

LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UE Y EL PROCESO DE AMPLIACIÓN A LOS PAISES DEL CENTRO Y ESTE DE EUROPA

J.Andrés Faíña^{a*} y Jesús López Rodríguez^a

^a*Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas, Universidad de A Coruña,*

^{*}*Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea*

RESUMEN

Actualmente la Política Regional Europea se enfrenta a nuevos retos: por un lado, la atención debe centrarse en el nuevo esquema de la Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial (European Spatial Development Perspective, ESDP) y por otro lado, los recursos y acuerdos institucionales deben prepararse para afrontar al proceso de ampliación. La búsqueda de una competitividad global en el marco de la ESDP supone una ampliación de los factores a considerar por la Política Regional. La entrada de los países de Europa Central y Oriental (PECO's) provocará una reducción de varios puntos porcentuales en el umbral estadístico para las regiones Objetivo 1. Estos dos factores parecen estar en contra del criterio de concentrar la asistencia en las regiones menos favorecidas. Sin embargo, por un lado, hay que tener en cuenta que la Política Regional es una herramienta altamente selectiva que no se puede usar como un instrumento general para mejorar la competitividad en todo el territorio Europeo. Por otro lado, la concentración en las principales regiones de las áreas Objetivo 1 actuales podría mantenerse a través de algún tipo de mecanismo corrector que evite el "efecto de contracción en el umbral estadístico", después de la entrada de los PECO's.

La simulación con los datos previstos para las acciones estructurales, procedentes del cuadro financiero para la ampliación a la UE-21 establecida por el Consejo Europeo de Berlín (marzo 1999), muestra que hay suficiente disponibilidad financiera para ayudar a las principales regiones Objetivo 1 en la actual UE-15 y al 90% de la población de los 12 PECO's.

* J.Andrés Faíña Medín (e-mail: fai@udc.es) y Jesús López Rodríguez (e-mail: jelnr@mail2.udc.es) Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas, Facultad de CC.EE, Universidad de A Coruña, A Coruña, 15071 Campus Zapateira s/n, España, Telf: +34 981 167050 ext:2534, Fax: +34 981 167070

1.COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL: FASES Y PERÍODOS DE PROGRAMACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Después del Acta Única Europea (AUE, 1987) se impulsa el proceso de integración en la Comunidad Europea. Hubo un doble camino de progreso. Por un lado, la unificación de los mercados Europeos y las bases para la Unión Monetaria con el Tratado de la UE, Maastricht (1992), aumentaron la integración, dando origen a la Unión Económica y Monetaria (UEM). Por otro lado, la UE se amplió a 15 países y a más de 370 millones de personas.

La profundización en la integración económica después del Acta Única Europea fue seguida por una gran reforma en la Política Regional la cual alcanzó su configuración actual después de la introducción del principio de Cohesión Económica y Social en el Tratado CEE por el Acta Única Europea en 1987. La Política Regional se refuerza después del Tratado de la UE y de la creación del nuevo Fondo de Cohesión.

Las previsiones del Acta Única Europea introdujeron la Cohesión Económica y Social como la espina dorsal de la Política Regional Europea (antiguo artículo 130 a del Tratado CEE). El hecho de fortalecer la Cohesión Económica y Social implica promover el desarrollo conjunto y armonioso de la UE, reduciendo las disparidades regionales y, en particular, el atraso general de las regiones menos favorecidas. En un marco de coordinación el FEDER y los otros fondos estructurales pretenden ayudar a corregir o compensar los principales desequilibrios regionales en la UE, participando en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la conversión de las regiones industriales en declive y otras áreas con problemas estructurales y/o de empleo.

Después de estos cambios en el Derecho Primario de la Comunidad (Primary Community Law), ambas reformas de la Política Regional fueron puestas en marcha. En 1988 se completan los trabajos legislativos y se aprueba la financiación para el nuevo período de programación 1989-1993. Se reforman tanto los procedimientos como las cantidades financieras de la Política Regional Europea dándole su estructura moderna. Por el lado de los procedimientos generales, se estableció un nuevo esquema de programación

y planificación a través de la negociación entre los diferentes niveles de las autoridades públicas competentes, (Marcos de Apoyo Comunitarios, (MAC)). Por el lado de las cantidades financieras, el valor real de financiación asignada a la Política Regional se duplicó en este primer período de programación 1989-1993 (paquete Delors I). Después del Tratado de la UE (Maastricht 1992) se reforzó la coordinación y programación de los fondos estructurales y su financiación se duplicó de nuevo en términos reales. La reforma legislativa se completó en el año 1993 y el nuevo período de programación 1994-1999 (paquete Delors II) estaba listo para comenzar.

En la actualidad, al final del siglo, la UE se enfrenta a algunos desafíos importantes. Por un lado, sobre las bases de impulsar el crecimiento y la competitividad, la UE debe de encontrar su lugar en una economía global y cumplir los requisitos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por otro lado, la consolidación de la UEM y el arranque del proceso de ampliación hacia los países del centro y este de Europa (PECO's) son objetivos fundamentales de la UE. El marco estratégico para alcanzar estos desafíos, se adelantaron por la Comisión Europea en la "Agenda 2000", donde también se redactaron las directrices financieras para el siguiente período de programación 2000-2006.

Estas directrices para la financiación y puesta en práctica a medio plazo de las principales políticas de la UE se acordaron en la cumbre de Berlín (marzo 1999), donde el Consejo Europeo estableció un esquema coherente que relacionaba compromisos de gasto y recursos previstos. El gasto de la UE tiene que respetar el imperativo de la disciplina presupuestaria que se requiere para la estabilidad de la UEM, además también tiene que asegurar el adecuado desarrollo de las políticas de la UE y hacer frente de una manera efectiva al proceso de ampliación.

Los datos de la siguiente tabla muestran las principales características estructurales de la nueva Política Regional Europea, a través de sus tres períodos de programación, desde 1989 hasta el año 2006. Se puede observar el aumento del valor real de los fondos asignados para acciones estructurales, tanto en términos de cantidad total como en términos de media anual.

Tabla 1: Cohesión Económica y Social: datos de la Política Regional

PERIODOS DE PROGRAMACION OPERACIONES ESTRUCTURALES Billones de Ecus 1999		1989-93		1994-99			2000-06	
		Total	Media Anual	Total	Media Anual	Año 1999	Total	Anual Media
Fondos Estructurales		74.821	14.964	166.911	27.818	32.119	195.000	27.857
O B J 1	Cantidad	48.046	9.609	103.061	17.177	19.818	135.900	19.414
	% Objectivos	69,6%	---	68.0%	---	---	74.5%	---
	% Total Fondos Estruct.	64.2%	---	61.7%	---	---	69.7% ^a	---
Fondo de Cohesion		1.746 ^b	---	17.364	2.894	2.894	18.000	2.571
Países Candidatos y Nuevos Estados Miembros		---	---	---	---	---	47.780 ^c	8.254
Financiación Total		76.567	15.313	184.275	30.712	35.013	260.780	38.682

^a Solo 1993, ^b 65,4% sin apoyo transitorio , ^c Aumento de las cantidades para los nuevos Estados miembros, empezando en 2002

Fuente: Informes Anuales sobre Fondos Estructurales (Comisión Europea) y Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Berlín (Marzo 1999).

De acuerdo al principio Cohesión Económica y Social, se ha comenzado con un proceso de concentración de los fondos estructurales en las áreas más necesitadas y especialmente en las regiones con atraso estructural (regiones Objetivo 1). El proceso de concentración en los fondos estructurales se pone en práctica a través de una reducción en el porcentaje total de la población asistida, exceptuando las regiones Objetivo 1. Aunque como se verá en las conclusiones de este trabajo, la cantidad de población asistida para los diferentes objetivos no puede ser independiente de la distribución de las disparidades de desarrollo y problemas estructurales de la UE.

El principio de concentración ha permitido enfrentar con buenas perspectivas el nuevo período 2000-2006. El porcentaje de fondos estructurales que se dirige a las regiones Objetivo 1 ha aumentado hasta un 65,4% (69,7%

considerando las regiones con ayuda transitoria). De esta manera, se ha mantenido un nivel de ayuda suficiente para las regiones Objetivo 1 y se ha creado espacio financiero para hacer frente al proceso de ampliación, tanto para la pre-Adhesión, instrumento financiero y programa PHARE, como para las acciones estructurales en los nuevos estados miembros, (futuros países de la UE después del 2002).

