

IX Jornadas de Economía Crítica
Área de construcción europea y política económica

Hacia una Unión Europea con menos cohesión y ¿más crecimiento?

Tatiana Fernández Sirera
tatiana@montx.com

Resumen

La cohesión económica y social, siempre presente en las declaraciones de objetivos generales de la UE, no es una cuestión prioritaria en la agenda europea, centrada en impulsar el crecimiento y la competitividad de la economía europea, principalmente mediante la eliminación de los obstáculos que impiden la asignación óptima de los recursos productivos en el mercado interior europeo en función de las ventajas comparativas regionales.

En esta comunicación se argumenta que la estrategia que se está perfilando en la UE y que se concreta en la estrategia de Lisboa, en las perspectivas financieras para el período 2007-2013 y en la reforma de la política de cohesión de la UE, comporta a largo plazo desequilibrios sociales y regionales difícilmente sostenibles en una UE sin un presupuesto centralizado de una cierta entidad.

1. Introducción

Uno de los objetivos principales de la UE es, tal y como recoge el artículo 158 del Tratado CE, promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas, pues se considera que un mínimo de cohesión económica y social es indispensable para el buen funcionamiento del mercado interior y de la unión económica y monetaria (UEM).

En esta línea, en el año 2000, el Consejo Europeo, reunido en Lisboa, fijó como objetivo prioritario de la UE convertirse en el 2010 en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, con más empleo y más cohesión.

La cohesión económica y social, tan presente en las declaraciones de objetivos generales de la UE, no es una cuestión prioritaria en la agenda europea, centrada en el crecimiento y la competitividad de la industria europea y, más concretamente, en la eliminación de los obstáculos que impiden aprovechar el potencial del mercado interior europeo. Las políticas regionales y de equilibrio territorial, en tanto que limitan la asignación óptima de recursos en términos de eficiencia productiva, se ven como un obstáculo al crecimiento. En este marco, se justifica, e incluso se considera necesario, sacrificar cierto grado de cohesión en aras de impulsar el crecimiento de la economía europea.

En el debate actual no se plantea la cuestión del repartimiento de los beneficios del crecimiento derivado de la mayor integración. Estos beneficios se concentran, por un lado, en los países más prósperos -- con un tejido productivo especializado en industrias de alto contenido tecnológico y valor añadido e intensivas en mano de obra cualificada -- y, por el otro, en las empresas de una cierta dimensión especializadas en productos tecnológicos o de alto valor añadido, que son las que están mejor posicionadas para beneficiarse de las ventajas comparativas regionales.

En este contexto, el objetivo de esta comunicación es triple. Por un lado evidenciar que la cohesión no es un tema prioritario en la agenda de los políticos europeos. Por el otro, mostrar que la estrategia que se propone de sacrificar cohesión en aras de la mejora de la competitividad del conjunto de la UE comporta costes sociales y desequilibrios

territoriales que, a largo plazo, pueden repercutir negativamente en el crecimiento. Finalmente, poner de manifiesto que el argumento de que es necesario sacrificar cohesión para conseguir un mayor bienestar de la población no tiene fundamentos sólidos y, por lo tanto, hoy más que nunca es necesario plantear estrategias alternativas para avanzar hacia una UE que garantice una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos.

2. Impacto del proceso europeo de integración económica sobre el crecimiento y la cohesión

2.1. Impacto sobre el crecimiento

El mercado interior europeo y la unión económica y monetaria tenían como objetivos fomentar el crecimiento económico y la competitividad de la UE mediante la eliminación de obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, una reasignación de los recursos más eficiente y una mayor estabilidad macroeconómica. La década de los noventa se caracterizó por los esfuerzos y los éxitos de los Estados miembros para controlar la inflación y sanear sus finanzas públicas. Según el llamado *consenso de Bruselas y Frankfurt*, la estabilidad de precios y la disciplina fiscal, al reducir las fluctuaciones económicas y contribuir a un mayor ahorro y a una mayor inversión privada, crean las condiciones para unas tasas de crecimiento más elevadas a medio plazo.

Sin embargo, desde la década de los sesenta, la tasa de crecimiento media de la UE ha disminuido constantemente, mientras que la tasa de paro se ha mantenido en niveles elevados.¹ En el período 1995-2001, la economía de los EE UU fue responsable del 60% del crecimiento del PIB mundial, mientras que la contribución de la UE a este crecimiento fue tan sólo del 10%.

