

La Cohesión territorial: Unión Europea y fondos estructurales

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE

Universidad de Salamanca

Resumen

Aunque la política regional tiene un papel marginal en los primeros de andadura de la CEE, desde mediados de los años 70 ésta aumenta progresivamente de importancia hasta convertirse en el segundo bloque de gasto de la UE. Este trabajo revisa el sentido, opciones y resultados de la intervención comunitaria en materia de cohesión territorial. Para ello, en una primera sección se analizan los argumentos habitualmente esgrimidos a la hora de justificar a la implicación del sector público en cuestiones de cohesión territorial. Posteriormente se repasan las razones alegadas para que tal intervención se haga también, aunque no sólo, desde la órbita comunitaria. Una vez aclarados estos aspectos, en la tercera sección se ofrece una panorámica de las distintas opciones de intervención y sus implicaciones económicas, seguida de la revisión de algunos de los resultados alcanzados en los diferentes intentos de medir el impacto de la política comunitaria en este campo. Para terminar se exploran las implicaciones espaciales de las nuevas tecnologías, criticando la versión simplista que ve en tales tecnologías la muerte del espacio.

Palabras clave: *Cohesión territorial, fondos estructurales europeos, política regional, nuevas tecnologías.*

Abstract

Although regional policies played only a marginal role in the first stages of the EEC's development, since the beginning of the 1970s, their significance has gradually increased and they have gone on to become the EU's second largest spending item. This article goes over the meaning, options and results of the community's intervention in territorial cohesion. In doing so, the first section analyses the arguments normally put forward when justifying public sector involvement in territorial cohesion. Later, it analyses the reasons that this action is also taken, although not only from a community perspective. Having clarified these aspects, an overview for the different options for intervention is provided in the third section together with explanations regarding their economic implications. Later, the results obtained from various attempts to measure the impact of Community policy in this area are revised. Finally, the spatial implications of new technologies are explored and the simplistic view that these technologies will eliminate the space between us is criticized.

Key words: *Territorial cohesion, European Structural Funds, regional policy, new technologies.*

1. INTRODUCCIÓN

En algunos textos (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2002) la actuación comunitaria en materia de cohesión territorial ha merecido la calificación de política «sobrevenida», en el sentido de que ésta habría estado ausente del proyecto europeo en las primeras fases de construcción comunitaria. A pesar de ello, y desde la creación del FEDER en 1975, las actividades en el ámbito comunitario dirigidas a aumentar la cohesión territorial han crecido en intensidad de forma significativa. Un aumento de importancia que se manifiesta tanto en el ámbito jurídico como en el económico. En el campo jurídico mediante la incorporación de un título dedicado a la «cohesión económica y social» en el tratado de la CEE resultante la aprobación del

Acta Única Europea en 1986, la introducción de nuevos artículos que refrendan la importancia de la política de desarrollo regional en el Tratado de Amsterdam (arts. 158-162 del TCE), o la Declaración sobre las Regiones Insulares de dicho Tratado. En lo que se refiere al ámbito económico baste con señalar que a finales de la década de los 70 las acciones estructurales suponían tan sólo el 10,4% de los gastos comunitarios, mientras que en la actualidad (y hasta el año 2006) suponen alrededor de un tercio de éstos. Un incremento que recoge fundamentalmente el aumento de presupuesto de los instrumentos comunitarios tradicionales de apoyo al desarrollo regional (principalmente FEDER, FSE y FEOGA-Ordenación operando a través de las Regiones Objetivo), pero que también obedece a la creación de nuevos mecanismos como el Fondo de Cohesión, aprobado en 1986 y dirigido a los por aquel entonces cuatro países europeos con un PIB per capita inferior al 90% del PIB per capita comunitario (Portugal, Estaña, Grecia e Irlanda). Las siguientes páginas tienen por objetivo reflexionar sobre el sentido, opciones y resultados de la intervención comunitaria en materia de cohesión territorial. Para ello, en una primera sección se analizarán los argumentos habitualmente esgrimidos a la hora de justificar a la implicación del sector público en cuestiones de cohesión territorial. Posteriormente se repasarán las razones alegadas para que tal intervención se haga también, aunque no sólo, desde la órbita comunitaria. Una vez aclarados estos aspectos, en la tercera sección se ofrecerá una panorámica de las distintas opciones de intervención y sus implicaciones económicas, seguida de la revisión de algunos de los resultados alcanzados en los distintos intentos de medir el impacto de la política comunitaria.

2. ¿DEBE PREOCUPARNOS LA COHESIÓN TERRITORIAL?

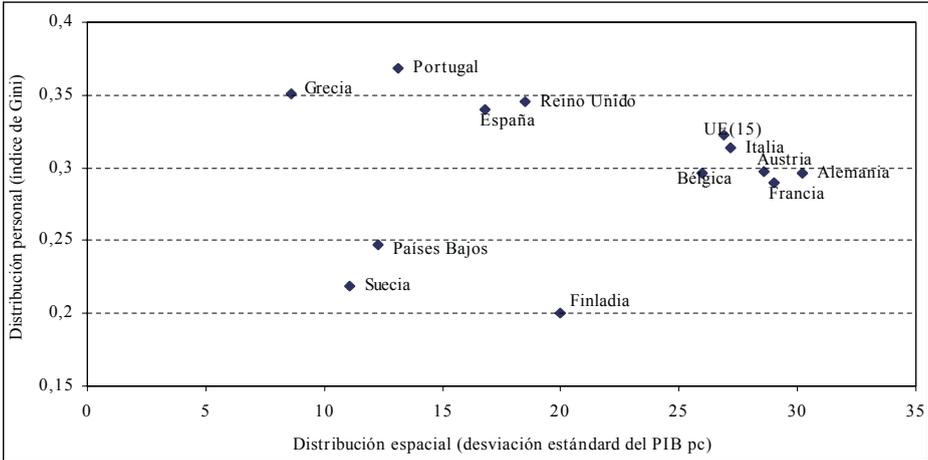
Desde el ámbito de la Economía el estudio de la distribución de la renta se aborda desde una triple perspectiva: la distribución funcional, la distribución personal o familiar y la distribución espacial.

En los orígenes de la Economía Política (David Ricardo, John Stuart Mill, Carlos Marx, etc.) fue la distribución funcional, esto es, el reparto de la renta entre los proveedores del factor trabajo y los propietarios del capital (y la tierra, en el caso de Ricardo), la que centró la preocupación de los economistas, en la medida en que su evolución determinaba el crecimiento futuro de la economía (la llegada a una fase estacionaria por agotamiento de la rentabilidad de la inversión en el modelo Ricardiano y las crisis de sobreproducción en el modelo Marxista). Posteriormente, la posibilidad de que los cambios en la distribución funcional afectaran a la demanda efectiva mediante alteraciones en la tasa de ahorro, recibiría atención por parte de la escuela Postkeynesia, con Kaldor o Pasinetti como dos de sus máximos exponentes. Así mismo, el concepto de distribución funcional se adaptaba bien a una visión de la sociedad dividida en clases según su contribución al proceso productivo (trabajadores y capitalistas), mereciendo por ello también atención desde otros ámbitos de las ciencias sociales y la política. Si bien, en estos tiempos postmodernos en los que parece que todos somos trabajadores —desde Bill Gates a Pedro Pérez— y muchos son «capitalistas» —capitalismo popular— esta aproximación a la distribución de la renta habría perdido gran parte del interés que antes despertaba (a no ser por parte de las organizaciones sindicales).

En segundo lugar está la distribución personal. De nuevo criterios de justicia o equidad distributiva, junto a preocupaciones de orden económico e incluso estético pueden hacer interesante ocuparse de tales cuestiones. Así, es evidente que la distribución efectiva de la renta derivada del juego de las fuerzas del mercado no tiene porqué coincidir con el criterio de justicia distributiva imperante en la sociedad. Por otra parte, la nueva literatura sobre distribución y crecimiento ha planteado con cierto éxito toda una serie de nexos negativos entre nivel de desigualdad en la distribución personal de la renta y crecimiento económico (Stewart, 2000). Parece pues que por ambas vías estaría justificada la preocupación por las cuestiones de distribución personal.

Pero, ¿porqué debería preocuparnos la distribución espacial? Al fin y al cabo lo único que aportan los datos de distribu-

Gráfico 1 Distribución personal y espacial de la renta. UE (12)



Fuente: Muñoz de Bustillo y Bonete (2002), pp. 72 y 156 y elaboración propia.

ción espacial es dónde están situadas geográficamente las personas con menores ingresos, por decirlo crudamente dónde están los pobres. La misma tasa de pobreza puede manifestarse en distribuciones espaciales de la renta muy distintas. En un caso extremo podemos pensar en una distribución espacial totalmente homogénea de las personas que ocupan los estratos inferior de la distribución de la renta, de forma que en cada territorio ésta sea exactamente igual a la distribución nacional, en cuyo caso la desigualdad personal/familiar existente (cualquiera que fuera ésta, pongamos, por ejemplo, un valor alto de desigualdad reflejado en un índice de Gini de 0,45) sería compatible con una desigualdad espacial nula. ¿Haría ello menos preocupante el problema de desigualdad existente en ese país? Pensemos alternativamente en un país con una mucho menor desigualdad en la distribución personal de la renta (índice de Gini de 0,2), pero donde la población más pobre se concentra en determinadas regiones periféricas. ¿Debería preocuparnos más la cuestión de la distribución en este segundo caso: menor desigualdad personal pero mayor desigualdad regional? De nue-

vo acudiendo a un lenguaje directo, ¿Qué debería preocuparnos: cuantos pobres hay o su localización en el territorio nacional/comunitario? En el ámbito europeo, por ejemplo, tal y como se reproduce en el gráfico 1, se plantea precisamente una situación de este tipo. Exceptuando Holanda, Suecia y, en menor medida, Finlandia, con bajos índices de desigualdad personal y espacial, los países con una menor dispersión regional de la renta per capita (Grecia, Portugal, Reino Unido y España) son también los países con mayor desigualdad en la distribución personal de la renta, con índices de Gini en el entorno del 0,35. En el otro extremo, se encontrarían países como Alemania, Francia o Austria, en donde la menor desigualdad en la distribución personal de la renta (valores por debajo del 0,3) va de la mano de una mayor dispersión espacial de ésta (desviación estándar superior al 0,25).

