

## **LOS RIESGOS ASOCIADOS AL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COHESIÓN**

**GABRIEL FLORES<sup>1</sup>**

### **ABSTRACT:**

La ampliación al Este de la UE implica unos retos que podrían terminar afectando al ritmo y a la intensidad de la marcha de la unidad europea. Más aún cuando esa gran ampliación ha coincidido con la disminución del peso relativo de los fondos estructurales y, como consecuencia, con una mayor debilidad de la política comunitaria de cohesión para afrontar las grandes desigualdades económicas, sociales y territoriales que aportan los nuevos Estados miembros. El artículo reflexiona sobre las causas, las fuerzas y los factores que han ocasionado el estancamiento de los fondos estructurales y sobre las relaciones entre política de cohesión y convergencia real en la UE ampliada.

**KEY WORDS:** ampliación de la UE al Este, fondos estructurales, política comunitaria de cohesión, convergencia, desigualdades económicas, sociales y territoriales.

---

<sup>1</sup> Miembro del Grupo de Investigación "Países del Este y Nuevo Entorno Internacional" del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Universidad Complutense de Madrid.

## **RISKS ASSOCIATED WITH THE WEAKENING OF THE COMMUNITARIAN POLICY OF COHESION**

**GABRIEL FLORES**

### **ABSTRACT:**

The expansion of the EC to the east involves challenges that could end up negatively affecting the pace and depth of progress toward European unity. This appears even more true when the latest major expansion has coincided with a decrease in the relative weight of the Structural Funds, greatly weakening the communitarian policy of cohesion established to deal with the great economic, social and territorial inequalities these new Member States bring to the table. The article reflects on the causes, the forces and the factors that have caused the stagnation of the structural funds and on the relationship between the policy of cohesion and real convergence in the expanded EC.

**KEY WORDS:** expansion of the EC to the east, structural funds, communitarian policy of cohesion, convergence, economic, social and territorial inequalities

## INTRODUCCIÓN

La reducción de las desigualdades socioeconómicas entre los países, regiones y ciudadanos de la Unión Europea (UE) alcanzó, tras la ratificación del Tratado de Maastricht en 1993, similar prioridad política, al menos en teoría, que los objetivos, considerados entonces esenciales, de completar el mercado único e implantar el euro.

En los últimos años, sin embargo, los fondos comunitarios que sostienen la política de cohesión económica y social de la UE se han visto sometidos a críticas que han puesto en duda su eficacia real y han intentado socavar la legitimidad de las acciones que pretenden limitar el aumento de las desigualdades económicas y sociales. Las descalificaciones sufridas por la política de cohesión han conseguido que se estanque el peso relativo de los fondos estructurales en el PIB comunitario en una coyuntura -la efectiva ampliación de la UE a un numeroso grupo de países del Este con niveles de desarrollo muy inferiores a los de la media comunitaria- en la que lo normal hubiese sido aumentar su cuantía y elevar su eficacia.

No es lógico que esa reducción se haya acordado al mismo tiempo que se intentaba colocar la política de cohesión en el centro de la agenda de la Unión y se relanzaba la estrategia de Lisboa<sup>2</sup>. Tampoco parece razonable que la apertura de las negociaciones de adhesión con los actuales países candidatos -Turquía (a pesar de las reticencias y resistencias mostradas por diversos socios, fuerzas políticas europeas y, especialmente, el nuevo Presidente de Francia) y Croacia, desde octubre de 2005, y Macedonia, desde diciembre del mismo año-, haya coincidido con el debilitamiento de la política comunitaria de cohesión. Algo similar ocurre con la potencial candidatura de otros países de los Balcanes occidentales, con el agravante de sus muy inferiores niveles de renta respecto a los de los últimos países incorporados a la UE.

El recientemente descartado Tratado constitucional dotaba a la cohesión territorial con el mismo rango<sup>3</sup> o categoría que la cohesión económica y social, pero tal decisión no iba acompañada de una regulación fiscal apropiada ni estaba sostenida, visto lo ocurrido con los presupuestos comunitarios, en una voluntad explícita de garantizar una financiación adecuada.

El proceso de integración en los mercados comunitarios de países relativamente atrasados podría conducir, si no se adoptan medidas adecuadas, a resultados no compatibles con el desarrollo económico de todos los socios. Si la adhesión a la UE de países con niveles de renta por habitante muy inferiores a los de los antiguos socios desemboca finalmente en el mantenimiento de las desigualdades previamente existentes, las últimas ampliaciones no conseguirán la legitimidad que tuvieron en el pasado otros procesos de incorporación de nuevos miembros. Un escenario aún peor, de aumento de las disparidades como consecuencia de que los beneficios y oportunidades que ofrece la integración se concentren en los países más avanzados y en las

---

<sup>2</sup> Los ambiciosos objetivos consensuados en Lisboa (marzo de 2000) y Gotemburgo (junio de 2001) en materia de empleo y crecimiento pretendían hacer de Europa la economía más competitiva del mundo antes de 2010 e incrementar su dinamismo basándose en el conocimiento y la cohesión social.

<sup>3</sup> Artículo I-3 "Objetivos de la Unión" y Sección 3ª, "Cohesión económica, social y territorial" del Capítulo III (en el Título III de la Parte III) del "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa".

regiones más ricas, deterioraría el imprescindible apoyo de la ciudadanía al proyecto de unidad europea.

Es en este delicado y complejo contexto comunitario en el que se aborda en este artículo el estudio de la política europea de cohesión<sup>4</sup> y los riesgos que conlleva su actual debilidad. El primer epígrafe describe la evolución de las disparidades económicas derivadas de la ampliación al Este de la UE y el estancamiento del peso relativo de los fondos estructurales, con especial atención a la pérdida sufrida por la economía española. El segundo, refleja la evolución histórica de las disparidades regionales en la UE. El tercero, plantea dos reflexiones generales sobre las relaciones entre política de cohesión y convergencia real en la UE. Un último apartado resume las conclusiones básicas del artículo.

## **1. LA AMPLIACIÓN AL ESTE Y LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COHESIÓN**

La intensa polémica sobre los fondos estructurales y la política de cohesión producida en las principales instituciones de la UE durante los dos últimos años, antes de la aprobación definitiva de las últimas Perspectivas Financieras, se desarrolló en paralelo a un no menos intenso debate político sobre la necesidad de una urgente reforma y modernización de la estructura de los presupuestos comunitarios. El objetivo de los debates era, supuestamente, adaptar dichos presupuestos a las nuevas condiciones impuestas por la globalización económica y superar los vínculos que los mantenían atados a objetivos y necesidades de tiempos ya pasados. Finalmente, ante los desencuentros entre los Estados miembros sobre el sentido y las prioridades de las reformas, los cambios que afectaron a las Perspectivas Financieras 2007-2013 fueron mínimos o, valorados con optimismo, menores.

Lo más paradójico del caso es que las sucesivas rebajas que han sufrido a lo largo del debate los presupuestos comunitarios del periodo 2007-2013 y, más concretamente, los fondos estructurales<sup>5</sup>, se han producido en una coyuntura que invitaba a incrementarlos de forma significativa, tanto porque la ampliación efectiva al Este de la UE implicaba un aumento sin precedentes de las desigualdades y diferencias en su seno, como porque la UE manifestaba una ambición que no contará, finalmente, con los recursos financieros apropiados para sostenerla.

---

<sup>4</sup> "La política de cohesión económica, social y territorial tiene por objeto la reducción de las disparidades económicas y sociales existentes entre los Estados miembros y entre las regiones, y la aceleración de un desarrollo más sostenible, mediante la ayuda a las regiones más desfavorecidas para que se adapten a los desafíos de la economía basada en el conocimiento, y de este modo que todas las regiones contribuyan a concretar los objetivos de la estrategia de Lisboa.