¹ En el período 1963-1972 la tasa de crecimiento media en la UE fue de 4,6%, frente al 4,3% de los EE UU. En las siguientes décadas las tasas de crecimiento para la UE fueron del 2,3%, el 2,6% y el 2,1%, mientras que para los EE UU fueron del 2,4%, el 3,4% y el 3,3%.

2.2. Impacto sobre la cohesión

Los temores a que el proceso europeo de integración económica aumente las disparidades regionales y, que en su día, justificaron un aumento considerable de los recursos comunitarios destinados a la política regional², no son infundados. Los procesos de integración económica, en tanto que reducen las barreras al comercio y a las inversiones, generan incentivos para que las empresas reestructuren y relocalicen su actividad con el objetivo de explotar al máximo las economías de escala y minimizar sus costes en el nuevo espacio económico. Por lo tanto, las empresas tienden a fabricar los productos más innovadores y tecnológicos, que requieren mano de obra cualificada e inversión en I+D en países que disponen de recursos humanos y materiales adecuados³. Mientras que las actividades de producción básicas, normalmente más intensivas en mano de obra poco cualificada y en las que el precio es un factor de competitividad determinante, las localizan en regiones de la periferia de salarios bajos.

Efectivamente, numerosos estudios empíricos muestran que en las últimas décadas ha aumentado la especialización de los Estados miembros y de las regiones en función de sus ventajas comparativas y, lo más importante, detectan una fuerte especialización entre centro y periferia en distintos segmentos de calidad⁴. La especialización de los sectores productivos, ya sea de carácter interindustrial (en determinados productos) o intraindustrial (en determinados segmentos de calidad), tiene importantes implicaciones para el bienestar de países y regiones. Las actividades más intensivas en tecnología y más innovadoras introducen nuevos productos y modifican las características de los existentes, crean nueva demanda y presentan un crecimiento sensiblemente superior a la media de la industria⁵. Además, en tanto que la competitividad de los productos más

² El peso de la política regional en el total de gastos del presupuesto de la UE aumentó del 17% en 1988 al 38% en 1999. Si bien en términos del PIB de la UE, los recursos destinados al objetivo de la cohesión siguieron siendo muy reducidos (0,45% del PIB aproximadamente desde 1999).

³ Actualmente, aproximadamente el 90% de la I+D mundial desarrollada en los países de la OCDE se concentra en siete países, los EUA concentran el 40% (ONUUDI: 2002).

⁴ Vease en este sentido Amiti (1999), Brülhart (2001), Aiginger y Davis (2000) o Midelfart-Knarvik et altris (2000), todos estos estudios detectan un aumento de la especialización de los Estados miembros de tipo interindustrial. Por otro lado, Fontagné, Freudenberg y Péridy (1997), Díaz Mora (2000) y Aiginger (2001) detectan una clara especialización centro-periferia de carácter intraindustrial, es decir, los Estados del centro están especializados en productos de calidad/precio alto, mientras que los de la periferia (concretamente, España, Portugal, Grecia y, en menor medida, Italia) están especializados en productos de calidad/precio bajo.

⁵ Entre 1980 y 1997, en 78 países que representan el 95% de la producción mundial, la producción de las industrias de alta tecnología creció a una media del 5,9% en frente al 2,7% de las otras actividades manufactureras (ONUUDI: 2002). Asimismo entre 1985 y 2000, la tasa de crecimiento media anual de las exportaciones mundiales de manufacturas TIC fue del 15,4% frente al 8,17% de la industria

innovadores no se basa en el precio sino en sus características diferenciadas, las mejoras salariales no tienen porqué mermar la competitividad de las empresas especializadas en este tipo de productos.

Si bien entre 1980 y el 2000 se ha producido un cierto proceso de convergencia en la renta por habitante de los Estados miembros, gracias al crecimiento superior a la media comunitaria de los países menos prósperos, en el mismo período han aumentado las disparidades regionales. Se ha reforzado el modelo centro-periferia, donde las regiones más prósperas crecen más que las más atrasadas, especialmente dentro de los Estados miembros pero también en la UE en su conjunto, tal y como se señala en el segundo informe de etapa sobre la cohesión de la Comisión Europea (2003).

3. Determinantes del crecimiento económico en el conjunto de la UE

En el contexto de la economía global del conocimiento, en el que la competitividad de regiones y países depende de su especialización en industrias tecnológicas e innovadores, que requieren mano de obra cualificada⁶, los informes de la Comisión Europea suelen destacar los factores siguientes como responsables de las bajas tasas de crecimiento de la UE en comparación con las de los EE UU⁷:

- Los EE UU invierten más en I+D que la UE.⁸
- El sistema de educación de los EE UU ha sabido hacer frente a la reorientación de la demanda de trabajo hacia perfiles más cualificados de forma más efectiva

manufacturera y el 13,2% de las manufacturas de alta tecnología, su peso en las exportaciones totales aumentó del 5,3% al 14% (UNCTAD:2001).