Dos son, cuanto menos, los argumentos esgrimidos a la hora de defender la importancia de la cohesión territorial, entendida de una forma estrecha en estas páginas como la reducción de la dispersión de la distribución espacial de la renta, esto es, en términos de output o resultados, y no en términos de input o condiciones previas. El primero, de orden netamente económico e instrumental, y sobre el que volveremos más adelante, es la posibilidad de que la concentración de la pobreza, o si se prefiere, de población con bajos niveles de renta, en zonas geográficas determinadas pueda dificultar, cuando no impedir, el crecimiento económico de la zona. De forma muy breve, y siguiendo el esquema planteado por Myrdal en los años 50, el menor nivel de renta (fruto a su vez de una menor productividad —menor dotación de capital— y probablemente a una menor tasa de empleo) pondría en marcha un proceso de causación circular acumulativa negativa, que se traduciría en un aumento de la brecha entre tales regiones y las regiones más ricas. Así, por un lado, la menor renta desincentivaría la instalación de empresas más interesadas en situarse cerca de los mercados, mientras que la falta de oportunidades incentivaría la emigración de las personas con mayor cualificación o más emprendedoras (y también del capital) hacia los centros de mayor actividad, provocando, en los dos casos, una atonía aún mayor de la actividad económica en la zona. El segundo argumento, de distinta naturaleza, tiene que

ver con la posibilidad de que la concentración de la pobreza en espacios determinados del territorio pueda contribuir a la desvertebración del mismo. Esto es, puede dar lugar a una creciente desafectación de dichos territorios de los espacios políticos a los que pertenecen. Por otra parte, y aunque es habitual que los territorios menos favorecidos coincidan con zonas escasamente pobladas, la opción a favor de sistemas no proporcionales de conversión de votos en escaños en la mayor parte de países democráticos, otorga a tales territorios un peso importante en los procesos electorales, con lo que el argumento político aumentaría su importancia.

Concluir que la cuestión de la distribución espacial de la renta es un tema digno de consideración no debería sin más ser razón suficiente como para justificar la intervención pública. Ya que ello, en última instancia, dependerá de que el problema sea susceptible de solucionarse por sí sólo, esto es, de forma autónoma, en un tiempo prudente por los mecanismos del mercado, o de que por el contrario tales mecanismos o bien no actúen, o no lo hagan suficientemente rápido. Aquí nos enfrentamos a dos teorías de sobra conocidas y sobre las que me detendré sucintamente a modo de recordatorio en estas páginas. Por una parte, tenemos la visión tradicional, y probablemente dominante en el mundo de la Economía, según la cual en la medida en que las diferencias de renta per cápita entre distintas regiones obedezcan a una productividad también distinta, fruto de su diferente dotación de capital, bastará con que no haya restricciones a la movilidad del capital para que éste fluya desde las regiones con mayor dotación de capital, y por lo tanto menor productividad marginal y rentabilidad del mismo, hacia las regiones con menor capital. Un proceso que, *caeteris paribus*, daría lugar a un aumento de la relación capital-trabajo más rápido en las regiones menos desarrolladas, aumentando así mismo a una tasa mayor su productividad y renta. En principio, por lo tanto, desde esta visión del mundo no quedaría más que dejar hacer al mercado y facilitar al máximo la movilidad de factores, de la cual se derivaría sin más una reducción de las desigualdades espaciales. La visión alternativa bebe de fuentes tan diversas como *La Riqueza de las Naciones* de Adam Smith, el análisis ya mencionado de Gunnar Myrdal o las propuestas más modernas de la Teoría del Crecimiento Endó-

geno. Muy brevemente, desde esta visión se propugna que la concentración de capital es capaz de conculcar la «Ley de Rendimientos Decrecientes» gracias a la existencia de economías de aglomeración, en cuyo caso mayor concentración estaría asociada con una productividad no sólo mayor sino también creciente, con lo que las regiones ricas se convertirían en atractoras de inversiones. Según esta visión las fuerzas centrípetas se acabarían imponiendo a las fuerzas centrífugas, dando lugar por lo tanto a una mayor concentración espacial de la renta.

Enfrentados a esta dicotomía teórica, y puesto que desde una perspectiva lógica los dos planteamientos son igualmente verosímiles, cabe recurrir a la contrastación empírica con la finalidad de desentrañar cuál de las dos lógicas de ajuste es dominante en los países de renta alta. A partir del significativo esfuerzo de investigación empírica realizado en este campo en la última década¹ se puede decir que la convergencia:

- (a) No es un fenómeno general (de ahí el que se hable de *clubs* de convergencia o grupos de regiones o países en donde se manifiesta tal fenómeno de convergencia).
- (b) No garantiza la igualdad final de renta per capita entre las regiones. En terminología de Barro y Sala-i-Martín, la convergencia puede ser condicional, en cuyo caso el mayor crecimiento de las regiones pobres solamente se dará hasta que estas alcancen su estado estacionario, sin que ello suponga una igualación de las rentas per cápita.
- (c) En todo caso, y en el supuesto de existir convergencia, ésta se produce a una velocidad muy lenta, de alrededor del 2% al año. A modo de ejemplo, según los resultados alcanzados por Garcimartín y Martín (2000), el tiempo requerido para eliminar en algo más de la mitad (63%) la diferencia entre el nivel de renta per capita (medido

¹ Barro y Sala-i-Martín (1990, 1991), Sala-i-Martín (1994, 1996), De la Fuente (1996, 2002), De la Fuente y Vives (1995), Esteban (1999), Quah (1993 y 1996), Chaterij (1993), Dolado *et al.* (1994), Mas *et al.* (1994), Lopez Bazo *et al.* (1997), Esteban (1999), Garcimartín y Martín (2000), Villaverde y Sánchez Roble (2001) o Parellada (2001), por citar tan solo algunas de las aportaciones disponibles.

mediante el VAB) actual y el correspondiente a su estado estacionario de las CC.AA. españolas sería de medio siglo.

- (d) En la mayoría de los países (España, EE.UU., Japón, Reino Unido, Alemania, etc.) o grupos de países (UE-15) el proceso de convergencia parece truncarse a finales de los años 70.

De todo ello se deduce que si la cohesión territorial, entendida como igualación espacial de renta per capita, está en la agenda de las instituciones de gobierno, entonces es cuanto menos arriesgado dejar el futuro de tal proceso de convergencia en manos del funcionamiento del mercado, ya que éste, por sí sólo, o no garantiza que se alcance tal objetivo, o no lo hace en un tiempo suficientemente corto. Justificándose, por lo tanto, la puesta en marcha de políticas de cohesión territorial.

3. SOBRE EL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN

Llegados a este momento, esto es, una vez justificada la intervención pública en materia de cohesión territorial, conviene plantearse cuál es la instancia pública que está mejor preparada para desarrollar este tipo de actuaciones. Entramos de lleno así en el debate de la *subsidiariedad*, una de las cuestiones más delicadas de la política comunitaria, puesto que se trata de dirimir en qué circunstancias deberían las instituciones de la UE asumir determinadas competencias, y cuándo tales actividades deberían ser asumidas bien por los gobiernos nacionales de los distintos Estados miembros, o bien por los gobiernos regionales o locales existentes dentro de cada uno de ellos. En este sentido, lo primero que hay que señalar es que la política regional no es, como ocurre con la política agrícola, la política de pesca, la política comercial o la política monetaria, en donde la UE tienen competencias muy amplias o exclusivas, un campo en donde la UE tenga competencias amplias. En el caso de la política regional la competencia comunitaria se puede calificar, cuanto más, de compartida.

La intervención comunitaria en este campo, tal y como se deriva de la lectura de distintos textos comunitarios, incluyendo los propios tratados fundacionales, se fundamenta en las siguientes razones:

- (a) El objetivo de cohesión en sí mismo, considerado suficientemente importante por la UE como para merecer una mención específica en el artículo 2 del TCE. «La Comunidad tendrá por misión (...) un alto grado de (...) convergencia de los resultados económicos (...) la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros» y un título en el TCE (Título XVII —antiguo XVI—), en donde se señala expresamente que la Comunidad «se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones, o islas menos favorecidas, incluidas las regiones rurales» (artículo 158).
- (b) Compensar impactos negativos del proceso de integración. Como es bien sabido, uno de los corolarios de la Teoría Pura del Comercio Internacional es que la integración comercial genera ganancias globales de bienestar para todos los países implicados en el proceso de integración. Pero una cosa es que globalmente los países mejoren su posición económica y otra muy distinta que tal mejora sea trasladable a todos y cada uno de los agentes económicos y de las regiones de los países implicados. La integración comercial y la desaparición de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre los países implicados dará lugar a una reestructuración de la producción en línea con las ventajas comparativas de cada país, reestructuración que implicará en muchos casos el hundimiento de algunos sectores y el desarrollo de otros. En la medida en que existe cierta especialización espacial, las regiones en donde estén localizados los sectores en regresión se verán afectadas negativamente por el proceso de integración. Desde sus orígenes la intervención comunitaria en materia de política regional (y social) se ha justificado en aras a

compensar los desequilibrios territoriales provocados por el proceso de integración y/o por la aplicación de las políticas comunitarias.

- (c) Una parte significativa de UE tiene la condición de región fronteriza. En concreto éstas suponen el 40% del territorio y aportan el 25% de la población². En términos globales las regiones fronterizas tienen un nivel de renta similar a la media comunitaria (111 frente a 116 de media y 117 de las regiones fronterizas de los países candidatos —EU (26)=100). Un resultado que, según el *Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social*, respondería en parte al alto grado de integración económica alcanzado por la UE y al propio éxito de las iniciativas de desarrollo regional dirigidas a este tipo de regiones (INTEREG). Así y todo, algunas de las regiones menos desarrolladas de la UE, especialmente aquellas que comparten su condición de frontera con su localización periférica con respecto al núcleo económico de la UE, se encuentran entre las menos desarrolladas de la Unión³. En lo que a esto respecta, la implicación comunitaria en la política de cohesión territorial puede servir para facilitar la cooperación transfronteriza y aumentar la efectividad de las políticas de desarrollo regional.
- (d) En una economía muy abierta al exterior, como lo es la economía de la UE, con un índice de apertura del 60%, y altamente integrada, como se refleja en el hecho de que el 62% de sus exportaciones sean exportaciones intracomunitarias, la política de desarrollo regional tiene efectos que traspasan ampliamente el territorio de los países que se benefician directamente de la misma. Así, según cálculos de la Comisión Europea (2001), alre-

² En el caso de los países candidatos el porcentaje es aún mayor, 66% del territorio y 58% de la población, de forma que con la ampliación aumentará de forma significativa el peso de estas regiones en la UE.