La concentración de la Política Regional en las áreas más necesitadas está en el centro de los acuerdos establecidos por el Consejo Europeo en la cumbre de Berlín. El objetivo es hacer frente a la estabilidad financiera, ayuda a las regiones con problemas estructurales y ampliación a los PECO's. Esto se enfatiza claramente en las conclusiones de la cumbre de Berlín.

“La mejora de la efectividad de los fondos estructurales y de cohesión para alcanzar el objetivo de la Cohesión Económica y Social establecido como prioritario en el Tratado, es un línea central de las reformas de la Agenda 2000. Este objetivo se tiene que mantener en el futuro en la medida en que las prioridades continúen desarrollándose en una Unión más diversa teniendo en cuenta el objetivo de lograr una mayor concentración de la ayuda estructural, mejorando la gestión financiera de los fondos estructurales así como simplificando su operación y administración”

(conclusiones de la Presidencia- Consejo Europeo de Berlín 24 y 25 de marzo 1999)

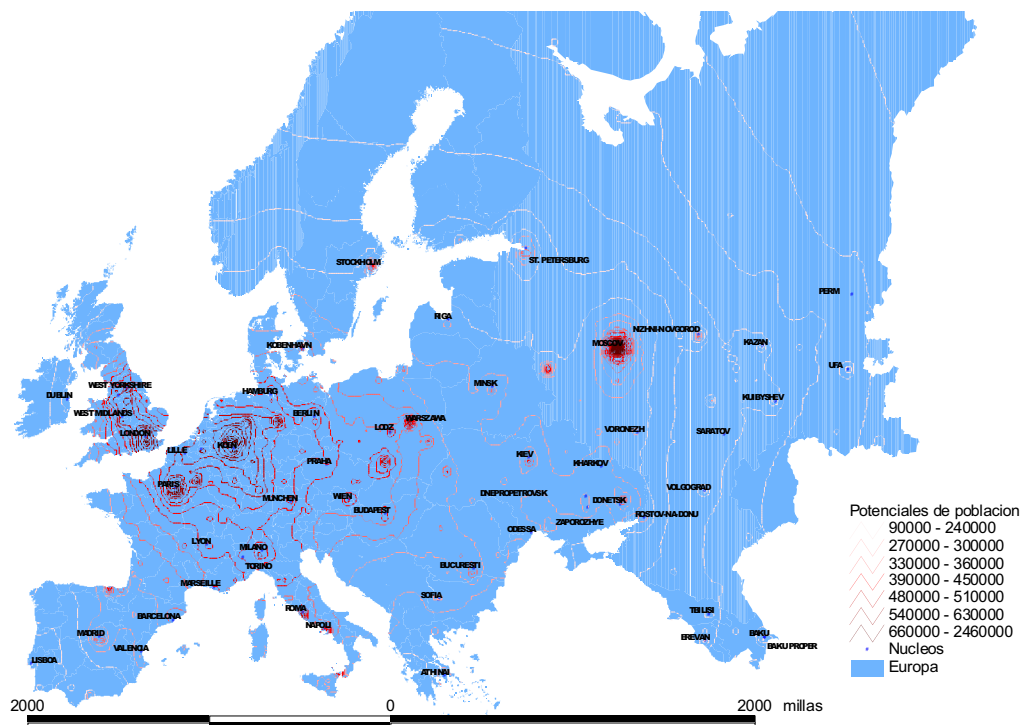
2. LA ESTRUCTURA ESPACIAL EUROPEA Y LA PERSPECTIVA EUROPEA DE DESARROLLO ESPACIAL (ESDP)

2a. El triángulo dorado y los modelos de concentración de la estructura espacial europea

Hay notables diferencias en el rendimiento económico entre diferentes partes de Europa, particularmente entre las regiones del centro y la periferia. El PIB per cápita (medido en paridades de poder de compra (purchasing power standards, PPS) para tener en cuenta las diferencias en los niveles de precios, esta entre $\frac{1}{3}$ y $\frac{2}{3}$ de la media de la UE en la periferia meridional (Grecia, Sur de Italia, Sur y Este de España y Portugal, y entorno al 60% de la media de la UE en la mayor parte de Alemania del Este.

Hay también clusters de regiones pobres en la periferia norte, especialmente en el norte y este de Finlandia y en el norte y oeste de UK. En cambio, el PIB pc está bastante por encima de la media en la mayor parte del área central, extendiéndose desde el norte de Italia a través del Sur de Alemania hasta Austria, así como en los países del Benelux y norte de Alemania. Esta área central de la UE incluye las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo que muestran una importante concentración de la población. Esta situación se puede ver con claridad en los mapas de estructura territorial de Europa que han sido diseñados con la técnica de los potenciales de población. Esta técnica muestra una cartografía macroscópica de la distribución de la población en el territorio. La base de datos usada para el cálculo de los potenciales de población es la de Eurostat y Gisco. Estos potenciales de población fueron calculados para los 15 miembros actuales de la UE y para el resto de Europa

MAPA 1: ESTRUCTURA TERRITORIAL EUROPEA



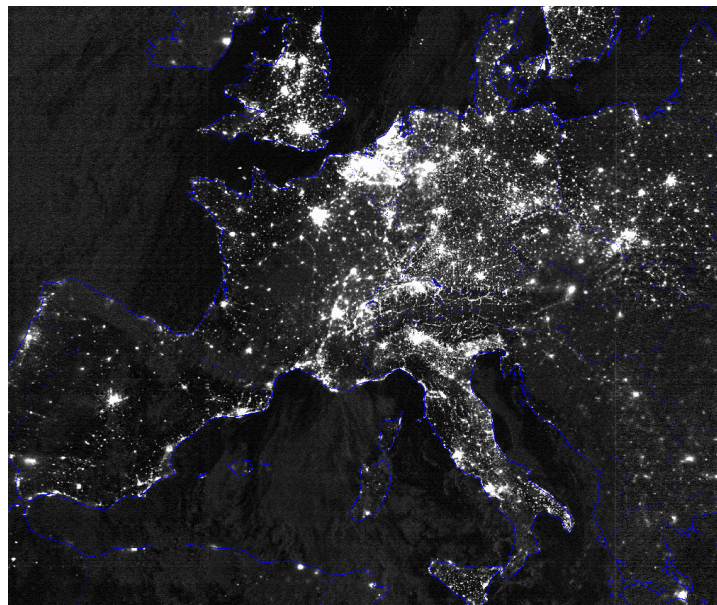
Sobre el fondo azul del mapa, los potenciales de población más altos aparecen dibujados en rojo y cuanto más intenso sea este color, mayor es el valor del

potencial de población y viceversa. Las líneas de potenciales de población más bajas se representan en blanco.

Uno de los rasgos más destacables del mapa es la naturaleza relativamente compacta de los grandes núcleos centrales de población de la UE (el triángulo dorado), alrededor de los cuales hay una serie concéntrica de líneas de potencial de población con niveles decrecientes de potenciales, los cuales comprenden ciudades importantes como Berlín, Praga, Viena, norte de Italia, etc. Encontramos también que los PECO's están comprendidos en un entorno de potencial de población medio alto y en el este se encuentran las grandes aglomeraciones de Leningrado, Moscú y Gorkij.

Las líneas estructurales básicas del territorio europeo se pueden ver en el siguiente mapa de luces nocturnas. Este mapa representa una vista desde el satélite de las emisiones de luces nocturnas que proceden de casas, ciudades, industrias y otras fuentes de luz. Las emisiones de luz se capturaron y grabaron usando equipos de alta sensibilidad.

