
El impacto de la ampliación sobre la política regional y de cohesión de la Unión Europea

Marta Espasa
(Univeristat de Barcelona- IEB)

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar el impacto presupuestario y su distribución entre países de los posibles escenarios de la política regional y de la cohesión de la Unión Europea tras la ampliación.

Dirección de contacto:

Dpto. de Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario

Facultad de C. Económicas,

Avda. Diagonal, 690, Torre 4, 2º Piso.

08034 Barcelona.

Teléfono: 93 402 18 12

Fax: 93 402 18 13

e-mail: mespasa@ub.edu

* Esta ponencia es fruto de un trabajo previo realizado conjuntamente con el profesor Antoni Castells de la Universitat de Barcelona- IEB para la Fundación FRIDE, el cual se ha concretado en un capítulo del libro: *España y la ampliación de la Unión Europea*. La autora agradece la financiación recibida del proyecto CICYT SEC2000-0876 del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

1. Introducción

Sin lugar a dudas, el gran acontecimiento y reto que va a acontecer en la Unión Europea en un futuro inmediato será la ampliación hacia diez nuevos países en el año 2004. Nunca antes se había realizado un proceso de integración de esta magnitud ya que se incorporan diez países con una población de 75 millones de habitantes. Ello es de por sí una gran esperanza por el avance del proceso integrador a nuevos países europeos, pero es también a su vez, un gran reto, ya que obliga a repensar y replantear todas las políticas comunitarias y, muy en especial, la política regional y de cohesión de la Unión Europea. Ello es debido al hecho de que estos países representan el 20% de la población actual de la UE y, en cambio, tienen un PIB per cápita, en paridad de poder de compra, de tan solo el 44% de la media comunitaria, lo que genera no sólo un empobrecimiento de la Unión Europea en su conjunto sino, también, un importante aumento de las disparidades territoriales en el seno de la Unión Europea.

En el ámbito de la política regional y de cohesión de la Unión Europea, que es la que nos ocupa en esta ponencia, ya ha surgido un gran debate en el que intervienen múltiples agentes como son las propias instituciones comunitarias, los actuales países miembros, los nuevos países, grupos de expertos, investigadores, gobiernos regionales, etc. Debate que se ha reflejado en la publicación de un gran número de informes, trabajos y estudios en los últimos tres años. La ponencia que aquí se presenta pretende contribuir a este debate aportando datos y estimaciones sobre el coste total de la política regional y de cohesión comunitaria tras la ampliación y su reparto entre los distintos países ante distintas alternativas.

Para ello, la ponencia se organiza en cinco grandes apartados, siendo el primero esta breve introducción. En el segundo se lleva a cabo, de una manera muy sintética, la descripción de los actuales desequilibrios territoriales y de su ampliación ante la entrada de los nuevos países. En los apartados tercero y cuarto se analizan la política regional y de cohesión de la UE llevada a cabo hasta ahora y sus resultados en términos de convergencia regional, respectivamente. El quinto apartado se dedica a estimar el posible coste financiero de la ampliación en términos de política regional y de cohesión y su reparto entre los actuales países miembros. Y, finalmente, en el sexto y último

apartado se desarrollan un conjunto de conclusiones y recomendaciones a la vista de los apartados anteriores.

2. Los desequilibrios territoriales en la Unión Europea

2.1. Tendencias recientes y situación actual

El análisis de los desequilibrios territoriales en la Unión Europea puede abordarse desde tres perspectivas: entre países, entre regiones del conjunto de la UE, o bien entre las regiones de un mismo país. A nuestros efectos, consideramos que la UE está integrada por 211 regiones, definidas como NUTS-2 por EUROSTAT. Los datos utilizados corresponden al PIB per cápita expresado en paridad de poder de compra, y se refieren al período 1991-2000, de este modo se consigue una muestra más homogénea al estar incluidos a lo largo de todo el período los antiguos Länder del Este, las islas Madeira y Azores de Portugal y los Territorios franceses de ultramar. De su análisis se confirma la tendencia experimentada de los últimos años la cual puede resumirse en cuatro grandes puntos:

1. Las disparidades territoriales en el seno de la Unión Europea son mucho más acusadas a nivel de regiones que de países. Ello se pone de manifiesto en el cuadro 1, donde se especifican distintos indicadores muy simples de desigualdad (el ratio entre el mayor y el menor nivel de PIB per cápita de los territorios analizados, el mismo ratio para el 10% y 20% de los territorios situados en los extremos de la distribución y el índice de Gini). Tal y como puede observarse, todos los indicadores tanto en el año 1991 como en el año 2000 son más elevados en el caso de las regiones que de los países. A título de ejemplo, el índice de Gini es en el año 2000 de 0,06 entre países y aumenta a 0,20 cuando el cálculo se realiza entre regiones.

2. En la década de los noventa (1991-2000) se ha producido una reducción de las desigualdades interterritoriales en la Unión Europea. A escala nacional, los países denominados “de la cohesión” continúan llevando a cabo un importante proceso de convergencia hacia el nivel de renta medio de la Unión Europea. En concreto, el peso relativo del PIB per cápita de estos países en relación a la media comunitaria ha pasado de ser el 71% el año 1991 al 80% el año 2000. Destaca el espectacular crecimiento

económico de Irlanda que en 1991 tenía un PIB per cápita del 72% de la media comunitaria (UE-12), mientras que en el año 2000, pasa a ser el tercer país más próspero de la UE-15, con un valor relativo a la media comunitaria de 115. Por su parte, Grecia ha pasado de tener un PIB per cápita del 49% de la media comunitaria al 68%, Portugal del 60% al 68% y España del 80% al 82%. El cuadro 1 también ilustra este comportamiento, especialmente el índice de Gini que se reduce del 0,18 al 0,06 durante este período¹. A nivel regional, el cuadro 1 evidencia también una importante reducción de los desequilibrios económicos, constatándose una reducción del valor en todos los indicadores utilizados. Así, por ejemplo, el índice de Gini disminuye desde el 0,24 en 1991 al 0,20 en el año 2000.

3. *La variación de los índices de desigualdad durante los años 1991-2000 también ha sido mayor entre países que entre regiones.* Mientras que en este segundo caso la reducción del índice de Gini es del orden del 17%, entre países se sitúa, en el 67%.

4. *Existen grandes diferencias en cuanto al grado de desequilibrios regionales de los distintos países de la Unión Europea.* Refiriéndonos exclusivamente a los cinco con más población, y analizando el ratio de desigualdad más simple como es el cociente entre el PIB per cápita de la región más rica y más pobre de un país, se constata que en el año 2000, el Reino Unido es el país con mayor desigualdad (índice igual a 3,72), le siguen Francia (3,14), Alemania (2,83), Italia (2,19) y, finalmente, España (2,07). Si se considera un índice más completo que tiene en cuenta todos los valores de la distribución como es el índice de Gini, se comprueba que Francia es el país con mayores desequilibrios regionales (índice de Gini igual a 0,25), en segunda posición se sitúa Alemania (0,18) y, después, se encuentran Italia (0,17), Reino Unido (0,16) y, finalmente, España (0,13)² (cuadro 2).

En cuanto a España, se puede afirmar que presenta unas desigualdades interregionales menores que los otros grandes países, pero que éstas han aumentado entre 1991 y 2000.

¹ Sin embargo, el ratio entre el valor máximo y mínimo aumenta debido al comportamiento de Luxemburgo, que ha incrementado en un 49% su nivel relativo de PIB per cápita respecto a la media comunitaria, al pasar del 131% al 195%.

