

COHESIÓN TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS HECHOS Y LA POLÍTICA

José Villaverde Castro (*)

Todos los años, en torno al mes de febrero, la oficina estadística de la Comisión Europea, Eurostat, suele hacer públicas sus estimaciones sobre el PIB *per cápita* de las regiones europeas. Expresado éste en paridades de poder de compra (PPC), al objeto de poder efectuar comparaciones interregionales, estas estimaciones propician toda una literatura —de la que este artículo forma parte— sobre el nivel y evolución de las disparidades de renta en el seno de la Unión Europea. Siguiendo esta política, Eurostat acaba de publicar los datos correspondientes al año 2001 y a la media del trienio 1999-2001 (Eurostat, 2004), tanto para la actual Unión Europea (UE15) como para la Unión ampliada (UE25). Si estos datos son esperados siempre con un gran interés —pues son ilustrativos de la posición que *oficialmente* ocupan las regiones europeas en el entramado de la Europa de las regiones—, los actuales lo son mucho más ya que existe una probabilidad bastante elevada de que sean utilizados para establecer la catalogación regional que ha de estar vigente a lo largo del período de programación 2007-2013 (1). Además, la publicación en paralelo del “Tercer informe sobre cohesión económica y social”(European Comisión, 2004a) (2) pone estos datos más de actualidad al aderezarlos con diversos tipos de análisis sobre la dinámica de la cohesión en el seno de la UE.

1. LA COHESIÓN TERRITORIAL EN LA UE: LOS HECHOS

1.1. Disparidades regionales en la UE

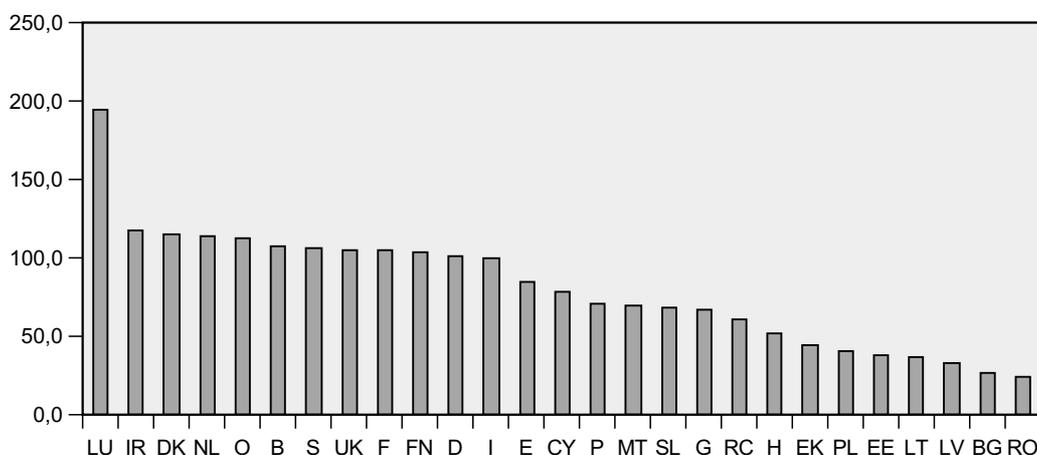
De acuerdo con el artículo 2 del Tratado de la Unión, uno de sus objetivos fundamentales estriba en “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria ...”. Constituyendo la cohesión uno de

los pilares de la construcción europea, dos son los aspectos de la misma que —en una perspectiva general— conviene señalar: el primero es que, entendida como convergencia en renta por persona, la misma se ha intensificado a lo largo de la década de los noventa (en especial a partir de su segunda mitad), tanto entre países como entre regiones; el segundo es que, pese a los logros conseguidos —en los que se supone que los fondos estructurales han tenido un papel importante—, las disparidades siguen siendo muy acusadas, reflejando, en último término, la existencia de debilidades estructurales de diversa índole (3).

Centrándonos exclusivamente en la cohesión económica, medida a través del PIB *per cápita* relativo, expresado en PPC, ¿cuál es la situación actual? Aun cuando es cierto que la respuesta a esta pregunta depende del enfoque que se quiera adoptar, creemos que una perspectiva por países y otra por regiones es la que ofrece la mejor alternativa. Así, desde el punto de vista de los países, la situación puede contemplarse con toda nitidez en el gráfico 1, en el que —tomando como referencia igual a 100 el valor de la UE15— se observa la existencia de disparidades muy pronunciadas. En concreto, si tomamos como indicador de las mismas el cociente entre valores extremos, se aprecia que para la UE15 alcanza un valor de 2,9; para la UE25 salta ya a 5,8 y, para la UE27, se sitúa nada menos que en 8.

El hecho de que los nuevos países miembros de la UE registren niveles de renta sensiblemente menores que los de los actuales miembros implica, como es lógico, que su esfuerzo por converger ha de ser mayor. En este sentido, el “Tercer informe ...” efectúa una estimación de los años que habrían de transcurrir para que los nuevos países alcancen el 75 por 100 de la renta media de la UE27, bajo dos escenarios alternativos: crecer cada año (como ha sucedido últimamente) un punto y medio porcentual por encima de la media de la

GRÁFICO 1
PIB PER CÁPITA (PPC) POR PAÍSES 2001
 (EU15 = 100)



UE15 o crecer dos puntos y medio por encima de la misma. En el primer caso, por ejemplo, Rumania y Bulgaria —los países más atrasados— necesitarían en torno a 50 años para alcanzar la cota mencionada; en el segundo, se reduciría considerablemente el número de años necesario para alcanzar tal objetivo, aunque el plazo seguiría siendo demasiado largo. Obsérvese que se trata, por un lado, de alcanzar el 75 por 100 de la renta media de la UE27 (no de la UE15) y, por otro, que los escenarios barajados pecan, a mi juicio, de excesivo optimismo: crecer durante cincuenta años seguidos un punto y medio porcentual anual por encima de la media de la UE15 no es, en efecto, ninguna bagatela.

