que son los que mayores tasas de temporalidad sufren respecto al resto de colectivos. En este mismo sentido, cabe destacar el menor número medio de horas trabajadas semanales, muy por debajo del resto de la población.

En resumen, tenemos que cada grupo se caracteriza por una trayectoria migratoria distinta. En concreto, en el primero de ellos, formado por España, Grecia, Finlandia y Holanda, el fenómeno de la inmigración procedente de los nuevos socios es más reciente, mientras que el segundo grupo lo caracterizan los países con una mayor tradición migratoria.

Pues bien, algunas conclusiones pueden extraerse de este análisis. En primer lugar, la inmigración procedente de los países que se acaban de incorporar a la UE tiene un carácter fundamentalmente temporal, si bien un pequeño porcentaje ha terminado asentándose en algunos países de recepción, a tenor del menor peso que suponen los de más reciente llegada en los países donde, en media, hay mayor inmigración en términos relativos. Esto podría hacer pensar que estos inmigrantes terminan asumiendo las pautas de los nacionales en base a la teoría de la transferibilidad del capital humano, de modo que con el tiempo se debería esperar una integración de los mismos en el mercado de trabajo. Sin embargo, y de forma sorprendente, los resultados parecen apuntar a que se incrementa el nivel de desempleo. Así, la tasa de paro en el grupo de los países con menor tradición migratoria es de dos puntos mayor que la de los nacionales, y sin embargo esa diferencia aumenta hasta cuatro puntos en los países de mayor tradición migratoria.

Con el tiempo de permanencia lo único que parece mejorar la situación laboral de los inmigrantes es la distribución de las ocupaciones, que es ligeramente más favorable para aquellos extranjeros que residen en los países de mayor tradición, al ocupar puestos de trabajo más acordes a sus cualificaciones.

VI. CONCLUSIONES

En este artículo se han examinado, en primer término, los efectos teóricos de la inmigración en el mercado de trabajo, observando que la mayoría de los estudios empíricos realizados al respecto demuestran que generalmente la competencia entre los inmigrantes y los nacionales es muy limitada.

A continuación, se ha realizado una descripción de la inmigración de los nuevos miembros en la UE-15. En este sentido, se ha comprobado que su distribución entre los estados comunitarios se realiza según la existencia de enclaves étnicos, así como de la distancia geográfica. Asimismo, en su conjunto, la inmigración de estos estados tiene un carácter fundamentalmente temporal, si bien un porcentaje de esta población ha conseguido asentarse en algunos países comunitarios. Además, en todos los países este colectivo de extranjeros posee una educación media superior a la de los nacionales.

Para finalizar, se ha evaluado el impacto de la inmigración sobre los trabajadores nacionales y si la situación laboral que ostentan es consecuencia de su incorporación a un mercado de trabajo desconocido. A este respecto, se ha observado que los inmigrantes de los nuevos socios, tanto en los estados miembros de reciente inmigración como en aquellos con ma-

yor tradición migratoria, no ocupan los puestos de trabajo que les corresponden según su formación, sino que están discriminados hacia puestos de menor cualificación o sufren tasas de paro superiores a las de la población nacional.

Por último, a modo de resumen, cabría destacar entre las conclusiones más importantes que se infieren de los resultados de este estudio, que:

1. Tras la reciente ampliación, todo apunta a que el volumen esperado de flujos migratorios procedente de los nuevos socios sea limitado; sin embargo, la distribución geográfica hacia Alemania y Austria podría provocar en el corto plazo ajustes en sus mercados de trabajo.

2. Ahora bien, en todos los estados de la UE-15 existe una importante barrera a la entrada para estos inmigrantes, dada por las leyes de extranjería. La concesión de permisos de trabajo para poder trabajar por cuenta ajena se restringe a los puestos que no quieren los nacionales o los extranjeros de países comunitarios, por ser puestos de trabajo con poca retribución y malas condiciones laborales. Por este motivo, los inmigrantes de fuera de la UE-15 se concentran en los puestos de baja cualificación. Así pues, la competencia se da en los segmentos más bajos del mercado de trabajo, donde se ha producido un vaciamiento parcial por los nacionales.

3. Este colectivo de inmigrantes trabaja en unas condiciones laborales similares a las de los extranjeros de fuera de la UE ampliada, y peores en relación con la población nacional y de la UE-15, ya que sufren mayor tendencia a la precarización al ocupar puestos de trabajo fundamentalmente de carácter temporal.

4. En gran medida, esta situación viene dada por el comportamiento de los extranjeros, que poseen una motivación mayor para trabajar a su llegada, y no les importa hacerlo en puestos de bajo prestigio social y peores condiciones laborales, ya que las diferencias salariales respecto a su país siguen siendo elevadas. Sin embargo, se ha observado que según aumenta la estancia en los países, los inmigrantes tratan de obtener puestos de trabajo más acordes a su cualificación, aunque sufren a cambio una mayor tasa de paro. Por consiguiente, cuando el período de permanencia se amplía, los inmigrantes deberían competir con el conjunto de la población y no sólo con los de baja cualificación, aunque, sin embargo, se detecta la existencia de barreras a la entrada que limitan o impiden la competencia de este colectivo.

5. No obstante, una vez que se levanten las barreras a la libre circulación en la UE ampliada, si estos inmigrantes son capaces de transferir su capital humano, su comportamiento en el mercado de trabajo debería ser similar a los extranjeros de la UE-15, compitiendo por tanto en los segmentos de mayor cualificación.

6. En cualquier caso, se prevé que los efectos de esta ampliación respecto a los movimientos migratorios serán bastante moderados, ya que, en general, la evidencia empírica demuestra el alcance limitado de la inmigración sobre los salarios y el empleo de los trabajadores nacionales.

NOTAS

(1) Para poder captar de forma más estricta la sustitutibilidad entre nacionales e inmigrantes sería necesario disponer de datos individuales y de vida laboral, que evidentemente no se encuentran disponibles. En consecuencia, las conclusiones que se desprendan de este análisis se refieren a los datos con el nivel de desagregación que se ha podido obtener.

(2) Véase, DOLADO, JIMENO y DUCE (1996) para España; GAVASTO, VENTURINI y VILLOSIO (1999) para Italia; HUNT (1992) para Francia, y GANG y RIVERA BATIZ (1994 y 1999) para Holanda, Francia, Reino Unido y Alemania.

(3) Una útil recopilación de estudios que analizan el impacto de la inmigración sobre las oportunidades de empleo de la población nacional se encuentra en BAUER y ZIMMERMANN (1999).

(4) Según la *teoría de las redes étnicas* (BOYD, 1989), la existencia de inmigrantes de la misma nacionalidad en el país receptor disminuye la incertidumbre y los costes psicológicos y financieros derivados de la emigración, al proporcionar información sobre el país de destino y facilitar la integración del nuevo inmigrante.

(5) Sin embargo, conviene indicar que estos resultados deben ser tomados con cautela cuando se tratan a efectos comparativos, ya que pueden verse afectados por la estructura de edad de la población. Así, la edad media de los inmigrantes de los nuevos socios es aproximadamente seis años inferior a la nacional.

(6) El análisis se ha realizado para once países de la UE-15, dada la falta de datos para Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suecia.

BIBLIOGRAFÍA

BAUER, T., y ZIMMERMANN, K. F. (1999), «Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe», A study for the department for Education and Employment, IZA, Bonn.

BORJAS, G. J. (1994b), «The economics benefits from immigration», *Working Paper*, número 4955, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

BOYD, M. (1989), «Family and personal networks in international migration: Recent developments and new agendas», *International Migration Review (Silver Jubilee Issue)*, 23: 638-671.

BRÜCKER, H. (2002), «Can international migration solve the problems of European labour markets?», *Economic Survey of Europe*, n.º 2: 109-42, UNECE.

BRÜCKER, H.; KREYENFELD, M., y SCHRÄPLER, J. P. (1999), «Trade and migration: Impact on wages, employment and labour mobility in Western Germany», mimeo, German Institute for Economic Research, Berlin.

BYRSKA, M. (2004), «The unfinished enlargement», *Free movement of people in EU-25*, European Citizen Action Service.

CARRASCO, C. (1999), «Mercados de trabajo: Los inmigrantes económicos», *Colección Observatorio Permanente de la Inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.

CEREIJO, E., y VELÁZQUEZ, F. J. (2004), «Los determinantes de las migraciones en la Unión Europea», en *España, País de Inmigración*, *Economistas*, n.º 99: 38-46.

DOLADO, J. J.; JIMENO, J. F., y DUCE, R. (1996), «The effects of migration on the relative demand of skilled vs. unskilled labour, evidence from Spain», Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, número 906.

FASSMANN, H., y HINTERMANN, C. (1997), «Migrationspotential ostmitteleuropa», *ISR Forschungsberichte* 15, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Viena.

FRIEDBERG, R. M. (1996), «You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital», *Working Paper*, 5837, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

GANG, I. N., y RIVERA BATIZ, F. L.(1994), «Unemployment and attitudes towards foreigners in Germany», en STEINMANN, G., y ULRICH, R. E. (eds), *The Economic Consequences of Immigration to Germany*: 121-154, Heidelberg.

— (1999), «Immigrants and unemployment in Europe», *IZA Discussion Paper*, n.º 70, IZA.

GAVASTO, A.; VENTURINI, A., y VILLOSIO, C. (1999), «Do immigrants compete with natives?», *Labour*, 13: 603-622.

HILLE, H., y STRAUBHAART, T. (2001), «The impact of EU-enlargement on migration movements and economic integration: Results of recent studies», en OCDE (ed.), *Migration Policies and EU-Enlargement, TheCase of Central and Eastern Europe*: 79-100, OCDE, Paris.

HOFER, H., y HUBER, P. (1999), «Eastward enlargement, trade and migration: Impact on the Austrian labor market», mimeo, Institute of Advanced Studies, Viena.

HUNT, J. (1992) «The impact of the 1962 repatriates from Algeria on the French labor market», *Industrial and Labor Relations Review*, 45: 556-572.

MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA-RIVERO, S., y VELÁZQUEZ, F. J. (2002), «La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española», *Colección de Estudios Económicos*, n.º 27, La Caixa.

PIORE, M. J. (1979), «Birds of passage: Migrant labor and industrial societies», Cambridge, CUP.

COLABORACIONES

IV.
CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y SUS EFECTOS

LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

IMPLICACIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA

Raúl COMPÉS LÓPEZ
José María GARCÍA ALVAREZ-COQUE
Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

En este artículo, los autores examinan el futuro de la PAC, con referencia a sus efectos sobre la agricultura española. Cuatro son los aspectos que influirán en el futuro de nuestra agricultura: el marco financiero restrictivo, el cambio de instrumentos de la PAC hacia una disociación del apoyo, las limitaciones del desarrollo rural, y las oportunidades y amenazas del mercado tras la ampliación y la creciente liberalización comercial. Los autores destacan que la crisis actual de la agricultura española sólo puede abordarse desde un mayor compromiso y dinamismo de las administraciones públicas españolas en la revitalización del sector agrario.

Palabras clave: PAC, agricultura española, ampliación.

Abstract

In this article the authors examine the future of the CAP with regard to its effects on Spanish farming. There are four aspects that will have a future impact on our agriculture: the restrictive financial framework, the change in CAP instruments towards a dissociation of support, the limitations of rural development, and the market opportunities and threats after enlargement and growing commercial liberalization. The authors emphasize that the present crisis in Spanish agriculture can only be addressed by a deeper and more dynamic commitment on the part of the Spanish public administrations to revitalizing the farming sector.

Key words: CAP, Spanish agriculture, enlargement.

JEL classification: F15, Q18.

I. INTRODUCCIÓN

La ampliación de la Unión Europea (UE) es un hecho de la mayor trascendencia para el sector agroalimentario español. Los propios datos estadísticos muestran que la agricultura de los diez nuevos estados miembros (NEM) tiene un peso significativo tomada en su conjunto. La agricultura de los países correspondientes a las dos olas de la ampliación, como Hungría, Polonia, las dos repúblicas Checa y Eslovaca, los tres países bálticos, Chipre, Malta, Bulgaria y Rumania, suponen una aportación significativa a la producción final agraria, a la mano de obra agrícola y al PIB de la UE-15. Así la superficie agraria de los países de la ampliación, con 38,5 millones de has, representa el 29 por 100 de la superficie agraria de la UE-15, y su empleo agrario es 3,8 millones de personas (un 56 por 100 del de los Quince). Partiendo del hecho de la ampliación materializada el 1 de mayo de 2004, conviene realizar una reflexión sobre cómo está afectando a la política agrícola común (PAC), y en particular a la agricultura española.

El reto de la ampliación fue asumido por los Quince, y claramente influyó en el marco de austeridad financiera acordado en los últimos Consejos Europeos, así como en la orientación reformista de la PAC seguida por la Unión en el paquete de reformas recientes, incluidas la *Revisión Intermedia* (RI), aprobada en junio de 2003, y la reforma relativa a algunos productos mediterráneos, aprobada en la primavera de 2004. Cualquier evaluación de las implicaciones de la ampliación sobre la agricultura española debe tener en cuenta las tres consideraciones siguientes:

1. Buena parte de los efectos comerciales de la ampliación sobre la economía y el sistema agroalimentario europeos ya se han ido materializando en la historia reciente debido a: 1) las reformas económicas ya iniciadas cuando los NEM eran sólo candidatos, y 2) los acuerdos europeos que ya venían liberalizando el comercio bilateral entre la UE y los países candidatos en la última década. De hecho, en la actualidad, los niveles de comercio entre los diez NEM y la UE-15 ya alcanzan valores similares a los niveles de comercio intra-regional del segundo grupo de países.

2. La historia futura de la agricultura española está por escribir, y no depende exclusivamente de fenómenos como la ampliación. Es más, será consecuencia no sólo de la evolución de su contexto económico, o de las debilidades intrínsecas de nuestra agricultura, sino también de las actuaciones de nuestra propia administración. Ello nos invita a estudiar

el impacto de la ampliación de varias maneras: retrospectiva y prospectiva, pero sin descartar el hecho de que nuestro Gobierno central y las comunidades autónomas disponen de margen de para la aplicación de políticas agrarias autónomas.

3. No podemos afirmar que las reformas recientes de la PAC se hayan visto únicamente justificadas por la ampliación, puesto que han venido determinadas también por otros sucesos, como las negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC), o el marco presupuestario restrictivo de la UE. No obstante, la ampliación ha podido condicionar la agricultura española a través de sus implicaciones financieras, su influencia sobre los instrumentos de política agraria, sus repercusiones sobre los fondos estructurales y sus efectos de expansión del mercado comunitario.

El próximo apartado resume los resultados del acuerdo agrícola alcanzado para integrar a los diez NEM en la UE. Posteriormente se analizan cuatro vías de influencia del hecho de la ampliación sobre la política agraria y la agricultura españolas. Estas vías son: 1) el marco financiero; 2) los instrumentos de política agraria; 3) los fondos estructurales, y 4) la ampliación del mercado. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del artículo sobre las implicaciones de la ampliación sobre la política agraria española.

II. LA APROXIMACIÓN DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS A LA PAC

Un acuerdo de integración de los nuevos estados miembros (NEM) pudo ser alcanzado en el Consejo Europeo de Copenhague del 13 de diciembre de 2002. Pero la aproximación de posiciones no fue sencilla. Un primer aspecto conflictivo fue el período transitorio. El punto de partida de la Unión fue que, en este período, la política agrícola europea se aplicaría de forma gradual y progresiva en los países recién incorporados. El programa agrario de la ampliación tenía que permitir la integración de casi cuatro millones de agricultores sin generar desequilibrios. Se trata de un programa con las cautelas necesarias, aunque algunos autores, como Rafael Bonete (2004), consideran que, como en otras ampliaciones, el elevado número de agricultores y de explotaciones tendrá un efecto transitorio que irá disminuyendo con el paso del tiempo.

La puesta en práctica de algunos instrumentos de la PAC a los NEM ha sido inmediata, como es el caso de las medidas de gestión del mercado de la PAC, como subsidios a la exportación y las medidas de intervención en el mercado. Asimismo, las producciones y rendimientos de referencia y superficies de base fueron calculadas para estos países sobre la base de la información disponible de los períodos históricos más recientes sobre los que se disponía de datos.

Sin embargo, en otros instrumentos prevaleció un principio de cautela. Un ejemplo de ello son las ayudas directas que se venían aplicando en la UE desde 1992 —ayudas por superficie cultivada para herbáceos y por cabeza de ganado para vacuno y ovino—, concedidas inicialmente para *compensar* las caídas de precios institucionales acaecidas durante los años noventa. La Comisión entendió que los pagos directos debían introducirse gradualmente a lo largo de un período transitorio de diez años. Así se conseguía, por un lado, no dejar al margen de estos pagos a los nuevos socios, al tiempo que se ganaría tiempo para absorber su impacto sobre el presupuesto de la Unión. El principal argumento político ha sido que la introducción inmediata del 100 por 100 de los pagos directos a las explotaciones podría haber favorecido la congelación de la deficiente estructura existente, y no facilitaría la modernización de las agriculturas de los nuevos adherentes. El período transitorio debía ser el suficiente como para permitir una reestructuración de las explotaciones en estos países, favorecida por las ayudas de desarrollo rural, ya introducidas desde el principio. El nivel de partida de los pagos para 2004 quedó fijado en un porcentaje del 25 por 100 de los percibidos en los 15 miembros actuales, el 30 por 100 en 2005 y el 35 por 100 en 2006. En una segunda fase, después de 2006, los pagos directos aumentarán en tramos porcentuales, de forma que, en 2013, los NEM alcanzarán el nivel de ayuda de la PAC aplicable en ese momento.

Durante la negociación, los países candidatos mostraron su insatisfacción con la propuesta de introducción gradual de las ayudas. Como una compensación, se permitió que estas ayudas puedan complementarse con fondos destinados al desarrollo rural o con fondos nacionales. Así, por ejemplo, un nuevo adherente puede llegar a complementar con fondos nacionales los pagos directos de la UE hasta un 30 por 100 por encima del nivel aplicable en el año en cuestión con arreglo al régimen gradual. En la práctica, esta posibilidad conlleva un nuevo paso hacia la renacionalización de la PAC, aunque sea transitoria y dependa de la capacidad de financiación de los nuevos miembros. Lo relevante no es que esta posi-

bilidad se aplique a los NEM, sino que se sienta un precedente de cofinanciación que podría aplicarse en el futuro en el conjunto de la Unión Europea.

Adicionalmente, el sistema de pagos directos puede aplicarse en los NEM con arreglo a un régimen simplificado. Según este sistema, los NEM tendrán durante un período limitado la opción de conceder pagos directos en forma de pagos por superficie disociados de la producción y aplicados a toda la superficie agrícola. En la práctica, se trata de un sistema fácilmente asimilable al sistema normal de ayuda directa a la renta que la propia UE-15 adoptó a partir de los acuerdos sobre la reforma intermedia (RI) de la PAC alcanzados en junio de 2003. Así pues, la ampliación ha podido tener una influencia importante sobre los instrumentos que va poner en marcha la UE para la PAC del futuro.

Mientras los pagos directos se van a ir introduciendo de manera gradual en los NEM, la política de desarrollo rural ha adquirido todo su peso ya desde el momento de la adhesión. De hecho, para 2013 se prevé que el gasto asignado a las políticas del llamado segundo pilar (desarrollo rural) en los NEM será de 4.385 millones de euros, frente a los 5.171 millones a asignar al primer pilar (mercados y ayudas directas). El mayor énfasis presupuestario en las políticas de desarrollo rural en comparación con las ayudas directas en los NEM contribuye a facilitar la restructuración agrícola y la corrección de los desequilibrios agrícolas del Este europeo de mejor forma que los pagos directos.

Diversos estudios han evaluado el impacto cuantitativo de las reformas de la PAC en la UE ampliada (ver recuadro 2). En este artículo no se aborda una estimación global de los efectos económicos de la ampliación, sino más bien se identifican las vías de influencia de ésta sobre la agricultura española, que son cuatro principalmente. La primera tiene que ver con el marco financiero de la UE ampliada, que restringirá la dotación de fondos públicos asignados a las políticas agrarias. La segunda se manifiesta a través de los nuevos instrumentos que la PAC ha introducido recientemente y su modo de aplicación en la agricultura española. La tercera está relacionada con los fondos estructurales y la posible merma de recursos para financiar políticas de desarrollo rural en las regiones españolas. La cuarta y última viene dada por la integración comercial y la ampliación del mercado, con innegables implicaciones para algunos de nuestros productos más importantes. A primera vista, podría sugerirse que el impacto de los factores primero y tercero es negativo para España (reducción de fondos para la agricultura española); el factor segundo tiene un impacto de signo difícil de definir a priori, y el factor cuarto podría ser favorable, por las oportunidades comerciales abiertas para las exportaciones de productos mediterráneos. No obstante, las implicaciones de los efectos citados sobre nuestra agricultura dependerán críticamente del papel que desempeñen nuestros gobiernos y del grado de dinamismo que muestre nuestra agricultura en los próximos años.

RECUADRO 1

EL PROGRAMA AGRARIO DE LA AMPLIACIÓN

1) *Desarrollo rural*: los NEM reciben un paquete de desarrollo rural que estará especialmente adaptado a sus necesidades y que presentará unas condiciones más favorables que las aplicadas a los actuales estados miembros.

2) *Pagos directos*: las ayudas directas para los NEM se establecen en diez años. Así, éstos recibirán el 25 por 100 de la cantidad total para la UE en 2004, aumentando al 30 por 100 en 2005 y al 35 por 100 en 2006; este nivel podrá ser elevado en un 30 por 100 hasta el 55 por 100 en 2004, 60 por 100 en 2005 y 65 por 100 en 2006; hasta 2006 los pagos incrementados podrán ser cofinanciados hasta el 40 por 100 del nivel de la UE mediante el uso de los fondos de desarrollo rural de los NEM. Sin embargo, la proporción de fondos de la UE para desarrollo rural usada para el incremento no puede exceder el 20 por 100 (o 25 por 100 en 2004, 20 por 100 en 2005 y 15 por 100 en 2006). A partir de 2007, los NEM podrán continuar incrementando los pagos directos de la UE en hasta un 30 por 100 sobre el nivel establecido para el año en cuestión, pero financiado completamente por fondos nacionales.

3) *Medidas de mercado*: los agricultores de los NEM tendrán acceso total e inmediato a las medidas de mercado de la PAC, tales como las subvenciones a la exportación y las intervenciones de cereales, leche en polvo desnatada o mantequilla, que contribuirán a estabilizar sus ingresos.

CE Factsheet-MEMO/02/301, Bruselas, 20 de diciembre de 2002.

III. UN MARCO FINANCIERO RESTRICTIVO

La ampliación ya ha venido costando recursos presupuestarios para la Unión incluso antes de hacerse efectiva. Según los datos de la Comisión Europea, desde 1990 la Comunidad gastó alrededor de 20.000 millones de euros en ayudas para la pre-adhesión, canalizada por los países solicitantes a través de tres instrumentos: los programas PHARE, SAPARD e ISPA.

Ante las necesidades de financiación generadas por la ampliación, el debate en la Unión ha girado alrededor de dos estrategias de actuación diferentes: o bien es necesario aumentar el presupuesto comunitario para mantener los niveles de apoyo o bien los perceptores actuales deben renunciar a parte de sus ayudas. Sin reformas, la ampliación de la UE de 15 a 25 estados miembros podría haber causado importantes costes a la Unión (Compés, García Alvarez-Coque y Martínez, 2002; Silva, 2003; Sumpsi, 2003).

El estudio coordinado por Karlsson (2002) formuló varios escenarios presupuestarios, asumiendo que la PAC no sería reformada y que las normas actuales para los fondos estructurales continuarán siendo aplicadas. Suponiendo que los actuales estados miembros continuasen recibiendo las mismas cantidades de fondos estructurales que en 2006, los costes de la ampliación pasarían del 0,03 por 100 del PIB de la Unión ampliada en 2004 al 0,23 por 100 en 2013. En otro escenario, una reducción del 15 por 100 de los pagos como ayudas directas a la agricultura hasta 2013 conduciría a un decrecimiento solamente del 0,18 por 100 en los costes de la ampliación. Estos escenarios, y otros presentados en el mencionado estudio, demuestran cómo las reformas de las políticas internas de la Unión pueden influir en el presupuesto comunitario y los costes de la ampliación.

La opción de incrementar el presupuesto es impopular en la opinión pública de la UE-15, sobre todo en los países del Norte de Europa y contribuyentes netos, que ven con buenos ojos una lenta pero inexorable reducción del peso del gasto agrícola en el presupuesto total. En estos países subsistían dudas, además, de que la ampliación de la UE a 25 miembros cumpliera con los límites fijados en la *Agenda 2000*. El Consejo Europeo de Berlín de mayo de 1999, que dio el visto bueno a la *Agenda 2000*, resolvió en parte esta cuestión al aprobar los compromisos presupuestarios para la ampliación desde 2002 hasta 2006, aunque en aquellos momentos se preveía que sólo entrarían seis nuevos estados miembros.

El debate presupuestario se reabrió con la propuesta de RI que presentó el Comisario Fischler en julio de 2002 (EU Commission, 2002). El Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002 estableció un marco de estabilidad financiera mediante el cual el gasto agrícola para una Unión a 25 no podrá superar entre 2007 y 2013 la cuantía fijada en el Consejo de Berlín para el ejercicio 2006, incrementado con el montante dispuesto para los nuevos adherentes para esa misma fecha, y un 1 por 100 de aumento nominal anual como compensación por la inflación. Con la RI la Comisión introdujo un mecanismo de vigilancia por el que la Comisión, de existir un riesgo de sobrepaso de la línea directriz agraria para un ejercicio, deberá presentar propuestas específicas para reducir linealmente las ayudas vigentes. Con esta medida se ha abierto el camino para futuras reducciones de las ayudas de la PAC si la situación de equilibrio financiero es puesta en peligro por las condiciones de los mercados agrarios. El rigor presupuestario quedó manifiesto también en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las perspectivas financieras de una Unión ampliada para el período 2007-2013 (Comisión Europea, 2004). La propuesta integra el gasto agrícola dentro del capítulo titulado «Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales», al lado de la política de medio ambiente y la pesquera. Además, el nuevo marco diferencia claramente las medidas de política agraria entre mercados y ayudas directas, por un lado, y desarrollo rural, por el otro. Este paso se consolidó con la propuesta de la Comisión del 15 de julio de 2004 que propuso la creación de un único Fondo Europeo de Desarrollo Rural, con lo que termina la diferenciación de las medidas de desarrollo rural entre el FEOGA-garantía y el FEOGA-orientación.

El cuadro n.º 1 recoge un resumen de las perspectivas financieras para los dos años extremos del período 2006-2013 bajo el supuesto de una inflación anual del 2 por 100. Aunque las previsiones del cuadro son todavía preliminares, pueden extraerse algunas conclusiones interesantes.

— La ampliación fuerza, por sí misma, un crecimiento sensible de los gastos agrícolas (+ 11 por 100 en 2006 con diez NEM y + 31 por 100 en 2013 con doce NEM).

— Los gastos agrícolas podrán incrementarse, en términos reales, de 48.785 millones de euros para la UE-15 en 2006 a 52.145 millones para la UE-25 (7 por 100) y a 55.498 millones para la UE-27 en 2013 (13,7 por 100). El esfuerzo puede considerarse modesto para

CUADRO N.º 1

PROPUESTA DE MARCO FINANCIERO (MILLONES DE EUROS A PRECIOS DE 2004, DEFLACTOR DEL 2 POR 100)

	2006 (*)	*2013 (*)*
Desarrollo sostenible y recursos naturales:	56.015 (46,4)	57.805 (40,4)
1. Medio ambiente y sector pesquero	1.736	2.307
2. Agricultura (mercados + ayudas directas) UE-27	43.735 (36,2)	42.293 (26,7)
— Bulgaria y Rumania	—	1.648
— UE-25	43.375	40.645
• Del que: UE-10 (adherentes)	2.388	5.171
• Del que: UE-15	41.347 (34,2)	35.473 (22,4)
— Reducción UE-15 por la modulación	(635)	(976)
— Reducción por imprevistos en mercados	(300)	(300)
Total disponible para la UE-15 (mercados + ayudas directas)	40.412 (33,5)	34.197 (21,6)
3. Agricultura (desarrollo rural)	10.544 (8,8)	13.205 (8,3)
— Bulgaria y Rumania	—	1.705
— UE-25	10.544	11.500
• Del que: UE-10 (adherentes)	2.806	4.385
• Del que: UE-15	7.738 (6,4)	7.115 (4,5)
— Incremento UE-15 por la modulación	635	976
Total disponible para la UE-15 (desarrollo rural)	8.373 (6,9)	8.091 (5,1)
Total Agricultura (2 + 3)	**54.279 (45,0)**	**55.498 (35,0)**

(*) Entre parentesis porcentajes.
Fuente: Comisión Europea (2004), Massot (2004a) y elaboración de los autores.

doce NEM, teniendo en cuenta que España percibió unas transferencias de la PAC de 6.797 millones de euros en 2001, lo que es superior al esfuerzo presupuestario de la PAC para lograr la adhesión de doce estados miembros.

— En lo que respecta a la UE-15, la disciplina presupuestaria adoptada impone una reducción de los gastos agrícolas destinados a políticas de mercados y ayudas directas del 20 por 100 entre 2004 y 2013, hasta representar en 2013 tan sólo un 21,6 por 100 del Presupuesto comunitario global.

— Las decisiones tomadas no impedirán un aumento de las asignaciones totales al desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), aunque son los NEM los destinatarios de ese aumento, pues el total disponible para la UE-15 se ve estabilizado, e incluso reducido en un 3,4 por 100, entre 2006 y 2013.

Tanto los estados miembros de la UE-15 como los nuevos estados miembros —los primeros debido a la disciplina presupuestaria establecida y los segundos mediante la implantación de las normas transitorias— compartirán los costes financieros de la ampliación. La falta de recursos podría continuar reflejándose, en principio, en una menor disponibilidad de la UE para otras acciones. Esta carencia podría incrementar las presiones para reformar la PAC con vistas a, por un lado, aumentar la liberalización de los mercados, que sería favorable para las agriculturas de terceros países, y por otro, reducir los gastos agrícolas que podría derivar en una mayor disponibilidad para otro tipo de políticas. Si bien las perspectivas financieras alejan el fantasma de un final fulminante de la PAC, al mismo tiempo confirman la opción de que, sea cual sea la PAC del futuro, se tendrá que ajustar a unos límites presupuestarios estrictos y en progresiva regresión. El volumen total de fondos agrícolas puede no ser suficiente para asegurar tras la ampliación el nivel de protección y apoyo en vigor actualmente.

IV. NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AGRARIA

Consolidar un escenario de equilibrio financiero para la PAC de la UE ampliada obligó a imponer no sólo límites estrictos sobre el presupuesto, sino además una reforma general de la PAC, puesto que no era suficiente con otorgar un tratamiento específico a los NEM. La forma que adoptó la reforma de la PAC de 2003, lógicamente, iba a verse determinada por la ampliación.

Como es lógico, toda reforma que comporte cambios, si no recortes, en el apoyo al sector agra-

rio cuenta con la oposición radical de los intereses agrarios en la UE. No obstante, si la reforma se hubiera postergado más allá del 2004, con una UE de 25 miembros, el cambio habría resultado políticamente inviable. Así pues, la ampliación fue uno de los catalizadores de un modelo de PAC que se instala con la RI y que pretende convertirse en estable hasta por lo menos 2013. Más allá de esta fecha, no podemos decir que haya consenso sobre el futuro de la política agrícola común.

En los últimos años se han planteado varias alternativas de reforma de la PAC. Una opción, relativamente radical, es la de avanzar hacia una liberalización sustancial de los mercados agrarios, eliminando restricciones a la producción —como las cuotas— y reduciendo la protección exterior. El mantenimiento de las rentas de los agricultores se conseguiría por medio de pagos directos y desacoplados de la producción (al igual que la RI), pero condicionados progresivamente a criterios medioambientales o sociales, con pasos decididos hacia una política agraria cada vez más orientada al territorio (ARL, 2003). De acuerdo con esta visión, una parte de los pagos podría integrarse en objetivos regionales, lo que requeriría cofinanciación por parte de las administraciones involucradas (Sumpsi, 2004).

Sin embargo, a pesar de la presión de los estados miembros más liberales, como Reino Unido y Holanda, ni España ni otros socios de la UE de 25 miembros parecen preparados políticamente para cambios drásticos (Massot, 2004b, Compés, 2004a). La opción de mantener el statu quo con altos niveles de apoyo a determinados sectores también se presentaba imposible. Es precisamente en algunos de estos sectores —bovino y lácteo fundamentalmente— donde muchos de los NEM tienen un gran potencial productivo, y una combinación de precios y ayudas elevadas provocaría la formación de excedentes y un elevado coste para las arcas comunitarias. Adicionalmente, la PAC para 25 miembros tenía que ser compatible con los posibles compromisos de liberalización comercial que se están negociando en el marco de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio.

Así pues, la RI emergió como un compromiso entre la racionalidad económica y lo políticamente viable, dentro de un enfoque de reformas que la PAC viene adoptando, con un desplazamiento progresivo del apoyo hacia pagos desacoplados de la producción y la corrección de desequilibrios en algunos mercados. Este fue el escenario establecido por la RI (García Alvarez-Coque, 2003) y las reformas posteriores en algunos cultivos mediterráneos (aceite de oliva, algodón y tabaco) en 2004.

La ampliación tuvo mucho que ver en las propuestas de desacoplamiento de los pagos de la RI, puesto que los acuerdos con los NEM ya incorporaban un mecanismo similar al que iba a adoptar la UE-15 en junio de 2003. Además, la realización de estos ajustes antes de la incorporación de los NEM podía justificar que estos países no demandasen pagos adicionales como compensación por la reducción de precios institucionales acordada en la reforma. Las ayudas desacopladas en forma de pagos únicos por explotación son, según defiende la Comisión, compatibles con la «caja verde» del acuerdo sobre agricultura de la OMC, cuyo efecto de distorsión del comercio es mínimo. De este modo, la UE ha intentado «blindar» un nivel de apoyo sustancial a la agricultura (exento de compromisos de reducción en la OMC). Este ajuste se complementó con la llamada «modulación dinámica», o reducción de las ayudas directas otorgadas a los mayores perceptores de ayudas en un porcentaje determinado, al objeto de financiar las nuevas medias de desarrollo rural. Por tanto, el acuerdo sobre la RI alcanzado en junio de 2003 puede leerse como una reforma tanto necesaria para la ampliación como para fortalecer la posición negociadora de la UE en la Organización Mundial de Comercio.

Ante la incertidumbre de los efectos de la disociación de las ayudas sobre las decisiones de producción de muchos agricultores, la opción de desacoplamiento total de las ayudas no ha sido elegida por muchos estados miembros. En ello influyen algunos intereses sectoriales en el mantenimiento de ciertas actividades y el miedo a los efectos que un abandono de la producción podría provocar en las economías rurales, incluyendo agentes de la cadena (por ejemplo, cooperativas). Así, se mantienen pagos específicos en algunos cultivos (por ejemplo, arroz y semillas), al tiempo que se ofrece a los estados miembros un menú de opciones de desacoplamiento parcial en cultivos herbáceos, carnes de bovino, ovino y caprino, y algunos cultivos mediterráneos (aceite de oliva, algodón y tabaco).

España está tendiendo a optar por una aplicación conservadora de la reforma de la UE (MAPA, 2004a). El camino propuesto es el de aplicación de la reforma a partir de 2006, y mantenimiento de los máximos niveles de acoplamiento permitidos (un 25 por 100 de las ayudas a los cultivos herbáceos conectadas a la superficie, el 50 por 100 de los pagos por ganado ovino y caprino;

el 100 por 100 de la prima por sacrificio de terneros, 100 por 100 de la prima por vaca nodriza, 40 por 100 de la prima por sacrificio de bovinos adultos...).

Adicionalmente, los estados miembros pueden retener hasta un 10 por 100 de los componentes del pago único para destinarlo a pagos adicionales a los agricultores en los sectores correspondientes, por tipos específicos de actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente o para mejorar la calidad y la comercialización de los productos agrarios, lo que da cierto juego a una conexión de los pagos con objetivos territoriales.

A pesar de su necesidad, la PAC de la revisión intermedia (RI) sigue sin ser la PAC que el mundo rural necesita. No parece que la RI suponga una inyección de fondos significativa para el segundo pilar de la PAC, como ha quedado claro en la sección anterior. Y muchos de los vicios históricos de la PAC continuarán, de manera incongruente con la necesidad de reforzar la cohesión económica y social entre los territorios de la UE. La RI creará incentivos para que los agricultores orienten su actividad a aquellas actividades donde los costes variables de producción sean cubiertos. Desde esta perspectiva, la opción elegida de desacoplar los pagos directos puede considerarse económicamente eficiente y, en general, se valora positivamente para la economía de la UE Ampliada (ver recuadro 2). No obstante, los efectos del desacoplamiento de las ayudas son inciertos. Mientras algunos propietarios utilizarán los pagos únicos para mejorar sus niveles de ahorro y consumo, otros emplearán las ayudas para intensificar o invertir en sus explotaciones. La nueva PAC puede entenderse como una congelación del apoyo (incluido el reparto del gasto público entre países), aunque es cierto que abre la puerta para la aplicación de nuevas políticas agrarias en la medida en que la modulación pueda canalizar un flujo de fondos mayor para las políticas de desarrollo rural.

V. LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

La agricultura española percibió en 2001 una transferencia de Bruselas de 6.796,9 millones de euros, contando los dos pilares de la PAC (FEOGA-garantía más orientación). El segundo pilar representó 965,5 millones de euros, es decir, apenas un 14,2 por 100 del gasto total del FEOGA en España. Un 51,1 por 100 del segundo pilar —es decir, 494,3 millones de euros—, está actualmente financiado por el FEOGA-orientación, con atención a las regiones Objetivo 1. Mientras la modulación dinámica puede suponer una cierta inyección de fondos para el desarrollo rural, posiblemente dirigida a reforzar las ayudas compensatorias a los agricultores en las zonas desfavorecidas, no es menos cierto que la salida de algunas regiones españolas del Objetivo 1 puede provocar una pérdida de fondos para sus agriculturas.

Se estima que varias regiones españolas perderán el privilegiado tratamiento financiero del que

RECUADRO 2

EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN SOBRE LA AGRICULTURA EUROPEA

Los efectos de las reformas de la PAC han sido estimados por diversos modelos cuantitativos (OECD, 2004, Pérez y Wieck, 2004; Jensen y Frandsen, 2003). En éste último estudio, llevado a cabo por investigadores del Instituto Danés de Economía Alimentaria y la Comisión Europea, los nuevos estados miembros (NEM) se verán ciertamente afectados en su integración por la aplicación de la PAC, pero el impacto de la revisión intermedia (RI) será relativamente moderado. Como es lógico, la integración provocará aumentos de la producción de cereales y carnes en los NEM, pero éstos se verán algo limitados por las disposiciones de la ampliación con respecto a lo que podría haber ocurrido con la simple aplicación de la *Agenda 2000*. Jensen y Frandsen analizaron diversos escenarios de ampliacionAmpliación, incluyendo la *Agenda 2000* (sin cambios) y tres opciones de reforma de la PAC. Los citados autores concluyen que, para la mayoría de los productos agrarios, los cambios en la producción en la UE-15 y los diez NEM no se ven muy afectados por las diversas opciones de la PAC con respecto a la *Agenda 2000*. Jensen y Frandsen sugieren que las reformas de la PAC aumentarán el bienestar de los NEM y de la UE-15 en comparación con el escenario de UE ampliada y no cambio en la *Agenda 2000*. La causa de dicho aumento es el desacoplamiento del apoyo a la agricultura. Otro estudio realizado por la Comisión con base en las propuestas de revisión intermedia de Enero de 2003 (European Commission, 2003a) predice que la producción de cultivos herbáceos se desplazará hacia oleaginosas en el conjunto de la UE ampliada, aunque también se esperan aumentos significativos de la producción de trigo blando y cebada, y poco apreciables en la producción de carne de vacuno. Pero la ampliación generará aumentos de las rentas de los consumidores en los NEM, debido a los beneficios del mercado único y la mejora de eficiencia en el mercado. Se trata de un efecto de demanda que afectará la evolución de los mercados agrarios en la UE ampliada, en particular en cereales y productos lácteos. Otro estudio reciente de la Comisión sobre perspectivas a medio plazo (2003-2010) para los mercados agrarios (European Commission, 2003b) también confirma el crecimiento de las rentas en los NEM (35 por 100 en comparación con 2002), pero también en la UE-15, en comparación con lo que habría ocurrido sin reforma de la política agrícola común.

ahora gozan, tanto por su crecimiento económico relativo (Comunidad Valenciana, Castilla y León, y Canarias, aunque esta última podrá encontrar alguna compensación financiera como región ultraperiférica) como por el llamado *efecto estadístico* (casos de Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla, y quizá también Castilla-La Mancha). La eventual pérdida de fondos estructurales puede mermar la capacidad de algunas comunidades autónomas para financiar programas propios de mejora de las condiciones estructurales de su agricultura y medio rural. Según el informe elaborado por los profesores Carmela Martín e Ismael Sanz, de la Universidad Complutense de Madrid (Martín y Sanz, 2003), España puede perder una cantidad equivalente al 0,58 por 100 de su PIB en fondos estructurales y de cohesión como consecuencia de la ampliación de la UE. El Instituto de Crédito Oficial (ICO, 2004) llega a calcular para las regiones que dejan de ser Objetivo 1 una pérdida máxima total de 2.000 millones de euros al año, suponiendo que la comunidad de Canarias mantenga su situación actual. Sin embargo, la pérdida del Objetivo 1 no debe suponer la imposibilidad de percibir fondos europeos, y puede reconocerse que las regiones que salen del Objetivo 1 podrán recibir a partir de 2007 un porcentaje de los ingresos que llegaban por ser parte de ese objetivo.

Ahora bien, ¿cuál podría ser el impacto sobre los fondos agrarios? A continuación se realiza una estimación basada en ciertos escenarios, que sólo pueden servir de referencia a falta de una concreción de los mecanismos de cofinanciación finalmente acordados para las regiones que abandonan el Objetivo 1. Son muchos los aspectos que quedan por concretar en el marco de negociaciones, entre ellos, la posibilidad de fórmulas transitorias que permitan un «aterrizaje suave» ante una reducción de ayudas europeas.

Calcular los apoyos públicos al desarrollo rural no es tarea sencilla. Los pagos realizados en una anualidad determinada no suelen coincidir con lo presupuestado. En nuestro caso, nos vamos a basar en la información proporcionada por el *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural* elaborado por el MAPA (2004b) (*). Con base en dicha información, se estudia a continuación el impacto sobre las ayudas agrarias de carácter estructural que se derivaría de una pérdida del Objetivo 1 en seis regiones españolas. Se ha incluido a Canarias en el ejercicio por el interés que pueda tener la cuantificación de eventuales pérdidas para dicha Comunidad, más que por la probabilidad de que deje de recibir atención especial como región ultraperiférica.