⁶ La economía del conocimiento se caracteriza por la utilización y la difusión a gran escala de las nuevas tecnologías de comunicación e información (TIC). Las TIC han permitido aumentar inmensurablemente las capacidades de producción, procesamiento, almacenamiento y comunicación de datos y de información, como también la coordinación de las actividades económicas a una escala geográfica más amplia. Paralelamente, los nuevos sistemas de innovación, basados en las TIC, están acelerando el ritmo de adopción de innovaciones en las actividades más intensivas en tecnología por encima de la media de la industria. En los países industrializados casi tres cuartas partes de las actividades de I+D se concentran en las industrias de alta tecnología y de tecnología media-alta (ONUUDI: 2002).

⁷ Véanse especialmente los informes de competitividad de la Comisión Europea correspondientes a los años 1999 y 2003.

⁸ En 1999 la inversión en I+D en los EE UU era de un 2,6% del PIB, un tercio superior a la de la UE. Casi toda la diferencia puede atribuirse a la mayor inversión en I+D por parte de las empresas (un 1,8% en los EE UU frente al 1,2% en la UE). En la década de los noventa, el gasto público en I+D en la UE disminuyó del 0,91% al 0,73% del PIB. Esta reducción fue en gran parte motivada por los esfuerzos de los Estados miembros de sanear sus finanzas públicas para cumplir los criterios de convergencia y acceder a la moneda única.

que la UE. En el 2000, en la UE únicamente el 23,9% de la población en edad de trabajar tenía estudios universitarios, cuando en los EE UU la cifra era del 37,3%⁹.

- La poca flexibilidad de los mercados laborales europeos, comparada con la de los EE UU.
- Si bien el mercado interior ha mejorado el marco regulador de las empresas, aún quedan muchas barreras por eliminar, especialmente en el sector de los servicios. Unos mercados financieros menos eficientes y unos mercados de capital-riesgo menos desarrollados que en los EE UU serían la causa principal de que en Europa se creen menos empresas innovadoras.
- No existe una red de infraestructuras europea integrada y esto impide que las empresas puedan aprovechar todas las ventajas del mercado interior.

La *Iniciativa europea de crecimiento*, presentada por la Comisión en octubre de 2003, tiene como objetivo impulsar la inversión en infraestructuras transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y en I+D. Según las estimaciones de la Comisión Europea, un aumento de la inversión pública de un 1% del PIB podría suponer un aumento del PIB de entre el 0,6 y el 1%. El aumento de la inversión en I+D al 3% del PIB podría suponer un aumento del PIB del 0,5% y la creación de 400.000 puestos de trabajo adicionales cada año. Asimismo, la realización de los proyectos de redes transeuropeas podrían representar a largo plazo un aumento del PIB del 0,23%. Los recursos de que dispone la UE para participar en el coste de estos proyectos son muy limitados y, por lo tanto, los recursos tienen que provenir fundamentalmente de los Estados y de los inversores privados. Muy lejos de ello, los Estados miembros han reducido desde principios de los noventa las inversiones públicas, y la inversión en I+D¹⁰, primero en el marco de los criterios de convergencia para acceder al euro y, a partir de 1999 del Pacto de estabilidad y crecimiento, que obliga a los Estados a equilibrar sus saldos presupuestarios. Si como se reconoce, estas inversiones son esenciales para garantizar el crecimiento y la competitividad de la economía europea a

⁹ Si bien tiene que señalarse que el elevado porcentaje de trabajadores con estudios terciarios no puede atribuirse únicamente al éxito del sistema educativo norte-americano. En 1999 el 23% de los trabajadores ocupados en el ámbito de la ciencia y la tecnología en los EE UU era originario de otros países.

¹⁰ En el período 1990-2000, el peso del gasto en formación de capital fijo bruta sobre el PIB disminuyó del 2,9 al 2,3%. Como se ha visto en la nota 8, el gasto público en I+D disminuyó en el mismo período del 0,91 al 0,73% del PIB. La disciplina fiscal también ha afectado a las transferencias sociales, cuyo peso sobre el PIB disminuyó en este período del 17,1 al 16,2%.

largo plazo, no parece muy coherente que se impida a los Estados financiarlas mediante deuda. Además, es necesario tener en cuenta que los Estados más prósperos son los que disponen de más recursos para invertir en infraestructuras, en I+D e innovación y en capital humano, factores determinantes para la competitividad de las regiones en el marco de la economía global del conocimiento. Este hecho puede hacer aumentar aún más las disparidades regionales en los próximos años.