Concretamente, está política debe materializarse en el ámbito de las infraestructuras, el medio ambiente, la iniciativa empresarial, la renta por habitante, el acceso al empleo y a la seguridad social, así como en el combate contra la exclusión social, el acceso a las nuevas tecnologías de la información, la educación y la formación durante toda la vida, una mejor administración y el reforzamiento de las capacidades de los agentes económicos y sociales". Punto 1.3. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial" (CESE, 2004)

<sup>5</sup> Se utiliza en este artículo la expresión fondos estructurales en un sentido amplio que engloba a los Fondos Estructurales en sentido estricto, al Fondo de Cohesión y a otros instrumentos financieros, iniciativas comunitarias y acciones estructurales emparentados en el común objetivo de impulsar la cohesión económica y social.

**Cuadro 1: Evolución de los Fondos Estructurales en las propuestas de Perspectivas Financieras 2007-2013**

	2004 (a)	8-6- 2005 (b)	17-6- 2005 (c)	5-12- 2005 (d)	18-12- 2005 (e)	17-5- 2005 (f)
<b>1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo</b>	336,3	336,3	309,6	296,9	307,6	308,4
<b>En porcentaje de la RNB de la UE</b>	0,41%	0,41%	0,38%	0,36%	0,37%	0,37%

En miles de millones de euros constantes de 2004. Las propuestas corresponden a: Comisión Europea (a), Parlamento Europeo (b), Presidencia de Luxemburgo (c), Presidencia de Reino Unido (d), acuerdo final del Consejo Europeo de diciembre (e) y Acuerdo Interinstitucional definitivo (f)

Fuente: Comisión Europea y Diario Oficial de la Unión Europea.

La evolución de la cuantía de los Fondos Estructurales en las sucesivas propuestas (cuadro 1) invita a pensar que las dinámicas políticas que explican la adopción de los objetivos y competencias comunes tienen un contacto muy tenue con las lógicas que acaban determinando la aprobación de los fondos destinados a financiar las políticas acordadas. Y esta disociación es especialmente palpable en el tema de la cohesión económica y social. El tránsito de la UE-15 a la UE-27 ha supuesto un notable aumento de las disparidades económicas y sin embargo, contra toda lógica, los responsables comunitarios han decidido debilitar los mecanismos (políticas estructurales y recursos financieros) que en el pasado reciente permitieron gestionar una desigualdad mucho menor y situarla en niveles socialmente admisibles y económicamente constructivos.

**Cuadro 2: Distribución de recursos en las propuestas de Perspectivas Financieras 2007-2013**

	2004 (a)	8-6- 2005 (b)	17-6- 2005 (c)	5-12- 2005 (d)	18-12- 2005 (e)	17-5- 2006 (f)
<b>1.Crecimiento sostenible</b>	458,0	446,9	381,6	368,6	379,7	382,1
<b>2.Conservación y gestión de los recursos naturales</b>	400,3	392,3	377,8	367,4	371,2	371,3
<b>3.Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia</b>	14,7	16,0	11,0	10,2	10,3	10,8
<b>4. La Unión Europea como actor mundial</b>	62,8	64,0	50,1	50,0	50,0	49,5
<b>5. Administración</b>	57,7	54,8	50,3	49,3	50,3	49,8
<b>6. Compensaciones</b>	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Total créditos de compromiso</b>	994,3	974,8	871,5	846,7	862,4	864,3
<b>En porcentaje de la RNB de la UE</b>	1,21%	1,18%	1,06%	1,03%	1,045%	1,048%

En miles de millones de euros constantes de 2004. Las propuestas corresponden a: Comisión Europea (a), Parlamento Europeo (b), Presidencia de Luxemburgo (c), Presidencia de Reino Unido (d), acuerdo final del Consejo Europeo de diciembre (e) y Acuerdo Interinstitucional definitivo (f)

Fuente: Comisión Europea y Diario Oficial de la Unión Europea.

La explosión de desigualdad en el seno de la UE que ha supuesto la reciente incorporación de los países del Este puede calibrarse a partir de algunos datos. El PIB por habitante se ha reducido, tras la quinta ampliación de mayo de 2004, en un 12,5% (que hubiese sido aún mayor, un 18%, si en dicha fecha se hubieran incorporado Bulgaria y Rumania). En 2007, tras la sexta ampliación a los dos países antes mencionados, 153 millones de personas (casi un tercio del total de habitantes de la UE) tendrán menos del 75% de la renta media comunitaria y, entre ellas, 55 millones (un 11% del total de residentes en la UE), vivirán por debajo del umbral de pobreza<sup>6</sup>.

Como antecedente más o menos lejano de la desigualdad producida, se presenta a veces la incorporación de España y Portugal en 1986, pero ni la extensión, en número de países y de personas, ni la profundidad de las desigualdades en aspectos económicos, institucionales y sociopolíticos esenciales pueden ser comparadas a la ocasionada por la entrada de los países poscomunistas.

Por otro lado, la actitud de la UE ante los nuevos socios ha cambiado radicalmente. En 1986 predominaba una posición favorable al reforzamiento de la política de cohesión y a incrementar sustancialmente los fondos que la financiaban. Ante las dos últimas ampliaciones, los antiguos socios o al menos la mayoría han manifestado sus dudas sobre la importancia o la prioridad de la política de cohesión y, en términos prácticos, han decidido congelar la capacidad presupuestaria de la UE. De hecho, en la nueva UE-27 han aumentado las desigualdades económicas, sociales y territoriales y han sufrido importantes pérdidas las economías comunitarias, especialmente la española, que hasta el año 2006 habían sido las principales beneficiarias de los fondos de cohesión.

Los NEM tienen, además de unos niveles de renta por habitante significativamente inferiores a la media comunitaria, grandes diferencias estructurales con los países más avanzados de la UE. Por ello, la heterogeneidad del espacio comunitario ha sufrido un importante incremento que genera un doble reto a las políticas monetaria y macroeconómica de la Unión y notables riesgos. Ese doble reto (Sapir, 2003) afecta, por un lado, a la dificultad de mantener la disciplina fiscal de economías con prioridades y características estructurales y macroeconómicas tan diferentes y, por otro, a la gestión de la política monetaria en una eurozona en la que la reciente incorporación de Eslovenia, en enero de 2007, y las próximas de Chipre y Malta son los primeros pasos de un aumento de la diversidad que se hará aún mayor en los próximos años.

Los riesgos que pueden producirse si la Unión fracasa en su intento de reducir la heterogeneidad del nuevo espacio comunitario afectarán de múltiples formas a numerosos terrenos vinculados a la consolidación del proyecto de unidad europea y al funcionamiento más o menos eficiente del mercado comunitario. En primer lugar, al desarrollo de las oportunidades de crecimiento económico y comercio que genera la ampliación y, como consecuencia, a que sus frutos se concentren o, por el contrario, se difundan y puedan beneficiar a todos los socios. En segundo lugar, al crecimiento de la brecha hoy existente entre ciudadanos europeos e instituciones comunitarias, entre las necesidades y

---

<sup>6</sup> Definido por un umbral de riesgo de pobreza situado en el 60% de una renta disponible equivalente a la mediana nacional después de las transferencias sociales.

temores que expresan los primeros y las prioridades y políticas que aprueban las segundas. En tercer lugar, a que la marcha de la UE pueda contar con un verdadero proyecto para Europa, explícito en sus principales políticas, objetivos y prioridades, sometido al debate público y a la voluntad política de la mayoría y, por tanto, capaz de contar con el respaldo de la ciudadanía o, en caso contrario, permeable a sus requerimientos y exigencias de cambio. Y en cuarto y último lugar, a la capacidad de la UE para impulsar nuevas adhesiones y, por tanto, a la infrautilización de la capacidad de integración de nuevos socios como un instrumento de estabilidad sociopolítica, resolución pacífica de conflictos y consolidación democrática en los límites del continente europeo.