Las subvenciones que financian el desarrollo rural proceden de diversas fuentes. En primer lugar, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección garantía, que financia las «medidas de acompañamiento» de la PAC. En segundo lugar, los auxilios financiados por el FEOGA sección orientación, destinados a la mejora de las estructuras agrarias previstos en los programas operativos (PO) y a la Iniciativa Comunitaria Leader+. Todas estas transferencias se encuadran en programas cofinanciados por organismos nacionales o regionales.

1. Medidas de acompañamiento

Éstas incluyen las ayudas a las rentas en zonas desfavorecidas, las medidas agroambientales, el cese anticipado y la forestación de tierras agrícolas. Los porcentajes de co-financiación europeos para las regiones Objetivo 1 son del 75 por 100 para las dos primeras medidas y del 65 por 100 para las dos últimas. Estos porcentajes se reducen en el resto de regiones al 50 por 100 para las dos primeras medidas y al 40 por 100 para las dos últimas. Sobre la base de estos porcentajes, se ha calculado la contribución europea promedio anual en la situación actual, y también cuál sería dicha contribución bajo el supuesto de que las regiones estudiadas abandonen el Objetivo 1, suponiendo además que la contribución financiera de las administraciones españolas se mantiene constante en términos absolutos en el nuevo período de programación, a partir de 2007.

El cuadro n.º 2 resume los resultados de los cálculos realizados. Según éstos, las regiones mencionadas perderían 152,4 millones de euros al año si dejasen de percibir completamente la contribución europea al desarrollo rural co-financiada por el FEOGA-garantía (línea *a* del citado cuadro). Sin embargo, con los porcentajes de financiación aplicables actualmente a las regiones fuera del Objetivo 1 (y asumiendo que la contribución nacional se mantuviera constante a los niveles actuales), la contribución europea se situaría en 52,3 millones de euros (línea *p*), con lo que la pérdida se reduciría a (152,4 – 52,3) = 100,1 millones de euros. Por supuesto, no hay una garantía de que la contribución nacional se mantenga constante si la europea se reduce. No obstante, los dos escenarios permiten establecer un intervalo entre una pérdida mínima (contribución nacional constante) y una pérdida máxima (pérdida del total de la contribución europea).

CUADRO N.º 2

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN SEIS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (PROMEDIO ANUAL 2000-2006)

	Millones de euros	*Asturias*	*Canarias*	*Murcia*	*Castilla y León*	*Castilla-La Mancha*	*Comunidad Valenciana*	*Total*
	Financiación europea actual:							
a	Segundo pilar Feoga-garantía	15,7	3,7	7,0	57,4	57,7	10,8	152,4
b	Ayudas zonas desfavorecidas	3,9	0,3	0,4	12,6	9,7	1,2	28,2
c	Cese anticipado	7,7	0,0	0,0	8,1	1,7	1,2	18,8
d	Medidas agroambientales	3,5	2,9	5,1	20,7	25,0	7,4	64,7
e	Forestación tierras	0,6	0,4	1,5	15,9	21,3	0,9	40,7
f	PO Objetivo 1	4,7	13,6	18,2	73,9	33,3	32,8	176,6
g	PO Regiones	29,4	20,3	15,1	91,7	60,1	30,4	247,1
h	Leader+	2,4	2,2	1,7	9,9	7,7	4,3	28,2
	Total	52,4	39,8	42,0	233,0	158,9	78,3	604,3
	Financiación nacional actual:							
	Segundo pilar Feoga-garantía	6,9	1,3	2,6	24,1	24,0	4,0	63,0
i	Ayudas zonas desfavorecidas	1,3	0,1	0,1	4,2	3,2	0,4	9,4
j	Cese anticipado	4,1	0,0	0,0	4,4	0,9	0,7	10,1
k	Medidas agroambientales	1,2	1,0	1,7	6,9	8,3	2,5	21,6
l	Forestación tierras	0,3	0,2	0,8	8,6	11,5	0,5	21,9
m	PO Objetivo 1	3,2	9,1	12,1	49,3	22,2	21,9	117,7
n	PO Regiones	13,7	9,4	6,2	41,7	26,5	15,1	112,5
o	Leader+	1,2	1,1	0,9	4,5	4,0	2,1	13,8
	Total	25,0	20,9	21,8	119,5	76,7	43,1	307,1
	Financiación europea (escenario pérdida O1):							
p	Segundo pilar Feoga-garantía	5,5	1,2	2,4	19,8	19,8	3,7	52,3
q	Ayudas zonas desfavorecidas	1,3	0,1	0,1	4,2	3,2	0,4	9,4
r	Cese anticipado	2,8	0,0	0,0	2,9	0,6	0,4	6,7
s	Medidas agroambientales	1,2	1,0	1,7	6,9	8,3	2,5	21,6
t	Forestación tierras	0,2	0,1 (2)	0,5	5,7	7,7	0,3	14,6
u	PO Objetivo 1	2,5	7,1	9,5	38,7	17,5	17,2	92,5
v	PO Regiones	13,7	9,4	6,2	41,7	26,5	15,1	112,5
w	Leader+	1,2	1,1	0,9	4,5	4,0	2,1	13,8
	Total	22,8	18,9	19,0	104,6	67,8	38,0	271,2

Fuentes:
b, *c*, *d*, *e*: MAPA (2004a). Promedio 2000-2006. Se aplica al apoyo total los porcentajes de cofinanciación del 75 para *b* y *c*; y del 65 por 100 para *c* y *d*.
f: MAPA (2004b). Promedio 2000-2006. Se aplica al apoyo total un porcentaje de cofinanciación del 60 por 100.
g, *h*: European Commission (2003c). Promedio 2000-2006.
i, *j*, *k*, *l*, *m*, *n*, *o*: MAPA (2004b), European Commission (2003c). Promedio 2000-2006. Apoyo total menos cofinanciación europea *b*, *c* y *d*, *e*, *f*.
p, *q*, *r*, *s*, *t*, *u*, *v*, *w*: Se calculan asumiendo que la contribución española se mantiene constante a los niveles promedio de 2000 y 2006, y que los porcentajes de confinanciación europea se reducen al 50 por 100 para *q*, *s* y *w*; del 40 por 100 para *r* y *t*; y del 44 por 100 para *u*.

2. Contribuciones del FEOGA-orientación

Los fondos del FEOGA-orientación se asignan a través de tres programas principalmente:

1) Programa operativo «Mejora de estructuras y de sistemas de producción agrarios en las regiones Objetivo n.º 1», que contiene básicamente tres medidas («Gestión de recursos hídricos agrarios», «Inversiones en explotaciones agrarias» e «Instalación de jóvenes agricultores»).

2) Programa operativo integrado, dentro del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1.

3) Programa Leader+, orientado al desarrollo rural endógeno, que forma parte de una iniciativa comunitaria.

— El primero de los programas anteriores ha supuesto un porcentaje de co-financiación de la UE promedio del 60 por 100 para las regiones Objetivo 1. Este porcentaje, aplicado a los apoyos totales publicados en la fuente citada del MAPA, supone una contribución europea de 176,6 millones de euros al año para las regiones estudiadas. Las medidas contenidas en este programa también se contemplan para las

regiones fuera de Objetivo 1, pero con un porcentaje de co-financiación europea inferior, que en el período de programación actual (2000-2006), ha sido del 44 por 100 aproximadamente. Asumiendo la hipótesis de que el esfuerzo presupuestario de las administraciones nacionales a partir de 2007 fuera similar al actual (con las regiones consideradas fuera del Objetivo 1), es decir, 117,7 millones de euros (línea *m* del cuadro n.º 2), la contribución europea podría reducirse hasta 92,5 millones de euros (un 44 por 100 de la ayuda total). Por lo tanto, más que una pérdida en fondos europeos de 176,6 millones de euros (toda la contribución europea al programa), podríamos hablar de una reducción parcial equivalente a 176,6 – 92,5 = 84,1 millones de euros al año.

— En los programas operativos integrados de las regiones estudiadas, la contribución europea es de 247, 1 millones de euros de media anual para el período 2000-2006 (línea *g* del cuadro citado). Esta cuantía aproximaría la cuantía de la pérdida máxima en el caso en que las regiones estudiadas ya no recibieran ayudas estructurales a partir de 2007. Suponiendo que la contribución europea se situase al 50 por 100, y manteniendo el mismo esfuerzo nacional que en el período actual (112,5 millones al año, línea *n* del cuadro), la contribución europea se reduciría a 112,5 millones de euros al año (esta vez financiada por el nuevo Fondo Rural). Ello supondría una pérdida de ayuda europea de: 247,1 – 112,5 = 134,6 millones de euros al año.

— El Leader+ de las regiones consideradas supone una contribución europea de 28,2 millones de euros de media anual para el período 2000-2006. Si el esfuerzo nacional de 13,8 millones de euros se mantuviera en el futuro, y el porcentaje de co-financiación europea se redujese al 50 por 100, entonces la financiación europea se reduciría a 13,8 millones de euros al año.

El cuadro n.º 3 presenta un resumen de los cálculos anteriores. Se ha incluido la fila *d*, que muestra el resultado de aplicar la hipótesis de pérdida del 20 por 100 en ayudas directas relacionadas con el «primer pilar», que se derivaría del marco financiero restrictivo comentado anteriormente. La fila *f* muestra la pérdida máxima de fondos de desarrollo rural suponiendo que desaparece completamente la financiación europea al desarrollo rural en las regiones citadas. La fila *i* recoge la hipótesis más realista de pérdida de fondos estructurales agrarios, bajo aplicación de la financiación europea en los porcentajes actuales para las regiones fuera del Objetivo 1, y suponiendo un esfuerzo presupuestario nacional similar al del escenario inicial.

Algunas conclusiones pueden derivarse del ejercicio realizado:

— En las seis regiones consideradas, las ayudas agrarias europeas representan anualmente

CUADRO N.º 3

IMPACTO DE REDUCCIÓN DE AYUDAS AGRARIAS

		Asturias	*Canarias*	*Murcia*	*Castilla y León*	*Castilla-La Mancha*	*Comunidad Valenciana*	*Total*
a	Renta agraria	137,3	670,7	1.039,5	2.868,7	2.147,2	1.831,8	8.695,3
b	Ayudas segundo pilar	77,4	60,7	63,8	352,5	235,7	121,4	911,4
c	Ayudas directas primer pilar	32,0	155,7	78,6	746,3	722,8	122,6	1.858,0
d	20 por 100 Reducción ayudas directas	6,4	31,1	15,7	149,3	144,6	24,5	371,6
e	Porcentaje renta agraria	4,7	4,6	1,5	5,2	6,7	1,3	4,3
f	Transferencias UE segundo pilar	52,4	39,8	42,0	233,0	158,9	78,3	604,3
g	Porcentaje renta agraria	38,2	5,9	4,0	8,1	7,4	4,3	6,9
h	Porcentaje apoyos segundo pilar	67,7	65,6	65,8	66,1	67,4	64,5	66,3
i	Pérdidas segundo pilar fuera O1	29,5	20,9	23,1	128,3	91,1	40,2	333,1
j	Porcentaje renta agraria	21,5	3,1	2,2	4,5	4,2	2,2	3,8
k	Porcentaje apoyos segundo pilar	38,2	34,4	36,1	36,4	38,6	33,1	36,6

Fuentes:
a: MAPA (2004b) y elaboración del autor. A los resultados regionales para 2000 se les ha aplicado el porcentaje de crecimiento de la renta agraria española entre 2000 y la media del trienio 2001-2003.
Fondos de desarrollo rural:
b: MAPA (2004b), cuadro n.º 2 y elaboración del autor. Datos referidos a presupuestos. Promedio 2000-2006.
Ayudas directas:
c: MAPA (2004b) y elaboración del autor. Promedio 2001-2003.
f, *i*: Cuadro n.º 2.

1.858 millones de euros al año en concepto de *primer pilar* y 911,4 millones en concepto de *segundo pilar*. Es decir, en total, 2.769,4 millones de euros al año, lo que representa un 31 por 100 de la renta agraria de las regiones implicadas en 2002.

— Si las regiones estudiadas dejasen el Objetivo 1, las pérdidas en fondos europeos para el desarrollo rural se situarían entre 333,1 y 604,3 millones de euros, según el escenario elegido (pérdida parcial o pérdida total), aunque es plausible que se sitúen hacia el límite inferior.

— En términos relativos, la reducción en apoyos totales al desarrollo rural rondaría entre dos tercios en el escenario pesimista y un tercio en el optimista, con ligeras variaciones entre regiones.

— La significación de las políticas de desarrollo rural todavía es escasa en la agricultura española. Eso implica que, en general, la pérdida de fondos representa un porcentaje reducido de la renta agraria. La excepción es Asturias, con unas pérdidas que se calculan entre el 21,5 y el 38,2 por 100 de la renta agraria regional. En el otro extremo, Murcia y la Comunidad Valenciana perderían entre un 2,2 y un 4 por 100 la primera, y entre un 2 y 4,4 por 100, la segunda, de sus respectivas rentas agrarias regionales.

— A las pérdidas de ayudas estructurales habría que añadir la reducción real de ayudas directas. La cuantía futura de las ayudas directas es difícil de prever con exactitud. Con una reducción del 20 por 100 entre 2004 y 2013, las ayudas directas del *primer pilar* en este grupo de regiones sufrirían una pérdida total de unos 371,6 millones de euros (en 2013) con respecto a un escenario de mantenimiento en términos reales de las ayudas actuales. No es absolutamente claro hasta qué punto esta evolución puede ser una consecuencia directa de la ampliación o más bien del mecanismo de disciplina financiera que posiblemente hubiera sido puesto en práctica incluso en una hipótesis de no ampliación.

— El impacto en la renta agraria de la reducción de ayudas directas es comparativamente menor en los casos de la Comunidad Valenciana y Murcia (1,3 y 1,5 por 100, respectivamente) y mayor en las dos Castillas (5,2 y 6,7 por 100).

Adviértase que en los cálculos anteriores no hemos tenido en cuenta otros fondos estructurales y su posible impacto en las agriculturas regionales analizadas. Tales son los casos del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y de los otros dos fondos estructurales comunitarios —Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)—, que también contribuyen parcialmente a medidas en el medio rural.

VI. UN MERCADO AMPLIADO

1. Expectativas de crecimiento

La vinculación comercial entre la UE y los países del Este y Centro de Europa (PECO) ha sido fruto no sólo de su proximidad geográfica, sino de un proceso de integración que se inició hace unos años. En virtud de los acuerdos europeos celebrados entre la UE y los PECO respectivos, se concedieron a principios de los años noventa importantes concesiones arancelarias para los productos agrícolas. En los años previos a la ampliación (2001 a 2003) se realizaron grandes esfuerzos para avanzar aún más en la liberalización de la agricultura. De esta forma, el paulatino desmantelamiento de los aranceles ha favorecido los intercambios comerciales de productos agroalimentarios entre los países de la UE-15 y los nuevos miembros de la UE. La liberalización acometida en los últimos años tuvo un efecto de ensayo ante la integración del mercado que comporta la UE ampliada, ya que los miembros de la UE-15 fueron conociendo mejor las características de nuevos mercados y los NEM se adentraron en la práctica de la competencia comercial que existe en la Unión Europea.

¿Qué oportunidades se ofrecen a los productos de interés para la exportación agroalimentaria española a los NEM y en particular a los productos mediterráneos? El cuadro n.º 4 muestra la importancia del tamaño del mercado de importaciones para algunos productos de interés para la agroexportación española en el conjunto de la UE-15 y de los diez NEM. Se trata del valor de las importaciones totales registradas por los países candidatos en 2002 según datos suministrados por FAO. Puede observarse que los NEM ofrecen un mercado significativo en comparación con el comercio de la UE-15. El aumento del tamaño del mercado no necesariamente implica un aumento efectivo de la exportación mediterránea española, sino más bien potencial. Puede observarse que los diez NEM son importadores significativos de productos mediterráneos y que, en algunos casos, sus importaciones superan el 10 por 100 del comercio importador (intra + extraregional) de la UE-15: sandías (26,9 por 100), naranjas (11,6 por 100), mandarinas (14,1 por 100), limón (15,8 por 100), melocotón (11,1 por 100) y almendra (10,7 por 100). Como puede verse, los cítricos en la UE ampliada constituyen un mercado de tamaño nada

CUADRO N.º 4

VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

PRODUCTO	UE-15	P. AMPL.-10	P. A.-10/UE-15
	Valor (miles €)	Valor (miles €)	Porcentaje
Arroz	983.741	82.408	8,38
Tomate	2.117.427	110.262	5,21
Tomate pelado	324.713	9.406	2,90
Pimientos	952.112	79.395	8,34
Alcachofas	37.155	53	0,14
Cebollas	410.257	24.743	6,03
Lechugas	740.651	15.983	2,16
Sandias	168.388	45.213	26,85
Naranjas	1.152.074	133.343	11,57
Naranja-tang-mand	2.147.048	273.420	12,73
Mandarina clementina	994.974	140.077	14,08
Limón y lima	413.454	65.490	15,84
Melocotón	591.985	65.972	11,14
Almendra	15.488	1.658	10,71
Almendra sin cáscara	582.499	22.319	3,83
Vino	8.007.728	182.750	2,28
Aceite de oliva	1.598.598	17.565	1,10
Patatas	1.024.957	52.153	5,09
Coles	217.010	19.091	8,80
Coliflores	255.439	12.445	4,87

Fuente: FAO y elaboración de los autores.

CUADRO N.º 5

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE IMPORTACIONES TOTALES DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS (PORCENTAJES)

PRODUCTO	TASA PROMEDIO (1995-2002)		
	UE-15	P. Ampl.-10	P. Ampl.-12
Arroz	-4,08	-5,03	-3,63
Tomate	0,96	8,57	8,54
Tomate pelado	-3,36	9,63	8,83
Pimientos	1,99	6,95	6,74
Alcachofas	-2,51	0,69	—
Cebollas	-1,55	1,46	2,36
Lechugas	-0,39	0,98	1,08
Sandias	-1,61	13,25	12,91
Naranjas	-3,95	3,49	3,25
Naranja-tang-mand	-4,22	6,74	6,58
Mandarina clementina	-4,54	10,21	10,63
Limón y lima	-3,51	8,11	8,18
Melocotón	-2,29	14,80	15,64
Almendra	-8,81	-5,72	-5,59
Almendra sin cáscara	-8,29	9,87	10,66
Vino	2,94	6,42	5,09
Aceite de oliva	-4,90	13,35	13,70
Patatas	-5,86	-5,33	-5,15
Coles	-3,24	6,94	7,29
Coliflores	-1,79	6,16	6,28

Tasa prom. = {exp [(LN (media 00-02/media 95-97)/5)] – 1} x 100.
Fuente: FAO y elaboración de los autores.

despreciable, que seguramente no supone una «fórmula mágica» para la exportación mediterránea, pero sí una salida interesante.

Lo que es más atractivo: se trata de mercados en franco crecimiento. Eso puede observarse en el cuadro n.º 5, donde se presentan las tasas anuales de crecimiento promedio de las importaciones entre 1995-1997 y 2000-2002. Mientras para la mayoría de los productos las tasas anuales de crecimiento de las importaciones en los últimos años han sido negativas o muy reducidas en la UE-15, los 10 países de la ampliación (o los 12, si incluimos a Bulgaria y a Rumania) presentan tasas de crecimiento de las importaciones muy atractivas, casi siempre superiores a las registradas en la UE-15. En los diez NEM es notable el dinamismo de las importaciones de tomate (8,6 por 100 anual), pimientos (7 por 100), sandías (13,2 por 100), mandarinas (10,2 por 100), limones (8,1 por 100), melocotones (14,8 por 100), vino (6,4 por 100), y aceite de oliva (13,4 por 100).

Los efectos de crecimiento pueden irse agotando en los próximos años debido a que la situación actual ya refleja la gradual apertura de los mercados llevada a cabo en la última década en los PECO. De todos modos, si comparamos los niveles de consumo per cápita en los PECO de las principales frutas y hortalizas, las perspectivas parecen bastante optimistas. Así, según datos de FAO, el consumo por habitante de fruta fresca promedio en los diez NEM es de 65 kg/año, frente a 115 kg/año en la UE-15. En hortalizas frescas, el diferencial es inferior, pero significativo: 105 kg/año en los diez adherentes, frente a 125 kg/año en la UE-15. El único producto importante donde el consumo por habitante y año sigue siendo sustancial-

mente mayor en el Este que en la UE-15 son las patatas. En contraste, cítricos es uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento: un crecimiento anual promedio del 4,5 por 100 en las importaciones de cítricos en los NEM (lo que se presume alcanzable) podría doblar el consumo en estos países en 16 años.

2. Tendencias en la comercialización

Los países del Centro y Este Europeo no han desarrollado todavía los sistemas de comercialización, más o menos organizados, que predominan en Europa Occidental. La falta en el Este de un sistema de comercialización eficiente se refleja en una débil infraestructura de almacenaje y campañas cortas, lo que comporta fuertes oscilaciones de precios en origen. La tendencia es a una pérdida de importancia de la venta local, en particular en algunos países como Hungría. Como ocurre en Europa Occidental, los mercados mayoristas también están perdiendo participación en las ventas totales, en particular en las localidades donde no hay presencia de hipermercados. La gran distribución crece con rapidez, y las pequeñas tiendas se ven cada vez más restringidas a las pequeñas ciudades y las áreas rurales, mientras que los hipermercados capturan cuotas de mercado crecientes en los centros urbanos.

No puede despreciarse el papel de la gran distribución en el comercio agroalimentario de la UE ampliada. La gran distribución se está convirtiendo en el principal canalizador del comercio internacional. Al fin y al cabo, va a ser la capacidad de la exportación española de establecer contactos estables con la gran distribución la que nos permita mantener una posición comercial sólida en los mercados del Este. A su vez, el papel de la gran distribución es relevante a la hora de aproximar los patrones de consumo de los países adherentes a los que se observan en Europa Occidental. La exportación española se enfrenta a dos aspectos, uno favorable y otro desfavorable, de cara a su relación con la gran distribución en los PECO y, en general, en el territorio de la UE. Por un lado, tenemos una producción especializada muy complementaria de la que se produce en otros territorios europeos, por lo que la distribución tendrá que contar con nuestra agricultura de cara a garantizar suministros. Pero, en contraste, el nivel de internacionalización de las empresas españolas de distribución es todavía reducido, al contrario de las cadenas cuya matriz se encuentra en otros países europeos. Eso añade una dificultad adicional para nuestro posicionamiento comercial. Por ello, deben fortalecerse las capacidades de nuestras empresas exportadoras, tanto al nivel de dimensión como de dominio de técnicas comerciales y aseguramiento de la calidad.

VII. IMPLICACIONES DE LA AMPLIACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA ESPAÑOLA

La política agraria española es la resultante de la acción de las administraciones comunitaria, central y autonómica. En el régimen político actual, las mayores competencias corresponden a la primera y la última, encontrándose la central, prácticamente desde nuestra adhesión a la UE, a la búsqueda de un papel autónomo en esta función. Hasta el momento no lo ha logrado, o lo ha hecho a muy pequeña escala, sobre todo por el celo extremo con que las comunidades autónomas contemplan cualquier atisbo de establecimiento de una política agraria nacional (Compés, 2004b); el resultado es que las actuaciones públicas más genuinamente nacionales que se pueden considerar de política agraria están administrativamente fuera de las competencias del Ministerio de Agricultura o a caballo con las de otros ministerios —*vgr*. las políticas fiscal y social o la política del agua y los regadíos—, con lo que acaban respondiendo a objetivos no sólo de política sectorial. En la práctica, la política agraria española está totalmente dominada por la PAC, tanto en su dimensión presupuestaria como normativa, dedicándose el grueso de la actuación de las administraciones españolas a aplicar, controlar y complementar presupuestariamente las medidas de la política agrícola común.

Desde el punto de vista organizativo, el marco institucional responsable de la política agraria en España es un modelo relativamente joven y complejo que no ha encontrado todavía un equilibrio institucional que satisfaga a las partes —sobre todo en lo que concierne a las relaciones verticales entre gobierno central y comunidades autónomas—, y que además sea funcional para responder a los problemas que justifican la intervención pública, lo que acaba afectando tanto al diseño como a la aplicación, la gestión y la dotación presupuestaria de la citada política. La prueba de todo ello está en los conflictos que se han producido entre administraciones —un buen ejemplo lo brinda el caso del lino— y la debilidad de los mecanismos de cooperación y toma de decisiones, que se centran en las conferencias sectoriales, las cuales no pasan de ser en la práctica meros foros de reunión y discusión, atrapados como están sus partici-

pantes por la misma lógica que impera en los consejos de ministros europeos, a saber, la de tomar las decisiones con el criterio principal de mantener el statu quo territorial-autonómico en el reparto de las ayudas, dejando los criterios de eficiencia y equidad en un segundo plano.

El cambio de gobierno en España acaecido en año 2004, como consecuencia de las elecciones del 14 de marzo, ha supuesto ya algunos cambios institucionales, como la presencia de las comunidades autónomas en los consejos de ministros de la UE, y promete otros de mucho mayor calado, como la conversión del Senado en una Cámara de representación territorial, pero es aún pronto para asegurar que estos cambios van a dotar a las administraciones públicas españolas del nervio suficiente para poder responder adecuadamente a los retos asociados a la ampliación que, como hemos visto a lo largo del artículo, son de gran calado y se centran en tres grandes frentes: menos fondos, nuevas ayudas y más mercados potenciales.

En cuanto al primer reto, somos escépticos sobre la capacidad de respuesta de las administraciones públicas españolas para compensar la reducción de fondos agrícolas comunitarios. En nuestro país, el futuro de la agricultura y el medio rural no es una prioridad en la agenda político/mediática, y el gasto agrícola es una palanca menor en términos electorales. En cuanto al segundo, cabe albergar más esperanzas, pero es mucho lo que deben hacer nuestras administraciones para adaptarse a una política agrícola común que deja cada vez más decisiones de aplicación en manos de los estados y que conlleva mayores necesidades de control y de exigencias a los perceptores de las ayudas. El control es implacable, y viene impulsado y dirigido por y desde Bruselas, pero está por ver la profundidad y seriedad con la que abordan la condicionalidad de las ayudas que ha sido reforzada en la reforma de la PAC del 2003. En cuanto al tercer reto, que en el fondo está relacionado con la competitividad exterior de las empresas españolas, la capacidad de las administraciones para apoyar a las empresas a adaptarse a un entorno más competitivo ha sido hasta ahora bastante limitada, aunque hay importantes diferencias en cuanto a la situación existente en las diferentes comunidades autónomas. En general, cada vez con menor margen de maniobra para aprovechar sus menores costes unitarios frente a otros países europeos, las empresas españolas siguen teniendo problemas estructurales profundos —elevado número y reducido tamaño— y de adopción de estrategias de diferenciación e innovación, asuntos ambos en los cuales una administración pro-activa tiene un amplio campo de maniobra.

En definitiva, la ampliación va a poner con toda su crudeza a la Administración española frente a sus responsabilidades en relación con el sector agrario: en conjunto, y con algunas notables excepciones, la agricultura española es hoy un sector sumido en una grave y profunda crisis, de la que curiosamente se habla menos que de la que afecta a otros sectores, con un abandono masivo de la actividad por parte de los hombres y, cada vez mayor, de las tierras. El asunto es tan complejo que desborda a una política agraria que ha adquirido la costumbre de convertirse en un mero gestor de ayudas, habiendo generado una inercia que va a ser muy difícil, pero necesario, romper en estos próximos años.

NOTA

(*) Se ha empleado como fuente para los apoyos al desarrollo rural el capítulo 3 de la citada fuente (MAPA, 2004b, pág. 3), complementada con datos recogidos en la publicación sobre la aplicación de fondos de desarrollo rural en España por la EUROPEAN COMMISION (2003c).

BIBLIOGRAFÍA

ARL (2003), «Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe», *Studies in Spatial Development*, n.º 4, Akademie für Raumforsching und Landesplanun, Hannover.

BONETE, R. (2004), «La PAC y la ampliación de la UE», *Cuadernos de Economía*, vol. 27, número 73, enero-marzo: 75-98.

COMISIÓN EUROPEA (2004), «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada», Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *COM (2004) 101*, de 10.2.2004.

COMPÉS, R. (2004a), «La PAC y el análisis del cambio institucional (La economía política de la reforma de la PAC)», contribución al *V Congreso de Economía Agraria*, Santiago de Compostela, 16 de septiembre.

— (2004b), «Organizando la Administración y las políticas agrarias en la España europea. Objetivos, instrumentos y alternativas», conferencia en el curso *Organización y cambio institucional en la dirección y gestión de los asuntos públicos* de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Valencia.

COMPÉS, R.; GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M., y MARTÍNEZ, V. (2002), «El reto agrícola de la Ampliación al Este. Lecciones de la experiencia española», *Economía Industrial*, volumen 2002/1, n.º 344: 1-31.

EU COMMISSION (2002), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy,* 10.7.2002 COM (2002) 394 final, Bruselas.

EUROPEAN COMMISSION (2003a), *Reform of the Common Agricultural Policy: A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture-Impact Analysis*, marzo, Bruselas.

— (2003b), *Reform of the Common Agricultural Policy: Medium-Term Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union*, diciembre, Bruselas, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/fullrep.pdf

— (2003c), *Rural Development Programmes 2000-2006, Country Profile: Spain. Agriculture and Rural Development*, Bruselas.

GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (2003), «La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 96: 2-19.

ICO (2004), *La ampliación de la UE. Repercusiones financieras*, Instituto de Crédito Oficial, Servicio de Estudios, 29 de abril.

JENSEN, H. G., y FRANDSEN, S. E. (2003), *Impact of the Eastern European Accession and the 2003 Reform of the CAP: Consequences for Individual Member Countries*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI).

KARLSSON, B. (2002), What Price Enlargement? Implications of an Expanded EU, Expert Group on Public Finance, www.finans.regeringen.se/eso/PDF/ds2002_52e.pdf.

MAPA (2004a), *El modelo de desarrollo y aplicación de la reforma de la PAC en España*, Secretaría de Agricultura y Alimentación, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 20 de Octubre, Madrid.

— (2004b), «Territorialización de los apoyos públicos», en *Libro Blanco sobre la Agricultura y el Desarrollo Rural*, capítulo 3, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, www.mapya.es.

MARTÍN, C., y SANZ, I. (2003), «Consequences of enlargement for European Regional Policy: the Spanish viewpoint», European Economy Group (EEG), *Working Paper*, n.º 27/2003 http://www.ucm.es/info/econeuro.

MARTÍNEZ, V.; COMPÉS, R., y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (2004), «El impacto de la Ampliación de la Unión Europea sobre la PAC», en José Luis GARCÍA DELGADO y Josefa GARCÍA GRANDE (coordinadores), *La política agraria comunitaria ¿Éxito o fracaso?* Serie Estudios, La Caixa, Barcelona.

MASSOT, A. (2004a), *España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)*, Real Instituto Elcano.

— (2004b), «Quo Vadis PAC?: Una propuesta reformista en favor de una nueva política agro-rural común», contribución al *V Congreso de Economía Agraria*, Santiago de Compostela, 15 de septiembre.

OECD (2004), *Analysis of the 2003 CAP Reform*, OECD, Paris.

PÉREZ, I., y WIECK, C. (2004), «Welfare distribution between EU member states through different national decoupling options. Implications for Spain», contribución al *V Congreso de Economía Agraria*, Santiago de Compostela, 16 de septiembre.

SILVA, J. M. (2003), «Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 96.

SUMPSI, J. M. (2003), «Una nueva política agraria para una nueva Unión», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 96

— (2004), «Hacia una nueva PAC en busca de la racionalidad perdida», contribución al *V Congreso de Economía Agraria*, Santiago de Compostela, 15 de septiembre.

EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL EN EUROPA

CONSECUENCIAS PARA LOS ANTIGUOS Y LOS NUEVOS SOCIOS

José MARÍN ARCAS (*)

Banco Central Europeo

Resumen

La consolidación fiscal en los países de la Unión Europea está sujeta a ciertas reglas. En este artículo se examinan las políticas de consolidación seguidas por los antiguos socios de la Unión Europea y el funcionamiento de las reglas de disciplina fiscal desde la adopción del euro. También se estudian las implicaciones que la entrada en la Unión Europea de los nuevos socios tiene para sus políticas de consolidación fiscal. Se concluye que, aun cuando el funcionamiento de las reglas ha sido sólo parcialmente satisfactorio, ello se debe antes a las deficiencias en su aplicación que a las limitaciones de las propias reglas.

Palabras clave: política fiscal, unión monetaria, reglas fiscales, estabilización.

Abstract

Tax consolidation in the European Union countries is subject to certain rules. This article examines the consolidation policies pursued by the old members of the European Union and the operation of the fiscal discipline rules since the euro was adopted. We also study the inplications that accession of the new members to the European Union has for their fiscal consolidation policies. We conclude that, even though the working of the rules has been only partly satisfactory, this is due more to the shortcomings in their application than to the limitations of the themselves rules .

Key words: fiscal policy, monetary union, fiscal rules, stabilization.

JEL classification: E61, H30, H60, H62.

I. UN PROCESO SIEMPRE INACABADO

La consolidación fiscal es un proceso siempre inacabado, que puede basarse en la pura discrecionalidad política o someterse a reglas preestablecidas. En la Unión Europea (UE) existen unas reglas fiscales que los estados miembros se han comprometido a respetar. El proceso de consolidación fiscal persigue alcanzar una situación saneada de las finanzas públicas; es decir, un nivel bajo y estable de endeudamiento del gobierno. Una vez que se ha conseguido que la deuda pública no suponga una gravosa hipoteca sobre los contribuyentes futuros y que los programas de gastos previstos se financien de manera suficiente con los ingresos esperados, es necesario preservar la estabilidad (o sostenibilidad) de esta situación saneada, que el normal desarrollo de la actividad económica y política tiende a desequilibrar en una u otra dirección.

La consolidación fiscal se define especificando unos objetivos (ratios de deuda o déficit públicos que se pretenden conseguir y mantener) y los instrumentos que se utilizarán para alcanzarlos (cómo se van a ajustar gastos e ingresos y en qué condiciones). Una política de consolidación fiscal puede ser un programa discrecional, diseñado ad hoc para un país y circunstancias determinados, o bien puede basarse en la aplicación de reglas generales. Desde el punto de vista de un solo país, la utilización de reglas fiscales es útil para compensar el «sesgo hacia el déficit presupuestario» (1), que en una democracia resulta principalmente de la presión social permanente de los grupos de interés sobre el gobierno y del horizonte temporal limitado de los políticos sujetos a procesos electorales. En ausencia de unas reglas fiscales creíbles, este sesgo puede desatar reacciones adversas en los mercados financieros e inestabilidad de los tipos de interés y de cambio en condiciones difíciles de prever. En una unión monetaria como la europea, en la que los estados miembros conservan una competencia exclusiva para decidir en materias fiscales, la utilidad de reglas de disciplina fiscal iguales para todos, que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas, es aún más evidente. Al aumentar el grado de sustituibilidad de los títulos de deuda emitidos por los gobiernos de los países participantes, la financiación de sus déficit públicos compite por el ahorro agregado de la unión, y los desequilibrios presupuestarios de una país afectan a las condiciones de inversión en los otros miembros. Para los países más pequeños, se acentúa el «sesgo hacia el déficit» porque su tamaño reducido no afecta significativamente a los tipos de interés y de cambio de la unión. En contraste, los desequilibrios fiscales de los países más grandes pueden alterar los tipos de interés y

de cambio comunes, de manera que la existencia de reglas que limiten tales desequilibrios protege de esta influencia negativa a los miembros de la unión con menor peso económico.

Las reglas de disciplina fiscal en la UE establecen ciertas restricciones sobre las políticas fiscales con el fin de alcanzar y mantener una situación saneada de las finanzas públicas y facilitar que estas políticas ejerzan un efecto estabilizador de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica. El Tratado de Maastricht (en adelante, Tratado) impuso a los gobiernos de los países signatarios la obligación de evitar déficit excesivos, que serían examinados con respecto a ciertos valores máximos de referencia para el déficit (3 por 100 del PIB) y la deuda (60 por 100 del PIB) de las administraciones públicas. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) desarrolló los criterios de coordinación y mutua supervisión de las políticas fiscales (parte preventiva del pacto), y especificó los plazos, condiciones a seguir y posibles sanciones en el procedimiento de déficit excesivo (parte correctora del pacto). En el PEC se comprometieron los estados miembros de la Unión Europea a respetar el objetivo de mantener posiciones presupuestarias en el medio plazo cercanas al equilibrio o de superávit. Este objetivo establece una regla de equilibrio presupuestario que garantiza la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas, pero con flexibilidad, lo cual hace posible el funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

II. LA EXPERIENCIA DE LOS ANTIGUOS SOCIOS CON EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

La experiencia de la consolidación fiscal en la UE desde la introducción del euro ha sido ambivalente. Después de transcurrido un ciclo económico casi completo, los resultados obtenidos en cuanto al reforzamiento de las finanzas públicas han sido decepcionantes en muchos países, si bien las políticas fiscales aplicadas han permitido generalmente a los estabilizadores automáticos operar sin trabas. La aplicación de las reglas fiscales de la UE no ha sido suficientemente estricta, lo que no ha evitado que tales reglas sean criticadas por lo que se considera su demasiado rigor. En estas circunstancias, las perspectivas de la consolidación fiscal pendiente en un buen número de los antiguos socios de la UE son poco halagüeñas para el saneamiento de sus finanzas públicas en el medio plazo.

1. Una experiencia ambivalente

Existe un amplio consenso (2) en la evaluación de la experiencia de los actuales miembros de la zona euro con el marco de reglas fiscales que caracteriza la Unión Monetaria Europea. Esta experiencia ha sido sólo parcialmente positiva, tanto si se evalúa en términos de los resultados de consolidación fiscal y estabilización cíclica obtenidos (epígrafe II.2) como si se considera el grado de disciplina y coordinación alcanzados (epígrafe II.3). Donde divergen sustancialmente las opiniones es en las lecciones que hay que aprender de esta experiencia y, consiguientemente, en la necesidad o no de reformar el marco fiscal de la Unión Europea.

Los partidarios de la reforma del PEC consideran que el marco actual ha sido incapaz de prevenir, primero, y corregir, más tarde, las situaciones de déficit excesivo, y destacan las dificultades de la Comisión y del Consejo ECOFIN para aplicar estrictamente las reglas fiscales. Sobre esta base, argumentan que es ineludible relajar algunas de estas reglas e introducir mayor discrecionalidad política en el sistema. Otros partidarios de la reforma cuestionan, principalmente desde una perspectiva académica, la racionalidad económica de las reglas vigentes, e incluso la necesidad misma de regla alguna para el buen funcionamiento de la unión monetaria.

Por el contrario, los que propugnan el mantenimiento de estas reglas en su forma actual y reclaman una aplicación más estricta que en el pasado consideran que el PEC ha conseguido imponer la disciplina fiscal en una mayoría de países miembros y prevenir un mayor relajamiento de las políticas fiscales en otros. Además, admitiendo que la aplicación de las reglas no ha sido estricta, la «presión colegial» ejercida por unos ministros sobre otros en el Consejo ECOFIN ha dado ciertos resultados al conseguir compromisos políticos claros de corrección de los déficit excesivos.

2. Los resultados de consolidación fiscal y estabilización obtenidos

Los resultados obtenidos han defraudado las expectativas que se albergaban al iniciarse la tercera fase de la unión monetaria en 1999. Tras los considerables esfuerzos de consolidación fiscal que se hicieron durante el período previo al examen de convergencia, con el afán de cumplir los criterios de déficit y deuda públicos establecidos para la participación en la moneda común, el progreso del reforzamiento de las finanzas públicas se estancó desde principios de esta década. Las economías europeas experimentaron una fase cíclica de acelera-

ción de la actividad económica hasta tasas superiores al crecimiento tendencial durante los años 1998-2000. Ello determinó el aumento de casi tres puntos porcentuales del GAP (variable que mide la diferencia entre el producto potencial y el actual), que pasó de cerca de -1 por 100 en 1997 a casi 2 por 100 en 2000, lo que significa que en el promedio de esos tres años el crecimiento económico de la zona del euro fue un punto porcentual por año más elevado que el crecimiento tendencial. Si la verdadera fortaleza de esta fase alcista del último ciclo hubiera sido prevista correctamente, los objetivos de consolidación fiscal de los primeros programas de estabilidad, presentados a finales de 1998 y principios de 1999, tendrían que haber sido notablemente más ambiciosos. En el año 2000 debería haberse alcanzado ya una posición de virtual equilibrio presupuestario en la zona del euro en su conjunto.

Las políticas fiscales aplicadas de hecho mantuvieron un tono de rigor hasta el año 1999, y los muy modestos objetivos fijados se cumplieron holgadamente. Este tono riguroso de las políticas fiscales cambió a partir del año 2000, ejercicio en el que el avance en la reducción del déficit registrado fue similar al planeado (apenas tres décimas de punto porcentual del PIB). Aunque se mantuvo un cierto control del gasto, los efectos beneficiosos del fuerte crecimiento económico no redundaron en una reducción del desequilibrio presupuestario, sino que, por el contrario, se destinaron a reducir la presión fiscal, dando lugar a una caída apreciable de los ingresos totales en porcentaje del PIB. A finales de 2001, cuando ya era evidente el deslizamiento hacia tasas de crecimiento más bajas y ratios de déficit crecientes (Marín, Ongena y Schuknecht, 2002: 36 y ss.), los países con mayores déficit (Alemania, Francia, Italia y Portugal), donde ya se había producido una desviación de las sendas de objetivos que se habían propuesto en los programas de estabilidad de finales de 2000, se enfrentaban al dilema de eliminar los desequilibrios presupuestarios con arreglo al calendario que habían previsto en circunstancias cíclicas más favorables o bien dejar funcionar los estabilizadores automáticos sin trabas. Entonces (y a pesar de los solemnes compromisos con la consolidación fiscal reiterados por los responsables de las finanzas públicas) no sólo se aceptó el deterioro del saldo presupuestario derivado de la operación de los estabilizadores automáticos, sino que en algunos casos se dio prioridad a las rebajas de impuestos frente al reforzamiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta arriesgada opción política se justificó argumentando que las reformas fiscales contribuirían tanto a mejorar la sostenibilidad a medio plazo, por la vía de los incentivos al trabajo y a la inversión, como a estimular el consumo privado y la actividad económica en el corto plazo. Es debatible hasta qué punto la relajación presupuestario contribuyó a atenuar la desaceleración cíclica de las economías europeas. Parece, sin embargo, irrefutable que ellas deterioraron agudamente la situación presupuestaria generando déficit elevados de difícil corrección posterior (véase cuadro n.º 1).