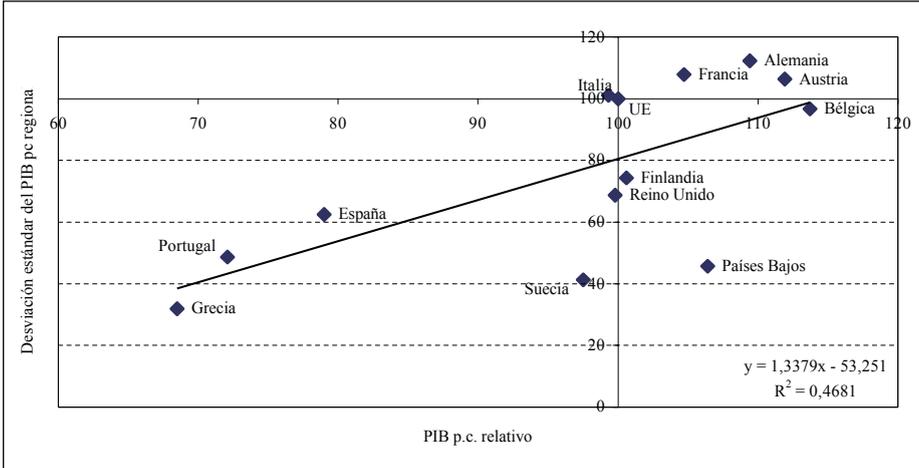
³ Este es el caso, por ejemplo, de Extremadura, región fronteriza con el Alentejo y la Región Centro portuguesa (con un PIB pc relativo en PPA en 1998 de 50,2, 66,8 y 65), las regiones no insulares más pobre de España y Portugal respectivamente.

dedor de la cuarta parte del gasto en los países beneficiarios de fondos estructurales regresa en forma de demanda efectiva a los países que financian tales políticas debido a su condición de contribuyentes netos. Si los efectos de la política regional son en parte externos a las regiones/países beneficiarios, tiene sentido que la financiación también lo sea en parte.

- (e) Por último, la existencia de fuertes y/o crecientes diferencias de renta entre las regiones europeas podría restar apoyo a la misma por parte de los habitantes de las regiones menos favorecidas. En este sentido, la política regional serviría de herramienta de legitimación de la UE, en su intento por mostrarse como algo más que una «unión de mercaderes».

Aunque estas razones, junto a otras, respaldan la actuación comunitaria en materia de cohesión territorial, algunos autores defienden que la preocupación por la cohesión territorial de la UE debería centrarse en las diferencias de renta entre países, y no tanto en la mayor o menor dispersión de la renta dentro de cada país, cuestión ésta que se debería dejar en manos de los distintos Estados miembros y de sus mecanismos de redistribución. Sin embargo, en la medida en que alrededor de la mitad de las diferencias de renta entre las regiones europeas se explica por la existencia de diferencias de renta per capita entre los distintos países de la UE (Esteban, 1999), la actuación en pro de la convergencia entre países contribuirá a la convergencia entre regiones. A pesar de ello, la convergencia entre países y entre regiones no dejan de ser objetivos distintos. Así, por ejemplo, la convergencia entre países se podría alcanzar potenciando precisamente aquellas regiones más dinámicas de los países menos ricos, algo que, sin embargo, aumentaría la distancia entre regiones dentro de esos países. Una política que cuenta defensores, al menos en el ámbito teórico, y que sin embargo conduciría a resultados muy distintos en términos de cohesión territorial. En lo que a esto se refiere es interesante señalar, gráfico 2, que dentro de la UE la mayor dispersión espacial de renta se da precisamente en aquellos países con mayor renta per capita relativa (exceptuando el caso de los Paí-

Gráfico 2
Disparidad regional relativa
y PIB p.c relativo en la Unión Europea



Fuente: Muñoz de Bustillo y Bonete (2002), p. 72 y 156 y elaboración propia.

ses Bajos). Detrás de los altos niveles de renta no es extraño encontrarse con uno o varios enclaves altamente desarrollados. Como sería el caso de la Ile-de-France en Francia, Greater London en el Reino Unido, Viena en Austria o Hamburgo en Alemania.

4. OPCIONES DE INTERVENCIÓN

La puesta en marcha de actuaciones de cohesión territorial tiene como objetivo alterar la distribución espacial resultante del normal funcionamiento del mercado. Obviamente el mercado no es el mercado perfecto, en cuyo caso nos encontraríamos con un problema de sustitución de eficiencia por equidad, sino ese mercado «real», lleno de restricciones e historia, que hace que difícilmente se pueda interpretar en términos de «optimalidad». Enfrentados con una distribución espacial de la

actividad económica, y en menor medida de la renta, desigual cabe las siguientes respuestas.

- (1) *Dejar hacer, dejar estar*. Esto es desentenderse del problema, o no considerarlo como tal. Esta sería la opción más acorde con la creencia en que el mercado acabará generando aquella distribución espacial mas adecuada en términos de eficiencia. La celebre frase de Margaret Thatcher, a la sazón Primera Ministra del Reino Unido, cuando preguntada por el fuerte problema de desempleo existente en algunas regiones del país respondió con un «*Let them move*», reflejaría esa creencia en la optimalidad del mercado, así como la convicción de que cualquier actuación en sentido igualador tendría un coste en términos de eficiencia. Obviamente, desde el momento en que el mercado «real» no es un mercado perfectamente competitivo, ya sea debido a la existencia de externalidades derivadas de la concentración espacial, a la existencia de preferencias sociales (por razones ecológicas o culturales) por mantener habitado el territorio o a la existencia de costes sociales asociados a la emigración, por ejemplo, la opción de no intervención pierde gran parte de su justificación.
- (2) Potenciar la movilidad de la población. En presencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad, que en la cuestión que nos ocupa se manifestaría si la actuación a favor de una menor concentración de la actividad económica incrementa los costes de producción e innovación al reducirse las economías de aglomeración⁴, se puede optar por alcanzar una mejor distribución espacial de la renta mediante la potenciación de la movilidad de los trabajadores de las regiones más pobres. En este caso la igualación de la renta per capita se produciría mediante una reducción del denominador (población) más que mediante un aumento del numerador

⁴ Véase Martin (2000).

(PIB). Gran parte del proceso de convergencia experimentado en España hasta la década de los 80 se explicaría precisamente por este mecanismo. La potenciación de la movilidad, fundamentalmente mediante una política de vivienda que facilitara la misma, y mediante el aumento de la estabilidad laboral que redujera la incertidumbre asociada al cambio de región de residencia, junto con la mejora de funcionamiento de los servicios de empleo (su plena integración territorial) serían vías de alcanzar una mayor movilidad al reducirse los costes asociados a la misma. Precisamente, la mayor movilidad de la población estadounidense es una de las razones habitualmente aludidas para explicar la menor dispersión espacial de renta en EE.UU., un país que, sin embargo, destaca por su alto nivel de desigualdad. Sin embargo, esta opción de potenciar la movilidad rara vez se contempla como mecanismo de política regional, ya que sería equivalente, de hecho, a aceptar la imposibilidad de desarrollar las regiones menos favorecidas. En cierto sentido se podría comparar con la opción de desalojo ordenado de un edificio en presencia de fallos estructurales en su construcción, frente a la opción de rehabilitarlo. Parece ser que existe una cierta preferencia por parte de las personas a permanecer en o cerca de sus lugares de nacimiento, de evitar, en la medida de lo posible y salvo causa de fuerza mayor, el desarraigo asociado con la emigración, lo que justificaría la opción a favor de políticas que intentaran llevar la actividad económica donde está la gente y no al contrario. Siguiendo con el símil anterior, es posible que la opción de rehabilitar el edificio, aún siendo más cara, sea la preferida si el edificio tiene un interés artístico o sentimental.

- (3) El tercer tipo de actuación en materia de política de desarrollo regional parte de la consideración de que el desigual desarrollo espacial es producto de las dificultades de acceso a los mercados que tienen las regiones más pobres fruto de la falta o insuficiencia de infraestructuras de comunicación y telecomunicaciones. En

este caso, el menor desarrollo se interpreta como producto de la existencia de unos mayores costes de transacción que afectarían de tres formas distintas a las oportunidades económicas de estas regiones. En primer lugar las empresas locales se enfrentarían con costes mayores a la hora de competir en el mercado externo, lo que afectaría a su tamaño y a la posibilidad de obtener ganancias de productividad mediante la explotación de economías de escala. En segundo lugar, ese mayor aislamiento del exterior les otorgaría cierto poder de monopolio espacial, del que se resentirían los consumidores locales. En tercer lugar, los mayores costes de transacción desincentivarían a posibles empresas de instalarse en la región. En este sentido es importante señalar que, según la información disponible, la calidad de las comunicaciones y telecomunicaciones es uno de los factores centrales a la hora de buscar localización para una empresa, muy por encima de los costes salariales, por ejemplo. Reducir mediante la inversión en infraestructuras el espacio-tiempo que separa los núcleos de aglomeración económica de las regiones atrasadas aparece así como una de las políticas de desarrollo regional más favorecidas. Siguiendo esta lógica en el período 1993-99, el 50% del Fondo de Cohesión de la UE se dirigió a financiar mejoras en la infraestructura de transporte, mientras que en lo que se refiere a Fondos Estructurales (Objetivo 1) en el período 1994-99 el 30% del gasto se utilizó con la misma finalidad (cuadro 1).

Esta política de mejora de las infraestructuras, sin embargo, siendo como es una condición necesaria para el desarrollo regional, solo alcanza el *status* de condición suficiente cuando es la falta de comunicaciones adecuadas el único factor que retrasa el desarrollo de una determinada región. En caso contrario, hay que recordar que la reducción de los costes de transacción fruto de la política regional de mejora de infraestructuras de transporte tiene efecto en las dos direcciones. Esto es, mejora las condiciones de localización en la zona antes remota,

Cuadro 1
Distribución por tipo de intervención del gasto
de cohesión territorial
(Fondos Estructurales —Obj. 1— y Fondo de Cohesión)

	Fondos Estructurales (Obj. 1)		Fondo Cohesión
	1994-99	2000-06	1993-99
Infraestructura	29,8	34,3	49,7
Recursos humanos	24,5	23,9	—
Inversión productiva	41,0	34,8	50,3*
Otros	1,6	—	—

* Medio ambiente.