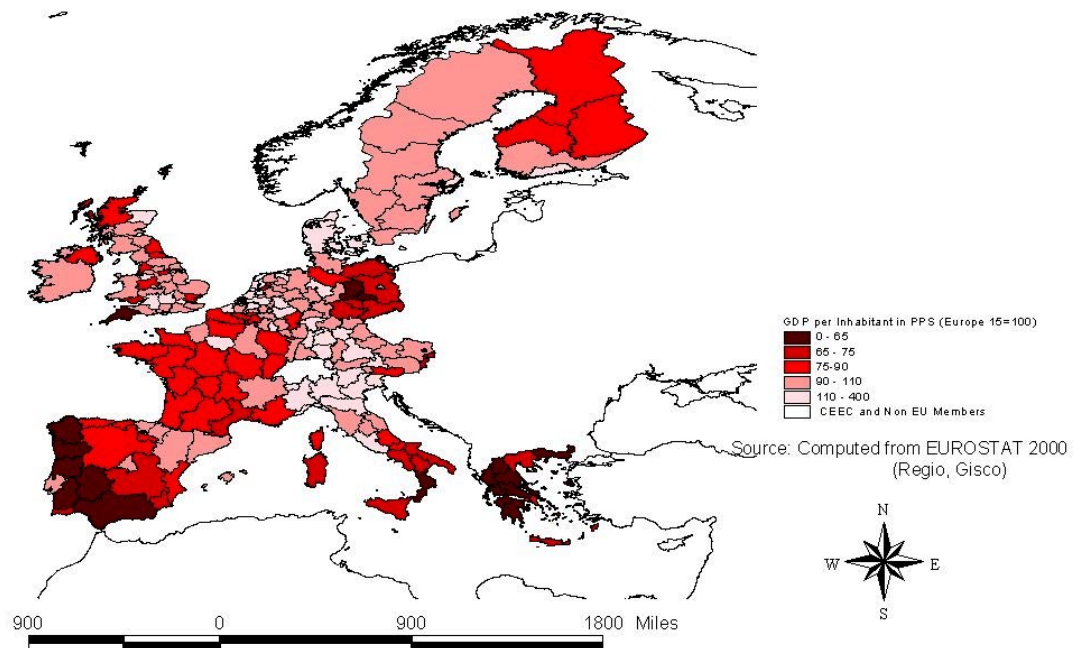
MAPA 2: LUCES NOCTURNAS DE CIUDADES EUROPEAS



Source: C. D. Elvidge et alia, " Mapping City Lights With Nighttime Data From the DMSP Operational Linescan System, Photogrammetric Engineering and Remote Sensing, June 1977.

El patrón de distribución geográfica de los niveles de desarrollo regional de 1997 se puede ver en el siguiente mapa:

MAP 3: REGIONAL GDP Per Head
in the EUROPEAN UNION 1997



2b. La perspectiva europea de desarrollo espacial (ESDP)

La perspectiva europea de desarrollo espacial (ESDP) es un marco adecuado para la coordinación de las políticas sectoriales y las acciones entre los diferentes niveles de gobierno (comunitarios, nacional, regional, local, etc.). El objetivo consiste en trabajar a favor de una competitividad más equilibrada y un desarrollo sostenible en el territorio europeo, fortaleciendo la Cohesión Económica y Social, preservando y gestionando los recursos naturales y manteniendo la herencia cultural. La perspectiva europea de desarrollo espacial es un marco para relacionar este triángulo de objetivos fundamentales de las políticas europeas ya que, “da la posibilidad de ampliar el horizonte más allá de las medidas de política puramente sectoriales, para centrarse en la situación global del territorio europeo y también para tener en cuenta las oportunidades de desarrollo que surgen para regiones individuales”.

En el contexto de una economía abierta y competitiva inmersa en las tendencias de globalización y cambio hacia nuevas líneas de progreso basadas

en el nuevo paradigma técnico-económico de la sociedad de la información, el conocimiento y la innovación, es necesario reforzar los factores de competitividad regional y resaltar no solamente los conceptos de regiones con atraso estructural sino también un amplio rango de criterios que aseguren un buen nivel de competitividad. Tales factores son, accesibilidad territorial y transporte, investigación e innovación, educación y formación profesional, estructura productiva, etc. De un modo general estas nuevas dimensiones y criterios se introdujeron a través de la ESDP, cuyas directrices se centran en la búsqueda de un desarrollo policéntrico extendido de una forma equilibrada y armónica en todo el territorio europeo. Sin embargo, este amplio rango de dimensiones y criterios supone un alto riesgo debido a la dispersión y la ampliación de las áreas que pueden ser asistidas. Todo esto puede perjudicar la efectividad que la Política Regional Europa ha alcanzado debido a su concentración, en la esfera financiera y personal, en las regiones con atraso estructural.

El principal desafío para la ESDP es alcanzar sus objetivos bajo las condiciones de la ampliación. Van a existir circunstancias especiales en los países entrantes (clarificar en que medida las inversiones se pondrán en práctica por parte del Sector Público, evitar o reducir los conflictos previstos entre los diferentes campos políticos, etc.), que hacen que la coordinación espacial juegue un papel más importante en los países entrantes que en los actuales Estados miembros. Esto concierne en particular: a) la planificación para la expansión de las infraestructuras de transporte transnacional y la Política Comunitaria de transportes, b) medidas para la restauración ecológica, en particular, de antiguas zonas industriales, c) medidas de ajuste estructural en regiones rurales.

Una cooperación transfronteriza y transnacional más intensiva en el desarrollo espacial apoyará el proceso de integración en los países entrantes.

3. POLITICA REGIONAL Y CRECIMIENTO POTENCIAL EN LA UE: UN ANALISIS DE GRUPOS ESTRATÉGICOS

Desde la difusión de la revolución industrial en el siglo pasado, las economías europeas occidentales han crecido en promedio entre un 2-2_% al año, aunque con variaciones acusadas a lo largo de esta tendencia en períodos concretos (el boom de los años 50 y 60). El boom terminó con la crisis del petróleo de los años 70. Desde 1973 el crecimiento de la UE ha estado de nuevo, en promedio, en tasas del 2-2_%. Esto está ligeramente por debajo del crecimiento en US, mientras que anteriormente había estado sustancialmente por encima. Esto supone duplicar el output –y la renta real- cada 30 años. En los 10 años que median entre 1986 y 1996, el PIB de la UE creció en promedio más del 2% anual, aunque bastante más en la primera mitad, 1986 a 1991, cuando el crecimiento, mantenido por la expansión de la economía global y una integración europea más cercana, superó en promedio el 3% anual. En la segunda mitad, 1991 a 1996, debido en parte a la recesión en la economía mundial, el crecimiento en la UE fue en promedio del 1% anual y el PIB cayó en el 0,5% en 1993 por primera vez desde las crisis del petróleo de 1975. A pesar de los empeoramientos en la situación económica global, el crecimiento en el período 1996-1999 se prevé que este entorno al 2%- ligeramente por encima de la tendencia a largo plazo.

3a. Disparidades regionales en la UE 1986-1996

La escala de las disparidades regionales en la Unión, la variación en el rendimiento entre los diferentes tipos de región y los problemas específicos en países particulares van más allá de la simple distinción entre centro y periferia y ricos y pobres. Sin embargo, la distinción en primer lugar, está en las disparidades entre las regiones ricas y pobres y en la forma en que estas han cambiado a lo largo de los años. Las regiones con atraso estructural han alcanzado un buen rendimiento en un período de profundización e intensificación de la competencia a través de la realización del mercado interior, liberalización de los movimientos monetarios y de capital y un contexto de competencia global en la economía mundial. La reforma de la Política Regional

de la UE seguramente ha estado involucrada en estos resultados debido a 1) coordinación de la planificación y programación de los fondos estructurales dentro de los Marcos de Apoyo Comunitarios, 2) fortaleciendo la concentración de sus esfuerzos en las regiones con atraso estructural (regiones Objetivo 1) y 3) aumentando la financiación asignada a las acciones estructurales regionales.

Una mayor integración de la UE, combinada con el fortalecimiento de la Política Regional y las ventajas competitivas de las regiones mas pobres, favoreció la convergencia de las regiones objetivo 1 durante el período 1986-1996. El resultado fue que las disparidades, condensadas en la parte final de la distribución, la típica región pobre (es decir, una con output por debajo de la media) han experimentado un aumento de su PIBpc de tres puntos porcentuales respecto a la media de la UE.

