

Els Opuscles del CREI

nº **8**

Mayo 2001

**¿Contribuyen las
políticas de la
Unión Europea a
estimular el
crecimiento y a
reducir las
desigualdades
regionales?**

Fabio Canova



CENTRE DE RECERCA
EN ECONOMIA INTERNACIONAL
GENERALITAT DE CATALUNYA
I UNIVERSITAT POMPEU FABRA

El Centre de Recerca en Economia Internacional (CREI) es un centro de investigación constituido como consorcio integrado por la Universitat Pompeu Fabra y la Generalitat de Catalunya. Su sede está en el campus de la Universitat Pompeu Fabra, en Barcelona.

El CREI se constituyó el mes de noviembre de 1993. Fue el resultado de la combinación de dos impulsos: por un lado, de la evolución actual de la economía internacional y europea, que ha planteado nuevos retos y ha creado un entorno completamente inédito para regiones económicamente dinámicas como, por ejemplo, Catalunya; y, en segundo lugar, de los últimos desarrollos en teoría económica, que han revitalizado campos hasta ahora muy segmentados como la economía internacional, la economía regional, la teoría del equilibrio general, la teoría de los juegos de estrategia, la teoría del crecimiento, la economía del desarrollo, la macroeconomía de las economías abiertas o las finanzas internacionales.

Els Opuscles del Crei *pretenden ser los instrumentos de difusión de la investigación del CREI en el ámbito no académico. Cada Opuscle recoge, para un público general, las conclusiones y observaciones de trabajos publicados, o en vías de publicación, en las revistas especializadas. Se hace constar que las opiniones expresadas en Els Opuscles del CREI son responsabilidad de sus autores.*

La realización de este Opuscle y de la investigación de base que lo sustenta ha sido posible gracias a la colaboración del BBVA.

*Editado por: CREI
Universitat Pompeu Fabra.
Ramon Trias Fargas, 25-27 08005 Barcelona
Tel. 93 542 24 98
© CREI, 2001
© de esta edición: Fabio Canova
ISSN: 1137 - 7828
Traducción del inglés: Oriol Carbonell
Diseño: Fons Gràfic
Impresión: Masanas Gràfiques
Depósito legal: B-22357-2001*

¿Contribuyen las políticas de la Unión Europea a estimular el crecimiento y a reducir las desigualdades regionales?

Fabio Canova

1. Introducción

De acuerdo con los datos del Eurostat publicados en Febrero de 2000 correspondientes al periodo 1995-1997, y teniendo en cuenta el estándar de poder adquisitivo, se constata que Londres ciudad fue la región más rica de Europa, con un PIB per cápita del 229 por ciento de la media de la UE15, seguida de Hamburgo, con un 198 por ciento. En el extremo opuesto, Ipeiros, en Grecia, fue la menos próspera, con un PIB per cápita del 43 por ciento de la media de la UE15. Cerca de un cuarto de las regiones europeas tuvieron una renta per cápita por debajo del 75 por ciento de la media de la UE15, mientras que cerca de un quinto tuvieron una renta per cápita por encima del 120 por ciento de la misma referencia. Estas diferencias son importantes. En efecto, las desigualdades de la renta entre regiones en la UE son el doble de las mismas desigualdades en los EEUU, tanto si se utiliza la

desviación estándar de la renta per cápita regional como el cociente entre el primer decil y el último correspondiente al conjunto de las regiones (estados en el caso de los EEUU).

La importancia y la persistencia de las desigualdades de la renta entre regiones europeas han suscitado interés recientemente. Es muy probable que los futuros miembros de la UE tengan una renta per cápita muy por debajo de la media actual de la UE. Por eso es importante conocer cómo la integración económica en la UE afectará el rendimiento económico de los nuevos miembros. Una cuestión predomina: si se eliminan las barreras al comercio y se adoptan políticas comerciales, industriales, fiscales y monetarias comunes, ¿se estimula el crecimiento económico y la convergencia? ¿Mantienen estas políticas las diferencias entre miembros o las hacen más grandes? En otros términos: ¿el aumento del número de miembros de la UE conllevará un nuevo incremento de los subsidios que las regiones ricas transfieren a las pobres?

La experiencia posterior a 1973 indica que cada nueva incorporación a la UE ha ido acompañada de un incremento de recursos públicos destinados a políticas regionales y a transferencias; una vez aprobadas, es difícil corregirlas, incluso cuando la motivación inicial desaparece (véase, por ejemplo, el Fondo de Cohesión). Si las nuevas incorporaciones no se acompañan de una reducción rápida de las diferencias de renta, las políticas actuales de la UE impondrán una carga fiscal notable a los miembros ricos, ya que éstos tendrán que aportar recursos a un conjunto mayor de países menos desarrollados; por otro lado, si el volumen de transferencias no aumenta de forma desproporcionada, los actuales miembros más pobres de la UE15 tendrán que soportar una reducción importante de las ayudas recibidas.

Los recursos financieros involucrados son considerables. El Fondo de Cohesión Europeo, por ejemplo, tuvo una dotación de 0,17 billones de ECUs en el periodo 1994-1999, lo que representa un tercio del presupuesto total de la UE. En el periodo 2000-2006, los recursos asignados al Fondo de Cohesión, 0,213 billones de Euros, casi igualan los recursos destinados a políticas agrícolas. Estos datos son relevantes porque las transferencias del Fondo de Cohesión son casi siempre subsidios netos para los miembros receptores y porque las políticas regionales de la UE justifican a menudo políticas similares en el ámbito nacional en países con un número considerable de regiones menos desarrolladas, como por ejemplo Italia, España y Alemania después de la reunificación. En resumen, las políticas regionales de la UE y las políticas nacionales transfieren porciones significativas del producto de la UE de una región a otra. ¿Se pueden justificar estas transferencias desde el punto de vista de la eficiencia económica? ¿Deberían cesar o continuar? ¿Deberían incrementarse?

Estas cuestiones se pueden enfocar de tres modos. En primer lugar, nos podemos preguntar si la teoría económica y la evidencia de la que disponemos apoyan la idea de que las regiones pobres permanecerán pobres para siempre en ausencia de transferencias. En segundo lugar, nos podemos preguntar si el modelo económico en el que se basan las políticas regionales de la UE es apropiado y si los principios generales en los que se sustenta este modelo se pueden justificar con argumentos científicos convincentes. Finalmente, también nos puede interesar saber si las políticas de la UE son efectivas dadas las pretensiones que motivan su diseño.

El presente opúsculo pretende analizar estas cuestiones. La sección siguiente resume el punto de vista académico referente a la convergencia y

enumera una serie de factores que pueden afectar el proceso. La sección 3 describe la opinión de la Comunidad Europea y las medidas utilizadas para promover la convergencia. La sección 4 examina la evidencia empírica existente en materia de convergencia en la UE y la sección 5 presenta las implicaciones de los resultados referentes a políticas actuales y futuras.

2. Convergencia regional: puntos de vista académicos

El impacto del comercio libre entre regiones a distintos niveles de desarrollo económico sobre su crecimiento depende de los supuestos que se hagan sobre la “máquina del crecimiento”. En la literatura económica podemos identificar dos hipótesis antagónicas. La hipótesis optimista afirma que, en presencia de comercio libre y de mercados que operan a un nivel de competencia aceptable, las mejoras tecnológicas conllevan convergencia económica. La visión pesimista sostiene que la esencia de las tecnologías modernas es tal que las fuerzas del mercado, cuando actúan por sí mismas, llevan inevitablemente a la desigualdad y a la divergencia. Ambas teorías limitan el análisis de los procesos de convergencia o divergencia a regiones relativamente similares, por lo menos en cuanto a la composición de los recursos naturales y de la población, la situación y estructura geográficas, el clima, el acceso a recursos naturales y el régimen político.