4. Determinantes de la cohesión en el marco de la UE

El proceso de convergencia de los Estados miembros menos prósperos con la media comunitaria de las últimas décadas ha sido posible, en gran medida, gracias a los fuertes flujos de inversión extranjera directa (IED), que han impulsado la modernización de parte de sus tejidos productivos y han permitido explotar de forma rápida y efectiva sus ventajas comparativas. No obstante, la competitividad del tejido industrial de un país no puede basarse únicamente en la IED. Por un lado, las multinacionales invierten en los países transfiriendo equipo y tecnologías de acuerdo con el capital humano y las capacidades existentes en el país, por lo tanto, para atraer inversiones de mayor valor añadido es necesario mejorar la cualificación del capital humano, la competitividad de los proveedores, las infraestructuras, etc. Por el otro, el nivel de capital humano determina la capacidad de absorción de las nuevas tecnologías y métodos de producción y, por lo tanto, de aprovechar las externalidades positivas asociadas a la IED¹¹. La estrategia de mantener la ventaja comparativa de bajos salarios para atraer IED no es viable a largo plazo o, mejor dicho, no es compatible con la mejora del bienestar de los trabajadores, puesto que la ventaja disminuye a medida que aumentan los salarios.

Junto a la IED, los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión de la UE también han contribuido al crecimiento de las regiones menos prósperas. Si bien su importancia en términos cuantitativos para el conjunto de la UE es muy reducida (aproximadamente el 0,45% del PIB), sus efectos en el crecimiento de determinadas regiones son importantes.

¹¹ Cowan i van de Paal (2000); Blömstrom y Kokko (2003) y Blomström, Globerman y Kokko (2000).

Así, durante la década de los noventa, el 68% de los fondos estructurales y de Cohesión se concentró en seis macroregiones (Grecia, España, Irlanda, Portugal, los seis *Länder* del este de Alemania y el *Mezzogiorno* italiano), que tuvieron un crecimiento medio anual del 3,3% comparado con el 1,9% del conjunto de la UE. Es destacable el caso de Irlanda, que durante la década de los noventa recibió transferencias netas del presupuesto de la UE de entorno al 4% de su PIB y que pasó de ser el segundo Estado más pobre a principios de los ochenta a ser el segundo Estado más próspero a partir del 2001¹². La única región que no creció por encima de la media comunitaria fue el *Mezzogiorno* italiano.

Por lo que respecta al caso español, desde principios de los ochenta se ha producido un proceso de convergencia con la media comunitaria de unos diez puntos porcentuales. En el período 1988-1999 las Comunidades Autónomas que experimentaron un mayor crecimiento fueron las que en 1988 tenían un PIB por habitante superior a la media española y que, por lo tanto, recibieron relativamente pocas ayudas de la UE (destaca especialmente el caso de Madrid, junto a los de Catalunya, Navarra y el País Vasco). En el otro extremo, las Comunidades Autónomas que recibieron más ayudas, las menos prósperas, mostraron una tasa de crecimiento media superior a la comunitaria (con las únicas excepciones de Asturias y de Ceuta y Melilla, que tuvieron un crecimiento negativo), aunque inferior a la media española. La convergencia de las regiones menos prósperas de España con la media comunitaria muy probablemente no habría sido posible sin los fondos regionales europeos. Según un estudio encargado por la Comisión Europea (Beutel: 2002), si en el año 2000 España no hubiera recibido los fondos estructurales de la UE en concepto de Objetivo 1 -- para el que son elegibles las regiones con una renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria -- habría crecido un 2,9% en vez del 4,1%. Ese mismo año el empleo de unas 288.000 personas dependía de las intervenciones de los fondos estructurales en el Objetivo 1.

¹² A principios de los ochenta, Irlanda tenía una renta por habitante un 35% inferior a la media de los Estados de la UE-15, únicamente Portugal, que accedió a la UE en 1986, tenía una renta menor (en unidades de poder adquisitivo). En el 2001 Irlanda, con una renta por habitante un 18% superior a la media comunitaria, pasó a ser el segundo Estado más próspero, únicamente por detrás de Luxemburgo. En el 2002, con una renta por habitante un 22% superior a la media, Irlanda seguía siendo beneficiaria neta del presupuesto comunitario, con unas transferencias netas equivalentes al 1,5% de su PNB. Cabe recordar aquí que España, con una renta por habitante un 16% inferior a la media comunitaria recibió ese mismo año unas transferencias netas equivalentes al 1,29% de su PNB.