Como se muestra en el 6th Informe Periódico sobre la Situación Económica y Social y el Desarrollo de las Regiones de la Unión Europea, los logros de convergencia de las regiones mas pobres en el período 1986-1996 fueron inusuales, tanto en intensidad como desde el punto de vista histórico:

“Existe una evidencia clara de que el PIBpc, y por consiguiente el output y la renta de las regiones mas pobres, converge hacia la media de la UE. En los diez años, de 1986 a 1996, el nivel en las regiones con PIBpc por debajo de la media ha crecido en tres puntos porcentuales respecto a la media europea. La convergencia, por otro lado, parece haber sido mas pronunciada en las regiones mas pobres, las 25 con los PIBpc mas bajo en 1986 han estrechado el gap con la media de la UE en 5_ puntos porcentuales y las 10 mas bajas en 7_ puntos porcentuales”. (6th Informe Periódico sobre la Situación Económica y Social y el Desarrollo de las Regiones de la Unión Europea)

Sin embargo, hubo una pequeña reducción en la disparidad regional global en la UE, debido a la confluencia de un descenso brusco en las disparidades por debajo del PIBpc medio y un aumento por encima de la media. Como se decía anteriormente, la prosperidad relativa tanto de las regiones mas ricas como de las mas pobres aumentó a lo largo del período. La típica región pobre ha

aumentado su PIBpc alrededor de tres puntos porcentuales respecto a la media de la UE, sin embargo hubo un pequeño cambio en el ranking regional en términos de PIBpc el cual permanece como hace 10 años.

3b. Grupos Estratégicos Regionales

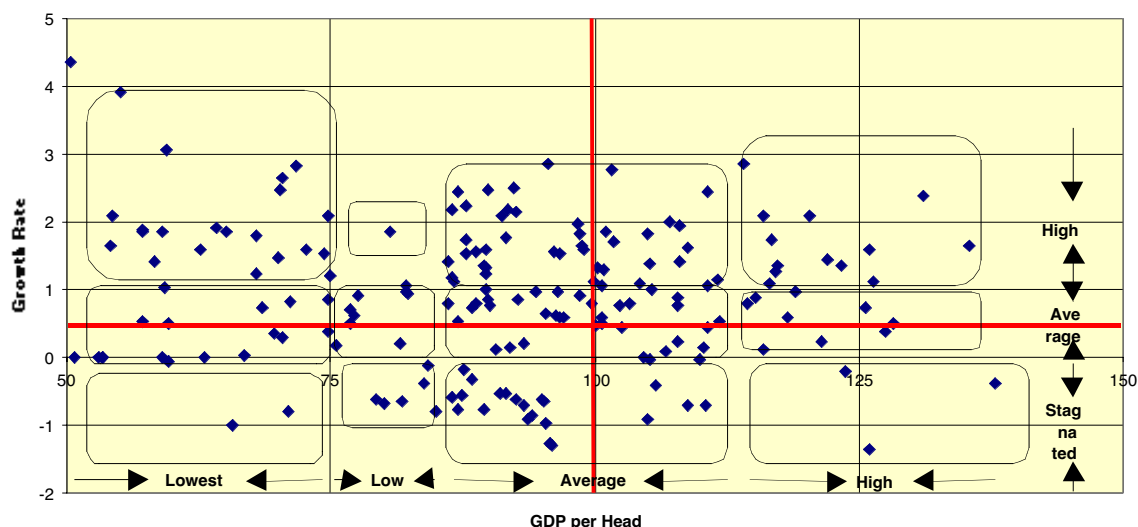
La herramienta analítica de los grupos estratégicos se puede aplicar a la distribución regional de los tipos de crecimiento por niveles de desarrollo. Se consideraron tres clases de crecimiento¹ (estancado <0 , $0<\text{medio}<1$, y alto >1 , (stagnated <0 , $0<\text{average}<1$ and high >1) y cuatro tipos de niveles de desarrollo² ((muy bajo $<75\%$, $75\%<\text{bajo}<85\%$, $85\%<\text{medio}<110\%$ y alto $>110\%$), (lowest $<75\%$, $75\%<\text{low}<85\%$, $85\%<\text{average}<110\%$ and high $>110\%$). Esto da lugar a doce grupos estratégicos (AA, AH, AL, Alt, SA, SH, SL, SLt, HA, HH, HL, HLt), que van desde grupos de rápido crecimiento en los tres niveles de desarrollo, hasta grupos estancados en los niveles de desarrollo medios y bajos. Las regiones estancadas tienden a concentrarse en los niveles de desarrollo medio y alto mientras que existen solamente algún caso raro en extremo inferior.

El siguiente gráfico de dispersión muestra la distribución de las regiones a nivel NUTS 2 teniendo en cuenta el tipo de desarrollo y la tasa de crecimiento. Cada punto representa una región a nivel NUTS 2. El eje ha sido colocado en los valores medios de la UE y la diferente posición de los doce grupos estratégicos se ha marcado con líneas continuas que rodean las principales regiones de cada grupo.

¹ Medidos a través de intervalos de tasas de crecimiento acumulativas en el período 89-97

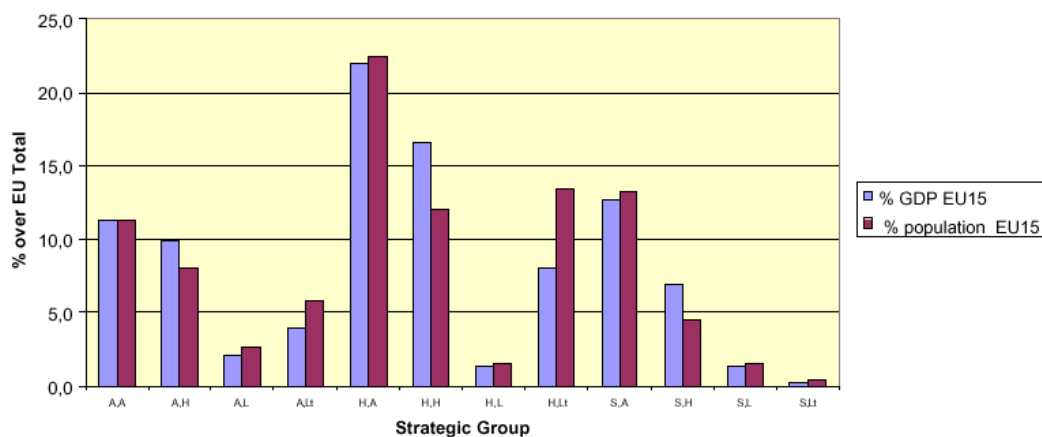
² Medidos en relación a la media PIBpc UE-15

Graph 1 : Strategic Groups: Levels of Development vs Growth rates



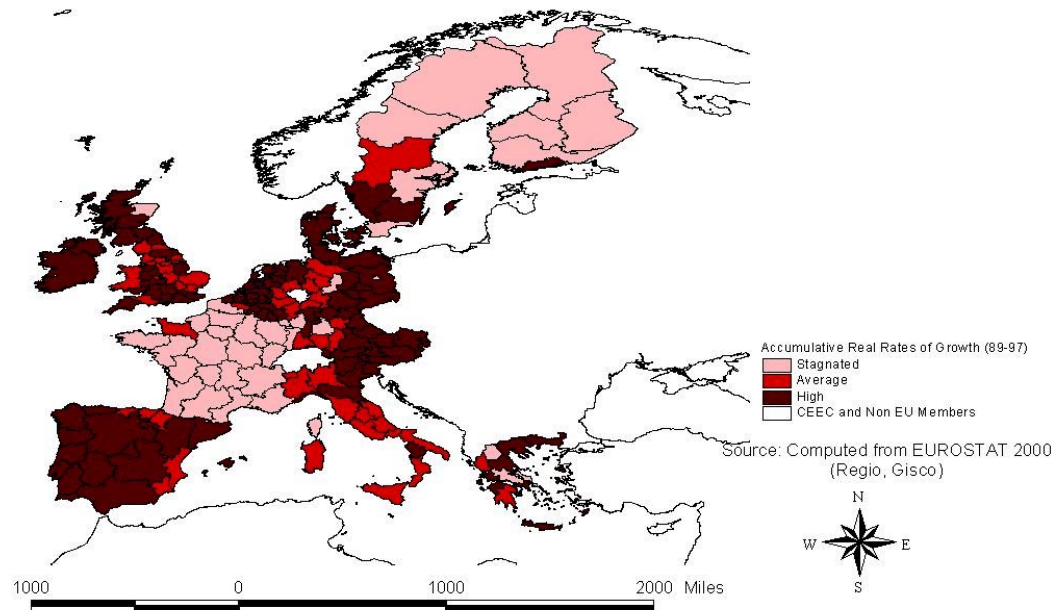
El siguiente gráfico muestra la importancia relativa de cada grupo estratégico en términos de PIB y porcentaje de población sobre UE-15.