La Comisión Europea ha elegido unidades regionales específicas (NUTS, o, del inglés, “Nomenclature of Statistical Territorial Units”, niveles 2 y 3) que determinan el nivel geográfico de referencia para la medición de la persistencia o la desaparición de desigualdades inaceptables. Esta elección parece poco afortunada por dos motivos.

En primer lugar, es difícil justificar que las regiones NUTS3 sean áreas económicas independientes, dado que casi ninguna de estas regiones tiene una dotación de factores “razonablemente importante y heterogénea”. En segundo lugar, algunas regiones NUTS2 son extensas y poseen una amplia dotación de factores productivos (por ejemplo, Andalucía y las dos Castillas en España, Aquitaine, Midi-Pyrenees, o el Bassin Parisien en Francia y Lombardia y Sicilia en Italia, con poblaciones de 7 a 11 millones de habitantes), mientras que otras regiones NUTS2 son extremadamente pequeñas y tienen recursos muy limitados (Molise y Valle d'Aosta en Italia, La Rioja y Cantabria en España y Ionia Nisia y Voreio Aigaio en Grecia, con poblaciones de 100 a 200 mil habitantes). Esperar que unidades con capacidades tan diversas tengan trayectorias de crecimiento similares contradice, aparte de la teoría económica, el sentido común.

2.1. Teorías de convergencia

En el modelo unisectorial de crecimiento neoclásico con cambio tecnológico exógeno (un modelo altamente simplificado), los cocientes capital/trabajo acaban siendo idénticos entre regiones y la tasa de crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) es uniforme y determina el proceso de crecimiento en todas partes. La mayor parte de otros modelos de crecimiento sostenido predicen, como mucho, convergencia en tasas de crecimiento, y, sólo en circunstancias muy especiales, convergencia en niveles.

Conforme con esto, la versión **fuerte** de la hipótesis de convergencia, basada en una versión del modelo clásico de crecimiento de Solow y Swan, dice que, tarde o temprano, el nivel de bienestar será uniforme en todas partes, independientemente de las condiciones iniciales y de los detalles de las políticas nacionales monetarias y

fiscales, siempre que la difusión y la adopción de innovaciones tecnológicas no estén restringidas. En trabajos aplicados, el modelo básico se enriquece para considerar los posibles efectos de los niveles de capital humano, de la disponibilidad de la tierra, de los recursos naturales, de los bienes públicos y de la estabilidad política sobre el proceso de crecimiento económico. Este modelo resalta la velocidad de convergencia e intenta determinar qué variables, aparte del capital y del trabajo, explican el mecanismo de convergencia. Dos de las aplicaciones más citadas de este enfoque, Barro y Sala-i-Martin [1992] y Mankiw, Romer y Weil [1992], defienden que existe evidencia de convergencia en niveles de renta per cápita a una tasa aproximada del 2 por ciento anual. Las naciones y regiones europeas no son una excepción. Barro y Sala-i-Martin [1991] no disponen de datos de la mayor parte de los miembros más recientes ni de los actuales receptores de los Fondos de Cohesión (Grecia, Irlanda, Portugal y España). Sin embargo, interpretan que la evidencia confirma la hipótesis de convergencia entre países y entre las regiones de cada país.

La versión **débil** de la hipótesis de convergencia también considera que la adopción de innovaciones tecnológicas es el aspecto determinante del crecimiento económico, pero reconoce que el proceso de adopción se puede ver turbado o interrumpido si las condiciones políticas e institucionales no son adecuadas. Bajo este enfoque, lograr cocientes capital/trabajo similares o niveles de capital humano comunes no es condición necesaria ni suficiente para la convergencia en niveles de renta. La adopción de las técnicas de producción más eficientes y, por tanto, la convergencia de la Productividad Total de los Factores dentro de cada industria en el conjunto de los países, se puede obtener sólo si se permite que las fuerzas de la competencia de mercados gene-

ren los incentivos necesarios para que los mecanismos de ventaja comparativa y de imitación actúen. Cuando las dotaciones de factores inmóviles son similares entre regiones, el comercio libre y la competencia implican la convergencia de la productividad del trabajo y de la renta per cápita (véase, por ejemplo, Boldrin y Levine [1997] y Parente y Prescott [2000]). Según estas teorías, las diferencias de stock agregado de capital físico y humano sólo pueden explicar parcialmente las diferencias observadas en la renta y en la productividad del trabajo. El elemento decisivo es la asignación eficiente de los factores productivos.

Este punto de vista es relevante para el caso de Europa. El conocimiento científico del ciudadano medio del sur de Europa no es muy distinto del conocimiento del ciudadano medio en Hamburgo o en los Países Bajos. Sin embargo, la productividad total de los factores correspondiente al último es tres veces la del primero¹. Las explicaciones tradicionales de estas diferencias se refieren al stock de capital público y a las infraestructuras o, alternativamente, a algunas modalidades de activos sociales intangibles o de capital humano presentes en una región pero no en otra (véase, por ejemplo, Putnam et al. [1993]). Sorprendentemente, estas diferencias no parecen desempeñar un papel importante.

El comercio libre de bienes y, especialmente, el libre movimiento de factores productivos son condiciones indispensables para la obtención de convergencia en estos modelos. Esto es así por dos motivos. Los rendimientos decrecientes a escala se explotan fácilmente sólo si los factores se pueden desplazar desde los lugares donde son relativamente abundantes hasta las regiones donde son relativamente escasos. Además, la adopción de técnicas de producción nuevas y más eficientes conlleva a menudo la introducción

de bienes de capital diferentes o una organización de la producción distinta. La presencia de diferencias artificiales en los precios relativos puede reducir o eliminar completamente los incentivos a adoptar las técnicas más eficientes, y esto permite la existencia de enclaves con una productividad de los factores baja.

Estos modelos predicen, por tanto, que una reducción de las barreras al comercio y una mejora de la integración comercial tendrían que provocar un aumento de la productividad de los factores y de los niveles de renta de *todos* los participantes. Después de la integración comercial, las tasas de crecimiento serán más altas cuanto menores sean las transferencias destinadas a reducir la movilidad de los factores y/o a preservar las diferencias de precios relativos no atribuibles a diferencias de productividad o de coste marginal.

2.2. Teorías de divergencia

Las teorías de divergencia se basan en modelos que predicen que, en condiciones de competencia en los mercados, la convergencia no puede producirse de modo espontáneo. Denominaremos esta tesis hipótesis **fuerte** de no-convergencia. Los costes fijos elevados, los rendimientos crecientes y las externalidades son el motor del progreso económico, mientras que las ventajas comparativas y la imitación competitiva son elementos secundarios. Esta rama de la literatura económica se inicia con los primeros trabajos de la teoría del crecimiento económico, que inspiraron las políticas de desarrollo de los años cincuenta y sesenta (teorías de impulso, mercado laboral dual, trampas de pobreza inducidas por la demanda). Contribuciones recientes, como las de Krugman y Venables [1995], Romer [1986, 1990], y Grossman y Helpman [1991, 1994] han resucitado este enfoque.

Si los rendimientos crecientes se pueden concretar en el ámbito regional, un aumento del grado de apertura comercial tenderá a concentrar los factores más productivos en regiones avanzadas, donde los rendimientos son mayores, dejando atrás las áreas menos favorecidas.

Diversas tendencias de la “nueva teoría económica” han enfatizado diferentes procesos de generación de rendimientos crecientes y de efectos de aglomeración. La idea de este enfoque es que los costes fijos en el ámbito de empresa son relevantes y que, con curvas de costes decrecientes a largo plazo, “el ganador se lo lleva todo”. En casos particulares de esta línea de investigación se identifican los costes fijos con la generación de innovaciones (actividades de I+D, externalidades procedentes de la inversión en capital humano) o con la acumulación de stocks mínimos de capital físico y/o infraestructuras públicas, necesarios para que la inversión privada y el esfuerzo laboral puedan producir la rentabilidad mínima que el mercado requiere.