² Obviamente, si no se hubiesen considerado los Länder del Este en Alemania, ni los territorios franceses de Ultramar, ni la región de Inner London como una única región en el Reino Unido, las disparidades territoriales dentro de estos países serían mucho más pequeñas y sería Italia el país con mayores desequilibrios regionales. Vid. Castells y Espasa (2002)

En cualquier caso, en relación con los otros cuatro países de mayor población, España destaca antes por ser relativamente pobre, que por sus desequilibrios interterritoriales, hecho que debería ser tomado especialmente en cuenta en el momento de diseñar los objetivos estratégicos de política económica, sobre todo por lo que se refiere a sus implicaciones territoriales.

De lo tratado en las secciones precedentes cabría subrayar, por una parte, que se han reducido los desequilibrios interterritoriales al nivel de la UE, tanto considerando los países como las regiones, aunque en el primer caso la reducción de la desigualdad es más acusado. Por otra parte, sin embargo, en el interior de algunos países han aumentado las desigualdades regionales. La explicación más razonable de estas dos tendencias aparentemente contradictorias podría residir en el hecho de que las regiones que han experimentado un mayor crecimiento son las regiones ricas de los países pobres; o más precisamente, las regiones ricas en términos de los países pobres, pero pobres en términos comunitarios.

El Cuadro 3 presenta las cuarenta regiones europeas que han experimentado una mayor variación en su posición respecto la media europea en la década 1991-2000; es decir, las que han ganado más puntos en su PIB per cápita expresado como índice en relación con la media comunitaria³. Agrupadas por países, trece corresponden a Grecia (todas las regiones griegas), seis a Portugal (todas las regiones portuguesas, exceptuando la región Norte), seis al Reino Unido, cinco a Alemania (son regiones de los antiguos Länder del Este), dos a los Países Bajos, dos a Francia, dos a España, una a Bélgica y otra a Italia, además de Luxemburgo y Irlanda. El crecimiento está claramente concentrado en los países más pobres de la UE (Grecia, Portugal y España), donde se hallan veintiuna de las cuarenta regiones que han experimentado un mayor crecimiento. Especialmente destacable es el caso de Grecia y Portugal.

Además, estas regiones son, en general (especialmente en España y Grecia), relativamente ricas en términos de cada país, como también puede apreciarse en el Cuadro 3, lo que confirmaría la hipótesis que se ha formulado antes.

³ Obsérvese que ello no supone una mayor tasa de crecimiento; con una misma variación de puntos porcentuales, las regiones pobres experimentan una mayor tasa de crecimiento que las ricas.

2.2. Efectos de la ampliación sobre los desequilibrios regionales

Es obvio que la inminente ampliación generará un aumento sustancial de los desequilibrios territoriales en Europa, ya que estos tienen un PIB per cápita, expresado en paridad de poder de compra, igual al 44,0% de la media UE-15 y al 48,5% de la media UE-25. Como consecuencia, el PIB per capita de la UE ampliada pasará a ser el 90,8% de la media comunitaria actual. Evidentemente, el ingreso de Bulgaria y Rumania en el 2007 aumentará todavía más esta diferencia al tratarse de países con un menor nivel de renta (Cuadro 4).

Las disparidades territoriales aumentarán de forma importante, tanto entre países como entre regiones. Entre países, el ratio *max-min* (cociente entre el PIB per cápita del país más rico y el más pobre), pasa de 2,89 a 6,33. Entre regiones, de 5,13 a 9,07. El resto de indicadores de dispersión confirman estos resultados. Es preciso remarcar que la ampliación traerá un aumento más fuerte de las disparidades entre los países que entre las regiones, porque las disparidades regionales de los diez países candidatos son mucho más pequeñas que las existentes en la actual UE-15. El problema de desequilibrios territoriales en estos países es de ámbito nacional no regional, dada la reducida dimensión geográfica de los mismos.

La ampliación mejora, como es obvio, la posición relativa de España y sus regiones por un mero efecto estadístico. El índice del PIB per cápita de España pasa de 82 respecto a la media UE-15, a 91 respecto a la UE-25 y a 95 en relación a la UE-27. Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, en el período 2000-06 nueve de ellas son consideradas regiones objetivo 1⁴. Si se mantiene el actual criterio de elegibilidad y en base a datos de 2000, sólo Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha y Ceuta y Melilla serán regiones de objetivo 1 tras la ampliación y únicamente lo serían las dos primeras en la UE-27 (Cuadro 4).

⁴ Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia, además de Ceuta y Melilla. Cantabria se halla en una situación transitoria, ya que en este período ha superado el límite exigido por los criterios de elegibilidad para dicho objetivo.

3. La política de cohesión económica y social de la Unión Europea

La política de cohesión económica y social (consagrada por el tratado de Maastricht como uno de los tres objetivos esenciales de la Unión Europea) persigue reducir las diferencias en los niveles de desarrollo entre las regiones europeas y el retraso de las menos favorecidas (art. 158). El instrumento específico creado por la UE para alcanzar este objetivo son las denominadas medidas estructurales, que representan, en las perspectivas financieras 2000-06, el 33% del total de los gastos comunitarios y se subdividen en dos grandes componentes de importancia desigual (Cuadro 5). Por un lado, los Fondos Estructurales, que con 195.010 millones de euros representan el 92%, y por otro, el Fondo de Cohesión que con una dotación de 18.000 millones de euros representa el 8%.

A estos recursos hay que añadir para el período 2004-06, los 21.746,4 millones de euros suplementarios que se aprobaron en el Consejo Europeo de Copenhague, en diciembre de 2002, para los diez países de la ampliación. Estos recursos se distribuyen entre el Fondo de Cohesión (7.590,5 millones), los Fondos Estructurales (14.117,5 millones) y la asistencia técnica (38,4 millones).

El *Fondo de Cohesión* fue creado por el Tratado de la Unión Europea para incrementar la cohesión económica y social entre los distintos Estados miembros a través de la financiación de proyectos de infraestructuras medioambientales y de transporte. Se destina exclusivamente a España, Grecia, Portugal e Irlanda (países con un PNB por habitante, medido en paridad de poder de compra, inferior al 90% de la media comunitaria) para que puedan cubrir sus necesidades de inversión, sin que tengan que incurrir en déficits presupuestarios excesivos. Trataba, por tanto, de facilitarles en su momento el cumplimiento de los criterios de convergencia para acceder a la tercera fase de la UEM y, posteriormente, de ayudarles a cumplir sus programas de estabilización y crecimiento. El Fondo de Cohesión cofinancia un 80-85% del total del gasto público de proyectos presentados por los Estados miembros. El reparto indicativo de los recursos del Fondo de Cohesión entre los cuatro países beneficiarios para el período 2000-06 ha quedado fijado como sigue: España 61-63,5%, Grecia y Portugal 16-18% e Irlanda 2-6% (Cuadro 5).

Los *Fondos Estructurales* son, por su magnitud, el principal componente de las acciones estructurales. Éstos incluyen el FEDER, el FSE, el FEOGA-Orientación y el IFOP, a través de los cuales se canalizan subvenciones dirigidas a apoyar las reformas estructurales de carácter regional, laboral, agrario y pesquero, según el Fondo de que se trate, siendo el FEDER el Fondo Estructural de mayor envergadura.