Graph 2: Distribution of EU GDP and Population by Regional Strategic Groups



Los siguientes mapas representan la distribución regional de la tasas de crecimiento acumulativas en el período 1989-1997, que han sido calculadas en valores reales a partir de los datos de EUROSTAT, (Paridades de Compra Estándar, PPS).

MAP 4: REGIONAL GROWTH RATES IN THE EUROPEAN UNION (89-97)



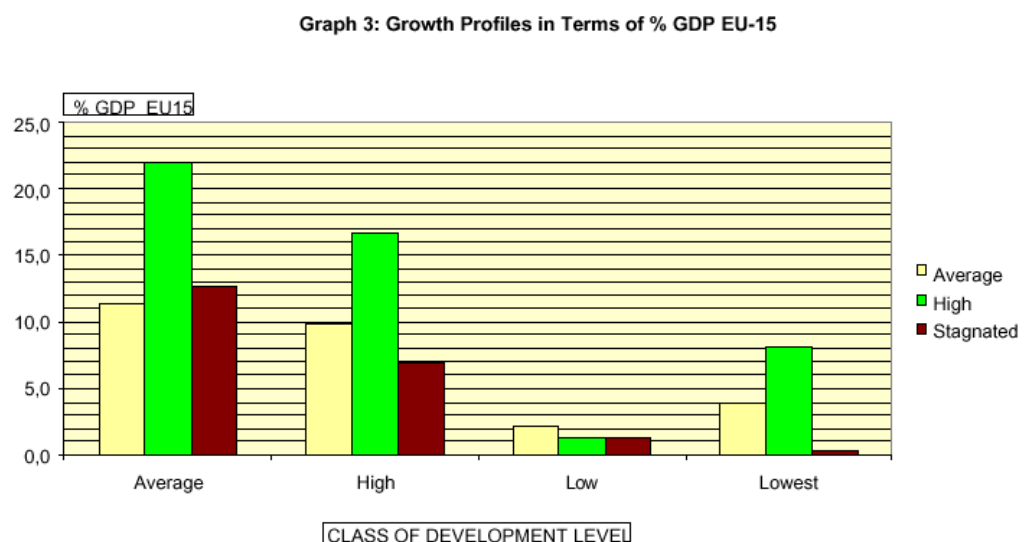
El siguiente mapa representa la distribución regional de los cuatro niveles de desarrollo que se usaron en la clasificación de los grupos estratégicos y la comparación con el gráfico nos da una visión intuitiva de la relación entre desarrollo y crecimiento potencial mostrando su distribución geográfica a lo largo de la UE.

Una característica importante del modelo de crecimiento regional en la UE es el alto potencial de crecimiento que muestran las regiones menos desarrolladas. Afortunadamente, no son tan débiles como parecían. La planificación y programación estratégica regional con el apoyo de los fondos estructurales, han facilitado en muchas de las regiones mas pobres mejoras por el lado de la oferta (tejido productivo), un fortalecimiento de su potencial de producción y un cambio hacia sectores con mayor valor añadido. Como resultado de esto, el grupo estratégico de regiones con atraso estructural se ha convertido en uno de los grupos mas enérgicos la UE.

Otro hecho importante en el análisis de los grupos estratégicos es que un porcentaje importante del PIB (casi el 13%) se sitúa en regiones estancadas con un nivel de desarrollo medio.

Esto nos indica la importancia de la ayuda a las regiones objetivo 1 para impulsar el crecimiento total de la UE. La UE tiene un problema de competitividad global que esta principalmente centrado en que una parte importante de su PIB está en regiones estancadas con niveles de desarrollo medios y altos.

La distribución de los perfiles de crecimiento (gráfico 3), en términos del porcentaje del PIB de la UE, de cada uno de los grupos de la UE por nivel de desarrollo, muestran una imagen clara de los sectores estancados en la generación de riqueza en la Unión Europea.



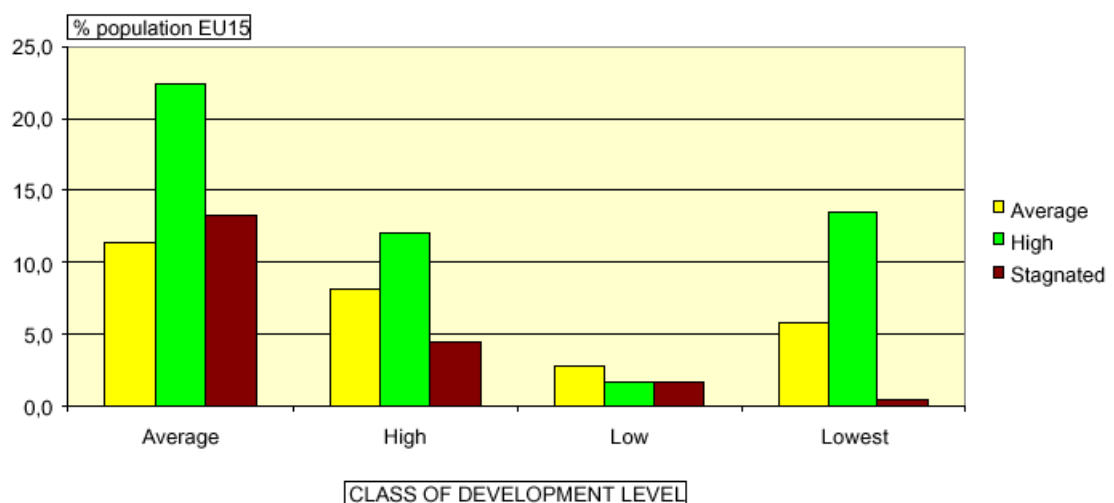
Una parte importante del PIB de la UE esta estancado en regiones cuyo nivel de desarrollo es medio o alto. En las primeras alcanza el 12.6% del total del PIB de la UE y en las segundas un 6.9%, en el período 89-97. Para el mismo período de tiempo los datos para aquellas regiones cuyo desarrollo es bajo era de un 1.3% y para las regiones objetivo 1 era del 0.3%.

Todo esto nos indica que la UE tiene un problema general de competitividad y cierta tendencia hacia una situación de estancamiento que no puede resolverse con una herramienta tan selectiva como es la Política Regional. Aunque, la Política Regional ha tenido una contribución muy importante al crecimiento de

la UE debido a que ha favorecido el dinamismo de crecimiento de las regiones objetivo 1, colocando el 8.1% del total del PIB de la UE en crecimiento alto y el 3.9% del total del PIB en crecimiento medio.

La situación relativa de la población situada en áreas con diferentes dinamismo de crecimiento se muestra en la siguiente gráfica (gráfica 4) donde la distribución de población entre diferentes niveles de desarrollo regional y crecimiento potencial se representa por un diagrama de barras

