

Estudios sobre el **ALCA**

Santiago, Febrero de 2003

La política de cohesión de la Unión Europea - ¿Un modelo a seguir por un ALCA futuro?

Christian Weise

Nota Editorial

La creación de un área común de libre comercio en Europa, en el marco de la UE, no fue un proceso simple. Al igual que en el ALCA, en el caso de la UE se unieron economías muy distintas: países pobres y ricos, pequeños y grandes, industrializados o de carácter agrícola. Para asegurar que este proceso no fuera en desmedro de los países más débiles, en la UE se crearon desde el comienzo mecanismos de compensación: programas de inversión y medidas de apoyo, que debían contribuir a superar las diferencias en los niveles de desarrollo. Los países de Europa estaban y están convencidos de que el mercado y el intercambio comercial por sí solos no pueden lograr esta nivelación.

El presente estudio muestra estos mecanismos de compensación de la UE. Eventualmente pueden servir también para el debate sobre el ALCA. Mal que mal, la UE es el proyecto de integración económica y política más exitoso y más profundo de los últimos tiempos. De la experiencia ganada en este proceso se puede aprender más allá de Europa.

Este estudio es una versión resumida de un estudio más extenso elaborado por el autor para la Fundación Friedrich Ebert.

FES Chile

Darío Urzúa 1763,
Providencia,
Santiago, Chile
Fono: (2) 341 4040
Fax: (2) 223 2474
feschile@fes.cl
www.fes.cl

El Dr. Christian Weise es un experto en el campo de la investigación sobre integración europea, del Departamento de Economía Internacional del Instituto Alemán de Investigaciones Económicas (DIW). Sus especialidades investigativas son las consecuencias de la expansión hacia el Este, la política de cohesión y el presupuesto de la UE.

La Unión Europea: Grandes disparidades en un marco de alto grado de integración

La Unión Europea (UE) ha alcanzado un mayor grado de integración económica y política que cualquier otra unión de estados nacionales a nivel mundial. Dentro de la UE reina (ya desde 1968) libertad aduanera y libre tránsito de asalariados. Los empresarios de la UE pueden establecerse en cualquier parte de la UE, y poner sus productos en el mercado. Al interior de la UE está prohibida cualquier discriminación por motivos de nacionalidad a la que se pertenece.

La UE muestra grandes diferencias internas de desarrollo económico y social.

Mirada desde fuera, la UE se aprecia como un 'club de países ricos'. Sin embargo, la UE muestra grandes diferencias internas de desarrollo económico y social. Las últimas cifras muestran en el año 2002 diferencias en el Producto Interno Bruto (PIB) per capita que van desde Grecia, con 69% del promedio de la UE hasta Irlanda y Dinamarca con 120%.

A nivel regional, las disparidades son naturalmente aún más grandes. Las diez regiones más pobres, principalmente en Grecia y Portugal, alcanzaban en 1999 no más del 57% del promedio, mientras que las diez regiones más ricas, ciertas metrópolis y algunas regiones alemanas, se situaban en un rango de entre 140 y 240%. El nivel de la infraestructura, el nivel educacional, o la actividad científica siguen patrones similares.

Fondos estructurales y Fondo de cohesión

"Los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión se inscriben en el marco de la política estructural de la Comunidad encaminada a reducir la divergencia entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones, así como entre los Estados miembros de la Unión Europea y promover, así, la cohesión económica y social."

Fuente: Unión Europea, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000f.htm#f2>

Una política activa de nivelación

Para equilibrar estas desigualdades, la UE ha concebido desde su inicio en 1958 una política activa de nivelación, considerada como elemento necesario para permitir la integración económica de regiones y países tan diferentes en su nivel de desarrollo. Una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario de la Unión Europea se transfiere hacia las regiones y sectores sociales menos favorecidos.

La UE ha concebido desde su inicio en 1958 una política activa de nivelación

La UE invierte anualmente en esta política niveladora - la "política de cohesión" - alrededor de un tercio de su presupuesto, es decir, cerca de 30 mil millones de euros (o bien alrededor de 0,45% del PIB de la UE). Estos recursos van en partes más o menos iguales hacia el fomento de la extensión de infraestructura, hacia la educación y formación, y al apoyo a la inversión privada. Los instrumentos centrales de esta política son cuatro así llamados "Fondos estructurales" y el "Fondo de cohesión".