La situación presupuestaria de la zona euro continuó deteriorándose en 2003 por tercer año consecutivo. El déficit creció desde el 2,4 por 100 del PIB en 2002 hasta el 2,7 por 100 en 2003. Varios países vieron desbordados los objetivos de consolidación que se habían propuesto en los respectivos programas de estabilidad por un amplio margen. Esta negativa evolución se debe sobre todo a los efectos de los estabilizadores automáticos en una coyuntura de débil crecimiento económico. La orientación de la política fiscal, medida por el cambio del déficit primario ajustado de influencias cíclicas, sólo se relajó marginalmente en 2003. Además, el impacto de las medidas temporales, que afectan transitoriamente al saldo presupuestario, aumentó desde un tercio hasta aproximadamente medio punto porcentual del PIB. Como consecuencia del agravamiento de los desequilibrios presupuestarios y del débil pulso de la actividad económica, la ratio de deuda agregada de la zona euro también se elevó 1,3 puntos porcentuales, hasta alcanzar un 70,7 por 100 del PIB en 2003. En Grecia e Italia esta ratio se encuentra todavía por encima del 100 por 100, y apenas ha decrecido en los últimos años.

Las proyecciones fiscales más recientes de la Comisión indican que el déficit público de la zona euro se sitúa en torno al 3 por 100 en 2004. A pesar de la recuperación de ritmos de crecimiento económico cercanos al potencial, los efectos desfavorables de la pasada coyuntura recesiva siguen afectando al déficit porque existe todavía un cierto margen de capacidad productiva inutilizada en la zona euro, y porque hay un desfase en la transmisión de los efectos cíclicos a través de los impuestos de sociedades y los pagos del seguro de desempleo. A tales influencias hay que añadir que el tono de las políticas fiscales del área en su conjunto se ha relajado todavía más. El ahorro derivado de los menores pagos de intereses de la deuda pública es el principal factor compensatorio de este agravamiento del desequilibrio de las cuentas públicas. La reducción de la ratio de superávit primario ajus-

CUADRO N.º 1

RATIOS DE DÉFICIT Y DEUDA EN LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO
(Porcentajes del PIB)

	DÉFICIT (–)/SUPERÁVIT (+)				*DEUDA*			
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Bélgica	0,6	0,1	0,4	-0,1	108,0	105,4	100,0	95,8
Alemania	-2,8	-3,7	-3,8	-3,9	59,4	60,9	64,2	65,9
Grecia	-3,7	-3,7	-4,6	-5,5	114,7	112,5	109,9	112,2
España	-0,4	-0,1	0,4	-0,6	57,5	54,4	50,7	48,2
Francia	-1,5	-3,2	-4,1	-3,7	56,5	58,8	63,7	64,9
Irlanda	0,9	-0,2	0,1	-0,2	35,9	32,7	32,1	30,7
Italia	-2,6	-2,3	-2,4	-3,0	110,6	107,9	106,2	106,0
Luxemburgo	6,4	2,8	0,8	-0,8	5,5	5,7	5,3	4,9
Holanda	-0,1	-1,9	-3,2	-2,9	52,9	52,6	54,1	55,7
Austria	0,3	-0,2	-1,1	-1,3	66,1	65,7	64,5	64,0
Portugal	-4,4	-2,7	-2,8	-2,9	55,8	58,4	60,3	60,8
Finlandia	7,1	5,2	4,3	2,3	43,8	42,6	45,6	44,8
Euro zona	**-1,7**	**-2,4**	**-2,7**	**-2,9**	**69,4**	**69,4**	**70,7**	**71,1**
EU-25	**-1,2**	**-2,3**	**-2,8**	**-2,8**	**62,1**	**61,6**	**63,2**	**63,5**

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de otoño 2004.*

tada de ciclo obedece a nuevas rebajas de la presión fiscal de los impuestos directos y a la desaparición de algunos de los efectos transitorios de signo positivo que habían atenuado el déficit de los años anteriores. Ambos factores compensaron con creces la relativa moderación del aumento del gasto primario agregado, entre cuyos componentes la fuerte expansión de algunas partidas, como el gasto sanitario, se atenuó con una mayor austeridad en otros, como la remuneración de asalariados. Si se excluyeran totalmente del cálculo del déficit los efectos temporales que todavía quedan, el desequilibrio presupuestario de la zona del euro superaría el 3 por 100 del PIB, que es el valor de referencia para juzgar que un déficit es excesivo.

3. La aplicación reciente de las reglas fiscales de la Unión Europea

El Consejo ECOFIN, responsable en última instancia del respeto de las reglas fiscales de la Unión Europea, no ha aplicado con rigor la letra del PEC en varias ocasiones. Cuando se vio en el compromiso, no fue capaz de ejercer sobre los ministros de los estados miembros con mayor número de votos en el Consejo la presión necesaria para que aceptaran las implicaciones de las normas que, por unanimidad, había adoptado el propio Consejo. Ante los primeros desafíos a su autoridad, el ECOFIN tendió a adoptar una actitud complaciente con respecto a las desviaciones de las sendas de consolidación fiscal que se observaron en algunos países ya en 2001. La renuencia a adoptar entonces una decisión de «alerta preventiva» para avisar a estos países (Portugal y Alemania) del riesgo de incurrir en déficit excesivos fue el primer fallo en la aplicación formal de las reglas del PEC. Posteriormente, la incapacidad de estos países de cumplir los compromisos políticos que adquirieron para evitar la advertencia del ECOFIN condujo a las situaciones de déficit excesivo y a la necesidad de adoptar medidas más severas para su corrección.

Los hitos fundamentales de los procedimientos de déficit excesivo abiertos después han evidenciado las dificultades políticas del Consejo de Ministros para hacer valer la disciplina fiscal prevista en el Tratado. Tras declarar la existencia de un déficit excesivo en Portugal en 2002, el ECOFIN decidió en 2003 que Alemania y Francia también estaban en situación de déficit excesivo, y adoptó sendas recomendaciones con vistas a su corrección. La Comisión Europea presentó los informes preceptivos en octubre y noviembre de 2003, concluyendo que ni Alemania ni Francia habían adoptado medidas efectivas para remediar la situación en el plazo establecido por el ECOFIN en sus recomendaciones (antes de finales de 2004), y por tanto recomendó al ECOFIN que apremiara a ambos países a tomar las oportunas medidas correctoras. No obstante, ejerciendo un margen de discrecionalidad política de discutible

fundamento, la Comisión también recomendó al Consejo que concediera un año más de plazo a estos dos países para que corrigieran su déficit excesivo, ignorando así el límite temporal fijado explícitamente en el PEC. En su reunión de 25 de noviembre de 2003, el ECOFIN decidió no proceder sobre la base de la recomendación presentada por la Comisión, sino aceptar solamente la extensión del plazo de ajuste y mantener en suspenso el procedimiento de déficit excesivo de Francia y Alemania. En las conclusiones de esta reunión, el ECOFIN instó a ambos países a reducir sus déficit ajustados de ciclo en 2004 y 2005, y a alcanzar una cifra de déficit nominal por debajo del 3 por 100 del PIB en este último año. Las conclusiones de este consejo indicaban asimismo que el ECOFIN estaba dispuesto a reactivar el procedimiento de déficit excesivo y a adoptar nuevas decisiones conminatorias en caso de que estos países no actuaran como se les sugería en dichas conclusiones.

Tanto la Comisión como el BCE expresaron su preocupación al conocer estas conclusiones del ECOFIN, por cuanto entendían que ellas entrañaban un riesgo de erosionar la credibilidad del marco institucional de la unión monetaria y la solidez de las finanzas públicas en la UE. El BCE urgió a los gobiernos de estos países a cumplir sus compromisos y la Comisión anunció que llevaría el caso al Tribunal Europeo de Justicia para solicitar que aclarara cuál es la aplicación correcta del procedimiento de déficit excesivo.

El 11 de mayo de 2004, el ECOFIN evaluó el riesgo de déficit en Italia sobre la base de un informe que había preparado la Comisión en el cual se recomendaba al Consejo que avisara a este país con una «alerta preventiva», con objeto de que evitara incurrir en un déficit excesivo. Como en los casos precedentes de Portugal y Alemania, el ECOFIN se limitó a tomar nota del compromiso adquirido por Italia de adoptar medidas para impedir que su déficit público sobrepasara el 3 por 100 del PIB en 2004, y decidió revisar el caso dos meses después. En esa misma reunión, el Consejo abrogó la existencia de un déficit excesivo en Portugal. Este país había conseguido mantener su desequilibrio presupuestario por debajo del 3 por 100 del PIB en 2003, como requerían las recomendaciones del Consejo, aunque sólo gracias al recurso masivo a medidas de alivio transitorio de los gastos y expedientes excepcionales para recaudar ingresos. A menos que se pongan en práctica medidas correctoras del desequilibrio más sustanciales y duraderas que las anteriores, las previsiones de la Comisión indican que el déficit portugués puede superar nuevamente el valor de referencia en 2004 y 2005.

Otros tres antiguos estados miembros de la UE registraron déficit mayores que el 3 por 100 del PIB en 2003: el Reino Unido, Holanda y Grecia. Con respecto al primero, el Comité Económico y Financiero, que prepara las reuniones del ECOFIN y debe emitir una opinión sobre los informes que la Comisión presenta sobre la existencia de déficit excesivos, consideró que el déficit era transitorio y estaba cercano al valor de referencia. Aunque no se podía juzgar excepcional, este comité fue del parecer de que el procedimiento de déficit excesivo no debía seguir adelante en este caso. En cambio, con respecto a Holanda, el Comité Económico y Financiero opinó que el procedimiento debía proseguir, a lo cual, por primera vez en la historia de la UE y de manera ejemplar, no se opuso este país. Consiguientemente, la Comisión emitió sus recomendaciones al Consejo y éste aprobó una recomendación a Holanda a fin de que terminara con esa situación.

El caso de Grecia ha merecido una especial atención, porque reviste características singulares de las que se derivan algunas lecciones sobre la importancia de la base estadística para la coordinación de las políticas fiscales en la UE. Unos escuetos datos bastarán para ver las conclusiones. En la actualización de su programa de estabilidad presentada a finales de 2003, el gobierno griego estimaba el déficit en un 1,4 por 100 del PIB para 2003 y planeaba un 1,2 por 100 del PIB para 2004. Nueve meses después, mediando un cambio de gobierno en primavera, unos Juegos Olímpicos de verano y algunas visitas de los técnicos de EUROSTAT, esas cifras eran del 4,6 y del 5,3 por 100, respectivamente. Lógicamente, la Comisión y el Consejo apreciaron que Grecia tenía un déficit excesivo y emitieron las recomendaciones pertinentes. Lo mismo ocurrió con seis de los nuevos socios de la unión (la República Checa, Chipre, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia), cuyas circunstancias se analizarán después.

El 13 de Julio de 2004 el Tribunal Europeo de Justicia emitió su veredicto sobre la legalidad de las decisiones que el ECOFIN había tomado el 25 de noviembre anterior en los procedimientos de déficit excesivo abiertos a Alemania y Francia. El alto tribunal dictó que no era admisible la demanda de la Comisión de que se anulara la decisión del ECOFIN de no adoptar las recomendaciones que ella había recomendado en aplicación de los artículos 104 [8] y 104 [9] del Tratado. Al mismo tiempo, el tribunal anulaba las conclusiones que el ECOFIN había

CUADRO N.º 2

PREVISIONES DE LAS RATIOS DE DÉFICIT Y DEUDA EN LOS PAÍSES DE LA ZONA EURO
(Porcentajes del PIB)

	DÉFICIT (–)/SUPERÁVIT (+)				*DEUDA*	
	2004		*2005*	*2006*	*2004*	
	Programas de estabilidad y convergencia	*Previsiones de la Comisión, otoño 2004*			*Programas de estabilidad y convergencia*	*Previsiones de la Comisión, otoño 2004*
Bélgica	0,0	-0,1	-0,3	-0,5	97,6	95,8
Alemania	-3 1/4	-3,9	-3,4	-2,9	65,0	65,9
Grecia	-1,2	-5,5	-3,6	-3,0	98,5	112,2
España	0,0	-0,6	-0,1	0,0	49,6	48,2
Francia	-3,6	-3,7	-3,0	-3,3	62,8	64,9
Irlanda	-1,1	-0,2	-0,6	-0,5	33,3	30,7
Italia	-2,2	-3,0	-3,0	-3,6	105,0	106,0
Luxemburgo	-1,8	-0,8	-1,6	-2,0	5,2	4,9
Holanda	-2,3	-2,9	-2,4	-2,1	54,5	55,7
Austria	-0,7	-1,3	-2,0	-1,7	65,8	64,0
Portugal	-2,8	-2,9	-3,7	-3,8	60,0	60,8
Finlandia	1,7	2,3	2,1	2,2	44,7	44,8
Euro zona	**-2,3**	**-2,9**	**-2,5**	**-2,5**	**70,0**	**71,1**
EU-25	**-2,4**	**-2,8**	**-2,4**	**-2,3**	**63,1**	**63,5**

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de otoño 2004.*

formulado en esa misma reunión suspendiendo los procedimientos que afectaban a estos dos países y fijando nuevas condiciones que modificaban las recomendaciones dadas anteriormente con arreglo al artículo 104 [7] del Tratado.

Esta sentencia confirmó el papel esencial del PEC como marco de coordinación de las políticas fiscales en la UE. También clarificaba las responsabilidades específicas del Consejo y de la Comisión al aplicar el Pacto. No hay un único órgano que sea preponderante en los procedimientos, sino una división del trabajo y un equilibrio de funciones: aunque el Consejo sea responsable último de mantener la disciplina fiscal en la UE y tenga un margen de interpretación en cada fase del procedimiento de déficit excesivo, no tiene autonomía para introducir innovaciones en éste, sino que debe respetar el derecho exclusivo de iniciativa de la Comisión. La sentencia del Tribunal confirmó así que las reglas procedimentales previstas en el Tratado y en el Pacto han de aplicarse escrupulosamente. Reconoció sin ambages el margen de discrecionalidad que el Consejo tiene para decidir lo que sea políticamente conveniente, pero respetando los procedimientos formales establecidos en el Tratado y especificados con mayor detalle en el PEC. La sentencia no sugiere en ningún momento que sea apropiado revisar las reglas y procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

4. Las perspectivas de consolidación fiscal en los antiguos socios

En 2004, la situación presupuestaria se deterioró en todos los países de la zona del euro, excepto en Finlandia, que estabilizó su superávit en torno al 2,3 por 100 del PIB, y en Francia y Holanda, que redujeron marginalmente sus déficit (excesivos) en unas tres o cuatro décimas de punto porcentual del PIB (véase cuadro n.º 2). En contraste, los tres socios antiguos que no participan en la moneda común (Dinamarca, Suecia, en una posición de superávit, y el Reino Unido, con un déficit en torno al 3 por 100 del PIB) mejoraron la situación de sus finanzas públicas. Bélgica, España, Irlanda, Luxemburgo y Finlandia también mantienen una posición presupuestaria cercana al equilibrio o de superávit; el resto de los antiguos socios de la zona euro o bien tienen déficit excesivos o bien no corrigen sus desequilibrios a la velocidad recomendada por el ECOFIN (medio punto porcentual por año, descontando los efectos cíclicos y de naturaleza transitoria). Este deterioro de las finanzas públicas se puede atribuir principalmente a la influencia todavía ligeramente negativa de la coyuntura económica, ya que la re-

cuperación de la actividad afecta con cierto retraso al Presupuesto. También ha influido en sentido negativo la desaparición de los efectos transitorios de las medidas de carácter singular que algunos países, como Italia y Portugal, adoptaron en años pasados a fin de contener el aumento del déficit público. Estas medidas no han sido completamente reemplazadas por otras que garanticen una contención suficiente y permanente del gasto agregado de las administraciones públicas o un incremento duradero de los ingresos.

Las previsiones de la Comisión recogidas en el cuadro n.º 2 indican que, con las políticas actuales, una gran mayoría de países de la zona euro no podrán alcanzar los objetivos de consolidación fiscal que se propusieron en sus programas de estabilidad o convergencia, a pesar de la recuperación económica. La reducción del déficit se espera que continúe a ritmo muy lento en 2005 y 2006, impulsada por el fortalecimiento de la actividad económica, el alivio adicional de la carga de intereses y la moderación del crecimiento del gasto público. Las medidas de naturaleza temporal no se considera que vayan a tener un impacto significativo en la UE, aunque continuarán siendo importantes en Portugal. Según estas previsiones, Alemania, Grecia, Francia y Portugal seguirán registrando déficit superiores al 3 por 100 del PIB en 2005, mientras que el desequilibrio presupuestario en Italia se situará en torno a este valor de referencia. Sólo España y Finlandia (junto con Dinamarca y Suecia, fuera de la zona euro) se espera que mantengan superávit en sus cuentas públicas.

La orientación de la política fiscal en la zona euro se hará algo más restrictiva en 2005, y se mantendrá neutral en 2006. La mayor contención se espera que ocurra en Grecia, Francia y Holanda, que tienen déficit cuantiosos, y también en España, que mantendrá una posición cercana al equilibrio. Por el contrario, se estima que el tono de la política fiscal será más relajado en Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Austria y Portugal.

III. CONVERGENCIA Y CONSOLIDACIÓN FISCAL EN LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

La mayoría de los nuevos socios de la UE se enfrenta a la necesidad de corregir graves desequilibrios fiscales y abordar profundas reformas estructurales. Seis de ellos (República Checa, Chipre, Hungría, Malta, Polonia y Eslovaquia) registran déficit excesivos. En cuanto a los desafíos estructurales, los nuevos miembros todavía tienen un trecho notable que recorrer en la convergencia hacia los patrones de la UE, incluyendo la reforma de sus sistemas de impuestos, cotizaciones y prestaciones, la reestructuración de empresas y la renovación o ampliación de su infraestructura de capital público. El control de los gastos sanitarios y de los pasivos implícitos en los que se manifiesta la cobertura de riesgos que las administraciones públicas han facilitado a empresas e instituciones financieras son desafíos considerables. Por último, la incorporación a la UE también entraña por sí misma una carga fiscal neta en los primeros años, con estimaciones que varían ampliamente según las hipótesis utilizadas en los cálculos (Hallet, 2004).

1. La situación de partida

Al adherirse a la UE, la situación de los nuevos socios es muy dispar. En términos generales, el proceso de consolidación fiscal ha sido en la mayoría de los países demasiado lento y no ha avanzado lo suficiente para considerar garantizada la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Con la única excepción de Estonia, los nuevos socios registraron *déficit públicos* en 2003, que fueron inferiores al 3 por 100 del PIB en Letonia, Lituania y Eslovenia, y mayores que dicho valor de referencia en los otros seis casos (véase cuadro n.º 3). El ciclo económico ha ejercido una influencia relativamente poco importante sobre las finanzas públicas de estos países. De los cuatro que no registran déficit excesivos, Eslovenia consiguió progresos modestos pero sostenidos en los últimos años, en un entorno de bajo dinamismo de la actividad económica. En contraste, en los tres países bálticos la coyuntura fue favorable a la consolidación fiscal desde 2000, una vez que se superó el impacto de la crisis desatada por el hundimiento del comercio con Rusia. De entre los seis países con déficit excesivos, Eslovaquia y la República Checa tuvieron un crecimiento económico robusto, que no se reflejó adecuadamente en un saneamiento de las finanzas públicas, en tanto que en los otros cuatro (Polonia, Hungría, Malta y Chipre) hubo una desaceleración de la actividad económica, cuya influencia negativa sobre el saldo presupuestario se agravó por el mantenimiento de políticas fiscales relativamente laxas.

Si se tiene en cuenta el nivel de renta per cápita en relación con las economías emergentes de un nivel de desarrollo similar, las ratios de *ingresos públicos* con respecto al PIB son comparativamente altas en la mayoría de los nuevos socios, variando entre casi un 50 por 100 en Polonia y poco más del 30 por 100 en Lituania. Esta ratio ha tendido a reducirse gradualmente

CUADRO N.º 3

RATIOS DE DÉFICIT Y DEUDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA FUERA DE LA ZONA EURO
(Porcentajes del PIB)

	DÉFICIT (–)/SUPERÁVIT (+)				*DEUDA*			
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Republica Checa	-5,9	-6,8	-12,6	-4,8	25,3	28,8	37,8	37,8
Dinamarca	2,1	0,7	0,3	1,0	49,2	48,8	45,9	43,4
Estonia	0,3	1,4	3,1	0,5	4,4	5,3	5,3	4,8
Chipre	-2,4	-4,6	-6,4	-5,2	64,3	67,4	70,9	72,6
Letonia	-2,1	-2,7	-1,5	-2,0	14,9	14,1	14,4	14,6
Lituania	-2,0	-1,5	-1,9	-2,6	22,9	22,4	21,4	21,1
Hungría	-4,4	-9,2	-6,2	-5,5	53,5	57,2	59,1	59,7
Malta	-6,4	-5,8	-9,6	-5,1	62,0	62,3	70,4	72,4
Polonia	-3,8	-3,6	-3,9	-5,6	36,7	41,1	45,4	47,7
Eslovenia	-2,8	-2,4	-2,0	-2,3	28,1	29,5	29,4	30,9
Eslovaquia	-6,0	-5,7	-3,7	-3,9	48,7	43,3	42,6	44,2
Suecia	2,8	0,0	0,3	0,6	54,4	52,6	52,0	51,6
Gran Bretaña	0,7	-1,7	-3,3	-2,8	38,8	38,3	39,8	40,4
Euro zona	**-1,7**	**-2,4**	**-2,7**	**-2,9**	**69,4**	**69,4**	**70,7**	**71,1**
EU-25	**-1,2**	**-2,3**	**-2,8**	**-2,8**	**62,1**	**61,6**	**63,2**	**63,5**

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de otoño 2004*.

en los países que venían de una economía planificada, con niveles todavía elevados de gasto público durante el período de transición a una economía de mercado, y con fuertes compromisos de protección social y subvenciones explícitas o implícitas a las empresas públicas, habiendo registrado los descensos más importantes en Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia. En contraste, los ingresos públicos han aumentado significativamente más rápido que el producto nominal en Chipre y Malta. Al mismo tiempo, la mayoría de los nuevos miembros ha emprendido reformas profundas de sus sistemas impositivos antes de adherirse a la UE, cuyos objetivos principales han sido aliviar la presión fiscal directa sobre salarios y beneficios, desplazándola hacia los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales), que eran generalmente menos gravosos que en el promedio de la UE. El peso de las cotizaciones sociales no ha variado significativamente en los años pasados.

La presión fiscal de los impuestos indirectos es casi idéntica en el promedio de los antiguos y de los nuevos socios de la UE, aunque la dispersión es notable, pues la República Checa tiene una ratio impuestos indirectos-PIB inferior al 11 por 100 y Malta uno superior al 16 por 100. Los tipos normales del IVA son generalmente más elevados en los nuevos socios, variando entre el 15 por 100 de Malta y Chipre y el 25 por 100 de Hungría. A pesar de la armonización de los tipos del IVA, la presión fiscal indirecta se ha reducido en la República Checa, Letonia, Lituania y Eslovaquia en el período previo a la adhesión debido a que el crecimiento económico se basó principalmente en actividades que o bien están exentas del IVA (exportaciones) o tributan a tipo reducido (servicios). Diversos problemas recaudatorios contribuyeron asimismo a explicar el aumento más lento de los ingresos por impuestos indirectos que el PIB nominal.

Quizá la característica más peculiar de las estructuras impositivas de los nuevos socios sea el peso reducido de los impuestos directos. La presión fiscal directa no sólo es, por término medio, inferior a la ratio agregada de los impuestos directos sobre el PIB de los antiguos socios, sino que muestra una tendencia descendente en varios países (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia). Si bien los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta personal son altos, y en varios casos equiparables a los de los antiguos socios, la recaudación es comparativamente baja. Ello se debe a que los tipos medios efectivos se ven erosionados por efecto de las cuantiosas deducciones de la base y de la cuota que se han introducido en la estructura impositiva. Lo mismo sucede con los impuestos sobre la renta de sociedades, cuyos tipos nominales son inferiores a los de los antiguos socios y cuyos tipos efectivos son sustancialmente menores. Esto ha suscitado quejas de competencia

fiscal por atraer inversiones de algunos de los antiguos miembros de la Unión Europea.

El peso de las cotizaciones sociales con respecto al PIB es algo menor en los nuevos que en los antiguos miembros de la UE. Sin embargo, los tipos de cotización (especialmente los que se imputan a los empleadores) son relativamente elevados en comparación con otros países emergentes y, en menor medida, con respecto a los principales países de la UE. La OCDE ha estimado que la cuña impositiva entre los costes laborales para el empleador y el salario neto percibido por el asalariado en 2002 alcanzó el 44 por 100 en la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, frente al 40 por 100 de media en la zona del euro y al 16 por 100 en México y Corea del Sur.

La ratio del *gasto público* con respecto al PIB es todavía comparativamente alta en los nuevos socios, especialmente en los países del Este de Europa, si bien tiende a disminuir conforme las administraciones públicas se van desembarazando de la herencia intervencionista de las economías planificadas. Las ratios de gasto se han reducido sensiblemente en la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia. Las diferencias entre los países son muy destacadas: unos veinte puntos porcentuales del PIB separa las ratios de gasto público en Hungría (la mayor) y Lituania (la menor).

La composición de los gastos ha ido alterándose gradualmente en los años recientes. El gasto corriente ha ido perdiendo peso, principalmente en las transferencias, mientras que los gastos de capital lo han ganado, impulsados por la inversión pública en infraestructura. Entre los gastos corrientes se observan algunas tendencias similares a las de los antiguos socios, como el fuerte empuje de los gastos sanitarios, la tendencia expansiva de las jubilaciones anticipadas y los regímenes de incapacidad, y el desbordamiento de los gastos de las administraciones territoriales en los países de estructura descentralizada.

2. Los desafíos

Los nuevos socios de la UE han avanzado muy notablemente en el campo de la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales durante los últimos años. Estos avances han sido posibles, en buena parte, gracias al estímulo que supuso la inminente adhesión, pero es probable que tal impulso perdure y que los nuevos miembros aporten un revulsivo para la aceleración de las reformas en los socios antiguos. Mirando al futuro inmediato, la plena participación de los recién llegados en los mecanismos de coordinación de la UE se espera que infunda un mayor dinamismo a los planes reformadores previstos en la *Agenda de Lisboa*, los cuales sufren un retraso muy desalentador en su ejecución. Con la perspectiva a medio plazo de incorporarse a la moneda común, los nuevos miembros tienen todavía que superar algunos desafíos difíciles.

Desde el punto de vista de la política económica, los principales desafíos con que se enfrentan los nuevos socios son, sobre todo, tres: mantener, o en algunos casos alcanzar, una estabilidad de precios duradera, conseguir una situación sólida y sostenible de las finanzas públicas, y evitar al mismo tiempo la acumulación de desequilibrios exteriores que pongan en peligro la estabilidad de precios, de tipos de interés y de cambio. Como estados miembros acogidos a una excepción, los nuevos socios están obligados por el Tratado a adoptar el euro y deben, por lo tanto, esforzarse por cumplir todos los criterios de convergencia que el Tratado establece (3). Aunque los problemas de la estabilidad de precios y desequilibrios exteriores no son el centro de atención de este artículo, están estrechamente relacionados con la consolidación fiscal, y es útil referirse a ellos como parte de una agenda global de política económica cuyo objetivo final es la convergencia de renta real per cápita.

La *estabilidad de precios* debería ser uno de los objetivos prioritarios de la política económica. En los últimos años, las tasas de inflación han caído fuertemente en la mayoría de los nuevos estados miembros hasta situarse en niveles sólo ligeramente superiores a los de la zona del euro. No obstante, en algunos países el proceso de desinflación tiene que completarse todavía, mientras en el resto ha de estabilizarse en niveles compatibles con la definición del eurosistema. Esto puede no ser fácil de conseguir. No cabe descartar que resurjan presiones inflacionistas asociadas a la completa liberalización de los mercados, la desregulación de precios administrados y los ajustes de la imposición indirecta. Tales cambios no deberían tener una influencia persistente en la medida en que la orientación de las políticas económicas, y de la monetaria en particular, mantenga un compromiso creíble con la estabilidad de precios a medio plazo y evite así los efectos secundarios. Por otra parte, el proceso de convergencia real de renta per cápita ni implica ni se ve facilitado en absoluto por el mantenimiento de tasas de inflación elevadas. En par-

ticular, hay evidencia empírica que concluye que el efecto denominado Balassa-Samuelson es menor de lo que tradicionalmente se había estimado y que su importancia depende críticamente de la evolución del tipo de cambio nominal. La flexibilidad salarial, la movilidad de los factores y la competencia en los mercados son otros tantos factores determinantes de la dinámica de los precios. Todos ellos, a su vez, se ven afectados por las políticas públicas que se desarrollen: el sistema de impuestos y prestaciones sociales, la educación, la vivienda, el urbanismo, las comunicaciones, etc. La coherencia interna de estas políticas para promover la estabilidad macroeconómica y la flexibilidad de la reasignación de recursos es la clave del avance en la convergencia nominal y real de los nuevos socios.

Con respecto al desafío de *evitar la acumulación de desequilibrios con el exterior*, hay que notar que los déficit por cuenta corriente han sido abultados —un 4 por 100 del PIB de media en los últimos años— y persistentes. Los desequilibrios han sido particularmente notables en los países más pequeños, aunque este hecho puede deberse al proceso de convergencia en los niveles de vida, y no implicar una pérdida de competitividad. De hecho, las elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones de la mayoría de los nuevos socios y las destacadas ganancias de participación que han conseguido en un buen número de mercados inducen a pensar que la falta de competitividad no es un problema acuciante en estas economías. De todas maneras, el mantenimiento de dicha capacidad de competir en un entorno más amplio es de importancia estratégica para los nuevos socios, lo cual requiere una evolución salarial en línea con la productividad. Al mismo tiempo, aunque los déficit continuados por cuenta corriente han sido financiados sin dificultades en estos años pasados por las entradas de capital para inversión directa, el agotamiento de las privatizaciones y la eventual participación en el Mecanismo Europeo de Cambios II generan nuevos riesgos a los que las autoridades habrán de enfrentarse con vistas a mantener el atractivo de estos países para la inversión extranjera a largo plazo.

El tercer, y acaso más difícil, desafío al que se enfrentan varios de los nuevos socios de la UE es el de *alcanzar una situación fiscal sostenible* a largo plazo. Los nuevos estados miembros necesitan llegar a situaciones presupuestarias sólidas y estables para participar con éxito en el Mecanismo Europeo de Cambios II. Aunque las posiciones de partida difieren sustancialmente en los diferentes países, los déficit son, por término medio, altos y con tendencia a elevarse en ciertos casos. En cambio, los niveles de deuda en los nuevos socios de la Unión Europea son menores que la media de los que presentan los antiguos. En el proceso de consolidación en marcha, estos países han de afrontar diversos riesgos. Primero, algunos de ellos están financiando una parte sustancial de su deuda pública con ahorro exterior, y se encuentran por lo tanto expuestos a riesgos cambiarios. Segundo, las garantías y avales financieros prestados por el Estado a un elevado número de empresas con dificultades de viabilidad, junto con la necesidad de reestructurar las empresas públicas, seguirán gravitando como una amenaza sobre las cuentas de las administraciones públicas en buen número de ellos. Tercero, se espera que los ingresos por privatizaciones disminuyan sensiblemente en el futuro. Finalmente, las presiones demográficas y sociales tenderán a aumentar las demandas de la población sobre el gasto público redistributivo, mientras que las necesidades de modernización de infraestructuras y otros componentes del capital público seguirán siendo una fuente adicional de presión sobre el equilibrio presupuestario. En cambio, a diferencia e lo que ocurrió con los antiguos socios, que se beneficiaron muy notablemente del alivio de la carga de la deuda que supuso el descenso de los tipos de interés derivado de la estabilidad de precios en la Unión Monetaria, los nuevos socios no disfrutarán de un efecto tan favorable, tanto porque sus niveles de deuda no son tan elevados como porque sus tipos de interés ya han recorrido casi todo el camino de convergencia que los separaba de los de la zona del euro. La tarea de las autoridades fiscales de los nuevos socios consiste en diseñar y poner en práctica unas sendas de consolidación creíbles, basadas en reformas estructurales que estimulen el crecimiento económico con vistas a culminar satisfactoriamente sus planes de incorporarse en breve plazo a la moneda única.

3. La consolidación fiscal en los nuevos socios

Al acceder a la UE, los nuevos socios han de considerar sus políticas económicas como materia de interés común de todos los miembros. Los principales instrumentos de *coordinación y supervisión* de dichas políticas son las grandes orientaciones de política económica y los programas de estabilidad (para los miembros de la zona euro) o de convergencia (para los que no pertenecen a ella). Los países con desequilibrios presupuestarios se han comprometido a emprender los necesarios esfuerzos de consolidación fiscal para cumplir los criterios de con-

vergencia del Tratado y adoptar la moneda común y, más allá de esta meta, para alcanzar una posición cercana al equilibrio presupuestario o de superávit en el medio plazo, como requiere el PEC. Aunque los nuevos socios no estén sujetos a posibles sanciones pecuniarias mientras no adopten el euro, han de cumplir con las mismas condiciones formales de coordinación y supervisión de sus políticas fiscales que los países que comparten el euro.

Los *programas de convergencia* han de presentar objetivos ambiciosos, estar basados en supuestos macroeconómicos realistas y prudentes, así como especificar con suficiente detalle las disposiciones de política económica que se pretende adoptar para obtener los resultados deseados. Éstos son los tres rasgos que determinan la credibilidad de un programa. La credibilidad de los esfuerzos de consolidación fiscal también depende en gran medida de que los esfuerzos necesarios se emprendan al principio de su entrada en vigor, de manera que su ejecución diligente infunda confianza en la corrección sostenida de los desequilibrios de partida y genere expectativas de estabilidad macroeconómica.

El componente esencial del mecanismo de *supervisión de las políticas fiscales* es el informe que los estados miembros tienen que presentar dos veces cada año a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros. Los informes deben incluir las estimaciones del déficit y la deuda de ejercicios anteriores y las previsiones para el ejercicio corriente. La metodología estadística de las estimaciones y previsiones debe ser homogénea, siguiendo el vigente Sistema Europeo de Cuentas (SEC95), cuya correcta aplicación ha de ser aprobada por la Oficina Estadística de la Comunidad (EUROSTAT). Este organismo no puede, sin embargo, auditar la veracidad de las cifras proporcionadas por los estados miembros, sino, a lo sumo, formular preguntas y pedir aclaraciones. Dadas la importancia de la fiabilidad de la información estadística para la supervisión mutual de las políticas presupuestarias y las enormes revisiones de datos pasados que se han producido en algunos países, existe una necesidad obvia de reforzar la calidad e integridad de las estadísticas fiscales, tanto en los antiguos como en los nuevos socios de la Unión Europea.

Las *perspectivas de consolidación fiscal* en los nuevos estados miembros son positivas. Todos los países han adoptado una orientación de sus políticas encaminada a reducir de manera sostenida los desequilibrios de las finanzas públicas en los próximos ejercicios. En 2006 sólo tres países (la República Checa, Malta y Polonia) esperan registrar todavía déficit superiores al 3 por 100 del PIB, y dos de ellos (Malta y Chipre) niveles de deuda superiores al 60 por 100 del PIB. En 2004, se espera que los seis nuevos socios de la UE con déficit excesivos registren nuevos déficit superiores al 3 por 100 del PIB. No obstante, todos ellos han progresado en la consolidación fiscal, excepto Polonia. En la República Checa y Malta, que muestran la corrección más acentuada del déficit, existen factores transitorios que afectaron negativamente al saldo de las cuentas públicas en 2003 y que se desvanecen en 2004. En la mayoría de los nuevos socios de la UE, los resultados del ejercicio en 2004 se estiman en línea con lo planeado en sus programas de convergencia, aunque Hungría y Eslovenia experimentan un desbordamiento del déficit (véase cuadro n.º 4). Los resultados favorables se han visto facilitados en muchos casos por una boyante recaudación impositiva, de manera que países como Estonia (cerca del equilibrio) y Lituania (todavía con un déficit significativo) anunciaron que asignarían el exceso de recaudación no previsto a financiar mayores gastos. Los programas de convergencia de los nuevos socios con importantes desequilibrios presupuestarios adoptan en general una aproximación gradualista a la consolidación fiscal, con unos objetivos poco ambiciosos en el corto plazo. En algunos de ellos, las hipótesis sobre el entorno macroeconómico son más optimistas que cautas, y las medidas de política fiscal señaladas son vagas y relegadas a un futuro incierto.

Es difícil resumir en rasgos comunes sus estrategias porque difieren considerablemente entre sí, dependiendo de las características de partida de sus finanzas públicas. Varios de estos países necesitan adoptar políticas más decididas que las anunciadas si pretenden alcanzar los objetivos propuestos. Esta recomendación es especialmente aplicable a los países que esperan que el crecimiento de la economía contribuya sustancialmente a la corrección del desequilibrio presupuestario. Estas expectativas de sólido crecimiento pueden verse frustradas, haciendo imposible que se progrese al ritmo previsto en el proceso de consolidación fiscal. La credibilidad de estos programas es, consiguientemente, baja, pero se vería muy reforzada si las estrategias aplicadas pusieran el énfasis en la remoción de los obstáculos estructurales que en las finanzas públicas principalmente (aunque también en la regulación económica) gravan el presupuesto de gastos o la elasticidad del sistema impositivo, al tiempo que dificultan el crecimiento económico. Es claro que muchas de las medidas

CUADRO N.º 4

PREVISIONES DE LAS RATIOS DE DÉFICIT Y DEUDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA FUERA DE LA ZONA EURO
(Porcentajes del PIB)

	DÉFICIT (–)/SUPERÁVIT (+)				*DEUDA*	
	2004		*2005*	*2006*	*2004*	
	Programas de estabilidad y convergencia	*Previsiones de la Comisión, otoño 2004*			*Programas de estabilidad y convergencia*	*Previsiones de la Comisión, otoño 2004*
República Checa	-5,3	-4,8	-4,7	-4,3	38,4	37,8
Dinamarca	1,5	1,0	1,5	1,7	41,2	43,4
Estonia	0,7	0,5	0,2	0,1	5,4	4,8
Chipre	-5,2	-5,2	-3,0	-2,4	75,2	72,6
Letonia	-2,1	-2,0	-2,8	-2,9	16,2	14,6
Lituania	-2,7	-2,6	-2,5	-1,9	22,4	21,1
Hungría	-4,6	-5,5	-5,2	-4,7	59,4	59,7
Malta	-5,2	-5,1	-4,0	-3,3	72,1	72,4
Polonia	-5,7	-5,6	-4,1	-3,1	49,0	47,7
Eslovenia	-1,9	-2,3	-2,2	-1,9	29,1	30,9
Eslovaquia	-4,0	-3,9	-4,0	-4,1	45,1	44,2
Suecia	0,4	0,6	0,6	0,8	51,5	51,6
Gran Bretaña	-2,6	-2,8	-2,6	-2,4	40,2	40,4
Euro zona	**-2,3**	**-2,9**	**-2,5**	**-2,5**	**70,0**	**71,1**
EU-25	**-2,4**	**-2,8**	**-2,4**	**-2,3**	**63,1**	**63,5**

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de otoño 2004.*

que pueden tener este doble efecto beneficioso sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, al reducir el déficit y aumentar el crecimiento, conllevan un coste político cierto e inmediato. La causa es que, en general, tales medidas disminuyen el grado de protección que el Estado se compromete a proporcionar a los trabajadores y a las empresas en términos de rentas garantizadas (*v. gr.*: la seguridad en el empleo, la protección frente al desempleo, la competencia de los mercados, etc.); en otras palabras, son medidas que llevan a trabajar más soportando más incertidumbre. Los resultados que cabe esperar de los procesos de consolidación fiscal en marcha dependen de cómo se desarrollen las grandes reformas que se estan acometiendo.

Las *reformas estructurales* de las finanzas públicas conciernen tanto al lado de los ingresos como al de los gastos. En la mayoría de los países, estas reformas han tendido a reducir las dimensiones del sector público. Los planes de reforma fiscal que se han anunciado afectan prioritariamente a la tributación de las empresas, y parece claro que uno de sus objetivos es atraer inversión exterior. En la imposición sobre la renta personal, en cambio, se pretende estimular la oferta de trabajo y la neutralidad impositiva con respecto a las decisiones de ahorro. Las modificaciones de las cotizaciones sociales, por su parte, persiguen aliviar la progresión de los tipos marginales efectivos que el impuesto sobre la renta y las cotizaciones hacen recaer sobre los trabajadores de ingresos más modestos, ya que el fuerte aumento de la carga tributaria conjunta en los tramos inferiores de rentas desalienta la participación en el mercado de trabajo. Sin embargo, la evolución demográfica, combinada con los desequilibrios actuariales de muchos de los actuales regímenes de pensiones basados en el reparto, que incorporan unas promesas de prestaciones mucho mayores que las que podrían financiarse capitalizando a tipos razonables las cotizaciones pagadas, limita severamente el margen para reducir estas cotizaciones, que apenas existe. Ésta es la principal razón de que las reformas fiscales hayan de considerarse conjuntamente con otras reformas por el lado de los gastos.

Las *reformas de las pensiones* siguen dos orientaciones complementarias: introducción de regímenes de capitalización y cambios de los parámetros del sistema de reparto. El objetivo de la primera orientación es ampliar las fuentes de rentas sobre las que recae la financiación de las pensiones, de manera que no sean sólo los ingresos de los trabajadores los que

soporten la carga financiera a través de las cotizaciones, sino también los beneficios de las empresas y los rendimientos del capital. No se trata de suprimir por completo el sistema público obligatorio de reparto, que desempeña un papel fundamental en el alivio de la pobreza, sino de combinarlo con otros dos sistemas de capitalización (uno obligatorio y otro voluntario) en lo que se conoce como la estructura de tres pilares. En cuanto a las reformas de los sistemas de pensiones de reparto, su objetivo básico es aumentar la proporcionalidad entre cotizaciones y prestaciones, lo cual significa hacer los sistemas de pensiones menos generosos para las generaciones presentes y menos gravosos para las futuras. Para ello, los cambios principales que se barajan son los siguientes: 1) el aumento gradual de la edad efectiva de jubilación, eliminando los incentivos para la jubilación anticipada voluntaria; 2) un endurecimiento de los criterios de elegibilidad para la jubilación por incapacidad; 3) menor generosidad en el señalamiento de las pensiones iniciales; 4) cambios en los mecanismos de actualización de las pensiones; 5) aumentos de las cotizaciones.

En vista de las tendencias demográficas, muchos de los nuevos socios de la UE han emprendido ya reformas paramétricas o sistémicas de sus regímenes de pensiones a fin de reforzar la solidez de sus finanzas públicas. El gasto corriente de los sistemas públicos de pensiones se sitúa en torno al 10 por 100 del PIB, y las proyecciones a largo plazo, cuando existen, apuntan hacia un aumento pronunciado de este porcentaje, que en algunos casos es incluso más dramático que en la media de los antiguos socios de la UE. Algunos países como Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Polonia han adoptado ya el sistema de los tres pilares, incrementando gradualmente el peso de la capitalización del sistema público. Eslovaquia planea introducir un pilar obligatorio de capitalización en 2005 para los trabajadores que se den de alta por vez primera a partir de este año. Chipre, la República Checa, Malta y Eslovenia han abordado reformas paramétricas.