Graph 4: Growth Profiles in Terms of % Population EU-15



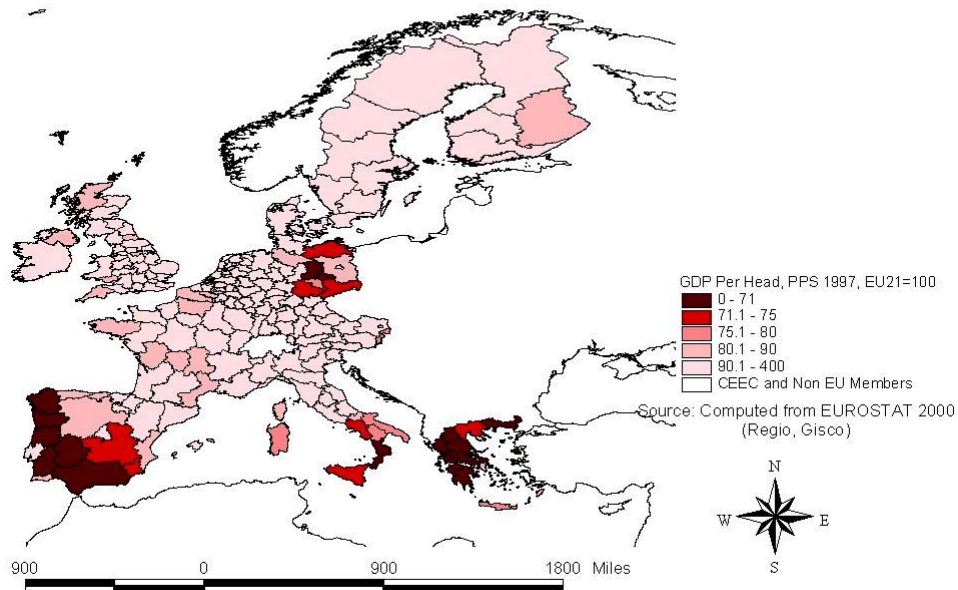
De acuerdo con su construcción, puede verse que la Política Regional sitúa sobre un área de un fuerte crecimiento regional un 19,3% de la población de las regiones Objetivo 1 (13,5% en regiones con un alto crecimiento y 5,8% en regiones con un crecimiento medio), pero solamente un 0,4% de la población de las regiones Objetivo 1 está localizada en regiones con estancamiento en el crecimiento. Puede verse de nuevo, la importancia de la población situada en áreas de estancamiento. Incluye un 13,2% de la población en las regiones con un nivel medio de desarrollo y un 4,4% de la población en regiones con nivel de desarrollo alto. Así, un 17,6% de la población de la UE con niveles de renta medios y altos está localizada en áreas de crecimiento estancado. Esto es un porcentaje relativamente alto y refleja algún tipo de problema de la competitividad global en Europa. Sin embargo, el porcentaje de población de áreas regionales con alto crecimiento está localizado principalmente en regiones con nivel de desarrollo medio (22,5%) y alto (12%), en total un 34,5% de la población de la UE.

4. EL IMPACTO DEL PROCESO DE AMPLIACIÓN SOBRE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

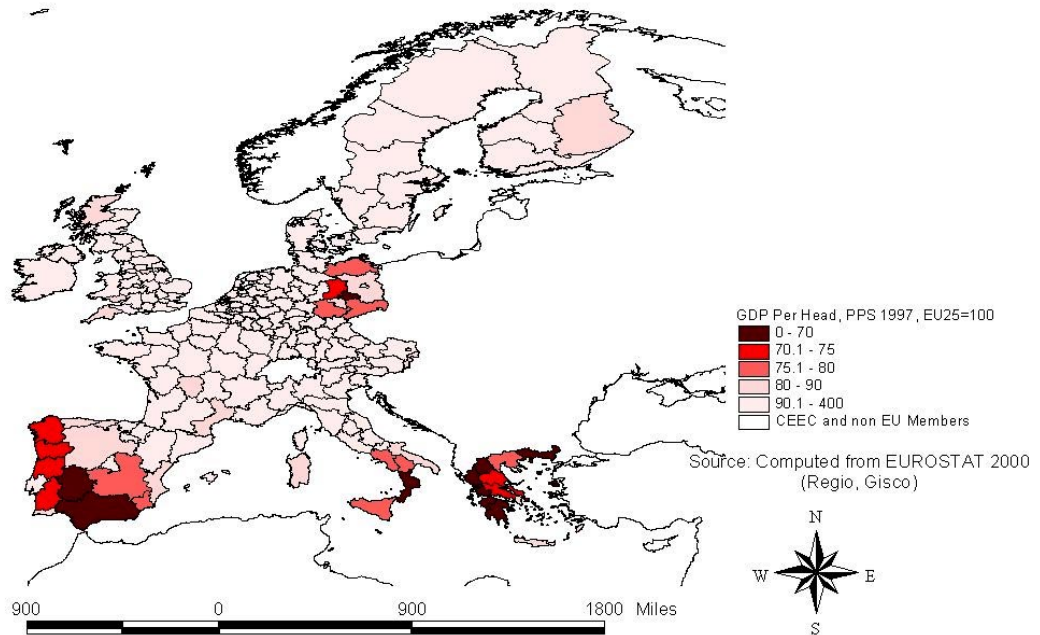
La oportunidad histórica de ampliación de la UE a los PECO's afecta directamente al futuro de la Política Regional , debido a la concentración actual en las regiones con atraso estructural (regiones Objetivo 1). La entrada de los PECO's conllevará un efecto reducción del umbral estadístico del PIB pc que define a las regiones Objetivo 1 (ver mapas UE-21 y UE-25), porque estos países tienen menores niveles de desarrollo (hay también regiones Objetivo 1 por razones de baja densidad de población –áreas del norte de Escandinavia- y de la ultraperiferia –islas oceánicas: Canarias, Azores, Madeira y dominios franceses).

Un grupo muy importante de regiones con atraso estructural dejarían de ser regiones Objetivo 1, debido al efecto contracción del umbral estadístico de referencia. Otro grupo importante de estas dejarían de ser regiones Objetivo 1 por su propia dinámica de crecimiento (el efecto impulso de su convergencia hacia la media del PIBpc de la actual UE), pero una parte importante de las regiones Objetivo 1 actuales tiene el riesgo de perder su condición debido a el efecto contracción del umbral estadístico y sólo un pequeño número, por causa del efecto impulso hacia la convergencia. Los mapas siguientes nos muestran los niveles de PIBpc para las regiones actuales de la UE en el caso de una hipotética ampliación de la UE a 21 y 25 miembros. Estos mapas proporcionan una imagen del abanico de posiciones regionales.

MAP 6: GDP Per head in PPA in 1997
(Europe 21=100)



MAP 7: GDP Per Head in PPA in 1997
(Europe 25=100)



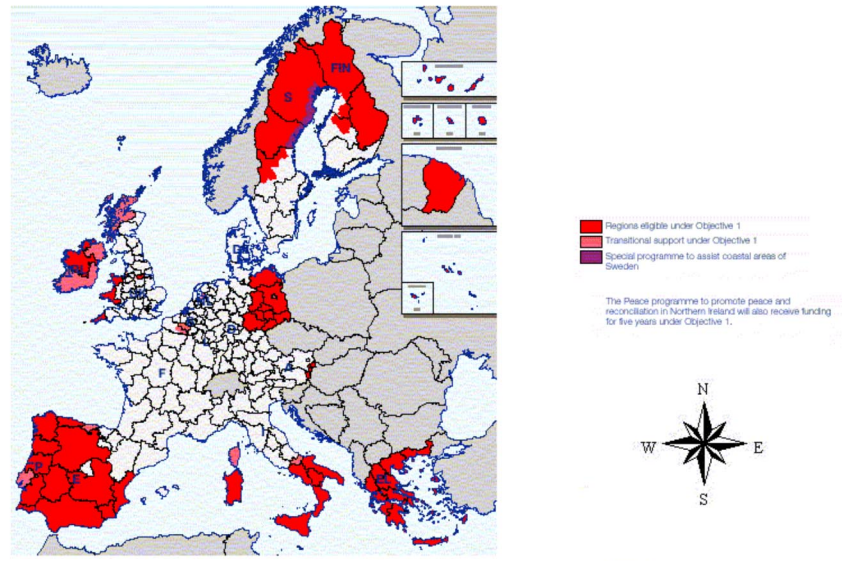
Sólo unas pocas regiones estarían en condiciones de combinar un efecto impulso de convergencia importante, con una perspectiva razonable de estar en el grupo de las regiones Objetivo 1. Las restantes, estarían situadas (exactamente debido al efecto contracción del umbral estadístico de referencia), en niveles superiores al 70% de la media del PIBpc UE-25, de modo que un pequeño efecto impulso de convergencia haría que estas regiones perdieran su condición de Objetivo 1.

Estas regiones experimentarían una dramática y prematura retirada de la asistencia, que es un factor clave para movilizar su crecimiento potencial y superar los inconvenientes y círculos viciosos del atraso estructural. Este resultado dañaría aquellas áreas donde los Fondos Estructurales son más efectivos para la contribución al crecimiento.

Una compensación del efecto contracción en el umbral estadístico de referencia debe aplicarse a este grupo de regiones, para evitar los efectos indeseables que la ampliación causaría en la Política Regional en la actual UE. Al mismo tiempo, es importante mantener la concentración y efectividad de la Política Regional Comunitaria y la contribución de los Fondos Estructurales a las regiones más necesitadas porque ellas combinan bajos niveles de desarrollo y alto potencial de crecimiento. Lo mas importante es dar a estas regiones la condiciones para competir por sí mismas.

Varios caminos pueden encontrarse para poner en práctica esta compensación, el común denominador sería: considerar como regiones Objetivo 1 en el período inmediatamente después de la entrada, aquellas regiones de la actual UE cuyo PIBpc está por debajo del 75% de la media del PIBpc de la UE-15.

**Map of the areas eligible under Objective 1
of the Structural Funds in 2000-2006**



La comparación de este mapa con los previos de este apartado y con los otros del apartado 2 (PIBpc UE-15, 1997), muestran que la situación en las regiones menos desarrolladas no es tan dramática como al principio podría parecer. Una parte muy importante de las actuales regiones Objetivo 1 dejarán de ser regiones Objetivo 1 debido a su dinámica de crecimiento, algunas de ellas no responden todavía a los criterios del 75% de la media PIBpc en 1997.

Con respecto a la concentración en términos de población asistida, tomando en cuenta la situación actual UE-15, la población en las regiones que están por debajo de la media del 75% PIBpc debería disminuir en una proporción importante (una reducción cercana al 25%) al final del actual período de programación. Este hecho permite crear mas espacio para una mayor concentración de la población asistida y para centrar más la atención en las necesidades de los otros Objetivos, tales como la reestructuración y el desempleo.

Sin embargo, en una hipotética UE-21 o UE-25, debido al bajo nivel de desarrollo y PIBpc, una amplia mayoría de las regiones de los futuros países entrantes, serían regiones Objetivo 1. Debido a esto, uno de los efectos de la ampliación, será un aumento del porcentaje de regiones Objetivo 1. Considerando el 90% de la población de la futuros Estados Miembros en una UE-25, y manteniendo el porcentaje de población asistida en la actual UE-15, resultaría un 36,9% de la población en regiones Objetivo 1.

Sin embargo, si nosotros tenemos en cuenta la evolución de las actuales regiones Objetivo 1 que superará en los próximos años el umbral del 75% de la media PIBpc en 1997 para la UE-15, la población asistida de las regiones Objetivo 1 podría situarse en el rango de 15.6%-16.6%. Esto aumentaría el porcentaje de población asistida bajo el Objetivo 1 en una UE-25 próximo al 31%. Esto significa, una concentración total de la población asistida del 47% bajo el supuesto de mantener la ayuda actual de la UE-15 por el Objetivo 2.

Por tanto, la salida, debido a su dinámica de crecimiento en la actual UE-15, de un número importante de actuales regiones Objetivo 1 al final del período de programación 2000-2006, abriría probablemente espacio financiero suficiente para ayudar a los futuros PECO's. Esto permitirá dentro del marco de la Agenda 2000 y el Consejo Europeo de Berlín crear espacio de financiación para las acciones estructurales encaminadas a la futura entrada de los países bajo las hipótesis de una ampliación a 21 Estados miembros. Esto se verá en la próxima sección.

5. MARCO FINANCIERO PARA ACCIONES ESTRUCTURALES BAJO EL SUPUESTO DE AMPLIACIÓN DE LA UE A 21 ESTADOS MIEMBROS ANTES DEL AÑO 2006

Las directrices para la financiación y puesta en práctica a medio plazo de las principales políticas europeas se acordaron en la cumbre de Berlín (Marzo 1999), donde el Consejo Europeo estableció un marco coherente para cuadrar compromisos de gasto y recursos previstos. El gasto de la Unión Europea tiene que respetar el imperativo de la disciplina presupuestaria que se requiere para la estabilidad de la UEM, además de un modelo eficiente de gasto entre todos los epígrafes (Agricultura, Acciones Estructurales y Política Regional, Políticas Internas, Acciones Externas, Ayuda pre-entrada y Ampliación) que debe de asegurar el adecuado desarrollo de las políticas de la UE y hacer frente de una forma efectiva al proceso de la ampliación.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín sobre la "Agenda 2000" establecieron las directrices para las reformas políticas y establecieron el marco para su financiación a medio plazo, con el objeto de asegurar que la

Unión estará en una buena posición para enfrentarse a los desafíos del próximo período y tener éxito en su futura ampliación.

En el contexto de la ampliación de la Unión Europea, tanto la perspectiva financiera para la actual UE-15 como el marco financiero indicativo con seis futuros países entrantes (UE-21), fueron establecidos sobre la hipótesis de trabajo de que la entrada de los Nuevos Estados Miembros empezaría a partir del año 2002.

La tabla 2 define el marco para la acción en las principales políticas de la UE, tanto para los miembros actuales de la UE como el marco previsto para una Unión ampliada a 21 Estados Miembros.

TABLE 2: PERSPECTIVAS FINANCIERAS (UE15) Y MARCO FINANCIERO (EU21)

Millones EUR precios 1999 -Créditos para comprometidos	A: PERSPECTIVAS FINANCIERAS UE15		B: MARCO FINANCIERO UE21	
	2000-2006	Año 2006	2000-2006	Year 2006
1. AGRICULTURA	256.080	41.660	256.080	41.660
Gasto PAC (excluyendo desarrollo rural)	230.080	37.290	230.080	37.290
Desarrollo Rural y medidas de acompañamiento	26.000	4.370	26.000	4.370
2. OPERACIONES ESTRUCTURALES	183.840	29.170	183.840	29.170
Fondos Estructurales	168.350	26.660	168.350	26.660
Fondo de Cohesion	15.490	2.510	15.490	2.510
3. POLITICAS INTERNAS	30.660	6.200	30.660	6.200
4. ACCION EXTERNA	27.450	4.610	27.450	4.610
5. ADMINISTRACION	28.560	5.100	28.560	5.100
6. RESERVAS	3.650	400	3.650	400
Reserva Monetaria	1.250	0	1.250	0
Ayuda de Emergencia	1.200	200	1.200	200
Reserva de Garantía	1.200	200	1.200	200
7. AYUDA PRE-ENTRADA	18.720	3.120	18.720	3.120
Agricultura	3.120	520	3.120	520
instrumento estructural Pre-entrada	6.240	1.040	6.240	1.040
PHARE (países candidatos)	9.360	1.560	9.360	1.560
8. AMPLIACIÓN			47.740	16.780
Agricultura			9.010	3.400
Operaciones Estructurales			27.500	12.080
Políticas Internas			3.100	850
Administración			1.680	450
CRÉDITOS TOTALES PARA COMPROMISOS	548.960	90.260	596.700	107.040
TECHO A LOS CREDITOS PARA PAGOS	582.340	103.530	491.340	103.530
Créditos para pagos como % del PNB	1.15%	1.13%	1.12%	1.09%
Margen	0.12%	0.14%	0.14%	0.18%
Techo a los recursos propios	1.27%	1.27%	1.27%	1.27%

La tabla anterior refleja las cantidades totales de gasto en los diferentes epígrafes para la actual UE-15 (perspectiva financiero) y para la UE-21 bajo la hipótesis de la ampliación (marco financiero) en el período 2000-2006.

La cantidad de recursos prevista y las reglas financieras comunitarias sobre el techo de los recursos propios sirven de base a tales marcos y se recoge en la fila correspondiente. El margen de reserva que resulta de ellos también aparece reflejado en la última fila de la tabla.

Con respecto al marco financiero para la UE-21, el número total de epígrafes se amplía a 8, este último relativo a las acciones en los nuevos Estados miembros. La tabla refleja también los créditos anuales para compromisos previstos para el año 2006. Teniendo en cuenta los datos de 2006 para acciones estructurales, haremos un simple ejercicio de simulación para comprobar el espacio financiero y extender la ayuda del objetivo 1 a los PECO.

En los cálculos se usará el promedio de financiación per cápita para las regiones del objetivo 1 en el actual período de programación 2000-2006 y la ayuda media por persona en tales regiones en la anualidad del 2006. Debido al perfil decreciente de la ayuda per capita a lo largo del período de programación la primera es superior a la última.

Las actuales regiones objetivo 1 son las de la decisión de la Comisión de 01-07-1999, pero utilizamos el supuesto- no muy lejano de la situación actual- de que al final del período de programación la población por debajo del umbral del 75% del PIBpc medio de la UE-15 (año base 2000) se reduzca alrededor de un 25%.

La simulación se basa en el uso de los datos del PIBpc del año 97 en el censo esperado en las regiones objetivo 1 de la UE-15 y en la hipótesis de suministrar la ayuda del objetivo 1 al 90% de la población de los PECO. La simulación se hará calculando las cantidades requeridas para suministrar la ayuda per cápita media al 75% de la población asistida actualmente en la UE-15 y al 90% de la población de los PECO y adecuando esto con el total de recursos previstos para las regiones del objetivo 1 y las otras acciones de naturaleza estructural previstas para el año 2006 (recursos previstos para el

objetivo 1) en el marco financiero de la UE-21 establecido por el Consejo Europeo de Berlín. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

TABLA 3: RECURSOS PREVISTOS PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL (Ayuda estructural al Objetivo 1) Y ENVOLVENTE FINANCIERA 2006 (Meuros 99)

RECURSOS PREVISTOS AÑO 2006 Objetivo 1 y gastos estructurales ampliación excluyendo agricultura)	Meuros 99
Actual Objetivo 1 UE15	17.435
Ayuda Pre-adhesión (excluyendo la agricultura)	2.600
Operaciones estructurales (ampliación)	12.080
TOTAL para Acciones Estructurales F.F. 2006	32.115
0,45 % of 2,15% Crec. PNB para 2007	919
TOTAL RECURSOS para el Objetivo 1 2007	33.034

NECESIDADES	Ayuda Media per cápita *	
Ayuda Estructural Objetivo 1	2006	2000-06
Actual UE-15 Obj. 1 75% pob asistida actualmente.	13.077	13.664
PECOs 12 (90% Population)	19.884	20.777
TOTAL NECESIDADES Obj. 1	32.961	34.441
RECURSOS - NECESIDADES	73,1	-1.407,0

La cantidad total de recursos previstos para el año 2006, en el marco financiero para acciones estructurales en las regiones del objetivo 1, se obtiene

añadiendo a las cantidades (ya previstas) de la anualidad del año 2006 las correspondientes a los futuros Estados miembros bajo el epígrafe de operaciones estructurales y ayuda pre-adhesión. De donde resulta un total de 32.115 Meuros del 99. Si a esto le añadimos la proyección de incremento de recursos para la política regional que resulta del crecimiento del PNB para el año 2007 con las hipótesis utilizadas en el marco financiero (0.45% del mismo destinado a acciones estructurales), se obtiene una cantidad adicional de 919 Meuros, de donde resulta un total de recursos para acciones estructurales del objetivo 1 en el año 2007 de 33.034 Meuros.

Por el lado de las necesidades utilizando la hipótesis del 75% de la población asistida en el objetivo 1 en el actual período de programación 2000-2006, que permite la corrección de los llamados “efectos de convergencia estadística”, resultan un volumen de 13.077 Meuros para el período 2007 con el importe per capita de la anualidad media del año 2006 o 13.664 Meuros utilizando el valor medio de ayuda per capita del período 2000-2006.

Además el si consideramos que el 90% de la población de los 12 futuros países candidatos de la Europa Central y Oriental (PECOs), resultaría un montante de 19.884 Meuros en la anualidad del 2007 con el valor de ayuda media per capita para el objetivo 1 en el 2006 o el importe superior de 20.777 Meuros si se emplea la media ligeramente superior de ayuda por persona para el objetivo 1 en el período 2000-2006.

El resultado de estos cálculos por el lado de las necesidades nos permite comprobar que con la hipótesis de ayuda media por persona del objetivo 1 en el 2006 la proyección de los recursos para el objetivo 1 en el año 2007 con las hipótesis del actual marco financiero de la Unión 2000-2006 sería suficiente para cubrir los montantes requeridos por la ampliación y efectuar la corrección estadística para mantener la ayuda al desarrollo en las tres cuartas partes de la población de las regiones objetivo 1 de la actual UE15. Si utilizamos como criterio de ayuda por persona en las regiones con retraso de desarrollo el valor ligeramente superior de la media del objetivo 1 para el período 2000-2006, el montante de recursos requeridos se eleva a 34.441 Meuros, de donde resulta una ligera necesidad de financiación de 1.407 Meuros. Esta cifra es relativamente reducida y podría cubrirse con facilidad.

El significado de estos cálculos financieros no es el de proponer las cantidades que se han de destinar a la política regional comunitaria en el futuro período 2000-2006. Estas cantidades han de surgir del debate político sobre las tareas a realizar por la futura política regional de la Unión Europea que habrá de hacer frente a un incremento notable de las desigualdades en los niveles de desarrollo y al mismo tiempo buscar soluciones para los complejos problemas de ordenación y coordinación de políticas y competitividad del territorio que resultan de la perspectiva europea de desarrollo espacial y de la reformulación de la política comunitaria en los objetivos 2 (regiones con problemas estructurales) y 3 (recursos humanos y empleo). Estas tareas y objetivos poseen una gran trascendencia y por ello deberían afrontarse con un marco financiero lo suficientemente ambicioso para aprovechar plenamente los beneficios de desarrollo y cohesión que puede y debe proporcionar en el futuro una Unión Europea ampliada y reforzada.

El objeto de los cálculos anteriores es mostrar la compatibilidad entre las dos principales líneas de la política de desarrollo de la Unión Europea de cara a la ampliación: De una parte, proporcionar una importante herramienta de desarrollo económico a los países candidatos futuros miembros de la UE, mediante las inversiones de los fondos estructurales sobre la base de la ayuda per capita media en las regiones con atraso estructural durante el período 2000-2006, y de otra, no menos importante mantener la ayuda al desarrollo a las regiones mas atrasadas de la actual UE15, mediante la corrección del efecto estadístico de contracción del umbral para la definición de las regiones objetivo 1 (75% del PIB per capita de la UE).

Los cálculos muestran que estos ambos líneas de acción de la política de desarrollo económico de la UE son compatibles incluso dentro de la envolvente financiera del actual marco 2000-2006. Incluso centrándonos solo en los recursos previstos para la política de desarrollo económico (objetivo 1) no resultaría ninguna necesidad de financiación utilizando la ayuda media por persona de la anualidad del 2006 y con el criterio superior de la media del período la necesidad de financiación es relativamente reducida, 1.407 Meuros. Esta necesidad de financiación del objetivo 1 puede compararse con los montantes destinados a otros objetivos: 8.379 Meuros, para los objetivos 2 y 3 y 2.510 para el Fondo de Cohesión. No obstante, sin prejuzgar los futuros

contenidos de la política regional comunitaria en objetivos distintos al desarrollo de las regiones atrasadas (objetivo 1), la propuesta mas sensata no es la de compensar con estos montantes la necesidad de financiación del objetivo 1, sino que esa cantidad de 1.407 Meuros podría cubrirse fácilmente con un suave incremento del porcentaje del PNB destinado a acciones estructurales. Acción esta que parece adecuada y necesaria para afrontar los desafíos de la Union Europea en el campo de la Política Regional.

Si hacemos algunos cálculos sencillos (tabla 3) para operaciones estructurales, bajo la hipótesis de la ampliación y teniendo en cuenta la asignación del año 2006 de las perspectivas financieras de la UE-15 y el marco financiero de la UE-21 (tabla 1), se puede ver que es compatible tanto el proceso de la ampliación de la UE a los PECO's como el mantenimiento de la concentración en las regiones objetivo 1, con algunas correcciones por el efecto de contracción sobre el umbral estadístico de referencia para la delimitación de las regiones objetivo 1.

BIBLIOGRAFÍA

Evans A. and Martín S., 1994. EC Regional Policy and the Evolution of the Structural Funds, in The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël., Kluwer Academic Publishers

Conclusions of the Presidency from the Berlin European Council (March 1999).

Elvidge C. D., Baugh K. E., Kihn E. A., Kroehl H. W. Davis., E. R., "Mapping City Lights With Nighttime Data From the DMSP Operational Linescan System", Photogrammetric Engineering and Remote Sensing, June 1997, Volume 63, pages 727-734.

European Commission, 1997. 9th Annual Report on The Structural Funds 1997, Brussels.

European Commission, 1999. "European Spatial Development Perspective (ESDP): Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union".

European Commission. Sixth Periodic Report on the Socio-Economic Situation of the Regions in the Community, Brussels: EC

Faiña J.A, Fernández Munín, J. Landeira Vega, F., López Rodríguez, J., 2000. The Spatial Structure of the European Union: The Central European Triangle and the Peripheral Regions, Working Paper of the Department of Economic Analysis, Economics and Business School, University of A Coruña, Spain, accepted for publication in Investigación Operacional, Habana University.