Una visión alternativa, aunque similar, argumenta que la industrialización y el crecimiento económico sostenido pueden estancarse porque los agentes individuales son incapaces de coordinar sus decisiones de inversión. La presencia de efectos externos positivos de un proyecto de inversión sobre otro o un cierto requerimiento mínimo de recursos invertidos pueden ser la causa de que proyectos individuales no sean rentables cuando se llevan a cabo aisladamente. Sólo si el número de proyectos implementados simultáneamente supera un mínimo, la rentabilidad será suficientemente elevada para justificar la asignación de capital productivo a la empresa. Esto explica la política activa de subsidios y de ayudas financieras a empresas situadas en regiones pobres, si el crecimiento económico sostenido en dichas regiones es el objetivo político.

Mientras que la versión fuerte de la hipótesis de no-convergencia implica que la igualdad de la renta y de los niveles de inputs es una condición necesaria para la igualdad de las tasas de crecimiento, la versión **débil** de la hipótesis de no-convergencia sostiene que es necesario un cierto nivel de externalidades para que el proceso de crecimiento económico sea autosostenido. En este caso, las trampas de pobreza no se originan porque el cociente entre la renta de la región pobre y la de la rica se encuentra por debajo de un determinado valor crítico, sino porque las regiones pobres no han conseguido superar el umbral adecuado en la dotación de capital humano y de infraestructuras públicas, en la actividad destinada a I+D y en la inversión financiera. Sin intervención política, las regiones formarán varios grupos, determinados por los límites superior e inferior de las dotaciones de factores estratégicos. La convergencia tenderá a manifestarse entre regiones de un mismo grupo y, a largo plazo, éstas crecerán o se estancarán juntas. Las desigualdades entre miembros de distintos grupos, en cambio, tenderán a persistir. Esta tesis ha motivado el desarrollo de una metodología estadística que ha sido aplicada a conjuntos de datos de regiones de todo el mundo y también al caso de las regiones europeas².

Cuando se habla de implicaciones políticas de los modelos de no-convergencia, cabe distinguir entre eficiencia económica global e igualdad económica inter-regional. Si el objetivo político es la eficiencia global, todos los modelos de la rama que estamos considerando recomiendan más concentración regional de la actividad económica. Obviamente, fijarse el objetivo de la eficiencia global requiere considerar a la UE15 como una sola unidad económica donde el capital y el trabajo tienen libertad de movimiento y asumir que la política pretende maximizar el bienestar del ciuda-

dano europeo medio. No está del todo claro que ésta sea la filosofía que inspira las políticas de la Comisión, aunque, ciertamente, aquélla se refleja en diversos documentos oficiales de dicho órgano.

Las cosas son distintas cuando las regiones se consideran como entidades económicas separadas donde el trabajo es un factor fijo. En este caso, se debe asignar una ponderación apropiada a la utilidad de los ciudadanos de cada región, o bien asumir que se pueden producir transferencias monetarias de compensación de una región a otra. Cuando ciudadanos de regiones distintas son tratados de forma distinta por el hecho de no poder o no querer moverse, sería razonable asignar la misma ponderación a cada uno de ellos. Ello significaría que la política pública tiene el objetivo de conseguir “niveles de igualdad en el consumo a largo plazo”. Si la tecnología agregada se caracteriza por la presencia de efectos externos y de rendimientos crecientes, dos soluciones son posibles. Si es posible hacer pagos compensatorios de suma fija, la política debería favorecer la aglomeración con el fin de maximizar el producto total, dado un gasto en recursos fijo, y redistribuir el producto entre regiones para igualar los márgenes apropiados.

Si no es posible hacer pagos de suma fija, se debería sacrificar la maximización del producto agregado para conseguir niveles aproximados de igualdad en el producto per cápita y en el consumo entre regiones. Esto requiere promover el crecimiento en las áreas más pobres y restringirlo en las más ricas. Favorecer el crecimiento en las regiones pobres reduce la eficiencia global pero puede aumentar el bienestar agregado *si la inmovilidad del trabajo se considera como un supuesto o un desiderátum*.

3. Convergencia regional: punto de vista de la UE

La movilidad de factores entre unidades económicas, junto con las políticas fiscales y monetarias comunes, tendría que producir rendimientos de la inversión uniformes. Por tanto, si la acumulación de capital (físico o humano) es el factor determinante del crecimiento económico, la igualdad de tasas de crecimiento debería manifestarse tarde o temprano. Junto con la movilidad de factores, la convergencia de las políticas monetarias y fiscales nacionales debería ser por tanto suficiente para la convergencia en tasas de crecimiento de la renta nacional. Si, en cambio, los rendimientos crecientes y las externalidades locales dominan, la consolidación de la integración económica, incluyendo la adopción de la moneda única, puede acabar favoreciendo más divergencias. En este caso, es necesario moderar la integración económica mediante intervenciones de compensación.

El punto de vista de la Comunidad Europea ha hecho un giro desde finales de los años cincuenta. Mientras que en los primeros documentos el comercio libre y la integración económica se consideraban prerequisites importantes para la convergencia, actualmente, la presunción básica es que una profunda integración económica puede favorecer a algunos participantes a expensas de los demás³. Evitar este resultado requiere consolidar la integración política y poner en práctica políticas regionales adecuadas.

El objetivo principal de las políticas regionales de la UE es lograr convergencia en renta y en la dotación (relativa) de factores con respecto a las unidades NUTS2 y NUTS3. Medidas de dispersión de la renta, la ocupación laboral, el nivel de educación, la actividad en I+D y la cantidad de infraestructuras públicas se utilizan actualmente para

estimar la eficacia de las políticas económicas regionales⁴. Los datos se consideran positivos cuando las tasas de crecimiento de los indicadores básicos de las regiones pobres son mayores que la media. Por ejemplo, el Primer Informe sobre la Cohesión (1996) cita como indicio de falta de convergencia el hecho de que la renta de Asturias cayera del 77% al 75% de la renta media comunitaria en el periodo 1983-93, o que la renta per cápita de Lisboa pasara del 81% al 96% de la media comunitaria mientras que la renta per cápita de una región vecina, El Alentejo, caía del 48% al 42% en el mismo periodo.

Si el objetivo es la convergencia en *niveles* de renta, es natural pensar que las justificaciones subyacentes a las políticas adoptadas enfatizan la incapacidad de los mercados para favorecer la convergencia económica. Esta hipótesis respalda la utilización de modelos teóricos de divergencia económica para la interpretación de datos y el diseño de políticas. Las regiones de la UE compiten entre ellas, y la necesidad de que las regiones más pobres sean más “competitivas” adquiere más relevancia con la introducción del Euro (Comisión Europea [1994b], p.14). Las áreas económicas sólo crecen si poseen una serie de características fundamentales que actualmente sólo tienen las regiones más avanzadas. Debido a la carencia de dichas características, las regiones menos favorecidas sufren una “incapacidad para participar en la competencia mundial”⁵. Otros documentos más recientes comparten este punto de vista, pero adoptan una noción menos extrema de “competitividad” y una visión ligeramente más optimista de la convergencia regional europea y del proceso global de crecimiento económico.