Los Fondos Estructurales se canalizan a través de dos grandes vías, de importancia desigual: las iniciativas nacionales, enmarcadas en los planes nacionales y las Iniciativas Comunitarias. Para el período 2000-06, en las Perspectivas Financieras se estableció que éstas últimas recibiesen el 5,35% de los Fondos Estructurales, lo que supone una cuantía de 10.442 millones de euros para los actuales Estados miembros. Además hay que añadir 647,4 millones suplementarios para los países de la ampliación. Su principal característica es que son actuaciones que la Comisión propone a los Estados miembros por propia iniciativa, para contribuir a resolver problemas que revisten una dimensión europea especial, ya sea de índole territorial u horizontal. Para el período 2000-06 las Iniciativas Comunitarias han quedado reducidas a cuatro: INTERREG, que absorbe la mayor parte de recursos (el 47% del total) y cuyo propósito es promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; LEADER, con el 19%, pretende fomentar el desarrollo rural a través de iniciativas de acción local; EQUAL, dotada con el 27%, tiene como finalidad el fomento de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades para acceder al mercado laboral, y, por último, URBAN, con el 7% restante, tiene por objetivo favorecer la revitalización económica y social de las ciudades y de las zonas suburbanas en crisis. La distribución por países pone de manifiesto que son los países más grandes los que acaparan la mayor parte de los recursos destinados a las Iniciativas Comunitarias: España (18,8%), Alemania (15,4%), Italia (11,2%) y Francia (10,0%) (Cuadro 5).

No obstante, tal y como se ha señalado, la mayor parte de los Fondos Estructurales se canaliza a través de las iniciativas nacionales a partir de las propuestas globales de programación presentadas por los Estados miembros sobre la base de sus propios planes de desarrollo nacionales o regionales.

Para el período 2000-2006, los Fondos Estructurales se destinan a tres grandes objetivos. El *objetivo 1* tiene como finalidad fomentar el desarrollo y el ajuste

estructural de las regiones menos desarrolladas, entendidas éstas como aquéllas regiones con un PIB per cápita, expresado en paridades de poder de compra, inferior al 75% de la media comunitaria. En este objetivo participan los cuatro fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP). Las actuaciones a financiar se dirigirán, fundamentalmente, a la mejora de la competitividad, por lo que las intervenciones se concentrarán a favor de las infraestructuras, la innovación, las PYMES y los recursos humanos. A este objetivo se dedicarán 135.954⁵ millones de euros, el 69,7% del total de Fondos Estructurales, para los actuales países miembros más 13.234,3 millones para los países de la ampliación. Para el total del período de programación se estableció un reparto indicativo de los créditos de compromiso de dichos Fondos por Estados miembros en el que se tuvo en cuenta los siguientes criterios: población de las regiones con derecho a obtener ayudas, prosperidad regional y nacional y gravedad relativa de los problemas estructurales, especialmente el nivel de desempleo. La aplicación de estos criterios comporta que los países que reciben un mayor volumen de Fondos Estructurales por este objetivo sean España con 38.096 millones de euros (el 28,0% del total), Italia con 22.122 millones de euros (el 16,3 % del total), Grecia con 20.961 millones de euros (el 15,4% del total), Alemania con 19.958 millones de euros, (el 14,7%) y Portugal con 19.029 millones de euros (el 14,0% del total).

El *objetivo 2* pretende ayudar a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales no incluidas en el objetivo 1. En concreto, se trata de zonas en transformación socioeconómica en el sector industrial, zonas urbanas en situación difícil, zonas rurales en declive, zonas dependientes de la pesca que se encuentren en crisis, y otras zonas que tengan una superficie y población significativas y se encuentren con problemas estructurales. El montante total para el período 2000-2006, asciende a 22.454⁶ millones de euros, el 11,5% del total de Fondos Estructurales, a los que hay que añadir 121,2 destinados a los países de la ampliación. Los recursos de dicho Fondo se canalizan fundamentalmente a través del FEDER y el FSE, aunque también pueden participar el FEOGA-Orientación y el IFOP. Las intervenciones se deben dirigir a la

⁵ El montante total a precios de 1999 asciende a 126.693 millones de euros, a los cuales hay que añadir 500 millones de euros para el programa PEACE y 350 millones de euros para el programa especial para las regiones suecas. Además, se destinan 8.411 millones de euros para apoyar de forma transitoria a las regiones que estaban incluidas en 1999 en el objetivo 1 y han dejado de estarlo a partir del año 2000.

⁶ En concreto, se han establecido 19.733 millones de euros, a los cuales hay que añadir 2.721 millones de euros en virtud del apoyo transitorio para el período 2000-2006 para aquellas regiones que estaban incluidas en 1999 en los objetivos 2 y 5b y que no se consideran como objetivo 2 a partir del año 2000.

diversificación de la estructura productiva, por lo que las ayudas se concentrarán en el apoyo a las PYMES y a la innovación, formación profesional, protección del medio ambiente, potenciación de los recursos humanos y desarrollo de las zonas rurales. Los países más beneficiados por este objetivo son Francia con el 26,9% del total, el Reino Unido con el 20,9% y Alemania con el 15,6%. Siguen España e Italia con el 11,8% y 11,3%, respectivamente.

El *objetivo 3*, tiene como finalidad ayudar a los Estados miembros a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Este objetivo incluye las regiones no integradas en los dos anteriores. Su dotación es de 24.050 millones de euros (12,3% del total de Fondos Estructurales) y el Fondo a través del cual se canalizan las intervenciones necesarias para conseguir estos propósitos es el FSE. En la Cumbre de Copenhague se acordó que los países de la ampliación recibieran 111,6 millones de euros por dicho objetivo. Tal y como puede observarse en el cuadro 5, Alemania, el Reino Unido y Francia son los países que absorben una mayor cuantía de fondos por dicho objetivo con un montante que representa para cada uno de ellos el 19% del total de los recursos destinados a este objetivo.

Los principios rectores de los Fondos Estructurales, que se han ido modificando ligeramente en las sucesivas reformas, son en la actualidad los siguientes: a) *principio de concentración*, según el cual los fondos deben concentrarse en unas acciones prioritarias para evitar la dispersión y reforzar su eficacia; b) *principio de complementariedad* entre los recursos nacionales y los comunitarios (dos manifestaciones concretas de este principio son la co-financiación y la *adicionalidad*, es decir, la ayuda comunitaria debe añadirse y no sustituir a los recursos nacionales); c) *principio de cooperación* entre todos los agentes implicados: administraciones públicas, sector privado y agentes sociales; d) *principio de programación*, según el cual los Fondos Estructurales financian programas, dentro de los cuales los Estados miembros determinan los proyectos concretos que se deben incluir.

4. Resultados de la política regional de la UE

De acuerdo con la Comisión Europea la política regional ha conseguido éxitos notables en sus objetivos de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo de los países y las regiones más pobres y de reducir los desequilibrios territoriales. En este sentido, pueden destacarse algunos datos:

1. Durante el período 1988-00, el PIB por habitante de las regiones objetivo 1 ha pasado del 63% al 71% de la media de la UE y el de los cuatro países de la cohesión del 68% al 80%⁷.

2. Las acciones estructurales generan una redistribución de renta de las regiones ricas a las pobres, que reciben un flujo neto de recursos equivalente al 3% de su PIB. Existe una relación significativa y de signo negativo entre las acciones estructurales recibidas y el PIB per cápita⁸.

4. La redistribución de renta producida por las acciones estructurales ha generado una reducción de entre un 3% y un 5% de las desigualdades regionales⁹.

5. Aunque no pueden extraerse conclusiones definitivas, se aprecia una relación significativa y de signo positivo entre las acciones estructurales y la convergencia regional¹⁰.