En la actual planificación financiera de mediano plazo, que abarca los años 2000 hasta 2006, están previstos aportes para la política de cohesión, por un total de alrededor de 240 mil millones de euros. De esa cifra, 194 mil millones de euros van a los cuatro "fondos estructurales" y 18 mil millones de euros al "fondo de cohesión". Otros 30 mil millones de euros relacionados con objetivos de política regional están incluidos en el presupuesto agrario. Así, en la planificación del financiamiento, la parte correspondiente a los gastos en política de cohesión representa entre 35 y 40% del presupuesto de la UE.

En cifras absolutas, España recibe, lejos en primer lugar, el apoyo más extensivo. También Alemania e Italia reciben altos aportes. Estos dineros se concentran principalmente en Alemania del Este y en el Sur de Italia.

Medido en apoyo per capita, el fomento es particularmente alto para Grecia, Portugal y Irlanda.

Las metas de la política de cohesión

La política de cohesión tiene básicamente tres metas:

1. **Desarrollo y ajuste estructural:** En la meta 1, a la cual corresponden buenos dos tercios de los recursos, la UE fomenta regiones que tienen un PIB per capita¹ que está 75% por debajo del promedio de la UE. Esto ocurre con alrededor de 50 regiones que tienen alrededor del 20% de la actual población de la UE. Esas regiones se encuentran sobre todo en Grecia, Portugal, España, Sur de Italia y Alemania Oriental.
2. **Reconversión económica y social:** En la meta 2, la UE fomenta regiones que muestran especiales problemas de ajuste en el cambio estructural (regiones industriales 'antiguas', áreas agrícolas, territorios superpoblados). Esto requiere alrededor de un 10% de los recursos, que recaen sobre todo sobre Francia y el Reino Unido. En estas regiones vive alrededor del 20% de la población de la UE.
3. **Desarrollo de recursos humanos:** En la meta 3, se trata del combate contra problemas especiales en el mercado laboral, sin relación con las regiones (desempleo juvenil y desempleo prolongado, integración de grupos problema). En esto se emplea alrededor del 10% de los recursos, sobre todo a favor de Francia, el Reino Unido y Alemania.

El resto de los recursos se destina a programas especiales de fomento, como por ej., el fomento de regiones fronterizas, y en el apoyo gradualmente en declinación de anteriores regiones en fomento.

Breve historia de la política de cohesión

La base contractual más esencial para la política de cohesión se encuentra ya en el preámbulo del Contrato de la Comunidad Europea (CCE) de 1957. De acuerdo a este

contrato, los miembros de la UE buscan "fomentar el desarrollo armónico (de sus economías), estrechando la distancia entre las áreas y disminuyendo el atraso de las áreas menos favorecidas".

El fondo estructural más antiguo es el *Fondo Social Europeo* (FSE) que se estableció desde la creación de la CEE y cuyos recursos se usan para combatir problemas especiales del mercado de trabajo (desempleo juvenil y desempleo de tiempo prolongado, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, integración de grupos problema). El FSE al comienzo tuvo sólo escasa relevancia. Las diferencias internas de desarrollo eran aún comparativamente pequeñas, debido a lo cual no se creó ningún instrumento especial para fomentar la nivelación a nivel regional. Únicamente los problemas del sur de Italia aparecían como sobresalientes. Se esperaba que en este caso la política agraria común tendría efectos positivos.

Al no resultar exitoso este camino, en 1968 se creó el segundo fondo estructural: la sección de Orientación del *Fondo Europeo de Orientación y Garantías para la Agricultura* (Orientación FEOGA). En este organismo se apoyan medidas para fomentar el desarrollo de espacios rurales.