Desde una perspectiva regional, la amplitud de las disparidades es aún más pronunciada que por países, tal y como se intuye en el gráfico 2, en el que se muestran, simultáneamente, las disparidades regionales dentro de cada país de la UE y las disparidades regionales para todos los países de la UE. En relación con la primera, el hecho más llamativo es que estas disparidades son especialmente intensas en el Reino Unido, donde la ratio entre valores extremos es igual a 4,4; asimismo, destaca el hecho de que esta ratio alcanza valores elevados (iguales o superiores a 3) en Francia, Bélgica, Rumania y Eslovaquia. En lo que concierne a las disparidades regionales a escala comunitaria, la situación es la siguiente:

a) Si nuestra atención se centra en la UE15, la ratio entre el PIB *per cápita* de la región más rica

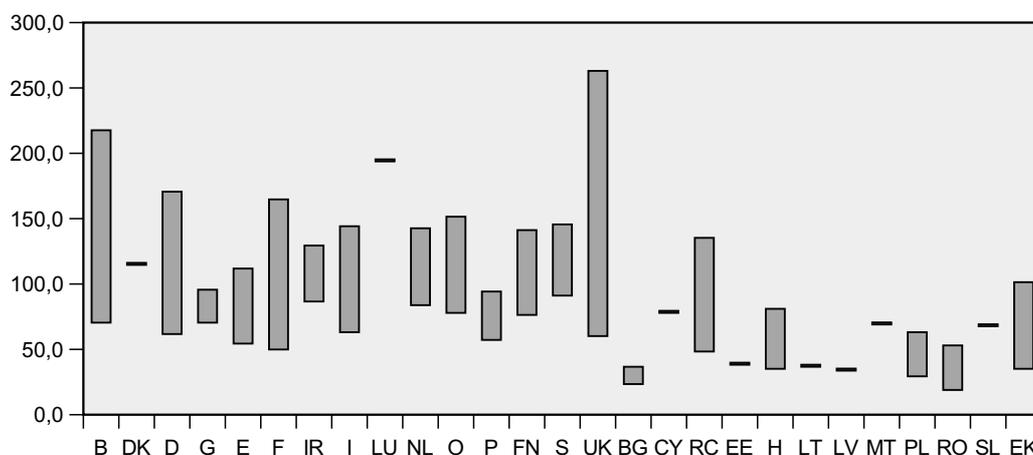
(Inner London) y la más pobre (Dytiki Ellada) es igual a 5.

b) Si el ámbito de referencia es la UE25, entonces la ratio se incrementa considerablemente (pasa a tener un valor de 9,2) dado que la región más pobre (Lubelskie, en Polonia) sólo tiene un PIB *per cápita* equivalente al 28,6 por 100 de la media de la UE15, mientras que la citada Inner London registra un valor superior al 263 por 100.

c) Por último, la ratio entre valores extremos se sitúa en 15,3 si tomamos en consideración a la UE27, ya que la región de Nord-Est (en Rumania) registra un PIB *per cápita* que sólo alcanza el 17,2 por 100 de la media de la UE15.

Todas las cifras reseñadas ponen de manifiesto, cuando menos, dos hechos importantes: en primer lugar, que las disparidades territoriales en la UE son muy pronunciadas y, en segundo, que la ampliación de la UE conlleva una acentuación de las mismas de enormes proporciones, ya que —según cual sea el ámbito geográfico considerado— pueden llegar a duplicar o triplicar las existentes en la actualidad; además, hay que considerar que la ampliación supone un desplazamiento geográfico de las regiones más pobres del Sur al Este de Europa, con todo lo que ello conlleva. Naturalmente, estas diferencias constituyen, en último término, el principal argumento justificativo de la política de cohesión comunitaria y, por ende, de su necesidad de reforzamiento ante la inminente ampliación (4).

GRÁFICO 2
VALORES EXTREMOS DEL PIB *PER CÁPITA* POR PAÍSES Y REGIONES (PPC) 2001
(EU15 = 100)



Es más, si las diferencias señaladas no fueran suficiente argumento como para justificar la política de cohesión europea, bastaría con añadir que las regiones más ricas tienden a concentrarse en los países más ricos y las regiones más pobres en los países más pobres (véase, de nuevo, el gráfico 2). En concreto, de las diez regiones más ricas de la UE15, dos pertenecen al Reino Unido, dos a Alemania y una a Bélgica, Luxemburgo, Francia, Austria, Suecia e Italia; en cuanto a las regiones más pobres, Grecia cuenta con cuatro representantes, Portugal con tres, y España, Reino Unido y Alemania con uno. La cuestión se complica aún más si nuestro interés se centra en la UE25, ámbito en el que de las diez regiones más pobres, seis están situadas en Polonia, dos en Hungría y una en Letonia y en Eslovaquia. Por último, al referirnos a la UE27 sucede que, de las diez regiones más pobres, seis se encuentran en Bulgaria y cuatro en Rumania.

1.2. Las regiones españolas en la UE

La posición relativa de España en el contexto de la UE ha ido mejorando, de forma paulatina, con el paso del tiempo. Así ha sucedido, también, entre 1999 y 2001, tal y como atestigua el hecho de que, para el trienio mencionado, el PIB *per cápita* nacional suponía el 83,9 por 100 de la media europea mientras que para el año 2001 alcanzaba la cota del 84,2 por 100; aunque el aumento no es espectacular en absoluto, podría ocurrir que, de mantenerse en el tiempo, nuestro PIB por habi-

tante estuviera en 2006 muy cerca del 90 por 100 del de la UE15, cifra que supone (de momento) la cota máxima que nos permitiría seguir beneficiándonos del fondo de cohesión.