Fuente: CE (2001), pp. 126-7.

pero también reduce los costes para que las empresas que producen fuera de ésta sus productos accedan a la misma⁵. Bastaría pues con que existan economías de aglomeración de cierta intensidad en la zona desarrollada para que la reducción de los costes de transacción favoreciera el traslado de las empresas de región pobre hacia la rica con el consiguiente aumento de la concentración. Así mismo, es posible que las empresas locales, al perder su condición de monopolio espacial y no contar, debido a su menor tamaño y su localización, con las economías de escala y aglomeración de las que disfrutaban sus ahora competidores de la región rica, se vean expulsadas del mercado, lo que profundizaría el proceso de concen-

⁵ De acuerdo con estimaciones de la Comisión recogidas en el II Informe sobre Cohesión Económica y Social (2001) como resultado de las inversiones en infraestructura de transporte por carretera financiadas por los Fondos Estructurales y de Cohesión en el período 1994-99, el tiempo medio de viaje en Grecia se redujo entre un 20 y un 30%, en España entre un 10 y un 20%, en Irlanda un 10-15%, en Portugal un 20% y en las regiones objetivo 1 de Italia entre un 34 y un 87% (p. 132).

tración. El caso de la industria textil de Bejar, incapaz de hacer frente a la competencia del textil catalán tras la apertura del mercado nacional propiciada por el ferrocarril o el impacto sobre el desarrollo del Mezzogiorno de la conexión por autopista del Norte y del Sur de Italia (Faini, 1983) serían ejemplos de esta paradoja⁶.

- (4) Alternativamente, la política de desarrollo regional puede intentar crear ventajas artificiales para favorecer la inversión local, esperando que como resultado de ésta se alcance la suficiente masa crítica como para generar las economías de aglomeración que hagan el proceso auto-sostenido. En este caso, se compensaría a las empresas por situarse en zonas en donde no pueden beneficiarse de economías de aglomeración, y por lo tanto la magnitud de la ayuda deberá ser suficiente como para compensar la desventaja de costes a la que, al menos en el corto plazo, se tendrá que enfrentar la empresa. En la medida en que no solo los costes, y por lo tanto la eficiencia estática, estén asociados a la posibilidad de disfrutar de economías de aglomeración, sino que éstas también afecten al coste y ritmo de innovación, la reducción de la intensidad de aglomeración en las regiones más desarrolladas podría tener también un impacto negativo sobre el crecimiento económico (Martin, 1999), dando lugar a la aparición de un nuevo tipo de *trade-off* entre eficiencia y equidad, que se manifestaría en una menor tasa de innovación. Una vía para reducir o eliminar tal impacto sería utilizar la propia política regional para mejorar las condiciones de base para el desarrollo de la actividad innovadora, tanto mediante apoyo a las actividades de I+D, como mediante la mejora del capital humano y de la infraestructura de comunicaciones que reduzca el coste de la transmisión de información.
- (5) Por último, y aunque no este diseñado con este objetivo, el sistema de impuestos y transferencias existente en todos los países, tiene también un impacto sobre la dis-

⁶ Véase Krugman (1991) o Martin (1999).

tribución espacial de la renta. En este caso las diferencias espaciales no se reducirían en el proceso de generación de valor añadido, sino en el proceso de traducción del valor añadido en renta disponible, con lo que las diferencias espaciales se manifestarían de forma más intensa en términos de producción per capita que en términos de nivel de vida. Desde el momento en que en las sociedades post-industriales una parte cada vez más importante de la actividad económica se desarrolla en el ámbito de los servicios, y por lo tanto en un campo en donde la desvinculación de la producción y la venta es más difícil, esta redistribución de renta generaría a su vez la demanda necesaria para que se crearan nuevas empresas de servicios en las zonas menos ricas, contribuyendo por lo tanto a cierta convergencia en términos de PIB. Como veremos a continuación, es precisamente esta vía de actuación, la única en la que no participa la UE, y la única no diseñada expresamente con el objetivo de mejorar la distribución espacial de la renta, la que tiene un mayor impacto en términos de reducción de las diferencias espaciales de nivel de vida.

5. ALGUNOS RESULTADOS DE LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE COHESIÓN TERRITORIAL

Más arriba nos hemos referido al freno en el proceso de convergencia experimentado por las regiones europeas desde finales de los años 70, precisamente en el momento en que se empiezan a activar las distintas políticas comunitarias de desarrollo regional. Obviamente de ello no se deduce sin más el fracaso de las mismas. La evaluación del impacto de una política económica no se puede hacer sólo en términos de que se alcance o no el objetivo planteado, sino que también hay que tener en cuenta:

- (1) cuál habría sido el resultado alcanzado en ausencia de dicha política;

- (2) cuál es la dimensión de los recursos utilizados, ya que muy bien podría ocurrir que la política fuera la adecuada pero los recursos dedicados a ella fueran insuficientes.

En lo que a la primera cuestión se refiere, la Comisión Europea ha auspiciado la realización de toda una serie de estimaciones del impacto de los Fondos Estructurales en el crecimiento económico de los países beneficiarios. Sin embargo, y dados los datos disponibles, estas estimaciones macroeconómicas sólo permiten la evaluación del impacto de los Fondos Estructurales sobre el crecimiento en el conjunto del país, y no para regiones concretas. Por idéntica razones sólo son útiles en el caso de países que en donde las regiones susceptibles de recibir fondos estructurales son mayoritarias. De esta forma, las estimaciones, al señalar el crecimiento diferencial alcanzado por cada país, servirán para calibrar el impacto de la política de desarrollo regional sobre la convergencia entre países, pero no así entre regiones. A la hora de proceder a estimar el impacto de la política de convergencia se evalúa tanto el efecto keynesiano de los fondos, esto es su impacto sobre la demanda efectiva y a través de ésta sobre el PIB, como el efecto de oferta, esto es, el aumento de la capacidad productiva de las regiones/países fruto de las mejoras en la infraestructura productiva, el aumento del capital humano, etc. Obviamente la dimensión temporal de ambos efectos será distinta: el efecto keynesiano se dejará sentir predominante a corto plazo, mientras que el efecto sobre la oferta actuará a largo plazo. En el cuadro 3 se recogen los resultados obtenidos por cuatro de estos modelos: el modelo «Beutel», un modelo de corte keynesiano, el modelo «Pereira», que se centra en los aspectos de oferta y dos modelos mixtos, el «HERMIN» y el «QUEST».

Cuando se compara el impacto sobre el crecimiento, con el gasto realizado en cada país (cuadro 3) se obtienen unas elasticidades aparentes para el modelo Beutel, probablemente el más completo, alrededor de 0,3. Los bajos niveles de impacto estimados en el modelo QUESTII obedecen a las peculiaridades del modelo teórico subyacente al mismo, el de corte más neoclásico de los contemplados, que incorpora expectativas racionales y presencia de efecto expulsión.

Cuadro 2
Impacto de los Fondos Estructurales
(crecimiento diferencial en puntos porcentuales, media anual)

	Pererira 1994-99	BEUTEL		HERMIN4*			QUESTII	
		1989-93	1994-99	1994	1999	2020	1989-93	1994-99
Grecia	0,4 a 0,6	0,9	1,0	1,2 <i>1,1</i>	9,4 <i>4,8</i>	9,5 <i>1,5</i>	0,3	0,1
Irlanda	0,4 a 0,6	0,8	0,6	6,2 <i>6,2</i>	9,3 <i>5,9</i>	12,4 <i>4,0</i>	0,3	0,3
Portugal	0,6 a 0,9	0,9	1,0	7,0 <i>1,9</i>	9,2 <i>2,9</i>	8,9 <i>7,6</i>	0,3	0,2
España	—	0,3	0,5	1,9 <i>1,9</i>	2,9 <i>2,9</i>	1,9 <i>1,9</i>	0,1	0,1
Media (4)	—	0,5	0,7	—	—	—	—	—

* Efecto total, en cursiva el efecto demanda.

Fuente: VI Informe sobre la situación socioeconómica de las regiones de la Unión Europea, p. 229.

Cuadro 3
Relación entre el Gasto en fondos estructurales
y de cohesión y crecimiento estimado del PIB (1994-99)

	Pereira*	BEUTEL	QUEST
Grecia	0,147	0,294	0,029
Irlanda	0,238	0,286	0,143
Portugal	0,250	0,313	0,063
España	—	0,455	0,091

* Tomando el valor medio.

Fuente: VI Informe, p. 122 y 229 y elaboración propia.

Estos resultados, con ser útiles a la hora de evaluar el impacto de los Fondos Estructurales y de Cohesión sobre la convergencia entre países no nos permiten discriminar cuál es el impacto en términos de convergencia regional. Obviamente, y puesto que los Fondos Estructurales que son los que conforman la parte principal del gasto comunitario de cohesión territorial (el 92%), van dirigidos precisamente a las regiones menos desarrolladas, se puede deducir que una parte importante de crecimiento estimado tendrá lugar en las mismas. Así y todo, también es cierto que puesto que estamos hablando de regiones con una débil base económica y plenamente integradas en sus respectivas economías nacionales, gran parte del impacto del gasto comunitario repercutirá en última instancia en regiones distintas, dentro y fuera del país. Con lo que el efecto final sobre la convergencia regional podría verse fuertemente matizado.

Otra alternativa para calibrar el impacto de las políticas comunitarias, en este caso no limitada a las acciones estructurales, es estimar el impacto regional del presupuesto comunitario a partir de los flujos fiscales regionales existentes entre la UE y cada una de las regiones que conforman su espacio. En este caso lo que se pretende es conocer en que medida el juego de ingresos y gastos de la comunidad altera el PIB regional en un momento determinado del tiempo, y por lo tanto contribuye a la reducción o ampliación de las diferencias de renta per capita entre las distintas regiones comunitarias. Si el método anterior nos permitía responder, aunque fuera tentativamente, a la pregunta de cuánto más han crecido los países de cohesión como resultado de la política comunitaria de cohesión territorial, esta aproximación pretende contestar a la pregunta de cuánto cambiaría el PIB de las regiones comunitarias en el caso de que no existiera ni ingresos ni gastos comunitarios, o si se prefiere, en el caso de que las regiones recibieran de la CE, en términos presupuestarios, exactamente lo mismo que aportan a sus ingresos.