El fondo estructural más importante hoy día, el *Fondo Europeo para el Desarrollo Regional* (FEDR), existe ya desde 1975. Fue establecido después de la primera expansión de la CEE en 1973 al incorporarse el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Con esta expansión aumentaron claramente las disparidades regionales dentro de la CEE. También había que indemnizar al Reino Unido con numerosos pagos del FEDR por el hecho de que apenas si obtenía algún beneficio de la política agraria común. Más tarde, la incorporación de Grecia – país relativamente pobre – el año 1981 lle-

vó a un fuerte aumento de los fondos estructurales, ya que ese país recibió rápidamente ingentes recursos.

El fondo estructural más importante es el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional

La segunda expansión hacia el sur, a España y Portugal, ocurrida en 1986, llevó a un decisivo desarrollo en materia de contenido y a un importante aumento en la relevancia financiera de estos fondos. Con los años '90 alcanzó la política estructural el importante peso financiero que hoy detenta.

Un paso importante en este sentido fue la introducción – con el Tratado de Maastricht – del "*Fondo de cohesión*". Con este fondo se presta apoyo a los estados miembros con un PIB per capita claramente inferior al promedio (menos del 90% del promedio de la UE), para grandes proyectos en los campos del transporte y del medio ambiente. A este fondo se destinan alrededor de 3 mil millones de euros al año, lo que equivale aproximadamente a un décimo de los gastos totales de la UE en política de cohesión. Este es el único caso en que la entrega de recursos está condicionada a un manejo macroeconómico: los presupuestos públicos del receptor no deben mostrar un déficit demasiado elevado.

¿Qué tipo de medidas se apoyan?

El espectro de las actividades que pueden ser apoyadas por los fondos es muy amplio. Por ej., se fomentaron grandes proyectos de infraestructura, como la nueva construcción del aeropuerto de Atenas, o la construcción de nuevas autopistas en Portugal, así como también proyectos

menores dentro de las ciudades, como ser un nuevo trazo del tren subterráneo de Berlín. Asimismo, en España, en la región de Extremadura,

El espectro de las actividades que pueden ser apoyadas por los fondos es muy amplio

se fomentó la construcción de obras en red relacionadas con educación y salud, sobre la base de Internet (e-Extremadura), al igual que inversiones 'clásicas' en tratamiento de aguas servidas y de desechos. Los proyectos más pequeños están típicamente relacionados con el desarrollo del turismo en territorios rurales o con el financiamiento de proyectos educativos (tanto de infraestructura como por ej., fomentar la participación en cursos de calificación de personas largo tiempo desempleadas). Al Sur de Suecia, a partir de un festival anual de música rock, se apoya la fundación de una base de subsistencia en el campo musical y proyectos de tecnología de la información. (Mayores informaciones y ejemplos adicionales se encuentran en la *página web* de la

Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea cuyos datos aparecen más abajo).

¿Cómo funciona la asignación de los recursos?

En la asignación de los fondos rige el "principio de concentración". Este principio significa que las medidas vayan dirigidas hacia una de las tres metas anteriormente mencionadas.

Diversos otros mecanismos debieran contribuir a la asignación más eficiente posible de los recursos:

a) La puesta en práctica del programa significa que antes de iniciar cualquier acción de fomento, un "Programa de desarrollo regional" debe ser formulado por el estado miembro al cual le concierne, en conjunto con la correspondiente región. Este programa debe contener un análisis socioeconómico de las dificultades de desarrollo y un completo análisis de todas las medidas de fomento de los diversos actores.

Esto debiera asegurar la consistencia de toda la política de fomento.

b) El principio de asociación significa que, Comisión Europea, país miembro y región cooperan en la elaboración y puesta en práctica de la política. Después de tener a la vista el programa de desarrollo, se formulan en detalle -con la participación de la Comisión- los "Conceptos Comunitarios de Fomento" y los "Programas Operacionales" concretos. Al hacerlo, hay que asegurarse de que las medidas planificadas sean compatibles con las reglas de la Política Regional Europea (y con el control comunitario de competitividad). La puesta en práctica de los programas está en las manos de los estados miembros; éstos hacen participar a las autoridades regionales, o a otros actores. Esta fase es supervisada por "comisiones adjuntas" en las cuales están representados, entre otros, la Comisión, el estado miembro y la región.

La racionalidad económica de la política de cohesión

Desde el punto de vista de la teoría económica, el apoyo a regiones periféricas y económicamente débiles se puede justificar por las "ventajas de aglomeración" de que gozan las regiones centrales. En la industria baja el costo de producción por unidad cuando se aumenta la producción (economías de escala). Estas industrias, que profitan directamente de la expansión del mercado, se encuentran al inicio del proceso de integración sobre todo en los "centros" industrializados.

Por esto, los países periféricos o los estados miembros menos desarrollados no pueden aprovechar -al menos al inicio- su ventaja comparativa fundamental: sus bajos costos salariales. Más bien aumenta la presión por la competencia extranjera. Esta relación se invierte solamente al producirse una baja sustancial de los costos de transacción.

Debido a eso, el apoyo que se entrega debe apuntar a lograr una sostenida baja de los costos de transacción y a reforzar la capacidad de las economías periféricas de participar lo más rápidamente posible de las ventajas de la integración. Esto exige al mismo tiempo crecimiento de la infraestructura, fomento de la educación y apoyo a la inversión privada.

- c) Los estados miembros tienen que participar en el financiamiento de todas las medidas fomentadas por la UE ("co-financiamiento"). En el ámbito de la Meta 1 (Desarrollo y ajuste estructural), la participación nacional es de un mínimo de 25%, pero en ciertos casos excepcionales puede ser menor. En el ámbito de la Meta 2 (Reconversión económica y social), los estados miembros financian por lo menos la mitad de los costos de fomento. Este principio es particularmente importante, ya que sería una garantía de que no se propongan proyectos totalmente sin sentido con el fin de asegurarse mayores recursos. Sin embargo, el co-financiamiento nacional en la Meta 1 es criticado como demasiado bajo.
- financiadas con fondos propios, el monto del aporte hecho por la UE. El cumplimiento de este principio no es fácil de controlar.
-
- La puesta en práctica de los programas está en las manos de los estados miembros**
-
- d) Las disposiciones pertinentes exigen la adicionalidad de las medidas. Esto quiere decir que un estado miembro que recibiera recursos de un fondo estructural, no puede sencillamente rebajar de las medidas anteriormente
- Todas las medidas son finalmente objeto de acabadas evaluaciones. Son controladas por el *Tribunal de Cuentas del Unión Europea* y, naturalmente, están sujetas a las usuales reglas de la UE, como por ej., la obligatoriedad de un estudio de impacto ambiental en el caso de inversiones en infraestructura.

NOTAS

¹Medido según la paridad de poder adquisitivo

Informaciones adicionales:

La *pagina web* de la Dirección General de Política Regional (DG Regio) de la Comisión Europea contiene numerosos documentos e informaciones relativos a bases legislativas, fundamentaciones, puesta en práctica y evaluación de la política regional europea también en idioma castellano:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_es.htm

Una introducción a la fundamentación económica para la política estructural de la UE, así como a las dificultades administrativas asociadas a su puesta en práctica, la entregan:

Christian Weise, Kathleen Toepel, Harald Trabold (1999), *Productivity, Employment and Structural Funds - Agenda 2000 and its impact on the most lagging regions of the EU*, study for the Portuguese Government, Berlín, *download*:

http://www.diw.de/deutsch/projekte/docs/wlt_agenda2000_EU.html

Una evaluación crítica del efecto del fondo estructural se encuentra en:

Sjef Ederveen, Joeri Gorter, Ruud de Mooij, Richard Nahuis (2002), *Funds and Games – The economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, *download*:

<http://www.cpb.nl/eng/pub/bijzonder/41/>

Publicaciones anteriores de la Serie Estudios sobre el ALCA:

Nr. 1. El Proyecto del ALCA visto desde Europa, Susanne Gratius, Octubre 2002

Nr. 2. Brasil y el ALCA. El estado del debate desde la victoria de Lula, Fátima V. Mello, Noviembre 2002

Nr. 3. El ALCA en la perspectiva de Colombia, Jorge R. Pulecio, Noviembre 2002

Nr. 4. Argentina y el ALCA, Diciembre 2002

Nr. 5. México y el ALCA: Una discusión bajo la sombra del TLCAN y de los EEUU, Febrero 2003

Estos estudios están disponibles en su versión PDF en www.fes.cl/alca.htm