Para implementar políticas “de ajuste estructural”, la Comunidad se ha centrado en un número relativamente pequeño “de indicadores de desa-

rollo”: (i) oferta rica en infraestructuras (transporte, telecomunicaciones y riqueza hidráulica); (ii) fuerza laboral cualificada y niveles altos de escolarización; (iii) sistema financiero avanzado; (iv) nivel alto de actividad en I+D o en absorción de I+D. Según las teorías de no-convergencia, los factores indicados son la causa principal de los rendimientos crecientes y la divergencia económica. Más recientemente, una sólida preocupación por cuestiones ecológicas y ambientales ha afectado la asignación de los Fondos de Cohesión. En cualquier caso, la presencia de los factores mencionados se califica sistemáticamente de “primordial” para que el desarrollo económico se produzca y el sector privado invierta. Es improbable que el crecimiento económico sostenido arranque si la intervención pública no lo favorece.

La falta “de actividad local en I+D” se percibe como una causa fundamental del crecimiento lento de las regiones menos desarrolladas. Existe la creencia de que el gasto europeo en I+D está excesivamente concentrado en países grandes (Alemania, Francia, Reino Unido) y en áreas metropolitanas de grandes dimensiones. La percepción es que los empresarios de regiones menos desarrolladas son incapaces de apreciar o adquirir conocimiento tecnológico, por lo que se les debería proporcionar incentivos fiscales o de otra índole. Las políticas de los Estados miembros han sido criticadas con frecuencia porque, a fin de maximizar el producto nacional, tienden a concentrar transferencias en ciertas áreas y no persiguen una distribución regional equilibrada de los incentivos públicos en I+D⁶.

La segunda preocupación de la Comisión es la movilidad laboral, la migración inter-regional y la despoblación. Las ventajas económicas e incluso sociales de la movilidad de factores se destaca con frecuencia. Por otra parte, existen indicios de

que la inflexibilidad del mercado de trabajo y la inmovilidad de los trabajadores pueden perjudicar a las regiones menos prósperas, provocando que la fuerza laboral cualificada se concentre en las regiones avanzadas. Es difícil obtener datos fiables de flujos migratorios inter-regionales recientes en la UE15. La evidencia, aunque poco sistemática, indica que los flujos migratorios entre países y entre regiones de la UE son escasos y que los flujos de regiones pobres a regiones ricas, si se producen, son poco destacables. A pesar de que la despoblación se está produciendo, parece un fenómeno secular, por lo que no sería razonable combatirla mediante incentivos fiscales o transferencias de renta. Según el punto de vista de la Comisión, los flujos migratorios no son una solución deseable al problema del paro porque causan “congestión” y son “socialmente disruptivos”. Por tanto, es necesario promover el crecimiento económico en las regiones donde la tasa de desempleo es elevada.

El Fondo de Cohesión y el Fondo Estructural son los instrumentos que la UE ha utilizado para promover el crecimiento regional. El Fondo Estructural incluye cuatro programas: el Fondo Europeo de Desarrollo Económico Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas y el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca. Los dos primeros son los más importantes: el FEDER limita su actuación a las regiones menos favorecidas; se centra básicamente en inversiones productivas, infraestructuras, desarrollo de la pequeña y mediana empresa y proyectos de I+D; el FSE se ocupa de la formación vocacional, de la mejora de los sistemas educativos y de los subsidios a la ocupación. España es el mayor beneficiario de los Fondos Estructurales, con una dotación que representa un cuarto del total (34.400 millones de ECUs, a precios de 1994, en el periodo

1994-99); Alemania e Italia ocupan el segundo lugar, con una dotación de 21.000 millones cada uno; la dotación de Francia, Grecia, Portugal y Reino Unido se aproxima a 15.000 millones por país; Dinamarca y Luxemburgo ocupan la última posición, con 800 y 100 millones respectivamente. Por otro lado, el Fondo de Cohesión nace de acuerdo al Tratado de Maastricht para apoyar proyectos de infraestructuras medioambientales y de transporte en Grecia, Portugal, España e Irlanda (naciones con un PIB per cápita por debajo del 90% de la media comunitaria) para promover inversiones consistentes con la disciplina presupuestaria requerida por el Tratado.

4. Evidencia empírica

Como hemos visto en la sección 3, las políticas regionales de la UE se basan en las implicaciones de una clase específica de modelos de no-convergencia. La idea que motiva el análisis de estos modelos es que los mecanismos de mercado aumentan las desigualdades. Por tanto, si el objetivo político es la igualdad inter-regional, los defensores de los modelos mencionados recomendarían la inversión de cantidades considerables de recursos humanos y financieros para favorecer la actividad económica en las regiones menos desarrolladas; sin estos recursos, las diferencias económicas aumentan. En la presente sección estudiamos la evidencia disponible para determinar si las predicciones de los modelos mencionados se cumplen en la UE.

En general, la literatura empírica ha analizado una dicotomía simple: convergencia versus divergencia. Si los datos muestran que países con una renta per cápita elevada en el periodo inicial tienen una tasa de crecimiento menor en periodos subsiguientes, se dice que la convergencia se está

produciendo. Si la convergencia se produce, debemos buscar su explicación en una versión, debidamente aumentada, del modelo neoclásico de crecimiento exógeno. Si, en cambio, los datos muestran que las tasas de crecimiento dependen, *a largo plazo*, de condiciones iniciales, la convergencia no se produce, en cuyo caso los rendimientos crecientes y las externalidades de aglomeración desempeñan un papel preponderante. Ambos razonamientos son, a toda luz, incorrectos, puesto que, en general, los modelos del tipo del modelo de Solow y los modelos de crecimiento endógeno con externalidades predicen que las tasas de crecimiento a largo plazo dependen negativamente de la renta inicial o del stock de capital inicial. Simétricamente, los modelos con externalidades y muchos de los modelos de crecimiento de competencia perfecta y de adopción de tecnologías predicen que las diferencias de niveles iniciales se mantienen a largo plazo.

Además, ciertos modelos de crecimiento económico a largo plazo que asumen que la actividad económica se lleva a cabo en condiciones de competencia intensa y que el gobierno no es intervencionista predicen la existencia de convergencia económica. No conocemos ningún modelo teórico que prediga convergencia en cualquier contexto. Contrastar esta predicción requiere experimentos controlados donde las oportunidades de intercambios comerciales crecen repentinamente sin que se dé intervención pública de compensación alguna. En la UE, las incorporaciones más importantes de nuevos miembros, como la que se produjo en 1973 con la admisión de Irlanda y Reino Unido, o la de 1986 con la admisión de Portugal y España, han conllevado transferencias de gran magnitud en el seno de la Unión. Además, el gasto público de la mayoría de los países europeos representa aproximadamente la mitad del PIB, una parte difícilmente menospreciable.

Debido a los problemas mencionados, la evidencia que aquí se considera es descriptiva, aunque, como veremos, será suficiente para demostrar que el modelo de no-convergencia en el que la UE basa sus políticas no es válido.

4.1. Regresiones de convergencia

Barro y Sala-i-Martin [1991, 1992] han estimado varias versiones de la siguiente regresión:

$$\Delta \log(y_i^t) = \beta \log(y_{i,t}^t) + \gamma x^i + \varepsilon^i, \quad (1)$$

donde y_i^t representa la renta per cápita en un país o región i en el periodo t . Teniendo en cuenta una serie de características individuales incluidas en el vector x^i , y utilizando datos del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, obtienen un valor negativo y estadísticamente significativo del parámetro β , lo cual indica que las rentas per cápita son cada vez más similares (he aquí el nombre de β -convergencia), y, según este valor, el proceso de convergencia se produce a una velocidad “universal” del 2% anual.