Desde el punto de vista regional, tres son los aspectos que más llaman nuestra atención:

1. Que la magnitud de las disparidades regionales internas, pese a ser importante (ya que la ratio entre valores extremos se sitúa en 2,1), no es de las más pronunciadas en el conjunto de la Unión.

2. En segundo lugar, que cinco comunidades autónomas (Madrid, Navarra, Baleares, País Vasco y Cataluña) superan ya la media de la UE15, mientras que sólo otras seis comunidades registran un nivel por debajo del 75 por 100 de la misma (Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha, Murcia y Asturias).

3. En tercer lugar, la mayoría de las regiones han mantenido tanto su posición relativa como el nivel de su PIB *per cápita* relativo, o los han modificado en escasa medida. Hay, sin embargo, algunas excepciones notables que merecen ser identificadas: en concreto, por el lado positivo hay que contabilizar la mejoría registrada por las comunidades balear y riojana, que escalieron, respectivamente, siete y nueve posiciones en el ranking europeo; en contraposición, por el lado negativo tenemos a Cataluña que cedió tres posiciones y a Castilla-La Mancha que cedió dos.

CUADRO 1
PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES DE LA UE
 (En paridades de poder de compra. UE15 = 100)

	1	2	3	4	5	6
Inner London (UK)	263,4	251,4	1	1	12,0	0
Bruxelles (B)	217,3	217,8	2	2	-0,5	0
Luxembourg (Grand-Duché)	194,0	194,4	3	3	-0,4	0
Hamburg (D)	170,7	173,3	4	4	-2,6	0
Île de France (F)	164,6	163,7	5	5	0,9	0
Wien (O)	152,2	154,7	6	6	-2,5	0
Berkshire, Bucks & Oxfordshire (UK)	149,0	146,4	7	9	2,6	2
Oberbayern (D)	147,9	148,7	8	7	-0,8	-1
Stockholm (S)	144,9	148,2	9	8	-3,3	-1
Bolzano (I)	143,4	144,9	10	10	-1,5	0
Utrecht (NL)	142,8	140,9	11	12	1,9	1
Darmstadt (D)	142,3	143,9	12	11	-1,6	-1
Åland (F)	141,6	140,9	13	13	0,7	0
North Eastern Scotland (UK)	136,6	138,7	14	14	-2,1	0
Bremen (D)	135,7	136,5	15	15	-0,8	0
Praha (RC)	135,5	129,8	16	18	5,7	2
Groningen (NL)	133,2	125,1	17	23	8,1	6
Noord-Holland (NL)	132,5	131,4	18	17	1,1	-1
Lombardia (I)	131,3	133,1	19	16	-1,8	-3
Southern and Eastern (IR)	129,2	126,2	20	22	3,0	2
Emilia-Romagna (I)	126,2	128,3	21	19	-2,1	-2
Stuttgart (D)	125,6	127,1	22	20	-1,5	-2
Valle d'Aosta (I)	123,9	124,7	23	25	-0,8	2
Antwerpen (B)	123,8	123,9	24	26	-0,1	2
Salzburg (O)	123,6	126,5	25	21	-2,9	-4
Trento (I)	123,0	125,0	26	24	-2,0	-2
Bedfordshire, Hertfordshire (UK)	122,6	119,3	27	29	3,3	2
Etelä-Suomi (Fn)	121,5	120,9	28	27	0,6	-1
Zuid-Holland (NL)	118,5	116,0	29	34	2,5	5
Mittelfranken (D)	117,7	119,6	30	28	-1,9	-2
Cheshire (UK)	117,7	113,6	31	39	4,1	8
Vorarlberg (O)	116,2	117,8	32	32	-1,6	0
Karlsruhe (D)	115,9	118,1	33	30	-2,2	-3
Veneto (I)	115,8	118,0	34	31	-2,2	-3
Danmark	115,3	115,8	35	35	-0,5	0
Piemonte (I)	115,1	117,5	36	33	-2,4	-3
Düsseldorf (D)	114,2	115,1	37	36	-0,9	-1
Surrey, East & West Sussex (UK)	113,6	110,5	38	43	3,1	5
Tirol (O)	113,4	114,8	39	37	-1,4	-2
Vlaams Brabant (B)	112,5	110,5	40	44	2,0	4
Friuli-Venezia Giulia (I)	112,5	114,3	41	38	-1,8	-3
Comunidad de Madrid (E)	112,4	112,3	42	41	0,1	-1
Gloucestershire, Wiltshire & North Somerset (UK) ...	112,1	110,4	43	45	1,7	2
Noord-Brabant (NL)	111,5	110,4	44	46	1,1	2
Lazio (I)	111,4	112,9	45	40	-1,5	-5
Toscana (I)	111,1	112,0	46	42	-0,9	-4
Liguria (I)	108,2	108,2	47	49	0,0	2
Oberösterreich (O)	108,2	108,9	48	48	-0,7	0
Köln (D)	107,3	110,3	49	47	-3,0	-2
East Wales (UK)	106,7	102,7	50	59	4,0	9
Rhône-Alpes (F)	106,6	106,6	51	50	0,0	-1
Comunidad Foral de Navarra (E)	106,2	106,2	52	51	0,0	-1
Alsace (F)	105,9	106,0	53	52	-0,1	-1
Islas Baleares (E)	105,4	102,4	54	61	3,0	7
País Vasco (E)	105,1	103,6	55	56	1,5	1
Lisboa e Vale do Tejo (P)	105,1	105,0	56	54	0,1	-2
Leicestershire, Rutland & Northants (UK)	104,4	104,4	57	55	0,0	-2
West Midlands (UK)	103,6	100,8	58	66	2,8	8
Tübingen (D)	103,3	105,5	59	53	-2,2	-6
Brabant Wallon (B)	103,1	100,8	60	67	2,3	7