Al igual que sucede con los antiguos miembros de la UE, el aumento de los *gastos sanitarios* es otra de las tendencias que amenazan con desequilibrar las finanzas públicas en los nuevos socios, particularmente en los países del Este de Europa, donde los regímenes comunistas habían implantado la cobertura universal y gratuita de la atención médica. A los factores demográficos, cuya influencia ya se ha mencionado en el caso de las pensiones, se añaden en el caso de la sanidad los altos costes que la investigación y el desarrollo de nuevos fármacos y tecnologías conlleva, así como la elevada elasticidad-renta de la demanda de servicios sanitarios, no moderada por una elasticidad-precio negativa cuando los pacientes no conocen siquiera el importe del tratamiento recibido. Dadas las necesidades de modernizar las instalaciones sanitarias que existen en muchos de los nuevos socios, con el fin de obtener ganancias de efectividad y eficiencia, algunos de ellos han emprendido reformas que persiguen, sobre todo, aumentar la información de los ciudadanos acerca del coste que el suministro de los productos y servicios sanitarios implica para las arcas públicas. La introducción del pago parcial (una cantidad simbólica) de las prestaciones recibidas en especie pretende moderar el aumento de los gastos públicos más que sufragar una parte significativa de éstos.

Los llamados *pasivos contingentes* (European Economy, 2004, cap. 4) de las administraciones públicas se refieren a las garantías que se han prestado a empresas o instituciones financieras para cubrir ciertos riesgos que pueden materializarse en el futuro. Estas garantías pueden ser implícitas (como posibles reclamaciones a las empresas privatizadas por daños previos al medio ambiente) o explícitas (como avales), y su cuantificación es muy incierta. Si bien resulta muy difícil la comparación entre países debido a la escasez y falta de homogeneidad de la información disponible, el orden de magnitud de estos pasivos implícitos puede oscilar entre más del 20 por 100 en Malta y en torno al 5 por 100 en Hungría y Polonia.

La *participación en la OTAN y en la UE* también tendrá costes presupuestarios netos significativos en el corto plazo. Los nuevos miembros recibirán importantes transferencias de los fondos comunitarios. Las más cuantiosas provienen de los fondos estructurales y de cohesión, que pueden llegar a alcanzar un máximo anual de entre el 4 y el 4,5 por 100 del PIB en el medio plazo. Aunque la mayoría de las transferencias se entregan directamente a los beneficiarios y no pasan por el Presupuesto, muchas de ellas requieren la cofinanciación de las autoridades del país receptor. En cualquier caso, las contribuciones de estos países al presupuesto comunitario se estima que serán más elevadas que las transferencias recibidas.

Según las previsiones de otoño de 2004 de la Comisión, los saldos presupuestarios continuarán mejorando en la mayoría de los países de la UE fuera de la zona euro durante los próximos dos años (véase cuadro n.º 4) gracias a una combinación de esfuerzos

de consolidación resultantes de una orientación ligeramente restrictiva de las políticas fiscales y de efectos favorables de la coyuntura económica. Solo en Letonia y en Eslovaquia se espera un deterioro de las finanzas públicas. En 2006, la Comisión prevé que la República Checa, Hungría y Eslovaquia registren todavía ratios de déficit con respecto al PIB claramente por encima del valor de referencia del 3 por 100, en tanto que Chipre, Malta y Polonia estarán en un entorno de esta cifra.

IV. CONCLUSIONES

En los países de la UE, la consolidación fiscal se basa en unas reglas recogidas en el Tratado (evitar déficit excesivos) y desarrolladas en el PEC. Estas reglas incorporan un cuidadoso equilibrio de diferentes perspectivas, objetivos e instrumentos. Ellas hacen compatible la sostenibilidad de las finanzas públicas y la función estabilizadora de la política fiscal; proporcionan la certidumbre de las normas, sin excluir la discrecionalidad en circunstancias especiales o excepcionales; respetan plenamente la soberanía de los países miembros en la definición de sus políticas, constriñéndolas a no generar desequilibrios perjudiciales para los otros participantes; facilitan la adopción voluntaria de políticas deseables de equilibrio presupuestario o superávit a medio plazo y disuaden de incurrir en déficit excesivos, pudiendo llegar a la imposición de sanciones pecuniarias en casos graves de extrema contumacia; requieren, en fin, para ser efectivas, un respeto escrupuloso de los equilibrios entre las prerrogativas y las funciones de las distintas instituciones que participan en la coordinación de las políticas. Respeto de la autonomía de los gobiernos nacionales para definir sus políticas, que a su vez deben respetar las restricciones que se derivan de las reglas. Respeto del derecho exclusivo de iniciativa en la aplicación de los procedimientos que tiene la Comisión, la cual debe respetar, a su vez, los márgenes de discrecionalidad política del Consejo de Ministros y de los gobiernos. Respeto de las recomendaciones y decisiones del Consejo de Ministros que imponen restricciones a los resultados de las políticas, el cual debe respetar, a su vez, los derechos de iniciativa de la Comisión y la soberanía de los estados miembros en la definición de las políticas encaminadas a alcanzar dichos resultados.

Las dificultades de la consolidación fiscal de varios países no se explican por las características del marco normativo europeo. Los fallos observados en la aplicación de este marco no se explican porque las reglas sean rígidas. El fracaso parcial y bien identificado del PEC se explica por la falta de cumplimiento escrupuloso de las reglas por parte de las instituciones implicadas. Algunos gobiernos no han aplicado la disciplina fiscal que se comprometieron a mantener, resistiéndose a aceptar el papel de la Comisión al iniciar los procesos disciplinarios que podrían conducir a sanciones. La Comisión ha actuado con timidez, tratando acaso de evitar los posibles conflictos políticos que una interpretación estricta de las normas podría desatar, y ha ejercido en alguna ocasión dosis de discrecionalidad que exceden sus funciones como guardiana de los procedimientos. El Consejo de Ministros no ha actuado con suficiente rigor, sino que ha carecido del necesario liderazgo político para hacer valer los compromisos de disciplina fiscal adquiridos por los gobiernos y ha vulnerando en alguna ocasión los procedimientos formales establecidos. Mirando hacia delante, la relajación de las reglas para introducir mayor flexibilidad en las normas de disciplina fiscal de la UE no garantiza un mayor éxito en la consolidación fiscal. Tampoco prejuzga que los resultados hayan de ser peores que los obtenidos en el pasado. El factor decisivo seguirá siendo el funcionamiento de las instituciones encargadas de su puesta en práctica.

Con independencia de la credibilidad del marco fiscal europeo y de la aplicación más o menos flexible de sus reglas, existe un amplio acuerdo acerca de cuáles son los objetivos de consolidación a medio plazo que han de perseguir las políticas fiscales. Las discrepancias se concretan en la velocidad de ajuste a estos objetivos, y tienen su origen en la renuencia de los gobiernos a adoptar estrategias de consolidación que implican un coste político cierto a corto plazo a cambio de unos beneficios posteriores menos evidentes. Las recomendaciones de la Comisión y del Consejo de Ministros, en cambio, demandan una estrategia más vigorosa de ajuste. Los países que se encuentran en una situación de déficit excesivo deben salir de ella tan pronto como sea posible, adoptando políticas de consolidación fiscal duradera y no medidas de efectos transitorios que sólo corrijan las apariencias a corto plazo, sin atacar los desequilibrios básicos de las finanzas públicas. Los países que ya no están en esa situación de déficit excesivo, pero todavía no han alcanzado un saldo equilibrado o un superávit, deben avanzar a un ritmo razonable hacia ese equilibrio a medio plazo y cumplir, como mínimo, con el acuerdo del Eurogrupo de reducir el déficit subyacente en medio punto porcentual del PIB por año. Los países que ya han alcanzado

esa situación relativamente más sólida de las finanzas públicas en el medio plazo deberían mantenerla, adoptando una orientación neutra en sus políticas fiscales, lo cual significa que deben acumular superávit en los períodos de crecimiento superior al tendencial, con el fin de absorber los eventuales déficit de las fases bajas del ciclo.

NOTAS

(*) El autor es en la actualidad Jefe de la División de Políticas Fiscales en el Banco Central Europeo. Las opiniones expresadas en este artículo son estrictamente personales y no reflejan necesariamente las del Banco Central Europeo.

(1) La literatura económica ha identificado numerosas razones que explican por qué es probable que se produzcan tales sesgos hacia el déficit (y la acumulación de deuda) en los procesos democráticos, aun cuando sean evidentes las externalidades negativas e ineficiencias a que abocan tales sesgos. Dos visiones panorámicas útiles para repasar esta literatura son ALESINA y PEROTTI (1995) y MUELLER (2003).

(2) Casi todos los organismos internacionales han estudiado recientemente, y con cierto detalle, esta experiencia. Véanse BRIOTTI (2004), European Commission (2004), European Economy (2004), OECD (2004) y FMI (2004).

(3) Véase HUGHES y LEWIS (2004), quienes sostienen que los criterios fiscales (déficit y deuda) son los cruciales para la unión monetaria, mientras que los criterios nominales (inflación, tipos de interés y tipos de cambio) son, en el mejor de los casos, irrelevantes y, en general, obstaculizadores de la convergencia real.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, Alberto, y PEROTTI, Roberto (1995), «The political economy of Budget deficits», *IMF Staff Papers*, 42: 1-31.

BRIOTTI, Maria Gabriella (2004), «Fiscal adjustment between 1991 and 2002: Stylised facts and policy implications», *ECB Occasional Paper*, n.º 9, febrero.

EUROPEAN COMMISSION (2004), *EMU after Five Years: An Assessment*, capítulo 2.3, «Fiscal Policy», Bruselas, mayo.

EUROPEAN ECONOMY (2004), *Public Finances in EMU 2004*, part II, «Evolving budgetary surveillance», *European Economy*, n.º 3.

FMI (2004), «Has fiscal behaviour changed under EMU?», *World Economic Outlook*, Washington, otoño.

HALLET, Martin (2004), «Fiscal effects of accession in the new member states», European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affaires, *Economic Papers*, n.º 218, mayo.

HUGHES, Andrew, y LEWIS, John (2004), «Hansa vs. Habsburg: Debt, deficits and the entry of accession countries into the euro», Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper*, n.º 4500, julio.

MARÍN, José; ONGENA, Hedwig, y SCHUKNECHT, Ludger (2002), «Los desafíos para la política fiscal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 91.

MUELLER, Dennis (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.

OCDE (2004), «Fiscal co-ordination at the cross-roads», *Euro Area Survey*, París, primavera.

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS POLÍTICAS DE REGULACIÓN Y COMPETENCIA

José Carlos FARIÑAS
Elena HUERGO
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En este artículo se analizan las consecuencias que, para las políticas de regulación y competencia, tendrá el proceso de ampliación de la Unión Europea. Se proporciona un marco general sobre la interrelación entre integración económica y política de competencia, poniendo de manifiesto las complejidades de esta relación. Adicionalmente, se resumen las líneas de reforma que ha seguido la política de competencia de la UE durante los últimos años y se examinan las actuaciones que han debido llevar a cabo los países adherentes para adaptarse al acervo comunitario. Finalmente, se estudian las dificultades que conlleva el diseño de políticas que conduzcan al doble objetivo de proteger al consumidor impulsando una competencia activa y promover el crecimiento mediante medidas que estimulen la inversión de las empresas en actividades tecnológicas.

Palabras clave: ampliación, integración, política de competencia, regulación.

Abstract

This article analyses the consequences that the European Union enlargement process will have for regulation and competition policies. A general framework is provided regarding the interrelationship between economic integration and competition policy, laying emphasis on the complexities of this relation. In addition, we summarise the guidelines of reform followed by EU competition policy over the last few years and we examine the courses of action that the acceding countries have had to undertake to come into line with the *acquis communautaire*. Lastly, we study the difficulties entailed in the design of policies leading to the dual objective of protecting the consumer by encouraging active competition and promoting growth by means of measures that stimulate the investment of companies in technological activities.

Key words: enlargement, integration, competition policy, regulation.

JEL classification: F15, L51.

I. INTRODUCCIÓN

COMO consecuencia de la firma del Tratado de Adhesión el 16 de abril de 2003 en Atenas, diez nuevos países entraron a formar parte de la Unión Europea (UE) el 1 de mayo de 2004: Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia y la República Checa. Estos países se denominan actualmente países «adherentes». Junto a estos, Bulgaria, Croacia, Rumania y Turquía se encuentran en negociaciones para convertirse en estados miembros en un futuro próximo, por lo que se les designa como países «candidatos». Este proceso de progresiva ampliación en la UE ha supuesto un cambio en el escenario para la política de regulación europea en general y para la política de competencia en particular.

En el informe Sapir (véase Sapir *et al.*, 2003) se señalan tres riesgos relacionados con la ampliación de la UE hacia los diez países del Centro y Este de Europa más Chipre y Malta. En primer lugar, el riesgo de que la apertura de fronteras desencadene fenómenos migratorios que presionen sobre los mercados de trabajo y los sistemas de bienestar de los estados miembros. En segundo lugar, el riesgo de un desplazamiento de actividades industriales hacia los nuevos países adherentes, incluyendo también una desviación significativa de la inversión exterior directa. En tercer lugar, el desequilibrio que entraña la drástica reasignación de fondos estructurales desde los países receptores netos de la UE-15 hacia los nuevos países adherentes.

De los riesgos señalados, el segundo es el más estrechamente relacionado con las políticas de regulación y competencia. En actividades como el automóvil, la electrónica de consumo y las tecnologías de la información y la comunicación la inversión exterior directa está dando lugar a una redistribución de la producción desde los países de la UE-15 hacia los nuevos países adherentes. Este desplazamiento, todavía de escasa entidad relativa, implica también una redistribución de empleos. Los reajustes se mantendrán en los próximos años, y por tanto la economía española va a experimentar las consecuencias derivadas de esta redistribución de la producción (véase, sobre esta cuestión, en este mismo número Turrión, 2005). La inversión exterior directa ha sido un factor clave del crecimiento de la economía española en los últimos cincuenta años, y no sólo por su efecto directo sobre la producción, sino por haber sido el vehículo a través del cual se han manifiesto importantes *spillovers* tecnológicos. El nivel de eficiencia alcanzado en muchas industrias se debe al estándar de calidad exigido por los fabricantes extranjeros a los proveedores locales, como es el caso de los fabricantes de automóviles que favorecieron en España el

desarrollo de una industria auxiliar competitiva y orientada a la exportación. La inversión exterior directa ha sido una fuente fundamental de mejora del nivel tecnológico de la economía española en el pasado y no puede prescindir de ella en el futuro próximo.

Las políticas públicas pueden afectar a la distribución de flujos de inversión entre países. Las normas de la UE tratan de armonizar los incentivos fiscales que los estados miembros ofrecen a las empresas que deciden localizar su producción en sus mercados. Muchos de estos incentivos fiscales, en forma de subvenciones, rebajas fiscales u otro tipo de trato preferencial, deben ser armonizados por el proceso de integración, ya que las ayudas estatales que se mantengan deben ser conformes con las reglas fijadas por la política de competencia de la UE. Sin olvidar que tan importante como la adopción de nuevas normas es su aplicación efectiva en los nuevos estados miembros.

Dada la importancia de la interrelación entre las políticas públicas y los fenómenos de integración, en este artículo se analizarán las consecuencias que para las políticas de regulación y competencia tendrá el proceso de ampliación hacia los diez países del Centro y Este de Europa más Chipre y Malta. El apartado II proporciona un marco general sobre la interrelación entre integración económica y políticas de competencia. El punto de vista tradicional sobre esta relación afirma que ambos fenómenos son sustitutivos casi perfectos y que, por tanto, una política de apertura de mercados coincide en sus objetivos con la política de competencia. Se argumenta que la relación entre ambas es compleja y que una mayor integración requiere, en general, de políticas de competencia más activas. El apartado III resume las líneas de reforma que ha seguido la política de competencia de la UE durante los últimos años. En el IV se examinan las reformas y actuaciones que han debido llevar a cabo los países adherentes para adaptarse al esquema de política de competencia y de regulación de la UE. En el V se discute la relación entre competencia, regulación y economía del conocimiento. Por último, en el apartado VI se ofrecen las principales conclusiones.

II. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA DE COMPETENCIA

El conjunto de medidas destinadas a implantar el mercado único y la unión económica y monetaria es el eje sobre el que se ha desarrollado en Europa el proceso de integración económica durante los últimos quince años. El programa del mercado único ha profundizado la integración del mercado interior a través de la supresión de barreras no arancelarias en los intercambios intracomunitarios de bienes, servicios y factores productivos. En cuanto a la unión económica y monetaria, reforzará el proceso de integración en la medida en que suprime las incertidumbres relacionadas con la fluctuación del tipo de cambio e incrementa para los consumidores y las empresas la transparencia respecto a las diferencias de precios existentes, en los mismos productos y marcas, entre diferentes mercados nacionales. Estos efectos se manifestarán en un plazo de tiempo más dilatado que el correspondiente a las medidas del mercado único.

Al analizar los efectos producidos por una mayor integración sobre los mercados cabe distinguir tres niveles distintos. En primer lugar, el efecto sobre la competencia directa; en segundo lugar, el efecto sobre el comportamiento de las empresas, y en tercer lugar, el efecto sobre la estructura de la industria. La discusión de estos efectos permite establecer de manera completa la interrelación existente entre integración económica y competencia. Los tres efectos señalados se denominarán, respectivamente, efecto directo, efecto comportamiento y efecto estructura.

En primer lugar, la eliminación de barreras no arancelarias en el comercio intracomunitario que ha promovido el Programa del Mercado Interior ha tenido un efecto directo sobre la competencia de los mercados. Este efecto se ha producido a través de la entrada de nuevos productos y empresas que operaban previamente a una escala más reducida en el mercado interior europeo. El incremento de productos y marcas tiene tanto origen externo, procedente de terceros países, como interno, y se traduce en un aumento de la elasticidad de la demanda que, bajo condiciones de competencia imperfecta, dará origen a reducciones de precios y a márgenes también menores.

El incremento de la competencia será reforzado por la influencia de la unión económica y monetaria (UEM). En este caso, la eliminación de los riesgos asociados con la fluctuación del tipo de cambio impulsará los flujos de comercio y de inversión en la zona euro. Además, la unión monetaria incrementa la transparencia de precios en los mercados, haciendo más visible la competencia intra-marcas en los mercados de los estados miembros y dificultando la práctica empresarial de segmentarlos. En el caso de los efectos relacionados con la unión monetaria son va-

rios los canales de actuación y más complejo establecer su resultado neto. Davidson *et al*. (2002) distinguen tres canales a través de los que la mayor transparencia en precios puede afectar a la competencia y a los márgenes precio-coste. En primer lugar, la mayor transparencia incrementa la información de los consumidores y reduce los costes de búsqueda. En segundo lugar, la mayor información acrecienta también las posibilidades de colusión tácita entre las empresas presentes en el mercado. Y en tercer lugar, se crean posibilidades de arbitraje entre los mercados. El primer y tercer efecto pueden reducir los márgenes, mientras que el segundo efecto puede incrementarlos. De la fuerza relativa de estos factores dependerá el impacto final sobre los precios. Es previsible una reducción en la dispersión de precios, aunque la convergencia hacia un nivel medio superior o inferior al de partida, es decir al nivel de precios previo al de inicio de la unión monetaria, dependerá de la fuerza relativa con la que se manifiesten los tres efectos señalados.

La evidencia empírica disponible, referida al período 1987-1997, indica que entre las consecuencias producidas por el Programa del Mercado Interior se puede identificar un incremento en el grado de competencia en los mercados europeos de bienes (véase Veugelers *et al*., 2002). Por el contrario, la evidencia que se ofrece en Davidson *et al*. (2002) indica que la convergencia en precios se limita exclusivamente al conjunto de países centrales definido por Bélgica, Francia, Alemania y Holanda, sin que se aprecie en el resto de países. En todo caso, esta evidencia se refiere a un período temporal que no incorpora los años desde los que ha sido efectiva la unión monetaria.

En segundo lugar, la mayor integración tiene efectos sobre los comportamientos de las empresas que operan en los mercados. El aumento de la presión competitiva que se asocia con los procesos de integración favorece dos tipos de respuestas estratégicas de las empresas: en primer lugar, éstas tienden a incrementar su especialización en los activos más rentables de que disponen, segregando las actividades con una posición competitiva más débil. En segundo lugar, se intenta extender el ámbito de actuación en el mercado a través de acuerdos transfronterizos entre empresas que operan en el mismo núcleo de actividades. En ambos casos, como han puesto de manifiesto los análisis de Davies y Lyons (1996) y Dierx, Ilzkovitz y Sekkat (2002), las operaciones de concentración son una vía más del proceso de ajuste hacia nuevas configuraciones de equilibrio de los mercados. Por tanto, los efectos de la mayor integración se manifiestan no sólo a través de ajustes comerciales, sino mediante reestructuraciones en las que las operaciones de concentración tienen un fuerte protagonismo. Aunque el actual movimiento de fusiones y adquisiciones tiene una dimensión global que afecta a todos los mercados, en Europa los fenómenos de concentración empresarial, durante la segunda mitad del siglo XX, han coincidido con los momentos de intensificación de la integración económica: 1958-1970, 1987-1990 y 1998-2001. En el primer período, el aumento coincide con la etapa de supresión de barreras arancelarias ligada a la formación del mercado común, en el segundo coincide con la adaptación de las empresas a los requisitos de formación del mercado interior y en el tercero con la unión económica y monetaria.

Los efectos directos que se han atribuido a la UEM darán lugar también a reacciones de las empresas cuyo objetivo será atenuar el incremento de la presión competitiva asociado con la mayor transparencia en precios. Dierx, Ilzkovitz y Sekkat (2002) apuntan a un incremento de los comportamientos colusivos y a una intensificación de la diferenciación del producto como respuestas empresariales que aliviarían la mayor presión competitiva asociada con la creciente integración.

En tercer lugar, los incrementos de la competencia y las respuestas estratégicas de las empresas a los mismos tendrán un tercer efecto a más largo plazo sobre la estructura y organización de los mercados e industrias. Es previsible que el incremento de la competencia dé lugar a estructuras de mercado menos concentradas, aunque simultáneamente la reacción de las empresas emprendiendo operaciones de fusión pueda anular dicho efecto e incrementar la concentración en determinadas industrias.

La nueva geografía económica ha planteado la existencia de efectos de localización que cabría englobar dentro de este apartado referido a alteraciones de la estructura de los mercados e industrias. La integración económica afecta a las decisiones de localización de la producción de las empresas, favoreciendo, como señala Krugman (1991), su concentración en las áreas geográficas más próximas a los mercados centrales de mayor dimensión, proceso que se ve reforzado por el intento de las empresas de explotar las economías de aglomeración.

La integración económica y la mayor apertura de los mercados interiores implican una tendencia

general de aumento en el tamaño de los mercados. Además, las operaciones de liberalización y de reforma en la regulación de algunos sectores, como telecomunicaciones, transporte, etc., han estimulado una mayor competencia en dichos mercados. Las tendencias señaladas apuntan, por tanto, hacia una creciente y progresiva ampliación de los mercados de un gran número de bienes y servicios. El mayor tamaño del mercado, acompañado por aumentos de la competencia y por procesos de acelerado cambio tecnológico, convierten a la dimensión de las empresas en una variable de decisión clave. El efecto de estas tendencias sobre la estructura de los mercados, y en particular sobre sus niveles de concentración, es difícil de predecir. Sutton (1991), desde el ámbito de la economía industrial, ha desarrollado varias hipótesis sobre los factores determinantes de la estructura de los mercados que son útiles para comprender la relación entre integración económica y competencia (véase Fariñas y Huergo, 1999).

Sutton (1991) considera un modelo convencional de libre entrada, correspondiente a una industria en la que existen costes fijos hundidos o irrecuperables, para analizar la relación entre el tamaño del mercado y la concentración de éste. El análisis del equilibrio de la industria considera dos etapas. En la primera, las empresas incurren en unos ciertos costes fijos relacionados con su entrada en el mercado. Estos costes hundidos o irrecuperables tienen carácter exógeno respecto a la competencia en precios que tiene lugar en la segunda etapa. La intensidad de dicha competencia determina la magnitud de los beneficios e induce la entrada de un número de empresas hasta hacerlos nulos. La estructura de mercado que corresponde a dicho equilibrio implica una disminución de la concentración al aumentar el tamaño relativo del mercado respecto a la magnitud de los costes fijos. Por tanto, según este análisis, mercados más amplios, como los que se están desarrollando en muchas actividades, darán lugar a estructuras de mercado menos concentradas.

El resultado anterior se modifica ligeramente si consideramos que la ampliación de los mercados va también acompañada de una intensificación de la competencia. Una competencia en precios más intensa producirá aumentos de la concentración. En consecuencia, podríamos hablar de dos efectos contrapuestos. El primero, vinculado a los aumentos de tamaño en el mercado, que da lugar a una reducción de la concentración. El segundo, asociado a un cambio en las condiciones de competencia al producirse la entrada de nuevas empresas, que da lugar a aumentos de la concentración. El resultado neto dependerá de cuál de los dos efectos predomine.

Cuando los costes hundidos o irrecuperables tienen naturaleza endógena, la predicción señalada en el párrafo anterior puede alterarse. En mercados en los que la magnitud de los costes hundidos está relacionada con la inversión en I+D, en publicidad y, en general, en aquellos gastos que permiten a la empresa acumular cierto tipo de activos intangibles, la intensidad de la competencia en precios de la segunda etapa está endógenamente relacionada con la magnitud de la inversión en activos intangibles. Este tipo de situaciones puede producirse cuando, por ejemplo, una superior inversión publicitaria en la primera etapa amplía la demanda de los productos de la empresa en la segunda. En contextos de este tipo, el mercado no converge hacia una estructura más fragmentada al aumentar su tamaño. Si, además, se producen escaladas competitivas en variables que son gastos que, una vez invertidos, ya no se pueden recuperar para empleos alternativos, el nivel crítico de concentración del mercado puede aumentar. En resumen, en industrias donde los gastos en I+D y en publicidad constituyen factores de competencia importantes, la expansión de los mercados irá acompañada de aumentos del tamaño de las empresas y de la concentración del mercado.

La tendencia hacia un incremento en las inversiones vinculadas con el cambio tecnológico, así como el creciente protagonismo de variables como la I+D o la publicidad en la dinámica competitiva de las empresas, implican que la globalización de los mercados y una mayor integración económica estarán acompañadas, con una alta probabilidad, por aumentos simultáneos de la concentración y del tamaño de las empresas. La ampliación de los mercados dará lugar a un número más reducido de competidores.

Los argumentos anteriores dan una idea de la dificultad de establecer un conjunto de predicciones consistente acerca del efecto que, a largo plazo, puede producir un incremento en la integración sobre la estructura de los mercados e industrias. A pesar de que este tipo de efectos requiere de plazos de tiempo dilatados para su manifestación, se dispone de alguna evidencia empírica sobre ese tipo de fenómenos. En este sentido, Veugelers *et al*. (2002) indican que durante el período 1987-1997 la concentración del mercado se ha mantenido relativamente estable y, por el contrario, ha habido una tendencia hacia una mayor dis-

persión geográfica en la localización de la producción.

El punto de vista convencional sobre las relaciones entre integración económica y política de la competencia afirma que la apertura de fronteras y la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias es un sustitutivo de la política de competencia. La integración y la apertura estimulan la competencia en los mercados y, en este sentido, coinciden en sus objetivos con la política de competencia y son, por tanto, un buen sustitutivo de ésta. Sin embargo, como se ha argumentado en este apartado, la relación entre ambos fenómenos es más compleja, y una mayor integración hace aflorar problemas nuevos que la política de competencia debe tratar. En los siguientes apartados se examinan las políticas de competencia y regulación desde el punto de vista de los procesos de integración económica en la Unión Europea.

III. LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Con el objetivo de mejorar la efectividad de la política de la competencia, en los últimos años la Comisión Europea ha emprendido una serie de reformas sustantivas que afectan a sus tres pilares fundamentales de actuación: la definición e implementación de las leyes antimonopolio, el control de concentraciones y la supervisión de las ayudas públicas que puedan distorsionar la competencia. A continuación se describen algunos de los cambios más relevantes en cada uno de estos campos.

Por lo que se refiere a la política antimonopolio, la normativa comunitaria se regula por los artículos 81 y 82 del Tratado CE. El artículo 81 establece la prohibición de aquellos acuerdos que restrinjan la competencia, y el artículo 82 determina que las empresas en una posición dominante no podrán abusar de dicha posición, por ejemplo, mediante prácticas predatorias. Las modificaciones a estos artículos desarrolladas por la Comisión pretenden agilizar la práctica de la normativa y reforzar el aspecto económico del control de la aplicación.

Uno de los cambios más significativos se refiere a los acuerdos verticales. El Reglamento de exención por categorías (REC), en vigor desde junio de 2000, hace inaplicable la prohibición del artículo 81 a los acuerdos verticales suscritos por empresas cuyas cuotas de mercado no excedan del 30 por 100, lo que proporciona a las empresas más libertad para elegir el modelo de distribución que prefieren. Con posterioridad, la Comisión ha procedido a revisar el REC de transferencia de tecnología, proponiendo que las nuevas normas se ajusten a la nueva generación de reglamentos de exención por categorías y directrices aplicables a los acuerdos de distribución y de cooperación horizontal, aunque teniendo en cuenta las peculiaridades de los acuerdos de licencias de tecnología sobre patentes. En concreto, de la revisión se deriva que aquello que no esté explícitamente excluido de la exención por categorías, se considerará exento, siendo el alcance de las nuevas normas ampliable a todos los tipos de acuerdos de transferencia de tecnologías para la producción de bienes y servicios. Además, las nuevas normas diferenciarán las licencias concedidas entre competidores de las concedidas entre no competidores. Todo ello pretende aclarar las reglas de la competencia en este ámbito de aplicación, asegurando su vigencia en una economía como la actual, que se encuentra en continua transformación.

En la misma línea de cambios, el Reglamento (CE) n.º 1/2003, de mayo de 2004, procede a sustituir el sistema de autorizaciones vigente hasta la fecha por un sistema donde la ley es directamente aplicable. Según el nuevo procedimiento, las empresas son libres de notificar a Bruselas sus acuerdos y prácticas. Ello permite, a su vez, que las autoridades de la competencia se concentren en la detección y castigo de las violaciones más severas de las leyes. Además, se establece que la vigilancia del cumplimiento de la normativa no sea responsabilidad exclusiva de Bruselas, sino también de las autoridades europeas, que trabajarán conjuntamente en la «red de autoridades de competencia» (RAC).

El proceso de modificaciones también ha afectado a la normativa sobre control de concentraciones. Las reformas se refieren tanto a aspectos sustantivos del texto relacionados con temas de procedimiento (plazo de notificación, facultades de la Comisión...) como a cuestiones relacionadas con la distribución de asuntos entre las autoridades nacionales de la UE. El nuevo Reglamento (CE) número 139/2004, en vigor desde el 1 de mayo de 2004, modifica el texto sustantivo del artículo 2 del reglamento previo, estableciendo que «toda concentración que obstaculice de forma significativa la competencia efectiva en el mercado común o en una parte sustancial del mismo debería declararse incompatible con el mercado común». Con esta redacción se hace explícito que «todos» los escenarios post-fusión que amenacen la competencia, con independencia de que los efectos anticompetitivos sean resultado

de la creación/refuerzo de un operador dominante único o de un oligopolio, deben declararse ilegales. Esta reforma tiene como objetivo garantizar que se contemplen en el Reglamento todas las concentraciones contrarias a la competencia, pero manteniendo al mismo tiempo la seguridad jurídica.

En relación con el control de las ayudas estatales, los estados miembros de la UE son conscientes de que las ventajas de la integración de los diferentes mercados nacionales en un mercado único pueden verse socavadas por una actuación pública excesivamente protectora por parte de los gobiernos nacionales. Por ello, las reformas llevadas a cabo en esta área se han encaminado a simplificar y acelerar los procedimientos de ayudas públicas, asegurar la notificación de todas las ayudas, perseguir a los infractores e incrementar la transparencia.

IV. LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

La incorporación de los países adherentes a la UE ha supuesto un cambio en el escenario de la política de competencia de la Unión. Tal como se señala en el *XXXIII Informe sobre política de competencia* (Comisión Europea, 2003), «la política de competencia debe proteger eficazmente la competencia en la Unión ampliada. La ampliación hace, si cabe, más patente que, para una mejor utilización de los recursos tanto nacionales como comunitarios, los asuntos deben gestionarse al nivel adecuado». El análisis que se realiza a continuación pretende reflejar las líneas de actuación de la UE para el cumplimiento de este objetivo.

La protección efectiva del entorno competitivo en la UE ampliada requiere no sólo de la aplicación de las leyes antimonopolio y de control de concentraciones, sino también del control eficaz de las ayudas estatales por una instancia supranacional. En esta línea, los preparativos para la integración de los países adherentes se tradujeron en una primera lista de medidas sobre la ayuda existente, destinada a incluirse en el Tratado de Adhesión de los diez nuevos estados miembros. Los trabajos continuaron en el marco del llamado «mecanismo provisional», aplicable hasta el 30 de abril de 2004, que constituye el marco jurídico para la evaluación de los regímenes de ayuda y las ayudas individuales ejecutados en los nuevos estados miembros antes de la fecha de la adhesión y todavía vigentes después de la adhesión. Con arreglo a este mecanismo, los futuros estados miembros deben presentar a la Comisión regularmente una lista de las medidas de ayuda existentes que la autoridad nacional de control haya juzgado compatibles con el acervo comunitario, así como cualquier otra información esencial para la evaluación de la compatibilidad de esas medidas de ayuda. La Comisión examinará la compatibilidad con el mercado común de las medidas notificadas que sigan vigentes después de la adhesión.

En el cuadro n.º 1 se resumen los acuerdos transitorios referentes a ayudas públicas incluidos en el texto definitivo sobre política de competencia del Tratado de Adhesión. Como puede observarse, en casi todos los países estos acuerdos consisten en la eliminación gradual de las ayudas fiscales.

Adicionalmente, el funcionamiento adecuado de la economía de mercado precisa de una reducción mayor de las barreras existentes en el mercado interior, en particular en los servicios y en las industrias de red. En este sentido, aunque muchos estados miembros han abierto sus mercados a la competencia o se están preparando para liberalizarlos en línea con las directivas comunitarias, la competencia efectiva sigue siendo un problema. Así, en casi la mitad de los estados miembros (Bélgica, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Irlanda, Francia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta y Portugal) la cuota de mercado del generador principal en el mercado eléctrico todavía supera el 60 por 100 (EU Structural Indicators Database), lo que en algunos casos (por ejemplo, Letonia) se debe a la carencia de capacidad de interconexión con las redes de la Unión Europea.

Este diagnóstico es especialmente grave con relación a los estados adherentes. El cuadro n.º 2 resume algunas de las reformas recientes en materia de regulación que se han llevado a cabo en estos países, señalando a su vez aquellos aspectos en los que aún son insuficientes. Como puede observarse, se ha avanzado sustancialmente en la simplificación de los procedimientos administrativos, se han reformado las regulaciones en muchos mercados (seguros, servicios financieros, ...) y está en marcha el proceso de privatización o liberalización de las industrias de red. No obstante, en la mayoría de los países adherentes aún no se ha alcanzado un grado importante de competencia efectiva en estas industrias. Además, en los últimos años el registro de transposiciones de las directivas internas en leyes nacionales ha empeorado. La mejora de este registro y la aplicación efectiva de las directivas internas precisa de la existencia de unas autoridades de la competencia independientes y adecuadamente

CUADRO N.º 1

ACUERDOS TRANSITORIOS SOBRE AYUDAS PÚBLICAS

Países adherentes	*Acuerdos transitorios*
Eslovenia	Sin acuerdos
Eslovaquia	Ayudas fiscales a un beneficiario del sector de la fabricación de automóviles que deberán suspenderse para finales de 2008, hasta un máximo del 30 por 100 de los costes de inversión susceptibles de subvención. Ayudas fiscales a un beneficiario del sector siderúrgico que deberán suspenderse cuando la ayuda alcance un importe predeterminado o, a más tardar, para finales de 2009.
Estonia	Sin acuerdos
Chipre	Eliminación gradual de las ayudas fiscales incompatibles para empresas *off-shore* para finales de 2005.
Letonia	Sin acuerdos
Lituania	Sin acuerdos
Hungría	Eliminación gradual de las ayudas fiscales incompatibles para las PYME a finales de 2011. Conversión de las ayudas fiscales incompatibles para grandes empresas en ayudas regionales a la inversión. Eliminación gradual de las ayudas fiscales incompatibles para empresas *off-shore* a finales de 2005. Eliminación gradual de las ayudas fiscales incompatibles concedidas por las autoridades locales para finales de 2007.
Malta	Eliminación gradual de las ayudas fiscales incompatibles para las PYME a finales de 2011. Eliminación gradual de la ayuda de explotación conforme a la ley empresarial de promoción para finales de 2008. Conversión de las ayudas fiscales incompatibles para grandes empresas en ayudas regionales a la inversión. Ayuda para la reestructuración del sector de la construcción naval hasta finales de 2008. Ajuste del mercado de importación, el almacenamiento y la comercialización al por mayor de productos petrolíferos de conformidad con el artículo 31 del Tratado CE hasta finales de 2005.
Polonia	Eliminación gradual de las ayudas fiscales incompatibles para pequeñas empresas a finales de 2011 y para empresas medianas a finales de 2010. Conversión de las ayudas fiscales incompatibles para grandes empresas en ayudas regionales a la inversión. Ayudas estatales con una intensidad hasta el límite máximo de las ayudas regionales (30-50 por 100), con un suplemento del 15 por 100 para las PYME, para inversiones relacionadas con normas para las que se ha concedido un período transitorio en las negociaciones sobre medio ambiente. Ayudas de una intensidad máxima del 30 por 100 hasta finales de 2010 para instalaciones PCIC (prevención y control integrados de la contaminación) cubiertas por un período transitorio conforme a las negociaciones sobre medio ambiente, y del 30 por 100 hasta el 31 de octubre de 2007 para inversiones relacionadas con la PCIC no cubiertas por un período transitorio. Ayudas en una intensidad del 50 por 100 para inversiones relativas a las grandes plantas de combustión acogidas a un período transitorio. Reestructuración de la industria siderúrgica antes del 31 de diciembre de 2006.
República Checa	Reestructuración de la industria siderúrgica antes del 31 de diciembre de 2006.

dotadas, propósito que está aún lejos de lograrse.

Por lo que se refiere a los países candidatos, para cumplir los criterios de adhesión deben demostrar, por una parte, la existencia de una economía de mercado que funcione debidamente y, por otra, su capacidad para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado en la Unión. En el terreno de la política de competencia, ello supone que, antes de la adhesión, tendrán que acreditar que sus empresas y autoridades se han acostumbrado a actuar en un entorno como el de la UE y, por tanto, están en condiciones de hacer frente a las presiones competitivas del mercado interior. En este contexto, la UE ha establecido en las negociaciones tres elementos que deben concurrir en los países candidatos: el marco legislativo necesario (en materia de defensa de la competencia y de ayudas estatales); la capacidad administrativa necesaria; y unos resultados creíbles en lo relativo al acervo en el ámbito de la competencia. (Comisión Europea, 2003)

V. COMPETENCIA, REGULACIÓN Y ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

En la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000, los líderes europeos se comprometieron a convertir a

CUADRO N.º 2

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS PAÍSES ADHERENTES EN MATERIA DE POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

Países	*Desarrollos recientes*	*Retos pendientes*
Eslovenia	Se ha simplificado el entorno comercial, reduciendo el tiempo y coste necesario para el establecimiento de un nuevo negocio.	Promover una competencia efectiva en los mercados de productos y, especialmente, en las industrias de red.
Eslovaquia	Se ha simplificado el procedimiento para el establecimiento de un nuevo negocio. Se ha elaborado una nueva ley de la bancarrota y se ha fortalecido el marco legal.	Mejorar aún más el entorno comercial, especialmente por lo que se refiere a la claridad y cumplimiento del marco legal.
Estonia	La legislación en el área de política de la competencia está básicamente en línea con el acervo comunitario. La liberalización de las industrias de red está en marcha, aunque el grado de apertura es distinto según los sectores.	Acelerar el proceso de liberalización en el sector eléctrico. Vigilar el papel y el estatus del regulador de la energía. Fortalecer la Comisión de la Competencia, capacitándola para hacer cumplir de forma efectiva las leyes de la competencia.
Chipre	La competencia en los mercados de productos se ha estimulado mediante el establecimiento de las estructuras necesarias antimonopolio y de ayudas públicas. Se han simplificado y racionalizado los procesos administrativos comerciales.	Promover la competencia en los sectores de transporte y telecomunicaciones.
Hungría	Ha comenzado la liberalización de las industrias de red, aunque el operador establecido del mercado de telecomunicaciones todavía tiene una posición fuerte. Las reformas de los mercados del gas y la electricidad están permitiendo el acceso a los grandes consumidores. En 2003 se promulgó una nueva regulación sobre seguros. Las regulaciones de los mercados de capitales y de servicios financieros están en línea con el acervo comunitario.	Acelerar la liberalización de las industrias de red en beneficio de los consumidores. Asegurar la completa transparencia y efectividad de los acuerdos competitivos, y la independencia de los reguladores de las industrias de red.
Letonia	Desde su independencia, la competencia se ha visto estimulada por la privatización de la mayoría de las empresas de propiedad pública. El sector bancario está relativamente bien desarrollado, con una baja concentración relativa y un gran número de competidores extranjeros.	Desarrollar una competencia efectiva en las industrias de red.
Lituania	Está en marcha la implementación del «Action Plan of the Strategic Guidelines for SME development» para fomentar la iniciativa empresarial.	Desarrollar una competencia efectiva, especialmente en las industrias de red.
Malta	Se ha procedido a la liberalización en las industrias de red, especialmente en el sector de telecomunicaciones y con una apertura gradual del mercado de servicios postales. Las leyes de la competencia se han fortalecido, expandiendo el campo de las restricciones verticales y las concentraciones. Se ha revisado la legislación sobre ayudas y compras públicas.	Llevar a cabo reformas para estimular la competencia teniendo en cuenta las características específicas del pequeño mercado interior. Seguir con el proceso de privatizaciones.
Polonia	Se está poniendo en marcha un nuevo registro de empresas. En febrero de 2003 se adoptó una nueva ley sobre insolvencia.	Fortalecer la competencia del mercado de telecomunicaciones e iniciar la liberalización en los sectores de gas y ferrocarril.
República Checa	El proceso de privatizaciones está en estado avanzado. Ha creado las condiciones para la reestructuración de las empresas. El establecimiento de un marco legislativo para la competencia y de una política de ayudas públicas está promoviendo la competencia en muchos mercados. El mercado de telecomunicaciones fue completamente liberalizado en enero de 2001.	Eliminar las elevadas trabas administrativas y simplificar el procedimiento para establecer un negocio. Mejorar el trabajo del Registro Comercial, diseñar una nueva legislación de bancarrota y hacer cumplir el marco legal.