El reciente cambio nominal del término “capacidad de integración” por el de “capacidad de absorción” parece apuntar a un tratamiento más equilibrado de las cuestiones relacionadas con futuras ampliaciones. Dicho cambio reflejaría, según sus mentores, la intención de tener más en cuenta la capacidad y los requisitos que deben cumplir las dos partes (la que se amplía y la que se integra) y la importancia de aumentar la legitimidad democrática de la incorporación de nuevos socios y de contar con el apoyo de los ciudadanos. En realidad, bajo esa apariencia, se están levantando nuevas barreras a la posible, muy difícil y en todo caso lejana, incorporación de Turquía, cuyos efectos inmediatos van a ser, en el mejor de los casos, intrascendentes, pero pueden estar contribuyendo a aumentar los recelos de la ciudadanía europea y a menguar la capacidad de la UE para influir en los procesos de estabilidad política, democratización y modernización social que allí se están produciendo.

El panorama de desigualdad entre los nuevos y los antiguos socios de la UE son de gran envergadura. En 2001, el PIB por habitante de la UE-15 alcanzaba un 109,7 respecto a un nivel medio de 100 en la UE-25, mientras que los NEM-12 apenas alcanzaban un promedio de 39,9 (Comisión Europea, 2004). Las tasas de ocupación eran del 64,2% en la UE-15 y del 55,9% en los NEM-12, con menores diferencias en las mujeres y muy altas en los hombres. Y las tasas de paro alcanzaban el 7,8% en la UE-15 y el 13,7% en los NEM-12. Y eso, a pesar de que el diferencial de crecimiento anual del PIB en el periodo 1995-2001 entre los países de la UE-15 (media anual del 2,5%) y los NEM-12 (media anual del 4,2%) estrechó ligeramente la fosa que separaba a nuevos y antiguos socios.

Diferencias notables que se replican en el seno de la UE-15, entre los antiguos socios, y en las situaciones extremas que muestran los NEM, tanto si nos referimos a los países (el PIB por habitante de Eslovenia alcanzaba un 74,4% de la media de la UE-25, mientras que el de Rumania sólo suponía el 26,8%), como si la comparación se realiza entre regiones (la más pobre, el Nordeste rumano, apenas llegaba el 18,9% de la media de la UE-25, mientras la más rica, Praga, la superaba ampliamente, con un PIB por habitante que era el 148,7% de la media comunitaria).

Excepto Bulgaria, todos los NEM muestran un nivel de disparidades regionales superior al de los antiguos socios de la UE-15, fundamentalmente porque sus respectivas capitales se han convertido en los principales polos de crecimiento y han absorbido buena parte de los nuevos recursos y factores productivos generados o captados (inversión extranjera directa-IED) en una etapa (a partir de 1995) de notable crecimiento.

Las disparidades regionales de renta por habitante se extienden también a las principales variables del mercado de trabajo. Entre la mínima tasa de ocupación del 43,7% en Severozapadjen (Bulgaria) y la máxima del 72,0% de Praga. Y entre tasas de paro, superiores al 20% en algunas zonas (3 regiones búlgaras, 6 polacas y 2 eslovacas), pero inferiores al 5% en otras (3 regiones checas y otras 3 húngaras).

Las diferencias más importantes, por su trascendencia económica futura, son aún mayores en dos variables fundamentales en el impulso de la economía del conocimiento y un desarrollo económico sostenible a largo plazo: los gastos de investigación y desarrollo (I+D) y el acceso de la población a las nuevas tecnologías de la información.

En gastos de I+D, sólo 35 regiones de la UE-27 superan actualmente el 3% del PIB (objetivo fijado en Lisboa) y concentran el 46% de estos gastos en el conjunto de la Unión; como contrapartida, la mayor parte de las regiones de los NEM se encuentran entre las 47 regiones que invierten menos en este terreno (sus gastos de I+D no alcanzan el 0,5% del PIB) y en conjunto están lejos de suponer el 1% de los gastos comunitarios en I+D. La futura evolución de este último conjunto de regiones está seriamente condicionada por su mínima capacidad de investigación.

En el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), la mitad de los hogares del conjunto de la UE-27 estaba conectada a Internet en 2005, pero mientras las tasas de penetración en Dinamarca, Holanda y Suecia sobrepasaban el 70%, en los NEM se situaban en torno al 20%, con las notables excepciones de Eslovenia (48%) y Letonia (42%) que se acercaban a la media comunitaria.

Pese a las enormes diferencias entre los nuevos y los viejos socios, la perspectiva de la ampliación y, posteriormente, la adhesión efectiva actuaron positivamente y contribuyeron a disminuir las diferencias entre los NEM y la UE. Probablemente, antes que las ayudas financieras, el anclaje institucional proporcionado por la UE al proceso de integración de las economías poscomunistas, los acuerdos comerciales firmados y la modernización productiva generada por el mercado han sido los factores decisivos que impulsaron el mayor crecimiento económico de los NEM y favorecieron el proceso de convergencia.

En el periodo 2000-2006, la UE concedió a los que durante la mayor parte de ese periodo siguieron siendo países candidatos (se convirtieron en socios el 1 de mayo de 2004) un total de 21.840 millones de euros (a precios de 1999), que supusieron aproximadamente 3.120 millones al año de ayuda financiera de preadhesión a través de tres instrumentos: el ISPA (Instrumento de política estructural de preadhesión, creado en el año 2000), el SAPARD (Instrumento agrícola de preadhesión, creado en el año 2000) y el PHARE, el más antiguo e importante, creado originalmente en 1989 para la asistencia a Polonia y Hungría (de ahí sus dos primeras siglas) y que, posteriormente, se extendió al resto de países poscomunistas.

A pesar de sus distintas prioridades y ámbitos específicos, esos tres programas compartían el objetivo de servir de aprendizaje para el cumplimiento de las normas en la gestión de los fondos públicos y en la utilización eficaz de la

financiación comunitaria<sup>7</sup>, permitiendo así que los futuros socios establecieran sus objetivos nacionales en función de las necesidades y capacidades de gestión locales.

En el caso de los nuevos socios, tras la adhesión producida el 1 de mayo de 2004, los fondos estructurales tomaron el relevo a la ayuda de preadhesión y alcanzaron una cuantía total de 21.528 millones de euros (precios de 1999<sup>8</sup>), en créditos de compromiso hasta el año 2006. La financiación de las regiones Objetivo 1 (con un PIB por habitante en PPA inferior al 75% de la media comunitaria) concentró el 61% del total y el Fondo de Cohesión (para el que todos los NEM eran elegibles) otro 35%; el 4% restante se destinó a los objetivos 2 y 3 (un 0,5% cada uno, aproximadamente) y a las Iniciativas Comunitarias *Interreg* (2%) y *Equal* (1%). Un desglose indicativo señalaba que Polonia recibiría el 52,8% del total de esos fondos, seguida de Hungría (13,2%), República Checa (10,8%), Eslovaquia (7,2%), Lituania (6,3%), Letonia (4,8%), Estonia (2,9%) y Eslovenia (1,9%).

Respecto al total de fondos comunitarios (no sólo estructurales) recibidos por los NEM, valga como ejemplo, que permite una evaluación comparativa de su distribución, su cuantía en 2005: los pagos de los fondos europeos a este grupo de países sumaron 2.314 millones de euros, cantidad que apenas supuso un 7% de los 32.869 millones totales y sólo un 29,4% de los 7.879 millones recibidos por España.