CUADRO 1 (Continuación)
PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES DE LA UE
 (En paridades de poder de compra. UE15 = 100)

	1	2	3	4	5	6
Hampshire & Isle of Wight (UK).....	103,0	100,4	61	70	2,6	9
Outer London (UK).....	102,7	102,0	62	62	0,7	0
Greater Manchester (UK).....	102,6	99,3	63	75	3,3	12
Västsverige (S).....	102,5	103,5	64	57	-1,0	-7
Bratislavský (Ek).....	101,8	97,4	65	85	4,4	20
Eastern Scotland (UK).....	101,2	100,4	66	71	0,8	5
Cataluña (E).....	100,7	101,2	67	64	-0,5	-3
Marche (I).....	100,7	101,7	68	63	-1,0	-5
Schwaben (D).....	100,2	103,2	69	58	-3,0	-11
Oberpfalz (D).....	100,0	102,6	70	60	-2,6	-10
West-Vlaanderen (B).....	99,4	98,7	71	77	0,7	6
Freiburg (D).....	99,4	100,9	72	65	-1,5	-7
Braunschweig (D).....	99,1	100,7	73	69	-1,6	-4
Mellersta Norrland (S).....	98,8	98,7	74	78	0,1	4
West Yorkshire (UK).....	98,7	97,4	75	86	1,3	11
Haute-Normandie.....	98,6	97,5	76	83	1,1	7
Limburg (NL).....	98,5	97,8	77	82	0,7	5
Sydsverige (S).....	98,3	99,7	78	73	-1,4	-5
Umbria (I).....	97,9	99,4	79	74	-1,5	-5
Hannover (D).....	97,6	100,8	80	68	-3,2	-12
Detmold (D).....	97,6	99,8	81	72	-2,2	-9
Gelderland (NL).....	97,4	96,1	82	90	1,3	8
Unterfranken (D).....	97,2	98,8	83	76	-1,6	-7
La Rioja (E).....	96,9	94,7	84	93	2,2	9
Rheinhessen-Pfalz (D).....	96,8	98,6	85	79	-1,8	-6
Oberfranken (D).....	96,7	98,6	86	80	-1,9	-6
Herefordshire, Worcestershire & Warks (UK).....	96,6	94,0	87	99	2,6	12
Kärnten (O).....	96,3	97,5	88	84	-1,2	-4
Steiermark (O).....	96,2	96,8	89	89	-0,6	0
North Yorkshire (UK).....	96,2	93,6	90	105	2,6	-15
Champagne-Ardenne (F).....	96,1	97,1	91	88	-1,0	-3
Overijssel (NL).....	96,1	94,4	92	97	1,7	5
Kassel (D).....	95,9	98,1	93	81	-2,2	-12
Småland med Öarna (S).....	95,8	97,3	94	87	-1,5	-7
Derbyshire & Nottinghamshire (UK).....	95,8	93,9	95	101	1,9	6
East Anglia (UK).....	95,7	92,8	96	107	2,9	11
Provence-Alpes-Côte d'Azur (F).....	95,6	94,7	97	94	0,9	-3
Bourgogne (F).....	95,5	95,9	98	91	-0,4	-7
Zeeland (NL).....	95,4	95,6	99	92	-0,2	-7
Stereia Ellada (G).....	94,9	86,7	100	128	8,2	28
Aquitaine (F).....	94,4	93,9	101	102	0,5	1
South Western Scotland (UK).....	94,3	91,9	102	113	2,4	11
Friesland (NL).....	93,8	91,9	103	114	1,9	11
Niederbayern (D).....	93,7	94,6	104	95	-0,9	-9
Pays de la Loire (F).....	93,4	92,7	105	108	0,7	3
Centre (F).....	93,3	93,4	106	106	-0,1	0
Franche-Comté (F).....	93,1	92,2	107	111	0,9	4
Saarland (D).....	92,7	93,7	108	103	-1,0	-5
Övre Norrland (S).....	92,6	93,7	109	104	-1,1	-5
Oost-Vlaanderen (B).....	92,5	91,8	110	115	0,7	5
Niederösterreich (O).....	92,3	94,5	111	96	-2,2	-15
Arnsberg (D).....	92,2	94,0	112	100	-1,8	-12
Schleswig-Holstein (D).....	92,1	94,2	113	98	-2,1	-15
Midi-Pyrénées (F).....	91,3	90,8	114	118	0,5	4
Gießen (D).....	91,1	92,0	115	112	-0,9	-3
Länsi-Suomi (Fn).....	91,1	91,0	116	117	0,1	1
Östra Mellansverige (S).....	91,1	92,5	117	109	-1,4	-8
Aragón (E).....	90,5	89,6	118	120	0,9	2
Kent (UK).....	90,3	86,4	119	129	3,9	10
Bretagne (F).....	90,2	89,3	120	122	0,9	2

CUADRO 1 (Continuación)
PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES DE LA UE
 (En paridades de poder de compra. UE15 = 100)