La ampliación de la UE a diez países de la Europa Central y Oriental en mayo de 2004 aumentará considerablemente las disparidades regionales. Así, en el 2000, el cociente de la diferencia de renta por habitante entre el 10% de las regiones más prósperas y el 10% de las menos prósperas de la UE-15 era 2,6, para ese mismo año el cociente para la UE-25 sería de 4,4. Si en el año 2000 en la UE-15 había 48 regiones (68 millones de habitantes) con una renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria, en la UE-25 serían 67 regiones (116 millones de personas) y esto teniendo en cuenta que un gran número de regiones que en la UE-15 son Objetivo 1 dejan de serlo en la UE-25 a causa del efecto estadístico de disminución de la renta media¹³.

Sin embargo, en el marco de las perspectivas financieras para el período 2007-2013 y de la reforma de la política regional no se contempla reforzar la política de cohesión. Todo parece indicar que los recursos comunitarios destinados a esta política se mantendrán, como hasta ahora, ligeramente por debajo del 0,45% del PIB de la UE, lo que en la UE-25 supone una disminución considerable en términos de euros por habitante respecto a la situación en la UE-15.

Los recursos comunitarios destinados a la cohesión son desde todos los puntos de vista insuficientes para hacer frente a las fuertes disparidades regionales en la UE y para evitar que aumenten en los próximos años. Las numerosas propuestas para aumentar el crecimiento económico en el marco de la estrategia de Lisboa contrastan con la ausencia de propuestas en el ámbito de la cohesión. Se argumenta que una economía en crecimiento, competitiva y dinámica es una condición necesaria para financiar un cierto grado de cohesión de forma sostenible. Sin crecimiento no hay cohesión y esto justifica que todos los esfuerzos se centren en el crecimiento. En este sentido se pronuncia el *Informe Sapir*¹⁴, en el que se dice que la política regional de la UE y las políticas regionales y sociales de los Estados miembros frenan el crecimiento y la competitividad de la economía europea en tanto que obstaculizan los procesos de relocalización de la actividad productiva en función de las ventajas comparativas de países y regiones.

¹³ Con la ampliación el PIB de la UE aumentará un 5% mientras que la población lo hará en un 20%, con lo que la renta media por habitante disminuirá alrededor de un 14%.

¹⁴ Este informe fue encargado por el Presidente de la Comisión Europea a un grupo de expertos independientes, que tenían que presentar una estrategia para que la UE consiga el objetivo de Lisboa de convertirse en el 2010 en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, con más cohesión y más crecimiento.

Desde este punto de vista, las políticas regionales se ven como un obstáculo al proceso de integración y a la optimización de los recursos disponibles y, por lo tanto, al crecimiento. Efectivamente, la política regional comunitaria es fuertemente criticada desde las posiciones neoliberales, que son las que parecen dominar el debate sobre la política regional europea. Las ayudas estructurales obstaculizan la competencia, el desarrollo libre de las fuerzas de mercado y la movilidad de los factores de producción y, por lo tanto, desde la perspectiva puramente de eficiencia económica, son perjudiciales. Según este discurso neoliberal, los esfuerzos para mantener la convergencia tienen que centrarse en las reformas estructurales, de liberalización y flexibilización de los mercados y de estabilidad macroeconómica, mucho más decisivas para propiciar una convergencia real entre las regiones.

5. Hacia una UE con menos cohesión ¿y más crecimiento?

La productividad de las empresas depende, en gran medida, de las características de su entorno y, por lo tanto, la integración favorece la localización de la actividad económica en las regiones más productivas. Entre los factores clave que determinan la productividad de las regiones de la UE y su capacidad de crecimiento destacan el esfuerzo en I+D, la cualificación del capital humano, la especialización en empresas tecnológicas, la proximidad física a grandes mercados, la capacidad de establecer redes de cooperación estables y el hecho de disponer de una infraestructura moderna de transportes y comunicaciones¹⁵.