En el periodo 2007-2013, los fondos estructurales que podrán recibir los NEM suman 157.800 millones de euros (en euros constantes de 2004), que suponen un 51,2% del total (cuadro 3). Polonia podría conseguir el 37,8% del total y junto a República Checa, Hungría y Rumania alcanzarían el 78,1%. En términos relativos (por habitante o en relación al PIB), los fondos que podrán recibir los NEM se aproximan a los valores medios recibidos en anteriores Perspectivas Financieras por España, Grecia y Portugal, sin que el coste de esa equiparación haya repercutido apenas sobre las aportaciones de la mayoría de los antiguos socios de la UE ya que ha sido cargado, esencialmente, a los países de la cohesión.

En el periodo 2000-2006, cada habitante de los tres socios (España, Grecia y Portugal) favorecidos prioritariamente por los fondos estructurales recibió al año una media de 263 euros (euros constantes de 2004, equivalentes a un 2% del PIB por habitante de los tres países en PPA). En el periodo 2007-2013, ese 2% se reducirá a la mitad, tras una pérdida global, entre los tres países, de 46.646 millones de euros<sup>9</sup>.

Es la segunda vez (la primera fue con las Perspectivas Financieras 2000-2006) que los países de la cohesión pierden en términos relativos, respecto a su PIB, fondos estructurales, aunque en esta segunda ocasión la pérdida ha sido mucho más drástica. La financiación estructural destinada a España en las Perspectivas 1994-1999 representaba el 1,5% de su PIB, pasó al 1,3% en las de 2000-2006 y apenas alcanzará el 0,5% en las de 2007-2013. En Grecia, los fondos estructurales recibidos en los mismos periodos pasaron del 3,2% al 3%

---

<sup>7</sup> Para el periodo 2007-2013, según el Reglamento (CE) nº 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, tanto el ISPA como el SAPARD serán sustituidos por el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) que podrá beneficiar a los países candidatos a la adhesión y a los países candidatos potenciales del proceso de estabilización y asociación.

<sup>8</sup> Correspondientes aproximadamente a 24,1 miles de millones de euros a precios de 2004.

<sup>9</sup> Implica una rebaja del 40,4% respecto a los fondos obtenidos en el periodo anterior y equivale al 54,5% de la disminución sufrida por el conjunto de los países de la UE-15.

Flores, Gabriel. Los riesgos asociados al debilitamiento de la política comunitaria de cohesión

y al 1,3%. En Portugal, de igual modo, fueron disminuyendo sucesivamente desde el 2,9% al 2,8% y al 1,6%.

La disminución de los fondos estructurales destinados a los antiguos socios, tiene como contrapartida que los NEM podrán recibir en el periodo 2007-2013 un 51,2% del total de fondos estructurales, porcentaje que supone una media de 217,4 euros anuales por habitante (equivalentes a un 2% del PIB por habitante de los NEM en PPA) y un muy importante aumento del 165% respecto al total de fondos comunitarios (no sólo estructurales) recibidos en los años 2004, 2005 y 2006.

**Cuadro 3: Reparto de los fondos estructurales entre los Estados miembros de la UE-27**

	<b>Total 2000-2006</b> (miles de millones de euros constantes de 2004)	<b>Total 2007-2013</b> (miles de millones de euros constantes de 2004)	<b>Diferencia porcentual entre ambos periodos</b>	<b>Fondos estructurales en 2000-2006</b> (euros por habitante y año)	<b>Fondos estructurales en 2007-2013</b> (euros por habitante y año)	<b>% fondos estructurales/PIB en PPA, 2007-2013</b>
<b>España</b>	62,387	31,536	- 49,5%	215,9	109,1	0,49%
<b>Alemania</b>	33,038	23,450	-29,0%	57,1	40,5	
<b>Italia</b>	32,918	25,647	-22,1%	81,7	63,6	
<b>Grecia</b>	27,620	18,217	-34,0%	356,3	235,0	1,27%
<b>Portugal</b>	25,539	19,147	-25,0%	349,6	262,1	1,61%
<b>Reino Unido</b>	18,421	9,468	-48,6%	42,3	22,8	
<b>Francia</b>	17,389	12,736	-26,8%	41,4	30,3	
<b>Irlanda</b>	4,411	0,815	-81,5%	156,8	29,0	
<b>Holanda</b>	3,650	1,696	-53,5%	32,1	14,9	
<b>Suecia</b>	2,426	1,682	-30,7%	38,6	26,7	
<b>Finlandia</b>	2,319	1,532	-33,9%	63,5	42,0	
<b>Bélgica</b>	2,262	2,019	-10,7%	31,1	27,7	
<b>Austria</b>	2,032	1,301	-36,0%	35,8	22,9	
<b>Dinamarca</b>	0,919	0,545	-40,7%	24,3	14,4	
<b>Luxemburgo</b>	0,101	0,058	-42,6%	32,1	20,7	
<b>TOTAL UE-15</b>	235,432	149,849	-36,4%	88,2	56,2	0,23%
	<b>Total 2004-2006**</b> (miles de millones de euros constantes de 2004)	<b>Total 2007-2013</b> (miles de millones de euros constantes de 2004)			<b>Fondos estructurales en 2007-2013</b> (euros por habitante y año)	<b>Fondos estructurales/PIB en PPA, 2007-2013</b>
<b>Polonia</b>	12,625	59,698			223,5	2,02%
<b>R. Checa</b>	2,585	23,697			332,4	2,09%
<b>Hungría</b>	3,162	22,451			318,4	2,34%
<b>Rumania</b>	-	17,317			113,2	1,60%
<b>Eslovaquia</b>	1,732	10,264			272,0	2,32%
<b>Lituania</b>	1,517	6,097			253,3	2,34%
<b>Bulgaria</b>	-	6,047			111,0	1,61%
<b>Letonia</b>	1,150	4,090			254,1	2,65%
<b>Eslovenia</b>	0,450	3,739			267,7	1,49%
<b>Estonia</b>	0,686	3,058			324,8	2,79%
<b>Malta</b>	0,088	0,761			271,1	1,73%

<b>Chipre</b>	0,112	0,581			107,0	0,57%
<b>TOTAL nuevos Estados miembros (NEM-12)</b>	24,107	157,800			217,4	2,01%
<b>Sin asignar</b>		0,392				
<b>TOTAL UE-27</b>	259,539	308,041	+18,7%			

\* Habitantes en 2004. \*\* En mayo de 2004 se produjo la quinta ampliación y sólo desde entonces comenzaron los NEM a recibir fondos estructurales. Su cuantía debe considerarse indicativa, ya que los datos de DG REGIO se ofrecen en euros de 1999 y en el cuadro se presentan en euros de 2004 con un índice de conversión de precios aproximado. Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión, Eurostat, DR REGIO y WIIW.

En realidad, el aumento global del 18,7% de los fondos estructurales en el periodo 2007-2013 sólo es aparente, ya que ni los socios ni los periodos de comparación son iguales<sup>10</sup>. Un simple ejercicio de extrapolación de los fondos destinados a los NEM entre 2004-2006 (sin contar, por tanto, a Bulgaria y Rumania), al conjunto del periodo 2000-2006 permitiría observar que su cuantía en las dos últimas Perspectivas Financieras es similar.

El incremento de los fondos destinados a los NEM provienen en buena parte de los 46.646 millones que pierden España, Grecia y Portugal, permitiendo así que el esfuerzo financiero añadido por parte de los socios más desarrollados haya sido, en casi todos los casos, significativamente menor.