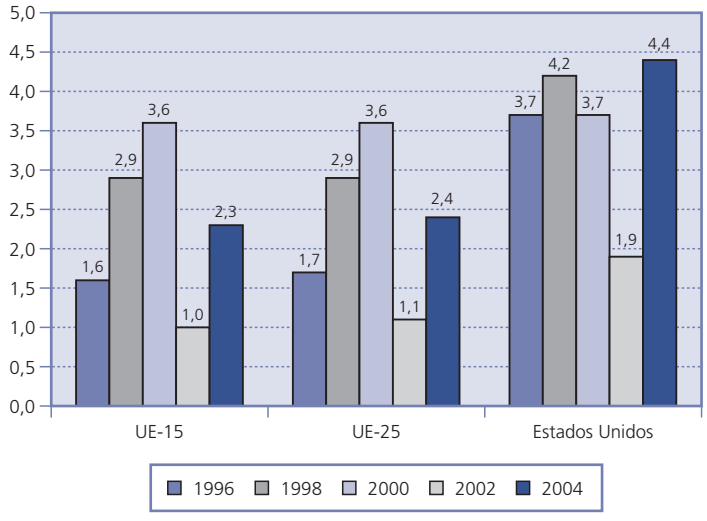
la UE en «la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo». Este propósito refleja una de las preocupaciones fundamentales de la UE desde mediados de los noventa: corregir el *gap* relativo en términos de crecimiento existente entre la UE y sus competidores, especialmente por lo que se refiere a los Estados Unidos, diferencial que no se ha visto sustancialmente modificado tras la ampliación de la UE (véase gráfico 1). La cohesión de una UE ampliada dependerá de que las economías de los miembros sean capaces de sostener altas tasas de crecimiento mediante el aumento del progreso técnico, sobre el que incide directamente el esfuerzo inversor. Como puede observarse en el gráfico 2, este esfuerzo está todavía por debajo del efectuado en países como Estados Unidos y Japón, y es especialmente insuficiente en la mayoría de los países adherentes, cuya intensidad está en todos los casos por debajo de la media comunitaria y muy lejos del 3 por 100 fijado en Barcelona (marzo de 2002) como objetivo para 2010. Nótese, además, que la heterogeneidad en la intensidad inversora que se percibe entre los países de la UE está asociada fundamentalmente a las diferencias en la inversión del sector privado de la economía, siendo la contribución del resto de sectores mucho más uniforme.

En este contexto, parece necesario el desarrollo de políticas que no sólo aseguren el funcionamiento del mercado, sino que también favorezcan el esfuerzo innovador de los agentes privados. En esta línea, en su *Informe anual sobre reformas estructurales*, el Comité de Política Económica (2004) de la UE establece como prioridad la realización de más esfuerzos para el desarrollo de una economía basada en el conocimiento. Para estimular la productividad y promover un clima comercial adecuado, propone simplificar la regulación existente, mejorar la calidad de la nueva regulación y desarrollar alternativas orientadas hacia el mercado, tanto a escala comunitaria como nacional.

La política de la competencia también juega un papel relevante por su relación con la innovación. Esta relación se produce en un doble sentido. Por una parte, la política de la competencia tiene un impacto sobre las actividades tecnológicas de las empresas, si bien no está claro cuándo el efecto global del poder de mercado sobre la capacidad innovadora de las empresas es positivo o negativo. En la tradición schumpeteriana, las estructuras de mercado concentradas deberían favorecer el progreso técnico por razones de eficiencia estática (facilidad para apropiarse de los resultados de las actividades tecnológicas, ventajas en la disponibilidad de recursos propios y ajenos para los proyectos innovadores...), de forma que una política de la competencia estricta podría tener efectos perjudiciales.

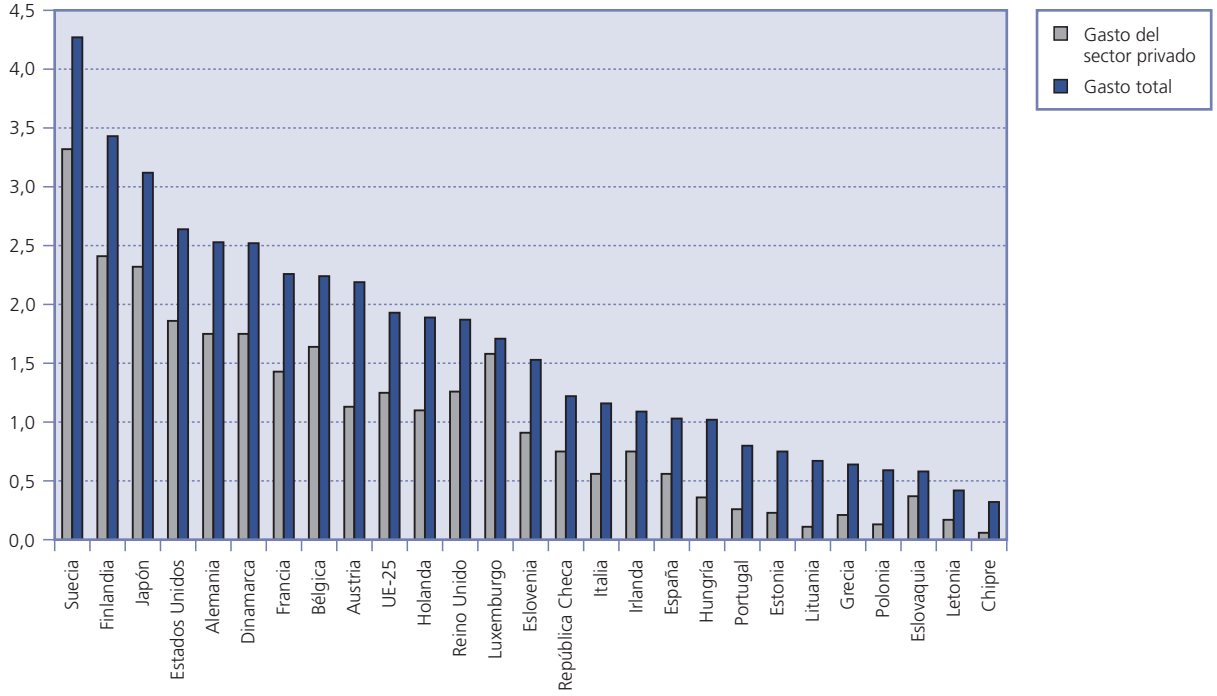
Sin embargo, siguiendo a Arrow (1962), las empresas con poder de mercado podrían tener poco incentivo para innovar al controlar la mayor parte o la totalidad de la industria. Si esto es así, la ausencia de competencia podría derivar de hecho en una menor innovación. Por otra parte, cabe pensar que un incremento de la competencia tiene no sólo el efecto estático de mejorar la eficiencia productiva, sino que también puede tener consecuencias dinámicas en presencia de externalidades. Desde esta óptica, una política de la competencia encaminada a limitar el ejercicio del poder de monopolio favorecería la eficiencia dinámica. De hecho, esta es la postura asumida por la Comisión Europea en la mayoría de sus actuaciones.

GRÁFICO 1
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL A PRECIOS CONSTANTES DE 1995
(Variación porcentual)



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 2
GASTO EN I+D EN PORCENTAJE SOBRE EL PIB DEL AÑO 2002 (*)



(*) Los datos de Grecia, Holanda y Suecia corresponden a 2001, y el dato de Luxemburgo a 2000. No hay información disponible sobre Malta.
Fuente: Eurostat.

Por otra parte, la propia innovación tecnológica modifica la oportunidad de ciertas políticas de competencia. Así, por ejemplo, las industrias de red, debido a su naturaleza tecnológica, han sido durante mucho tiempo consideradas como monopolios naturales y reguladas como tales. Sin embargo, el impresionante cambio tecnológico producido en esas industrias ha debilitado su carácter de monopolio, al dar lugar a reducciones de costes y/o aparición de nuevos competidores. Ello ha vuelto inadecuado el papel de la regulación, obligando a su redefinición. En otras industrias, tal como se argumenta en el segundo apartado de este trabajo, dado el creciente protagonismo de la I+D en la dinámica competitiva de las empresas, la globalización de los mercados viene probablemente acompañada de una reducción en el número de competidores.

En este contexto, las autoridades comunitarias se enfrentan a la difícil tarea de desarrollar un marco legislativo que reduzca los efectos negativos del poder de mercado, sin impedir la obtención de innovaciones deseables.

En este proceso, la aparición de nuevos productos y servicios genera dificultades adicionales. La reciente revisión realizada por la Comisión Europea (2004) sobre la regulación de los nuevos mercados pone de manifiesto que las medidas existentes en materia de política de la competencia producen impactos diferentes, y a menudo contradictorios, sobre la introducción de esos nuevos productos y servicios (véase el cuadro n.º 3).

Junto a las actuaciones concretas en este ámbito, otro tipo de regulaciones incide sobre el esfuerzo innovador del sector privado. En particular, tal como se señala en el Informe Kok (2004) (1), las empresas sólo invertirán en I+D e innovación si tienen la certeza de poder apropiarse de los resultados de dicha inversión, y para ello es esencial que exista un marco legal de protección de los derechos de propiedad intelectual que sea accesible a un bajo coste para las PYME y las instituciones

CUADRO N.º 3

IMPACTO POTENCIAL DE LA REGULACIÓN SOBRE LA INNOVACIÓN EN LOS NUEVOS MERCADOS DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

Regulación económica	*Impacto positivo*	*Impacto negativo*
Regulación antimonopolio	Facilita y refuerza la innovación	Dificulta las alianzas para la I+D
Protección de las industrias emergentes (subsidios a la I+D, barreras a la entrada)	Permite innovaciones costosas y arriesgadas	Una protección continuada no estimula las actividades innovadoras
Regulación de los servicios públicos en términos de:		
— Tasa de rendimiento	Permite la existencia de rentas disponibles para la I+D+I	Los incentivos a innovar son reducidos y sesgados
— *Price cap*	Proporciona incentivos a conseguir ganancias en productividad	
— Competencia		La presión a la baja sobre precios y beneficios no permite invertir en innovación
Protección de industrias específicas (por ejemplo, aeroespacial)	Provee de fondos para grandes proyectos de I+D+I	No hay presión competitiva para innovar
Regulación social y administrativa	*Impacto positivo*	*Impacto negativo*
Regulación medioambiental	Incentiva el desarrollo de nuevos productos y procesos que crean menos daño medioambiental	Restringe las actividades innovadoras y daña la competitividad y, por tanto, la capacidad innovadora relacionada con las tecnologías *end-of-pipe*
Regulación sobre seguridad	Incrementa la aceptación de nuevos productos entre los consumidores	Establece restricciones adicionales para los innovadores
Bienes públicos	Suministra infraestructura para actividades innovadoras	Reduce las fuentes privadas para las actividades innovadoras
Responsabilidad sobre el producto	Incrementa la aceptación de nuevos productos entre los primeros que adoptan	En exceso reduce los incentivos a producir bienes innovadores
Derechos de propiedad intelectual	Proporcionan un incentivo adicional a innovar, al facilitar la recuperación de las inversiones innovadoras	La protección adicional del monopolio dificulta la difusión de nuevas tecnologías y productos

Fuente: Adaptación propia a partir de Comisión Europea (2004).

académicas europeas, algo que no ocurre en la actualidad.

La regulación medioambiental, cuya principal preocupación es la mejora de los mecanismos establecidos para la protección del medio ambiente, también puede afectar negativamente al crecimiento de la productividad empresarial y desincentivar la aplicación de soluciones innovadoras (2). Respecto a la primera cuestión, la gran mayoría de estudios que han abordado este tema concluyen que el cumplimiento de las exigencias legales en materia de medio ambiente ocasiona a corto plazo una disminución en el crecimiento de la productividad empresarial (3). Las razones aducidas para este efecto incluyen:

1) Las inversiones necesarias para dar cumplimiento a la regulación medioambiental detraen recursos para otras inversiones «directamente productivas».

2) El cumplimiento de la normativa medioambiental conduce en ocasiones a la modificación de los procesos de producción hacia prácticas menos eficientes en el sentido productivo convencional.

3) El trato asimétrico que otorgan muchas regulaciones, eximiendo a las empresas más viejas de su cumplimiento, desalienta la inversión en nuevas plantas más eficientes.

Sin embargo, las inversiones destinadas al cumplimiento de la legislación medioambiental también pueden constituir una fuente de ventajas, a medio y largo plazo, para hacer frente a la competencia en los mercados internacionales. En concreto, siguiendo la hipótesis de Porter (Porter y van der Linde, 1995), los sectores industriales que ofrecen

tecnología y servicios medioambientales se benefician directamente de las restricciones regulatorias que afectan a sus clientes. Además, las empresas que operan en sectores directamente afectados por la regulación, se ven obligadas a reconsiderar sus procesos de producción, lo que facilita la detección de ineficiencias e impulsa la innovación hacia tecnologías y métodos de producción más eficientes. Si la regulación estimula lo suficiente la innovación y es lo bastante flexible en tiempo de adaptación, existe la posibilidad de alcanzar el objetivo de calidad medioambiental a la vez que se disminuyen los costes de producción o se mejora la productividad.

Estos efectos contradictorios sobre la innovación de las distintas regulaciones dificultan aún más el diseño de políticas que conduzcan al doble objetivo de proteger al consumidor impulsando una competencia activa y promover el crecimiento mediante medidas que estimulen la inversión de las empresas en actividades de I+D+I.

VI. CONCLUSIONES

El análisis de la relación entre políticas de competencia y regulación, por una parte, e integración económica, por otra, ha considerado tradicionalmente que una mayor apertura de los mercados es un sustitutivo del objetivo de incrementar la competencia de ambas políticas. Como se ha argumentado en este artículo, dicha relación es compleja porque, aunque a corto plazo la profundización de la integración está acompañada de una mayor competencia, a medio y largo plazo pone en marcha fenómenos que pueden anular el impacto positivo que produce a corto plazo. En el artículo se discuten los retos que plantea la ampliación de la UE a las políticas de regulación y competencia.

Una mayor integración se manifiesta no sólo a través de ajustes comerciales, sino también mediante reestructuraciones en las que las operaciones de concentración entre empresas tienen un fuerte protagonismo. Este tipo de comportamiento empresarial puede, a medio y largo plazo, reducir la competencia en el mercado. Por otra parte, el aumento del tamaño de los mercados puede dar lugar a estructuras más concentradas cuando hay costes hundidos endógenos ligados a inversiones tecnológicas o en capital publicitario, como ha argumentado Sutton (1991). Por tanto, la ampliación de los mercados hace aconsejable que las políticas de competencia y de regulación intensifiquen su papel.

La ampliación de la UE hacia los países del Centro y Este de Europa, más Chipre y Malta, obliga a armonizar los incentivos fiscales que los estados miembros ofrecen a las empresas localizadas en su propio mercado. Este ámbito de la política de competencia está relacionado con el control de las ayudas estatales, e identifica el área más sensible desde el punto de vista del impacto que la ampliación puede tener en la economía española. Uno de los riesgos de la ampliación es que desplace actividades industriales hacia los países adherentes, incluyendo también una desviación significativa de inversión exterior directa. Ante esta expectativa, que se ha plasmado ya en casos concretos, es fundamental que las ayudas estatales sean conformes con las reglas fijadas por la política de competencia para todos los estados miembros. En esta línea, los acuerdos transitorios referentes a ayudas públicas incluidos en el texto definitivo sobre política de competencia del Tratado de Adhesión han estado encaminados hacia una eliminación gradual de las ayudas fiscales.

Adicionalmente, el funcionamiento adecuado de la economía de mercado precisa de una reducción mayor de las barreras existentes en el mercado interior. Aunque la Comisión Europea ha llevado a cabo en los últimos años numerosas reformas que han afectado a sus tres pilares fundamentales de actuación (la política antimonopolio, el control de concentraciones, y la supervisión de las ayudas públicas), y en la mayoría de los estados miembros está en marcha el proceso de privatización o liberalización de las industrias de red, en el conjunto de países adherentes aún no se ha alcanzado un grado importante de competencia en estas industrias. Además, el registro de transposiciones de las directivas internas en leyes nacionales ha empeorado en los últimos años, lo que pone de relevancia la necesidad de unas autoridades de la competencia independientes y adecuadamente dotadas, propósito aún lejos de alcanzarse.

La cohesión de una UE ampliada depende además de que las economías de los estados miembros sean capaces de sostener elevadas tasas de crecimiento. Para cumplir este objetivo, es preciso incentivar el esfuerzo tecnológico de los agentes económicos, esfuerzo que, como se argumenta en el artículo, se ve afectado en formas distintas, e incluso contradictorias, por las diferentes políticas de regulación y competencia. Ello dificulta la definición de un marco legislativo que reduzca los efectos negativos del poder de mercado, sin impedir al mismo tiempo la obtención de inno-

vaciones deseables. En este proceso, no sólo deben tenerse en cuenta los mercados de las generaciones actuales de productos, sino también los mercados de las futuras generaciones y los mercados de innovación.

NOTAS

(1) En marzo de 2004 el Consejo Europeo invitó a la Comisión Europea a establecer un Grupo de expertos encabezados por Wim Kok, ex-primer ministro de Holanda, para llevar a cabo una revisión independiente sobre la consecución de los objetivos de Lisboa.

(2) Véase un estudio más detallado de esta relación en el informe COTEC (2000), en cuya elaboración participó uno de los autores.

(3) Esta literatura está especialmente desarrollada en Estados Unidos como consecuencia del surgimiento del movimiento medioambiental en la década de los setenta. Véanse, entre otros, los trabajos de NORSWORTHY, HARPER y KUNZE (1979), GOLLOP y ROBERTS (1983), GRAY (1987), BARBERA y MCCONNELL (1990) y la revisión realizada por JAFFE *et al*. (1995).

BIBLIOGRAFÍA

ARROW, K. J. (1962), «Economic welfare and the allocation of resources for invention», en Universities-National Bureau Committee for Economic Research, *The rate and direction of inventive activity*, Princeton University Press, Princeton.

BARBERA, A. J. y MCCONNELL, V. D. (1990), «The impact of environmental regulations on industry productivity: Direct and indirect effects», *Journal of Environmental Economics and Management*, 18, n.º 1: 50-65.

COMISIÓN EUROPEA (2003), *XXXIII Informe sobre política de competencia*, Dirección General de Competencia.

— (2004), *New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets*, Final Report, DG Enterprise/Innovation Policy Unit.

COTEC (2000), *Relaciones para la innovación de las empresas con las administraciones*, Informe realizado por el equipo de trabajo: GONZÁLEZ, X.; JAUMANDREU, J.; HUERGO, E.; PAZÓ, C., y TORRES, X.

COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA (2004), *Annual Report on Structural Reforms 2004*, Comisión Europea.

DAVIDSON R.; DAVIS, S.; GASIOREK, M.; LYONS, B.; Ulph, D.; Vaughan, R., y Winters, A. (2002), «EMU and the integration of European product markets», *European Economy*, Special Report, n.º 2/2002: 33-102.

DAVIES, S., y LYONS, B. (1996), *Industrial Organization in the European Union*, Oxford University Press.

DIERX, A.; ILZKOVITZ, y SEKKAT, K. (2002), «European integration and the functioning of product markets: selected issues», *European Economy*, Special Report, n.º 2/2002: 9-32.

FARIÑAS, J. C., y HUERGO, E. (1999), «Tamaño empresarial, innovación y políticas de competencia», *Economía Industrial*, n.º 329: 67-80.

GOLLOP, F. M., y ROBERTS, M. J. (1983), «Environmental regulations and productivity growth: The case of fossil-fuelled electric power generation», *Journal of Political Economy*, 91, n.º 4: 654-674.

GRAY, W. B. (1987), «The cost of regulation: OSHA, EPA and the productivity slowdown», *American Economic Review*, 77, n.º 5: 998-1006.

INFORME KOK (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok.

JAFFE, A. B.; PETERSON, S. R.; PORTNEY, P. R., y Stavins, R. N. (1995), «Environmental regulation and the competitiveness of US manufacturing: What does the evidence tell us», *Journal of Economic Literature*, 33, n.º 1: 132-163.

KRUGMAN, P. (1991), «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy*, 99: 483-499.

NORSWORTHY, J. R.; HARPER, M. J., y KUNZE, K. (1979), «The slowdown in productivity growth: Analysis of some contributing factors», *Brookings Paper on Economic Activity*, 2: 387-421.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO —OCDE— (1996), *Regulatory Reform and Innovation*, París.

PORTER, M. E., y VAN DER LINDE, C. (1995), «Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship», *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4): 97-118.

SAPIR, A.; AGHION, Ph.; BERTOLA, G.; HELLWING, M.; PISANI-FERRY, J.; ROSATI, D.; VIÑALS, J., y WALLACE, H. (2003), *An Agenda for a Growing Europe*, Comisión Europea.

SCHUMPETER, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, Nueva York.

SUTTON, J. (1991), *Sunk Costs and Market Structure*, MIT Press, Cambridge, MA.

TURRIÓN, J. (2005), «El impacto de la ampliación en los flujos de inversión directa. El posible desplazamiento de las inversiones recibidas por España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 103.

VEUGELERS, R.; SLEUWAEGEN, L.; DE VODERE, I.; REYNAERTS, J.; ROMMENS, K.; RONDI, L.; VANNONI, D.; BENFRATELLO, L.; DAVIES, S.; EGGER, P., y PFAFFERMAY, M. (2002), «Determinants of industrial concentration, market integration and efficiency in the European Union», *European Economy*, Special Report, n.º 2/2002: 103-212.

LOS PRESUPUESTOS DE LA UE ANTE LA AMPLIACIÓN A LOS PAÍSES DEL ESTE

LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

Ismael SANZ

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

La Comisión Europea ha propuesto unas perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 en las que se mantiene el mismo límite de gastos que en el actual periodo, a pesar de la incorporación de países con un desnivel de renta per cápita muy importante. Sí que habrá cambios sustanciales en la composición del gasto de la UE. La PAC quedará relegada en favor de políticas de cohesión y competitividad. El análisis de los saldos fiscales, a partir del método propuesto por De la Fuente y Doménech (2001), ha permitido desvelar que España perderá un 0,4 por 100 de su RNB por motivo de la ampliación, una vez descontados los fondos que dejará de recibir por tener un crecimiento económico mayor que el de la UE durante los últimos años. Además de España, Portugal e Italia son los grandes perjudicados de la ampliación. También los nuevos socios comunitarios percibirán menos ayudas que las que les hubieran correspondido con el actual grado redistributivo de los presupuestos comunitarios.

Palabras clave: presupuestos comunitarios, ampliación de la UE, cohesión económica y social.

Abstract

The European Commission has put forward financial prospects for the period 2007-2013 in which the same expenditure ceiling is maintained as in the current period, in spite of the accession of countries with a much lower per capita income level. There will be considerable changes in the composition of EU spending though. The CAP will be relegated in favour of cohesion and competitiveness policies. Analysis of the fiscal balance on the basis of the method proposed by De la Fuente and Doménech (2001) has led to the disclosure that Spain will lose 0.4% of its GNI on account of enlargement, after discounting the funds that it will cease to receive due to having a higher economic growth rate than that of the EU over the last years. Besides Spain, Portugal and Italy are the countries worst affected by enlargement. The new members will also receive fewer funds than would have corresponded to them with the current Community budget redistribution level.

Key words: community budgets, EU enlargement, economic and social cohesion.

JEL classification: H50, O19, O52.

I. INTRODUCCIÓN

La ampliación de la Unión Europea (UE) con el ingreso de diez nuevos miembros, además de Rumania y Bulgaria, que previsiblemente se incorporarán en 2007, constituye uno de los acontecimientos más importantes del proceso de construcción europea, y tiene repercusiones de gran alcance para los actuales socios comunitarios. Entre ellas cabría destacar las consecuencias para los presupuestos comunitarios, muy particularmente para sus dos capítulos más importantes: la política agrícola común (PAC) y la política regional de la Unión Europea.

Ciertamente, la participación de la agricultura en el valor añadido y el empleo en los nuevos estados miembros (NEM) es mayor que en la media de la UE. De hecho, los NEM incorporan cuatro millones de nuevos agricultores a la UE, un 50 por 100 de los que había antes de la ampliación, que podrían beneficiarse de las ayudas directas y las intervenciones de mercado que financia la PAC. La financiación de la política regional de la UE, por su parte, se verá afectada por el desnivel de renta per cápita que presentan los NEM en relación con los Quince. La renta per cápita —ya sea definida en términos nacionales (en el caso del Fondo de Cohesión) o regionales (en el de los fondos estructurales)— en relación con el promedio de la UE constituye el criterio fundamental para establecer la elegibilidad de los países y regiones como beneficiarios de la política regional de la UE. Por ello, la ampliación a los países del Este afecta de una forma muy relevante a esta política: incrementa la presión sobre su financiación, ya que la práctica totalidad de los NEM y sus regiones son beneficiarios de ella, y aumenta la renta per cápita de los actuales estados miembros con respecto a la nueva media de la UE, con la posibilidad de situarlos por encima de los umbrales exigidos para ser beneficiarios de los fondos destinados a la cohesión económica.

Pues bien, la Comisión Europea propuso el 10 de febrero de 2004 el marco presupuestario de la UE para el período 2007-2013 (COM, 2004, 101 final), en el que el límite de recursos propios se fija en 1,24 por 100 de la renta nacional bruta (RNB), precisamente el mismo límite que existe en las perspectivas financieras actuales de 2000-2006. El límite de gastos del Presupuesto de la UE no se modifica a pesar de la adhesión de países que incrementan la población de la Unión en un 30 por 100 y que sólo aumentan su PIB en un 5 por 100. El mantenimiento del límite de los recursos propios en el 1,24 por 100 de la RNB implica, por tanto, que una población incrementada en un 30 por 100 se repartirá un presupuesto que crece en un 5 por 100. En definitiva,

la acomodación a la nueva UE-25 no se va a producir mediante un incremento en la vertiente de los ingresos, sino por un ajuste de los gastos. A este respecto, el objetivo de este estudio es analizar el reparto del coste en términos de saldos netos presupuestarios de la ampliación, prestando una especial atención a sus repercusiones para España.

Con este propósito, el estudio se estructura del siguiente modo. El apartado II presenta brevemente las perspectivas financieras propuestas por la Comisión para el período 2007-2013 y las compara con el último ejercicio de las actuales perspectivas de 2000-2006. En el apartado III se analiza el carácter redistributivo del Presupuesto comunitario en el período 1986-2003 utilizando el método propuesto por De la Fuente y Doménech (2001). En el apartado IV se examina el reparto del coste de la ampliación, comenzando por su efecto en los actuales estados miembros. El apartado V evalúa la participación de los NEM en el Presupuesto comunitario. De este modo, se podrá comprobar si parte del ajuste en los gastos de la UE ha corrido a cargo de los fondos que, con base en su situación económica y en el carácter redistributivo del Presupuesto comunitario, podrían haber recibido los NEM. Por último, en el apartado VI se resumen las conclusiones del estudio.

II. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS PARA EL PERÍODO 2007-2013

La Comisión Europea presentó en febrero de 2004 el documento *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada* (COM, 101, final), en el que se proponía el marco financiero de la UE para el período 2007-2013. La Comisión Europea realizó esta propuesta en el marco del acuerdo interinstitucional que define el procedimiento a seguir para fijar la política presupuestaria de la UE, y aún debe ser aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo.

En el cuadro n.º 1 se puede observar la propuesta de la Comisión para las perspectivas financieras de 2007-2013. En primer lugar, se comprueba que el límite máximo de recursos propios se fija en el 1,24 por 100 de la RNB de la UE, el techo de financiación del que dispone ésta, que es el mismo que tenía durante los ejercicios del período 2000-2006. De hecho, según establece la propia Comisión en su propuesta, «este umbral obedece a un compromiso entre las necesidades y la estabilidad presupuestaria. No llega a satisfacer completamente las necesidades expresadas en repetidas ocasiones (…) un marco alternativo del 1,30 por 100, que seguiría siendo moderado, habría permitido a la Unión responder mejor a esas necesidades» (pág. 32, COM,

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS COMUNITARIOS CONFORME A LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS PROPUESTAS POR LA COMISIÓN EUROPEA PARA EL PERÍODO 2007-2013
(Porcentaje sobre el total de los gastos)

	2006 (*)	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Crecimiento sostenible	39,5	44,7	45,3	46,0	46,5	47,0	47,8	48,5
Competitividad como factor de crecimiento y empleo	7,3	9,1	10,4	11,7	11,6	14,1	15,3	16,3
Cohesión en favor del crecimiento y el empleo	32,2	35,6	34,9	34,3	33,6	32,9	32,5	32,2
Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	46,5	42,8	41,7	40,6	39,5	38,5	37,5	36,5
De los cuales, gastos de mercado y ayudas directas	36,3	32,6	31,5	30,3	29,3	28,4	27,5	26,7
Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1,1	1,2	1,5	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3
La UE como socio global	9,3	8,5	8,8	9,0	9,4	9,7	9,8	9,9
Administración	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Compensaciones	0,9							
Créditos para compromiso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Créditos para pagos	95,3	93,3	98,4	89,2	85,9	88,1	89,7	90,3
Créditos de pago (porcentaje RNB)	1,09	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15
Margen disponible	0,15	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,10	0,09
Límite máximo para los recursos propios (porcentaje RNB)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

(*) Los gastos del año 2006 se corresponden con las perspectivas financieras 2000-2006, fijadas en la Cumbre de Berlín y modificadas en la Cumbre de Bruselas.

2004, 101). Es más, si el Consejo Europeo realiza alguna modificación sobre la propuesta de límite máximo de recursos propios de la Comisión, ésta sería a la baja. En efecto, en diciembre de 2003 los líderes de los seis países contribuyentes netos de los presupuestos comunitarios (Reino Unido, Alemania, Austria, Suecia, Francia y Holanda) enviaron una carta pública al presidente de la Comisión Europea proponiendo que el límite máximo de los recursos propios se estableciera en el 1 por 100 de la RNB de la UE. De este modo, según los impulsores de esta medida, la UE llevaría a cabo el mismo proceso de disciplina fiscal que están realizando sus estados miembros. Ante esta posibilidad, la Comisión avisa que «un límite máximo de alrededor del 1 por 100 de la RNB sería insuficiente para cumplir los compromisos asumidos por el Consejo Europeo en relación con los pagos agrícolas, minaría la progresiva integración de la política de cohesión en los diez nuevos Estados miembros y pondría en peligro los niveles existentes en otras políticas, por no hablar de la puesta en práctica de las nuevas prioridades» (pág. 31, COM, 2004, 101).

En cuanto a la composición de los presupuestos comunitarios, en el cuadro n.º 1 se observa que la rúbrica de crecimiento sostenible incrementará gradualmente su participación hasta convertirse en la más relevante de la UE. Ésta rúbrica incluye la competitividad como factor de crecimiento y empleo (denominada anteriormente políticas internas) y la cohesión para el crecimiento y el empleo (previamente acciones estructurales). La partida relativa a la competitividad doblará su participación con respecto a 2006, y engloba los gastos en materia de I+D, educación y formación, desarrollo medioambiental sostenible y las redes de transporte de la UE. La política de cohesión, por su parte, mantendrá una participación muy similar durante el período 2007-2013 a la de las perspectivas financieras actualmente en curso. A continuación figura la rúbrica de gestión sostenible y protección de los recursos naturales, que se corresponde con la actual PAC e incluye gastos de mercado y ayudas directas (FEOGA-Garantía) y fondos destinados al desarrollo rural (FEOGA-Orientación). Las intervenciones de mercado y ayudas directas de la PAC reducirán gradualmente su participación en los presupuestos comunitarios como resultado del acuerdo de la Cumbre de Bruselas de octubre de 2002, en la que se estableció un aumento máximo anual de los gastos relacionados con esta política de 1 por 100 en términos nominales. Así, la PAC dejará de ser la rúbrica más importante de los presupuestos comunitarios por primera vez desde la constitución de la Unión Europea.

Seguidamente se encuentra la nueva rúbrica de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia, que doblará su relevancia (1). La rúbrica de UE como socio global (anteriormente acciones exteriores) mantendrá una participación muy similar en comparación con las actuales perspectivas financieras (2). Finalmente, en el Presupuesto de 2006 figuran las compensaciones que recibirán los NEM para evitar que contribuyan con más fondos que los que reciben de los presupuestos comunitarios en sus tres primeros años (2004-2006). La adaptación a la normativa comunitaria requiere de un rodaje, por lo que en los primeros años de adhesión a la UE es habitual participar en menor medida en sus políticas y tener saldos presupuestarios más negativos que los que se obtienen una vez que el país está plenamente integrado (3). En conjunto, los presupuestos de la UE alcanzarán una participación media sobre la RNB de 1,14 por 100, dejando un margen de 0,10 por 100. Este margen era superior en las perspectivas financieras de 2000-2006, alrededor del 0,15 por 100 de la RNB, margen que, por lo demás, no se está utilizando. De hecho, la Comisión, en su posterior comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de 14 de julio de 2004 sobre las perspectivas financieras, reclama que, teniendo en cuenta que no se incrementará el limite máximo de gasto con respecto a las actuales perspectivas financieras, este margen sea utilizado en mayor medida en las próximas (pág. 3, COM, 2004, 487).

En definitiva, las perspectivas financieras propuestas por la Comisión no modifican el tamaño de los presupuestos comunitarios, pero sí su composición. Se reduce la participación de las ayudas directas y las intervenciones de mercado de la PAC mientras que se incrementa sustancialmente la participación de los fondos destinados a la mejora de la competitividad. Desde una perspectiva de eficiencia, estos cambios son positivos. En efecto, disminuye la relevancia de una política como la PAC que: *a)* provoca un efecto de desviación de comercio que encarece el precio de los productos para los consumidores de la UE; *b)* frena el ajuste de las producciones agrícolas ineficientes que no podrían existir en ausencia de protección y subvenciones; *c)* se presta a la aparición de corruptelas; *d)* no fomenta la calidad de los productos, en la medida en que las ayudas priman la cantidad, y *e)* no combate la degradación medioambiental. Al mismo tiempo, las perspectivas financieras incrementan la financiación de proyectos de formación, I+D y redes de transporte que acercan el

objetivo de la Estrategia de Lisboa de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo». Particularmente, la UE persigue reducir la distancia con EE.UU. en productividad y desarrollo tecnológico, que en la década de los noventa no hizo sino incrementarse.

Desde el punto de vista de la equidad, los efectos de los cambios en la composición del Presupuesto son menos concluyentes. Por un lado, se reduce la participación de la PAC, que perjudica la equidad por cuanto que las ayudas benefician especialmente a los propietarios de las mayores explotaciones, y los elevados niveles de protección que comporta perjudican a los países en desarrollo al frenar sus exportaciones. Sin embargo, no se produce un incremento de la participación de la política de cohesión, lesionando la capacidad de convergencia de los países menos desarrollados. La existencia de la política de cohesión esta justificada, desde una óptica equitativa, por el hecho de que sin la intervención de los gobiernos la dinámica de mercado no garantiza la convergencia entre los países de la UE. Este aspecto es particularmente importante si se tiene en cuenta que los modelos de crecimiento desarrollados a partir de los años ochenta consideran la posibilidad de que la dinámica del mercado no implique la convergencia entre los niveles de renta per cápita entre los países (4). De hecho, numerosos trabajos realizados a lo largo de los últimos años con diferentes metodologías coinciden en señalar que los desequilibrios son elevados —tanto en términos absolutos como en comparación con los que se dan en EE.UU.— y no se han reducido significativamente con el paso del tiempo. En concreto, se obtiene que, aun cuando se ha registrado una convergencia en la renta por habitante entre los países de la Unión, los desniveles entre las regiones (definidas con el grado de descentralización que corresponde a nuestras comunidades autónomas, es decir, para las NUT-II) de la UE, donde la desigualdad es además mucho más acusada, apenas han disminuido (véanse, entre otros: Cánova y Marcet, 1995; Neven y Gouyette, 1995; López-Bazo *et al*., 1999; Boldrin y Cánova, 2001; Martín y Sanz, 2003 y los tres informes elaborados por la Comisión sobre la cohesión económica y social en la UE: Comisión Europea, 1996, 2001 y 2004).

Aun cuando no se han producido grandes avances en la convergencia regional de la UE, los estudios realizados sugieren que sin la política regional comunitaria se podría haber producido incluso divergencia. Así, en Beutel (1995) se estima, mediante el modelo *Input-Output*, que los fondos estructurales han contribuido positivamente al crecimiento económico de las regiones Objetivo 1. Varios estudios basados en la simulación de los efectos de los fondos estructurales a partir del modelo macroeconómico HERMIN —Herce y Sosvilla (1994 y 1999); Bradley, Modesto y Sosvilla (1995); Bradley (2000), y Christodoulakis y Kalyvitis (1998)— concluyen igualmente que éstos han sido favorables para el crecimiento de los países de cohesión (Grecia, Portugal, Irlanda y España). También coincide en este resultado el estudio de Roeger (1998), realizado a partir del modelo QUEST II. Más recientemente, De la Fuente (2003) obtiene que los fondos estructurales recibidos por España durante el período 1994-1999 han contribuido a acercar la renta per cápita de nuestro país a la media de la Unión Europea.

En definitiva, la financiación destinada a la cohesión económica está justificada por cuanto que sin la intervención de la UE la dinámica de mercado no conduce necesariamente a la convergencia entre sus estados miembros, y además la evidencia sugiere que las ayudas estructurales han sido eficientes en el impulso al crecimiento económico de los países menos desarrollados.

Además de las perspectivas financieras, la Comisión Europea publicó en septiembre de 2004 el informe *Financiación de la Unión Europea: Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de los recursos propios* (COM, 2004, 505), en el que se aborda la sustitución del actual recurso basado en el IVA estadístico por un nuevo recurso propio basado en los impuestos, con tres posibles candidatos: un impuesto sobre el consumo de energía, un impuesto real añadido a la base IVA nacional y el impuesto de sociedades. No obstante, estas medidas se llevarían a cabo a medio plazo, más bien para las perspectivas financieras de después de 2013.

La propuesta de este informe más a corto plazo es la de un mecanismo generalizado de corrección de saldos negativos excesivos. En efecto, con la excepción de Francia, los países que propusieron a la Comisión la reducción del límite máximo de recursos propios al 1 por 100 obtienen en las actuales perspectivas financieras 2000-2006 algún tipo de compensación por el hecho de que contribuyen a la UE mucho más de lo que reciben. En el caso del Reino Unido, esta compensación, o «cheque británico», se remonta a la Cumbre de Fontainebleau de 1984, y se justificaba en que este país era uno de los mayores contribuyentes netos al Presupuesto comunitario, siendo uno de los

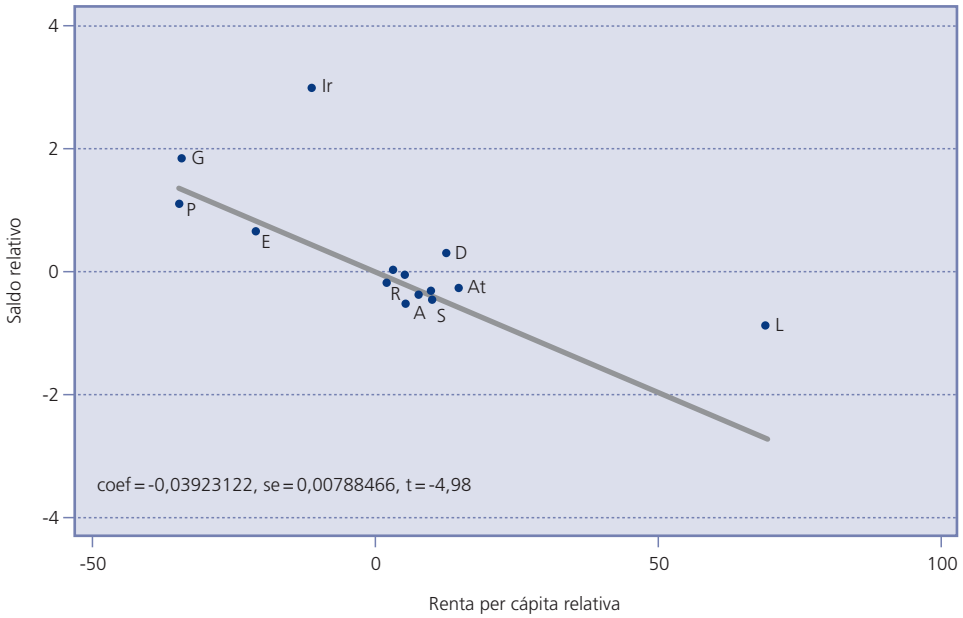
que menor RNB per cápita tenía (5). En la compensación al Reino Unido, cuatro países —Alemania, Austria, Suecia y Holanda— aportan sólo el 25 por 100 de lo que les correspondería contribuir, con objeto de evitar que tengan saldos negativos presupuestarios excesivos. Este sistema ha quedado desfasado por el hecho de que el Reino Unido ha pasado de ser uno de los países con menor RNB per cápita de la UE cuando se estableció el mecanismo (disponía de una RNB per cápita del 90,6 por 100 de la UE-15 en 1984) a convertirse en uno de los más ricos en la actualidad (111,2 por 100 en 2003). La Comisión Europea ha propuesto en su lugar un mecanismo generalizado de corrección de saldos presupuestarios negativos excesivos que se pondría en marcha en 2007. Por este sistema, los estados miembros que tengan un saldo negativo por encima del 0,35 por 100 de su RNB, recibirán en el ejercicio siguiente una compensación de dos terceras partes de la cantidad en la que superan el umbral del 0,35 por 100.

III. EL CARÁCTER REDISTRIBUTIVO DE LOS PRESUPUESTOS COMUNITARIOS

Para examinar el impacto de la ampliación de la UE a países que, como los del Este y Centro de Europa, disponen de una renta per cápita significativamente inferior, merece la pena examinar el carácter redistributivo del Presupuesto comunitario hasta ahora. A este respecto, es importante recordar que, aun cuando el núcleo de la política regional europea está financiado por los fondos estructurales y de cohesión, el artículo 159 del Tratado de la Unión establece que las demás políticas de la UE también deben contribuir a la cohesión. En el gráfico 1 se ha seguido el método propuesto por De la Fuente y Doménech (2001) para analizar el alcance redistributivo del Presupuesto de la UE en el período 1986-2003. En el eje de abcisas figura la diferencia, en términos porcentuales, entre la renta per cápita de cada país y la media de la UE en el período 1986-2003. En el eje de ordenadas se encuentra el saldo neto presupuestario per cápita de cada país en relación con la renta per cápita media de la UE (también en términos porcentuales).