	1	2	3	4	5	6
Lancashire (UK)	90,0	87,9	121	125	2,1	4
Limburg (B)	89,9	89,4	122	121	0,5	-1
Berlin (D)	89,9	92,5	123	110	-2,6	-13
Weser-Ems (D)	89,6	89,8	124	119	-0,2	-5
Drenthe (NL)	89,5	87,9	125	126	1,6	1
Norra Mellansverige (S)	89,3	91,8	126	116	-2,5	-10
Pohjois-Suomi (Fn)	89,0	88,2	127	124	0,8	-3
Auvergne (F)	88,1	88,3	128	123	-0,2	-5
Essex (UK)	88,1	86,4	129	130	1,7	1
Basse-Normandie (F)	87,1	87,2	130	127	-0,1	-3
East Riding & North Lincolnshire (UK)	87,1	86,3	131	131	0,8	0
Limousin (F)	86,0	85,2	132	135	0,8	3
Lorraine (F)	85,6	85,6	133	133	0,0	0
Poitou-Charentes (F)	85,6	85,3	134	134	0,3	0
Border, Midland and Western (IR)	85,4	83,8	135	139	1,6	4
Devon (UK)	85,3	82,0	136	142	3,3	6
Picardie (F)	84,1	84,5	137	136	-0,4	-1
Koblenz (D)	84,0	85,8	138	132	-1,8	-6
Abruzzo (I)	84,0	84,3	139	138	-0,3	-1
Northumberland and Tyne & Wear (UK)	83,7	81,5	140	144	2,2	4
Nord - Pas-de-Calais (F)	83,0	82,4	141	141	0,6	0
Dorset & Somerset (UK)	82,8	83,0	142	140	-0,2	-2
Cantabria (E)	82,7	81,3	143	145	1,4	2
Münster (D)	82,6	84,4	144	137	-1,8	-7
Flevoland (NL)	82,4	81,3	145	146	1,1	1
Northern Ireland (UK)	82,4	81,2	146	147	1,2	1
Közép-Magyarország (H)	81,3	76,3	147	161	5,0	14
Comunidad Valenciana (E)	81,1	80,8	148	149	0,3	1
Trier (D)	80,9	82,0	149	143	-1,1	-6
Lincolnshire (UK)	80,7	79,3	150	155	1,4	5
Liège (B)	80,3	80,5	151	150	-0,2	-1
Languedoc-Roussillon (F)	80,2	80,5	152	151	-0,3	-1
Corse (F)	79,9	79,5	153	154	0,4	1
Shropshire & Staffordshire (UK)	79,7	81,0	154	148	-1,3	-6
Canarias (E)	79,1	79,6	155	153	-0,5	-2
Cumbria (UK)	79,1	80,2	156	152	-1,1	-4
Madeira (P)	78,4	77,4	157	158	1,0	1
Molise (I)	78,1	78,1	158	156	0,0	-2
Castilla y León (E)	78,0	77,5	159	157	0,5	-2
Kypros	77,8	76,1	160	163	1,7	3
South Yorkshire (UK)	77,1	75,4	161	167	1,7	6
Notio Aigaio (G)	76,5	76,6	162	159	-0,1	-3
Burgenland (O)	76,2	76,3	163	162	-0,1	-1
Tees Valley & Durham (UK)	76,1	75,0	164	168	1,1	4
Sardegna (I)	76,0	76,1	165	164	-0,1	-1
Itä-Suomi (Fn)	75,7	75,5	166	166	0,2	0
Namur (B)	75,2	74,8	167	169	0,4	2
Lüneburg (D)	75,2	76,6	168	160	-1,4	-8
Luxembourg (B)	74,8	75,9	169	165	-1,1	-4
Merseyside (UK)	74,5	73,7	170	170	0,8	0
Principado de Asturias (E)	72,4	71,9	171	175	0,5	4
Algarve (P)	72,4	71,4	172	176	1,0	4
Highlands & Islands (UK)	72,4	72,1	173	172	0,3	-1
Attiki (G)	71,2	71,3	174	177	-0,1	3
Murcia (E)	71,2	70,5	175	179	0,7	4
Brandenburg-Südwest (D)	70,9	72,1	176	173	-1,2	-3
Leipzig (D)	70,6	72,0	177	174	-1,4	-3
Basilicata (I)	70,5	72,5	178	171	-2,0	-7
West Wales & the Valleys (UK)	69,6	69,4	179	180	0,2	1
Malta	69,5	70,7	180	178	-1,2	-2

CUADRO 1 (Continuación)
PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES DE LA UE
 (En paridades de poder de compra. UE15 = 100)