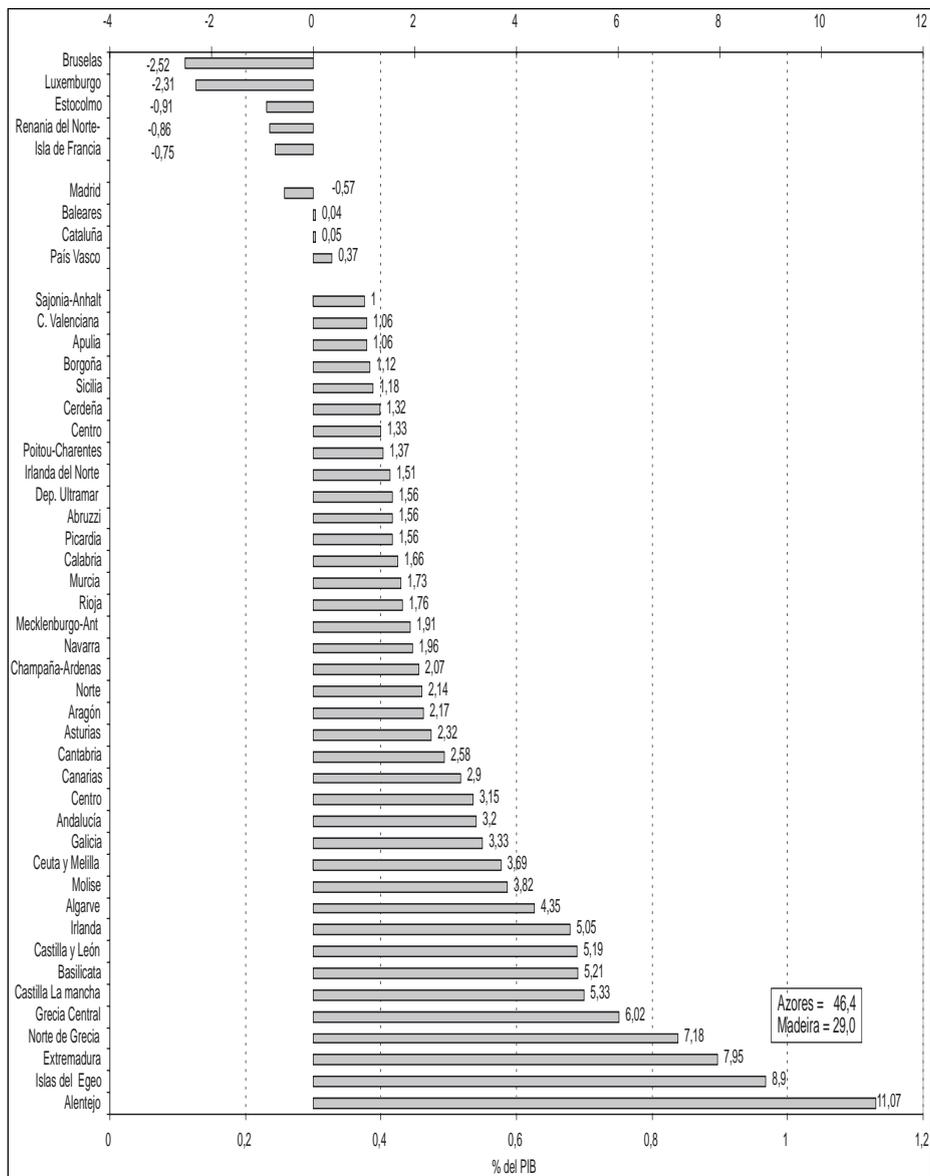
Como es sabido, existen dos formas de estimar los saldos fiscales territoriales, el llamado enfoque del flujo monetario que, a la hora de imputar territorialmente el gasto lo hace utilizando el criterio de dónde se gasta el dinero, y el enfoque del flujo del beneficio, que tiene en cuenta no dónde se gasta el dinero, sino

a quién beneficia⁷. Gracias al excelente trabajo desarrollado por Marta Espasa (2000) disponemos de una estimación de los saldos fiscales de las regiones comunitarias realizada desde ambas perspectivas, pudiéndose comprobar como, tanto en términos de flujo monetario como en términos del flujo de beneficio, el presupuesto comunitario tiene cierto efecto redistributivo, aunque de escasa entidad. Este efecto redistributivo se apoya más en la vertiente de gastos que en la vertiente de ingresos, ya que en lo que a éstos se refiere, la redistribución actúa fundamentalmente entre países y no entre regiones, con un impacto agregado en PPA de tan sólo 0,27% para las últimas y de 2,45% para los primeros. En lo que se refiere al gasto, Espasa estima que las disparidades regionales de renta se reducen en un 5,84% (en términos de PPA) cuando se utiliza el enfoque del flujo de beneficios y un 3,09 en el caso del flujo monetario⁸. En coherencia con el objetivo de las acciones estructurales, destaca el papel redistributivo de estos gastos, que explicarían dos tercios de efecto total estimado. A modo de ejemplo, en el gráfico 3 se recoge el saldo fiscal, estimado según el enfoque del beneficio y expresado en términos del PIB regional, del conjunto de regiones españolas, del resto de regiones comunitarias con un saldo fiscal positivo igual o superior al 1% del PIB y, para facilitar la comparación, de las cinco regiones con un saldo fiscal negativo de mayor cuantía en términos de PIB. Así mismo, en el gráfico 4 se puede observar la relación existente entre PIB per capita y saldo fiscal regional como porcentaje del PIB, destacando tanto la existencia de una clara relación inversa entre ambas variables, lo que mostraría el efecto redistributivo espacial del presupuesto comunitario, como la existencia de una significativa diferencia en el tratamiento en términos de saldo fis-

⁷ Por ejemplo, según el enfoque del flujo monetario a la hora de imputar territorialmente el gasto de la UNED éste se situaría, fundamentalmente, en Madrid, donde está su sede central, mientras que desde el enfoque del beneficio se haría en función del lugar de residencia de los estudiantes matriculados en esta universidad.

⁸ Para calcular del impacto redistributivo, Espasa estima una función en la que la renta relativa final, YF, de cada región se hace depender de la renta relativa primaria de la misma, Y, del tipo $YF = +Y + e$, donde (1-) indicaría el poder redistributivo de los ingresos, gastos o saldo comunitarios según como se haya definido YF en cada caso. Véase Espasa (2000), pp. 486-520.

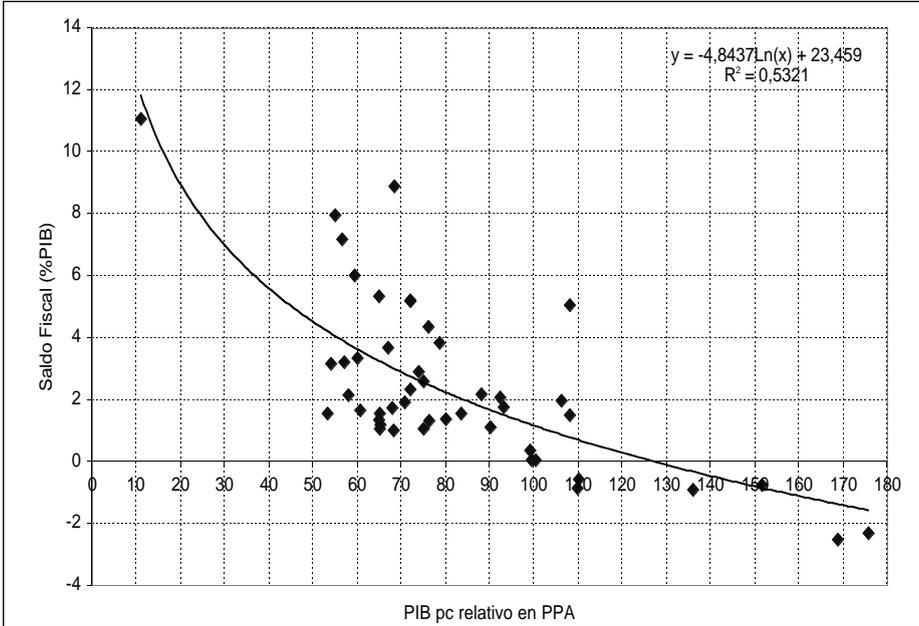
Gráfico 3
Saldo fiscal de un grupo de regiones escogidas de la UE
(1995-97) (% PIB)



Fuente: Espasa (2000), pp. 453-4.

Gráfico 4

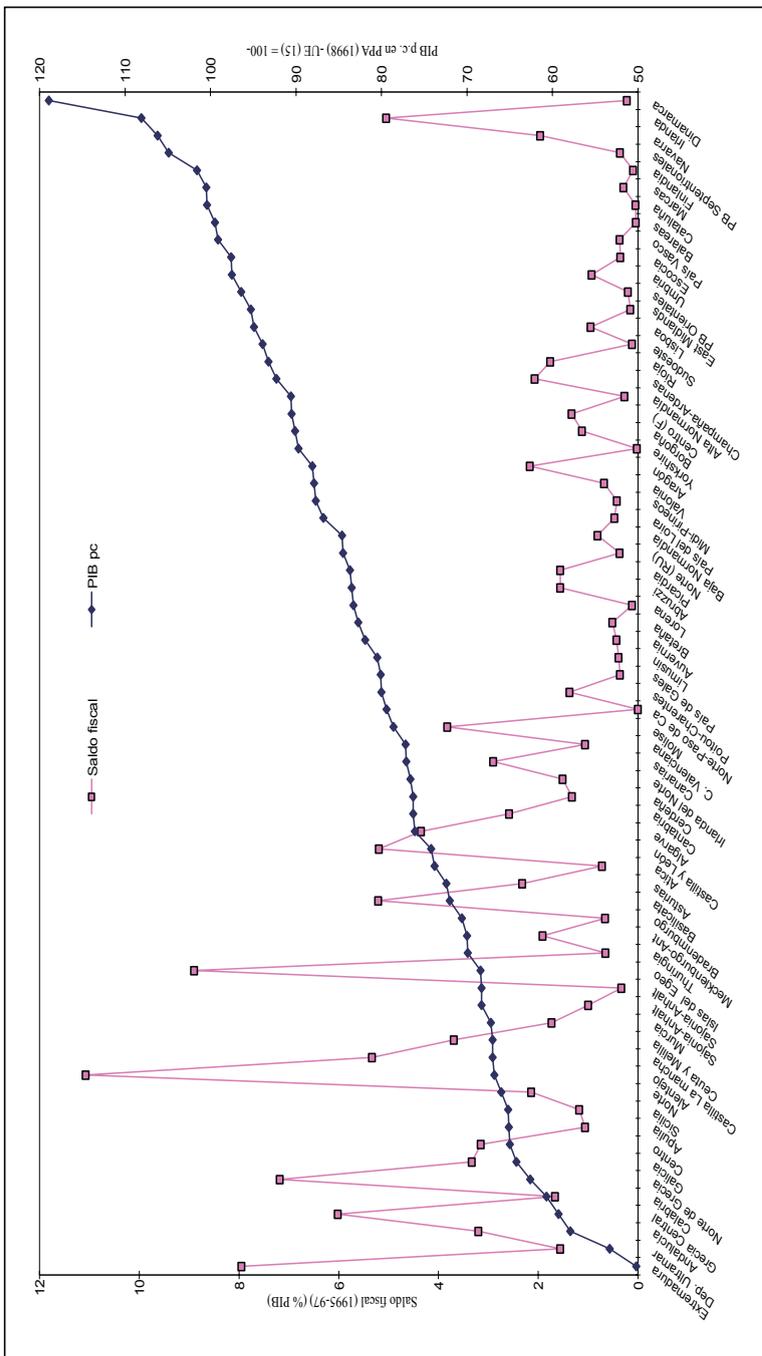
PIB pc y saldo fiscal de una muestra de regiones comunitarias



Fuente: Espasa (2000).

cal para regiones con PIB per capita similar, poniendo de manifiesto la existencia de problemas de equidad horizontal. Este resultado aparece de forma más evidente en el gráfico 5 en donde se reproduce el saldo fiscal de todas las regiones comunitarias con un saldo fiscal positivo en términos de PIB junto con su PIB p. c. Compárense, por ejemplo, los casos de Turingia y Castilla-León, por ejemplo, regiones con un PIB p. c. similar pero con una posición fiscal claramente desfavorable, en términos comparativos, para la primera (0,65% frente a 5,9%). En conjunto, los resultados obtenidos por Espasa (2000) confirman tanto la progresividad de los gastos incluidos en las llamadas acciones estructurales, como su débil impacto final en términos de reducción espacial de la dispersión de renta per capita en la Comunidad como resultado del escaso peso que tales acciones tienen sobre el conjunto de la renta regional, excepto en algu-

Gráfico 5
Saldo fiscal y PIB p.c para un grupo de regiones escogidas de la UE



Fuente: Espasa (2000).

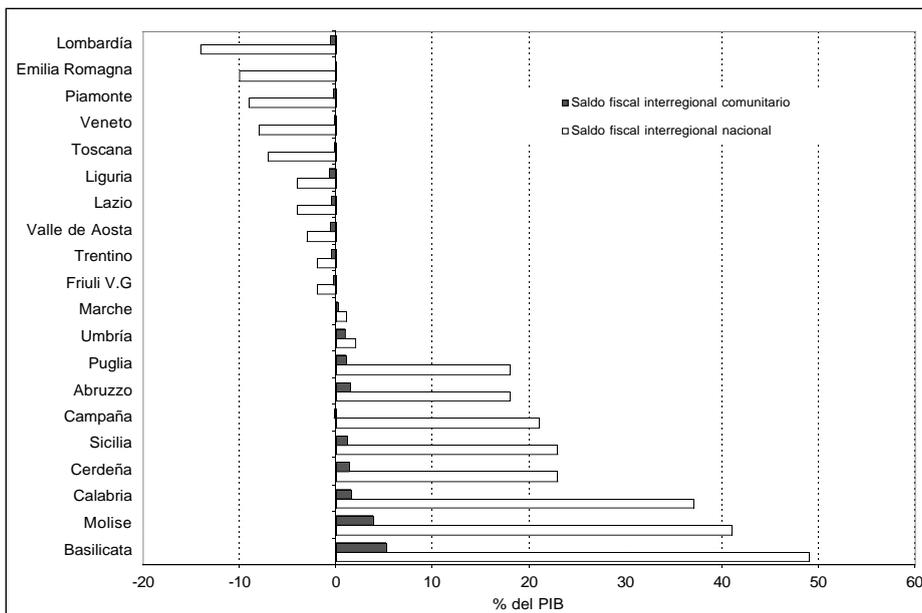
nas áreas específicas de renta muy baja como puedan ser las Islas Azores, con un saldo fiscal en términos de flujo monetario equivalente al 46% del PIB (el 91% del cual se explica por las acciones estructurales), o Madeira (28% del PIB, en 92% explicado a su vez por las acciones estructurales). Recordemos que para hacer frente a una divergencia de renta per capita tan importante como la que hay entre regiones como Iperios, Las Azores, Extremadura o Andalucía, con menos de la tercera parte del PIB p. c. en PPA de Luxemburgo (a su vez un 75% superior a la media comunitaria), la UE dispone de un tercio de un presupuesto (el dedicado a acciones estructurales) que tan solo supone el 1,1% de PIB comunitario, de forma que las acciones estructurales equivaldrían al 0,38% del PIB comunitario. A modo de comparación, en el período 1996-98 los Estados miembros otorgaron un total de ayudas a empresas de 1,12% del PIB comunitario. Un 56% de estas ayudas tuvieron la consideración de ayudas estatales regionales, lo que supone que los Estados dedicaron a este menester 0,65% del PIB comunitario, esto es, casi el doble de lo dedicado por la UE a acciones estructurales en la actualidad⁹.

Otra posible forma de comparar la intensidad del esfuerzo comunitario en cohesión territorial con el desarrollado por los distintos países de la Unión es comparar los saldos fiscales de las distintas regiones de un país en términos nacionales y en términos comunitarios. Obviamente, desde el momento en que al así hacerlo se va a acudir a fuentes y períodos distintos: el trabajo ya mencionado de Espasa (2000) para los saldos fiscales europeos (1995-97) y el estudio de Prud'homme (1999) de flujos fiscales interregionales en siete países europeos —realizado por encargo de la Comisión (CE, 1998)— correspondiente al año 1993, para el caso de los saldos fiscales interregionales nacionales, tal comparación tiene sólo una finalidad ilustrativa. Aún así creo que los resultados son suficientemente informativos como para justificar esta comparación «heroica».

Con esta finalidad, en los gráficos 6a-6b se reproducen los resultados obtenidos por estos dos autores (enfoque del bene-

⁹ Eighth Survey on State aid in the European Union, CE. (2000).

Gráfico 6a
Comparación de saldos fiscales interregionales
(nacionales y comunitarios). Italia

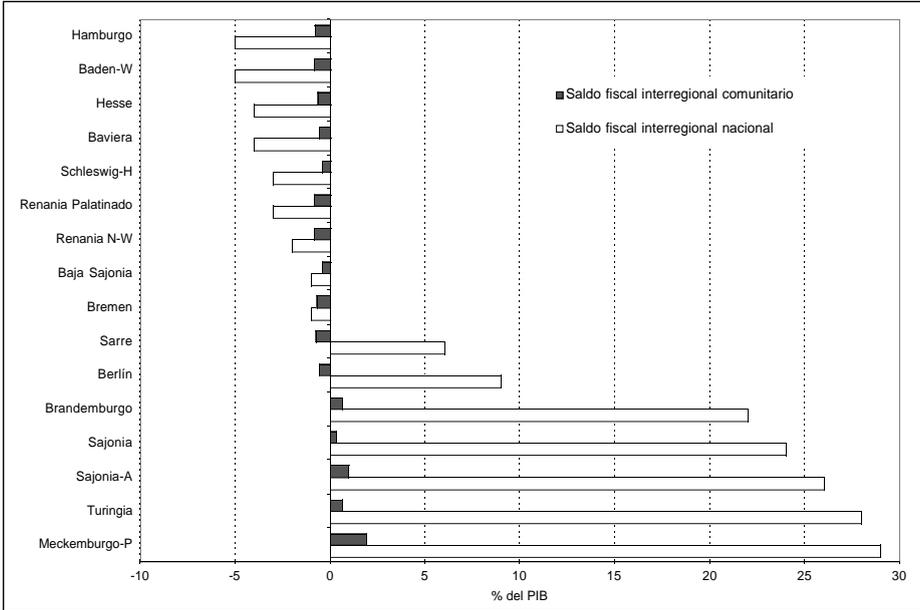


ficio) para Italia y Alemania. Como se prueba comprobar, salvo muy raras excepciones, el impacto redistributivo del presupuesto comunitario es muy inferior al resultante de la actuación espacial de los presupuestos nacionales. Así, por ejemplo, mientras que en Alemania los antiguos Lander del Este se beneficiaban de un saldo fiscal interregional nacional del 20-30% de su PIB, el saldo fiscal comunitario se situaba para estas regiones entre el 0,3% y el 1,9%. Lo mismo se puede decir para Italia, donde el impacto de la actividad comunitaria en la región con un saldo fiscal más favorable, Basilicata, se sitúa en la décima parte del saldo fiscal intrarregional nacional.

Resumiendo, se puede decir que la actuación comunitaria, tal y como se recoge en su presupuesto, tiene un efecto positivo sobre la cohesión territorial, aunque con dos importantes limitaciones: la aparición de casos de inequidad horizontal y la

Gráfico 6b

Comparación la intensidad de los saldos fiscales interregionales (nacionales y comunitarios). Alemania



Fuente: Espasa (2000), pp. 451-52 y Prud'homme (1999), pp. 295-96.

escasez de los recursos dedicados a la política de cohesión comparados con la intensidad de las diferencias espaciales de renta existentes. Una limitación, esta última, que se refleja con toda en toda su dimensión cuando se compara con el impacto que tienen las actuaciones compensatorias desarrolladas en el ámbito nacional. En estas circunstancias no es extraño que se haya planteado (Prud'homme, 1999) la posibilidad de concentrar los esfuerzos comunitarios en materia de cohesión territorial en la reducción de las diferencias entre países, dejando las actuaciones de cohesión regional dentro de cada país para la política nacional de éstos. Ello permitiría a la Comunidad concentrar su atención (y su presupuesto) en aquellas medidas con mayor potencial de generación de riqueza, desentendién-

dose de si ésta se genera en zonas ya desarrolladas o no, quedando la cuestión de la distribución en manos de la política, ya sea regional o social, de cada país. En el caso de que la visión del crecimiento de la Teoría del Crecimiento Endógeno fuera acertada, esta división del trabajo conduciría a que la UE concentrara sus actuaciones en aquellas regiones ya «ganadoras» de cada país, dejando a los gobiernos nacionales la tarea de promover la convergencia espacial. Así y todo, la actuación comunitaria en esta línea se enfrentaría a dos problemas importantes. El primero de ellos sería cómo «vender» una reforma de la política de cohesión como resultado de la cual, y de forma transparente, es posible que las regiones pobres de los países ricos financien transferencias dirigidas a las regiones ricas de los países pobres, unas regiones éstas que pueden perfectamente tener una renta mayor. En segundo lugar, sería necesario un claro compromiso nacional que garantizara la segunda fase de esta política de cohesión centrada en la redistribución de parte de la renta generada en las regiones más desarrolladas de los países más pobres (en parte gracias a la política comunitaria de la que se han beneficiado) a favor de las menos desarrolladas. Algo que, en la actualidad entraría dentro de las competencias de cada país, ya que son éstos los que deciden, mediante actuaciones en materia de política fiscal, política social, etc., esto es mediante actuaciones en campos distintos de la política de cohesión territorial, como se distribuye la renta entre las gentes y las regiones.

7. EL MEDIO PLAZO: COHESIÓN TERRITORIAL Y AMPLIACIÓN

Aunque el proceso de ampliación de la UE todavía está sujeto a cierta dosis de incertidumbre en lo que se refiere a al ritmo de incorporación de los distintos países candidatos, es indiscutible que la mayor fuente de cambio de la actual política de desarrollo regional comunitaria provendrá de las próximas incorporaciones a la UE. Como sabemos, hasta el año 2006, la política de desarrollo regional está fijada y el impacto sobre ella de las escasas ampliaciones esperadas, que además seguramente

se centrarán en los países más desarrollados dentro de los candidatos, no puede ser muy intenso si consideramos que el importe total de los ingresos anuales procedentes del Fondo de Cohesión, junto con la asistencia aportada por los Fondos Estructurales no puede sobrepasar el 4% del PIB nacional del país receptor. Si tenemos en cuenta que la suma del PIB de los países candidatos no supera el 6% del PIB de la UE-15, esta restricción actuaría como una clara limitación a los recursos que finalmente podrían recibir los nuevos Estados miembros, lo que haría viable el mantenimiento de la política de desarrollo regional actual con las posibles (y escasas) incorporaciones esperadas al menos hasta el año 2006¹⁰. Sin embargo, la ampliación no está exenta de problemas dado que las disparidades regionales entre la UE y los países candidatos son tan significativas que a finales de la década de los noventa sólo la región de Praga, en la República Checa y la de Bratislava en Eslovaquia superaban el 75% de la renta media comunitaria. Es decir, si este criterio se mantiene, el resto de las regiones de los países candidatos se considerarán regiones objetivo n.º 1 y por lo tanto destino prioritario de ayudas comunitarias (cuadro 4).

Simultáneamente, al incorporarse a la UE países con un PIB per capita sensiblemente más bajo, el PIB per capita medio de una hipotética UE (25) se vería reducido en unos 2000 euros (el 9,23% del PIB p. c. medio de la UE (15) correspondiente a 1999). De este modo, por un mero efecto estadístico, al no mejorar su nivel de riqueza en la realidad, alrededor de 27 regiones de la UE-15, que se encuentran cerca del umbral del 75% del PIB p. c. de la UE (15) que marca la desaparición de su condición de regiones objetivo 1, entre ellas muchas españolas, con algo más de 45 millones de habitantes, dejarían de ser consideradas regiones objetivo n.º 1 (Quassier y Hall, 2001). De ahí que países como España se opongan a que la ampliación termine perjudicando, una vez acabado el período 2000-2006, a las regiones pobres que sólo estadísticamente van a ver mejoradas su renta per cápita. En los próximos años se tendrá

¹⁰ A modo de ejemplo, en el caso de que se alcanzara el máximo permitido, estaríamos hablando de alrededor del 20% del presupuesto comunitario para el conjunto de los países candidatos.

Cuadro 4
PIB per capita de los países candidatos
y sus regiones más ricas y más pobres (1999)

País	Población	Índice de PIB p.c., EU(15)=100	Índice de PIB p.c., EU(25)=100*	Índice de PIB p.c., EU(15)=100 de la región más pobre	Índice de PIB p.c., EU(15)=100 de la región más rica
Bulgaria	8,3	27	30	23	28
Chipre	0,76	85	92	—	—
Estonia	1	37	41	—	—
Eslovenia	2	68	74	—	—
Hungría	10	50	53	32	75
Letonia	2	33	37	—	—
Lituania	4	29	31	—	—
Malta	0,38	55	60	—	—
Polonia	39	39	42	27	58
República Eslovaca	5	48	53	45	95
República Checa	10	59	66	47	124
Rumania	22	23	27	18	34
Turquía	64	26	31	n.d.	n.d.

* Media 1997-99, EU (25) incluye a todos los países menos Turquía, Chipre y Malta.

Fuente: Statistics in Focus Theme1 —2/20002, *Regional Gross Domestic Product in Candidate Countries 1999*.

que concretar la solución al problema que plantea cómo compatibilizar la ampliación hacia el Este sin perjudicar excesivamente a los actuales países de la Cohesión. Al fin y al cabo la ampliación requiere la unanimidad de los actuales Estados miembros de la UE.

8. A MODO DE CONCLUSIONES

En las páginas anteriores hemos repasado el sentido de la existencia de actuaciones de política económica dirigidas a

corregir las diferencias espaciales de niveles de renta. La propia naturaleza, apoyada por los procesos económicos de concentración de la actividad productiva, genera una distribución espacial de la renta que en muchos casos entra en colisión con lo que socialmente se considera una distribución equitativa de la renta. Así mismo, desde determinadas visiones teóricas se considera que tales desigualdades pueden verse reforzadas por la propia dinámica de crecimiento económico, por lo que no sería esperable que las mismas se corrigieran por sí solas. Estas consideraciones respaldarían la puesta en marcha de medidas de política económica tendentes a corregir las mismas. El objetivo de cohesión espacial incorporado en los tratados, junto con la necesidad de compensar los posibles impactos regionales negativos de los procesos de integración, facilitar las actuaciones de desarrollo en las regiones fronterizas y contribuir a la financiación de una política que tiene impactos positivos más allá de los países en donde se pone en práctica, son algunas de las razones que explicarían la implicación comunitaria en materia de política de cohesión territorial. Del análisis del impacto de la política de desarrollo regional se derivan dos conclusiones importantes. La primera de ellas es el efecto positivo de la misma sobre la convergencia de rentas. La segunda la escasa intensidad sus actuaciones comparadas con la desarrollada por los distintos Estados miembros. En lo que a esto respecta hay que reconocer, sin embargo, que la UE habría ganado la batalla de la comunicación ya que la política de desarrollo regional comunitaria, al centrarse de forma prioritaria en la financiación de grandes infraestructuras, ha alcanzado una «visibilidad» superior a lo que se deriva de su contribución relativa.

Antes de terminar es conveniente, sin embargo, reflexionar sobre el sentido y limitaciones de los resultados obtenidos. Desde las primeras páginas de este trabajo hemos utilizado el concepto de región como si tratáramos de entidades claramente definidas y homogéneas de acuerdo con criterios nítidos y objetivos —ya sean geográficos o económicos—. Sin embargo, la clasificación de regiones utilizada (la clasificación europea NUTS2) dista mucho de cumplir tales criterios. Como señala Thies (2000), algunas regiones europeas están formadas por departa-

mentos o provincias con un tamaño comparable al de otras regiones. Tal sería, por ejemplo, el caso de Isle-de-France, que incluye dos distritos, Seine-Saint-Denis y Hauts-de-Seine, el primero con una renta per cápita inferior a la media europea, y el segundo, con Hamburgo, probablemente la zona más rica de la UE, especialmente si incluimos el Quartier de la Defense. Alternativamente, por ejemplo, si en el momento de la construcción del Estado de las Autonomías, Madrid se hubiera integrado en una CC.AA. con el resto de Castilla La Mancha, en 1998 el PIB per cápita de esa hipotética CC.AA. sería el 80% del comunitario, frente al 110% que tenía Madrid en ese año y el 66% de Castilla La Mancha. En general, cuanto más pequeñas sean las unidades espaciales utilizadas, mayor será la disparidad espacial de renta. Así mismo, los valores de PIB per cápita sólo son relevantes si los ciudadanos residen y trabajan en la misma región (algo que, también según Thies, sería válido para el caso de Isle-de-France, pero no para Hamburgo o Bruselas). Por último, en las comparaciones nacionales, habría que aplicar algún indicador de paridad de poder de compra, que corrigiera las diferencias de coste de vida en las grandes ciudades, que pueden absorber una parte significativa de las diferencias de renta per cápita¹¹. Obviamente, estas cuestiones no anulan la utilidad del análisis desarrollado, pero tienen interés para relativizar la información obtenida de la comparación del PIB per capita regional.

9. EPÍLOGO: ESPACIO Y NUEVA ECONOMÍA

Aunque ya ha pasado esa primera época de furor asociada con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la pretendidamente *nueva economía* resultante de su utilización, no quiero terminar estas páginas sin tratar, siquiera telegráficamente, el impacto espacial que se puede derivar de las mismas. Y ello porque una de las primeras, y como veremos apresuradas, conclusiones asociadas al debate del impacto de la

¹¹ Por ejemplo, en Madrid el precio de vivienda en el segundo trimestre de 2000 era el triple que en Extremadura.

TIC, representada de forma paradigmática por Internet, fue precisamente el proclamar la «muerte de la distancia», o si se prefiere la «muerte de la geografía»¹². Una muerte que, paradójicamente se producía al poco tiempo de haber sido testigos de su resurrección en el mundo de la Economía de la mano de autores como Paul Krugman o Jeffrey D. Sachs. La nueva economía del conocimiento y las tecnologías asociadas a ésta, se dirá, hacen posible realizar todo tipo de actividades productivas basadas en el uso de ordenadores desde cualquier lugar del mundo, y por lo tanto libera a los individuos de la tiranía de las grandes aglomeraciones productivas. Todo indica, sin embargo, que la realidad dista mucho de parecerse a esa lectura de la TIC como medio que permite al hombre liberarse de la tiranía del espacio.

En primer lugar, la producción del propio sector del conocimiento ha mostrado una tendencia a la concentración igual, cuando no mayor, que la asociada a las revoluciones tecnológicas anteriores. Ahí tenemos los casos de Palo Alto en California, el área Boston-Cambridge en Massachussets, Bangalore en la India, o, ya en Europa, el área de Estocolmo en Suecia, Londres, el Corredor de la M4, East Sussex y el corredor de la M11 en Inglaterra o el sur y suroeste de Alemania. Como señalan Gillespie *et al.* (2001), en Europa la nueva economía ha seguido tozudamente un patrón espacial muy parecido al de la vieja geografía. Es muy posible que la creación de software se pueda hacer desde cualquier lugar del globo, pero lo habitual es que ésta se concentre en lugares claramente delimitados y raramente novedosos. Como señala Kotkin (2000), liberados de las antiguas restricciones a la localización impuestas por la necesidad de acceder a materias primas o mano de obra barata, las nuevas empresas se situarán allí donde mayor sea la calidad de vida, un valor añadido para atraer y conservar al tipo de trabajadores

¹² Así uno de los *gurús* de las nuevas TIC, Nicolas Negroponte (1995) defiende que la «edad de la post-información eliminará las limitaciones de la Geografía», a su vez George Gilder (1996), el que fuera vocero de la revolución conservadora en EE. UU. ahora metido a futurólogo, señala que «las ciudades constituyen el equipaje sobrante de la era industrial», mientras que Cairncross (1997) anuncia «la muerte de la distancia» (citado en Gillespie *et al.*, 2001, p. 6).

altamente educados necesarios para desarrollar las TIC. Sólo nos queda recordar, en este contexto, aquel viejo principio medieval que decía que «el aire de la ciudad libera», para deducir que la producción de los nuevos sectores probablemente no se alejará mucho de los centros urbanos ya existentes. Especialmente aquellos que puedan ofrecer buenas comunicaciones, mano de obra cualificada y un entorno agradable.

En lo que se refiere al impacto de las nuevas TIC sobre otras actividades productivas fuera del sector de las TIC, frente al argumento de que las TIC permiten romper las fuerzas centrífugas hasta ahora dominantes en la localización espacial, se plantean las siguientes cuestiones:

- (1) Las infraestructuras asociadas a las nuevas TIC siguen los patrones ya establecidos por las infraestructuras de olas anteriores. Por ejemplo, el acceso a Internet de alta velocidad mediante líneas ADSL exige proximidad a una central telefónica, ya que la tecnología ADSL sólo funciona en distancias relativamente cortas. En palabras de Martín Dodge «la idea de que Internet te libera de la geografía es un mito» (*The Economist*, 9/8/2001). Lejos de universalizar las comunicaciones, las nuevas TIC han aumentado las desigualdades espaciales en este campo.
- (2) La mejora en comunicaciones ha permitido centralizar aún más las actividades de control, con lo que se puede dar, simultáneamente, una descentralización de la producción con una centralización de aquellas actividades de mayor valor añadido, limitando así los escalonamientos posteriores y anteriores asociados a tales actividades.
- (3) Por último, las nuevas TIC no han servido para superar la llamada «compulsión de la proximidad» (Boden y Molotch, 1994), significando con ello la incapacidad de la red de sustituir los contactos personales.

En lo que respecta la primera restricción, la insuficiencia de infraestructura se ve potenciada por la relación positiva existente entre nivel de renta, disponer de ordenador personal en casa y acceso a Internet. Todos los estudios disponibles sobre

penetración de las nuevas tecnologías en los hogares ponen claramente de manifiesto cómo hay una relación directa (y creciente con el tiempo) entre el nivel de renta familiar y el disfrute de las dos estrellas de las TIC. Lo que significa que las regiones menos desarrolladas no sólo tienen un peor acceso a las infraestructuras de TIC sino que tienen también una menor demanda de las mismas (por tener menos renta y por tener una peor distribución de la misma). Algo que, en ausencia de intervención pública —como garantía de un servicio mínimo— podría poner en marcha un nuevo proceso de causación circular acumulativa que retrasaría la inserción de estas regiones al mundo de las TIC. Un proceso que se ve ayudado por la baja densidad de población existente en la mayoría de regiones periféricas¹³ y su impacto sobre los costes de provisión de comunicaciones.

Para no terminar de forma tan pesimista hay que señalar, sin embargo, que existen algunos sectores en donde las nuevas TIC pueden beneficiar a las regiones periféricas. Básicamente nos referimos a sectores de provisión de servicios que gracias a las nuevas tecnologías ganan capacidad, al menos potencialmente, mediante la «tele-mediación», para trasladar su localización a lugares distantes de los mercados a los que atienden. Los «call centers» son un buen ejemplo de estas actividades. Pero no parece que tales casos sean mayoría, por lo que no es probable que se pueda contar con que las nuevas TIC cambien radicalmente el *status quo* de las regiones menos desarrolladas. Por otra parte, este tipo de actividades están sujetas a fuertes cambios técnicos (automatización, sustitución por contactos auto-guiados vía Internet, etc.) que pueden reducir en el futuro su capacidad de generación de empleo. Es cierto que algunas regiones, como Irlanda o el llamado *Silicon Glen* en Escocia, han sido capaces de atraer inversiones asociadas a las nuevas TIC, si bien, en estos casos estaríamos en presencia de ejemplos típicos de industrialización por atracción de inversiones, con la única diferencia que serían inversiones asociadas con la producción de bienes relacionados con las nuevas tecnologías.

¹³ Compárese los 282 habitantes por Klm² del País Vasco o los 630 de Madrid con los 26 de Extremadura y Castilla-León, por ejemplo.

En resumen, y para concluir, como señalan Gillespie *et al.* (2001) en su revisión de los efectos esperables de las nuevas TIC sobre la localización industrial, muy probablemente los voceros de las nuevas tecnología se hayan apresurado a la hora de proclamar «la muerte de la distancia» como resultado de la aparición de las nuevas TIC. Especialmente si tenemos en cuenta que el mero hecho de que exista capacidad tecnológica para resolver un problema —digamos la distancia— no significa que el mismo se vaya a resolver.

REFERENCIAS

- BARRO, R. J., y X. SALA-Í-MARTÍN (1991): «Convergence across States and Regions». *Brookings Papers on Economic Activity*, n.º 1, pp. 107-182.
- BARRO, R. J., y X. SALA-Í-MARTÍN (1991): «Convergence», *Journal of Political Economy*, n.º 100, pp. 223-51.
- BODEN, D y H. L. MOLOTCH (1994): «The compulsión of prosperity», en R. FRIEDMAN y D. BODEN (eds.) *No (w)here*, University of California Press. Berkeley.
- CAIRNCROSS, F. (1997): *The Death of Distance*, Harvard Ubusiness School Press. Cambridge. Mass.
- CHATERIJ, M. (1993): «Convergence clubs and Endogenous Growth», *Oxford Review of Economic Policy*, 8, pp. 57-69.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *VI Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones de la Unión Europea*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Economic and social Cohesion in the European Union: the Impact of Member States' Own Policies*. Regional Development Studies, n.º 29. Luxemburg.
- DE LA FUENTE, A. (1996): «Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias», *Revista de Economía Aplicada*, vol. IV, número 10, pp. 5-64.
- DE LA FUENTE, A. (2002): «On the sources of convergence: a close look at the Spanish regions». *European Economic Review*, vol. 46, pp. 569-299.
- DE LA FUENTE, A., y X. VIVES (1995): «Regional Policy and Spain. Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain». *Economic Policy*, April., pp. 13-51.

- Dolado, J. J.; J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO y J. M. ROLDÁN (1994): «Convergencia económica entre las provincias españolas: evidencia empírica (1955-1989)», *Documento de Trabajo 9406*, Servicio de Estudios. Banco de España. Madrid.
- ESPASA QUERALT, M. (2000): *El poder redistributivo del presupuesto de la Unión Europea. Análisis a través de los flujos fiscales regionales*. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona.
- ESTEBAN, J. M. (1999): «Un análisis de las desigualdades interregionales en Europa: la década de los ochenta», en A. CASTELLS y N. BOSCH (eds): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel. Barcelona.
- FAINI, R. (1983): «Cumulative Process of Deindustrialization in an Open region: The case of Southern Italy, 1951-1973». *Journal of Development Economics*, 12, pp. 277-201.
- GARCIMARTÍN, C., y F. MARTÍN (2000): «Convergencia Regional. Evolución de Castilla y León», *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, n.º 3, pp. 129-46.
- GILDER, G. (1996): «Forbes ASAP», February 27th
- GILLESPIE, A.; R. RICHARDSON y J. CORNFORD (2001): «Regional development and the new economy», *EIB Papers*, vol. 6 (1), pp. 109-133.
- KOTKIN, J. (2000): *The New Geography*, Random House. New York.
- KRUGMAN, P. (1991): *Geography and Trade*. MIT Press. Cambridge. Mass.
- LÓPEZ BAZO, E., et al. (1997): «Convergencia regional en la unión Europea ante el nuevo entorno económico», *Información Comercial Española*, n.º 762, pp. 25-42.
- MARTÍN, P. (2000): «The role of public policy in the process of regional convergence». *EIB Papers*, vol. 5 (2), pp. 68-79.
- MARTÍN, P. (1999): «Are European policies Delivering?», *EIB Papers*, vol. 4 (2), pp. 10-23.
- MAS, M., et al. (1994): «Disparidades regionales y convergencia en las CC.AA.», *Revista de Economía Aplicada*, vol. II (4), pp. 129-48.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y R. BONETE (2002): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*, 3.ª Ed. Alianza Ed. Madrid.
- NEGROPONTE, N. (1995): *Being Digital*, Knopf. New York.
- PARELLADA, M. (2001): «Distribución territorial de la renta», en J. L. GARCÍA DELGADO, R. MYRO y J. A. MARTÍNEZ SERRANO (Eds.): *Lecciones de Economía Española*. Civitas. Madrid.
- PRUD'HOMME, R. (1999): «Flujos fiscales regionales en siete países europeos», en A. Castells y N. Bosch (eds): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel. Barcelona.

- QUAH, D. (1993): «Galton's Fallacy and Tests of Convergence Hipótesis», *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 95 (4), pp. 427-443.
- QUAH, D. (1996): «Empirics for Economic Growth and Convergence», *European Economic Review*, n.º 40, pp. 1353-1375.
- QUASIER, W. y J. HALL (2001): «Making the European Union fit for the Eastern Enlargement», *Internationale Politik und Gesellschaft*, n.º 3
- SALA-I-MARTÍN, X. (1994): «La riqueza de las regiones. Evidencia y teoría sobre crecimiento regional y convergencia», *Moneda y Crédito*, n.º 198, pp. 13-80.
- SALA-I-MARTÍN, X. (1996): «Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence». *European Economic Review*, vol. 40, pp. 1325-1352.
- STEWART, F. (2000): «Distribución de Ingresos y Desarrollo». UNCTAD. Bangkok.
- The Economist* (2001): «Geography and the net. Putting it in its place». (9/8/2001)
- THIES, J-F. (2000): «Agglomeration and regional imbalance: Why? And is it bad?». *EIB papers*, vol. 5 (2), pp. 46-67.
- VILLAVERDE, J. y B. SÁNCHEZ-ROBLES (2001): «Polarización, convergencia y movilidad entre las regiones españolas 1955-97», *Revista Asturiana de Economía*, n.º 20, pp. 7-26.