Pues bien, en el gráfico 1 se observa que la recta de regresión es decreciente; es decir, que existe una relación inversa entre la renta per cápita de los países de la UE y los saldos presupuestarios que

GRÁFICO 1
RELACIÓN ENTRE SALDOS NETOS Y RENTA PER CÁPITA (1986-2003)



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos, y elaboración propia.

obtienen de los presupuestos comunitarios (6). En concreto, el coeficiente es de -0,039, negativo y significativo al 1 por 100. Además, la renta per cápita relativa explica más de un 65 por 100 de las variaciones de los saldos netos, indicando que el desarrollo económico de los países resulta determinante en la diferencia de fondos que aportan y obtienen los estados miembros en sus relaciones financieras con la UE. El gráfico 1 permite también comprobar si existe equidad horizontal en el reparto de los saldos presupuestarios de la UE: si los países aportan o reciben los fondos que por su nivel de renta per cápita les corresponden. Así, los países que se sitúen en la recta de regresión tendrán un saldo neto acorde con su renta per cápita relativa. Los estados miembros que se encuentren por encima de la recta de regresión habrán obtenido un trato mejor que el que por su renta per cápita les correspondería. En el caso contrario se encontrarán los países que se sitúen por debajo de la recta de regresión. Pues bien, se puede observar que Grecia (G), Irlanda (Ir), Dinamarca (D), Austria (At) y Luxemburgo (L) han obtenido un saldo neto per cápita más alto del que por su renta per cápita les correspondería. Por su parte, Portugal (P), España (E), Reino Unido (R), Alemania (A) y Suecia (S) se sitúan por debajo de la recta de regresión, indicando que han obtenido unos saldos más bajos de los que les correspondería en función a su renta per cápita relativa. El resto de países —Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Finlandia— se sitúan en la propia recta de regresión, es decir, que reciben un trato «justo», por lo que no se han representado con el fin de clarificar el gráfico.

Nótese que los países que obtienen mejores saldos que los que les corresponden por su renta per cápita son, precisamente, los países más pequeños en términos de población. Es decir, que los países pequeños parecen beneficiarse del hecho de la exigua relevancia que, en términos absolutos, tienen los saldos que reciben. Así, las importantes ayudas que en relación con su PIB o su población han percibido Irlanda o Grecia no representan magnitudes significativas para los grandes países contribuyentes netos como Alemania y Reino Unido.

IV. EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SALDOS NETOS PRESUPUESTARIOS

En el informe *Financiación de la Unión Europea: Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de los recursos propios*, la Comisión Europea estima los saldos netos que obtendrán los estados miembros entre 2008 y 2013. Así, en el cuadro n.º 2 se presenta una comparación entre los saldos netos obtenidos por los estados miembros en relación con su RNB en los períodos precedentes (1994-1999, y los ejercicios ya ejecutados de la actuales perspectivas 2000-2006) y los que estima la Comisión para 2008-2013. Hay que notar que las estimaciones de la Comisión no incluyen el año 2007, por cuanto que el mecanismo de corrección propuesto en su informe comienza en el ejercicio 2008, año en el que se entregaría por primera vez la compensación del mecanismo generalizado de corrección de los saldos negativos excesivos del ejercicio anterior, el de 2007 (7).

Pues bien, las dos primeras columnas del cuadro n.º 2 muestran los saldos netos anuales obtenidos por los estados miembros de la UE en los períodos 1994-1999 y 2000-2003. Como se puede comprobar, los países menos desarrollados, como Grecia, Portugal, España e Irlanda, son los que

CUADRO N.º 2

COMPARACIÓN DE LOS SALDOS NETOS ANTES Y DESPUÉS DE LA AMPLIACIÓN (Porcentaje RNB)

PAÍS	*PERÍODO*					
	(A) 1994-1999	*(B) 2000-2003*	*(C) 2008-2013*	*Diferencia (B)/(C)*	*Crecimiento económico*	*Coste ampliación*
Portugal	2,8	1,9	1,5	-0,4	0,1	-0,5
Irlanda	4,5	1,2	0,5	-0,7	-0,3	-0,4
Italia	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2	0,2	-0,4
España	1,2	1,0	0,3	-0,7	-0,3	-0,4
Dinamarca	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	0,1	-0,3
Alemania	-0,7	-0,4	-0,5	-0,1	0,2	-0,3
Austria	-0,5	-0,3	-0,4	-0,1	0,1	-0,2
Francia	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	-0,1
Finlandia	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
Suecia	-0,6	-0,5	-0,5	0,0	0,1	-0,1
Reino Unido	-0,2	-0,2	-0,5	-0,3	-0,3	0,0
Holanda	-0,5	-0,6	-0,5	0,1	0,1	0,0
Grecia	4,0	2,8	2,2	-0,6	-1,1	0,5
Bélgica	0,8	0,6	1,3	0,7	0,0	0,7
Luxemburgo	5,4	3,9	5,8	1,9	0,2	1,7

Fuente: Comisión Europea, y elaboración propia.

obtenían mayores saldos netos. También Luxemburgo y Bélgica contribuyeron menos al Presupuesto de la UE que lo que obtuvieron. No obstante, si se detraen los gastos administrativos, estos dos países pasarían a ser contribuyentes netos. Por el contrario, se puede observar que, tanto en el primero como en el segundo período considerados, Alemania, Suecia, Holanda y Austria fueron los países que más contribuyen al Presupuesto de la UE en términos netos. Precisamente, estos cuatro países son los que, junto con el Reino Unido, reciben algún tipo de compensación por tener saldos negativos excesivos, y son también los que proponen que el límite de contribuciones a la UE se reduzca al 1 por 100 de la RNB de la Unión Europea.

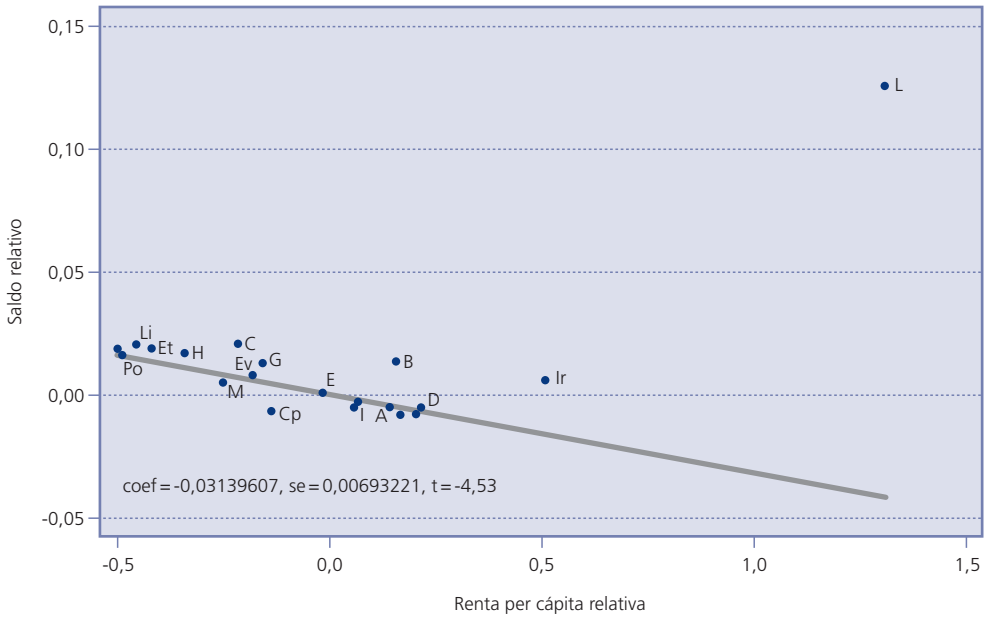
En la tercera columna se presentan los saldos netos que obtendrán los estados miembros en el período 2008-2013 según las estimaciones de la propia Comisión. Así, en la siguiente columna figura la diferencia entre los saldos netos estimados por la Comisión para el período 2008-2013 y los saldos netos con los datos del período 2000-2003, de modo que un signo negativo indica que ese país vera reducidos sus saldos netos en las próximas perspectivas financieras. Se comprueba que los cuatro países que disminuirán sus saldos presupuestarios con la UE en mayor medida son, por este orden: Irlanda, España, Grecia y Portugal. Es decir, que el cambio de las perspectivas financieras perjudicará muy particularmente a los estados que formaban parte del grupo de cohesión. Junto a ellos, el Reino Unido también perderá fondos por cuantía de un 0,3 por 100 de su RNB con el cambio de las perspectivas financieras. En su caso, se debe a la sustitución del «cheque británico» por el mecanismo generalizado de corrección propuesto por la Comisión Europea, y que aún debe ser ratificado. Por el contrario, los demás países que reciben compensaciones por sus contribuciones excesivas no cambiarán significativamente sus saldos netos con respecto al Presupuesto comunitario. Finalmente, Bélgica y Luxemburgo incluso saldrán beneficiados por el incremento de los gastos administrativos que la ampliación de la UE originará en sus sedes de Bruselas y Luxemburgo.

Ahora bien, parte de los cambios en los saldos presupuestarios pueden deberse al desarrollo económico de los propios países. Por el carácter redistributivo de los presupuestos comunitarios, los estados miembros que desde la aprobación de las perspectivas financieras de 2000-2006 hayan experimentado un crecimiento económico mayor que el de la UE deberían ver reducidos los fondos que reciben. Precisamente, los países más perjudicados inicialmente por la ampliación —Irlanda, España, Grecia y Reino Unido—, con la excepción de Portugal, han tenido un crecimiento económico desde 1999 muy por encima del de la UE que podría explicar la reducción de sus saldos con ésta. Para comprobar este extremo, en la penúltima columna del cuadro n.º 2 se ha calculado el cambio en el saldo con la UE que cada país tendría que experimentar, teniendo en cuenta su crecimiento económico relativo entre 1999-2006 y el alcance resdistributivo del Presupuesto comunitario estimado en el apartado anterior, es decir, -0,039 (8). Así, por su propia dinámica económica, Grecia, debería perder fondos por la cuantía de -1,1 por 100 de su RNB, e Irlanda, España y Reino Unido un -0,3 por 100. Por el contrario, Portugal tendría que mejorar sus saldos netos presupuestarios, pues su renta per cápita relativa ha disminuido desde 1999.

Finalmente, en la última columna del cuadro n.º 2 figura el coste de la ampliación, una vez tenida en cuenta la propia dinámica económica del país. Precisamente los estados miembros están ordenados de modo que el primer país, Portugal, es el que más negativamente se verá afectado, y el último, Luxemburgo, el que más se favorecerá. Así, Portugal, Irlanda, Italia y España serán los países que más fondos perderán con motivo de la ampliación. En concreto, España verá reducidos sus saldos en un 0,4 por 100 de su RNB más de lo que por su crecimiento económico le correspondería. En el caso contrario se encuentran Bélgica y Luxemburgo, un resultado motivado por los gastos administrativos. Holanda, Reino Unido, Suecia, Francia, Finlandia y Austria conseguirían, mediante el mecanismo corrector de saldos negativos excesivos y el mantenimiento del límite de recursos propios, que la ampliación no supusiera un coste significativo para ellos.

El cuadro n.º 2 presenta una primera evaluación del reparto de los costes de la ampliación entre los estados miembros de la UE. No obstante, en este cuadro no se considera la posibilidad de que otra parte del ajuste haya recaído en los futuros estados miembros. En efecto, si la UE reduce el alcance redistributivo de los presupuestos comunitarios para el período 2008-2013 en relación con el período 1986-2003, los nuevos estados miembros no recibirán los saldos netos que por su renta per cápita relativa les corresponderían. Para comprobar este extremo, en el gráfico 2 se representa la relación entre los saldos netos relativos que la Comisión Europea pre-

GRÁFICO 2
RELACIÓN ENTRE SALDOS NETOS Y RENTA PER CÁPITA RELATIVA (2008-2013)



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos, y elaboración propia.

vé para el período 2008-2013 y la renta per cápita relativa, siguiendo de nuevo el método de De la Fuente y Doménech (2001) (9).

En el gráfico 2 se comprueba que en el período 2008-2013 continuará habiendo una relación inversa entre renta per cápita y saldos netos con la UE. El Presupuesto comunitario continuará siendo redistributivo. Sin embargo, el alcance de esta redistribución se reducirá significativamente. El coeficiente de la recta de regresión pasará de un -0,039 a un -0,031. Aun cuando estos coeficientes no son significativamente distintos, este resultado podría estar sugiriendo que el mantenimiento del límite de recursos propios en una UE a la que se han adherido países con un gran desnivel de renta per cápita podría reducir el alcance redistributivo del Presupuesto comunitario. Muy particularmente, los NEM recibirán menos fondos por el concepto de ayudas directas de la PAC. En efecto, en la Cumbre de Bruselas de octubre de 2002 se acordó un proceso de participación gradual de los nuevos socios en las ayudas directas de la PAC: un 25 por 100 en 2004, un incremento en cinco puntos porcentuales, hasta alcanzar el 40 por 100, en 2007, e incrementos del 10 por 100 a partir de entonces para llegar, en 2013, al mismo nivel de ayudas que se apliquen a los Quince. Además, el gráfico 2 muestra que persistirán algunas deficiencias en cuanto a la equidad horizontal. En efecto, Irlanda, Bélgica y Luxemburgo continuarán recibiendo un trato mejor que el que por su renta per cápita les corresponde. En el caso de Irlanda, este resultado implica que, a pesar de ser uno de los grandes perjudicados de la ampliación, aún continuará recibiendo más fondos de los que por su nivel de desarrollo económico debería obtener.

En conjunto, los nuevos socios comunitarios recibirán un trato económico no tan redistributivo como el que existía hasta ahora. No obstante, existen diferencias de equidad horizontal entre ellos. Así, la República Checa (C) y, en menor medida, Hungría (H), Estonia (Et) y Lituania (Li) obtendrán un trato mejor que los demás NEM. Chipre (Cp) y Malta (M), por su parte, recibirán menos ayudas de lo que por su desarrollo económico les correspondería. Finalmente, Polonia (Po), Eslovenia (Ev), Estonia y Eslovaquia tendrán unos saldos netos acordes con su renta per cápita relativa, pues se sitúan en la recta de regresión. También España se encuentra en esta posición, indicando que a partir de 2008 nuestro país obtendrá unos saldos netos acordes con su nivel de desarrollo y con el nuevo alcance redistributivo del Presupuesto comunitario (-0,031).

V. UN ANÁLISIS MÁS DETALLADO PARA EL CASO ESPAÑOL

En el apartado anterior se ha comprobado que el coste de la ampliación para España será de un 0,4 por 100 de su RNB. En este apartado analizaremos con más detalle ese coste. Como ya se expuso, las intervenciones de mercado y ayudas directas de la PAC tendrán un crecimiento máximo, en términos nominales, de un 1 por 100. Este límite redundará en una reducción de la importancia de la PAC en los presupuestos comunitarios, una disminución que, desde una perspectiva económica, es eficiente y equitativa. Por ello, nos centraremos en los efectos de la ampliación en los fondos que recibirá España por la política de cohesión de la UE, una política que esta plenamente justificada desde una perspectiva de eficiencia y equidad. Para ello se ha elaborado el cuadro n.º 3, en el que se recogen los cambios que la Comisión Europea ha propuesto para estas medidas.

Siguiendo las propuestas legislativas de la Comisión para la reforma de la política de cohesión (COM, 2004, 492), la rúbrica de cohesión para el crecimiento y el empleo financiará tres objetivos: convergencia (78,5 por 100 del total de esta rúbrica), competitividad regional (17,2 por 100) y cooperación territorial europea (4,0 por 100). El objetivo de convergencia, a su vez, se desagrega en dos programas. El primero es el destinado a las regiones más desfavorecidas de la UE (antiguo Objetivo 1), y es el más importante, pues absorbe un 59,7 por 100 del total de la rúbrica de cohesión. Estos fondos se destinarán a las regiones con una renta per cápita del 75 por 100 o menos de la media de la UE-25. También se beneficiarán de estas ayudas las regiones que no cumplen ese criterio por el «efecto estadístico», es decir, aquellas que estarían por debajo del umbral en comparación con la UE-15, pero lo superan por motivo de la ampliación. En esta situación se encontrarán con gran probabilidad las comunidades autónomas de Asturias, Ceuta, Melilla y Murcia. Los fondos que re-

CUADRO N.º 3

LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN 2000-2006 Y 2007-2013 Y SUS EFECTOS PARA ESPAÑA

Objetivos (2000-2006)	*Fondos que recibe España (2000-2003) (porcentaje PIB)*	*Objetivos (2007-2013)*	*Elegibilidad*	*Posición española*	*Financiación (porcentaje política de cohesión)*
Objetivo 1	0,73	Convergencia	Regiones renta per cápita < 75 por 100 UE-25	Andalucía Castilla-La Mancha (a) Extremadura Galicia (a) Canarias (b)	53,1
			Regiones renta per cápita <75 por 100 UE-15 y > 75 por 100 UE-25	Asturias Ceuta y Melilla Murcia	6,6
Fondo de Cohesión	0,22	Convergencia	Países PNB per cápita < 90 por 100 UE-25	España lo supera en 2003 (92,9 por 100), pero no con respecto a la UE-15 (85,2 por 100)	18,8
Objetivo 2	0,07	Competitividad y empleo regional	Regiones fuera del objetivo de convergencia	Resto de comunidades autónomas	14,4
Objetivo 3	0,04	Competitividad y empleo regional	Regiones fuera del objetivo de convergencia, pero en el Objetivo 1 en el período 2000-2006	Castilla y León Comunidad Valenciana	2,8
Interreg Urban Equal Leader+	0,05	Cooperación territorial europea	Regiones fronterizas y transnacionales		4,0

(a) Con los últimos datos disponibles para el período 2000-2002, Castilla-La Mancha y Galicia se sitúan al borde del umbral del 75 por 100 de la renta per cápita media. Sin embargo, los datos a tener en cuenta son la media 2001-2003 y, de seguir su crecimiento económico superior a la media de la UE-25, estas dos regiones podrían superar ese umbral.
(b) Canarias continuará recibiendo fondos por el objetivo de convergencia por ser ultraperiférica, tal como ocurre en las actuales perspectivas financieras, puesto que ya ha superado el umbral del 75 por 100, incluso en relación con la UE-15.

ciban estas regiones disminuirán a lo largo del período 2007-2013.

El segundo programa del objetivo de convergencia es el Fondo de Cohesión, que financiará programas relacionados con las infraestructuras y el medio ambiente en países con PNB del 90 por 100 o menos de la media de la UE-25. Aquí, la Comisión no prevé ninguna ayuda para los países que superen el umbral por motivo de la ampliación. España esta precisamente en esa posición, con un PNB per cápita en 2003 de 85,2 por 100 si se mide en comparación con la UE-15, y de 92,9 por 100 en relación con la UE-25. España ha recibido anualmente en el período 2000-2003 ayudas por valor de un 0,22 por 100 de su PIB en concepto del Fondo de Cohesión. Es decir, que la circunstancia de que la Comisión no prevea ayudas para los países que superan el umbral del 90 por 100 por el «efecto estadístico» en el Fondo de Cohesión explica gran parte del coste de la ampliación para España.

El objetivo de competitividad persigue financiar programas en relación con la innovación, la formación y el empleo en las regiones que no se benefician del objetivo de convergencia. En su financiación tendrán un trato preferente las regiones que actualmente reciban fondos del objetivo de convergencia y que, por haber superado el umbral del 75 por 100 de la renta per cápita media de la UE-15 (es decir, aún sin ampliación), dejaran de percibirlos en las próximas perspectivas financieras. Castilla y León y la Comunidad Valenciana se encuentran en esta situación. Finalmente, figura el objetivo de cooperación territorial europea (previamente iniciativas comunitarias) que promueve la cooperación en zonas fronterizas y regiones transnacionales.

En definitiva, la Comisión ha tenido en cuenta el «efecto estadístico» en los programas regionales del objetivo de convergencia y competitividad, previendo fondos para las regiones que sin la ampliación hubieran seguido por debajo del 75 por 100 de la renta per cápita media de la UE, pero no lo ha considerado en el caso del programa nacional del Fondo de cohesión, en el que los países que, como España, superen el umbral del 90 por 100 de la media del PNB per cápita no obtendrán estas ayudas.

VI. CONCLUSIONES

En este estudio se ha presentado la propuesta de perspectivas financieras de la Comisión Europea para el período 2007-2013. Se ha comprobado que el límite de gastos de la UE en el próximo período continuará siendo de 1,24 por 100 de la RNB de la UE, a pesar de que en el próximo período estarán plenamente integrados los nuevos estados miembros, con un desnivel de renta per cápita muy importante. La UE no incrementará el tamaño de sus gastos en relación con su RNB, a pesar de que estos países aumentan en términos absolutos los ingresos presupuestarios de la UE en tan sólo un 5 por 100, y la población en un 30 por 100.

Sí que habrá, por el contrario, cambios sustanciales en la composición del gasto de la UE. La PAC quedará relegada como rúbrica presupuestaria más importante por primera vez desde la constitución de la UE. La cohesión económica y social, que mantiene la misma relevancia que en las actuales perspectivas financieras, se convierte en la política con mayor financiación. La reducción de la participación de la PAC en el Presupuesto comunitario va a parar a la financiación de políticas de competitividad: I+D, educación y formación, y redes de infraestructuras comunitarias. De este modo, la UE desea contribuir a la reducción de la brecha tecnológica y competitiva que la separa de los Estados Unidos.

A continuación, se han analizado los saldos fiscales de cada uno de los Quince con el Presupuesto de la Unión. Este análisis ha permitido desvelar que los presupuestos comunitarios tienen un cierto alcance redistributivo. Sin embargo, también se ha encontrado la existencia de problemas de equidad horizontal en las contribuciones de los Quince al Presupuesto comunitario. Es decir, los saldos fiscales no están asociados plenamente, como sería deseable, con nivel de renta per cápita de los países, ya que son frecuentes los casos de países que contribuyen al Presupuesto más de lo que les correspondería, como Alemania, Suecia y Holanda, y también otros que, como España, reciben menos de lo que deberían. El siguiente paso de la investigación ha consistido en evaluar el impacto de la ampliación en los saldos netos que los actuales estados miembros recibirán en las próximas perspectivas financieras 2007-2013. Para ello, se han utilizado las propias estimaciones de la Comisión Europea en su informe de financiación de la UE. Pues bien, el coste de la ampliación no se distribuirá equitativamente entre los estados miembros de la UE; los países con menor desarrollo económico de la Unión serán los que en mayor medida se verán perjudicados. A este respecto, España perderá un 0,4 por 100 de su RNB a causa de la ampliación, una vez descontados los fondos que dejará de recibir por tener un crecimiento económico mayor que el de la UE durante los últimos, y previsiblemente próximos, años.

Además de España, Portugal e Italia son los grandes perjudicados de la ampliación.

También los nuevos socios comunitarios percibirán menos ayudas que las que les hubieran correspondido con el actual grado redistributivo de los presupuestos comunitarios. Es decir, que los nuevos socios comunitarios y los menos desarrollados de los Quince serán los que pagarán el ajuste que se llevará a cabo en los gastos de la UE, al no incrementarse los ingresos.

El coste que la ampliación comporta para España se concentra, básicamente, en la perdida del Fondo de Cohesión. La UE no prevé ninguna ayuda para los países que no cumplan el criterio de elegibilidad por el «efecto estadístico». Y España es, precisamente, el único país que se encuentra en esta situación. Es decir, que si nuestro país lograra en las negociaciones finales de las perspectivas financieras alguna compensación por la perdida del Fondo de Cohesión, el coste de la ampliación se limitaría en gran medida.

NOTAS

(1) Esta rúbrica incluye acciones en el ámbito de la protección de las fronteras y la política de asilo, la potenciación del papel de los ciudadanos, el refuerzo de las instituciones, el acceso a los bienes públicos, la seguridad alimentaria, la salud pública y la protección de los consumidores, la cultura y el sector audiovisual, y el diálogo con los ciudadanos.

(2) Esta rúbrica integra los proyectos de ayuda a países y la gestión de las crisis civiles. Incluirá también las reservas actuales en materia de ayudas de emergencia y garantía de préstamos, así como el Fondo Europeo de Desarrollo, que se integrará en el Presupuesto de la UE durante las próximas perspectivas financieras.

(3) Así les sucedió a España y Portugal, cuya baja participación en el FEOGA-Garantía y las acciones estructurales en su primer período en el Presupuesto comunitario (1986-1988) redundó en un saldo neto de 0,19 y 0,94 por 100 del PIB, cuando su media anual en el siguiente período 1989-1993 fue de 0,53 y 2,21 por 100, respectivamente. También, Austria, Finlandia y Suecia han mejorado su participación en el FEOGA-Garantía y el Programa Marco de I+D, de modo que de un saldo de -0,32, -0,09 y -0,47 por 100 de su PIB en sus primeras perspectivas financieras 1995-1999 han pasado a un promedio en las siguientes (2000-2003) de -0,24, -0,02 y -0,46 por 100, respectivamente.

(4) Así, según se argumenta en ROMER (1986) y LUCAS (1988), una de las causas de la divergencia es que los rendimientos del capital, físico o humano, no sean decrecientes. En tal caso, podría suceder que los países con *stocks* de capital y niveles de renta más bajos experimenten procesos de acumulación de capital menos intensos y tasas de crecimiento menos rápidas que los países más ricos. Además, ASCHAUER (1989) subraya el papel de las infraestructuras en el crecimiento económico y, en este sentido, lo mucho que pueden hacer los gobiernos a través de las inversiones en infraestructuras para mejorar la capacidad de crecimiento de los países menos avanzados. Finalmente, la nueva geografía económica (KRUGMAN, 1991) sostiene diversas razones, entre ellas la existencia de economías de aglomeración, para explicar los fenómenos de polarización de la actividad económica en determinadas áreas y, en consecuencia, permite argumentar la conveniencia de políticas compensatorias que procuren una distribución espacial de la renta más armoniosa.

(5) El saldo neto del Reino Unido era desproporcionadamente negativo por dos razones. La primera, porque, al ser un importador de alimentos, contribuía desproporcionadamente a los recursos propios de la UE mediante las exacciones reguladoras, a la vez que, al no ser un país agrícola, no recibía muchos fondos de la PAC. La segunda razón estriba en que la elevada proporción que representa su base IVA respecto del PNB implicaba que el Reino Unido aportaba comparativamente mayores ingresos a la UE que el resto de países.

(6) La recta de regresión es el resultado de una estimación en mínimos cuadrados ordinarios (MCO), en los que la observación de cada país ha sido ponderada por su población. Además, como proponen De la FUENTE y DOMÉNECH (2001), la estimación se ha realizado sin constante, de modo que un país con una renta per cápita situada en la media tendrá un saldo neto presupuestario nulo.

(7) A diferencia del apartado anterior, los saldos negativos se han calculado excluyendo los recursos propios tradicionales (derechos agrícolas y de aduana) para que sean homogéneos con la estimación de la Comisión. El total de contribuciones de cada país al Presupuesto de la UE se ha recalculado como la multiplicación del porcentaje de sus contribuciones procedentes del recurso IVA y PNB sobre el total de las contribuciones procedentes de estos recursos de todos los estados miembros por el total de ingresos de la UE. Finalmente, se han incluido los gastos administrativos, que benefician especialmente a Bélgica y Luxemburgo, de modo que los saldos en los períodos 1994-1999 y 2000-2003 son completamente comparables a los de las estimaciones de la Comisión.

(8) La renta per cápita relativa de 2006 se ha obtenido de las previsiones de la Comisión para 2005, asumiendo que el crecimiento relativo de cada país entre 2005 y 2006 será el mismo que el registrado entre 2003 y 2005.

(9) La renta per cápita relativa del período 2008-2013 se ha estimado a partir de las previsiones de la Comisión para 2005, asumiendo que todos los estados miembros de la UE tienen un crecimiento relativo como el previsto entre 2003-2005.

BIBLIOGRAFÍA

ASCHAUER, D. A. (1989), «Is public expenditure productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.

BEUTEL, J. (1995), *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994-1999*, Report to the Directorate-General for Regional Policies, Comisión Europea, Luxemburgo.

BOLDRIN, M., y CÁNOVA, F. (2001), «Income disparities and regional policies», *Economic Policy*, 32: 205-253.

BRADLEY, J. (2000), «The impact of CSF on Objective 1 countries-1989-2006», Regional Policy DG XVI, Comisión Europea, Luxemburgo.

BRADLEY, J.; MODESTO, L., y SOSVILLA, S. (1995), «HERMIN: A macroeconomic modelling framework for the EU periphery», *Economic Modelling*, 12: 221-247.

CÁNOVA, F., y MARCET, A. (1995), «The poor stay poor: Non-convergence across countries and regions», *Discussion Paper*, n.º 1265, CEPR, Londres.

COMISIÓN EUROPEA (1996), *Primer informe sobre la cohesión económica y social*, COM/542/final, Bruselas.

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

— (2004), *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo.

CHRISTODOULAKIS, N., y KALYVITIS, S. (1998), «A four-sector macroeconometric model for Greece and the evaluation of the community support framework 1994-1999», *Economic Modelling*, 15 (4): 575-620.

DE LA FUENTE, A. (2003), «El impacto de los fondos estructurales: convergencia real y cohesión interna», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 165 (2): 129-148.

DE LA FUENTE, A., y DOMÉNECH, R. (2001), «The redistributive effects of the EU Budget: An analysis and a reform proposal», *Journal of Common Market Studies*, 39 (2): 307-330.

HERCE, J. A., y SOSVILLA, S. (1994), «The effects of CSF 1994-99 on the Spanish economy: An analysis based on the HERMIN model», *Working Paper*, n.º 10R, FEDEA, Madrid.

— (1999), «Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000», *Working Paper*, n.º 99-21, FEDEA, Madrid.

KRUGMAN, P. R. (1991), «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy*, 99 (3): 484-499.

LÓPEZ-BAZO, E.; VAYÁ, E.; MORA, A. J., y SURIÑACH, J. (1999), «Regional economic dynamics and convergence in the European Union», *Annals of Regional Science*, 33 (3): 343-370.

LUCAS, R. E. (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 22 (1): 3-42.

MARTÍN, C., y SANZ, I. (2003), «Real convergence and European integration: The experience of the less developed EU members», *Empirica*, 30 (3): 205-236.

NEVEN, D., y GOUYETTE, C. (1995), «Regional convergence in the European Community», *Journal of Common Market Studies*, 33 (1): 47-65.

ROEGER, W. (1998), «Macroeconomic evaluation of the effects of community structural funds with QUEST II», en *Evaluation of Structural Policies*, Conferencia de Sevilla, marzo.

ROMER, P. (1986), «Increasing returns and long run growth», *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.

SUPRESIÓN DEL APOYO INTERNO A LA AGRICULTURA Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EURO-MEDITERRÁNEA

IMPLICACIONES EN MATERIA DE PRECIOS AGRÍCOLAS (*)

Rafael de ARCE BORDA
Ramón MAHÍA CASADO
Universidad Autónoma de Madrid

Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Alejandro LORCA CORRÓNS
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

El sector agrícola ha sido siempre un caso especial en las negociaciones y acuerdos de liberalización comercial, de los que generalmente ha quedado excluido o sometido a tratamiento diferenciado. No obstante, desde su inclusión en la Ronda Uruguay y, posteriormente, en la Agenda de Doha, la homogeneización de los sistemas de protección agrícola se ha convertido en un tema prioritario para los países en desarrollo y los países productores desarrollados. La política agrícola común (PAC) genera distorsiones en el comercio mundial de productos agrícolas, siendo sus principales elementos de distorsión, entre otros, los subsidios a la exportación, los precios garantizados, las ayudas a la producción y las rentas de subsistencia destinadas a los agricultores europeos. Los efectos del reajuste de los precios ocasionado por la eventual supresión de las ayudas internas a la agricultura y la liberalización del comercio agrícola han sido objeto de investigaciones recientes. En estos estudios se apunta un posible incremento de los precios internacionales al eliminarse las subvenciones a la producción agrícola. Pero la supresión de aranceles en aquellos países que protegen la agricultura mediante barreras arancelarias ocasionaría un efecto contrario. El objetivo de este artículo es la cuantificación robusta del efecto neto resultante de ambos fenómenos: la subida de precios, ocasionada por la supresión de ayudas a la agricultura, y la bajada de éstos, debida a la reducción de los aranceles. En particular, en este artículo se analiza el impacto sobre los precios mundiales de la supresión del apoyo interno de la UE a la agricultura comunitaria y la creación de un área de libre comercio agrícola entre la UE y los países de la ribera Sur del Mediterráneo.

Palabras clave: modelos econométricos en la agricultura, mercado agrícola, acuerdos de libre comercio, política comercial UE-PTM, productos agrícolas.

Abstract

The agricultural sector has always been a special case in multilateral trade negotiations and trade agreements, from which it had been generally left out or subjected to differentiated treatment. However, since its inclusion in the Uruguay Round and the Doha Agenda, the homogenisation of agricultural protection systems has become a priority for both developing countries and developed agricultural producers. The EU's Common Agricultural Policy (CAP) tends to distort agricultural trade by applying, among other instruments, export subsidies, guaranteed prices, producer's and income support to European farmers. The price realignment effect of an eventual removal of agricultural domestic support together with agricultural trade liberalization has been addressed in recent researches. These studies point to a possible increase in international agricultural prices due to the elimination of subsidies to agricultural producers. However, tariff removal in those countries protecting its agricultural sector will cause the opposite effect. The aim of this article is to quantify in a robust manner the net effect of this two opposite price movements: the price increase due to the removal of agricultural domestic support; and the price decrease associated with tariff reduction. More precisely, this article analyses the impact on agricultural international prices of EU's agricultural domestic support suppression together with the achievement of a free trade agricultural area between the EU and the countries in the Southern shore of the Mediterranean.

Key words: econometric models in agriculture, agricultural market, free trade agreements, EU-TMC commercial politics, agricultural products.

JEL classification: Q17.

I. INTRODUCCIÓN

DESPUÉS del fracaso de la reunión de Cancún de septiembre de 2003, y el consiguiente retraso en la liberalización comercial multilateral de la agenda de Doha, parece adecuado replantearse un análisis técnico de los posibles efectos de aquellas medidas comerciales que puedan suponer un verdadero avance en las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. En particular, uno de los principales escollos de las negociaciones entre ambos grupos de países consiste en una eventual liberalización de los mercados agrícolas. Los países en desarrollo que disfrutan de ventajas comparativas en la agricultura ven en la liberalización la única vía para mejorar sus balanzas comerciales, mientras que los

países desarrollados han contraído históricamente unos compromisos sociales que les obligan a perpetuar costosos sistemas de producción subvencionada para «... garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de quienes trabajan en la agricultura» (1). Éste es precisamente el fundamento de la PAC en la UE y del sistema de protección agrícola creado en Estados Unidos.

Conviene, además, no olvidar la dimensión política de este tipo de negociaciones, pues los gobiernos de los estados miembros de la UE temen que la pérdida de ayudas ligadas a la PAC se traduzca en una pérdida de apoyo electoral (Sumpsi, 2003). En cualquier caso, como señala García Álvarez-Coque (2003), la UE es un socio comercial mucho más importante para los países terceros mediterráneos (PTM) (2) de lo que éstos lo son para la UE, lo que se traduce en un saldo comercial agrario favorable a la UE. Esto explica, en parte, la asimetría de intereses respecto a la liberalización agrícola existente en la UE y los PTM. Los países de la ribera Sur del Mediterráneo tienen economías fuertemente vinculadas al sector agrícola, mientras que para la economía de la UE la agricultura tiene un peso muy reducido. La dependencia agrícola de los PTM frente a la UE se plasma tanto en la importación de productos continentales (cereales, leche, mantequilla, huevos, azúcar, patatas y soja) como en la exportación de productos de la agricultura mediterránea (tomates, cítricos, flores cortadas, legumbres y aceite, entre otros) (3).

En este contexto, es interesante realizar un escenario plausible de simulación sobre las implicaciones que podría tener la supresión del «apoyo doméstico» de la PAC sobre los precios internacionales de los productos agrícolas sensibles para los PTM (es decir, aquellos en los que son deficitarios frente a la UE). Adicionalmente, la Conferencia de Barcelona de 1995 puso de manifiesto la necesidad de lograr un área de paz y prosperidad compartidas en el Mediterráneo, asegurando el desarrollo sostenible de los PTM. Uno de los instrumentos para alcanzar tal objetivo consiste en la creación de un área de libre comercio euro-mediterránea, de la que por el momento se encuentra excluido el comercio agrícola. No obstante, la firma de acuerdos agrícolas, como el alcanzado en 2003 con Marruecos, y la fuerte presión a favor de una mayor liberalización agrícola, dotan de interés a la simulación de los efectos de incluir la agricultura en el área de libre comercio euro-mediterránea.

Este artículo analiza precisamente la incidencia que tendría la creación de un área de libre comercio agrícola entre la UE y los PTM sobre los precios de importación de los «productos sensibles» para el Sur; es decir, los que suponen la mayor parte de sus importaciones agrícolas (4). Para ello se distinguen dos circunstancias distintas. Primero, los efectos sobre los precios internacionales de una supresión del apoyo interno de la PAC a estos productos. En segundo lugar, se analiza la estructura arancelaria de los productos seleccionados en el comercio bilateral UE-PTM para calibrar el impacto sobre los precios de importación en los PTM de la creación de un área de libre comercio agrícola euro-mediterránea.

La hipotética creación de dicha área de libre comercio agrícola UE-PTM pasa necesariamente por la desarticulación del sistema de ayudas a la producción que incorpora la PAC. En caso contrario, se estaría perpetuando un sistema de *dumping* internacional en un área desprotegida arancelariamente, hecho inaceptable en un acuerdo de este tipo. Aunque a priori cualquier mecanismo de liberalización comercial implicaría una reducción de los precios internacionales, en este caso, por articularse sobre un sistema de subvención directa o indirecta a la producción, el efecto inicial previsible sería el contrario: la supresión del apoyo interno en la UE supondría un incremento en los precios internacionales de los productos que se benefician de estas ayudas. El siguiente paso supone la supresión de las tarifas aduaneras entre ambas áreas, lo que daría lugar a una reducción directa en los precios de los productos agrícolas intercambiados.

En definitiva, el interrogante planteado por este trabajo es la cuantificación del impacto neto. Es decir, ¿cuál de ambos efectos es mayor, el incremento de precios debido a la supresión del apoyo interno o la reducción de precios originada por la eliminación de los aranceles? Para dar respuesta a dicho interrogante, en el artículo se analizan una serie de aspectos relacionados con las importaciones agrícolas de los PTM desde la Unión Europea.

En primer lugar, se han seleccionado los productos objeto de estudio, con una desagregación a cuatro dígitos sobre la codificación COMEXT, analizando tanto sus pesos relativos en el comercio agrícola UE-PTM como su evolución competitiva en los últimos años a partir de un índice de especialización comercial. En segundo lugar, se afronta la especificación de un modelo econométrico capaz de medir el efecto sobre los precios internacionales de la supresión del apoyo interno proporcionado por la PAC. Para ello, fue necesario definir previamente la forma de medir dicho apoyo, optándose por las estimaciones de la OCDE denominadas PSE (*product support estimation*).

En tercer lugar, se dibujan dos escenarios de simulación de la supresión de apoyos internos a partir de las propuestas realizadas por la UE y EE.UU. en 2002. En relación con este apartado, en el anexo también se abordan las condiciones necesarias para alcanzar el objetivo final del estudio, los cambios en los precios bilaterales UE-PTM. Para ello, es necesario responder previamente a las siguientes cuestiones: ¿Puede la UE mantener la producción agrícola sin las ayudas a la producción de la PAC? ¿Cuál sería la cuota de mercado de la UE ante una variación en los precios de su producción? ¿Existe una relación histórica entre el precio y la cuota? En cuarto lugar, se plantean dos aplicaciones directas del modelo para el análisis de los escenarios de supresión del apoyo interno, determinándose cuál es el efecto de reducción de precios en el comercio agrícola UE-PTM en los productos seleccionados. El último apartado recoge los resultados principales de la investigación.

II. SELECCIÓN DE LOS PRODUCTOS IMPLICADOS

El artículo se centra en aquellos productos agrícolas más presentes en las exportaciones de la UE a los PTM. Dado que cada producto tiene características diferenciales de calidad, estacionalidad, grado de intercambio, especialización en el seno de la UE, etcétera, se ha descendido hasta la clasificación a cuatro dígitos del sistema armonizado de la UE para seleccionar los productos que se tendrán finalmente en cuenta (5). Para la selección de los productos relevantes se han considerado los siguientes indicadores:

— Peso sobre el total de las importaciones agrícolas de los PTM desde la Unión Europea.

— Peso sobre el total de las exportaciones agrícolas de la Unión Europea.

— Crecimiento/decrecimiento de las importaciones en los últimos cinco años.

— Índice dinámico del grado de especialización.

En primer lugar, y como marco de referencia e importancia relativa, se analiza el peso del comercio agrícola de la UE con estos países sobre el total del comercio bilateral (cuadro n.º 1), de lo cual se pueden extraer las siguientes consideraciones:

— Marruecos centra en el comercio agrícola con la UE su principal fuente de exportaciones e importaciones. Sus carencias alimentarias dan lugar a que las importaciones de este tipo supongan entre una quinta y una cuarta parte del total de las importaciones procedentes de la UE. Sus exportaciones agrícolas son también las más importantes en términos relativos al total de bienes exportados a la UE bajo cada capítulo arancelario.

CUADRO N.º 1

PROPORCIÓN DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES AGRÍCOLAS DE LOS PTM SOBRE EL TOTAL DEL COMERCIO BILATERAL CON LA UNIÓN EUROPEA
(Porcentaje sobre valor monetario)

	Túnez	*Marruecos*	*Argelia*	*Egipto*	*Turquía*
Importaciones:					
1995	10,6	21,9	0,5	9,3	—
1996	6,4	23,6	0,6	6,3	—
1997	8,7	20,7	0,3	5,5	—
1998	7,3	18,1	0,4	6,9	—
1999	9,0	19,5	0,4	6,8	—
2000	6,6	19,3	0,2	4,6	—
2001	5,3	20,0	0,2	6,3	9,9
Exportaciones:					
1995	5,3	9,5	18,0	6,7	—
1996	2,7	6,4	18,8	6,1	—
1997	4,0	5,3	21,1	6,4	—
1998	3,4	5,3	18,7	6,3	—
1999	3,0	5,7	17,0	4,5	—
2000	3,6	7,6	18,0	5,8	—
2001	2,5	6,7	15,3	6,7	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de COMEXT sobre totales de importación y exportación entre la UE y cada país.

— En el resto de los países considerados, la importancia del capítulo agrícola es muy inferior al caso marroquí, pero mantiene un patrón similar en los casos de Egipto y Túnez.

— Argelia mantiene un patrón muy diferente, siendo el capítulo agrícola claramente residual en cuanto al peso sobre el total importado (en torno al 0,5 por 100) y de considerable importancia en relación con las exportaciones a la UE (en torno al 20 por 100).

Analizando las partidas arancelarias agrícolas, en el cuadro n.º 2 se recogen los aspectos más relevantes de los flujos de este tipo con la UE. Como cabía esperar:

— Los cereales ocupan el lugar más destacado en las compras de los PTM a la UE en el capítulo agrícola, siendo especialmente relevantes las magnitudes observadas en los casos de Túnez y Marruecos

(concentran más del 40 por 100 del comercio agrícola bilateral).