La estrategia de impulsar el crecimiento de las regiones capaces de generar, por sus características estructurales, un mayor crecimiento, en otras palabras, de generar polos de crecimiento en aquellas regiones donde se concentran las industrias estratégicas, la mano de obra cualificada, las infraestructuras y los recursos institucionales, podría aumentar la productividad y el crecimiento de la economía europea. Pero esta estrategia, aumentaría los desequilibrios territoriales y sociales y, por lo tanto, sería difícilmente sostenible en el marco de una UE sin un presupuesto centralizado de una cierta entidad. Además, esta estrategia podría tener a largo plazo efectos muy negativos en el

¹⁵ Para un estudio sobre los determinantes de la productividad de las regiones de la UE véase el Informe de competitividad de la Comisión Europea del 2003.

crecimiento. Por un lado, la paz social es un elemento clave para promover las inversiones productivas y, por el otro, en la medida en que esta estrategia afecte negativamente el potencial productivo de las regiones menos prósperas y reduzca su capacidad para explotar sus ventajas comparativas, puede disminuir el potencial productivo de la UE.

En el debate actual no se tiene en cuenta que, tal y como muestra la experiencia, en la medida en que los fondos regionales comunitarios se inviertan en mejorar el potencial productivo de las regiones beneficiarias, pueden tener un papel relevante en crear una base productiva más amplia que permita un mayor crecimiento del conjunto de la UE. En la misma línea, a menudo se olvida que el dinero invertido en las regiones menos prósperas no beneficia únicamente a estas regiones sino que también contribuye a expandir el mercado de bienes y servicios de las regiones más prósperas. Los signos de las balanzas comerciales de los Estados miembros son bastante ilustrativas en este sentido¹⁶.

6. Mayor crecimiento ¿para quién?

Como hemos visto, las propuestas de la UE para mejorar la competitividad y el crecimiento de la economía europea se centran en la eliminación de las barreras que todavía persisten en el mercado interior y en pedir a los Estados miembros y a las empresas e inversores que financien la creación de una red de infraestructuras transeuropeas y que inviertan más en I+D y en la formación del capital humano. Los limitados recursos de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión se concentrarán en su mayor parte en los nuevos Estados miembros, especialmente en la modernización de las infraestructuras y de las instituciones.

En este contexto, los beneficios y los costes de la ampliación y la profundización del mercado interior europeo se distribuyen de forma desigual entre las regiones y las empresas europeas.

¹⁶ De hecho los tres Estados miembros menos prósperos son los únicos que persistentemente presentan balanzas comerciales de signo claramente negativo (con la excepción de Luxemburgo). En el año 2002 el déficit de la balanza comercial en porcentaje del PIB era del 5,4% en España, el 7,9% en Portugal y el 14,2% en Grecia, cuando el conjunto de la UE mostraba un superávit del 1,6% del PIB.

Por un lado, las regiones que realizan un mayor esfuerzo en I+D, con mano de obra más cualificada y especializadas en industrias tecnológicas, situadas en su mayor parte en los Estados más prósperos de la UE-15, son las que están mejor posicionadas para atraer las actividades de mayor valor añadido, en las que los costes laborales no son un factor determinante de la competitividad.

Por otro lado, las regiones de la UE-15 con un esfuerzo bajo en I+D, mano de obra poco cualificada, cuya competitividad se basa en gran parte en el coste de la mano de obra y, en muchos casos, con una fuerte presencia de empresas multinacionales, pueden ser las que soporten la mayor parte de los costes de ajuste relacionados con la ampliación y la profundización del mercado interior. En la UE ampliada estas regiones no serán competitivas en términos de costes ni lo suficientemente atractivas en términos de tecnología y nivel de cualificación y, por lo tanto, son las que estarían más expuestas a los procesos de deslocalización. Aquí es necesario apuntar que, en el marco de la UE, los Estados miembros no tienen instrumento alguno para hacer frente a corto plazo a los procesos de deslocalización de la actividad productiva. Las soluciones a largo plazo pasan necesariamente por mejorar su estoc de conocimiento, impulsando la inversión en I+D y en innovación y en formación del capital humano, así como el desarrollo de un tejido industrial propio.

Finalmente, los nuevos Estados miembros -- aunque no todas sus regiones¹⁷ -- continuarán en los próximos años con su proceso de convergencia hacia la media europea, posibilitado, en gran parte, por los abundantes flujos de IED que, en los últimos años, les han permitido explotar de forma rápida y eficiente sus ventajas comparativas modernizando su tejido productivo y aumentando su productividad¹⁸. Así, en el 2000, el estoc de capital de IED en la mayoría de los nuevos Estados miembros era superior al 20% del PIB, superando el 50% en Estonia y el 35% en la República Checa.