6. Los diferentes modelos macroeconómicos (*input-output*, *HERMIN4* y *QUEST II*), utilizados por la Comisión¹¹ sugieren que los Fondos Estructurales han permitido a los

⁷ Aunque estos datos indicarían una importante reducción de los desequilibrios regionales, un análisis más atento permite comprobar que, en general, se ha producido una clara reducción de las diferencias entre países, una reducción más matizada de las diferencias entre regiones a escala europea y, por contra, un aumento de las diferencias regionales en el interior de algunos de los principales países. Vid. Castells y Espasa (2002), págs. 253-258.

⁸ Tanto si consideramos las ayudas estructurales brutas recibidas por una región, como el saldo neto percibido por la misma, definido como el volumen de recursos procedentes de las acciones estructurales destinados a una región menos la contribución de dicha región a la financiación del conjunto de las acciones estructurales. Vid. Castells y Espasa (2002) y Ederveen et al. (2002).

⁹ Castells y Espasa (2002). Por su parte, De la Fuente (2002) obtiene que la ayuda estructural recibida por las regiones españolas objetivo 1 durante el período 1994-99 ha eliminado el 20% de la diferencia inicial de renta per cápita entre estas regiones y el resto del país.

¹⁰ Vid. Castells y Espasa (2002) y Ederveen et al. (2002).

cuatro países de la cohesión un crecimiento adicional del PIB, en relación con el que hubieran tenido en ausencia de estos Fondos, de entre el 0,1% y el 1% anual, según los países y los modelos empleados¹². Para el caso español, estos porcentajes se sitúan entre el 0,1% y el 0,5%.

Cabe tener en cuenta que las ayudas estructurales producen un doble efecto: 1) un efecto directo en forma de transferencia de renta, que se manifiesta inmediatamente en una mejora de la renta disponible; 2) un efecto más a medio y largo plazo sobre los factores de crecimiento endógeno, que ha de manifestarse en un mayor crecimiento del PIB. Mientras que el primero está perfectamente contrastado por distintos estudios¹³, el segundo es mucho más complejo y difícil de estimar. ¿Cómo aislar el efecto del instrumento específico empleado (los Fondos Estructurales) sobre un objetivo como el crecimiento del PIB?. La mera concurrencia de un bajo crecimiento económico regional con una importante ayuda estructural no implicaría necesariamente que esta ayuda hubiera fallado: las regiones podrían haber crecido menos sin dicha ayuda¹⁴. Existen numerosos efectos interrelacionados que provocan que las estimaciones directas resulten altamente insuficientes y sean necesarios modelos más complejos. Pero los modelos pueden ser muy diversos y proporcionar resultados muy diferentes.

Así, aunque los modelos macroeconómicos citados en el punto 6 indican que los Fondos Estructurales han contribuido significativamente al crecimiento del PIB de los países más pobres, otros autores ponen seriamente en duda la validez de estos resultados¹⁵. Martin (2000), por ejemplo, cuestiona los modelos macroeconómicos de corte keynesiano utilizados por la Comisión, por centrarse fundamentalmente en los efectos sobre la demanda y no sobre la oferta y por considerar el país en su conjunto cuando la ayuda estructural se dirige a las regiones. Por su parte, Ederveen et al. (2002) señalan

¹¹ En concreto, se trata de los trabajos realizados por Pereira (1994), mediante un modelo macroeconómico de oferta; Beutel (1996), a través de un modelo keynesiano con técnicas *input-output*; Bradley et al. (1995), con el modelo macroeconómico HERMIN4, que incorpora tanto efectos de demanda como de oferta; y, por último, Roeger (1996), que construye un modelo (QUEST II) en el que aparte de los efectos sobre la demanda y la oferta considera la presencia de variables monetarias. Vid. Comisión Europea (1999), Tabla 34, pág. 229.

¹² Una recopilación exhaustiva de dichos modelos y de sus sucesivas actualizaciones y aplicaciones a los distintos países de la cohesión puede encontrarse en Ederveen et al. (2002), págs. 43-45.

¹³ Doménech et al. (2000), Comisión Europea (2001), Espasa (2001) y Castells y Espasa (2002), entre otros.

¹⁴ Ederveen et al. (2002), pág. 43.

¹⁵ Vid., por ejemplo, Nahuis y Mooij (2001), pág. 374, y Ederveen et al. (2002), pág. 81.

que dichos modelos sólo consideran los potenciales efectos positivos de las políticas de cohesión, ignorando los efectos negativos en forma de ineficiencias asignativas, efectos *crowding out*, y búsqueda de rentas (*rent seeking*).

Otras críticas cuestionan la conveniencia de los Fondos Estructurales, sobre la base de que estas ayudas tienen un efecto negativo sobre la movilidad de los factores y sobre un proceso de convergencia que se hubiera producido, en su ausencia, y de forma más efectiva, a través del mercado¹⁶. Aunque es evidente que hay que estar muy atentos a los problemas de incentivos que estas políticas pueden provocar, es preciso recordar que ni el mercado garantiza, por sí sólo, el equilibrio territorial, ni los efectos disuasivos de estas políticas son un motivo suficiente para no llevarlas a cabo. Precisamente, su objetivo es evitar que los ajustes que deben tener lugar a través del mercado no tengan un carácter traumático y, en la medida de lo posible, evitar que la convergencia en términos de PIB per cápita se produzca a costa de la pérdida de peso económico de las regiones pobres.

Para el caso español, recientes estudios subrayan los efectos positivos de los Fondos Estructurales sobre el crecimiento económico. De la Fuente (2002) demuestra que estas ayudas han permitido un diferencial de crecimiento anual del 1% en el PIB y del 0,4% en el empleo en las regiones objetivo 1 durante el período 1994-99. Por su parte, Sanz (2001) estima con un modelo *input-output* que las acciones estructurales previstas para el período 2000-06 producirán un aumento del PIB del 1,03% y 183.000 nuevos empleos en el año 2006. Para este mismo período, pero empleando un modelo HERMIN, Herce y Sosvilla (1999) estiman un crecimiento del PIB del 3,47% y 250.000 nuevos puestos de trabajo. Finalmente, María-Dolores y García Solanes (2002) concluyen que la contribución de los Fondos Estructurales a la convergencia real de las regiones españolas ha sido positiva aunque modesta¹⁷.

¹⁶ Vid. , por ejemplo, Boldrin y Canova (2001), pág. 211.

¹⁷ En concreto, estiman que el FEDER ha aumentado la tasa de convergencia en un 0,70%, el FSE en un 0,12% y el FEOGA-Orientación en un 0,94%.

5. El impacto financiero de la ampliación sobre las políticas de cohesión

5.1. Las coordenadas financieras de la ampliación

El coste financiero de la ampliación vendrá condicionado de forma determinante por el modelo de política regional que se adopte. En la actualidad, dicho modelo está por definir y el debate se centra en torno a tres grandes cuestiones: la necesidad de aumentar o no el presupuesto comunitario, la eventual modificación de su estructura a favor de la política regional y los criterios de distribución de la ayuda estructural. Los informes en poder de la Comisión barajan distintas opciones¹⁸: a) *mantenimiento* del presupuesto actual y aplicación automática de los criterios de distribución a los nuevos diez países; b) *diferenciación* entre la política de cohesión destinada a los actuales países miembros, para los que se mantendrían los actuales criterios, y a los países de la ampliación, para los que se implementaría una política a nivel nacional; c) *concentración* de la política de cohesión, de manera que la UE actuaría sólo en aquellos países que no fueran capaces de llevar a cabo una política propia de desarrollo regional; y d) política de cohesión *horizontal*, distribuyendo los recursos estructurales entre todos los países miembros en función de su PIB per cápita y su población.

A estas opciones hay que añadir las propuestas establecidas en el reciente Informe Sapir (2003) que han acrecentado el debate incluso en el mismo seno de la Comisión Europea. Dicho Informe aboga por mantener el peso del presupuesto comunitario actual y reestructurar las partidas de gasto entorno a tres grandes fondos. El Fondo de Crecimiento, el Fondo de Reestructuración y el Fondo de Convergencia. Este último, que estaría fundamentalmente integrado por la actual política regional, tendría una dotación del 35% del presupuesto comunitario, cantidad equivalente al 0,35% del PIB de la UE, y sus recursos se dirigirían a los países con una situación económica inferior a la media comunitaria y serían éstos los que la distribuirían entre sus regiones.

En cualquier caso, el modelo finalmente elegido será el resultado de una negociación esencialmente política, en la que cada uno de los actores se sitúa en función de sus intereses¹⁹: los países que actualmente son contribuyentes netos, tratando de limitar al

¹⁸ Vid., en especial, Bachtler et al. (2001), pág. ii y págs. 23 y ss.

¹⁹ Nahuis y Mooij (2001), pág. 373, y Ederveen et al. (2002), pág. 81.

máximo el aumento presupuestario; los que son beneficiarios netos, intentando elevar el listón de las regiones elegibles (actualmente en el 75% del PIB de la UE), con el argumento de que la posición real no varía, aun cuando lo haga la posición relativa; los nuevos Estados miembros, tratando de elevar el umbral de absorción (fijado en el 4% del PIB). Sin embargo, la variable clave es la cuantía del presupuesto destinado a acciones estructurales. De poco serviría elevar el umbral del 75% hasta, por ejemplo, el 85% o el 90% si, al mismo tiempo, el presupuesto destinado a acciones estructurales se mantuviera congelado tras la ampliación.

5.2. El coste financiero de la ampliación

Según distintas estimaciones, el presupuesto comunitario destinado a políticas de cohesión se podría situar en una cifra del orden de 300.000-350.000 millones de euros tras la ampliación (considerando un período de siete años equivalente al de las perspectivas financieras 2000-2006)²⁰, lo que supondría un incremento de entre el 40% y el 65% respecto de los 213.000 millones previstos en las actuales perspectivas financieras para la UE-15²¹. Estas previsiones coinciden estrechamente con unas estimaciones elementales realizadas en esta ponencia, considerando tres distintas alternativas.

La *primera alternativa* considera que los actuales Estados miembros reciben las cuantías previstas en las actuales perspectivas financieras, y los diez países de la ampliación una cuantía per cápita equivalente a la de los cuatro países de la cohesión. El coste de la ampliación sería en este caso de 133.449 millones de euros, y de 84.188 millones aplicando el límite del 4% (Cuadro 6, Escenarios I.1.(A) y II.1.(A)), lo que supondría un incremento de entre el 40% y el 65% sobre la cifra actual y de entre el 0,90% y el 1,50% del PIB a lo largo de siete años (es decir, entre el 0,13% y el 0,21% anual).

La *segunda alternativa* considera también que los actuales Estados miembros reciben las mismas cuantías que actualmente, pero en cambio los diez países de la ampliación

²⁰ Vid., por ejemplo, Nahuis y Mooij (2001), pág. 373, y Ederveen et al. (2002), pág. 69.

²¹ Otras estimaciones rebajan sensiblemente esta cifra: por ejemplo, Bachtler et al. (2001) (pág. 22) calculan un aumento anual de entre 7.000 y 16.000 millones, lo que supondría entre 50.000 y 110.000 en siete años.

reciben una cuantía per cápita superior que los cuatro países de la cohesión (de la misma forma que éstos reciben actualmente un importe más elevado que los otros Estados miembros), teniendo en cuenta que su nivel de renta es sensiblemente más reducido. El coste de la ampliación sería ahora mucho más elevado, en caso de no considerar el límite de absorción (241.857 millones de euros, lo que significa un aumento del 113%) y muy similar al anterior (87.136 millones) aplicando este límite²² (Cuadro 6, Escenarios I.2.(A) y II.2.(A)).

La *tercera alternativa* se basa en las recomendaciones establecidas en el Informe Sapir, según el cual el Fondo de Convergencia representará el 0,35% del PIB comunitario y sólo recibirán ayuda estructural los países con un PIB per cápita inferior a la media comunitaria. En concreto, se establece que Grecia, Portugal y España continuarán siendo elegibles y que obtendrán por dicho Fondo una cantidad equivalente al 0,10% del PIB comunitario. A los países candidatos se les establece en su conjunto el límite de absorción del 4%, por lo que se les asigna una cuantía del orden del 0,20% del PIB comunitario. Finalmente, establecen un período de transición para las regiones del sur de Italia y los Länder del Este de Alemania, regiones a las que se propone destinar el 0,05% del PIB comunitario por el Fondo de Convergencia²³. Obviamente, en este caso, el coste de la ampliación es mucho más reducido. En concreto, sin aplicar el límite de absorción a cada país individualmente, sino asignando a los 10 nuevos países el 0,20% del PIB comunitario y distribuyendo la ayuda entre ellos en función de la población, el coste financiero de la política de cohesión ascendería a 116.601 millones de euros, cifra que supone un incremento del 55% en relación a los recursos aprobados en las perspectivas financieras 2000-06. Si se aplica el límite de absorción individualmente a cada país, el coste financiero se reduce a 83.505 millones, lo que implica un aumento del 39% en relación a las últimas perspectivas financieras²⁴ (Cuadro 6, Escenarios I.3 y II.3).

²² Vid. Cuadro 3 para una explicación detallada de la estimación que se ha realizado.

²³ Informe Sapir, págs. 167-168.

²⁴ Cabe señalar que el cálculo del incremento del coste de la ampliación se ha realizado a partir de los créditos asignados en las perspectivas 2000-06, si se consideraran además los recursos suplementarios establecidos para los países de la ampliación en la Cumbre Europea de Copenhague, los incrementos resultarían, como es obvio, ligeramente inferiores.

5.3. Distribución del coste de la ampliación entre países

Una cosa es el coste de la ampliación y otra sus efectos sobre cada uno de los Estados miembros. ¿Sobre quién recaerá este coste?. La respuesta depende de dos variables críticas: del coste global (cuanto mayor sea más empeorará el saldo de los contribuyentes netos) y de los criterios de asignación de los fondos y en especial del umbral de elegibilidad escogido (que actualmente se sitúa en el 75%). En cualquier caso, una vez conocido el coste de la ampliación, existirían en teoría distintas posibilidades: incrementar el presupuesto de la UE, reasignar los fondos actuales o bien una combinación de ambas²⁵. Hemos considerado estas opciones al examinar las alternativas comentadas en el punto anterior. En las dos primeras se han supuesto dos hipótesis: incremento del presupuesto comunitario por los importes allí comentados (133.449 o 84.188 millones de euros, según se aplique o no el límite del 4% en el supuesto de ayuda per cápita igual que los países de la cohesión; 241.857 o 87.136 millones de euros en el caso de tener en cuenta el nivel de renta relativo) o bien congelación del presupuesto en relación al PIB.

En el primer caso, el esfuerzo fundamental de la ampliación recaería en los principales contribuyentes, que llegarían a triplicar las transferencias netas de renta que realizan actualmente hacia los países beneficiarios. Por ejemplo, en el caso más favorable (es decir, suponiendo que se aplica el límite del 4% del PIB), el saldo negativo de la RFA aumentaría en el 80% y el de Francia y el Reino Unido en más del 60% (Cuadro 7, Escenarios II.1.(A) y II.2.(A)). En el más desfavorable, este saldo aumentaría en el 344% para la RFA y en más del 285% para Francia y el Reino Unido (Cuadro 7, Escenario I.2.(A)). También España se vería perjudicada (su saldo positivo disminuiría entre un 13% y un 39% según los escenarios), no a consecuencia de que recibiera menos dinero, sino de que debería contribuir en la parte que le correspondiera (hemos supuesto que en relación al PIB) al aumento de coste presupuestario que se produciría.

En el caso de que se mantuviera congelado el presupuesto, en cambio, el esfuerzo recaería fundamentalmente sobre los Estados miembros más beneficiados por las

²⁵ Everdeen et al. (2002), pág. 81.

acciones estructurales, cuyo saldo favorable se reduciría prácticamente a la mitad. En el caso más favorable (suponiendo que se aplicara el límite del 4%), el saldo positivo de España se reduciría en el 45% y el de Grecia y Portugal en casi el 40% (Cuadro 7, Escenarios II.1.(B) y II.2.(B)). En el más desfavorable, el de España disminuiría en un 70% y los de Grecia y Portugal en casi un 60% (Cuadro 7, Escenarios I.1.(B) y I.2.(B)).

En definitiva, en el caso de que se financiara mediante un incremento del presupuesto, el coste recaería fundamentalmente en los principales países contribuyentes: alrededor del 25% la RFA, el 17% Francia y el Reino Unido, Italia el 14% y España el 7% (Cuadro 8). En cambio, si se congelara el presupuesto y se reasignaran los actuales fondos, el coste recaería fundamentalmente en los principales países beneficiarios: España el 26%, Grecia y Portugal el 11%, la RFA e Italia el 14%, y Francia y el Reino Unido entre el 7% y el 8%. Una ordenación similar se produce al analizar el reparto del coste de la política de cohesión según las recomendaciones del Informe Sapir. Ello es obvio ya que se trata de un escenario de congelación presupuestaria. Hay que subrayar que en el primer caso, el coste de la ampliación se distribuiría entre los Estados miembros de conformidad con su PIB, lo que ‘a priori’ parece perfectamente razonable. Sin embargo, su aceptación entraña dificultades políticas evidentes para los principales países contribuyentes, por lo que cabría pensar en soluciones intermedias menos gravosas para los mismos.

En este sentido, como ya se ha señalado, las variables críticas a tener en cuenta son dos: el coste global y los criterios de asignación de los fondos y especialmente el umbral de elegibilidad escogido. Está claro que si se opta por una solución intermedia, este umbral debería aumentar para evitar el efecto meramente estadístico que supone la ampliación, hasta colocarse en un porcentaje en ningún caso superior al 82,6%, que es donde se situaría el actual 75%, habida cuenta del descenso de la media comunitaria de la UE-25 respecto la UE-15. Sin embargo, hay que tener claro que el umbral de elegibilidad no es la única variable relevante. También lo es, y mucho, la pauta de distribución que se determine entre las regiones elegibles, en el supuesto, que parece razonable, de que cuanto más pobre sea una región en términos relativos, mayores deberían ser los fondos

per cápita que se le asignaran²⁶. Es preciso llamar la atención sobre este punto, porque se está dando mucha importancia a la primera cuestión (cuál debe ser el umbral elegido) y muy poca a la segunda (cuál es el grado de progresividad de la distribución de los fondos). Además, hasta el presente ha existido mucha transparencia sobre la primera²⁷ y muy poca sobre la segunda, que es tanto o más determinante que aquélla.

6. Conclusiones y recomendaciones

La ampliación de la Unión Europea obliga a replantear las políticas de cohesión. Aunque este replanteamiento resultaba probablemente inevitable con o sin ampliación, ésta ha actuado de catalizador, en el sentido de que precipita la aparición de determinados problemas (tanto en el terreno de la concepción como en el de la gestión) que hasta ahora se iban aplazando. Es por ello que ampliación y políticas de cohesión han aparecido estrechamente unidas, y que algunos autores han podido señalar que “en el corazón del debate sobre los retos de la ampliación de la UE, se encuentra la cohesión económica y social en una Europa más amplia”²⁸. La cuestión ha merecido la atención de diversos estudios, de los que cabe citar, entre los más recientes, a Bachtler et al. (2001), Nahuis y Mooij (2001), Weise et al. (2001), Bailey y De Propriis (2002), Ederveen et al. (2002), Hallet (2002), Martín et al. (2002) y Sapir et al. (2003). Aunque cada uno tiene su propia línea argumental, también existe una amplia coincidencia en torno de algunas cuestiones básicas. Entre ellas figura sin duda el problema de la financiación, pero no es la única²⁹. Existen también otras que hay que examinar. Ederveen et al. (2002), por ejemplo, señalan que la ampliación plantea seis grandes dilemas en la reforma de las políticas de cohesión³⁰: 1) equidad vs. eficiencia; 2) eficacia redistributiva vs. viabilidad política; 3) redistribución nacional vs. redistribución regional; 4) programación vs. competencia; 5) rendición de cuentas vs.

²⁶ De la misma forma que actualmente supone una gran diferencia tener el 75% de la media comunitaria o tener el 80% a la hora de beneficiarse de los fondos estructurales, no parecería lógico que no la tuviera en el futuro situarse en el 75% o en el 40%.

²⁷ Lo cual no quiere decir que la aplicación del criterio de elegibilidad no esté exenta de críticas: retraso excesivo en la información estadística utilizada, lo que puede llevar a que determinadas regiones reciban ayudas cuando ya no las necesitan; inadecuación de la variable empleada (PIB) cuando la región es territorialmente muy reducida (puede tratarse de zonas residenciales de elevado nivel de renta y reducido nivel de producción).

²⁸ Weise et al. (2001), pág. 16.

²⁹ “La financiación de las asignaciones no es el único tema; existe terreno para nuevas ideas sobre la forma de la política y la naturaleza de los instrumentos utilizados en la política regional de la UE”, Bachtler et al. (2001), pág. vii.

³⁰ Ederveen et al. (2002), págs. 71 y ss.

simplicidad; 6) absorción vs. adicionalidad. En los párrafos que siguen trataremos de apuntar algunas ideas sobre ocho aspectos clave de la política regional, en forma de conclusiones y recomendaciones, prestando una especial atención a sus implicaciones para España.

1) La ampliación reafirma la vigencia de la política regional

La política de cohesión tiene pleno sentido tras la ampliación, puesto que ésta producirá un importante aumento de los desequilibrios territoriales en la Unión Europea. Su objetivo es promover la convergencia de las regiones más pobres en términos de PIB. Esta política debe continuar siendo una responsabilidad comunitaria, para garantizar su efectividad a nivel de la UE, y no parece aceptable su renacionalización. De todas formas, hay que ser conscientes de que esta política ha recibido importantes críticas, lo que hace indispensable profundizar en la evaluación de los efectos de los Fondos Estructurales sobre el crecimiento del PIB de las regiones beneficiarias. La ausencia de resultados concluyentes en este sentido hace precisamente que diversos autores se pregunten si esta política es algo más que un mero mecanismo de transferencia de renta entre regiones³¹.

2) La política regional no es un mero mecanismo de transferencias fiscales

La política de cohesión se materializa en forma de transferencias y por lo tanto produce un efecto inmediato en términos de incremento de la renta disponible. Pero su objetivo último no es éste, sino conseguir que las regiones más pobres tengan un crecimiento del PIB más elevado del que tendrían en ausencia de estas políticas. Ello no quiere decir que en el futuro la UE no deba plantearse el establecimiento de un sistema de perecuación financiera parcial entre sus territorios (a la manera de los que existen en numerosos países descentralizados), porque a la larga puede plantear serios problemas la existencia de territorios donde, realizando un mismo esfuerzo fiscal, los ciudadanos reciban niveles manifiestamente distintos de servicios. Un instrumento financiero de este tipo tiene un coste elevado en términos presupuestarios, por lo que cualquier

³¹ Bachtler et al. (2001), pág. 28, Nahuis y Mooij (2001), págs. 370 y 373, Ederveen et al. (2002), pág. 72.

progreso en este sentido debe ir aparejado a un replanteamiento del peso del presupuesto de la UE y de su financiación.

3) Una política regional orientada a la financiación de proyectos

Las políticas de cohesión deberían orientarse más a la financiación de proyectos que de programas³². Los programas son más difícilmente evaluables que los proyectos, y su cumplimentación se convierte fácilmente en una formalidad burocrática. Y sobre todo, existe suficiente base empírica para afirmar que el crecimiento del PIB depende críticamente de la inversión realizada en cuatro campos básicos: educación y cualificación del capital humano; infraestructuras de transportes y comunicaciones; investigación e innovación tecnológica; solidez del marco institucional. Una reforma en esta dirección implicaría que los fondos se destinaran necesariamente a proyectos (seleccionados por las administraciones del propio Estado miembro) encuadrados en estas categorías y que los mismos fueran objeto de una rigurosa y efectiva evaluación en términos de ‘performance audit’. En este sentido, debería existir un criterio altamente severo y restrictivo en la elegibilidad de los proyectos, mientras que cabría una flexibilidad mucho mayor para el control de los denominados gastos elegibles.

4) Una política dirigida a las regiones, teniendo en cuenta la posición de los países

Una importante corriente de pensamiento se pregunta si la política de cohesión no debería ir orientada hacia los Estados miembros en lugar de las regiones³³. Renacionalizar la política regional sería tanto como negar su aplicación a escala europea. Sin embargo, es un hecho que los presupuestos nacionales constituyen, con diferencia, el principal mecanismo de redistribución interregional³⁴. Es cierto, por ello,

³² Ederveen et al. (2002), págs. 73 y 78-79.

³³ Vid., por ejemplo, Bachtler et al. (2001), pág. viii y 28, Nahuis y Mooij (2001), pág. 373, Everdeen et al. (2002), págs. 72-73 y Hallet (2002), pág. 49.

³⁴ La confluencia de una política de cohesión regional a nivel de la UE y un espacio de solidaridad fiscal básicamente nacional produce resultados injustos y es una fuente de distorsiones de distinto tipo tanto a nivel nacional como regional. Penaliza a los Estados que, teniendo a nivel comunitario un mismo nivel de renta que otros, realizan un mayor esfuerzo de reequilibrio regional; y a las regiones ricas de los Estados pobres, que no reciben financiación comunitaria y en cambio son contribuyentes netas en el interior de su propio país. Esta situación se ve agravada, sobre todo en un contexto de disciplina presupuestaria, por la aplicación de los principios de cofinanciación y adicionalidad, que conducen a que la inversión realizada con cargo al presupuesto nacional se concentre también en las regiones beneficiarias de las acciones estructurales.

que la ampliación plantea un problema de fondo: ¿cuál es la prioridad de los nuevos Estados miembros, el crecimiento del PIB nacional o el reequilibrio regional? Es decir, ¿no sería aceptable una política que privilegiara el crecimiento de las regiones más productivas, como locomotoras del crecimiento global de todo el país, para que éste se extendiera después, a través de los mecanismos internos de redistribución nacional, al resto de las regiones? A nuestro parecer, la mejor política regional es la que posibilita el mayor crecimiento de las regiones pobres, de manera que un aumento de las desigualdades en el interior del país resultaría aceptable, siempre que las regiones más pobres convergieran en términos comunitarios.

Por ello, simplifica en exceso las cosas la pregunta de si el punto básico de referencia es la región en el contexto europeo o la región en el contexto de los Estados miembros³⁵. Cabría proponer una reforma basada en tres puntos: 1) asignar los fondos entre países según el nivel de renta de las regiones en el contexto europeo; 2) distribuirlos de forma flexible en el interior del país: un determinado porcentaje debería concentrarse obligatoriamente en las regiones pobres y el resto podría ser asignado de forma abierta en todo el territorio; además, el principio de adicionalidad debería aplicarse al conjunto del país y no sólo a las regiones directamente beneficiarias; 3) vincular la continuidad en la percepción de los fondos al cumplimiento del objetivo de convergencia de las regiones pobres en términos de PIB³⁶.

5) Una política regional que “ayude a quien se ayuda”

La política regional debe servir para que las regiones receptoras realicen un mayor esfuerzo, no para que se adormezcan; debe estimular, y no narcotizar, los factores endógenos de crecimiento. La UE ha formulado de forma muy gráfica este propósito al proclamar que la política regional ha de “ayudar a quien se ayuda”³⁷. En definitiva, hay que ser conscientes de que esta política plantea problemas serios de incentivos y de

³⁵ Bachtler et al. (2001), pág. 28.

³⁶ Evidentemente, este objetivo sólo puede ser contrastado comparando el crecimiento real del PIB con el que se habría producido en ausencia de acciones estructurales. Este tipo de ejercicio de simulación no resulta fácil, ni los que hasta ahora se han realizado son plenamente satisfactorios, ya que, como se señala en el apartado 2, la mera coincidencia de un débil crecimiento con la existencia de fondos estructurales no permite concluir el fracaso de estos últimos; vid., por ejemplo, Ederveen et al. (2002), pág. 43.

³⁷ Vid. Landáburu (2000), pág. 67, y Bachtler et al. (2001), pág. 27.

*moral hazard*³⁸. Aunque en parte son problemas inevitables, cabría introducir algunos mecanismos correctores. En primer lugar, vincular claramente los fondos a los resultados obtenidos: por una parte, a su efecto sobre la convergencia regional de las regiones pobres³⁹; y por otra, a la evaluación de los proyectos financiados. En segundo lugar, revisar el concepto de adicionalidad, que en su formulación actual resulta difícilmente verificable⁴⁰. En tercer lugar, las ayudas estructurales deben tener, por su propia naturaleza, una duración temporal limitada⁴¹.

6) Una radical revisión de los mecanismos de gestión, control y rendición de cuentas

Existe una amplia coincidencia sobre la necesidad de esta revisión⁴². En primer lugar, la distribución de los fondos entre países y entre proyectos ha de basarse en reglas y no en criterios discrecionales⁴³. En segundo lugar, el principio básico debería ser la máxima descentralización en la gestión junto con el reforzamiento de los mecanismos de control, supervisión y evaluación ‘ex-post’⁴⁴. Como ya se ha señalado el centro de gravedad debería desplazarse de los programas y los gastos elegibles, cuya evaluación resulta sumamente dificultosa, hacia un control muy riguroso de los proyectos financiados y del cumplimiento de los objetivos propuestos. En este sentido, es fundamental: 1) que los objetivos sean cuantificables; 2) que se precisen claramente los indicadores que se van a utilizar; 3) que exista una base estadística apropiada⁴⁵. En tercer lugar, la gestión de los fondos depende en gran medida de la existencia del marco institucional y la calidad de la administración pública⁴⁶. Finalmente, deben reforzarse la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas. El gestor debe saber que los resultados van a ser públicos y que va a tener que responder de los mismos ante los órganos de control político correspondientes.

³⁸ Ederveen et al. (2002), pág. 73.

³⁹ Siempre considerando, naturalmente, que se dispone de los instrumentos apropiados para estimar este efecto.

⁴⁰ Vid. punto 8) de este mismo apartado.

⁴¹ Puesto que en caso de resultar exitosas su mantenimiento pierde sentido una vez alcanzada la posición relativa deseada; y en caso de no resultarlo, deberían ser reconsideradas. Vid. Bachtler et al. (2001), pág. 28 y Ederveen et al. (2002), pág. 72.

⁴² Hallet (2002), pág. 49.

⁴³ Nahuis y Mooij (2001), págs. 373 y 375, y Ederveen et al. (2002), pág. 72.

⁴⁴ Bailey y De Propriis (2002), pág. 8, y Ederveen et al. (2002), pág. 78.

⁴⁵ Lo que requiere que se disponga de una información estadística homogénea y actualizada y que se utilicen los indicadores adecuados.

⁴⁶ Bailey y De Propriis (2002), pág. 24, y Ederveen et al. (2002), pág. 79.

7) Una política de cohesión cuyo impacto financiero sea soportado equilibradamente por los distintos Estados miembros

Hay tres aspectos de la incidencia presupuestaria de la ampliación que merecen una especial atención. Por una parte, la cuantía de los fondos destinados a los nuevos Estados miembros (lo que depende, en parte, del límite de absorción, establecido en el 4%); después, determinar hasta que punto estos fondos se van a financiar mediante un incremento neto del presupuesto comunitario o bien mediante una redistribución de los fondos actuales; y finalmente, en este segundo caso, establecer estos criterios de redistribución (lo que en parte tiene que ver con el umbral de elegibilidad escogido, el actual 75%, para ser beneficiario de la política regional). Según se opte por una u otra solución, el coste de la ampliación recaerá en mayor o menor medida en los contribuyentes o en los beneficiarios netos actuales⁴⁷. A nuestro juicio, los costes de la ampliación se deben distribuir equilibradamente entre los distintos Estados miembros, puesto que todos ellos mejoran, en definitiva, su posición relativa respecto a la media comunitaria. Al final, pues, debería aumentar el saldo negativo de los actuales contribuyentes netos y disminuir el saldo positivo de los actuales beneficiarios. Para alcanzar este resultado existen dos variables críticas, cuyo valor depende fundamentalmente de criterios políticos: el importe del presupuesto destinado a política de cohesión; y la pauta de asignación de los fondos entre las regiones beneficiarias⁴⁸.

8) Una nueva concepción del principio de adicionalidad

La ampliación incide también en las exigencias de cofinanciación y adicionalidad. Por una parte, la cofinanciación puede dificultar (incluso con la limitación del 4%) la capacidad de absorción de fondos comunitarios por parte de los nuevos Estados miembros, al exigirles una importante aportación de recursos ‘domésticos’⁴⁹. A ello se añade la dificultad de cumplir el principio de adicionalidad, que requiere que los Fondos

⁴⁷ Por ejemplo, según nuestras estimaciones (vid. subapartado 5.3), en el primer caso el coste de la ampliación sería financiado por la RFA en un 25%, por Francia y el Reino Unido en un 17% y por Italia en un 14%; y sólo en un 7% por España. En el segundo, en cambio, el coste sería financiado por España en un 26%, por la RFA e Italia en un 14%, por Grecia y Portugal en un 11% y por Francia y el Reino Unido por un porcentaje comprendido entre el 7% y el 8%.

⁴⁸ Como se ha señalado en el subapartado 5.3, el umbral de elegibilidad que se establezca es importante, pero lo fundamental es el patrón distributivo que se determine. Es decir, en que medida van a variar las ayudas per cápita a medida que varíe el PIB per cápita.

⁴⁹ Ederveen et al. (2002), pág. 75.

Estructurales se añadan, y no sustituyan, a los gastos previamente realizados por el Estado miembro⁵⁰. Este requisito plantea problemas tanto de definición como de verificación, que hasta la fecha no han sido satisfactoriamente resueltos. Más bien distintos estudios parecen demostrar que, en buena medida, existe un desplazamiento de recursos nacionales por recursos comunitarios⁵¹. Por todo ello, resultaría recomendable una revisión a fondo del principio de adicionalidad, que debería ir asociada a un nuevo enfoque de la política regional europea, considerando conjuntamente la acción comunitaria y las acciones llevadas a cabo por los propios Estados miembros.

⁵⁰ Aunque existen puntos de confluencia, no hay que confundir cofinanciación con adicionalidad. Puede existir adicionalidad sin cofinanciación y cofinanciación sin adicionalidad.

⁵¹ Vid. Castells y Espasa (2002), pág. 271, y Ederveen et al. (2002), pág. 73.

BIBLIOGRAFIA

Bachtler, J., Wishlade, F. y Yuill, D. (2001), *Regional Policy in Europe After Enlargement*, Regional and Industrial Policy Research Paper, núm. 44, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

Bailey, D. y De Propris, L. (2002), "EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement" ponencia presentada en *RSA International Conference*, Aix-en Provence, Mayo de 2002.

Boldrin, M. y Canova, F. (2001), "Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies", *Economic Policy*, vol. 32, págs. 205-253.

Castells, A. y Espasa, M. (2002), "Desequilibrios territoriales y políticas de cohesión en la Unión Europea", *Papeles de Economía Española*, núm. 91, págs. 253-278.

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

Comisión Europea (2001), *Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo.

Comisión Europea (2002), *Primer Informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, Bruselas.

De la Fuente, A. (2002), "The effect of Structural Fund spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994-99 Objective 1 CSF", *Discussion Paper Series*, núm. 3673, Centre for Economic Policy Research.

Doménech, R., Maudes, A. y Varela, J. (2000), "Fiscal flows in Europe: the Redistributive Effects of the EU Budget", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 136 (4).

Ederveen, S., Gorter, J., Mooij, R y Nahuis, R (2002), *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis.

Espasa, M. (2001), "The Territorial Redistributive Power of the EU Budget. Empirical Evidence at National and Regional Level", *Environment & Planning C: Government & Policy*, vol. 19 (5), págs. 771-790.

EUROSTAT (2003a), *Statistics in focus: Regional Gross Domestic in the European Union 2000*, Luxemburgo.

EUROSTAT (2003b), *Statistics in focus: Regional Gross Domestic in Candidate Countries 2000*, Luxemburgo.

Herce, J.A. y Sosvilla-Rivero, S. (1999), *Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000*, Documento de Trabajo 99-21, FEDEA, Madrid.

Landáburu, E. (2000), Opciones per a la política regional, *Revista Económica de Catalunya*, núm. 38, págs. 66-75.

María-Dolores, R. y García Solanes, J. (2002): “Convergencia real de las regiones españolas: el impacto de los fondos estructurales”, *Papeles de Economía Española*, núm. 93, págs. 51-64.

Martín, C., Herce, J.A., Sosvilla-Rivero, S. y Velázquez, F. (2002): *La ampliación de la Unión Europea: Efectos sobre la economía española*, Colección Estudios Económicos, núm. 27, La Caixa, Barcelona.

Martin, P. (2000), *The role of public policy in the process of regional convergence*, EIB Papers, 5(2).

Nahuis, R. y Mooij, R. (2001), “Cohesion policy in the EU: Going beyond fiscal transfers?”, *De Economist*, núm. 149, págs. 365-376.

Sanz, I. (2001), *La política de cohesión de la UE ampliada: la perspectiva de España*, Documento de Trabajo, núm. 169, FUNCAS.

Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M. Pisani-Ferry, J. Rosati, D. Viñals, J. y Wallace, H. (2003), “An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, Bruselas.

Weise, C., Batchtler, J., Downes, R., McMaster, I. y Toepel, K. (2001), *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*, German Institute for Economic Research y European Policie