— En el caso de Turquía, el mayor peso se concentra en el capítulo de «grasas animales», mientras que la importación de cereales ocupa un lugar similar a la del azúcar, del 15 y 8 por 100, respectivamente.

— En los casos de Argelia y Egipto, los pesos de las categorías seleccionadas están mucho más equilibrados en su cesta importadora de productos agrícolas de la Unión Europea.

Para confirmar la selección de productos, se ha calculado un índice de especialización habitualmente utilizado en el análisis de los flujos comerciales, definido como:

$$IE = \frac{X_{ij} / X_{i,\ UE}}{X_{UE \rightarrow j} / X_{UE \rightarrow Mundo}}$$

X_{ij}: exportaciones agrícolas del producto *i* por la UE al país *j*.

$X_{i,\ UE}$: exportaciones agrícolas totales del producto *i* por la UE.

$X_{UE \rightarrow j}$: exportaciones agrícolas totales de la UE al país *j*.

$X_{UE \rightarrow Mundo}$: exportaciones agrícolas totales UE al mundo.

En este índice se recoge el grado de concentración de las exportaciones de un determinado producto sobre el conjunto del comercio mundial agrícola de la UE. En los resultados (cuadro n.º 3), se señalan en negrita los capítulos ya seleccionados anteriormente, y se valora el índice de un modo dinámico, estableciendo el crecimiento en los últimos siete años. Sobre los resultados obtenidos cabe destacar algunos datos:

— Los cereales no sólo son los productos más importantes en cuanto a su peso en el comercio agrícola, sino también los de mayor concentración de la importación desde la UE por parte de los PTM. El dato de crecimiento en Marruecos, sin embargo, es moderado en comparación con el resto, hecho lógico al presentar ya las importaciones de cereales de Marruecos una magnitud muy elevada en el conjunto de las importaciones procedentes de la Unión Europea.

CUADRO N.º 2

CAPÍTULOS ARANCELARIOS SELECCIONADOS POR SU IMPORTANCIA ENTRE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PAÍSES TERCEROS MEDITERRÁNEOS
(En porcentaje)

Capítulo arancelario	*Egipto*	*Túnez*	*Marruecos*	*Argelia*	*Turquía*
04.....	23,5	11,1	10,0	27,0	6,2
07.....	7,3	4,3	4,2	—	—
10.....	22,7	31,3	47,5	19,1	14,6
11.....	9,1	—	—	16,5	—
12.....	—	3,2	7,3	—	8,1
15.....	8,4	20,8	16,6	7,5	20,6
17.....	9,5	23,0	—	14,5	9,8
19.....	4,8	—	3,1	—	6,1
20.....	2,2	2,0	—	—	—
Total	**88,9**	**93,8**	**91,9**	**93,6**	**69,3**

04: Productos lácteos, huevos, miel natural y productos grasos de origen animal.
07: Vegetales y ciertas raíces y tubérculos.
10: Cereales.
11: Productos de molturación; malta; almidones; *inulin*; gluten de trigo.
12: Semillas oleaginosas, semillas, plantas industriales o médicas; paja y pienso.
15: Grasas animales o vegetales y ceras animales o vegetales.
17: Azúcar y confecciones de azúcar.
19: Preparados de cereales, harina, almidón o leche y productos de pastelería.
20: Preparados de vegetales, frutas, nueces u otras partes de las plantas.
Fuente: COMEXT, capítulos del 03 al 20. Media de 1998 a 2002.

— Para el capítulo 11, las tasas de especialización indican una caída en aquellos países en los que el peso de las importaciones era mayor (ver cuadro número 2), probablemente porque se esté produciendo un paulatino aumento en el peso de otros capítulos, produciéndose una importación más diversificada.

— Es destacable el crecimiento en la concentración (o especialización) de los azúcares (grupo 17) en países como Marruecos y Argelia, en los que, hasta el momento, el peso de este producto no era relevante sobre el total de las importaciones.

— Las cifras de las grasas animales son poco representativas, al partir de niveles muy pequeños.

En definitiva, a partir del análisis de la estructura de comercio agrícola PTM-UE, los capítulos seleccionados son los siguientes: productos lácteos, huevos, miel natural y productos de origen animal; vegetales, raíces y tubérculos; cereales; productos de molturación, malta, almidones, *inulin* y gluten de trigo; semillas y frutos oleaginosos, granos, semillas y frutas, plantas industriales o médicas, paja y pienso; grasas animales o vegetales, aceites y otros productos intermedios, grasas preparadas y ceras animales

CUADRO N.º 3

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DE LOS ÍNDICES DE ESPECIALIZACIÓN ENTRE 1995 Y 2001

NC	*Contenidos del capítulo*	*Egipto*	*Marruecos*	*Argelia*	*Túnez*
03	Peces, crustáceos y moluscos	11,1	41,5	10,7	-15,1
04	**Productos lácteos, huevos, miel y otros productos animales comestibles**	**11,9**	**26,7**	**17,5**	**-40,2**
05	Otros productos animales	-4,6	14,5	-21,2	88,8
06	Plantas vivas, bulbos, raíces y flores cortadas	17,7	-1,7	300,4	-2,3
07	**Vegetales, raíces y tubérculos comestibles**	**-8,1**	**-16,9**	**1,8**	**3,9**
08	Frutos comestibles, pieles de cítricos y melones	41,4	32,2	71,9	18,0
09	Café, te, mate y especias	10,1	17,8	-1,3	47,3
10	**Cereales**	**45,9**	**6,4**	**19,6**	**55,8**
11	**Productos de molturación, malta, almidones, inulin, gluten de trigo**	**-11,2**	**19,8**	**-34,0**	**18,5**
12	Semillas oleaginosas, semillas, plantas industriales o médicas; paja y pienso	9,2	-4,5	-6,0	-2,2
13	Gomas, resinas y otros extractos vegetales	19,0	25,4	22,4	41,1
14	Otros productos vegetales	—	-10,9	-12,1	8,7
15	**Grasas animales o vegetales y ceras animales o vegetales**	**-7,8**	**-17,3**	**-12,4**	**102,7**
16	Preparados de carne, pescado, crustáceos o moluscos	9,4	39,6	13,5	-4,0
17	**Azúcar y confecciones de azúcar**	**6,7**	**39,0**	**20,1**	**9,0**
18	Coco y sus preparados	7,3	29,2	3,8	42,3
19	Preparados de cereales, harina, almidón o leche, pastelería	4,3	8,6	-8,7	13,8
20	**Preparados de vegetales, frutas, nueces u otras partes de las plantas**	**-11,7**	**10,2**	**2,4**	**32,0**
21	Preparados comestibles varios	11,8	22,8	18,4	10,0

Fuente: Elaboración propia a partir de COMEXT, 1995-2001.

o vegetales; azúcar y preparados de azúcar; preparados de cereales, harina, almidón o leche y productos de pastelería; preparados de vegetales, frutas, nueces u otras partes de las plantas. Como ya se ha comentado, el análisis se ha realizado desagregando cada uno de estos capítulos a cuatro dígitos, aunque la presentación de algunos de los resultados finales se ofrezca para grupos nuevamente agregados.

III. MODELIZACIÓN DEL EFECTO DE REDUCCIÓN DEL APOYO INTERNO EN LA UE SOBRE LOS PRECIOS INTERNACIONALES

Con el objeto de crear un modelo útil para medir la importancia de la ayuda interna de la UE en la determinación de los precios agrícolas internacionales de los productos seleccionados, empleamos un modelo econométrico de ocho ecuaciones independientes. Este apartado está dedicado a citar sus características básicas.

Previamente, no obstante, definiremos la forma de medir la variable explicativa fundamental que será objeto de simulación sobre posibles reducciones o supresiones: el apoyo interno a la producción agrícola en la UE. Para cuantificar la intervención directa de los estados en la formación del precio y las cantidades agrícolas producidas en la UE, la mayor parte de los estudios se inclinan por dos posibles instrumentos: el *Aggregate measurement of support* (AMS), utilizado por la OMC, o el *Producer support estimate* (PSE), calculado por la OCDE. En este artículo se ha empleado la estimación de la OCDE por la mayor desagregación y actualidad de los datos disponibles.

En el período comprendido entre 1986 y 2001 (último año disponible estimado por la OCDE) la reducción del PSE afecta a todas las categorías de productos agrícolas de la UE. En concreto, para las categorías asimilables a los productos que se emplean en este estudio, la bajada media estaría en torno a un 14 por 100, con descensos máximos de más de 22 puntos para el caso del aceite y mínimos de ocho puntos en el caso de los huevos (si bien estos últimos ya soportaban un valor de protección efectiva total muy por debajo del resto). En general, se manifiesta una clara tendencia hacia niveles de PSE en el entorno del 40-45 por 100 (cuadro n.º 4).

Una vez selecionado el PSE para cada producto como la variable sobre la que se simulará una supresión parcial o total, el siguiente paso consiste en definir el modelo a aplicar para la determinación de los precios internacionales. Además del empleo de la

CUADRO N.º 4

PORCENTAJE DE PRODUCCIÓN SUBVENCIONADA (PSE) EN LA UNIÓN EUROPEA PARA CADA CATEGORÍA DE PRODUCTOS (*)

Año	*Trigo*	*Maíz*	*Otros granos*	*Arroz*	*Aceite*	*Azúcar*	*Leche*	*Huevos*
1986.....	54,15	52,3	59,7	53,1	61,9	62,9	62,7	16,2
1987.....	56,47	61,6	66,5	59,6	61,2	62,4	58,3	10,6
1988.....	46,54	43,4	42,4	53,7	52,6	55,1	50,9	14,1
1989.....	26,25	38,0	29,7	55,8	59,3	36,2	49,1	19,8
1990.....	38,52	50,2	46,6	57,0	63,7	45,2	62,4	6,5
1991.....	56,87	52,8	52,3	54,0	61,9	55,2	59,2	7,3
1992.....	46,09	53,9	53,8	59,1	51,7	63,5	59,3	10,1
1993.....	52,30	46,1	63,4	59,1	48,3	55,2	58,6	10,0
1994.....	51,37	41,3	67,5	58,2	40,4	60,4	57,3	-0,3
1995.....	44,13	44,9	58,6	47,7	44,1	42,4	54,4	12,8
1996.....	29,96	28,9	42,5	25,9	42,4	46,5	52,0	9,2
1997.....	36,00	32,8	48,5	29,1	38,2	47,8	50,6	3,6
1998.....	48,57	40,4	65,5	25,3	36,7	53,8	57,5	12,4
1999.....	54,75	42,7	62,4	16,3	34,5	59,6	50,9	17,4
2000.....	46,25	40,6	49,6	11,2	41,8	50,3	42,5	6,2
2001.....	43,47	36,6	50,3	43,4	39,5	46,1	39,8	8,2

(*) Como ya se ha comentado, se emplean distintas nomenclaturas y, en el caso de la OCDE, la desagregación proporcionada es la referida en este cuadro, haciéndose posteriormente un ejercicio de homogeneización de estas categorías con las de COMEXT.
Fuente: OECD, *Agricultural Databases 2002* y elaboración propia.

variable PSE, se justifica sucintamente a continuación la utilización de los precios de los productos en la UE y una variable de ciclo-volatilidad.

En el esquema de determinación del precio internacional de cada producto, queda de manifiesto la importancia de los precios agrícolas de la UE como determinantes de la evolución del agregado mundial, por lo que dicha variable debe necesariamente ser incluida en la especificación del precio de cada producto concreto. En algunos estudios es frecuente encontrar, como referente para la generación de las expectativas de precios mundiales, un compuesto de los distintos regímenes de precios de intervención por cuota establecidos en los diferentes países de la UE, más cuando la cuota de exportaciones mundiales de la Comunidad representa un porcentaje elevado, como ocurre para casi todos los productos que se han seleccionado en este estudio (Poonyth *et al.*, 2000; Frandsen *et al.*, 2003).

Además, parece conveniente realizar un tratamiento previo de la volatilidad en los precios internacionales de las materias primas, problema profusamente tratado en la literatura (Nordstrom, 2001; Chatrath *et al.*, 2002; Lence y Hayes, 2002). La alta volatilidad en los precios de los productos agrícolas, ligados a las circunstancias metereológicas, el barbecho y la rotación de cultivos, etc., deben tratarse de un modo específico para modelizar correctamente los efectos estructurales del resto de las variables determinantes de los precios internacionales. Algunos trabajos dedicados a la predicción de los precios agrícolas en el marco de los contratos de futuros financieros han optado por el empleo de modelos ARCH (6) para introducir la volatilidad como una componente explicativa más en la formación del precio. Aun cuando este tipo de modelos es probablemente el más deseable desde el punto de vista del rigor econométrico, tan sólo es posible su utilización cuando la muestra es muy amplia (datos mensuales o diarios). Dado que las estimaciones del PSE son anuales, hemos decidido utilizar alternativamente como variable explicativa de la volatilidad el efecto cíclico-tendencial a partir de la determinación de dicha componente mediante un alisado tipo Hodrick-Prescott (1997) (7).

Aplicando este filtro, obtenemos una serie con un doble sentido econométrico para nuestro objetivo empírico. En primer lugar, la serie alisada resultante es una buena estimación de la volatilidad de los precios, asociada fundamentalmente a cambios climatológicos bruscos o a la concurrencia de múltiples operadores en el mercado agrícola (Huang, 2000). En segundo término, en todos los modelos al uso (tanto teóricos como empíricos) se asume una componente tendencial creciente en la evolución de los

precios que, en función de la estrategia de modelización elegida, se recoge a partir del crecimiento de la renta per cápita, del crecimiento del consumo mundial, de una variable de tendencia lineal o de un modelo autorregresivo de orden inferior (1 ó 2). En este artículo, la estimación de esta componente tendencial corregida de volatilidad es un instrumento más riguroso de medición de dicho crecimiento secular, tal y como lo demuestran los resultados obtenidos.

El modelo elegido para determinar la influencia del PSE en la generación de los precios internacionales es un modelo de equilibrio parcial simple, asumiendo que los productos intercambiados son perfectamente competitivos en los agregados geográficos considerados (UE y mundo). Somos conscientes de los efectos limitadores de este supuesto, en concreto al no tener en cuenta de forma explícita los distintos costes de transporte que asumen la UE y el resto del mundo en su comercio internacional. Aun así, en algunos estudios similares en los que se introduce esta variable se incluye como común a todos los países cuando se habla de comercio mundial, como es nuestro caso (Hoekman *et al*., 2002), por lo que consideramos que podemos prescindir de ella sin alterar significativamente los resultados. En todo caso, estos costes no sufrirían cambios ante un desarme del soporte interno actual, ya que son ventajas relativas perdurables en el escenario de simulación propuesto, fruto de la existencia de redes comerciales, de vínculos tradicionales o de la cercanía geográfica, entre otras causas.

Llegados a este punto, el esquema propuesto para la caracterización de cada precio internacional tratado es el siguiente:

$$Log\,(P_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1\, log\,(PSE_{it}) + \alpha_2\, log\,(EUP_{it}) +$$

$$+ \alpha_3\, HPP_{it} + \varepsilon_{it}$$

Donde el logaritmo del precio internacional del producto *i* (P_{it}) queda caracterizado en función del logaritmo de *product support estimate* de ese producto (PSE_{it}), del logaritmo del precio de exportación de la UE de ese producto (EUP_{it}), de la serie filtrada estimada mediante la función de Hodrick-Prescott (HPP_{it}) y de una perturbación esférica (ε_{it}), modificados cada uno de ellos por la correspondiente elasticidad estimada (α_j). En determinados casos, se encontró algún punto atípico en la muestra común disponible (1986-2001) (8) que fue debidamente corregido con la inclusión de una variable ficticia (*FIC*), estadísticamente significativa.

Este esquema es congruente con el marco teórico de equilibrio entre demanda y oferta habitualmente utilizado por otros autores (Hoekman *et al.*, 2002) para la identificación de los precios internacionales, en el que la propuesta es:

$$p_w^e = \left[\frac{\sum \dfrac{a_c}{(1 + t_c)\,(1 + \tau_c)\, s_c^{\lambda^d}}}{\sum \dfrac{b_c s_c^{\lambda^s}}{(1 + \tau_c)^{\varepsilon^d}}} \right]^{\sqrt{(\varepsilon^s + \varepsilon^d)}}$$

donde se incluyen los costes de transporte τ_c y unas constantes, a_c y b_c, que recogerían los componentes de tamaño de mercado, renta per cápita, tendencia y volatilidad. En nuestro caso, entendiendo el papel fundamental que juega la volatilidad en estos mercados, ésta se ha modelizado de un modo más conveniente a partir del citado filtro de Hodrick- Prescott, desgajándola de los términos constantes. Una segunda diferencia fundamental de este modelo teórico frente a los ya citados se refiere a la inclusión de la variable «precios en la UE», para recoger las características específicas de este mercado intervenido y su incidencia en la formación de los precios internacionales.

En cuanto a los valores de los aranceles aduaneros t_c, no son objeto de modificación en esta fase del estudio, donde no se baraja dicha posibilidad en los escenarios de simulación como norma generalizada, sino sólo en el marco de un desarme con los PTM. En una fase posterior, dichos aranceles se estiman de una forma precisa, que permite descontarlos directamente como porcentaje del precio final pagado en los países de destino de las exportaciones en el marco de un área de libre comercio euro-mediterránea, no generalizable al resto de los países del mundo. En definitiva, estos valores permanecen constantes (sin cambios respecto de la situación actual) en esta fase del estudio, no siendo necesario diferenciarlos en la especificación.

Finalmente, la estimación logarítimica determina un esquema lineal de esta ecuación a la que son aplicables los mínimos cuadros ordinarios para la determinación de los parámetros-elasticidades, cuyos resultados se muestran en el cuadro n.º 5. Examinando estos resultados, se pueden realizar los siguientes comentarios:

— Los modelos obtenidos presentan un grado de ajuste elevado. En casi todos los casos, todas

CUADRO N.º 5

PARÁMETROS (ELASTICIDADES) DEL PRECIO INTERNACIONAL SEGÚN VARIABLE

Código COMEXT	*Producto*	*Constante*	*EUP*	*PSE*	*HPP*	*FIC*	R^2	*DW (*)*	*PEAM (*)*
10	Avena	0,72	1,02	-0,49	0,06	-0,36	0,91	2,03	5,7
		(0,97)	(0,17)	(0,014)	(0,014)	(0,13)			
10	Cebada	2,05	0,93	-0,15	-0,10	—	0,92	1,53	3,3
		(0,44)	(0,11)	(0,07)	(0,03)	—			
10	Maíz.....	2,21	0,57	-0,61	0,34	—	0,95	1,91	1,6
		(0,68)	(0,09)	(0,05)	(0,34)	—			
10-11	Trigo	4,43	1,10	-0,22	-1,49	0,09	0,97	1,81	1,8
		(0,84)	(0,15)	(0,05)	(0,49)	(0,02)			
15	Aceite de soja.....	-1,75	0,92	-0,04	0,55	-0,07	0,99	1,75	1,6
		(0,66)	(0,07)	(0,02)	(0,25)	(0,03)			
17	Azúcar	2,79	0,28	-0,38	0,04	—	0,87	2,00	5,4
		(0,78)	(0,11)	(0,13)	(0,001)	—			
04	Huevos.....	1,08	0,71	-0,01	0,001	—	0,97	2,11	1,7
		(0,30)	(0,08)	(0,02)	(0,001)				
04	Leche y mantequilla.....	-0,32	0,77	-0,12	0,48	—	0,99	1,66	1,7
		(0,15)	(0,06)	(0,06)	(0,06)	—			

(*) DW: valor del estadístico Durbin Watson. PEAM: porcentaje de error absoluto medio.

las variables son significativas a la hora de determinar cambios en la evolución de los precios internacionales, a excepción del PSE en el caso de los huevos, debido al escaso margen de protección existente en la UE (en un promedio inferior al 15 por 100 y con una reducción hasta el 8 por 100 en la actualidad).

— Como era de esperar, los modelos confirman la elasticidad negativa de los precios internacionales respecto al apoyo a la producción en la UE, siendo especialmente ajustados a la media en el caso de los cereales, y con un mayor margen de variación tanto para el azúcar como para la leche.

— Los valores de la elasticidad de los cereales ante cambios en el PSE son especialmente relevantes para el precio mundial final (-0,49 en la avena, -0,15 en la cebada y -0,22 en el trigo), tanto por la cuantía de los mismos como por su importancia en el área de exportaciones comunitarias hacia los países en desarrollo. Como cabía esperar, para el caso del azúcar es también muy relevante (-0,38), ya que la UE representa el 20 por 100 de las exportaciones mundiales.

— Técnicamente, cabe recalcar nuevamente la corrección de los habituales problemas de autocorrelación en este tipo de modelos a partir de la inclusión del filtro de Hodrick-Prescott (9).

IV. SIMULACIÓN DE ESCENARIOS DE SUPRESIÓN PARCIAL DE LA AYUDA INTERNA Y SUS EFECTOS SOBRE LOS PRECIOS INTERNACIONALES

A pesar de que las posibilidades de aplicación de las diferentes propuestas realizadas hasta el momento cambian continuamente por la acción de los grupos de presión agrícolas, en este apartado tomamos como escenarios cuantificables las manifestaciones realizadas por la UE y los EE.UU. durante 2002 respecto a los compromisos en la OMC, que se citan literalmente. El escenario basado en la propuesta de la UE de diciembre de 2002 es, literalmente, el siguiente:

> La UE se compromete a realizar reducciones adicionales sustanciales en el apoyo doméstico que distorsiona el comercio. La Comisión propone una reducción del 55 por 100 en la «Medida Agregada de Apoyo» (AMS) a partir del nivel de compromisos asumidos en la última ronda de negociaciones.

El escenario basado en la propuesta de EE.UU. de julio de 2002 es, también literalmente:

> El objetivo [de reducción] se alcanza mediante una formula específica —reducción del apoyo que distorsiona el comercio al 5 por 100 del valor total de la producción agrícola de un país en un período de 5 años.

Aplicando directamente las elasticidades frente al PSE estimadas en el apartado anterior, se puede

CUADRO N.º 6

SIMULACIÓN DE LOS ESCENARIOS SOBRE SIETE CATEGORÍAS BÁSICAS DE PRODUCTOS

GRUPO COMEXT	*PRODUCTO*	*PSE 2001*	*NUEVO PSE (DESPUÉS DE LA REBAJA)*		*PRECIO 2001 (INDICE FAO)*	*INCREMENTO PRECIO POR ESCENARIO (porcentaje)*	
			Escenario UE	*Escenario EE.UU.*		*Escenario UE*	*Escenario EE.UU.*
100	Avena.....	50,3	22,6	5,0	27,2	7,5	8,3
1003	Cebada	50,3	22,6	5,0	11,8	10,5	10,8
10	Maíz.....	36,6	16,5	5,0	11,3	19,7	22,2
1001-1101	Trigo.....	43,47	19,6	5,0	12,8	10,5	11,0
1507	Aceite de soja.....	39,5	17,8	5,0	34,3	3,1	3,1
1701	Azúcar	46,1	20,7	5,0	24,6	6,9	7,5
0402-0405	Leche y mantequilla....	39,8	17,9	5,0	64,7	1,8	1,9

Fuente: Elaboración propia.

valorar el efecto que cada uno de estos dos escenarios tendría sobre los precios mundiales. En el cuadro número 6 se exponen los resultados de esta simulación para las grandes categorías de productos que conforman los datos agregados de la OCDE sobre la protección a la producción comunitaria.

Como se aprecia en el cuadro n.º 6, no existen grandes diferencias entre las propuestas realizadas por la UE y los EE.UU. en cuanto a los efectos finales de incremento de los precios internacionales. De las categorías consideradas en la simulación, son especialmente relevantes las variaciones que afectan a los cereales, recogiéndose un fuerte aumento de precio en el maíz (en torno al 20 por 100) y en el trigo y la cebada (por encima del 10 por 100). El aumento en los precios del resto de productos recogidos en el cuadro n.º 6 no es mayor que el que puede darse de un año a otro por otras causas, por lo que sus mercados no sufrirían un efecto importante de esta reducción del *producer support estimate*.

En cualquiera de los dos escenarios en que nos situemos, la propuesta europea o la estadounidense, parece lógico plantearse si la UE podría mantener la producción agrícola sin las ayudas a la producción otorgadas por la PAC. Si la producción agrícola europea no fuese viable sin la PAC, habría que contemplar una alteración en la oferta disponible de productos agrícolas para la exportación por parte de la UE. Esta alteración (supuestamente un descenso de la oferta de exportaciones agrícolas europeas) afectaría nuevamente a los precios internacionales. En el anexo se documenta la viabilidad de la producción comunitaria incluso con esta supresión de ayudas, por lo que el esquema del estudio no precisa ser modificado por dicha eventualidad.

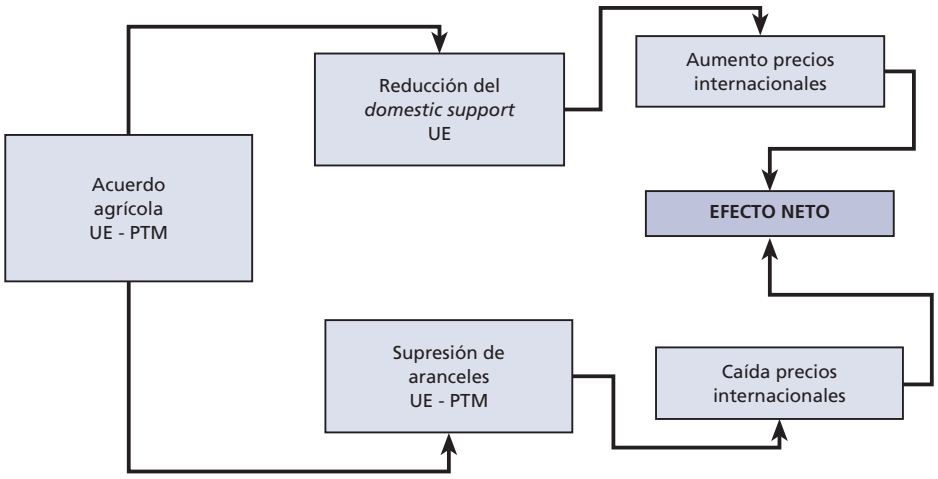
V. CAMBIOS EN LOS PRECIOS BILATERALES UE-PTM POR LA SUPRESIÓN SIMULTÁNEA DEL APOYO INTERNO Y LOS ARANCELES AGRÍCOLAS

En este apartado se aplica el análisis precedente a la extensión a la agricultura del área de libre comercio euro-mediterránea, estudiándose las implicaciones sobre el precio final bilateral entre la UE y los PTM para los productos seleccionados. Por supuesto, se supone que se cumplen los requisitos para que exista comercio entre ambas áreas. En concreto, se asume que la supresión de las ayudas internas en la UE permitiría mantener la producción actual de los productos seleccionados casi inalterada (anexo). También se asume que los cambios en los precios no producirían modificaciones extraordinarias en la cuota de mercado global de la UE en los PTM, pues la historia nos muestra que con alteraciones en los precios incluso mayores a las aquí analizadas no se han producido grandes modificaciones en dicha cuota, que se comportaría como una normal estadística (10).

En este marco conceptual, analizamos primero el efecto que tendría sobre los precios bilaterales una supresión de los aranceles UE-PTM, cuantificando las tarifas aduaneras como valor proporcional al precio final del comercio. En segundo lugar, se incorpora a la bajada de precios motivada por la supresión arancelaria el incremento en los precios internacionales por supresión del apoyo interno en la UE, ya analizado. Se obtiene así el efecto neto en los precios finales del comercio agrícola UE-PTM para los productos seleccionados (gráfico 1).

Por tanto, la primera pregunta que se plantea es: ¿Cuál es el efecto de reducción de precios UE-PTM ante la supresión de los aranceles agrícolas de los

GRÁFICO 1
ESQUEMA, HIPÓTESIS Y RESTRICCIONES DEL «EFECTO PRECIOS»



Hipótesis:
La eliminación de las ayudas internas a la producción en la UE no elimina la producción comunitaria, sino que da lugar a una reducción de los beneficios de los grandes productores actuales (beneficiados por una política de compensación de rentas focalizada en los pequeños agricultores que hoy les permite un abultado margen de explotación). Esta reducción de beneficios queda marginalmente compensada por la absorción de la cuota actual de los pequeños productores, que desaparecen del mercado por no ser competitivos. En definitiva, se asume que los grandes productores son eficientes y el *domestic support* simplemente infla su beneficio, mientras que los pequeños productores europeos son ineficientes y sólo pueden subsistir gracias las ayudas.

PTM? La cuantificación de la protección comercial se ciñe exclusivamente al arancel efectivamente aplicado, es decir, el arancel MFN (nación más favorecida) registrado en la base de datos TRAINS de la UNCTAD. Sin embargo, la estructura de protección comercial de un país o área geográfica incorpora una amplia variedad de instrumentos arancelarios y no arancelarios. Incluso si atendemos únicamente al plano arancelario, la mera observación del arancel promedio aporta sólo una visión parcial de la protección arancelaria real. Debemos realizar, por tanto, algunas matizaciones preliminares para la correcta interpretación de los resultados ofrecidos.

En primer lugar, a pesar de la voluntad suscrita en 1994 de sustituir la protección no arancelaria por un sistema arancelario, los logros son menores de lo previsto. Henson y Loader (2001) han ilustrado el efecto sobre la capacidad exportadora agrícola de un país de las barreras no arancelarias vigentes en la UE. Los datos, resumidos en el cuadro n.º 7, muestran que las medidas de seguridad y estándares (SPS) y otros requerimientos técnicos alcanzan el primer y segundo puesto entre las limitaciones a la capacidad exportadora. Así pues, un escenario real de desarme comercial exigiría avances sustanciales en esta materia, y no sólo la reducción arancelaria.

En segundo lugar, el nivel de protección arancelaria considerado en las negociaciones de desarme comercial suele ser el arancel consolidado (*Bound Tariff*), determinado inicialmente en el marco del Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay tras la arancelización de las barreras no arancelarias. Existe un consenso generalizado sobre la sobrevaloración de las *Bound Tariffs* respecto a los aranceles efectivamente aplicados (Walkenhorst y Dihel, 2002; Abbot y Morse, 1999; Francois, 1999). Por ello, entendemos que el planteamiento de escenarios en función de

CUADRO N.º 7

FACTORES QUE AFECTAN A LA CAPACIDAD EXPORTADORA DE UN PAÍS

Puesto	*Barrera*	*Puntuación (*)*
1	Requerimientos SPS	2,1
2	Otros requerimientos técnicos	2,8
3	Transporte y otros costes directos	2,8
4	Tarifas	3,3
5	Restricciones cuantitativas	3,8

(*) Escala entre: 1, Impedimento muy significativo, y 5, Impedimento escasamente significativo.
Fuente: Datos de OCDE (2001), basados en Henson y Loader (2001).

CUADRO N.º 8

ARANCEL MFN PROMEDIO PONDERADO PARA CADA PAÍS/CATEGORÍA HS (CUATRO DÍGITOS)

CATEGORÍA HS (CUATRO DÍGITOS)	*PRODUCTO*	*PAÍS*	*ARANCEL PROMEDIO PONDERADO (PORCENTAJE)*		
			Medio	*Mínimo*	*Máximo*
0402	Leche y nata	Argelia	5,0	5,0	5,0
		Egipto	11,9	1,1	28,0
		Marruecos	107,4	57,3	115,0
		Túnez	15,0	15,0	15,0
		Turquía	130,0	130,0	130,0
0405	Mantequilla y otras grasas lácteas	Argelia	11,5	7,4	15,6
		Egipto (*)	35,5	34,5	36,5
		Marruecos	28,4	28,4	28,4
		Túnez	31,0	31,0	31,0
		Turquía	71,0	71,0	71,0
0701	Patatas, frescas o congeladas	Argelia	15,4	15,4	15,4
		Egipto	6,0	6,0	6,0
		Marruecos	40,0	40,0	40,0
		Túnez	19,1	19,1	19,1
		Turquía	22,0	22,0	22,0
1001	Trigo	Argelia	6,90	0,00	5,00
		Egipto	1,00	1,00	1,00
		Marruecos	30,10	25,00	54,50
		Túnez	18,97	18,97	18,97
		Turquía	27,45	0,00	54,90
1003	Cebada	Argelia	7,5	0,0	15,0
		Egipto	5,0	5,0	5,0
		Marruecos	24,9	25,0	37,0
		Túnez	17,0	17,0	17,0
		Turquía	42,5	0,0	85,0
1101	Harina de trigo	Argelia	40,0	40,0	40,0
		Egipto	5,0	5,0	5,0
		Marruecos	69,5	66,0	73,0
		Túnez (*)	49,1	48,3	50,0
		Turquía	82,0	82,0	82,0
1507	Aceite de soja	Argelia	6,2	6,2	6,2
		Egipto	9,9	1,0	20,0
		Marruecos	25,0	25,0	25,0
		Túnez	15,0	15,0	15,0
		Turquía	12,0	12,0	12,0
1701	Azúcar y sucrosa	Argelia	23,9	23,9	23,9
		Egipto	9,0	8,0	10,0
		Marruecos	36,7	25,1	46,9
		Túnez	23,0	15,0	31,1
		Turquía	113,4	40,6	142,5
2008	Preparados comestibles de frutas, nueces u otras partes de las plantas	Argelia	40,0	40,0	40,0
		Egipto	40,0	40,0	40,0
		Marruecos	50,0	50,0	50,0
		Túnez	43,0	43,0	43,0
		Turquía	64,4	62,0	65,0

(*) Datos obtenidos como promedio del resto de países para esa misma categoría de producto.

CUADRO N.º 9

REDUCCIÓN PROMEDIO PONDERADA DEL PRECIO BILATERAL UE-PTM5 DE INTERCAMBIO AGRÍCOLA: ARANCEL MFN PROMEDIO PARA EL CONJUNTO PTM5 EN CADA CATEGORÍA HS (4)

CÓDIGO COMEXT	*PRODUCTO*	*ARANCEL PROMEDIO PONDERADO (PORCENTAJE)*		
		Medio	*Mínimo*	*Máximo*
0402	Leche y nata	10,7	8,4	12,5
0405	Mantequilla y otras grasas lácteas	34,0	33,3	34,7
0701	Patatas, frescas o congeladas	16,7	16,7	16,7
1001	Trigo	17,3	11,4	26,0
1003	Cebada	18,0	15,5	25,8
1101	Harina de trigo	13,0	13,0	13,0
1507	Aceite de soja	16,0	14,5	17,7
1701	Azúcar y sucrosa	21,0	19,3	22,4
2008	Preparados comestibles de frutas, nueces u otras partes de las plantas	47,6	47,0	47,8

CUADRO N.º 10

REDUCCIÓN DEL PRECIO MUNDIAL DE INTERCAMBIOS AGRÍCOLAS: ARANCEL MFN PROMEDIO PONDERADO SEGÚN LA IMPORTANCIA DE LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES UE-PTM5 EN EL TOTAL DE COMERCIO MUNDIAL

CÓDIGO COMEXT	*PRODUCTO*	*ARANCEL PROMEDIO PONDERADO (PORCENTAJE)*		
		Medio	*Mínimo*	*Máximo*
0402	Leche y nata	0,2	0,1	0,2
0405	Mantequilla y otras grasas lácteas	0,5	0,5	0,5
0701	Patatas, frescas o congeladas	1,0	1,0	1,0
1001	Trigo	0,8	0,6	1,3
1003	Cebada	1,3	1,1	1,8
1101	Harina de trigo	0,1	0,1	0,1
1507	Aceite de soja	0,9	0,9	1,0
1701	Azúcar y sucrosa	0,6	0,6	0,7
2008	Preparados comestibles de frutas, nueces u otras partes de las plantas	0,1	0,1	0,1

CUADRO N.º 11

REDUCCIÓN FINAL DE PRECIOS EN EL COMERCIO UE-PTM (Porcentajes)

CÓDIGO COMEXT		*ESCENARIO UE*			*ESCENARIO EE.UU.*		
		Medio	*Mínimo*	*Máximo*	*Medio*	*Mínimo*	*Máximo*
0402	Leche y nata	-8,9	-6,6	-10,7	-8,8	-6,5	-10,6
0405	Mantequilla y otras grasas lácteas	-32,2	-31,5	-32,9	-32,1	-31,4	-32,8
0701	Patatas, frescas o congeladas	-8,4	-8,4	-8,4	-8,0	-8,0	-8,0
1001	Trigo	-6,8	-0,9	-15,5	-6,3	-0,4	-15,0
1003	Cebada	-7,5	-5,0	-15,3	-7,2	-4,7	-15,0
1101	Harina de trigo	-2,5	-2,5	-2,5	-2,0	-2,0	-2,0
1507	Aceite de soja	-12,9	-11,4	-14,6	-12,9	-11,4	-14,6
1701	Azúcar y sucrosa	-14,1	-12,4	-15,5	-13,5	-11,8	-14,9
2008	Preparados comestibles de frutas, nueces u otras partes de las plantas	-40,7	-40,1	-40,9	-40,1	-39,5	-40,3

las *Bound Tariffs*, en lugar de considerar los aranceles efectivamente aplicados, restaría valor empírico a las conclusiones, generando una sobrestimación empírica de los efectos derivados de una eventual liberalización (Bouët y Le Cacheux, 2002).

Finalmente, debe advertirse que los datos utilizados para cuantificar la protección arancelaria efectivamente aplicada se refieren a cálculos promedio sobre la tarifa *ad valorem* para cada país y/o línea de producto. Este tipo de cálculo promedio presenta defectos importantes, ya que no considera aspectos cualitativos claves para valorar el nivel real de las barreras comerciales. Primero, no refleja la presencia de crestas en la estructura arancelaria. Una cresta se define como un arancel atípicamente elevado, esto es, superior a un determinado nivel, que habitualmente se considera en torno al 15-20 por 100 (*ad valorem*). Las crestas arancelarias siguen presentes en los mercados agroalimentarios mundiales, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, si bien su nivel es sensiblemente más elevado en los países desarrollados (Fernández Salido, 2002). Además, los mercados agroalimentarios siguen siendo los más afectados por la presencia de crestas arancelarias, que pueden llegar a ser prohibitivas (IMF y World Bank, 2002). Estas «megatarifas» han sido cuantificadas (Hoekman *et al.*, 2002; Gibson *et al.*, 2001), y su presencia impide que las negociaciones basadas en la aplicación de fórmulas habituales sean efectivas cuando se aplican sobre niveles de partida tan elevados. Segundo, el promedio arancelario, al no acompañarse de una medida de dispersión, no revela la heterogeneidad del esquema de protección; es decir, la aplicación selectiva, dentro de una misma línea arancelaria global, de distintos escalones arancelarios para proteger en mayor medida aquellos productos más expuestos a las importaciones. Por razones análogas a lo anterior, el promedio tarifario no captura la progresividad del sistema arancelario, es decir, la tendencia a gravar con mayores aranceles los productos de mayor valor añadido.

La estimación del arancel MFN promedio para cada categoría de producto se ha realizado a partir de los últimos datos anuales disponibles en junio de 2003 en la base TRAINS de la UNCTAD (generalmente datos referidos a 1998, 1999 y 2000 según el país y el producto). Para cada categoría de producto se han considerado los aranceles efectivamente aplicados en cada una de las subcategorías correspondientes analizadas a seis dígitos. El cálculo del arancel para la categoría a cuatro dígitos se ha obtenido como promedio ponderado de los aranceles aplicados en las subcategorías en función de la importancia de cada subcategoría en las importaciones de cada uno de los países (con datos de importaciones mundiales referidos al año 2000); dado que el arancel puede ser diferente para las distintas subcategorías, para cada producto se ofrece información sobre el arancel promedio máximo, medio y mínimo. Los resultados se presentan en el cuadro n.º 8.

A partir de los aranceles promedio anteriormente calculados, se ha computado el arancel promedio ponderado para el conjunto de los cinco PTM seleccionados, considerando para la ponderación la importancia relativa de cada producto en las relaciones bilaterales de la UE con cada país por línea de producto. El resultado (cuadro n.º 9) dibuja el escenario de reducción de precios en el intercambio bilateral entre la UE y el conjunto de países considerados en caso de una reducción arancelaria que abarcase la totalidad del arancel MFN vigente en cada línea de producto.

Adicionalmente, considerando la importancia del comercio bilateral UE-PTM5 en el conjunto de intercambios mundiales de cada uno de estos productos, puede computarse el efecto que tendría la desaparición de estos aranceles sobre los precios mundiales, y no sólo sobre los bilaterales. Al realizar este último ejercicio, se está suponiendo que no se producen ajustes en las corrientes de oferta y/o demanda que impliquen cambios en la cuota de mercado que cada nación tiene en el comercio mundial. Como no podía ser de otro modo, el escaso peso del comercio de los PTM5 hace que la eliminación de sus aranceles dé lugar a una reducción muy pequeña de los precios de los productos agrícolas aquí seleccionados en el comercio mundial (cuadro n.º10).

Finalmente, una vez estimadas las reducciones de precios que se podrían deducir de la eliminación de los aranceles, los precios finales que afrontarían los PTM en sus relaciones con la UE serían el resultado de incorporar a las caídas recogidas en el cuadro n.º 9 los aumentos en los precios internacionales globales expuestos en el cuadro n.º 6, de donde se obtendrían los resultados recogidos en el cuadro n.º 11.

VI. CONCLUSIONES

Los principales resultados de esta investigación se centran en la cuantificación de un doble efecto sobre los precios internacionales de los productos agrícolas considerados: por un lado, el incremento de precios derivado de la supresión del apoyo interno

a la producción en la UE; por otro, la caída en los precios UE-PTM causada por un eventual acuerdo de libre comercio entre ambas áreas que incluya los productos seleccionados. Como condición necesaria para la traslación de estos efectos sobre los precios, se ha estudiado el comportamiento de la cuota mundial de la UE en el comercio mundial para demostrar su independencia de los precios en el extenso período analizado. También se ha analizado la posibilidad de mantener la producción en la UE a pesar de la supresión del soporte interno, concluyendo que la reducción de los productores más ineficientes supondría una merma muy pequeña en el total del producto comunitario si el resto de productores estuviera dispuesto a asumir una caída en su beneficio actual, artificialmente inflado por el apoyo a la producción recibido.

Los resultados obtenidos indican que las subidas ocasionadas por la eliminación del apoyo interno en la UE son perfectamente asumibles en el marco de las fuertes fluctuaciones interanuales que ya sufren estos precios. Los productos considerados se moverían en dos grupos: el de los cereales y el azúcar, con subidas en un rango de entre el 7 y el 10 por 100, a excepción del maíz, con una subida importante del casi el 20 por 100; y un segundo grupo de subidas muy pequeñas, entre los que estarían el aceite de soja, la leche y la mantequilla, y los huevos. Los resultados no varían ostensiblemente entre las propuestas de reducción de las distorsiones internas de la Unión Europea o de los Estados Unidos.

Por el contrario, la estimación de la bajada de precios en la relación UE-PTM sí recoge valores importantes ante la desaparición de los aranceles agrícolas entre ambas riberas del Mediterráneo. Este hecho es especialmente importante para el caso de las mantequillas y los preparados de frutas, donde los aranceles actuales estarían por encima del 30 y del 40 por 100, respectivamente. Para el resto de los productos considerados, se obtienen caídas de precios superiores al 15 por 100 en casi todos los casos, a excepción de la leche y el trigo, para los cuales las caídas estarían próximas al 10 por 100. El efecto total de estas caídas sobre los precios internacionales totales sería despreciable, dado al escaso peso de estos países en el comercio agrícola mundial. El saldo final del efecto conjunto de subida y bajada estimados depara resultados similares a los ya comentados para el caso del arancel, dada la escasa incidencia de la subida de los precios internacionales por eliminación del soporte interno en relación con la importante caída en los precios causada por la supresión de los aranceles.

NOTAS

(*) La presente investigación se inscribe en un proyecto financiado por la red FEMISE (Comisión Europea). No obstante, las opiniones aquí expuestas son responsabilidad exclusiva de los autores, y no coinciden necesariamente con las de FEMISE o las de la Comisión Europea.

(1) Artículo 33.1.b) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

(2) Los países de la ribera Sur del Mediterráneo, en la jerga de Bruselas.

(3) Ambas partidas de productos suponen más del 90 por 100 del comercio agrícola entre la UE y los países terceros mediterráneos.

(4) En ARCE y ESCRIBANO (2001) se puede encontrar un análisis de los efectos de la liberalización por parte de la UE de las importaciones de productos agrícolas mediterráneos procedentes de los países terceros mediterráneos.

(5) A lo largo de este documento se utilizan distintas bases de datos (COMEXT, OCDE, FAOSTAT, COMTRADE, estadísticas nacionales, ...). A veces las equivalencias de códigos son difíciles de determinar, sobre todo cuando el grado de desagregación es distinto. Por ello, se ha establecido la equivalencia del código COMEXT para identificar los tipos de producto, aunque los datos provengan de distintas bases. En ocasiones, ha habido que asimilar distintas categorías porque la información, por ejemplo de la OCDE, no cubría la desagregación requerida.

(6) Específicamente diseñados para modelizar la varianza (volatilidad) de una determinada variable con un fuerte componente aleatorio (ver ENGLE, 1982).

(7) Técnicamente, la propuesta de alisado de estos autores se plantea como un filtro lineal sobre la serie original que recoge la componente tendencial a largo plazo a partir de una función objetivo que minimiza la varianza en la diferencia entre la serie original y_t y la alisada s_t, con una restricción sobre la primera diferencia de la serie objetivo a partir de un alisado más o menos lineal en función del lambda elegido:

$$min. \sum_{t=1}^{T} (y_t - s_t) + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(s_{t+1} - s_t)\,(s_t - s_{t-1})]^2$$

(8) La estimación de la serie alisada por el procedimiento de Hodrick-Prescott se realiza con las observaciones disponibles desde 1961 hasta 2001.

(9) Cabe también interrogarse sobre las posibles correlaciones existentes entre las variables incluidas. Es evidente que plantear escenarios en los que se produzcan movimientos en alguna de ellas, *ceteris paribus*, podría ir contra la lógica de sus estrechas relaciones. Sin embargo, econométricamente queda descartada la presencia de multicolinealidad entre las series planteadas como explicativas que, como máximo, presentan una correlación de 0,4 puntos, hecho fácilmente presumible por el corto rango de datos disponibles (1986-2001). En cualquier caso, tanto la significatividad individual de las variables presentadas en las regresiones como el alto valor del ajuste obtenido nos permiten descartar la presencia de las distorsiones habituales debidas a la presencia de multicolinealidad.

(10) Cabría considerar que, en la nueva situación, los cambios en los precios se producirían además de los que ya se dan en condiciones de no apertura de los mercados, por lo que habría que sumar ambos. Aun así, dado que un escenario de apertura no es verosímil si no se produce en un período de varios años, el efecto diferencial sería lo suficientemente pequeño como para que no hubiera grandes diferencias con períodos históricos conocidos en los que ha habido fluctuaciones, debidas a otras causas, de rango mucho mayor.

BIBLIOGRAFÍA

ABARE (2000), «US and EU Agricultural Support: Who does it benefit?», *Rural Industries Research and Development Corporation*, 2002, 2 October. *http://cee.org.au/economic-issues/pdf/USandEUagri.pdf*.

ABBOT P., y MORSE, A. (1999), «TRQ implementation in developing countries», ponencia presentada en la *Conferencia sobre Agricultura y la nueva Agenda de Comercio en las negociaciones del WTO 2000*, WTO, Ginebra, 1-2 de octubre de 2000.

ARCE, R. de, y ESCRIBANO, G. (2001), «Los efectos de la creación de un área de la libre comercio entre la UE y el Norte de África», *Boletín de Información Comercial Española*, diciembre, n.º 2706.

BOUNËT, A., y LE CACHEUX (2002), «Desirable and undesirable international effects of agricultural liberalisation in the North», CATT, CEPII, OFCE, (manuscrito).

CANNING, P., y TSIGAS, M. (2000), «How do taxes affect food markets?», *Agricultural Information Bulletin*, n.º 747-04, septiembre. ERS, US Department of Agriculture.

CHATRATH, C.; ADRANGI, C., y DHANDA, K. (2002), «Are commodity prices chaotic?», *Agricultural Economics*, vol. 27, Issue 2, agosto: 123-137.

ENGLE, R. F. (1982), «Autoregressive conditional heteroskedasticity with estimates of the variance of UK inflation», *Econometrica*, 50: 987-1008.

FRANDSEN, S. *et al*. (2003), «Reform of EU sugar policy: price cuts versus quota reductions», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 30 (1): 1-26.

FERNÁNDEZ SALIDO, J. (2002), «Análisis de los niveles de protección arancelaria en los mercados agroalimentarios mundiales», *Investigaciones Agrícolas*, vol. 17 (1).

FRANCOIS, J. (1999), «The ghost of rounds past: the Uruguay Round and the shape of the next multilateral trade round», ponencia presentada en la *Conferencia sobre Agricultura y la nueva Agenda de Comercio en las negociaciones del WTO 2000*, WTO, Ginebra, 1-2 de octubre de 2000.

GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (2002), «Agricultural trade and the Barcelona process: is full liberalisation possible?», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29 (3): 399-422.

— (2003), «La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 96.

GARDNER, B. (1996), *European agriculture: Policies, production and trade*, Routledge Press, Londres

GIBSON, P.; WAINIO, J.; WHITLE, D. y BOHMAN, M. (2001), «Profiles in tariffs in global agricultural markets», *Agriculture Economic Report*, USDA ERS, enero, n.º 796.

GOHIN, A. (2002), «Agenda 2000 and beyond: Impact of reforms of the Common Market Organisation for "grandes cultures"», INRA-ESR, Rennes.

HENSON, S., y LOADER, R. (2001), «Barriers to agricultural exports from developing countries: The role of sanitary and phytosanitary requirements», *World Development*, 29 (1): 85-102.

HODRICK, R. J., y PRESCOTT, E. C. (1997), «Postwar US business cycles: An empirical investigation», *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29: 1-16.

HOEKMAN, B.; NG, F., y OLAERREAGA, M. (2002), «Reducing agricultural tariffs versus domestic support: What's more important for developing countries?», *World Bank Policy Research Working Paper 2918*, octubre.

HUANG, K. (2000), «Forecasting consumer price indexes for food: A demand model approach», Food and Rural Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture, *Technical Bulletin*, n.º 1883.

INGCO, M. (1997), «Has agricultural trade liberalization improved welfare in the last developed countries? Yes», *Policy Research Working Paper 1748*, World Bank.

INGCO, M., y Ng, F. (1998), «Distortionary effects of State trading in agriculture: Issues for the next round of negotiations», *Policy Research Working Paper 1915*, World Bank.

IMF y WORLD BANK (2002), *Market Access for Developing Country Exports-Selected Issues*, International Monetary Fund and World Bank, 26 de septiembre.

JOHNSON, D. G. (1991), *World Agriculture in Disaray*, segunda edición. Macmillan, Londres.

LENCE, S., y HAYES, D. (2002), «US farm polic and the volatility of commodity prices and farm revenues», *American Journal of Agricultural Economics*, 84 (2), mayo: 335-351.

MC CORRISTON, S. (2002), «Why should imperfect competition matter to agricultural economist?», *European Economic Review*, vol. 29 (3): 349-371.

MEIJIL, H., y TONGEREN, F. (2002), «The Agenda 2000 CAP reform, world prices and GATT-WTO export constraints», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29 (4): 445-470.

NORDSTROM, H. (2001), «Do variable levies beggar thy neighbour?», *European Journal of Political Economy*, 17: 403-420.

OCDE (2001), *Market Effects of Crop Support Measures*, Paris.

POONYTH, D.; WESTHOFF, P.; WOMACK, A., y ADAMS, G. (2000), «Impacts of WTO restrictions on subsidized EU sugar exports», *Agricultural Economics*, 22: 233-245.

SUMPSI, J. (2003), «Una nueva política agraria para una nueva Unión», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 96.

WALKENHORST, P., y DIHEL, N. (2002), «Bound Tariffs, unused protection, and agricultural liberalisation», ponencia presentada para la *5ª conferencia en Análisis Económico Global*, Taiwan, 5-7 junio.

YOUNG, R., y WESTHOFF (2000), «Modeling the European Union agri-food sector: An update on the FaPRi Approach», Food and Agricultural Policy Research Institute at University of Missouri (*http://www.unece.org/stats/documents/ces/sem.44/wp.6.e.pdf*).

ANEXO

El sistema de subvención de la política agrícola común, ya sea instrumentado a través de la ayuda directa a la producción, la ayuda en rentas o mediante los mayores precios diferidos al consumo, da lugar a una perversión de su objetivo de mantener una «renta mínima de subsistencia» para las explotaciones menos eficientes, pues genera un aumento más que proporcional de las explotación más eficientes. De ello se han hecho eco autores como Johnson (1991) y Gardner (1996), o informes como el ABARE de octubre de 2000, entre otros. También es una realidad contrastada la concentración del sector de venta final en la cadena alimenticia en torno a tres o cinco grandes empresas en cada país de la UE (Mc Corriston, 2002). Sobre este particular, es interesante recalcar la captura de rentas de estos sectores tanto desde los inferiores a él en la cadena de los productos alimenticios como de los propios consumidores finales, lo que aporta un margen de «beneficio reducible» en el total del sector, considerado éste en toda su dimensión vertical.

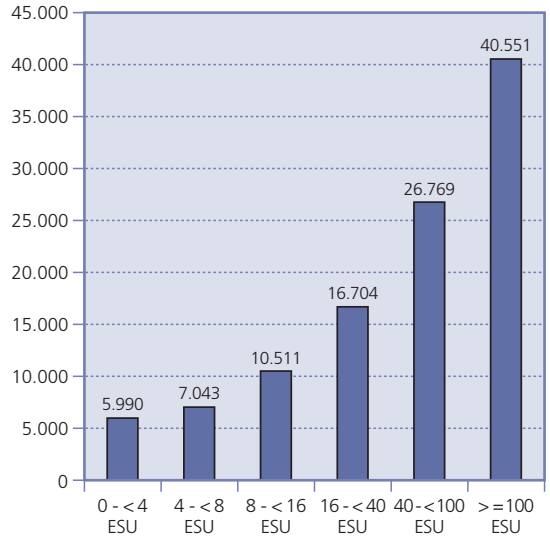
El hecho se puede contrastar utilizando los datos suministrados por la propia Comisión Europea, concretamente por la Dirección General VI, en la Farm Accountancy Data Network (FADN). De ellos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

— Atendiendo al valor añadido neto expresado por unidad de trabajo en la agricultura, el tamaño de las explotaciones agrícolas produce un incremento progresivo exponencial en la productividad que llegaría al 577 por 100 en el último escalón contemplado (gráfico A-1).

— Las explotaciones de mayor tamaño reciben, en términos relativos al número de trabajadores que implican por unidad de producto, una proporción mucho mayor de las ayudas calificadas como subvenciones por la FADN que las de menor tamaño. De ello es claro exponente el gráfico A-2, en el que la amplia dimensión de desigualdad mostrada por la curva de Lorenz se corresponde con un índice de Gini de 0,53 (1). En nuestro caso, el 59 por 100 de las subvenciones las recibirían tan sólo el 22 por 100 de las explotaciones agrícolas (aquellas que coinciden con el mayor margen de producción).

GRÁFICO A-1

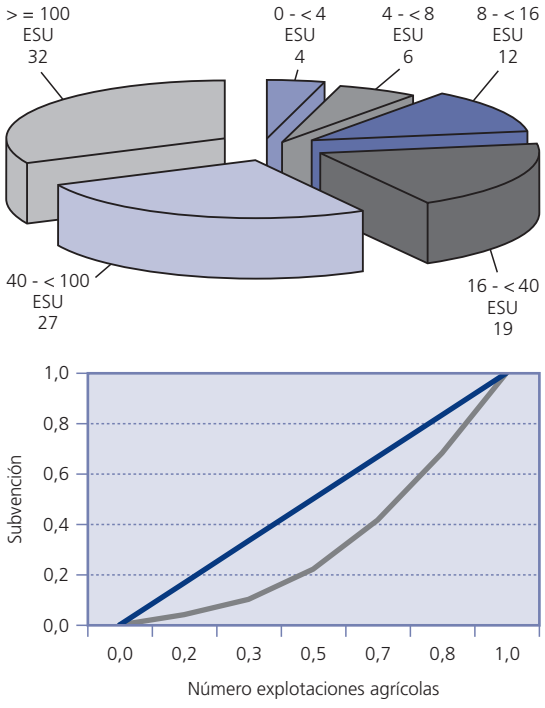
VALOR AÑADIDO NETO DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS POR TAMAÑO DE EXPLOTACIÓN, MEDIDOS POR ESU



(*) La dimensión de las explotaciones ganaderas se mide por la FADN en «ESU», definidas como *a fixed number of Euros of Farm Gross Margin*. Según la última información dada por la FADN, un ESU corresponde, aproximadamente, a 1.200 euros.
Fuente: *FADN on line Database*, datos año 2000. Miles de euros de 2000.

GRÁFICO A-2

PROPORCIÓN RELATIVA DE AYUDAS RECIBIDAS SEGÚN EL TAMAÑO DE LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA (en porcentaje) Y CURVA DE LORENZ



(1) Este índice oscila entre 0 (máxima equidad en la distribución de la variable) y 1 (máxima disparidad). Un 0,53, por tanto, es sintomático de una distribución muy concentrada en las rentas altas y medias en el caso que nos ocupa.

ANEXO *(continuación)*

CUADRO A-1

ESTIMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NO COMPETITIVA SIN AYUDA COMUNITARIA

	Intervalo inferior (en euros)	*Intervalo superior (en euros)*	*Valor añadido neto por unidad de trabajo agrícola* incluyendo subvenciones	*Valor añadido neto por unidad de trabajo agrícola* eliminando subvenciones	*Producción agrícola total por grupo*
0-< 4 ESU.....	0	4.800	**5.990**	4.866	7.631
4-< 8 ESU.....	4.800	9.600	**7.043**	5.347	11.217
8-< 16 ESU.....	9.600	19.200	**10.511**	**7.180**	**22.882**
16-< 40 ESU.....	19.200	48.000	**16.704**	**11.298**	**49.011**
40-< 100 ESU.....	48.000	120.000	**26.769**	**19.345**	**115.071**
> = 100 ESU.....	120.000	Y +	**40.551**	**31.716**	**348.421**

Fuente: Elaboración propia a partir de *FADN on line Database*, datos año 2000. Miles de euros de 2000.

— La metodología empleada por la FADN incluye como unidad de explotación más pequeña a aquella que es capaz de suministrar al granjero y a su familia una renta mínima de subsistencia. Dicho esto, para el año 2000 se puede concluir que la explotación de menor tamaño viable sería la que corresponde a un margen de explotación de entre 0 y 4 ESUS (unos 4.800 euros). En el caso de una supresión de las ayudas recibidas como subvenciones y exenciones tributarias, esta renta marcaría el punto mínimo de quiebra por debajo del cual se abandonaría la producción.

— Deduciendo del valor añadido neto por unidad de trabajo la cantidad proporcional subvencionada por la UE, resultarían inviables las granjas que registran un margen de explotación por debajo de los 5.990 euros (sombreadas en gris en el cuadro A-1). Es decir, solo subsistirían las explotaciones en el intervalo de 8 a 16 ESU en adelante, produciéndose en ellas una reducción, en valor añadido decreciente según su tamaño, de entre el 32 y el 21 por 100. Sin embargo, la producción agrícola que las inviables dejarían de realizar sería apenas del 3,5 por 100 del total, fácilmente asumible por el resto de las explotaciones que, además, con ello verían reducida la pérdida de valor añadido anteriormente mencionada.

— Por supuesto los distintos tipos de cultivo tienen comportamientos diferentes respecto a la «producción mantenible» en caso de no existir la subvención de la política agrícola común.

En definitiva, el supuesto de mantenimiento de la cantidad excedentaria producida por la agricultura comunitaria en el marco actual de ayudas y subvenciones resulta verosímil en el escenario propuesto en este estudio. Por supuesto, el sistema supone un coste en pérdidas de empleo en las granjas menos competitivas y de descenso del beneficio para las más eficientes, pero con un reducido nivel de pérdida potencial de producción de las primeras perfectamente asumible por las segundas.

ANEXO *(continuación)*

CUADRO A-2

ESTIMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE EN EL CASO DE SUPRESIÓN DE LAS AYUDAS Y SUBVENCIONES DE LA PAC
Resaltado en negrita el valor añadido neto y la proporción de producción mantenible sin subvenciones

	CAMPOS DE CULTIVO			*HORTICULTURA*			*CULTIVOS PERMANENTES*			*PASTO PARA GANADERÍA*		
	Valor añadido neto por unidad de trabajo	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*	*Valor añadido neto por unidad de trabajo*	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*	*Valor añadido neto por unidad de trabajo*	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*	*Valor añadido neto por unidad de trabajo*	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*
0-< 4 ESU	4.306	3.007	1	7.307	7.203	2	8.456	7.202	2	3.381	1.835	2
4-< 8 ESU	6.160	3.714	2	9.296	**9.163**	**3**	7.931	6.621	2	6.103	**3.530**	**3**
8-< 16 ESU	10.682	**5.712**	**5**	11.443	**11.179**	**5**	11.494	**9.570**	**4**	9.891	**5.594**	**5**
16-< 40 ESU	17.735	**9.112**	**9**	15.838	**15.395**	**9**	16.901	**14.260**	**8**	16.279	**10.063**	**10**
40-< 100 ESU ...	28.984	**15.831**	**20**	22.943	**22.129**	**18**	24.587	**22.290**	**21**	25.979	**18.674**	**23**
> = 100 ESU	46.052	**25.925**	**63**	28.349	**27.829**	**64**	35.947	**33.854**	**63**	41.714	**35.136**	**58**

	GRANO			*CULTIVOS VARIOS*			*GANADERÍA VARIOS*			*CULTIVOS Y GANADERÍA*		
	Valor añadido neto por unidad de trabajo	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*	*Valor añadido neto por unidad de trabajo*	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*	*Valor añadido neto por unidad de trabajo*	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*	*Valor añadido neto por unidad de trabajo*	*Valor añadido neto sin subvenciones*	*Porcentaje de producción total*
0-< 4 ESU	—	—	—	3.126	2.656	1	3.350	2.580	1	3.023	2.418	1
4-< 8 ESU	13.187	12.871	5	5.990	**4.892**	**2**	4.801	**3.901**	**2**	5.976	**4.423**	**2**
8-< 16 ESU	18.838	**18.254**	**7**	9.382	**7.239**	**4**	8.279	**5.874**	**4**	8.231	**4.657**	**4**
16-< 40 ESU	25.571	**23.000**	**11**	14.883	**11.353**	**8**	15.252	**10.925**	**10**	15.926	**9.640**	**9**
40-< 100 ESU ...	36.987	**32.552**	**20**	23.667	**17.179**	**18**	27.619	**21.309**	**23**	28.801	**18.934**	**20**
> = 100 ESU	60.967	**56.178**	**56**	37.774	**26.732**	**67**	46.207	**39.351**	**61**	42.671	**31.056**	**63**

Fuente: Elaboración propia, con datos FADN 2002.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. Nacido en Madrid en 1949, es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, y en Ciencias Económicas y Empresariales, por la Universidad Complutense de Madrid, doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la misma Universidad. En la actualidad, es catedrático de Relaciones Internacionales y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, así como catedrático Jean Monnet de la Comisión Europea. Con anterioridad, y hasta el año 2001, fue catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, institución en la cual también desempeñó diversos cargos académicos.

ANCHUELO CREGO, Álvaro. Nació en Madrid en 1964. Realizó la Licenciatura en Ciencias Económicas en la Universidad Complutense (1982-1987). El Banco de España le concedió una beca para la ampliación de estudios en el extranjero entre 1988 y 1991, años en los que cursó el *Master in Economics* de la Universidad de Warwick, y fue investigador de postgrado en la Universidad de Southampton y la London Business School. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense (1993), entre 1994 y 1999 fue profesor titular, y en 2000 catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Salamanca. Desde 2001 es catedrático de Economía Aplicada y, actualmente, director del Departamento de Economía Aplicada II y Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

ARCE, Rafael de. Profesor del Departamento de Economía Aplicada de la UAM, especialidad de Econometría. Doctor en Ciencias Económicas. y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Campos de investigación actuales: modelización de economías en desarrollo, análisis y estimación de los efectos de acuerdos de liberalización comercial, estimación de los efectos de la emigración en España, análisis de la coyuntura macroeconómica de países en desarrollo (especialmente, área mediterránea y Latinoamérica).

BLANES CRISTÓBAL, José Vicente. Nació en Sabadell en 1968. Es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat Autònoma de Barcelona, de la que fue profesor ayudante en el Departamento de Economía Aplicada entre 1992 y 2001. Ha sido *visiting scholar* en el Departamento de Economía de la Universidad de Nottingham (2000-2001). Ha centrado su interés en el comercio internacional y la integración económica, especialmente en el análisis del comercio intraindustrial y, más recientemente, de la relación entre inmigración y comercio. Desde 2001 es profesor asociado en el Departamento de Economía y Empresa de la Universidad Pablo de Olavide.

CALVO HORNERO, Antonia. Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrática de Economía Aplicada de la UNED. Catedrática Jean Monnet de Comunidad Europea. Economista del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (en excedencia). Vicepresidenta de la *Sociedad de Economía Mundial*. Participante en los grupos de trabajo del Ministerio de Economía y Hacienda previos a la entrada de España en la Unión Europea para evaluar la repercusión de la adhesión en el sistema financiero español. Autora de numerosos artículos y conferencias sobre la organización monetaria y financiera internacional y sobre la integración europea.

CASTRO, R. Belén. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid, especialidad métodos cuantitativos para la empresa. Actualmente desarrolla su tesis doctoral en el campo del análisis económico de la transferencia de tecnología en la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora asociada en la Unidad de Investigación Regional Jean Paelinck del Instituto de Predicción Económica Lawrence R. Klein. Profesora ayudante de la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro de las redes LINK, EUREN e HISPALINK de modelización económica mundial, europea y regional, respectivamente.

CEREIJO, Encarnación. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales en la especialidad de organización y dirección de empresas. En la actualidad está cursando su tesis doctoral en el Departamento de Economía Aplicada II, donde ha obtenido el diploma de estudios avanzados. Ha participado en proyectos y colaborado en publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Fundación de las Cajas de Ahorros y La Caixa. Ha escrito artículos sobre la inmigración, tema sobre el que versa su tesis doctoral.

COMPÉS LÓPEZ, Raúl. Doctor Ingeniero Agrónomo y profesor titular de Economía y Política en la Universidad Politécnica de Valencia. Sus campos de actividad son las políticas, el comercio internacional y la logística del sector agroalimentario. Autor de numerosos libros y artículos sobre estos temas, es también asesor y consultor de organismos nacionales e internacionales.

CRESPO GALÁN, Jorge. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado cursos de ampliación de estudios en la London School of Economics y en el Centro de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España. Ha desarrollado tareas de investigación como miembro del Programa de Estudios Europeos de FUNCAS. Actualmente es profesor ayudante en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación son el crecimiento económico, el comercio y la difusión de tecnología.

DEL RÍO, Pedro. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid. Master en Economía y Finanzas por el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI). Actualmente trabaja en la Dirección General de Asuntos Internacionales (Departamento de Economía y Relaciones Internacionales) del Banco de España.

ECHEVERRÍA, Remigio. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco, y en Derecho por la Universidad de Deusto. Curso sobre Reservas Exteriores y Balanzas de Pagos en el IMF Institute (Washington). Ha trabajado como economista en el Departamento Internacional del Banco de España y en el Instituto Monetario Europeo. Ha sido

profesor asociado en la Universidad Carlos III, y secretario del Grupo de Trabajo del BCE sobre Reservas Exteriores y Balanza de Pagos. Entre 1998 y 2004 ha sido economista principal, responsable de la Unidad Conceptual en la División de Reservas Exteriores y Balanza de Pagos del BCE. Desde 2004 es jefe de sección, responsable de la Sección de Cuentas Nacionales y Estadísticas de Finanzas Públicas en la División de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del BCE. Fue también miembro permanente de la Comisión Inter-Agencias sobre Deuda Externa (1999) y asesor del Centre for Research into Economics and Finance in Southern Africa de la London School of Economics (2001). Ha escrito varios artículos y presentaciones para seminarios sobre temas de su especialidad.

ESCRIBANO FRANCÉS, Gonzalo. Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y profesor titular de Economía Aplicada en la UNED. Es autor de más de una treintena de artículos y capítulos de libros relacionados con las relaciones económicas exteriores de la UE. En los últimos años viene investigando sobre el comercio agrícola de la UE con los países mediterráneos en el marco de sucesivos proyectos de investigación FEMISE financiados por la Comisión Europea.

FARIÑAS GARCÍA, José Carlos. Nacido en Ambía (Ourense) en 1956. Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y M. Sc. en Economía en la London School of Economics. Profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Es editor asociado de la *Revista de Economía Aplicada*. Ha sido subdirector del Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública. Es autor de numerosas publicaciones y trabajos de investigación en los campos de la economía industrial y la economía internacional.

FERNÁNDEZ ALBERTOS, José. Es candidato doctoral en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard, y máster en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March. Durante el año académico 2004-2005 es investigador visitante en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en la Ciudad de México. Sus áreas principales de investigación son la economía política de la apertura económica y la política cambiaria en Latinoamérica y Europa, el proceso de construcción europea y el comportamiento electoral en España. Parte de su trabajo ha sido publicado en la *Revista Española de Ciencia Política*, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Revista Internacional de Sociología*, y *Revista de Estudios Políticos*, entre otros. En 2003 fue galardonado con el premio Rudolph Wildenmann por la mejor ponencia en el Congreso de Turín del Consorcio Europeo de Investigación Política (ECPR).

GARCÍA ALVAREZ-COQUE, José María. Nació en México D.F., en 1958. En 1991 fue investigador visitante del Instituto Internacional de Política Alimentaria de Washington, D.C. Desde 1998 es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Politécnica de Valencia. Desde 2001 es presidente de la Asociación Española de Economía Agraria.

GUAL, Jordi. Profesor ordinario y director del Departamento de Economía del IESE. Doctor en Economía por la Universidad de California, Berkeley. Ha sido profesor visitante en el Departamento de Economía de la misma Universidad, y consejero económico en la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión de las Comunidades Europeas, en Bruselas. Es *research fellow* del Center for Economic Policy Research (CEPR, Londres), director académico del Centro de Investigación Sector Público Sector Privado del IESE y doctor asociado del Instituto de Análisis Económico (CSIC, Barcelona). Es miembro del Economic Advisory Group on Competition Policy de la Comisión Europea. Es autor de numerosos libros y artículos en temas de competencia, regulación (telecomunicaciones), integración europea, economía internacional y sistema financiero.

HUERGO, Elena. Profesora titular del Departamento de Fundamentos del Análisis Económico I de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Economía por la Universidad Complutense (1997). Tiene amplia experiencia relativa al estudio de la competencia en diferentes mercados, tanto en términos de investigación teórica como de realización de trabajos de economía aplicada con datos de empresas y/o sectores de actividad. Ha publicado trabajos en revistas nacionales e internacionales. Asimismo, ha participado en proyectos financiados por la Fundación Empresa Pública, la Fundación Ramón Areces, la Fundación Cotec, la Universidad Complutense de Madrid, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y la Comisión Europea.

LÓPEZ, Ana Mª. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Premio extraordinario de tesis doctoral, cursos 1998-1999 y 1999-2000, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid. Primer premio a la mejor tesis doctoral en la tercera edición de Premios sobre Estudios de Economía Regional de la Comunidad de Madrid, 2000. Directora de la Unidad de Investigación Regional Jean Paelinck del Instituto de Predicción Económica Lawrence R. Klein. Profesora asociada de Econometría en la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinadora de la red HISPALINK de modelización regional integrada y miembro de las redes LINK y EUREN de modelización económica mundial y europea.

LORCA CORRÓNS, Alejandro V. Nacido en Valencia, en 1938. Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona. En la actualidad, imparte docencia en la Universidad Autónoma de Madrid, y es coordinador del Doctorado de Economía y Relaciones Internacionales (DERI). Ha sido profesor de la Universidad de Barcelona, Universidad de Valencia, London School of Economic, Northwestren University (EE.UU.), Harvard University (EE.UU.), F.S.U. (EE.UU.), OSU (EE.UU.), Fundación Ortega y Gasset, Centro Universitario de Estudios Financieros (CUNEF), Universidad Pontificia de Salamanca, Marmara University (Turquía), Sfax University (Túnez). Cátedra Jean Monnet; catedrático de Teoría Económica. Decano de la Facultad de CC.EE. y EE. de Valencia y de la Universidad Autónoma de Madrid. Titular de la Cátedra del Mediterráneo de la UNESCO, Valencia, titular de la Cátedra «European Economy», de la Universidad de Lovaina, Bruselas. Tiene experiencia como consultor desde 1965 en Lasuen y Asociados, en Intecsa-Dragados Consultores, en el Ministerio de Educación del Reino de Marruecos, en SECEGSA, en la Comisión Europea, en CESLA (Instituto Lawrence Klein). Las áreas con mayor experiencia son: educación, transporte, turismo, ordenación territorial, energía. Ha publicado numerosos artículos y varios libros.

LOUIS, Jean-Victor. Profesor emérito de la Universidad de Bruselas, consejero jurídico honorario de la Banque Nationale de Belgique, fue profesor a tiempo parcial en el Institut Universitaire Européen de Florencia (1998-2002), profesor visitante en la Université de Paris I (Pantheón-Sorbonne) entre1995 y 2003,

y en la Columbia University (2002). Doctor *honoris causa* por la Université de Paris II (Pantheón-Assas). Presidente del Grupo de Estudios Políticos Europeos, redactor jefe de *Cahiers de Droit Européen*, presidente de la Fundación Philippe Wiener-Maurice Anspach, fue asimismo presidente del Institut d'Etudes Européenes de la Universidad de Bruselas, presidente de la Association Belge pour le Droit Européen, miembro del Comité de Droit Monetáire International de la International Law Association, miembro del European Constitutional Law Network.

MAHÍA CASADO, Ramón. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (1993). Doctor en Modelización Económica Aplicada (UAM-2000). Profesor contratado en el Departamento de Economía Aplicada del UDI de Econometría e Informática de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM); profesor investigador del Instituto Universitario de Predicción Económica L. R. Klein, Sección Gauss de la Universidad Autónoma de Madrid; coordinador de Análisis del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELSA) y coordinador del Observatorio Económico, RED Econolatin (UAM-CEAL SCH). Sus áreas de investigación principales son: el impacto económico de la inmigración latinoamericana femenina; la medición del impacto económico de la inmigración en la Comunidad de Madrid; la medición microscópica de los efectos *spillover* de la inversión española en Latinoamérica, y las políticas económicas en el sector agrícola.

MARÍN ARCAS, José. Nació en Águilas (Murcia) en 1954. Realizó la licenciatura de Ciencias Económicas en la Universidad de Valencia y los cursos de doctorado en la Universidad Complutense, en cuyo Departamento de Teoría Económica fue profesor ayudante. Obtuvo el máster de Econometría y Economía Matemática en la London School of Economics en 1982. En 1983 ingresó en el Servicio de Estudios del Banco de España, donde se encargó hasta 1991 del seguimiento y análisis de la política fiscal, y desempeñó, entre 1991 y 1997, la subjefatura de Coyuntura y Previsión Económicas. En 1997 pasó al Instituto Monetario Europeo. Desde 1998 es jefe de la División de Políticas Fiscales del Banco Central Europeo.

OLIVERA HERRERA, Antonio José. Nació en Santa Cruz de Tenerife en 1976. Realizó la Licenciatura en Ciencias Económicas en la Universidad de La Laguna (1994-1999). Entre 1999 y 2000 cursó el Master de Economía Europea impartido en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, siguiendo actualmente los estudios de doctorado en la Universidad Complutense. Desde 2002 es responsable del Observatorio Económico de Tenerife. Tiene varias publicaciones en revistas como *Revista de Estudios Regionales*, *Revista Asturiana de Economía* y PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

PULIDO, Antonio. Doctor en Ciencias Económicas y Comerciales por la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado Estadístico por la Escuela de Estadística de Madrid. Catedrático de Econometría y Métodos estadísticos en la Universidad Autónoma de Madrid. Es en la actualidad director del Instituto de Predicción Económica Lawrence R. Klein y del Centro de Predicción Económica CEPREDE. Es presidente de la red HISPALINK de modelización regional integrada y miembro de las redes LINK y EUREN de modelización económica mundial y europea. Desarrolla labores de consejero del Instituto Madrileño de Desarrollo y de los institutos de Estadística de Madrid y Castilla-La Mancha. Recientemente ha sido nombrado presidente del Comité de Evaluación del Profesorado de Ciencias Sociales de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Diego. Nació en Las Palmas de Gran Canaria en 1967. Profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada II de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Economía Europea desde 2001. Ha colaborado con el programa de Investigaciones Económicas de la Fundación SEPI desde 1990 a 2004. Su principal área de interés reside en la economía industrial e internacional, sobre las que ha publicado recientemente en *Review of International Economics*, *Review of World Economics y Strategic Management Journal*.

RODRÍGUEZ SANTOS, Mª Ángeles. Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Educación a Distancia. Profesora de Economía Aplicada de la UNED. Miembro fundador de la Sociedad de Economía Mundial. Colaboradora en la campaña de comunicación del euro (Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Ministerio de Economía y Hacienda).

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. Nació en Valencia en 1966. Profesor de Ciencia Política en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March, Madrid) y profesor titular de Sociología en el Departamento de Sociología IV de la Universidad Complutense. Sus publicaciones giran en torno al terrorismo, el comportamiento electoral, la integración europea y la teoría de la democracia.

SANZ LABRADOR, Ismael. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de California Santa Bárbara, Real Colegio Complutense de la Universidad de Harvard y Universidad de Nottingham. Sus áreas de interés son la política fiscal y el crecimiento económico, aspectos sobre los que ha publicado artículos en revistas de investigación españolas y extranjeras. Actualmente es profesor ayudante del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad Complutense de Madrid.

TORRENS MÉLICH, Lluís. Nació en Barcelona en 1966. Es profesor asociado en la Escuela Superior de Comercio Internacional de Barcelona (Universitat Pompeu Fabra) y en la Universitat de Vic, así como coordinador de estudios empresariales en la Barcelona Escuela de Estudios Internacionales (CIE, Cambridge). Licenciado en Ciencias Económicas por la Universitat Autónoma de Barcelona, *magister* en Análisis Económico por el Departamento de Economía de la UAB y el Instituto de Análisis Económico (CSIC). Diplomado por el Programa de Dirección General del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) de la Universidad de Navarra. Especialista en economía industrial, ha publicado diversos estudios sobre economía aplicada española y catalana. Compagina su actividad académica e investigadora con la empresarial, como socio y consultor de negocio de diversas empresas de nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación y la educación.

TURRIÓN SÁNCHEZ, Jaime. Licenciado en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado cursos de ampliación en la London School of Economics, en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y en el Centro de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España (CEMFI). Ha sido investigador en el Grupo de Economía Europea de la UCM y en

el Programa de Estudios Europeos de FUNCAS. Ha publicado numerosos artículos sobre el proceso de ampliación de la Unión Europea y su impacto en la economía española, tanto en revistas nacionales como internacionales. Actualmente es profesor en el Real Centro Universitario «El Escorial-María Cristina» y se encuentra realizando su tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid.

VELÁZQUEZ ANGONA, Francisco J. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense (premio extraordinario). Es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada II de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Ha sido investigador en el Programa de Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública, en el Programa de Estudios Europeos de FUNCAS y en el Grupo de Economía Europea de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado diversos artículos en revistas como *Investigaciones Económicas*, *Revista de Economía Aplicada*, *European Economy*, *Public Choice*, *World Economy*, *Economic System Research* y *Review of International Economics*, entre otras. Ha participado en numerosos trabajos de investigación financiados por la CICYT, MINER, Comisión Europea y Banco Mundial, entre otros.

VIÑALS, José. Director General del Banco de España. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, máster en Economía por la London School of Economics y doctor en Economía por la Universidad de Harvard y por la Universidad de Valencia. Ha sido profesor de la Universidad de Stanford, en los Estados Unidos, y profesor del Centro de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España. Ha trabajado en el National Bureau of Economic Research y ha sido consultor del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Comisión Europea. Desde 1984 forma parte del Banco de España, donde ha sido jefe de Estudios Económicos y jefe de Estudios Monetarios y Financieros en el Servicio de Estudios. Ha sido asesor económico del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales de la Comunidad Europea, y jefe de asesores económicos de dicho Comité, durante la fase de puesta en marcha de la unión monetaria europea. Es también *research fellow* del Centre for Economic Policy Research de Londres y director de la revista *Moneda y Crédito*, decana de las revistas profesionales de economía en España. Ha sido galardonado con el Premio Rey Jaime I de Economía y nombrado, por el presidente de la Comisión Europea, miembro del Grupo de Alto Nivel para examinar los retos a los que se enfrenta la Unión Europea.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO. Alicante.
CAJA DE AHORROS DE ÁVILA. Ávila.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ. Badajoz.
CAIXA D'ESTALVIS DE CATALUNYA. Barcelona.
CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA (LA CAIXA). Barcelona.
BILBAO BIZKAIA KUTXA. Bilbao.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CÍRCULO CATÓLICO DE OBREROS DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA. Cáceres.
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA). Castellón.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CÓRDOBA (CAJASUR). Córdoba.
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA. Cuenca.
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA. Girona.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. Granada.
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA. Guadalajara.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAÉN. Jaén.
CAJA DE AHORROS DE GALICIA. La Coruña.
CAJA INSULAR DE AHORROS DE CANARIAS. Las Palmas de Gran Canaria.
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES. CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD. León.
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA. Logroño.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID. Madrid.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CÁDIZ, ALMERÍA, MÁLAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA). Málaga.
CAIXA D'ESTALVIS COMARCAL DE MANLLEU. Manlleu (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS DE MANRESA. Manresa (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS LAYETANA. Mataró (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MURCIA. Murcia.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT. Ontinyent (Valencia).
CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS (CAJASTUR). Oviedo.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES (SA NOSTRA). Palma de Mallorca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE NAVARRA. Pamplona.
CAJA DE AHORROS DE POLLENSA. Pollensa (Baleares).
CAIXA D'ESTALVIS DE SABADELL. Sabadell (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA (CAJA DUERO). Salamanca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GIPÚZKOA Y SAN SEBASTIÁN. San Sebastián.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE CANARIAS. Santa Cruz de Tenerife.
CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA. Santander.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA. Segovia.
CAJA DE AHORROS DE SAN FERNANDO DE SEVILLA Y JEREZ. Sevilla.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA. Sevilla.
CAIXA D'ESTALVIS DE TARRAGONA. Tarragona.
CAIXA D'ESTALVIS DE TERRASSA. Terrassa (Barcelona).
CAIXA DE AFORROS DE VIGO, OURENSE E PONTEVEDRA (CAIXANOVA). Vigo (Pontevedra).
CAIXA D'ESTALVIS DEL PENEDÈS. Vilafranca del Penedès (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ÁLAVA. Vitoria.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y LA RIOJA (IBERCAJA). Zaragoza.
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN. Zaragoza.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 101. Dinero, sistema financiero y crecimiento
N.º 102. Turismo: los retos de un sector estratégico

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 82. Armonización fiscal
N.º 83. La competencia en el sector bancario español

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 21. La Raya Ibérica. Centro-Sur

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 183. Los designios del Presupuesto
N.º 184. Agua, Sol y guerra en Sebastopol

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

— *Evaluación de la eficiencia del sector público: Vías de aproximación*, de Nuria Rueda López (coord.) y otros
— *Salud y estilos de vida en España*, de Colectivo IOÉ
— *La reforma de la imposición personal sobre la renta: Una evaluación de la reciente experiencia española 1998-2003*, de José Félix Sanz, Juan Manuel Castañer y Desiderio Romero
— *Contabilidad Nacional y medio ambiente*, de Diego Azqueta, Gonzalo Delacámara, Marta Santamaría y Sergio Tirado
— *Transferencia internacional de tecnología*, de José Molero, Rajneesh Narula, Brian Portelli, Sanjaya Lall, Carlos Pietrobelli, José Antonio Alonso e Isabel Álvarez

EN INTERNET: http://www.funcas.es/

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

AÑO 2005

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid. Teléf. 91 596 54 81
suscrip@funcas.es

Deseo suscribirme a:

	Euros
☐ *Papeles de Economía Española*	53,00
Números sueltos	17,00
☐ *Perspectivas del Sistema Financiero*	46,00
Números sueltos	17,00
☐ *Cuadernos de Información Económica*	64,00
Números sueltos	13,00
☐ *Tres análisis sobre Cajas de Ahorro y sistema financiero* (un ejemplar)	12,62
☐ *El balance nacional de la economía española* (un ejemplar)	13,00
☐ *La convergencia real de España en el seno de la Unión Europea ampliada* (un ejemplar)	13,00
☐ *La fiscalidad efectiva de los productos de ahorro en Europa y EE.UU. y el principio de neutralidad: Análisis comparado y evaluación de la reforma del IRPF de 2003* (un ejemplar)	13,00
Economía y Economistas Españoles ☐ 8 tomos	198,57

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

☐ Contra reembolso del primer envío ☐ Giro postal Núm. ..... ☐ Cheque bancario

Nombre o razón social .....

Profesión, Actividad o Departamento .....

Domicilio ..... Teléfono .....

Ciudad ..... C.P. ..... Provincia o país .....

Fecha .....

☐ Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS a mi nombre en la siguiente Cuenta Corriente o Libreta de ahorros:

Firma o sello,

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX: 91 596 57 96