Esta estimación ha sido replicada, con mejoras importantes, por otros autores; véanse, por ejemplo, los trabajos recientes de Armstrong y Vickermans [1995] y de Tondl [1997]. Otros autores han planteado objeciones. Concretamente, algunos estudios presentan estimaciones de ecuaciones de convergencia que tienen en cuenta la existencia de estados estacionarios diferentes⁷. El debate econométrico se ha centrado alrededor de dos enfoques: si se tienen en cuenta efectos fijos que capturan factores específicos, la evidencia sugiere la existencia de una convergencia rápida pero a estados estacionarios muy diferentes; en cambio, si estos efectos no se consideran, las estimaciones secundan la idea de la existencia de una convergencia lenta pero ineludible a un esta-

do estacionario común. Estas afirmaciones dependen del periodo utilizado y de la variable considerada: renta, productividad del trabajo, o valor añadido. Por ejemplo, si se emplean datos regionales para Europa hasta 1992, la evidencia favorable a la β -convergencia es más débil que la que se obtiene con datos que llegan hasta 1996. Por otra parte, la evidencia favorable a la β -convergencia es más débil con datos del PIB que con datos de productividad laboral⁸.

Existe una segunda forma de convergencia, denominada σ -convergencia, según la cual diversas medidas de dispersión referentes a la distribución de la renta per cápita regional decrecen a lo largo del tiempo. En este caso, la evidencia es igualmente ambigua y la más reciente parece refutar la existencia de este tipo de convergencia.

A pesar de los defectos, la literatura que estudia la convergencia mediante regresiones ha hecho dos aportaciones importantes: ha revelado el importante papel que desempeñan las variables nacionales en el proceso de crecimiento económico y ha permitido identificar fases de “convergencia” por periodos. La detección de la importancia de los “factores nacionales”, capturados con frecuencia por variables ficticias significativas en regresiones lineales como (1), es una contribución destacable de esta literatura⁹. De hecho, en Comisión Europea [1999], Tabla 3, se puede observar que, a pesar de que la desigualdad entre países disminuye incluso después de mediados de los ochenta, la desigualdad dentro de cada país no parece seguir la misma tendencia: entre 1986 y 1996, las disparidades regionales en términos de PIB per cápita han disminuido sólo en Portugal y en Reino Unido. La literatura reciente sobre convergencia económica no ha enfatizado que la reducción de la desigualdad regional en toda Europa se debe a la convergencia en niveles

de renta per cápita nacionales y no ha estudiado el efecto de las diferencias entre políticas económicas nacionales sobre la evolución de las desigualdades regionales.

Computando las estimaciones de β para diferentes periodos se pueden apreciar las importantes variaciones de la dinámica subyacente al crecimiento per cápita regional. La mayor parte de los observadores apuntan que, de 1950 a 1973-74, los países más pobres (y, a pesar de las limitaciones de la base de datos para regiones, también las regiones más pobres) tienden a aproximarse a la media europea. Sin embargo, la mayor parte de la reducción de las disparidades regionales hasta 1974 se debe a las trayectorias relativas de los países de la Europa meridional y a que, en Italia y en España, la dispersión dentro de cada país no aumentó hasta la segunda mitad de los setenta. En las dos décadas siguientes se producen cambios dramáticos¹⁰, y la evidencia no indica una continuidad del proceso de “convergencia”. Los elementos nacionales dominan y los coeficientes de convergencia se vuelven no significativos cuando la estimación se restringe al conjunto de regiones mediterráneas más pobres.

4.2. La evolución de las distribuciones

A) Renta per cápita

Boldrin y Canova [2001] estudian el comportamiento de la distribución de la renta per cápita regional en el periodo 1980-1996 y construyen una estimación de la distribución que se obtendría a largo plazo si las condiciones del periodo 1980-96 se mantuvieran.

Su investigación hace hincapié en cuatro hechos. En primer lugar, no existe una tendencia para el año 1996, y las distribuciones del estado

estacionario no tienden a su valor central, lo cual contradice el concepto de σ -convergencia. En segundo lugar, las características de las distribuciones persisten a lo largo del tiempo: la distancia entre el primer decil y el último se mantiene y no hay evidencia de recuperación por parte de las regiones pobres (sin embargo, se producen “milagros”). Tercero, entre los países del sur, sólo España muestra una forma débil de reducción de las desigualdades de la renta regionales durante el periodo de la muestra, mientras que en Italia, Portugal y Grecia, las disparidades territoriales no han disminuido. Cuarto, nuevos perdedores han aparecido entre los países más ricos, como por ejemplo Alemania, Francia y Benelux.

La desigualdad regional dentro de cada país no se ha reducido, y se ha producido una cierta disminución de la desigualdad entre países; esto sugiere que, dentro de cada país, las regiones ricas crecen con más prontitud que las pobres y que, con respecto a la media nacional, las regiones ricas de los países pobres crecen más rápidamente que las regiones ricas de países con una media superior a la media continental. Esta tendencia podría producir “clubes de convergencia”: las regiones bien situadas con respecto a la media nacional tenderían a agruparse, y las regiones menos privilegiadas tenderían a formar otro grupo. Canova [1998] ha investigado esta posibilidad y concluye que se formarían cuatro clubes diferentes a largo plazo, con el grupo de los más ricos y el de los más pobres a una distancia considerable de la media de la UE.

Dadas estas características generales, interesa saber si las regiones que gozan de ayudas de la UE tienen un comportamiento especial dentro del periodo de la muestra. Si las transferencias tienen el efecto esperado, la renta per cápita de las regiones receptoras de fondos debería acercarse a

la media a lo largo del tiempo. Si las teorías de no-convergencia son correctas, deberíamos observar también una reducción de la dispersión de la renta en las regiones receptoras de fondos. La evidencia aportada por Boldrin y Canova [2001] sugiere que la situación en la que se encuentran los receptores no es particularmente diferente de la del resto de regiones y que no existen indicios de aceleración del crecimiento. Mientras que este resultado sí se esperaba en el caso de los fondos para la agricultura, que tienen una mera función de redistribución favorable a este sector, sorprende que se produzca en el caso de los Fondos Estructurales, que deberían tener un efecto sobre los factores que determinan la renta per cápita.

Estas conclusiones se mantienen si se consideran diversos reagrupamientos de los datos. Por ejemplo, se podría pensar en la existencia de *uniformidad continental*: ¿se da el proceso de convergencia económica en toda Europa o éste se limita a ciertas áreas? Como se sugiere en Comisión Europea [1999], se puede considerar la división centro-periferia. Alternativamente, y dado el tratamiento prioritario que la UE ha dado a la necesidad de igualar niveles de educación y de I+D entre regiones, podemos preguntarnos si las tasas de crecimiento de las regiones con un nivel alto de educación (medido por el porcentaje de individuos con estudios secundarios con respecto a la media europea) son distintas de las tasas de crecimiento de las regiones con niveles bajos. O si las tasas de crecimiento de las regiones con una nivel alto en I+D (medido por la media del número de patentes con respecto a la media europea) son distintas de las tasas de crecimiento de las regiones con niveles bajos. Finalmente, ¿son las pautas de crecimiento de las regiones inicialmente ricas diferentes de las que corresponden a las regiones inicialmente pobres? En general, la desigualdad y la dispersión no muestran

signo de reducción alguno, para cualquier partición razonable del continente; la desigualdad ha aumentado ligeramente en la Europa septentrional, mientras que en la Europa meridional sólo se han producido pequeños ajustes de orden; la desigualdad ha aumentado significativamente entre las regiones inicialmente ricas pero se ha mantenido entre las regiones inicialmente pobres. Finalmente, existen casos de regiones con niveles de educación y de I+D por debajo de la media que crecen a una tasa por encima de la media; el nordeste de Italia es un ejemplo prominente de aquéllos.

Resumiendo, las desigualdades de la renta son, en términos medios, persistentes, y es evidente que la convergencia en niveles de renta no se está produciendo. Las características de inmovilidad de la muestra tienen tanto peso que extrapolar la dinámica del periodo muestral en periodos futuros lleva a una reproducción casi exacta de la distribución inicial. La provisión de fondos estructurales y agrícolas no parece haber generado, por lo menos hasta ahora, el impulso que necesitan las regiones pobres, mediterráneas, o periféricas. Tampoco han contribuido a reducir significativamente la dispersión de la renta per cápita en Europa. Las regiones pobres, mediterráneas y periféricas han permanecido casi tan pobres, con respecto a la media, como al principio¹¹. Por otra parte, mientras que la mayoría de las regiones muy ricas se mantienen en la parte alta de la distribución de la renta, un número considerable de regiones ricas del norte de Europa tienden a situarse por debajo de la media en el año 1996 y también en el estado estacionario. Finalmente, mientras que no existe ninguna tendencia hacia la convergencia en niveles, tampoco se observa un aumento de la desigualdad global: las tasas de crecimiento son muy similares entre regiones, independientemente de la posición inicial en la distribución y de la dotación de factores “estratégicos”. A excepción de unos pocos “mila-

gros” (Irlanda, el nordeste italiano y el área metropolitana de Lisboa), la mayor parte de las regiones de Europa parecen estar participando en un proceso de *convergencia en tasas de crecimiento a largo plazo* en el que los factores específicos de cada país desempeñan un papel importante.

B) Tasas de desempleo

La renta per cápita es el producto de la productividad del trabajo, uno menos la tasa de desempleo y la tasa de participación. La tasa de participación es muy similar entre las regiones europeas. Por tanto, es útil examinar el comportamiento de la productividad y del desempleo separadamente para ver cuál de los dos explica la existencia y la permanencia a lo largo del tiempo de importantes diferencias de renta per cápita inter-regionales.

La desigualdad de tasas de desempleo entre regiones no ha cambiado o ha cambiado muy poco en el periodo que estamos considerando: la forma de la distribución inicial y la del estado estacionario son casi idénticas. Boldrin y Canova [2001] muestran que estas distribuciones presentan una polarización extrema: los dos grupos más numerosos se sitúan siempre en los extremos. Las alteraciones que se producen se localizan, en general, en la parte central de la distribución. Más allá de la tendencia al aumento del desempleo que comparten casi todas las regiones, ni los impulsos externos ni las acciones políticas han modificado el orden general de las regiones. Las distribuciones de las tasas de desempleo de los receptores de fondos estructurales y agrícolas presentan las mismas características, aunque la polarización de aquéllas aumenta, en lugar de disminuir, a partir de mediados de los ochenta.

Sorprendentemente, las distribuciones de las tasas de desempleo correspondientes a una serie

de reagrupamientos alternativos presentan rasgos distintivos similares a los que hemos mencionado para el caso de la variable renta. Los análisis recientes de la Comisión Europea [1999, páginas 14-25] confirman esta conclusión. El informe señala que parte de las diferencias en niveles de desempleo se deben a desequilibrios regionales entre oferta y demanda, pero parece despreciar que promover la movilidad laboral inter-regional es una solución evidente. En cambio, se concentra en la necesidad de crear incentivos para que la demanda de trabajo se desplace a regiones con tasas de paro elevadas y, paralelamente, activar la formación de los parados en dichas regiones para que haya una concordancia entre las habilidades de los trabajadores y las necesidades de la demanda.

C) Medidas de productividad

Los modelos considerados en la sección 2 asumen plena ocupación y una participación constante de la fuerza de trabajo. Por tanto, es más correcto interpretar las predicciones sobre convergencia en renta per cápita como predicciones referentes a la productividad del trabajo.

En muchos modelos de crecimiento, una renta baja es consecuencia de un nivel bajo de trabajo agregado, capital agregado y Productividad Total de los Factores (PTF). Esto parece indicar que observar la productividad del trabajo o, directamente, la PTF, es la forma de justificar las políticas adoptadas y los modelos que sirven de fundamento a estas políticas. Los autores de los modelos que predicen convergencia sostienen que, bajo las condiciones que actualmente prevalecen en la UE15, las diferencias en la renta per cápita y en la productividad del trabajo se deben básicamente a diferencias en la PTF. Éstas se deben, en gran parte, a diversas prácticas de trabajo y a la elección de actividades¹², y, en menor medida, a diferencias

en infraestructuras públicas, efectos externos y “capital social”. En los modelos que predicen divergencia, la PTF se introduce como una función del capital físico o humano y se atribuye a la presencia de rendimientos crecientes y externalidades agregadas. Si la hipótesis de divergencia es correcta, no sólo se deberían observar niveles diferentes de la PTF entre regiones pobres y ricas, sino que se debería poder explicar la evolución temporal de la PTF con los movimientos del cociente capital-trabajo, el nivel de infraestructuras, los flujos de inversión pública, etc. Por otro lado, los modelos de divergencia basados en “efectos umbral” predicen que la PTF aumenta sólo si los cocientes capital-trabajo de una región determinada han superado un cierto nivel. Si los Fondos Estructurales son esenciales y efectivos para reducir las diferencias regionales, la productividad laboral y la PTF de las regiones receptoras de estos fondos deberían recibir una clara influencia de la variación de los flujos de los Fondos Estructurales.

Por tanto, las cuestiones siguientes son relevantes:

- a) Les tasas de crecimiento regionales de la productividad del trabajo y la PTF, ¿difieren entre ellas dentro de cada país? Si esto es así, ¿crecen las regiones inicialmente más ricas a mayor ritmo que las inicialmente más pobres?
- b) ¿Existen diferencias sistemáticas en los cocientes capital-trabajo entre regiones? ¿Son estas diferencias útiles para explicar las diferencias en las productividades? ¿Qué papel desempeña el capital público?
- c) ¿Se observa una relación estadísticamente significativa entre índices regionales de gasto estructural e incrementos subsiguientes de la productividad laboral y la PTF?

Se puede pensar que los Fondos Estructurales actúan sobre el empleo de manera indirecta y con un cierto retraso. Los fondos destinados a programas de formación y a la mejora de infraestructuras no provocan necesariamente un aumento inmediato del empleo, pero incrementan la productividad del trabajo y contribuyen lentamente a la creación de una fuerza de trabajo cualificada. Este incremento en la productividad laboral media atrae más inversión privada, lo cual reduce el paro y aumenta la renta per cápita a largo plazo. Si este mecanismo actúa, deberíamos esperar una reducción en la dispersión de la productividad regional del trabajo entre las regiones receptoras de Fondos Estructurales.

La distribución de la productividad del trabajo que presentan Boldrin y Canova [2001] indica que, también en este caso, las desigualdades son muy persistentes y no existe evidencia de convergencia en niveles. Estas conclusiones se mantienen si restringimos el análisis al conjunto de regiones que reciben fondos estructurales o agrícolas: las diferencias iniciales no disminuyen y la distribución no se desplaza hacia la derecha. Existe una cierta variación entre regiones receptoras de Fondos Estructurales, pero es pequeña e inestable, y no sugiere una tendencia a la reducción de desigualdades relativas a lo largo del tiempo. Divisiones basadas en variables estratégicas (educación, norte y sur, niveles de I+D, centro y periferia) presentan pautas similares. Si las medidas políticas adoptadas hasta hoy contribuyen a reducir las diferencias históricas en la productividad del trabajo, la reducción se produce muy lentamente.

Los Fondos Estructurales también tienen el objetivo de favorecer la acumulación de capital. En la mayor parte de las teorías, la escasez del stock de capital se atribuye a niveles bajos de la productividad laboral y del empleo. Esta escasez

no sólo reduce las oportunidades de trabajo, sino que además obliga a los trabajadores a operar con maquinaria vieja y menos eficiente. Mientras que la hipótesis de convergencia fuerte predice que los cocientes capital-trabajo de las regiones deberían convergir, la hipótesis de no-convergencia fuerte sugiere que estos cocientes deben divergir, y la divergencia de los cocientes aleja aún más a las regiones ricas de las pobres. Los datos no son consistentes con las predicciones de los modelos de divergencia. En primer lugar, existe una correlación positiva, aunque pequeña, entre niveles de renta y concentración del capital (0,37). Segundo, no se producen cambios significativos en el orden de la relación capital privado-trabajo, a pesar de que las desigualdades de este cociente entre el primer decil y el último tienden a disminuir. No obstante, la desigualdad crece entre los receptores de los Fondos Estructurales. Entre las regiones receptoras, las regiones medianamente pobres entre las menos favorecidas han mejorado con respecto a las más ricas dentro del conjunto de las menos favorecidas, mientras que las más pobres han quedado definitivamente atrás. Cabe destacar, por otro lado, que la distribución de los cocientes capital-trabajo tiende a volverse más heterogénea entre las regiones donde los trabajadores tienen niveles de educación más altos, lo cual contradice que los trabajadores con mayor educación atraigan más inversión privada.

A fin de verificar si los datos agregados señalan algún vínculo causal en la evolución temporal de las desigualdades regionales, Boldrin y Canova [2001] han computado índices de la PTF regional. Éstos son sólo medidas parciales, ya que además de las limitaciones usuales de este tipo de estimaciones obtenidas a partir de datos muy agregados, sólo se dispone de datos sobre salarios, y no existen datos sobre la distribución regional de capital productivo público. Esto representa una dificultad

sería dada la importancia que, según las teorías aquí consideradas, tienen las infraestructuras públicas y el capital para mejorar las productividades. Las distribuciones de la PTF correspondiente a las regiones de las que se dispone de datos son distintas de las que hemos considerado hasta ahora. La distribución de largo plazo estimada parece convergir a una distribución fuertemente polarizada, con la mayoría de las regiones situadas en uno de los dos extremos con independencia de las medidas utilizadas. Sorprendentemente, esta polarización también aparece en la submuestra de regiones que reciben Fondos Estructurales. El análisis de las divisiones usuales basadas en I+D, educación y localización (norte/sur) confirma esta tendencia o indica alteraciones poco importantes. La verdadera situación puede ser más complicada que una simple polarización, y los resultados obtenidos pueden ser consecuencia de comportamientos anómalos de los datos o de los problemas de medida mencionados.

5. Implicaciones políticas y conclusiones

La evidencia empírica indica que en Europa no se está produciendo ni convergencia ni divergencia. Durante la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa, las tasas de desempleo y la productividad del trabajo se han mantenido, en general, constantes. En los últimos años aparecen manifestaciones de β -convergencia, especialmente en el caso de la productividad del trabajo, pero es temprano para determinar si se trata de un fenómeno cíclico o de una tendencia a largo plazo y si es consecuencia de efectos nacionales o regionales. La evidencia es por tanto consistente con la convergencia en tasas de crecimiento; además, la mayor parte de las predicciones de la literatura de rendimientos crecientes y de efectos de aglomera-

ción no son consistentes con el análisis estadístico, dado que no se ha producido un aumento de la desigualdad. Cabe destacar, como dato más significativo, que la evidencia no indica que el comportamiento de las regiones que reciben Fondos de Cohesión y Fondos Estructurales sea distinto del de las demás regiones.

No es evidente que estos argumentos puedan ser utilizados a favor o en contra de las ayudas de la UE a las regiones más pobres. Los defensores de estas ayudas pueden argumentar que, si la intervención no se hubiese producido, las desigualdades se habrían agudizado, y que implementar políticas destinadas a evitar la emigración de regiones pobres a regiones ricas evita una polarización adicional de la renta. Por otro lado, puesto que una parte importante de las ayudas de la UE a intervenciones estructurales es muy reciente y el nivel de redistribución que se consiguió en los años ochenta fue relativamente bajo, se esperaría que los cambios no se produjeran hasta mediados de los noventa¹⁵. Si bien esto podría ser cierto, la evidencia para el caso español revela que los Fondos Estructurales han tenido un impacto limitado sobre las tasas de crecimiento de la productividad del trabajo y de la PTF en las regiones más pobres.

¿Qué conclusiones podemos sacar? Si el objetivo de las políticas regionales de la UE es maximizar el crecimiento económico agregado dentro de la UE15, *entonces*, conforme a los modelos que inspiran los propios informes de la Comisión, las políticas actuales no son apropiadas y se deberían invertir, esto es, los subsidios se deberían destinar a promover aglomeración y divergencia. Si, en cambio, el objetivo verdadero de las políticas económicas regionales es favorecer el crecimiento económico de las regiones más pobres y promover la convergencia, *entonces* las

políticas adoptadas por la Comunidad no se pueden justificar mediante la actual evidencia estadística. Las predicciones empíricas de las técnicas de análisis que la Comisión ha utilizado para el diseño y la evaluación de políticas no se corresponden con los hechos.

Las circunstancias presentes indican que la convergencia en niveles no existe, y no parece que se pueda producir en las próximas dos o tres décadas. Dado que la falta de convergencia en niveles y la persistencia de disparidades en la renta per cápita motivan las transferencias sostenidas a las regiones pobres y, en general, la existencia de las políticas regionales de la UE, podemos preguntarnos si la situación actual se puede mejorar con políticas adecuadas. La respuesta es negativa. Si tenemos en cuenta que las unidades territoriales en las que se basan las medidas de desigualdad son pequeñas y heterogéneas y que la convergencia en niveles sólo se lograría si hubiese movilidad del trabajo y de otros factores productivos, no es sorprendente que las regiones NUTS2 crezcan a una tasa más o menos similar. Mientras que, en Europa, el capital es móvil, el trabajo no lo es. Recordemos tres datos importantes favorables a este punto.

1) La migración neta de capital y de trabajo ha caracterizado el crecimiento europeo correspondiente al periodo inicial de la posguerra, hasta mediados de los setenta. Este periodo presenta la tendencia más marcada a la convergencia económica desde la creación de la CEE.

2) Después de mediados de los setenta, las migraciones brutas y netas del trabajo decrecen rápidamente, y los flujos de trabajadores casi se han estancado en la última década. Los flujos brutos de capital han aumentado de manera notable en el mismo periodo. Los flujos netos, en

cambio, no son igualmente significativos y, desde mediados de los ochenta, sólo España e Irlanda han sido receptores de cantidades netas importantes de inversión extranjera directa; no es sorprendente que éstos hayan sido los dos países del continente que han experimentado un mayor crecimiento del PIB per cápita.

3) La inmigración de extranjeros procedentes de fuera de la UE ha aumentado desde mediados de los setenta. Mientras que muchos de estos extranjeros han emigrado a las regiones más avanzadas de la Comunidad, una parte importante se ha establecido en áreas relativamente pobres. El nivel de capital humano de estos inmigrantes no es especialmente elevado; de hecho, se encuentra por debajo del nivel medio de los nativos. En las regiones pobres de la Comunidad, la tasa de desempleo de estos inmigrantes no parece ser distinta de la tasa de desempleo de los nacionales de la UE.

También existe la posibilidad de que el objetivo verdadero de las políticas regionales europeas no sea inducir el crecimiento económico agregado o regional. En este caso, puede ser que las políticas actuales estén perfectamente justificadas. Esta observación plantea varias cuestiones. ¿Por qué induce la UE nuevas incorporaciones mediante subsidios cuando parece que los nuevos miembros estarían dispuestos a pagar para formar parte del área de comercio libre? ¿Por qué los programas temporales de apoyo y transferencias se convierten en permanentes cuando la razón aparente de su establecimiento desaparece (véase, por ejemplo, Fondo de Cohesión)? ¿Por qué las políticas europeas implican que los países emisores de fondos, para reducir la magnitud de las transferencias, se ven obligados a aducir motivos para recibir transferencias de Bruselas, en lugar de reducir directamente las aportaciones?

¿Por qué se observa la actitud de “premiar a los nuevos” de forma tan repetida en el contexto del proceso de ampliación de la Unión? Conforme a esta actitud, la UE está transfiriendo en la actualidad subsidios a futuros miembros de la Europa del este (Consejo Europeo [1999a]).

La respuesta a estas preguntas es crucial para guiar la evolución futura de las políticas regionales europeas. Entender dónde se encuentra el mecanismo defectuoso puede llevar al establecimiento de procesos alternativos de toma de decisiones destinados a mitigar las distorsiones y el derroche de recursos públicos que las políticas actuales parecen generar.

Notas a pie de página

- (1) Véase Boldrin y Canova [2001].
- (2) Véase, por ejemplo, Canova [1998], Quah [1996a, 1996b, 1997] y Durlauf y Quah [1999].
- (3) Véase, por ejemplo, Comisión Europea [1994a,b, 1996, 1999].
- (4) Véase Comisión Europea [1994b, pp. 33-118; 1996, pp. 21-48] o www.inforegio.cec.eu.int/wbover/overcon/oco2a-en.htm para información que se actualiza constantemente.
- (5) Véase el prólogo de Eneko Landaburu en Cuadrado Roura [1998].
- (6) Comisión Europea [1996], p. 52.
- (7) Véase Canova y Marcet [1995] y Caselli et al. [1996].
- (8) Véase, por ejemplo, Boldrin y Canova [2001].
- (9) Véase Quah [1996a].
- (10) Véase, por ejemplo, Armstrong y Vickerman [1995] y Canova y Marcet [1995].
- (11) Véase Canova y Marcet [1995].
- (12) Véase Parente y Prescott [2001].
- (13) Véase, por ejemplo, De la Fuente y Vives [1995].

Bibliografía

- Armstrong, H.W. y R.W. Vickerman (eds.), 1995. *Convergence and Divergence Among European Regions*, Londres, Pion Ltd.
- Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin, 1991. "Convergence across States and Regions", *Brookings Paper on Economic Activity*, 1, 107-182.
- Barro, R. J y X. Sala-i-Martin, 1992. "Convergence", *Journal of Political Economy*, 100, 223 -251.
- Boldrin, M. y F. Canova, 2001. "Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies", *Economic Policy*, 32, 205-253.
- Boldrin, M. y D. Levine, 1997. "Growth Under Perfect Competition", mimeo, Universidad Carlos III de Madrid y UCLA, Octubre.
- Canova, F., 1998. "Testing for Convergence Clubs: a Predictive Density Approach", Universitat Pompeu Fabra, WP 404.
- Canova, F. y A. Marcet, 1995. "The Poor Stay Poor: Non-Convergence Across Countries and Regions", Discussion Paper No. 1265, CEPR, Londres, Noviembre.
- Cuadrado Roura, J.R. et al., 1998. *Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria, Madrid.
- De la Fuente, A. y X. Vives, 1995. "Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain", *Economic Policy*, 13-51.
- Durlauf, S. y D. Quah, 1999. "The New Empirics of Economic Growth", en John B. Taylor y Michael Woodford (eds), *Handbook of Macroeconomics*, North Holland Elsevier Science, Amsterdam.
- Economic and Social Cohesion Laboratory, 1997. *Study of the Socio-Economic Impact of Projects Financed by the Cohesion Fund*, The European Institute, LSE, Londres.
- Comisión Europea, 1994a. *Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Julio.
- Comisión Europea, 1994b. *First Periodic Report on Social Protection in Europe, 1993*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Abril.
- Comisión Europea, 1996. *First Cohesion Report*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Noviembre.

Comisión Europea, 1999. *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Febrero.

Parlamento Europeo, 1993. "The Efficiency of Regional Policy in the European Union: Evaluation of Direct and Indirect Impacts of the Structural Funds", WP. No. 7, Regional Policy Series, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Diciembre.

Grossman, G.M. y E. Helpman, 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MA: MIT Press.

Grossman, G.M. y E. Helpman, 1994. "Comparative Advantage and Long-run Growth", *American Economic Review*, 80, 796-815.

Krugman, P. y A. Venables, 1995. "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 110, 857-880.

Mankiw, G., D. Romer y D. Weil, 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, CVII, 407-437.

Parente, S. y E. Prescott, 2000. *Barriers to Riches*, próxima aparición, Cambridge, MA: MIT Press.

Putnam, R. D. et al., 1993. *Making Democracy Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Quah, D., 1996a. "Regional Convergence Clusters across Europe", *European Economic Review*, 40, 951-958.

Quah, D., 1996b. "Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics", *Economic Journal*, 106, 1045-1055.

Quah, D., 1997. "Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization and Convergence Clubs", *Journal of Economic Growth*, 2, 27-59.

Romer, P., 1986. "Increasing Returns and Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.

Romer, P., 1990. "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102.

Tondl, G., 1997. "Regional Convergence in Europe During the Past 40 Years", European University Institute, *European Forum*, WP.

Títulos publicados

- 1. Una reflexión sobre el desempleo en España**
Ramon Marimon (Junio 97)
 - 2. Reducir el paro: ¿a cualquier precio?**
Fabrizio Zilibotti (Diciembre 97)
 - 3. Impuestos sobre el capital y el trabajo, actividad macroeconómica y redistribución**
Albert Marcet (Noviembre 98)
 - 4. El prestamista en última instancia en el entorno financiero actual**
Xavier Freixas (Noviembre 99)
 - 5. ¿Por qué crece el sector público? El papel del desarrollo económico, el comercio y la democracia**
Carles Boix (Noviembre 99)
 - 6. Gerontocracia y Seguridad Social**
Xavier Sala i Martín (Julio 2000)
 - 7. La viabilidad política de la reforma del mercado laboral**
Gilles Saint-Paul (Diciembre 2000)
 - 8. ¿Contribuyen las políticas de la Unión Europea a estimular el crecimiento y a reducir las desigualdades regionales?**
Fabio Canova (Mayo 2001)
-



Fabio Canova

Fabio Canova es licenciado en Ciencias Económicas por la Università di Modena (1980), Master en Artes por la University of Southern California, Los Angeles (1982) y Ph.D. en Economía por la University of Minnesota (1989).

Es profesor de economía de la Universitat Pompeu Fabra desde 1994 y profesor a tiempo parcial de la University of Southampton. También ha sido profesor ayudante de la Brown University y Rochester University, profesor asociado en Brown University y en el European University Institute y profesor titulado en la Università di Catania, Modena. Además ha dado cursos en distintas escuelas de verano, Minnesota, CIDE, Prometeia, National Bank of Hungary, Ministry of Finance of Indonesia, IMF y Università di Napoli y Sorbona, entre otras.

Sus principales líneas de investigación son: macroeconomía cuantitativa y econometría de las series temporales, teoría monetaria, ciclos económicos internacionales y macroeconometría.

Ha publicado numerosos artículos en muchas revistas internacionales como *Macroeconomic Dynamics*, *Review of Economic Dynamics*, *Economic Journal*, *Journal of International Economics* o el *Journal of Monetary Economics*. Ha sido Editor Asociado de la *European Economic Review*, *Journal of Applied Econometrics*, *Journal of Macrodynamics*, e *Investigaciones Económicas*. Es también Research Fellow del CEPR y consultor de diferentes instituciones monetarias.

Con la colaboración de:



CENTRE DE RECERCA
EN ECONOMIA INTERNACIONAL

GENERALITAT DE CATALUNYA
I UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Ramon Trias Fargas, 25-27 - 08005 Barcelona
Tel: 93 542 24 98 - Fax: 93 542 18 60
E-mail: crei@grup.upf.es
<http://www.econ.upf.es/crei>

P.V.P.: 1.000 Ptas.

 Generalitat de Catalunya
Departament de Presidència

 UNIVERSITAT
POMPEU FABRA