¹⁷ Como señalan los Informes de la Comisión, la estructura regional de los nuevos Estados miembros se caracteriza por: una acusada disparidad centro-periferia; un elevado número de regiones predominantemente agrícolas; una clara línea divisoria oeste-este, donde las regiones más occidentales se han beneficiado de su proximidad a la UE, mientras que las regiones más orientales sufren problemas estructurales muy graves; e importantes problemas de reestructuración en antiguas zonas industriales donde predominaba la industria pesada.

¹⁸ Si bien es necesario apuntar que el aumento de la productividad en el sector manufacturero en la década de los noventa se explica, en gran parte, por la disminución del empleo, tal y como puede verse en Landesmann (2003).

Con la excepción de los países bálticos, la industria concentraba entre el 30 y el 47% de la IED (Landesmann: 2003). El espectacular aumento de las exportaciones de estos países hubiera sido inimaginable sin la presencia de las multinacionales, que en 1998 concentraban el 85% de las exportaciones manufactureras de Hungría, el 52% en Polonia o el 47% en la República Checa (Naciones Unidas: 2003)¹⁹.

No obstante, el proceso de convergencia de los nuevos Estados miembros con los más prósperos de la UE tiene un límite si no se sustenta en un aumento del esfuerzo en I+D y en una mejora de las infraestructuras, de las instituciones y del capital humano, lo que requiere más gasto público, algo difícilmente compatible en el marco de los criterios de convergencia para acceder al euro y del Pacto de estabilidad y crecimiento, que definen límites muy estrictos para el endeudamiento. Además, se ha de tener en cuenta que estos países tienen unas tasas de paro sensiblemente superiores a los de la UE-15 (un 14,5% frente a un 7,2% en el 2002) y que en los próximos años muy probablemente se destruirán numerosos puestos de trabajo en la agricultura, sector que todavía concentra aproximadamente el 13% de la población ocupada (frente al 4,3% de la UE-15).

Por lo que se refiere a las empresas, las mejor situadas para beneficiarse de un mercado con más de 400 millones de consumidores son las que tienen una cierta dimensión, particularmente las multinacionales. Efectivamente, el proceso europeo de integración económica ha impulsado a numerosas empresas multinacionales a relocalizar al menos parte de sus procesos productivos para aprovechar los menores costes laborales de los nuevos Estados miembros. Las decisiones de deslocalización de las empresas multinacionales no vienen determinadas por si sus filiales tienen beneficios o pérdidas, sino por la posibilidad de aumentar los beneficios. En España hemos visto recientemente algunos casos de deslocalización de filiales de multinacionales hacia los países de la Europa Central y Oriental, que han afectado especialmente a Catalunya, que concentra alrededor del 30% de la actividad manufacturera de España y donde más de la mitad de la producción está en manos de multinacionales (Solà, Miralles y Rodríguez: 2001).

¹⁹ Entre 1995 y 2002 las exportaciones manufactureras de los nuevos Estados miembros a la UE-15 aumentaron en más de un 170%, destacando Estonia, Hungría y la República Checa con cifras de aproximadamente un 200%. El análisis de los flujos comerciales de estos países con la UE-15 refleja una mejora substancial de la calidad de sus exportaciones y de su especialización en industrias tecnológicas e intensivas en mano de obra cualificada. (Lladós y Fernández: 2003).

7. Consideraciones finales

La política de cohesión comunitaria tendría que jugar un papel muy importante como catalizadora de las inversiones para mejorar la productividad de las regiones periféricas y menos productivas, especialmente mediante el desarrollo de infraestructuras básicas y la mejora de las cualificaciones del capital humano y de la difusión del progreso tecnológico. Los recursos del presupuesto de la UE destinados a la cohesión son del todo insuficientes para impedir que aumenten las disparidades regionales. No obstante, en el debate actual, centrado en las perspectivas financieras para el período 2007-2013, no se contempla la posibilidad de reforzar la política de cohesión. Al contrario, los países contribuidores netos al presupuesto de la UE piden recortar los gastos del presupuesto comunitario, estableciendo el límite en el 1% del PNB de la UE.

El objetivo de esta comunicación era triple, por un lado, poner de manifiesto que la cohesión, a pesar de ocupar siempre un lugar privilegiado en las declaraciones de objetivos de la UE, no es una prioridad en la agenda de los políticos europeos. Por el otro, identificar las debilidades de los argumentos dominantes en el debate europeo de que lo prioritario es impulsar el crecimiento de la UE y que después la cohesión ya vendrá por sí sola. Finalmente, poner de relieve que el argumento de que inevitablemente se tiene que renunciar a aumentar, o incluso mantener, la cohesión para conseguir un mayor bienestar de la población no tiene un fundamento sólido. En este sentido es necesario proponer alternativas a la estrategia actual de la UE, que puede tener unos costes en términos de desequilibrios sociales y territoriales muy elevados.