España pierde la mitad de los fondos estructurales recibidos en el periodo 2000-2006. Parte de esa pérdida se debe al relativamente importante diferencial de crecimiento de la economía española que ha favorecido la convergencia del PIB por habitante de la mayor parte de sus regiones y del conjunto de la economía española con la media comunitaria; pero otra parte importante de la pérdida se debe a una indisimulada voluntad política de los países hegemónicos en la UE de no aumentar su contribución al presupuesto común y, como consecuencia, mantener el peso relativo de los gastos comunitarios y, más concretamente, de los fondos estructurales. Esta decisión implica la pérdida de pie de la política de cohesión, tanto porque se debilita su capacidad de acción en economías que siguen mostrando un claro desfase en su nivel de desarrollo como porque vela con un efecto estadístico un fenómeno inquietante: el lento y desequilibrado discurrir de la convergencia real en la UE se concentra en algunas áreas territoriales (las capitales y principales núcleos urbanos) de cada uno de los Estados miembros y deja a buena parte de las regiones de los países más atrasados en una situación de gran dificultad para conseguir tasas de crecimiento que posibiliten la cohesión territorial y la convergencia real.

Con las Perspectivas Financieras 2007-2013 parece haberse conseguido la cuadratura del círculo presupuestario: se respeta en buena medida el límite del 1% reivindicado por los países contribuyentes netos (en créditos de pago, el porcentaje sobre la RNB para el conjunto del periodo es exactamente del 1%) y se consigue destinar a los nuevos Estados miembros fondos estructurales en

<sup>10</sup> Por un lado, Bulgaria y Rumania no eran miembros de la UE en el periodo de 2000-2006. Además, los nuevos socios no reciben fondos estructurales durante todos esos años, sólo empiezan a recibirlos, la mayoría, a partir de su plena incorporación el 1 de mayo de 2004.

una cuantía significativa (inferior a la recibida en el periodo anterior por Grecia y Portugal, aunque claramente superior a la destinada a España).

Las grietas en ese círculo son, no obstante, evidentes. En primer lugar, porque el aumento de los fondos estructurales destinados a los NEM se hace a costa de una transferencia de recursos que sufren especialmente España, Grecia y Portugal, y que repercutirá, muy probablemente, en una desaceleración de la convergencia de las regiones menos desarrolladas de la antigua UE-15. Y en segundo lugar, porque a pesar de que el retraso económico de los nuevos socios es, en general, muy superior al que mostraban en el pasado los países de la cohesión (apenas alcanzan un 44,3% de la media comunitaria del PIB por habitante en PPA y un 52,9%, respecto a la media de España, Grecia y Portugal), los fondos estructurales de los que podrán disponer están lejos de alcanzar los niveles que en el pasado disfrutaron los países de la cohesión.

## **2. CONVERGENCIA REGIONAL EN LA UE**

La convergencia económica entre los países comunitarios ha discurrido por sendas más claras que la convergencia regional en el ámbito territorial de cada Estado miembro<sup>11</sup>. La evidencia empírica no permite identificar una tendencia clara de convergencia regional en la UE ni, mucho menos, que los procesos de convergencia detectados hayan dependido de los fondos estructurales. La dificultad para establecer esa relación se debe, en parte, a que la convergencia entre regiones se ha revelado como un proceso contradictorio, muy lento en los casos que se produce, con frecuentes retrocesos temporales y en el que parece predominar una relativa estabilidad de las diferencias. La importancia de las condiciones de partida, de los recursos disponibles en cada región y de la orientación de los cambios estructurales en los procesos de convergencia permiten señalar que las diferentes dinámicas económicas nacionales y las pautas territoriales de crecimiento tienen un impacto determinante en los avances o retrocesos de la convergencia regional<sup>12</sup>. Por otro lado, durante las fases de mayor convergencia entre países -cuando los menos desarrollados crecen en porcentajes relativamente más altos-, parece difícilmente evitable que la concentración de la nueva actividad económica en las zonas y actividades más productivas y rentables ocasione un aumento de las disparidades regionales (y sectoriales) que dificulta la cohesión territorial.

El *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social* presentado por la Comisión en febrero de 2004 ofrece confirmación econométrica de una modesta convergencia regional en la UE entre 1980 y 2001. Pero dicha confirmación va acompañada de varios matices. Entre 1980 y 1988, las 55 regiones Objetivo 1 (con los niveles de PIB por habitante más bajos) crecieron más débilmente (1,9% anual) que las otras 142 regiones (2% anual).

---

<sup>11</sup> En líneas generales, mientras existe un amplio consenso en los trabajos empíricos sobre la disminución de las disparidades de renta entre los países avanzados (cuando se incluye en el análisis a los países no desarrollados el nivel de acuerdo disminuye notablemente) de manera prácticamente constante desde comienzos de la década de los cincuenta del siglo XX, no existe el mismo nivel de acuerdo en los resultados que se refieren a la convergencia regional, aunque prevalecen los que identifican como tendencia predominante el estancamiento de las diferencias interregionales.

<sup>12</sup> Modelos o patrones de crecimiento que se refieren a los cambios que se producen en la especialización productiva y comercial, el peso relativo de las actividades tradicionales o modernas, la intensidad del conocimiento y la investigación en los procesos productivos, la vinculación de esos cambios con la evolución de la demanda de fuerza de trabajo y la existencia de empleos con menores o mayores niveles de productividad.

Flores, Gabriel. Los riesgos asociados al debilitamiento de la política comunitaria de cohesión

Posteriormente, entre 1988-2001, se confirma la existencia de la denominada *convergencia beta*<sup>13</sup> de las regiones menos desarrolladas con el resto y una clara reducción de las disparidades entre las 55 regiones con menor nivel de desarrollo. Finalmente, entre 1994 y 2001, esas 55 regiones relativamente pobres crecieron más que el resto (2,6% anual frente al 2,1%), pero el grado de *convergencia sigma*<sup>14</sup> fue prácticamente inexistente.

En el año 2003 (cuadro 4), los países que presentaban las diferencias territoriales más intensas entre las regiones de mayor y menor renta eran Reino Unido y Bélgica, países en los que sus regiones más avanzadas triplicaban el PIB por habitante de las más atrasadas. Entre los NEM, sólo Eslovaquia presentaba niveles de desigualdad regional próximos a los de los dos anteriores. En el extremo opuesto, Austria, Irlanda, Suecia y, curiosamente, uno de los socios más pobres, Bulgaria, presentaban las menores disparidades regionales. Las diferencias regionales en España se situarían, así medidas, en una situación intermedia, similar a la de Francia, Italia o Polonia.

Tras la ampliación al Este, las disparidades regionales en el seno de la UE han aumentado extraordinariamente. Si en la UE-15, la región británica más rica quintuplicaba el producto por habitante de la portuguesa menos avanzada, en la nueva UE-27 la región británica más rica multiplica por quince la de la rumana más pobre.

**Cuadro 4: PIB por habitante en PPA (UE-25 =100) y diferencias entre las regiones con los niveles más altos (R +) y más bajos (R -)**

	2003			
	País	R +	R -	R+/R-
<b>Luxemburgo</b>	233,9			
<b>Irlanda</b>	134,1	149,2	92,5	1,6
<b>Holanda</b>	124,8	148,3	89,4	1,7
<b>Dinamarca</b>	121,0			
<b>Austria</b>	120,9	133,3	84,7	1,6
<b>Bélgica</b>	118,1	237,6	77,6	3,2
<b>Reino Unido</b>	116,2	277,6	75,8	3,7
<b>Suecia</b>	115,9	157,9	98,2	1,6
<b>Finlandia</b>	112,9	154,3	84,1	1,8
<b>Francia*</b>	111,4	173,3	87,5	2,0
<b>Alemania</b>	108,4	184,0	70,9	2,6
<b>Italia</b>	107,9	137,4	68,5	2,0
<b>España</b>	97,4	128,8	63,8	2,0
<b>Grecia</b>	81,1	115,7	62,4	1,8
<b>Portugal</b>	72,9	104,3	57,4	1,8
<b>UE-15</b>		277,6	57,4	4,8
	2003			
	País	R +	R -	R+/R-
<b>Chipre</b>	79,9			
<b>Malta</b>	72,7			
<b>R. Checa</b>	67,8	138,2	53,4	2,6

<sup>13</sup> La *convergencia beta* muestra si existe una significativa tendencia del crecimiento regional a estar relacionado inversamente con los niveles iniciales de PIB por habitante y, por tanto, si las economías más atrasadas se aproximan a la renta por habitante de las más ricas.

<sup>14</sup> La *convergencia sigma* mide la reducción (o aumento) de las disparidades en torno a un indicador de renta por habitante (productividad del trabajo o cualquier otro) a lo largo del tiempo y, por tanto, si la renta por habitante entre territorios se aproxima (o se distancia) en el tiempo.

<b>Hungría</b>	59,3	94,9	38,1	2,5
<b>Eslovaquia</b>	52,0	115,9	38,8	3,0
<b>Polonia</b>	47,0	72,8	33,2	2,2
<b>Rumania**</b>	23,0	48,0	19,0	2,5
<b>Bulgaria**</b>	26,0	34,0	21,0	1,6
<b>Eslovenia</b>	76,0			
<b>Estonia</b>	48,2			
<b>Lituania</b>	45,3			
<b>Letonia</b>	40,9			
<b>NEM-10***</b>		138,2	33,2	4,2
<b>NEM-12***</b>		138,2	19,0	7,3
<b>UE-25</b>		277,6	33,2	8,4
<b>UE-27</b>		277,6	19,0	14,6

Dinamarca y Luxemburgo, al igual que Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Malta conforman, por su pequeño tamaño, sólo una región comunitaria (o NUTE en la nomenclatura oficial)

\* Sin contar los 4 departamentos de ultramar, que tienen de media un PIB por habitante muy inferior (64,3%) y que, de considerarlos, situaría a Francia entre los países comunitarios con mayores disparidades regionales. \*\* Datos de 2000 en lugar de 2003. \*\*\* Considerando a Bulgaria y Rumania (NEM-12) o sin considerarlos (NEM-10)

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Los NEM presentan un claro ejemplo de cómo la convergencia económica entre países es difícilmente compatible con la convergencia entre las regiones de un mismo país. En líneas generales, y en el corto espacio de tiempo en el que se realiza la comparación (entre 1995 y 2003), las regiones más avanzadas en cada NEM convergen con los niveles medios de renta por habitante de la UE con mayor intensidad que el país al que pertenecen, mientras las regiones más atrasadas, en general, se distancian (cuadro 5).

**Cuadro 5: Evolución del PIB por habitante en PPA de los NEM y de sus regiones más pobres y ricas (UE-25 =100)**

	País			Región +			Región -		
	Media 1995-1998	Media 1998-2000	Media 2000-2003	Media 1995-1998	Media 1998-2000	Media 2000-2003	Media 1995-1998	Media 1998-2000	Media 2000-2003
<b>R. Checa</b>	73	64	67	136	135	145	56	52	53
<b>Hungría</b>	55	54	57	81	81	91	38	35	37
<b>Eslovaquia</b>	54	53	50	110	109	113	43	42	38
<b>Polonia</b>	40	43	46	58	64	70	30	30	33
<b>Bulgaria</b>	28	30	25*	32	40	34*	27	26	21*
<b>Rumania</b>	36	26	24*	50	46	47*	28	21	19*
<b>Eslovenia</b>	77	74	75						
<b>Estonia</b>	40	43	46						
<b>Lituania</b>	34	39	42						
<b>Letonia</b>	30	32	38						

\* Media de 1999-2001 en lugar de 2000-2003.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Estas tendencias, de asentarse en los próximos años, confirmarían que la convergencia entre los socios comunitarios y el acercamiento de los niveles de PIB por habitante de los países menos desarrollados de la UE con la media comunitaria podrían producirse en paralelo al aumento de las disparidades regionales.

### **3. RELACIONES ENTRE COHESIÓN Y CRECIMIENTO**

Dos cuestiones, entre las que han alcanzado cierta importancia e incidencia en los debates producidos en torno a la aprobación de las Perspectivas Financieras 2007-2013, centran la atención y la reflexión de este apartado. La primera de esas cuestiones está relacionada con las vinculaciones entre competencias europeas, financiación y principio de subsidiariedad. La segunda, se refiere a la aparente contradicción entre crecimiento económico y cohesión territorial, que se manifiesta en la UE como convergencia en los niveles de renta de los Estados miembros y como divergencia regional en el interior de cada uno de los socios.

La UE se ha dotado de instrumentos de intervención en diversos dominios que demuestran el interés del conjunto de los socios en prestar servicios comunes y asegurar el abastecimiento de algunos bienes públicos europeos<sup>15</sup>. Los ámbitos en los que la UE despliega su acción y sus competencias son fundamentalmente de carácter económico pero abarcan también, con desigual intensidad, bienes públicos tan diversos como el de la cohesión social y territorial que aquí nos ocupa u otros, como la seguridad conjunta o la defensa, que se sitúan preferentemente en terrenos de coordinación y cooperación entre los socios de la UE y que, por ello, pueden no dar lugar a obligaciones jurídicas vinculantes. La conveniencia de ese abastecimiento de bienes colectivos puede razonarse por la existencia de economías de escala de cierta importancia o por la dificultad de imputar los beneficios resultantes de las políticas comunes a tal o cual socio y, como consecuencia, por la necesidad de asegurar su provisión mediante una financiación común; pero su justificación puede basarse también en una voluntad política que sustenta un acuerdo social colectivo que establece prioridades y objetivos conjuntos y atribuye competencias a instituciones comunes.

La ampliación de los bienes públicos europeos debe superar diversos tipos de obstáculos, como la existencia de intereses nacionales específicos y, en ocasiones, contradictorios que hacen difícil la definición de los objetivos colectivos y la aplicación de las políticas comunes; o el mantenimiento de una estructura de financiación obsoleta e inadecuada que alienta una disputa continua sobre la aportación nacional que debe realizar cada socio a los presupuestos comunes y controversias sin fin sobre su reparto entre las diferentes políticas comunitarias o su localización en cada Estado miembro. A éstos obstáculos, habría que añadir otro impedimento de no menor relevancia: el predominio de una ideología económica que considera al mercado como el único instrumento eficaz para impulsar el desarrollo económico y que valora como ineficiente cualquier intervención política, por considerar que distorsiona el libre desarrollo de la lógica y de las fuerzas del mercado, impide el funcionamiento eficiente de los mercados y dificulta el ya de por sí complicado progreso de la cohesión económica, social y territorial.

Tampoco ayuda a que la Unión aumente su oferta de bienes públicos un rígido sistema de atribución de competencias que diferencia entre exclusivas,

---

<sup>15</sup> Se adopta aquí un concepto amplio o "expandido" de bien público que integra a todos aquellos que, una vez producidos, la sociedad decide que deben estar disponibles para todos los ciudadanos sin excepción y, como consecuencia, tienen en mayor o menor medida las características de ausencia de exclusión y de rivalidad que definen lo público (Alonso, 2006).

compartidas y de coordinación o cooperación en diferente grado. En el caso de las competencias exclusivas o, incluso, en las de coordinación, apoyo, fomento y complemento (en las que existe un bajo grado de normatividad comunitaria y las competencias corresponden fundamentalmente a los Estados miembros), las disputas o desencuentros entre poderes estatales y comunitarios son mínimos. Sin embargo, en las competencias compartidas los problemas son mayores.

El principio de subsidiariedad<sup>16</sup> impone que el campo de intervención de las instituciones comunitarias o supraestatales se limite a aquellas acciones o terrenos en los que su actuación sea más eficiente que si fueran desarrolladas por iniciativa de cada Estado miembro actuando de forma separada. A pesar de los problemas que conlleva su concreción, el desarrollo del principio de subsidiariedad y de algunas prácticas que ya desarrolla la UE, por ejemplo en las políticas regionales y acciones estructurales, podría llevar a una situación próxima a la de un federalismo descentralizado que permitiría animar la acción de los Estados miembros y orientarla hacia los objetivos que previamente hubiesen sido determinados conforme a las preferencias colectivas consensuadas por todos los socios (Le Cacheux, 2006).

Ese desarrollo federalista podría facilitar que la provisión de bienes colectivos por parte de la UE complementase la que decidieran realizar los Estados miembros mediante una gestión descentralizada (bajo control comunitario) de unos fondos conjuntos y unos objetivos comunes. Pero, para que ese desarrollo político-institucional de la UE sea posible, es imprescindible que los socios definan si su proyecto es de simple integración económica o si pretenden, además, impulsar un proyecto de unidad política. En paralelo, y mientras esa definición se produce y se desarrolla uno u otro escenario, sería conveniente que el presupuesto europeo se incrementase (ahora no llega a alcanzar la mitad del presupuesto de Francia) y que la Unión contase con un verdadero sistema de recursos propios que pudiera sortear el obstáculo de la unanimidad y, especialmente, la actual mecánica de regateo permanente que fortalece las actitudes insolidarias y alienta comportamientos antieconómicos y oportunistas con los que cada socio intenta minimizar su contribución y maximizar los fondos que recibe.

No está sólidamente asentado en la literatura económica que el crecimiento económico nacional sea fácilmente compatible con una distribución regional equilibrada de dicho crecimiento ni con una distribución social equitativa de las rentas generadas. Al margen del mayor o menor acierto de las estimaciones que cuantifican el aumento de las disparidades regionales, la justificación económica de tal resultado podría basarse en una lógica, vinculada al sistema capitalista, que requiere (y promueve) la concentración de los factores productivos, la actividad económica y el cambio tecnológico en los territorios, sectores y empresas que presentan menores riesgos y ofrecen mayor capacidad para generar valor y rentabilidad. En las fases iniciales o más intensas de desarrollo de los mercados nacionales, esa lógica económica conduce a que la distribución de los recursos y factores productivos se

---

<sup>16</sup> Conviene precisar que el principio de subsidiariedad no permite establecer ningún tipo de competencia comunitaria. Sirve, exclusivamente, para regir el modo de ejercicio de las competencias compartidas, sobre las que en principio pueden legislar tanto los Estados miembros como la UE, pero que desde el momento en el que la Unión justifica que su intervención es más eficaz y ejerce su capacidad legislativa, todo el terreno competencial pasa a ser ocupado por las instituciones comunitarias supraestatales.

concentre en aquellas localidades y regiones que pueden utilizarlos de manera más eficiente; pero esa lógica supone una contradicción, al menos a corto plazo, con el objetivo de disminuir las desigualdades territoriales que pretenden las políticas de cohesión. Por este motivo, el muy difícil avance simultáneo en los objetivos de mayor crecimiento de todos y cada uno de los Estados miembros de la UE y disminución de las desigualdades regionales en cada economía nacional, obliga a comprender mejor las complejas fuerzas que actúan simultáneamente a favor y en contra de la cohesión social y de la convergencia real de las regiones. Y obliga también a entender que esa lógica económica a corto plazo no debería desplegarse de espaldas a otra lógica alternativa que da prioridad a los objetivos de equidad y cohesión social y territorial y a la participación y decisión democráticas, sin renunciar, por ello, a un desarrollo económico orientado a aumentar el bienestar, los derechos y las oportunidades de la mayoría de la población.

Está muy extendida la hipótesis, convertida en una ideología que domina buena parte del pensamiento económico, de la existencia de una relación causal entre integración económica y convergencia real. Esa hipótesis ha llegado a transformarse en la convicción de que cualquier proceso de integración conduce espontánea o automáticamente, al margen de cualquier condición o condicionamiento, a la convergencia. Algo parecido cabe decir de la relación entre fondos comunitarios y crecimiento económico o disminución de las desigualdades territoriales. Sin embargo, las evidencias empíricas existentes, sin ser concluyentes, no suponen una ratificación de tales hipótesis<sup>17</sup>. De igual modo, es fácil aportar datos sobre cómo se concentra la actividad productiva más innovadora, el crecimiento económico y los factores con mayor potencial para impulsar el desarrollo en unas pocas regiones de los NEN y del conjunto de la UE, entre las que destacan en todos los países las áreas metropolitanas de sus respectivas capitales (Flores y Luengo, 2006).

Las evidencias empíricas sobre el intenso desarrollo de las localizaciones que concentran el crecimiento y la amplia y diversa periferia regional que queda desigualmente vinculada al proceso de crecimiento permiten vislumbrar cómo la lógica política que respalda el objetivo de la cohesión puede entrar en contradicción con una realidad económica que promueve un crecimiento desigual en un mismo espacio nacional.

A ese problema generalizado y común a todos los Estados miembros debe añadirse que mientras los socios más desarrollados cuentan con mecanismos, políticas y financiación que pueden reducir las desigualdades socioeconómicas y espaciales hasta niveles asumibles por la mayoría social, los menos desarrollados no cuentan con parecidos Estados de bienestar ni con recursos suficientes para paliar los efectos negativos que puede ocasionar tal contradicción (Flores, 2007). Así, mientras en los países con mayor nivel de desarrollo de la UE los objetivos de protección social y cohesión dependen

---

<sup>17</sup> En la UE, se puede constatar que la incorporación a la entonces denominada Comunidad Europea (CE) de Grecia en 1981 no fue el inicio de un proceso de convergencia real, antes bien supuso un significativo retroceso que sólo en la siguiente década, la de los 90, logró reconducir hasta situarse, veinte años después de convertirse en el décimo Estado miembro, en niveles similares del PIB por habitante respecto a la media comunitaria a los que acreditaba en el momento de su incorporación en 1981. De forma parecida, tampoco en los otros grandes beneficiados con la política comunitaria de cohesión fue fácil la convergencia real. Irlanda, durante los diez años que siguieron a su incorporación a la CE en 1973, apenas consiguió aproximarse a la media comunitaria en 5 puntos desde el 60% de partida. En un período similar, los diez años posteriores a su incorporación en 1986, España apenas ganó 3 puntos (del 72% al 75% de la media comunitaria), mientras Portugal conseguía unos resultados significativamente mejores (del 51% al 67,5%).

fundamentalmente de políticas nacionales de solidaridad, las opciones de los menos desarrollados para reducir las desigualdades sociales y territoriales dependen en mayor medida de las políticas europeas de cohesión y de los fondos europeos, debido a que las transferencias de renta interregionales organizadas en el seno de cada Estado son de menor cuantía.

#### **4. CONCLUSIONES**

El retraso económico de los nuevos socios de la UE es, con pocas excepciones, muy superior al que mostraban en el momento de su adhesión los países que, hasta hace poco, se denominaban de la cohesión; sin embargo, el peso de los fondos estructurales en la RNB comunitaria sigue estancado, con una leve tendencia a la disminución, desde las Perspectivas Financieras 1994-1999. Ese estancamiento se ha producido en una coyuntura en la que los objetivos y necesidades que estuvieron en el origen de los fondos estructurales siguen siendo tan evidentes y urgentes como en el pasado.

El aumento de los fondos estructurales destinados a los NEM en las Perspectivas Financieras 2007-2013 va a resultar, probablemente, insuficiente. Por otro lado, dicho aumento se ha hecho a costa de una transferencia de los recursos que antes se dirigían a las regiones y economías menos desarrolladas de la antigua UE-15 (España, Grecia y Portugal) y que repercutirá, lógicamente, en un menor impulso de su convergencia y en mayores dificultades para reducir las disparidades regionales en su interior.

En las dos últimas décadas, la convergencia económica entre los países comunitarios ha discurrido por sendas más claras que la convergencia regional en el ámbito territorial de cada Estado miembro. Las evidencias empíricas existentes no permiten identificar una tendencia clara de convergencia regional en la UE ni que los procesos de convergencia detectados hayan dependido de los fondos estructurales. La convergencia entre regiones se ha revelado como un proceso muy lento, intermitente y en el que parece predominar una relativa estabilidad de las diferencias. Tal comportamiento no permite identificar una relación causal entre los fondos y acciones estructurales comunitarios y la convergencia regional. Además, durante las fases de mayor convergencia entre países, parece difícilmente evitable que la concentración de la nueva actividad económica en las zonas (y actividades) más productivas y rentables ocasione un aumento de las disparidades regionales (y sectoriales) que dificulta la cohesión.

En el caso de la economía española, la adhesión a la UE en 1986 favoreció una nueva aproximación a la media comunitaria (en todo caso, mucho menos intensa a la lograda desde los últimos años cincuenta hasta 1975), que se concentró entre 1985 y 1990 y permitió recuperar el terreno perdido en la década anterior. A pesar de que la economía española recibió entre 1985 y 2000 el mayor volumen de fondos estructurales y de cohesión de la UE, la convergencia no sólo se estancó en la primera mitad de los años noventa sino que su intensidad, en los años en los que la convergencia fue mayor, nunca llegó a alcanzar la producida entre 1950 y 1975.

No parece que la convergencia económica sea un proceso que derive automáticamente de la existencia de fondos estructurales comunitarios. Tampoco, que sea un fenómeno unidireccional y homogéneo. En todo caso, los

procesos de convergencia parecen resistirse a ser cuantificados y, mucho más, a ser interpretados de forma simplista.

Para que la convergencia y los beneficios de la integración se concreten, se requieren determinadas condiciones en las economías y en los mercados que se integran y acierto político en las instituciones que regulan esa integración. La integración económica requiere, además, apoyo social para ser políticamente viable y para ello es necesario gestionar los costes que puedan generarse y que afectarán desigualmente a Estados miembros, sectores económicos y grupos sociales.

La sostenibilidad de la ampliación al Este de la UE podría acabar resintiéndose si no existe un compromiso explícito de todos los Estados miembros que garantice que los beneficios de la integración no serán capturados por los grandes grupos empresariales o por los intereses nacionales de los países más desarrollados. De igual modo, ese compromiso debería implicar un acuerdo entre los socios para compensar de forma solidaria y colectiva en el caso de que los costes ocasionados por la integración a determinadas economías o sectores sociales superen a los beneficios.

Al igual que no tiene mucho sentido un proceso de integración económica que no contemple el cumplimiento de unos requisitos mínimos para los potenciales socios, no es lógico que la UE no contemple la conveniencia de un compromiso claro para que los costes que pueda ocasionar la integración de nuevos socios sean compensados con fondos comunes aportados por el conjunto de los participantes en dicho proceso. Si, como es el caso de la UE, no existe una voluntad política colectiva o proyecto común claramente expresados, tal requisito o compromiso, hasta ahora inexistente, proporcionaría nuevas seguridades a los ciudadanos y facilitaría que un proceso de integración basado en la liberalización de los intercambios de bienes y factores productivos, en la competencia económica y en la consolidación de un gran mercado único no fuese percibido como un peligro para el bienestar social alcanzado ni como un obstáculo que dificulta la convergencia económica, social y territorial o el progreso de una unidad política cuyos perfiles institucionales están, y se mantendrán por mucho tiempo, bastante difusos.

Los fondos estructurales y las políticas de cohesión comunitarios no pueden solucionar la encrucijada en la que se encuentra el proyecto europeo. Pero para superar esa encrucijada es necesario que se fortalezcan los fondos estructurales, aumenten los presupuestos europeos, se complementen las acciones estructurales con políticas comunes orientadas a conseguir un crecimiento sostenible de mayor calidad y se consolide una protección social (acompañada de la correspondiente financiación) que siga garantizando altos niveles de seguridad e igualdad de oportunidades.

El surgimiento y desarrollo de nuevos agentes y sujetos protagonistas de la integración europea que pudieran disputar la hegemonía que detentan, entre otros, los grandes grupos empresariales multinacionales en la definición del alcance y el contenido del proyecto europeo parece una condición necesaria para establecer un nuevo rumbo que cuente con suficiente apoyo social.

En ese proceso de definir un nuevo equilibrio entre los objetivos y prioridades de la UE y entre los sujetos protagonistas de la unidad europea, la política de cohesión comunitaria puede jugar un papel clave. Las experiencias y el valor añadido que brindan los fondos y acciones estructurales son un vehículo

*Flores, Gabriel.* Los riesgos asociados al debilitamiento de la política comunitaria de cohesión

adecuado para extender sus potencialidades a otras políticas europeas y para favorecer el desarrollo de una sociedad civil más activa y comprometida con un proyecto europeo más democrático y menos opaco que el actual. La (mayor) participación ciudadana en la definición de los perfiles institucionales de la UE y en la determinación de los objetivos y políticas comunes otorgaría mayor legitimidad a las instituciones y decisiones supraestatales y permitiría vincular las mejoras en el bienestar social con el avance de la unidad política europea y el fortalecimiento del mercado único.

## BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J.A. (2006): "Bienes públicos internacionales: Una demanda insatisfecha", en *Claves de la Economía Mundial 2006*, ICEX-ICEI, Madrid.

Comisión Europea (2004): *Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*.

Comisión Europea (2006): "La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion. Quatrième rapport d'étape sur la cohésion". Comunicación y Anexo a la Comunicación {SEC(2006) 726}, 12 de junio.

Comisión Europea (2006): "Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión" {SEC (2006) 929} (presentada por la Comisión), 13 de julio.

Comité Económico y Social Europeo (2004): Dictamen sobre el tema "Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial" (Dictamen de iniciativa), 30 de junio.

Dunford, M. (2004): *Growth, Inequality and cohesion: a comment on the Sapir Report*, Angers, RSA papers.

European Commission (2006): *Regions: Statistical yearbook 2006. Data 2000-2004*, Luxemburgo.

Eurostat (2006): "PIB régional dans l'UE, dans les pays en voie d'adhésion et en Croatie en 2003", Statistiques en bref, Economie et Finances, nº 17.

Flores, G, y Luengo, F. (2002): "El desafío de la ampliación al Este de la Unión Europea", *Economía Industrial*, nº 344.

Flores, G. y Luengo, F. (2006): *Globalización, comercio y modernización productiva. Una mirada desde la Unión Europea ampliada*, Madrid, Akal.

Flores, G. (2007): "Disparidades en la Unión Europea ampliada y política de cohesión" en *Claves de la Economía Mundial*, Madrid, ICEX-ICEI

Hall, R. (1999): "Disparidades regionales en Europa durante los años noventa. Una referencia a España y sus regiones" en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Castells, A. y Bosch, N. (editores), Barcelona, Editorial Ariel.

Jouen, M. (2005): *Adaptation of cohesion policy to the enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg objectives*, Study, European Parliament.

Le Cacheux, J. (2006): *Budget européen: le poison du juste retour*, Notre Europe, Etudes et Recherches, nº 41.

*Flores, Gabriel.* Los riesgos asociados al debilitamiento de la política comunitaria de cohesión

Representación en España de la Comisión Europea (2002): *Las Acciones estructurales comunitarias en España y sus Comunidades Autónomas. Periodo 2000-2006.* Coordinador General L. Lázaro, Madrid.

Sapir, A. (2003): *An agenda for a growing Europe: making the EU system deliver*, Report of a high level study group, Bruselas.