	1	2	3	4	5	6
Hainaut (B).....	69,1	69,1	181	181	0,0	0
Dytiki Makedonia (G).....	68,7	68,1	182	184	0,6	2
Dresden (D).....	68,4	68,9	183	182	-0,5	-1
Halle (D).....	68,3	68,8	184	183	-0,5	-1
Slovenija.....	67,8	67,1	185	187	0,7	2
Kentriki Makedonia (G).....	67,1	66,5	186	189	0,6	3
Castilla-la Mancha (E).....	67,1	67,5	187	185	-0,4	-2
Galicia (E).....	66,5	66,3	188	190	0,2	2
Thüringen (D).....	66,2	66,9	189	188	-0,7	-1
Mecklenburg-Vorpommern (D).....	65,9	67,3	190	186	-1,4	-4
Magdeburg (D).....	65,6	66,3	191	191	-0,7	0
Sicilia (I).....	65,3	65,4	192	193	-0,1	1
Campania (I).....	65,1	65,4	193	194	-0,3	1
Puglia (I).....	65,0	66,1	194	192	-1,1	-2
Kriti (G).....	64,4	64,3	195	196	0,1	1
Chemnitz (D).....	63,9	64,5	196	195	-0,6	-1
Peloponnisos (G).....	63,9	61,2	197	202	2,7	5
Mazowieckie (PI).....	63,7	62,2	198	199	1,5	1
Andalucía (E).....	63,1	62,5	199	198	0,6	-1
Brandenburg-Nordost (D).....	62,4	63,6	200	197	-1,2	-3
Calabria (I).....	62,1	62,2	201	200	-0,1	-1
Voreio Aigaio (G).....	62,0	61,8	202	201	0,2	-1
Alentejo (P).....	60,7	59,8	203	205	0,9	2
Thessalia (G).....	60,2	60,5	204	203	-0,3	-1
Dessau (D).....	60,1	60,5	205	204	-0,4	-1
Ionia Nisia (G).....	59,9	58,9	206	207	1,0	1
Cornwall & Isles of Scilly (UK).....	59,5	59,1	207	206	0,4	-1
Centro (P).....	57,9	57,7	208	208	0,2	0
Norte (P).....	56,9	57,3	209	209	-0,4	0
Açores (P).....	55,8	54,5	210	212	1,3	2
Jihozápad (RC).....	55,1	55,0	211	210	0,1	-1
Ipeiros (G).....	54,0	50,6	212	217	3,4	5
Nyugat-Dunántúl (H).....	53,6	54,8	213	211	-1,2	-2
Extremadura (E).....	53,5	53,8	214	213	-0,3	-1
Anatoliki Makedonia, Thraki (G).....	53,4	52,9	215	214	0,5	-1
Jihovýchod (RC).....	53,4	52,3	216	215	1,1	-1
Dytiki Ellada (G).....	52,7	51,7	217	216	1,0	-1
Severovýchod (RC).....	50,8	50,6	218	218	0,2	0
Moravskoslezsko (RC).....	50,6	50,3	219	219	0,3	0
Střední Čechy (RC).....	50,0	49,6	220	220	0,4	0
Střední Morava (RC).....	48,1	47,8	221	222	0,3	1
Közép-Dunántúl (H).....	48,0	46,8	222	223	1,2	1
Severozápad (RC).....	47,9	48,6	223	221	-0,7	-2
Śląskie (PI).....	44,6	45,2	224	224	-0,6	0
Wielkopolskie (PI).....	43,4	43,5	225	225	-0,1	0
Dolnośląskie (PI).....	41,6	42,1	226	226	-0,5	0
Západné Slovensko (Ek).....	40,9	41,0	227	229	-0,1	2
Pomorskie (PI).....	40,6	41,3	228	227	-0,7	-1
Zachodniopomorskie (PI).....	40,5	41,1	229	228	-0,6	-1
Dél-Dunántúl (H).....	38,7	37,6	230	230	1,1	0
Eesti (RC).....	38,5	37,1	231	232	1,4	1
Lietuva.....	37,2	35,6	232	238	1,6	6
Kujawsko-Pomorskie (PI).....	37,0	36,8	233	234	0,2	1
Dél-Alföld (H).....	36,9	36,0	234	237	0,9	3
Łódzkie (PI).....	36,9	37,2	235	231	-0,3	-4
Stredné Slovensko (Ek).....	36,9	36,1	236	236	0,8	0
Lubuskie (PI).....	36,3	37,0	237	233	-0,7	-4
Małopolskie (PI).....	35,3	36,3	238	235	-1,0	-3
Észak-Alföld (H).....	34,2	32,1	239	242	2,1	3
Východné Slovensko (Ek).....	34,0	33,1	240	240	0,9	0

CUADRO 1 (Continuación)
PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES DE LA UE
 (En paridades de poder de compra. UE15 = 100)

	1	2	3	4	5	6
Észak-Magyarország (H)	33,7	32,4	241	241	1,3	0
Latvija	33,4	31,8	242	243	1,6	1
Opolskie (Pl)	33,2	34,1	243	239	-0,9	-4
Świętokrzyskie (Pl).....	31,2	31,8	244	244	-0,6	0
Podlaskie (Pl).....	31,0	30,5	245	246	0,5	1
Warmińsko-Mazurskie (Pl).....	29,6	30,8	246	245	-1,2	-1
Podkarpackie (Pl).....	29,2	29,5	247	247	-0,3	0
Lubelskie (Pl).....	28,6	28,6	248	248	0,0	0

Notas: Los símbolos entre paréntesis se refieren a los siguientes países: B = Bélgica; D = Alemania; G = Grecia; E = España; Ek = República eslovaca; F = Francia; H = Hungría; IR = Irlanda; O = Austria; I = Italia; NL = Holanda; P = Portugal; Pl = Polonia; Fn = Finlandia; S = Suecia; UK = Reino Unido; RC = República Checa; 1: PIB *per cápita* 2001 (UE15=100); 2: PIB *per cápita* media 1999-2001 (UE15=100); 3: Ranking regional de acuerdo con 1; 4: Ranking regional de acuerdo con 2; 5 = 1-2; 6 = 4-3.

Fuente: Eurostat (2004).

2. LA COHESIÓN TERRITORIAL EN LA UE: LA “NUEVA” POLÍTICA DE COHESIÓN

2.1. Rasgos básicos de la “nueva” política de cohesión

La política de cohesión, tal y como se mencionó previamente, constituye uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la construcción europea. Aunque criticada en algunos aspectos por considerar que la misma no contribuye de manera efectiva a la reducción de los desequilibrios regionales (5), nosotros estimamos que la política de cohesión de la UE es importante al menos por dos motivos: en primer lugar, porque, en alguna medida, ha favorecido —tanto a través de impactos de demanda como de oferta— la convergencia de las regiones más atrasadas (las del Objetivo 1) y, en segundo lugar, porque, probablemente, la situación de estas regiones sería peor de lo que es de no haberse beneficiado ampliamente de las ayudas estructurales comunitarias. Sobre la primera cuestión se manifiesta el “Tercer informe sobre la cohesión económica y social” al señalar que, en las dos últimas décadas del siglo pasado, se produjo la denominada beta-convergencia tanto dentro de las regiones del Objetivo 1 como entre estas regiones y el resto de la Unión; además, el mencionado informe indica también que las regiones que recibieron más ayuda estructural *per cápita* tendieron a crecer más que las que recibieron menos ayuda, apoyando de esta forma el efecto positivo de las mismas.

Sea como fuere, el hecho cierto es que la UE apostó en su momento por una política de cohesión económica y social —que implica también la cohesión territorial— y que, de acuerdo con las “Perspectivas financieras 2007-2013” (European

Comisión, 2004b) sigue apostando, al menos hasta cierto punto, por la misma. Aunque la principal preocupación de la Comisión Europea en estas “Perspectivas” es el bajo nivel de crecimiento que la UE ha registrado en los últimos años —lo cual es indicativo de una importante reorientación en sus planteamientos—, la política de cohesión sigue ocupando un lugar relevante dentro de las políticas comunitarias, no sólo por sí misma (por su apoyo a la mejora de la competitividad en las regiones menos favorecidas) sino, también, por su contribución al crecimiento de toda la UE.

La primera pregunta que debemos formularnos al hablar de la nueva política de cohesión es si ésta es, en efecto, tan ambiciosa como pregona la Comisión Europea. La respuesta es, necesariamente, ambigua: si tenemos en cuenta la magnitud del presupuesto que se propone destinar a la misma en el período 2007-2013, la respuesta es “No”. Por el contrario, si tomamos en consideración las propuestas de seis de los actuales “contribuyentes netos” —formuladas en una reciente carta al Sr. Prodi—, entonces la respuesta es “Sí”. Tratando de ver las cosas de forma objetiva, es difícil, sin embargo, pensar que con un 0,41 por 100 de la Renta Interior Neta de la UE27 (6) se esté en condiciones de enfrentar, con garantías de éxito, el gravísimo problema de las disparidades espaciales en Europa.

La segunda cuestión que hay que plantearse es qué prioridades establece la Comisión para la nueva política de cohesión. Aquí la respuesta ofrecida nos parece acertada, ya que se establecen pocas (tres) prioridades —que reemplazan a los actuales Objetivos 1, 2 y 3—, y están claramente especificadas, aun cuando no parecen suponer ningún cambio sustancial frente a la situación actual.

La primera de ellas —a la que se dedicará el 78 por 100 de los recursos arriba indicados— se refiere a la “convergencia”, y tiene como objetivo apoyar el crecimiento y la creación de empleo en las regiones y Estados miembros menos desarrollados, que seguirán siendo (como ocurre con las actuales regiones del Objetivo 1) quienes tengan un PIB *per cápita* inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. Dado que el denominado “efecto estadístico” afectará a 17 regiones de la actual UE15, la Comisión prevé (sin mayor precisión, por el momento) (7) un generoso programa de ayudas que concluiría, indefectiblemente, en 2013. Los fondos destinados a apoyar las intervenciones financieras realizadas en estas regiones —incluidas en los correspondientes “programas de convergencia”— serán el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

La segunda prioridad se enmarca bajo el epígrafe de “competitividad regional y empleo: anticipando y promoviendo el cambio”, y tiene como objetivo ayudar a algunas regiones con problemas (aquéllas que no están cubiertas por los “programas de convergencia” y aquéllas que han superado ya el 75 por 100 del PIB *per cápita* comunitario pero que, en la actualidad, son Objetivo 1) y a sus ciudadanos a adaptarse al cambio económico. En el caso de las regiones será necesario que elaboren “programas regionales” mientras que en el caso de los ciudadanos las intervenciones han de estar amparadas en “programas nacionales”; en el primer caso, el fondo que interviene es el FEDER mientras que en el segundo, que tiene una vertiente más social, es el FSE. La cuantía de las ayudas destinadas a esta prioridad se estima en un 18 por 100 del importe de las intervenciones estructurales mencionadas más arriba.

Por último, la tercera prioridad, englobada bajo el título de “cooperación territorial europea”, hace referencia a la cooperación transfronteriza, tanto en relación con fronteras interiores como exteriores, y engloba algunas de las “viejas” iniciativas comunitarias, como INTERREG. La cuantía de las ayudas previstas para hacer frente a esta prioridad es del 4 por 100 del total de las ayudas estructurales, siendo el FEDER el encargado de su financiación.

Establecidas las prioridades, conviene señalar también que los principios de la nueva política de cohesión seguirán siendo los mismos del pasado (programación, cooperación, concentración, cofinanciación y evaluación), bien que, se pretende, convenientemente reforzados y simplificados. Los fondos encargados de financiar esta nueva políti-

ca se reducen a tres (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) de los seis que existían previamente.

2.2. Las regiones españolas ante la “nueva” política de cohesión

Tal y como se ha manifestado de forma reiterada, la ampliación comunitaria traerá consigo un enorme aumento de las disparidades regionales, que va a afectar, indudablemente, a la magnitud de las ayudas estructurales que puedan recibir las regiones españolas y a los destinos que se puedan dar a las mismas. En este sentido, es interesante constatar cuál sería la posición de las regiones españolas, en comparación con la existente en la actualidad, si la catalogación de las regiones europeas para el próximo período de programación, 2007-2013, tuviera que hacerse de acuerdo con la información estadística disponible ahora. A tal efecto, la situación sería la siguiente:

a) Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias dejarían de ser regiones de atención preferente de los fondos comunitarios, ya que su PIB por habitante supera en la actualidad el 75 por 100 de la media de la UE15. Se ha producido aquí un “efecto riqueza” que hará que, a partir de 2007, estas regiones reciban un volumen de ayuda sensiblemente menor que en el pasado.

b) Asturias y Murcia, al no superar la mencionada cota, seguirían siendo objeto de atención preferente; ahora bien, teniendo en cuenta que su PIB *per cápita* sobrepasa el nivel del 75 por 100 de la UE25, estas dos comunidades se verían afectadas por el llamado “efecto estadístico”, lo cual supondrá verse inmersas en un proceso de “phasing out”, que implica una reducción paulatina de las ayudas que están recibiendo en la actualidad y que culminará irreversiblemente, como apuntábamos más arriba, en 2013. Las previsiones son que, para este año, las ayudas estructurales recibidas tengan un montante ligeramente superior al 50 por 100 de las percibidas ahora.

c) Por último, Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía seguirían siendo consideradas como regiones de atención preferente, ya que su nivel de PIB *per cápita* no supera el 75 por 100 de la media de la UE25. En todo caso, dependiendo de cuál sea el período de referencia elegido para efectuar la nueva catalogación regional, Castilla-La Mancha podría quedar incluida en este grupo o pasar a formar parte de las regiones en situación

de “phasing-out”. En conjunto, y pese a que este grupo seguirá formando parte de las regiones más favorecidas de la Unión, es previsible que la cuantía de las ayudas recibidas a partir de 2007 sufra también algún tipo de merma, dado que, en términos proporcionales, está previsto que aumente menos el presupuesto destinado a este tipo de ayudas que las regiones encargadas de recibirla.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Las disparidades regionales han sido, desde hace al menos treinta años, motivo de preocupación permanente y ¿preferente? por parte de la Unión Europea. De ahí la creación de los fondos estructurales y, con ellos y el Fondo de Cohesión, de toda la política de cohesión vigente en nuestros días. La inminente ampliación europea plantea a esta política de cohesión un reto sin precedentes, sustentado tanto en el pronunciado crecimiento de las disparidades regionales que implica como en el desplazamiento territorial, hacia el Este, de las regiones más pobres. La Comisión Europea, tanto a través de las “Perspectivas financieras 2007-2013” como por medio de la publicación de su “Tercer informe sobre la cohesión económica y social” acaba de abrir el proceso de debate político sobre ésta y otras cuestiones.

Las propuestas de la Comisión —que previsiblemente se verán modificadas a la baja por la presión de los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario— son, en principio, bastante conservadoras, aunque ésta las califique de ambiciosas; esto es así porque el presupuesto destinado a cohesión se mantiene, grosso modo, en el mismo porcentaje de la Renta Interior Neta de la Unión que en el pasado, mientras que las necesidades de financiación crecen de forma exponencial. Todas las regiones y Estados se verán afectados por ello y ninguna positivamente, si comparamos con lo sucedido hasta ahora.

En lo que concierne al caso español, las estimaciones más solventes hablan de una pérdida de ayudas estructurales en torno al 30 por 100 de las recibidas en la actualidad. Sólo cuatro comunidades autónomas (Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía) serán objeto de atención verdaderamente preferente dentro de la prioridad de “convergencia” arriba enunciada; aún así, es previsible que, *per cápita*, reciban a lo largo del período 2007-2013 menos que en el período 2000-2006. Se trata de un golpe importante —que, qui-

zás, todavía pueda amortiguarse algo— pero, en todo caso, de un golpe previsto. Bien porque nuestras regiones han avanzado en el proceso de convergencia, bien porque, como hemos dicho en otra ocasión, aumenta el número de comensales pero no el tamaño de la tarta, todo esto era de prever. Lo que hace falta es que sigamos usando juiciosamente (8) los fondos que quedan por llegar hasta finales de 2006 (y los que vengan después) y que, mientras tanto, aprendamos a caminar nosotros solos.

NOTAS

(*) Universidad de Cantabria y FUNCAS.

(1) En la jerga comunitaria se dice que a la hora de establecer los nuevos beneficiarios de la política de cohesión habrá que tener en cuenta el PIB *per cápita* (de las regiones NUTS II o de los Estados) medido en paridades de poder de compra y “calculado sobre la base de las cifras oficiales existentes para los tres últimos años en el momento de tomar la decisión”.

(2) Este informe amplía la información estadística de Eurostat (Eurostat 2004) a la UE27.

(3) El “Tercer informe sobre la cohesión económica y social” menciona, entre otras, las siguientes: inadecuadas dotaciones de capital físico y humano, escasa capacidad de innovación, reducido apoyo a las empresas, bajo nivel de “capital social”, problemas medioambientales, escasa “capacidad administrativa”, etcétera.

(4) Este refuerzo de la política de cohesión está justificado, asimismo, en las más que probables reestructuraciones productivas que habrán de acometer los países de la ampliación, dado que su estructura sectorial del empleo difiere, de forma muy acusada, de la existente, en promedio, en la UE15.

(5) Veáanse, por ejemplo, los trabajos de EDERVEEN y GORTER (2002) y BOLDRIN y CANOVA (2001).

(6) Este porcentaje supone 336,3 miles de millones de euros para el período 2007-2013.

(7) Lo único que se indica en el “Tercer informe ...” es que estas ayudas serán superiores a las decididas en Berlín (1999) para las regiones que en el actual período de programación se encuentran en situación de “phasing out”.

(8) Esto significa, por ejemplo, seguir mejorando las dotaciones de capital público, aumentar la calidad y cantidad de nuestro capital humano, incrementar la inversión en I+D, etcétera.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLDRIN, M. y CANOVA, F. (2001): “Inequality and convergente in Europe’s regions: Reconsidering European regional policies”, *Economic Policy*, núm. 32, págs. 206-245.
- EDERVEEN, S. y GORTER, J. (2002): “Does European cohesion policy reduce regional disparities”, *CPB Discussion Paper*, núm. 15.
- EUROPEAN COMMISSION (2004a): *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion* http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/cohesion3_en.htm.
- EUROPEAN COMMISSION (2004b): “Building our common future. Policy changes and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013”, COM (2004) 101 final.
- EUROSTAT (2004): “Regional GDP *per cápita* in the EU and the Accessing Countries in 2001”, *News Release*, 21/2004.