El primer paso hacia una UE en la que la cohesión sea un objetivo prioritario requiere superar la visión de que esta política es una limosna de los Estados más prósperos a los menos prósperos. El planteamiento tendría que ser otro muy distinto: el mercado interior conlleva un conjunto de beneficios que se reparten de forma muy desigual tanto social como territorialmente, la política de cohesión de la UE tendría que tener como objetivo invertir parte de estos beneficios en mejorar la productividad y el crecimiento de las regiones menos prósperas para que puedan participar de los beneficios asociados al mercado interior. La financiación de la política regional comunitaria con recursos que

no puedan atribuirse a los Estados tendría que ayudar a superar el debate en términos de Estados contribuidores y Estados beneficiarios de esta política y permitir avanzar hacia una UE con más cohesión y más crecimiento.

8. Referencias bibliográficas

Aiginger, K. (2001): "Europe's position in quality competition", Comisión Europea, *Enterprise Papers* núm. 4.

Aiginger, K. y Davis, S.W. (2000): "Industrial specialisation and geographic concentration: two sides of the same coin? Not for the European Union", Universidad de Linz, *working paper*, núm. 23/2000.

Amiti M. (1999): "Specialisation patterns in Europe", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 135.

Beutel, J. (2002): "The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006". *Final report to the Directorate-General for Regional Policies*, Comisión Europea.

Blomström, M, Globerman, S. i Kokko, A. (2000): "The determinants of host country spillovers from foreign direct investment". *CEPR Discussion Paper Series*, núm. 2350.

Blomström, M. i Kokko A. (2003): "Human capital and inward FDI". *CEPR Discussion Paper Series*, núm. 3762.

Brühlhart (2001): "Evolving geographical specialisation of European manufacturing industries". *Weltwirtschaftliches Archiv*, núm. 137 (2).

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

Comisión Europea (2003): *Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social*. Comisión Europea.

Comisión Europea (2003): *European Competitiveness Report 2003*. Comisión Europea.

Comisión Europea (2003): *Una iniciativa de crecimiento para la UE mediante la inversión en las redes transeuropeas y en el conocimiento* (COM(2003) 579 final). Comisión Europea.

Cowan, R. y van de Paal, G. (2000): *Innovation policy in a knowledge-based economy*. Comisión Europea.

Díaz Mora (2000): "Comparative advantage and intra-industry trade: a panel data analysis for the European Union". Mimeo, Universidad de Castilla la Mancha.

Fontagné, Freudenberg y Péridy (1997): "Trade patterns inside the Single Market", *CEP II working paper*, núm. 97-07.

Landesmann, M. (2003): "Structural features of economic integration in an Enlarged Europe: patterns of catching-up and industrial specialisation". Comisión Europea, *European Economy Economic Papers*, núm. 181.

Lladós, J. y Fernández, T. (2003): “La industria catalana a Europa en el context de l’ampliació”. *Nota d’Economia* (próxima publicació).

Martín, C.; Herce, J.A.; Sosvilla-Rivero, S. y Velázquez, F.J. (2002): *L’ampliació de la Unió Europea: efectes sobre l’economia espanyola*. Col·lecció d’estudis econòmics, Servei d’estudis de La Caixa, Barcelona.

Martín, C.; Velázquez, J. F. y Funck, B. (2001): “European Integration and Income Convergence. Lessons for Central and Eastern European Countries”, *World Bank Technical Paper* nº 514.

O’Mahony, M. y Van Ark, B. (ed.): *EU productivity and competitiveness: an industry perspective*. Comisión Europea.

ONUUDI (2002): *Informe sobre el desarrollo industrial correspondiente a 2002/2003, competir mediante la innovación y el aprendizaje*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Viena.

Sapir, A. (dir.) (2003): *An Agenda for a growing Europe*. Comisión Europea.

Solà, J., Miralles, P. y Rodríguez, G. (2001): “Estratègies industrials de les multinacionals estrangeres a Catalunya”. Generalitat de Catalunya, Departament d’Indústria, Comerç i Turisme, *Papers d’Economia* núm. 15.

UNCTAD (2001): *Informe sobre las inversiones en el mundo 2001: Fomentar las vinculaciones*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra.

UNCTAD (2002): *World Investment Report 2002: Transnational corporations and export competitiveness*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra.