

Ampliación de la Unión Europea, divergencias regionales e inversión extranjera directa en la periferia europea

Los procesos de construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de la ampliación de la Unión Europea (UE) de 15 a 25 miembros se han desarrollado sin un esquema mínimo institucional en lo que se refiere a las políticas presupuestarias comunes. El logro del Mercado Único Europeo y la introducción de la moneda única dieron la primacía a la idea de que, junto a una política monetaria independiente aplicada por el Banco Central Europeo, la coordinación de las políticas presupuestarias descentralizadas podría asegurar las condiciones económicas óptimas para la UEM. La ampliación de la Unión Europea a los países de la Europa central y del este (PECE) ha ampliado la heterogeneidad de los miembros de la Unión. En este artículo, examinaremos el tema de la convergencia entre los países del Sur y de la Europa central y del este, intentando comprobar si la ampliación de Europa a los PECE es probable que aumente las asimetrías. Esta tendencia se refuerza por los patrones de la inversión extranjera directa (IED) en los PECE, la cual tiende a concentrarse en un pequeño número de países y en apenas una o dos regiones dentro de cada país. La política de cohesión de la UE debe afrontar este reto. Por último, examinamos la política regional europea tal y como se está actualmente renegociando e intentaremos plantear algunas orientaciones para que resulte ventajosa para todos los Estados miembros en una UE ampliada.

Ekonomia eta Diru Batasuna (EDB) eraikitzeo eta Europar Batasuna (EB) 15 kideetik 25era zabaltzeko prozesuek ez zuten gutxieneko erakunde egiturarik garatu, aurrekontu politika komunei dagokienez. Europako Merkatu Bakarra osatu eta diru bakarra ezarri izanak lehentasuna eman zion ideia honi: Europako Banku Zentralak bideratutako diru politika independentearekin batera, aurrekontu politika deszentralizatuen koordinazioak EDBrako baldintza ekonomiko hobereak ziurtatu ditzake. Europar Batasuna Erdialdeko eta Ekialdeko Europako Herrialdeetara (EEEH) zabaltzeak Batasuneko kideen heterogeneotasuna areagotu du. Azterlan honetan, hegoaldeko herrialdeen eta erdialdeko eta ekialdeko Europako herrialdeen arteko bat egitea aztertuko da, Europa EEEH herrialdeetara zabaltzeak asimetriak areagotuko ote dituen egiaztatuz. Joera hori zuzeneko inbertsio atzeritarrik (ZIA) EEEH herrialdeetan erakutsi dituen jokaerakin sendotzen da, zeren herrialde gutxi batzuetan eta herrialde horietako eskualde batean edo bitan bakarrik metatzen baita inbertsio hori. EBren kohesio politikak aurre egin behar dio erronka horri. Azkenik, Europako eskualde politika aztertuko dugu, gaur egun birnegoziatzen ari den moduan, eta ahaleginduko gara zenbait orientabide eskaintzen EB zabalduko herrialde guztientzat onuragarria izan dadin.

The Economic and Monetary Union (EMU) construction as well as the European Union (EU) enlargement from 15 to 25 members have taken place within a minimum institutional framework as regards common budgetary policies. The achievement of the Single European Market and the introduction of the single currency gave primacy to the idea that, beside an independent monetary policy implemented by the European Central Bank, the coordination of decentralized budgetary policies could ensure optimum economic conditions for the EMU. The European Union's enlargement to Central and Eastern European countries (CEEC) has increased the heterogeneity of the community's members. In this article, we will examine the convergence issue between Southern and Eastern and CEEC, trying to check whether Europe's enlargement to CEEC is likely to increase asymmetries that are already quite significant between Southern European countries and the rest of the Union. This trend is reinforced by the patterns of foreign direct investments in the CEEC which tend to concentrate in a small number of countries and in only one or two regions within these countries. The EU cohesion policy has to face with this challenge. Lastly, we examine Europe's regional policy as it is being renegotiated and try to lay down some orientations so that it should be profitable to the cohesion of all member states in an enlarged Union.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Una reevaluación del proceso de convergencia de los países europeos del sur y del este
 3. Patrones de inversión extranjera directa en Europa
 4. El futuro de la política europea de cohesión tras la ampliación
 5. Conclusiones y propuestas
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: ampliación de la Unión Europea, inversiones extranjeras directas, especialización internacional, política de cohesión, Unión Europea

N.º de clasificación JEL: F15, F21, O52, R58

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de la ampliación de la Unión Europea (UE) de 15 a 25 miembros se han desarrollado sin un esquema mínimo institucional en lo que se refiere a las políticas presupuestarias comunes. El consenso alcanzado con el logro del Mercado Único Europeo y con la introducción de la moneda única dieron la primacía a la idea de que, junto a una política monetaria independiente aplicada por el Banco Central Europeo, la coordinación de las políticas presupuestarias descentralizadas podría asegurar las condiciones económicas óptimas para la UEM. Hasta ahora, la perspectiva de un auténtico federalismo fiscal europeo no se ha considerado nunca como una opción convincente.

Este marco institucional se justificaba por algunos economistas por el débil riesgo de la existencia de perturbaciones asimétricas en Europa, lo que se asociaba a la naturaleza diversificada de la especialización productiva europea. Si cada país se especializaba en un pequeño número de sectores industriales (por ejemplo, Francia en alimentos y España en calzado), un repentino descenso de la demanda o de la productividad tan sólo afectaría al país especializado en esas actividades, sin embargo, de acuerdo con la Comisión Europea, Europa no se vería afectada por esas perturbaciones. El predominio del comercio intra-industrial, reflejo de la diversificación productiva de los países, y las inversiones directas intra-UE llevaron a que el *Informe Emerson* (1990), relativo al logro del Mercado Único Europeo, esperara la desaparición de las tradicionales

ventajas comparativas afirmando que «las perturbaciones que afectan a determinados sectores dejarían de golpear de manera automática a países concretos». De manera parecida, Frankel y Rose (1998) acentúan este enfoque optimista al señalar que la integración refuerza las relaciones comerciales entre los Estados miembros de la UE, contribuye a coordinar los ciclos económicos y reduce los riesgos de perturbaciones asimétricas.

Un enfoque menos optimista se basa en la experiencia norteamericana. A lo largo del tiempo, el federalismo llevó a los Estados a especializarse en un número reducido de actividades. Paul Krugman, basándose en los hallazgos de la Nueva Geografía Económica (Krugman, 1991), respaldó la idea de que la integración europea implicaría un proceso de concentración entre los países europeos y que, de ser así, los riesgos de perturbaciones asimétricas seguirían existiendo. Las instituciones europeas, privadas de esta forma de instrumentos de política económica nacional tales como el tipo de cambio, podrían entonces encontrarse sin auxilio.

Un informe elaborado en 1999 por el *Commissariat Général du Plan* Francés examinó este debate desde una perspectiva de geografía económica europea. El informe planteaba que los principales riesgos de divergencia acumulativa se producían debido a la existencia de asimetrías estructurales dentro de la Unión Europea, lo que podría implicar la aceleración de los procesos de aglomeración de las actividades productivas. Sin embargo, estas polarizaciones no afectaban tanto a los países, los cuales tendían a converger y a mantener una elevada diversificación de sus actividades, como a las regiones dentro de esos países, las cuales tienen es-

pecificidades divergentes en todos los países europeos. Además, el comercio intra-europeo es de una naturaleza marcadamente intra-industrial, pero los países comercian principalmente bienes diferentes en su calidad (es decir, verticalmente diferenciados) reflejando distintas asimetrías tecnológicas (Hanaut & al., 2001; Fontagné & al., 1998). De hecho, las especializaciones tecnológicas en Europa y en otros países desarrollados tienden a crecer con el paso del tiempo. Además, algunos países europeos periféricos del sur y del este están tan preocupados por la divergencia existente entre sus propias regiones como con la existente entre el país y el resto de la Unión Europea.

Un análisis más preciso de la aglomeración industrial en Europa muestra que, por una parte, las actividades con bajas economías de escala están menos polarizadas que aquéllas con altas economías de escala y que, por otra parte, las actividades de innovación están más concentradas que las de producción. Más aún, la localización de las actividades de innovación resulta de importancia capital ya que condiciona de manera decisiva la localización de otras actividades económicas, sobre todo en los sectores de alta tecnología, así como el grado de especialización de los países. También influye en las condiciones de convergencia estructural de los países periféricos hacia los países centrales. Los países o regiones proclives a atraer esas actividades están en mejor posición a la hora de reducir los riesgos de perturbaciones asimétricas relacionadas con la especialización en sectores que son sensibles a la competencia en precios.

La ampliación de la Unión Europea a los países de la Europa central y del este (PECE) ha ampliado la heterogeneidad de

los miembros de la Unión, limitando de esta manera el alcance optimista del argumento de una Europa globalmente diversificada. En este artículo, examinaremos el tema de la convergencia entre los países del Sur y de la Europa central y del este, intentando comprobar si la ampliación de Europa a los PECE es probable que aumente las asimetrías, que ya son bastante significativas, entre los países europeos del sur y el resto de la Unión. Para algunos de los nuevos Estados miembros, la transformación de su estructura de especialización internacional muestra similitudes con los mecanismos de inserción de los países del sur cuando éstos se incorporaron a la Unión, aunque con grandes diferencias en sus trayectorias de aproximación o alcance (*catching-up*). El desarrollo del proceso de integración generó una geografía económica europea cada vez menos homogénea. Esta tendencia se refuerza por los patrones de la inversión extranjera directa (IED) en los PECE, la cual tiende a concentrarse en un pequeño número de países y en apenas una o dos regiones dentro de cada país. La política de cohesión de la UE debe afrontar este reto. Por último, examinamos la política regional europea tal y como se está actualmente renegociando e intentaremos plantear algunas orientaciones para que resulte ventajosa para todos los Estados miembros en una UE ampliada.

2. UNA REEVALUACIÓN DEL PROCESO DE CONVERGENCIA DE LOS PAÍSES EUROPEOS DEL SUR Y DEL ESTE

Para reevaluar la convergencia real de los países miembros de la Unión, incluidos sus nuevos miembros, parece pertinente el considerar las diferentes ampliaciones de la Unión Europea.

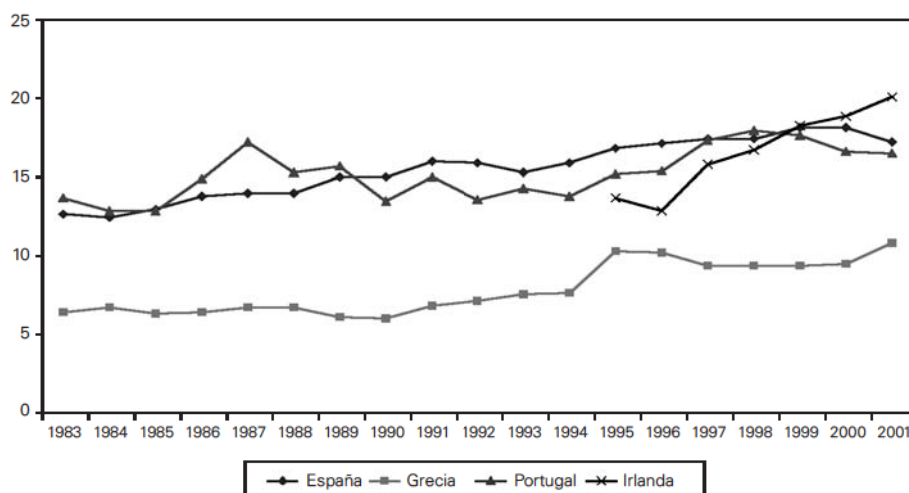
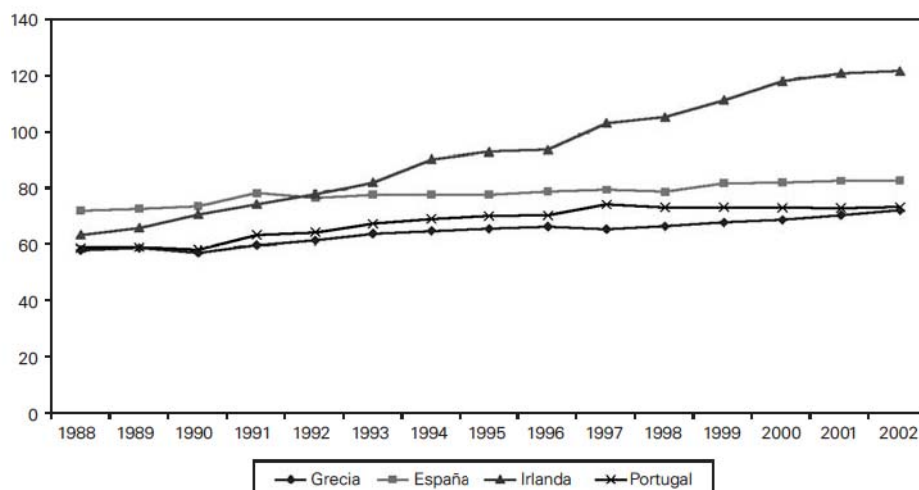
2.1. La convergencia del PIB nacional *per cápita* y las crecientes disparidades nacionales

A escala nacional, la convergencia real en términos del PIB *per cápita* es obvia para todos los miembros, aunque se ha alcanzado de manera desigual. Con la excepción de Irlanda, cuyo proceso de aproximación ha sido espectacular, al pasar del 63% del promedio europeo en 1988 a un 120% a principios del milenio. El proceso de convergencia resulta relativamente lento para España, Grecia y Portugal, permaneciendo estancado, si no siendo negativo, para éste último a finales de los noventa.

Simultáneamente, se ha producido un aumento en los diferenciales del PIB *per cápita* a escala regional en todos los países miembros, registrándose las mayores disparidades en España, Irlanda y Portugal. En el caso de Portugal, el aumento ha sido particularmente rápido en los últimos años tras un descenso registrado después de su acceso a la UE, seguido por un periodo de estabilización a principios de los noventa. Grecia experimentó un ligero aumento en los diferenciales de riqueza, los cuales han permanecido estables desde 1995.

Además, la ampliación a los diez nuevos miembros aumenta de forma no sorprendente las disparidades en la renta *per cápita* tanto a escala nacional como regional. La primera columna del cuadro n.º 1 muestra cómo la renta *per cápita* en los nuevos países miembros oscila entre el 26% del promedio europeo para Bulgaria y el 68% para Eslovenia. El nuevo proceso de ampliación implica a países cuyas disparidades en cuanto al nivel de desarrollo son mayores que las existentes en anteriores ampliaciones.

Gráfico n.º 1a y 1b
**Convergencia nacional y disparidades regionales
 en los países de la cohesión**



En términos regionales, el diagnóstico sobre las disparidades en la renta *per cápita* para los nuevos países miembros y para los Estados de la UE-15 es bastante parecido. Sin embargo, las fuentes de

datos son bastante escasas y no permiten efectuar comparaciones entre los actuales niveles y los existentes antes del periodo de transición. Además, algunos países pequeños (los Estados Bálticos y

Cuadro n.º 1
Diferencias en el PIB per cápita entre las regiones periféricas y los nuevos países miembros
 2001

| | PIB per cápita promedio / PIB per cápita UE-15 | Desviación típica PIB per cápita regional | PIB per cápita de la región más pobre / PIB per cápita UE | PIB per cápita de la región más rica / PIB per cápita UE | PIB per cápita de la región más rica / PIB per cápita nacional | PIB per cápita de la región más pobre / PIB per cápita nacional | Ratio Entre el PIB per cápita de la región más rica y el PIB per cápita de la región más pobre (máx. PIB/min. PIB) |
|-----------------|--|---|---|--|--|---|--|
| Eslovenia | 67,8 | | | | | | |
| Estonia | 38,5 | | | | | | |
| Letonia | 37,2 | | | | | | |
| Lituania | 33,4 | | | | | | |
| Bulgaria | 26 | 5,2 | 21,7 | 36,3 | 140 | 83 | 1,67 |
| República Checa | 60,6 | 28,1 | 47,9 | 135,5 | 223 | 79 | 2,83 |
| Hungria | 51,5 | 15,7 | 33,7 | 81,3 | 158 | 65 | 2,41 |
| Polonia | 40,9 | 8,4 | 28,6 | 63,7 | 156 | 70 | 2,23 |
| Rumania | 24,4 | 10,4 | 17,2 | 52,3 | 214 | 70 | 3,04 |
| Eslovaquia | 44,7 | 28,1 | 34 | 101,8 | 228 | 76 | 2,99 |
| España | 84,2 | 17,1 | 53,5 | 112,4 | 133 | 64 | 2,10 |
| Portugal | 70,7 | 17 | 55,8 | 105,1 | 149 | 79 | 1,88 |
| Grecia | 67,1 | 10,8 | 52,7 | 94,9 | 141 | 79 | 1,80 |

Datos 2001.

Fuente: Comisión Europea (2004b), elaboración de los autores.

Eslovenia) forman una única región en términos estadísticos. En cuanto a los otros, los datos disponibles muestran la persistencia global de fuertes disparidades regionales dentro de los países europeos del sur y del este que siguen siendo mayores que las existentes en la UE-15.

En el año 2001, el PIB *per cápita* varió considerablemente entre las regiones de los nuevos países miembros, oscilando entre el 17% del PIB *per cápita* europeo del Noreste de Rumanía y el 135% de la región de Praga en la República Checa. De las 53 regiones de los nuevos miembros, tan sólo 2 (Praga y Bratislava) se acercan o superan el promedio europeo, y sólo 10 disponen de un PIB *per cápita* que varía entre el 50% y el 75% del promedio europeo. Estas regiones se encuentran mayoritariamente en la República Checa, siendo las otras Eslovenia, dos regiones de Hungría y una en Polonia. Por

el contrario, las regiones más pobres se hallan en Rumanía y Bulgaria. Las mayores disparidades se encuentran en las repúblicas checa y eslovaca, así como, más recientemente, en Rumanía debido al rápido crecimiento del PIB *per cápita* en la región de Bucarest. El PIB *per cápita* de las regiones más desarrolladas es casi tres veces mayor que el de las más pobres. Las disparidades son algo menores en Polonia y Hungría. Por el contrario, la renta está repartida de manera más nivelada en Bulgaria.

En lo que se refiere al desempleo, las tasas de paro superan el 10% en la mayoría de países, salvo en Portugal, Rumanía, República Checa y Hungría, con fuertes variaciones regionales. En los países miembros, oscila entre el 1,8% de la región de Lisboa y el 25% en Andalucía. De manera similar, las regiones urbanas alrededor de las capitales nacionales tie-

Cuadro n.º 2

**Disparidades en las tasas de paro regionales
2002**

| | Promedio nacional | Tasa de paro más baja | Tasa de paro más alta |
|-----------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|
| España | 11,4 | 5,5 | 19,6 |
| Portugal | 4,1 | 2,7 | 3,8 |
| Grecia | 10,0 | 7,3 | 14,2 |
| Bulgaria | 18,2 | 13,3 | 26,9 |
| República Checa | 7,3 | 3,6 | 13,4 |
| Hungría | 5,9 | 4,0 | 8,9 |
| Polonia | 19,9 | 16,2 | 26,3 |
| Rumania | 8,4 | 6,7 | 10,6 |
| Eslovaquia | 18,7 | 8,7 | 22,2 |

Fuente: Comisión Europea (2004b).

nen las menores tasas de desempleo en España y Grecia. Dentro de los países de la Europa central y del este, las disparidades oscilan entre el 3,4% de Praga, la región más desarrollada de los nuevos países miembros, y el 31% de la región más pobre de Bulgaria. De las 53 regiones de los PECE, algo más de la mitad tienen tasas de paro por debajo del 10% mientras que en 10 regiones la tasa de paro supera el 20%. Las disparidades son importantes dentro de todos los países, excepto en Hungría donde las tasas de paro son inferiores al 10%. En determinadas regiones de Polonia y Bulgaria las tasas de paro superan el 25% mientras que en otras regiones, sobre todo alrededor de las capitales nacionales, las tasas están en niveles bastante bajos (un 4% en Praga y Budapest).

Junto a estas disparidades reales entre las regiones periféricas y centrales de Europa, las asimetrías en la especialización internacional y tecnológica de los países europeos tienden a mantenerse y a incrementarse. Los países europeos mantienen una estructura específica de sus especializaciones internacionales a pesar del constante desarrollo del comercio intra-industrial de bienes de calidad diferente que de hecho oculta las persistentes y elevadas especializaciones tecnológicas.

2.2. Antes de la ampliación: especialización internacional estable pero diversa

La primera ola de la integración europea que siguió al nacimiento del Mercado Común vino acompañada de un fuerte aumento del comercio intra-europeo. Sin embargo, en contra de la teoría tradicional de

la ventaja comparativa, los flujos comerciales no han llevado a una mayor especialización de los países miembros. A mediados de los setenta, más del 70% del comercio entre los seis miembros del Mercado Común consistía en comercio intra-industrial. Sobre esta base, los estudios que se desarrollaron antes del logro del Mercado Único predecían un aumento del comercio intra-europeo. La abolición de las últimas barreras al libre comercio llevaría al comercio intra-industrial de productos similares, con mínimos costes de ajuste y teniendo como resultado una mayor variedad de productos y ganancias de eficiencia. En Europa, aunque los mercados de bienes han sido relativamente homogeneizados, la geografía productiva ha experimentado una polarización creciente. La IED se ha concentrado en las regiones centrales mientras que los trabajadores han permanecido poco proclives a la movilidad regional. Los mecanismos de ajuste en caso de perturbaciones asimétricas han estado limitados hasta ahora.

Considerar sólo los flujos comerciales únicamente permite efectuar un análisis parcial de los patrones espaciales de las actividades ya que, la encuesta realizada entre los distintos países no integra las posibles especializaciones regionales dentro de los países ni los fenómenos de concentración que pueden existir a escala nacional. Desde este punto de vista, la mayoría de los estudios apuntan a la existencia de una tendencia a la concentración industrial a lo largo de las últimas décadas. Cuando se consideran 18 sectores industriales en 11 países europeos, Brühlhart y Torstensson (1996) constatan un aumento en la concentración en 14 sectores durante la década de los ochenta. Usando una nomenclatura algo más precisa, Amiti (1999)

llega a idénticos resultados. Además, la tendencia a una concentración creciente muestra una brecha mayor entre los países europeos, principalmente entre una región central que concentra actividades intensivas en bienes intermedios de rendimientos crecientes y una periferia más especializada en actividades intensivas en mano de obra (Brülhart, 2001). Los países que se integraron en la década de los ochenta, especialmente Portugal y Grecia, y que se concentraban en sectores tradicionales no pudieron ajustar sus estructuras industriales para poder alcanzar al núcleo duro de la Unión, lo que supuso un reforzamiento de la especialización europea existente en

los años setenta, aunque ésta ha permanecido relativamente débil desde entonces. Los países más grandes (Francia, Reino Unido, Italia y, en menor medida, Alemania) son los menos especializados, mientras que, los países periféricos, como Portugal o Grecia, muestran una fuerte especialización industrial. La consecución del proceso de integración reforzó esta tendencia, y los países que se incorporaron a la UE en los años 80 están entre los más especializados. De manera similar, los tres países que se unieron a la UEM en 1995 (Austria, Suecia y Finlandia) experimentaron el mayor aumento en sus niveles de especialización (Midelfart-Knarvik et al, 2002).

Recuadro n.º 1

El índice de Finger-Kreinin

Nuestra medida de la similitud de las exportaciones la proporciona Finger y Kreinin (1979). Así, supongamos que dos países, «a» y «b», exportan las siguientes cantidades de cada uno de los dos productos a un país tercero «C».

| Producto k | Valor $x_{a,c}^k$ | Participación del producto en las exportaciones totales $v_{a,c}^k \equiv x_{a,c}^k / \sum_k x_{a,c}^k$ | Valor $x_{b,c}^k$ | Participación del producto en las exportaciones totales $v_{b,c}^k \equiv x_{b,c}^k / \sum_k x_{b,c}^k$ |
|------------|----------------------|--|----------------------|--|
| 1 | 10 | 0,1 | 500 | 0,5 |
| 2 | 90 | 0,9 | 500 | 0,5 |
| Total | 100 | 1 | 1000 | 1 |

La medida de la «similitud de las exportaciones», calculada de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$FK_{ab,c} = \sum_k \min[v_{a,c}^k; v_{b,c}^k] \text{ concluye que } FK_{ab,c} = \min(0,1;0,5) + \min(0,9;0,5) = 0,6.$$

En el texto el índice se usa para comparar las estructuras exportadoras entre dos países «a» y «b» con el resto del mundo (el país «c» de la fórmula). Si los dos países «a» y «b» exportan los mismos bienes al país tercero el índice tendrá un valor 1. Si las estructuras exportadoras son completamente diferentes, el valor del índice será 0.

2.3. Patrones de especialización comercial: una valoración de la UE ampliada

Nuestra evaluación de las estructuras de exportación se basa en los índices de Finger-Kreinin (1979). La descripción de ese índice se proporciona en el recuadro n.º 1.

El índice se basa en datos de exportaciones de 72 bienes diferentes (fuente: CEPII-CHELEM) y valora la similitud de las estructuras de exportación entre cada país y la UE-15, tomada ésta como área de referencia. El gráfico n.º 2 muestra la evolución del índice para los cuatro países de la cohesión entre 1967 y el año 2000, y puede interpretarse en términos de una diversificación creciente o de una mayor

especialización. Cada serie se asocia con una curva suavizada basada en el filtro de Hodrick-Prescott para de esta forma resaltar la tendencia a largo plazo.

Se constatan las diferentes trayectorias de los cuatro países. En primer lugar, España, Grecia e Irlanda muestran una diversificación de sus estructuras exportadoras en los años setenta, un proceso que se frena a principios de los ochenta. A finales de los setenta, esa misma tendencia afecta a Portugal acelerándose tras su acceso a la UE. Desde entonces, su trayectoria es paralela a la de Grecia, con una fase de estabilización en los ochenta. En el caso de España, la estructura exportadora no ha variado desde principios de los noventa, mientras que, en el

Gráfico n.º 2
Similitud de las estructuras de exportación entre los cuatro países de la cohesión y la UE-15

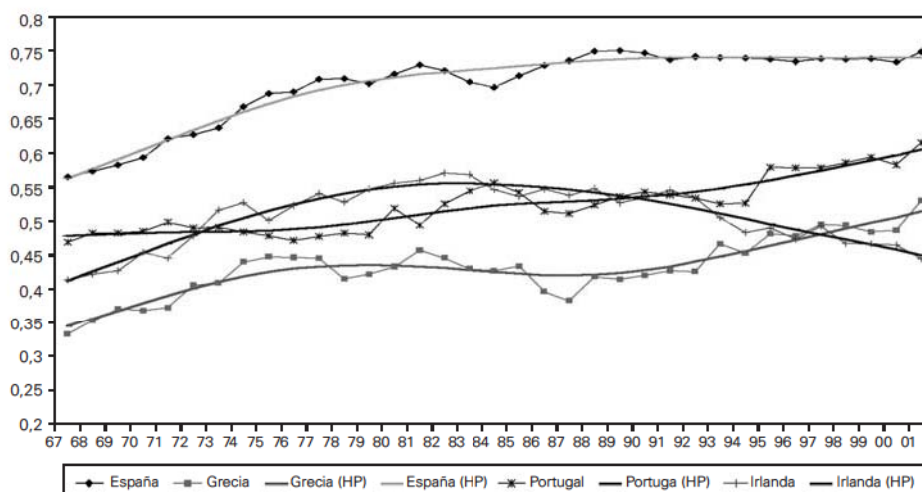
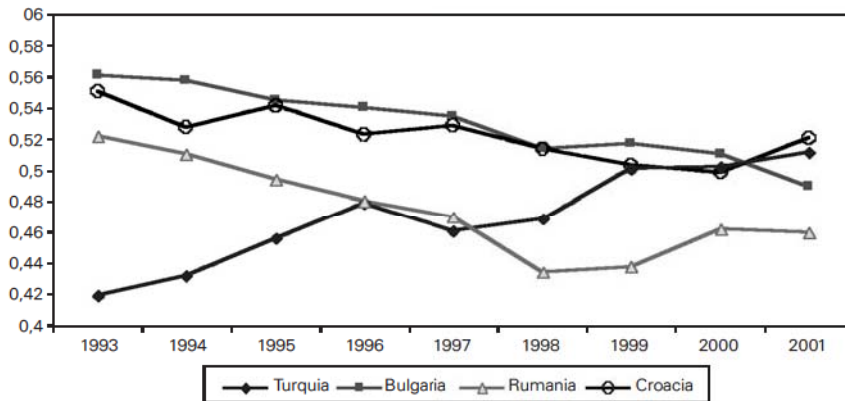
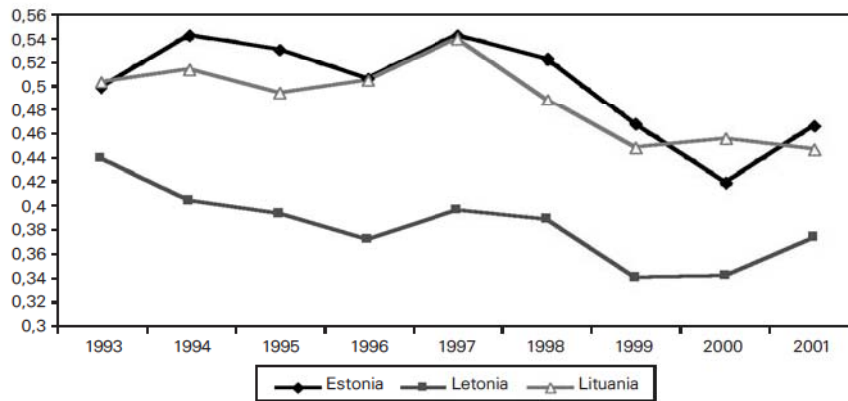
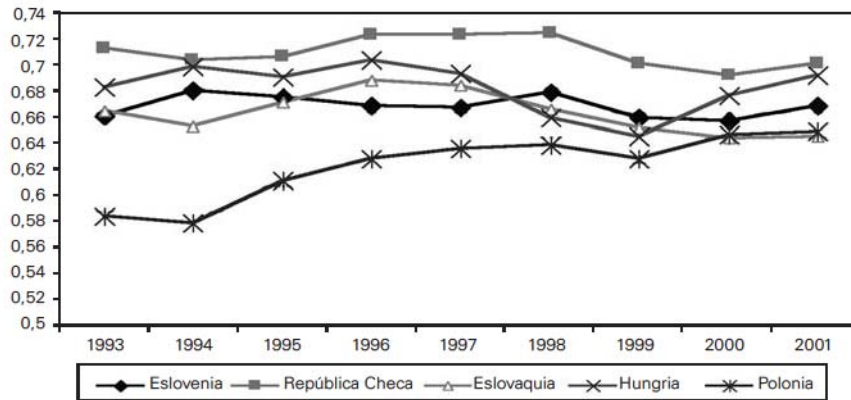


Gráfico n.º 3a, 3b y 3c

**Similitudes en las estructuras exportadoras entre los PECE
(Europa central, Estados Bálticos y futuros miembros) y la UE-15**



caso irlandés se muestra una tendencia a una mayor especialización. Podemos comprobar cómo el cambio de especialización en España ocurrió antes de su acceso a la UE siendo este cambio posterior en los casos de Portugal y Grecia.

En un horizonte temporal más corto, las trayectorias de los países de la Europa central y del este deben ser analizadas más cuidadosamente. No obstante, es posible extraer algunas lecciones de los gráficos n.º 3a, 3b y 3c. Las estructuras exportadoras de los nuevos miembros son diferentes. Los países de la Europa central son más similares a la UE-15, sobre todo la República Checa, Hungría y Eslovenia. Todos ellos muestran una relativa estabilidad a lo largo del periodo de tiempo analizado, con la excepción de Polonia cuya diversificación exportadora ha aumentado rápidamente. Por el contrario, los Estados bálticos y de los Balcanes, cuyo acceso a la UE ha quedado pospuesto hasta 2007 o 2008, están más especializados y tienen que afrontar una reducción de sus ventajas comparativas. Por último, Turquía, candidata a la UE, estuvo más especializada a principios de los noventa pero en la actualidad tiende a un patrón próximo al de la UE-15 con un aumento en la diversificación de sus exportaciones.

2.4. Los sectores basados en economías de escala de los países del norte frente a los sectores tradicionales de los países del sur y del este

El análisis de los contenidos de la especialización de los países europeos se basa en la taxonomía sectorial de Pavitt (1984). Esta taxonomía ayuda a conocer la posición de las economías en los sectores de rendimientos crecientes y en los

sectores basados en ciencia, por un lado, y en los sectores más tradicionales, por el otro. Alemania muestra una especialización estable en los sectores que se benefician de la existencia de economías de escala (industria de automóviles, equipo de transporte, industrias químicas...) y en los «proveedores especializados» (industrias metálicas, bienes de capital, ingeniería mecánica...), siendo más débil su posición en los sectores basados en ciencia. Por el contrario, el Reino Unido ha visto cómo su competitividad se ha deteriorado declinando sus ventajas comparativas, sobre todo en los sectores de «proveedores especializados» así como en aquellos sectores que se benefician de economías de escala. Sin embargo, mantiene su posición en los sectores basados en ciencia (industrias química y farmacéutica, biotecnología...). Francia mantiene sus ventajas en los sectores de alta tecnología (transporte), los cuales están controlados por el Estado. Sus exportaciones están cada vez más centradas en la automoción y en los bienes de capital en detrimento de los sectores más tradicionales como el acero o el textil. Italia sigue especializada en los sectores intensivos en mano de obra, sobre todo el sector textil, pero ha perdido terreno en los sectores que se benefician de importantes economías de escala (mecánica, química y automoción). Por el contrario, mejora su posición en los sectores de alta tecnología que suministran a los sectores tradicionales. España ha visto declinar su posición en las actividades intensivas en mano de obra al mismo tiempo que asistía a un desarrollo de los «proveedores especializados» y de los sectores con economías de escala, sobre todo en el automóvil. Portugal ha conocido una importante expansión de la industria automovilística, aunque todavía sigue, al igual

que Grecia, altamente especializada en industrias tradicionales (productos alimenticios, textil).

Entre los países del norte, Suecia ha alcanzado la especialización en un número limitado de sectores tecnológicamente interconectados (principalmente en la producción de bienes de capital e intermedios), es decir, en sectores que son proveedores especializados y en aquellos que disfrutan de economías de escala. Más recientemente, la evolución de los resultados suecos en el exterior ha sido menos favorable ya que su industria ha perdido ventajas comparativas en los sectores tecnológicamente más sofisticados, lo que indica las dificultades para ajustarse y avanzar en la especialización comercial y tecnológica. Por el contrario, Finlandia ha podido alcanzar una buena posición en esos sectores gracias al desarrollo de la telefonía móvil y de sectores tradicionales que dependen de los recursos naturales (madera).

Los nuevos países miembros están generalmente especializados en sectores intensivos en recursos naturales (industrias metálicas, madera) y en mano de obra (textil), estando en desventaja en sectores intensivos en capital como son la ingeniería mecánica, bienes de capital o química (Freudenberg & Lemoine, 1999). Sin embargo, existen disparidades evidentes entre ellos y el contenido de la especialización está cambiando en algunos nuevos países miembros. Los Estados del Báltico y los países que menos han avanzado en el proceso de reformas como Bulgaria o Rumanía todavía mantienen una fuerte especialización en sectores tradicionales (productos agrícolas, metálicos, textiles). Estonia, sin embargo, ha adquirido una ventaja en equipos de tele-

comunicaciones. Los nuevos Estados miembros más avanzados disfrutan en la actualidad de ciertas ventajas en otros sectores de menor valor añadido (Boillot, 2003). Por ejemplo, Hungría tiene ventajas comparativas en sectores como la electrónica o los ordenadores, sectores en los que sus vecinos permanecen en desventaja. La República Checa o Eslovaquia tienen una importante ventaja en la industria del automóvil, mientras que, las exportaciones de Polonia siguen dependiendo de los sectores tradicionales (carbón, textil, productos metálicos). Finalmente, a título comparativo, la especialización de Turquía está muy acentuada en la industria textil y del vestido, aunque está diversificando de manera gradual sus actividades incluyendo las industrias del automóvil y electrónica.

2.5. Comercio intra-industrial y asimetrías tecnológicas

El aumento general en la especialización internacional de los países europeos se basa en especializaciones tecnológicas estables y pronunciadas que toman en consideración el desarrollo del comercio intra-industrial de productos de calidad diferenciada. Cuando se cruza la calidad de los bienes comercializados con el nivel tecnológico de los países, se comprueba la presencia de fuertes asimetrías a pesar del predominio del comercio intra-industrial (Fontagné et al., 1999). El desarrollo del comercio intra-industrial, sobre todo en lo que se refiere a la diferenciación vertical, es evidente desde 1985. Los países periféricos permanecen en los márgenes de esta tendencia. El comercio intra-industrial sigue prevaleciendo a pesar del incuestionable proceso de avance de Es-

Cuadro n.º 3

**Porcentaje del comercio intra-industrial en la Unión Europea
y en los países de la Europa central y del este**

| 1996 (Variación 1993-1996) | Comercio en dos direcciones en | | Comercio en una dirección |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| | Diferenciación horizontal | Diferenciación vertical | |
| Republica Checa | 9,6 (5,8) | 38,1 (5,5) | 52,3 (-11,3) |
| Hungría | 6,4 (1,9) | 30,9 (3,2) | 62,7 (-5,1) |
| Eslovenia | 4,8 (-4,2) | 27,3 (4,0) | 67,9 (0,2) |
| Eslovaquia | 5,7 (2,0) | 19,7 (5,5) | 74,6 (-7,5) |
| Polonia | 2,7 (-2,3) | 20,6 (5,0) | 76,6 (-2,7) |
| Rumania | 1,7 (-1,0) | 13,3 (4,9) | 85 (-3,9) |
| Bulgaria | 2,6 (0,7) | 11,2 (1,3) | 86,3 (-2,1) |
| Lituania | 1,1 (0) | 5,9 (3,6) | 92,9 (-3,6) |
| Letonia | 0,9 (0,4) | 4 (1,9) | 95,1 (-2,3) |
| Estonia | 0,8 (0,3) | 3,5 (0,4) | 95,7 (-0,8) |
| UE-12 (1980) | 18,08 | 35,36 | 46,57 |
| UE-12 (1985) | 17,94 | 34,54 | 47,52 |
| UE-12 (1994) | 19,23 | 42,28 | 38,50 |
| Grecia (1980) | 2,02 | 11,33 | 86,65 |
| Grecia (1995) | 4,60 | 9,00 | 86,50 |
| España (1985) | 10,12 | 26,35 | 63,52 |
| España (1995) | 19,50 | 34,20 | 46,40 |
| Portugal (1985) | 4,13 | 10,45 | 85,42 |
| Portugal (1995) | 10,50 | 22,10 | 67,40 |

Fuente: datos de los PECE: Freudenberg y Lemoine, 1999, datos de los países de la UE-15 Fontagné, Freudenberg y Péridy, 1998.

paña y, en menor medida, de Portugal. La situación es similar en los países candidatos. El análisis de la naturaleza del comercio entre la UE y los PECE muestra en 1996 un predominio del comercio inter-industrial entre la UE-15 y esos países, así como fuertes diferencias entre ellos.

Los países de la Europa central (República Checa, Hungría y Eslovenia) representan la mayor parte del comercio intra-industrial, al cual llegaron antes que Portugal y Grecia. Polonia y Eslovaquia están en una posición intermedia mientras que los intercambios inter-industriales dominan en los Estados del Báltico y de los Balcanes (entre el 85% y el 95%). El comercio de bienes verticalmente diferenciados representa el 80-90% del comercio intra-industrial (Aturupane *et al*, 1997). Además, se observa para todos los países entre 1993 y 1996 un fuerte aumento del comercio intra-industrial, lo que sugiere que sus estructuras productivas están ajustándose de algún modo a las existentes en los principales países europeos (Freudenberg et Lemoine, 1999). Sin embargo, esta tendencia parece ser más importante en los países que ya tienen un alto nivel de comercio intra-industrial, lo que implica una evolución a dos niveles y la existencia de profundas disparidades entre los países de la Europa central y del este.

Los miembros de la Europa ampliada se caracterizan, por lo tanto, por marcadas diferencias en términos de especialización. Tiende así a aumentar una acentuada división este/oeste con, por un lado, varios países como la República Checa, Eslovenia o Hungría que parecen haberse embarcado en un proceso de aproximación, similar al ocurrido en España, y, por otro, la mayoría de países del este, en

donde se mantiene la especialización en sectores tradicionales. De esta forma, con cada nueva ampliación se pone en tela de juicio la imagen de una Europa homogénea. Esta perspectiva sirve para enmarcar la idea relativa a lo que pueden hacer las instituciones europeas sin avanzar hacia una política fiscal federal más intensa. De hecho, la ausencia de herramientas eficaces para reforzar una política social y económica homogénea puede muy pronto aparecer como un serio obstáculo. Dado que en Europa las políticas económicas tienen una dimensión nacional, algunas situaciones de *impasse* pueden poner en peligro el logro del proyecto europeo o limitarlo al establecimiento de una simple área de libre comercio.

2.6. El papel de la concentración de las actividades innovadoras

De manera similar a los estudios descriptivos sobre la geografía productiva de la Unión Europea, los estudios de la OST (1998) sobre la localización de las actividades innovadoras revelan una aglomeración más acentuada de las actividades científicas (publicaciones) y, en menor medida, tecnológicas (patentes), que de las económicas. Esto es cierto para el conjunto de la UE y para la mayoría de los países europeos, siendo particularmente evidente en los países tecnológicamente desarrollados (Francia, Alemania, Suecia...). No obstante, el análisis de la dinámica de la concentración geográfica en la UE muestra una convergencia relativa entre 1990 y 1996. Esta valoración confirma de manera empírica la importancia de los efectos aglomeración en los campos científico y técnico. De hecho, el abastecimiento externo del cono-

cimiento que permite la concentración de actividades en una localización contribuye a una mayor eficiencia de todos los productores locales y explica en parte los mecanismos de aglomeración de actividades.

Además, y con independencia del indicador usado para valorar la innovación y la división regional, las actividades innovadoras están más concentradas que las productivas (Lallement, Mouhoud y Pailard, 2002). Los países europeos del sur, entre los que se incluye Francia, muestran la mayor concentración de sus actividades productivas e innovadoras, mientras que el desarrollo regional es más equilibrado en los países del norte (Paci y Usai 2000, OST 2001). En 1997, Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia concentraban el 75% de los gastos europeos en I+D, concentrándose el 20% de la I+D europea en tan sólo 5 regiones: una en Italia y Francia y tres en Alemania. Dentro de Francia, cuatro regiones realizaban dos tercios de la I+D francesa. *Ile de France* es la principal región francesa, dotada de un polo científico y tecnológico de alcance europeo. *Rhône-Alpes*, *Midi-Pyrénées* y *Provence-Alpes-Côte d'Azur* quedan muy por detrás. El criterio de registro de patentes confirma y aumenta esta concentración regional.

3. PATRONES DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EUROPA

3.1. Intensificación y polarización intra-europea

El fortalecimiento de la integración europea fue acompañado de una intensificación de la IED, particularmente en el

ámbito intra-europeo. Anteriormente a la entrada en vigor del Mercado Único, la mayoría de la IED en los países miembros procedía de países no miembros. La consecución del Mercado Único Europeo provocó una revisión de las estrategias de las empresas reestructurando y reorganizando sus actividades en Europa. Por un lado, la consecución de un mercado integrado y el establecimiento de un régimen de tipos de cambio fijos han reducido los costes de las inversiones intra-europeas. Por otro lado, las previsiones de un mercado mayor han generado una mayor competencia y la consiguiente reducción de los márgenes de beneficio. Además, el desarrollo de los flujos de IED y de comercio intra-europeos está relacionado. Los estudios previos a la preparación del Mercado Único ya demostraban que, excepto en el caso de algunas IED «sustitutivas de importaciones», la mayoría de las IED intra y no intra-europeas eran neutrales o bien positivas para el comercio externo. El desarrollo y la integración posterior de las filiales dentro de la Comunidad condujeron a la generación de flujos comerciales europeos intra-firma.

A mediados de los ochenta se hizo patente un fuerte incremento en el número de fusiones y adquisiciones dentro de la Comunidad Europea (Garella, 1989). La importancia creciente de transacciones industriales (industria química, mecánica, alimentos elaborados, construcción y obras públicas) y de servicios ha sido una señal de la profunda reestructuración del patrón europeo de producción. Los datos sectoriales demuestran que la IED se ha concentrado esencialmente en actividades de infraestructura de servicios, especialmente en el sector financiero, bancario y asegurador, lo que confirma el hecho de

que la IED dentro de la UE está motivada en gran parte por el acceso al mercado. Los estudios empíricos admiten generalmente que se ha producido un efecto positivo del Mercado Único Europeo sobre los flujos de entrada de IED. Incluso en algunos países, la IED ha jugado un papel importante en la transformación de la naturaleza del comercio y ha promovido el comercio intra-industrial. Un estudio reciente (Dupuch y Mazier, 2002) demuestra que la movilidad del capital implicado en la IED intra-europea ha venido acompañado de un crecimiento de la regionalización europea. La polarización de la IED en países altamente desarrollados tecnológicamente es palpable: el tamaño del mercado potencial, el grado de similitud con el país inversor y el nivel de las infraestructuras públicas representan los principales factores determinantes de las IED bilaterales. Sin embargo, la movilidad del capital parece que no contribuye a un mejor equilibrio de los ciclos entre los países europeos y no compensa tampoco la escasa movilidad del trabajo.

3.2.. **Los posibles efectos de una integración más profunda de la UE sobre la especialización internacional**

A medida que la integración avanza, la entrada de IED en los nuevos países miembros de la UE puede acelerar la emergencia de dos patrones opuestos en relación con la especialización industrial (Mouhoud, 1997).

En primer lugar, caracterizaremos como de especialización inter-industrial a un desarrollo de los flujos comerciales basado preponderantemente en dotaciones

factoriales diferentes. Eso puede confinar a los países cuya especialización se derive de sectores tradicionales e intensivos en mano de obra no cualificada a una trampa de bajo nivel de desarrollo. En lugar de construir las condiciones que les permitirían competir en los mercados globales, algunos países pueden intentar explotar sus propias ventajas comparativas. El proceso de integración puede inducir efectos de desviación de comercio en beneficio de los nuevos miembros. Ello alentaría en esos países una especialización basada en las clásicas ventajas comparativas que les pueden encerrar en sectores tradicionales reduciendo así la oportunidad de un desarrollo del comercio intra-industrial.

Segundo, la especialización intra-industrial puede considerarse como el caso más favorable. Después de la ampliación, el futuro de la UE incluirá tanto a países desarrollados como atrasados. Eso puede potenciar el surgimiento de efectos desbordamiento que jugarían un papel más relevante en la definición de los patrones de especialización. Los países en transición están en principio muy industrializados y bien dotados de capital físico, infraestructura de transporte y telecomunicaciones, aunque necesitados de modernización y desconectados de las redes europeas. El proyecto de las futuras ampliaciones de la UE fue lo suficientemente creíble para que las empresas, anticipando la integración formal, hayan decidido hace tiempo establecer unidades de producción o sociedades conjuntas con el objetivo de beneficiarse de las ventajas que proporciona el ser el primero en mover ficha, con la perspectiva de establecer estrategias de expansión en los mercados locales. En este contexto los

procesos de convergencia económica y tecnológica pueden ser fortalecidos y el comercio intra-industrial puede intensificarse.

Se pueden identificar así dos tipos de estrategias de IED asociadas a estos dos tipos de patrones de especialización. En el contexto de una más profunda especialización inter-industrial, predominan las estrategias multinacionales de tipo vertical. Las empresas multinacionales dispersan así sus actividades de producción de acuerdo con las ventajas comparativas de los países. Las etapas más intensivas en mano de obra, tales como el ensamblaje, se localizan en países con una fuerza de trabajo más barata. Estas nuevas filiales constituidas generan importaciones de productos intermedios y la exportación de bienes finales entre el país de origen y el de destino, así como un creciente comercio intra-firma. Dado que este tipo de IED viene motivada por las diferentes dotaciones factoriales, acrecientan la división internacional del trabajo y refuerzan la especialización inter-industrial.

Por el contrario la IED se considera horizontal cuando las empresas multinacionales se ven estimuladas fundamentalmente por la expansión en los mercados locales. En este caso la propiedad de activos específicos o las ventajas tecnológicas permiten a una empresa multinacional establecer diferentes unidades de producción en orden a abastecer los mercados nacionales anfitriones y beneficiarse de economías de escala en el ámbito de la empresa y no solo a nivel de la planta. Los inversores extranjeros dan prioridad a la proximidad puesto que eso significa que así pueden ser más reactivos a las preferencias de los consumido-

res de bienes diferenciados. Este tipo de IED es más fácil que se produzca entre países cuyas preferencias son similares (Brainard, 1993, Markusen, 1995). Estas inversiones dependen de consideraciones relativas al acceso al mercado y a la búsqueda de sinergias tecnológicas y de *know-how*. Es por ello más probable que ocurra en sectores intensivos en tecnología o en aquellos que producen bienes o servicios no comercializables. Contribuyen tanto a aumentar el número de productos como su calidad, y ayuda al desarrollo de patrones de comercio intra-industriales, especialmente en bienes diferenciados en calidad (Fontagne *et al.*, 1998).

En el caso de los nuevos miembros, la especialización intra-industrial puede ser reforzada gracias a las entradas de IED, especialmente en los países de Centroeuropa (Hungría, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia). Sin embargo en los países más periféricos y atrasados, la IED puede contribuir a la persistencia de la especialización inter-industrial. Hasta ahora la IED se ha materializado en dos vías específicas. En la primera, las empresas extranjeras se asociaron con los programas de privatización masivos de las empresas de anterior propiedad estatal. Aunque han tenido que compartir riesgos asociados con la rentabilidad futura de las nuevas entidades, se han beneficiado de estar favorablemente posicionados para ganar cuota de mercado local. Pueden así potencialmente traer tecnología y métodos de gestión que pueden ayudar a la adaptación de las economías en transición. En la segunda, la IED puede realizarse mediante sociedades conjuntas y acuerdos estratégicos. En general, las fusiones y adquisiciones (incluyendo los acuerdos de sociedades

conjuntas) han sido el grueso de la IED desde finales de los ochenta. En el caso de los PECE las adquisiciones son más frecuentes que la creación de filiales con participación mayoritaria debido a los programas de privatizaciones (Toubal, 2001).

3.3. Evolución de la IED en los PECE

A pesar del descenso de la economía mundial, las entradas de IED en los países del Este y Centro europeos siguen aumentando. Su naturaleza como países en transición ha favorecido el atractivo para la IED. En 2002 el *stock* de entradas de IED en los PECE alcanzó más de 146 mil millones de dólares, mientras que diez años antes era prácticamente marginal

(cuadro n.º 4). La participación de esos países en la IED es significativamente más elevada de lo que su representación en los flujos mundiales totales sugiere. En términos relativos, el *stock* de IED como porcentaje del PIB ronda el 30%, similar al nivel de la UE, mientras que los PECE han recibido flujos de IED sólo durante una docena de años. Sin embargo, el *stock* de IED en los PECE sigue siendo bajo comparado con la cuantía localizada en el área de la UE. El *stock* de entradas de IED europeo solo va a aumentar en un 4% cuando la UE pase de 15 a 25 países.

Entre los PECE la IED no está distribuida uniformemente. En términos absolutos, Polonia, República Checa y Hungría concentran más del 75% del *stock* de IED to-

Cuadro n.º 4

Distribución del *stock* de IED en los nuevos países miembros 2002

| | Stocks IED (millones dólares) | Como % del PIB nacional | Como % del total PECE | Por habitante |
|-----------------|----------------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------|
| Republica Checa | 38.450 | 52,05 | 26,17 | 3.764 |
| Estonia | 4.226 | 61,21 | 2,88 | 3.117 |
| Eslovenia | 5.074 | 21,70 | 3,45 | 2.545 |
| Hungría | 24.416 | 34,94 | 16,62 | 2.474 |
| Eslovaquia | 10.225 | 40,66 | 6,96 | 1.899 |
| PECE-10 | 146.920 | 30,09 | 100,00 | 1.533 |
| Polonia | 45.150 | 22,55 | 30,73 | 1.456 |
| Letonia | 2.723 | 30,46 | 1,85 | 1.162 |
| Lituania | 3.981 | 26,63 | 2,71 | 1.154 |
| Bulgaria | 3.889 | 23,45 | 2,65 | 492 |
| Rumania | 8.786 | 18,17 | 6,00 | 394 |

Fuente: UNCTAD y elaboración propia.

Cuadro n.º 5

**Concentración de la IED en un pequeño número de regiones
de los nuevos países miembros**

| | Ratio de IED en la región (% del total de IED) | Capital regional o región fronteriza con la UE-15 |
|-------------------------------|---|--|
| Eslovaquia (2002) | | |
| Bratislava | 63,1 | Si |
| Kosice | 16,3 | No |
| Hungría (2001) | | |
| Hungría Centro | 68,7 | Si |
| Oeste Transdanubio | 7,9 | Si |
| Centro Transdanubio | 7,2 | No |
| República Checa (2000) | | |
| Praga | 49,3 | Si |
| Stredocesky (Centro Bohemia)) | 10,7 | Si |
| Eslovenia (2000) | | |
| Osrednjeslovenska | 55,2 | Si |
| Podravska | 8,9 | No |
| Polonia (2001) | | |
| Mazowieckie | 29,8 | Si |
| Dolnoslaskie | 10,5 | Si |
| Slaskie (Silesia) | 10 | No |

Fuente: Banco Central Nacional y elaboración propia.

tal de la región mientras que la IED en los países balcánicos y del Báltico es más bien baja. En términos relativos la concentración es mucho menos evidente porque los países pequeños como Estonia han recibido el mayor *stock* de IED como porcentaje del PIB. En cuanto al origen geográfico se refiere, la IED procede fundamentalmente de la UE (80% en el 2000).

Con mayor precisión, la mitad del total de la inversión procede de tres países:

los Países Bajos, Alemania y Francia, que se convirtió en el mayor inversor en el 2000 con una participación del 21%, habiendo sido sólo del 5% en 1998.

Un pequeño número de regiones, capitales regionales y regiones que comparten frontera con la UE-15 concentran casi todos los flujos de entrada de IED. Algunos datos pueden ser recogidos a escala regional para Eslovaquia (2002), Polonia (2001), Hungría (2002), la República Checa (2000) y Eslovenia (2000), pero su

comparabilidad es limitada debido a diferencias metodológicas. De manera sistemática, sólo dos o tres regiones atraen el grueso de la IED. La mitad de las entradas van a la capital regional en la República Checa y Eslovenia alcanzando esa ratio 2/3 en Hungría y Eslovaquia. Esta tendencia refuerza los polos de crecimiento en detrimento de la periferia cuyas desventajas pueden adoptar distintas formas: un peso elevado de la agricultura, accesibilidad baja, desventajas inherentes, o regiones industriales en declive. Así es que los efectos positivos de la IED están potencialmente limitados en torno a un pequeño número de regiones de los nuevos países miembros. En tanto en cuanto permanezcan geográficamente limitadas, las estrategias de localización de las empresas multinacionales acelerarán la concentración de actividades económicas y agrandarán las ya preocupantes disparidades regionales.

Son varios los factores que explican tal crecimiento de la IED hacia los PECE. Primero, el nuevo entorno político jurídico, especialmente el entorno legal, permitió a los inversores embarcarse en operaciones que anteriormente eran imposibles. Luego la transición económica y las perspectivas reales de integración en la UE han contribuido a mejorar el atractivo. Segundo, las características específicas de los PECE les convierten en lugares atractivos para las empresas multinacionales. La disponibilidad de mano de obra relativamente barata y educada es una fuerte ventaja combinada con el tamaño del mercado potencial (Dupuch, 2004). Además los programas de privatización tuvieron lugar mientras la competencia era todavía débil, lo que motivó a las empresas multinacionales a embarcarse en una ca-

rrera por conseguir las ventajas de ser los primeros en moverse. A las privatizaciones le siguieron otras formas de inversión directa como la creación de *holdings*, la adquisición de empresas o la creación de unidades de producción *ex nihilo*. Una vez que la ampliación se concluya, es posible que surjan, a pesar del descenso de las privatizaciones, nuevos flujos de IED, por dos razones. Primero porque las sucesivas ampliaciones previas fueron seguidas de aumentos significativos de los flujos de entrada de IED en los nuevos países miembros. Ese fue el caso particularmente de España y Portugal después de 1986, si bien España había liberalizado al tiempo su marco legal relativo a la IED, mientras que los PECE ya lo han hecho así durante largo tiempo previo a su incorporación. Segundo, la incertidumbre de los inversores acerca de la estabilidad económica, política e institucional desaparecerá con el acceso formal de estas economías a la UE. Sin embargo, las nuevas entradas de IED dependerán de lo fuerte que haya sido esperado el efecto integración por parte de los inversores. Si bien el potencial de IED ha sido ya en gran medida explotado durante los diez años pasados, algunos países como Eslovaquia, Rumania y Bulgaria pueden recibir un montante de IED nada desdeñable en el futuro (Henriot, 2003).

A pesar de que en años recientes se han producido significativas mejoras, la disponibilidad de datos relativos a la distribución industrial de la IED en los PECE sigue siendo bastante escasa. Las primeras estimaciones publicadas por UNCTAD en 1997 revelan que la IED estaba localizada principalmente en actividades terciarias en los países en transición más avanzados (República Checa, Hungría y

Recuadro n.º 2

Los determinantes de la IED en los nuevos países miembros

Se han aplicado los métodos de estimación SURE y mínimo cuadráticos en tres etapas a un modelo gravitacional para investigar los determinantes econométricos de la IED Europea en los PECE durante el periodo 1993-2001. Los resultados demuestran que las diferencias en los costes laborales unitarios entre los países miembros de la UE y los PECE no parece que sean los determinantes principales de las decisiones de inversión de las empresas multinacionales. Estos elementos favorecieron los flujos de IED al comienzo de la transición pero su importancia ha decaído. A principios de los 90 la elección del método privatizador también explica porqué algunos países han atraído más IED que otros. En los últimos años, con la perspectiva de la integración en la UE, el tamaño de mercado, la proximidad geográfica y la intensidad tecnológica del país de origen se han visto reforzados como determinantes principales de los flujos de IED Oeste-Este. El calendario de las privatizaciones también jugó un papel importante en los patrones de IED observado en los nuevos Estados miembros y países candidatos. Teniendo en cuenta las especificidades de Bulgaria y Rumania, donde las privatizaciones tuvieron lugar más tarde, ello indica que los flujos de IED entraron en esos países en mayor medida solamente en los años más recientes mientras que los países de Europa central se beneficiaron durante los primeros años de la transición.

95

Eslovenia) y de manera más importante en los sectores manufactureros y actividades tradicionales en Polonia y Rumania. En el primer caso, estos resultados destacan el papel potencialmente positivo jugado por la IED en relación con el cambio en los patrones de especialización en esos países. Como consecuencia de ello la localización de la IED en industrias no tradicionales puede favorecer el desarrollo de comercio intra-industrial con los países de la UE. En el otro caso, la concentración de la IED en sectores en los que el país de origen tiene ventajas comparativas puede reforzar la especialización en industrias tradicionales.

Un estudio reciente de Eurostat (2002b) basado en datos del *stock* de IED en 1999 confirma este panorama. Las activi-

dades terciarias, con un 54% de toda la IED recibida por los países candidatos, son los sectores receptores principales. También revela la existencia de fuertes disparidades entre países, distinguiendo entre tres grupos de países.

a) El primero es el caso especial de Bulgaria, donde los sectores manufactureros dominan la distribución sectorial del *stock* de entrada de IED. Los sectores de la alimentación, metales y química son los principales sectores receptores.

b) Nos encontramos con Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa en el segundo grupo, en el que la IED está más equilibrada. Los servicios suponen entre el 51% y el 53% del total del *stock* y particularmente el sector comercial y financiero. A nivel manufacturero

Cuadro n.º 6
Stock IED distribuido por sectores
 2000
 (%)

| | República Checa | Hungría | Polonia | Eslovaquia | Eslovenia | Estonia | Letonia | Lituania |
|---|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Alimentos, bebidas y tabaco | 6,4 | 9,1 | 10,8 | 6,2 | 1,4 | 4,8 | 4,8 | 11,5 |
| Textiles y productos textiles | 1,2 | 1,4 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 3,0 | 1,6 | 4,7 |
| Cuero y productos de cuero | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Madera y productos de la madera | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,2 | 3,5 | 2,8 | 1,4 |
| Pulpa, papel y productos de papel, impresión y publicaciones | 3,3 | 1,6 | 3,2 | 2,9 | 6,8 | | 0,9 | 1,1 |
| Coque, productos refinados de petróleo y combustible nuclear | 1,2 | 5,1 | 0,0 | 4,1 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 1,8 |
| Química, productos químicos y fibras artificiales | 2,3 | 0,0 | 2,8 | 3,2 | 6,2 | 1,9 | 1,8 | 0,0 |
| Caucho y productos plásticos | 0,6 | 1,7 | 1,3 | 0,6 | 5,0 | 0,2 | 0,5 | 1,1 |
| Otros productos minerales no metálicos | 8,4 | 2,3 | 6,1 | 2,7 | 2,6 | | 1,1 | 1,6 |
| Metales básicos y productos metálicos | 3,6 | 1,9 | 0,9 | 22,2 | 3,2 | 0,8 | 1,2 | 0,5 |
| Maquinaria y equipo | 1,2 | 2,0 | 0,7 | 2,2 | 5,2 | 0,7 | 1,0 | 0,3 |
| Equipo eléctrico y óptico | 3,8 | 6,7 | 3,4 | 2,2 | 4,4 | 0,6 | 0,3 | 2,3 |
| Equipo de transporte | 5,6 | 3,6 | 11,3 | 3,3 | 4,8 | 1,5 | 0,1 | 2,1 |
| Otras manufacturas. | 0,6 | 0,4 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,3 |
| Total manufacturas | 38,7 | 36,5 | 42,5 | 51,1 | 40,7 | 21,5 | 16,6 | 28,8 |
| IED Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Landesmann (2003), elaboración de los autores.

se pueden destacar algunas diferencias. Los productos alimenticios son un sector atractivo en Polonia. El metal, maquinaria y bienes de equipo reciben el mayor porcentaje de IED en Eslovaquia. El sector químico es el más atractivo en Eslovenia.

c) Finalmente, las actividades terciarias se ven fuertemente privilegiadas (más de 2/3 del *stock* total de IED recibida) en los Estados bálticos, que forman el último grupo. Los sectores receptores más im-

portantes son el del comercio y distribución, el financiero y el de transporte y telecomunicaciones.

Hemos adaptado el cuadro n.º 6 de Landesmann (2003), quien ha recopilado datos sobre el *stock* a finales del 2000 en una muestra de PECO. En conjunto, el cuadro n.º 4 muestra el mismo cuadro que los datos de Eurostat. Los flujos de entrada de IED son más intensos en el sector terciario en Eslovenia, la República Checa y Hungría que en otros países de Eu-

Cuadro n.º 7

Distribución sectorial de la IED de acuerdo con la clasificación de Pavitt

| | Bulgaria 1999 | | | República Checa 2001 | | | Eslovenia 2000 | | |
|-------------------------------------|---------------------|----------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------|-----------------------------------|---------------------|----------------|-----------------------------------|
| | Millones dólares | % del total | % del total de manufacturas | Millones dólares | % del total | % del total de manufacturas | Millones dólares | % del total | % del total de manufacturas |
| Agricultura y minería | 30,6 | 1,4 | | 512,0 | 1,9 | | 0,5 | 0,0 | |
| Sectores intensivos a escala | 494,5 | 22,9 | 44,0 | 6.912,9 | 25,5 | 67,9 | 853,2 | 30,4 | 74,1 |
| Sectores tradicionales | 451,4 | 20,9 | 40,2 | 2.304,5 | 8,5 | 22,6 | 108,9 | 3,9 | 9,5 |
| Sectores basados en ciencia | 10,1 | 0,5 | 0,9 | 199,4 | 0,7 | 2,0 | 41 | 1,5 | 3,6 |
| Sectores proveedores especializados | 166,7 | 7,7 | 14,8 | 761,2 | 2,8 | 7,5 | 146,7 | 5,2 | 12,8 |
| Total manufacturas | 1.122,7 | 52,0 | 100,0 | 10.177,9 | 37,6 | 100,0 | 1.149,3 | 40,9 | 100,0 |
| Servicios | 1.007,1 | 46,6 | | 16.402,3 | 60,5 | | 1.590,7 | 56,6 | |
| IED Total | 2.160,4 | 100,0 | | 27.092,2 | 100,0 | | 2.808,5 | 100,0 | |

Fuente: Banco de Eslovenia, Banco Nacional Checo, Banco Nacional Búlgaro, elaboración de los autores.

ropa central como Eslovaquia, en donde los metales básicos cuentan con una participación significativa en los flujos de IED. La participación de los servicios es marcadamente superior en los Estados Bálticos mientras que los sectores manufactureros tales como alimentación y automóviles (en Polonia) y metales (en Eslovaquia) suponen alrededor de la mitad de la IED manufacturera.

Incluso podemos ir más lejos en el análisis de la distribución de la IED industrial adoptando la clasificación propuesta por Pavitt (1984) (ver apéndice). Ésta distingue entre sectores tradicionales, intensivos a escala y basados en el conocimiento de acuerdo con un conjunto de datos para una desagregación industrial mayor obtenida de fuentes nacionales en tres países (cuadro n.º 7).

Eslovenia y la República Checa tienen participaciones similares en las entradas de IED en sectores con rendimientos crecientes, que suman entre un 68% y un 74% del total de la IED manufacturera. En el caso checo los sectores tradicionales aún cuentan con un porcentaje importante. Por el contrario, Bulgaria muestra un cuadro muy diferente como ya se ha puesto de manifiesto en el informe de Eurostat: el *stock* de IED es más abundante en el sector manufacturero que en el de servicios. Consecuentemente, la IED en Bulgaria tiende a reforzar las ventajas comparativas existentes y la especialización en sectores intensivos en trabajo cuya competitividad depende esencialmente de consideraciones relativas a los costes laborales.

En resumen, los flujos de entrada de IED en los nuevos Estados miembros es-

tán distribuidos desigualmente entre los países y entre sectores. Las inversiones extranjeras en los sectores de tecnología media-alta con un alto potencial de crecimiento son de destacar. En la medida que la IED favorece la emergencia de empresas competitivas que son capaces de influir en los patrones de ventajas comparativas, la presencia de inversión extranjera puede jugar un papel clave en la transformación de la manufactura en los países que la acogen. Consecuentemente, de acuerdo con los dos escenarios descritos previamente, podemos distinguir entre países en los que la IED beneficia a aquellos sectores en los que los países de destino aún tienen ventajas comparativas y países en los que la IED está orientada hacia los sectores en los que el país de origen tiene una ventaja comparativa.

Sin embargo, es difícil distinguir entre IED de tipo vertical y horizontal en los PECE. Por un lado, las ventajas de costes les hacen atractivos para la relocalización industrial de las empresas extranjeras mediante la IED y la subcontratación internacional. En sectores intensivos en mano de obra no cualificada (por ejemplo, las etapas de ensamblaje en la industria textil, cuero y calzado o material eléctrico) las operaciones de subcontratación internacional con los PECE se intensificaron al comienzo del proceso de transición, especialmente bajo el comercio de procesamiento externalizado. Estas operaciones juegan un papel clave en el crecimiento de las exportaciones manufactureras de estos países con la UE (Chevallier *et al*, 1999). No obstante, el crecimiento de los costes laborales durante el proceso de transición hacen de estas ventajas un elemento transitorio, especialmente en los países candidatos

más avanzados (Resmini, 2000). Por otro lado, una demanda potencial débil puede ser percibida como una barrera a la IED con el propósito de penetrar los mercados del este. No obstante, el aumento del poder adquisitivo y la perspectiva de la integración formal hacen que este aspecto sea también transitorio.

Considerando que los sectores en los que las empresas extranjeras exportan el grueso de sus ventas puede ser considerado como la consecuencia de estrategias de localización, Eltetö (1998) concluye que alrededor del 40% de la IED en Hungría es el resultado de tales estrategias mientras que el 60% está motivado por consideraciones relativas al acceso del mercado. Más recientemente, Aussillieux y Pajot (2001) han demostrado que la IED francesa en los PECE se produce fundamentalmente en sectores en los que el país de origen tiene ventaja comparativa, excepto en el caso de Rumania y Turquía, donde predominan las estrategias de relocalización.

Como consecuencia de ello, los flujos de IED pueden contribuir a transformar el patrón de especialización internacional y ayudar al aumento de la I+D y al contenido industrial en mano de obra cualificada. A pesar de la baja intensidad de la I+D, algunos de los países candidatos que estaban dotados anteriormente con sistemas de innovación nacionales están desplazándose de una especialización en sectores basados en contenidos tecnológicos bajos hacia sectores con una intensidad tecnológica media-alta. En 1996 los PECO producían sobre todo bienes de una gama media-baja, aunque existían enormes diferencias en la estructura del comercio de estos países con la UE. Los bienes de gama baja represen-

tan el 44% de las exportaciones de Hungría dato que asciende al 73% en el caso de Rumanía. Por el contrario, la participación de los bienes de gama alta varía del 31% de Eslovenia y 28% de Hungría hasta el mínimo del 8% en Rumania. Entre 1993 y 1996 la posición relativa en los productos de gama alta mejoró en todos los países de Europa central, en fuerte contraste con la situación de Letonia, Lituania y los países Balcánicos. En el primer caso, este resultado excluye el escenario de una especialización atrapada en sectores tradicionales (Freudenberg y LeMoine, 1999).

4. EL FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COHESIÓN TRAS LA AMPLIACIÓN

La Unión se ha ampliado a un grupo de países que heredaron unas condiciones de partida específicas con repercusiones sobre la orientación de la política regional europea. Con anterioridad al periodo de transición, estos países se regían por un sistema centralizado en el que las administraciones locales simplemente reemplazaban a la administración central que comprobaba el cumplimiento de sus decisiones. No tenían poder alguno para proponer o decidir en relación con las políticas públicas. Las desigualdades sociales y regionales eran prácticamente inexistentes y no recibían atención especial.

Además, el comercio de los países de Europa del este y central se caracterizaba por una fuerte especialización inter-industrial. Durante el periodo de planificación central la producción de bienes y servicios estaba diseminada en el marco CAME, que incluía a todos los países de

Europa del este excepto Rumania (Hallet, 1997). Por ejemplo, Bulgaria fue elegida para la producción de manufacturas metálicas y electrónicas, Checoslovaquia para la máquina-herramienta y bienes de consumo. A escala regional ello suponía la concentración de actividades en un reducido número de localidades que se escogían frecuentemente de manera arbitraria. Esa elección, basada en una confianza ilimitada en la industria pesada y las economías de escala, hizo que muchas regiones fueran totalmente dependientes de una única industria.

Por ello, el cambio de una economía planificada a una de mercado libre tuvo efectos diferentes entre las regiones. Aquellas con industrias pesadas fueron las más golpeadas en términos de renta y niveles de vida. En efecto, esos sectores fueron incapaces de adaptarse a las condiciones del mecanismo de mercado y a la competencia internacional porque la localización de las empresas les impedía ser competitivas. Además, tampoco tuvieron siempre los *inputs* necesarios y con frecuencia tuvieron que afrontar elevados costes de transporte. Si bien esos centros industriales contribuyeron a la riqueza de esas regiones bajo el viejo sistema, sin embargo fueron los más seriamente golpeados por las tensiones económicas y sociales de la transición económica. Por ello, las transformaciones tuvieron un impacto muy distinto y provocaron un crecimiento de las desigualdades sociales muy rápido. Por otro lado, el declive de estas regiones no pudo ser contenido por la presencia de otras actividades económicas diferentes o por la existencia de un marco institucional fuerte a escala local.

Mientras que los países de la cohesión incluyen regiones cuyo desarrollo es me-

nor y absorben una gran parte de los fondos estructurales en el marco del objetivo 1 y del conjunto de los fondos de cohesión, los PECE tienen que afrontar tanto el colapso de la producción industrial en ciertas regiones como el retraso de otras áreas. De acuerdo con la tipología de Hallet (1997) se pueden identificar tres tipos de regiones: aquellas cuyo desarrollo se está quedando atrás, las zonas de antigua industrialización y aquellas con potencialidades de desarrollo; las regiones más desarrolladas como las áreas urbanas y aquellas que comparten frontera con la UE-15.

a) Las regiones más desfavorecidas están especializadas en el sector agrícola y en algunas industrias tradicionales. Por ejemplo, hay regiones de Polonia que tienen más de un 50% del empleo en el sector agrícola, mientras que otras, especializadas en un número limitado de sectores como manufacturas metálicas o la industria textil, tienen un 60% del empleo en el sector industrial.

b) Las potencialidades de desarrollo pueden ser explotadas en las regiones de antigua industrialización y en aquellas con un acceso fácil a los mercados europeos o que poseen ventajas naturales capaces de atraer a los inversores extranjeros.

c) Por último, las regiones más desarrolladas son las del centro, las áreas urbanas y las regiones que comparten frontera con la UE. Hungría se corresponde con este patrón. La región más occidental y Budapest atraen el grueso de la IED y concentran las actividades que pueden generar con mayor probabilidad comercio intra-industrial con la UE. Además las regiones menos desarrolladas tienen una débil asignación de facto-

res y con escasas potencialidades en otras actividades.

La política regional de la UE ampliada depende de estos parámetros. Sin embargo, la dotación de fondos sigue siendo modesta en relación al PIB europeo (0,46%) y sin un crecimiento del presupuesto, aquella tendría que ser totalmente reformada para poder absorber el *shock* de la ampliación. Para los países beneficiarios de esos fondos, su montante no puede exceder el 4% del PIB nacional. Dado su nivel de desarrollo, que está muy por debajo de la media europea, casi todos los PECE tienen derecho a esa ayuda financiera. Desde la fecha de la ampliación se han asignado 23.000 millones de euros a los nuevos miembros en concepto de ayudas estructurales (fondos estructurales y de cohesión) para el periodo 2004-2006, antes de la reforma del sistema. En relación con la población de los nuevos diez miembros, el monto total asciende a 105 euros por habitante y año, muy por debajo de lo asignado a los países del sur de Europa. Polonia con 13.000 millones de euros se va a ver beneficiada casi con la mitad del presupuesto. Los fondos estructurales ascienden a 14.000 millones de euros, de los cuales el 94% es absorbido por el objetivo 1, a los que casi todos los países de la ampliación tienen derecho. Sólo Praga, Bratislava y Budapest, así como Chipre, cuyo PIB excede el 75% de la media europea caen bajo la rubrica del objetivo 2 y 3. Bulgaria y Rumania, cuyo acceso no tendría lugar hasta el 2007, continúan beneficiándose de los fondos «pre-adhesión».

La gran incógnita es la relativa al periodo post-2006. De mantenerse las actuales reglas la cuantía de las ayudas estructurales representaría un montante considerable. Con un presupuesto inva-

riable serían necesarias reasignaciones en detrimento de los actuales receptores. Incluso algunas regiones que hoy son beneficiarias de esas ayudas dejarían de serlo por un efecto meramente aritmético; la media del PIB *per cápita* de la UE-15 es superior al correspondiente a la UE-27 o 28. Este es ya el caso, por ejemplo, para la región de Hainaut en Bélgica, Asturias en España y Martinica en Francia.

Se pueden elegir distintas alternativas para la definición de la Política de Cohesión Europea post-2006, aunque ninguna de ellas es realmente satisfactoria (Begg, 2003).

—La primera, concentrar la ayuda financiera en los nuevos Estados miembros, aquellos retrasados respecto de la UE-15. La conclusión del informe Sapir (2003) encajaría con este esquema. Un fondo de cohesión reemplazaría al sistema actual que se concentraría en la puesta en práctica de medidas de aproximación (*catching-up*) en beneficio solamente de los nuevos miembros. A los actuales miembros no se les asignaría ninguna ayuda estructural y la reducción de las disparidades regionales sería sólo competencia de las políticas regionales nacionales, lo que plantea dos tipos de problemas. El primero es político, y es que los contribuyentes netos al presupuesto europeo percibirían que están aportando fondos para los nuevos Estados miembros sin recibir ninguna contrapartida por su esfuerzo financiero. El segundo es institucional, ya que la reducción de las desigualdades regionales se considera obligatoria en los tratados fundacionales, algo que dejaría de ser posible si se abolieran los fondos estructurales.

—La segunda, las preferencias de la Comisión Europea parecen inclinarse ha-

cia un sistema que manteniendo el objetivo 1 centrado sobre los nuevos miembros, reformaría el objetivo 2 y asignaría en consecuencia las ayudas estructurales hacia las necesidades específicas de cada región. De esa manera, los problemas específicos de cada región serían tratados con esos fondos, lo que permitiría reconducir la política regional europea hacia los objetivos establecidos en Lisboa. Sin embargo, con el presupuesto comunitario actual, el reparto de los fondos estructurales entre las regiones acentuaría el «efecto aspersion» (*sprinkling*) y consecuentemente limitaría su eficacia.

—Aumentar el presupuesto dedicado a la cohesión surge así como una tercera alternativa. Eso haría posible elevar el umbral para tener derecho a los fondos bajo el objetivo 1 situándolo en línea, por ejemplo, con el umbral del 0% de los fondos de cohesión. Por lo tanto, las regiones que actualmente se benefician de fondos estructurales y que probablemente se verían privadas de ellos por un mero efecto estadístico (El PIB *per cápita* de la UE ampliada es en promedio inferior al de la UE-15) sin cambio alguno en su situación, seguirían teniendo derecho a los mismos (Mazier, 2003). Si se mantiene el tope presupuestario del 1,27% del PIB de la Unión, sería difícil, por motivos financieros, seguir concediendo esos fondos a la totalidad de los actuales beneficiarios. No obstante, parece que este escenario es realmente previsible. El presupuesto europeo es poco probable que aumente en una coyuntura en la que muchos países miembros están teniendo dificultades para cumplir con los criterios del Pacto de Estabilidad. Una vez más resulta difícil, en esta situación, pedir a los contribuyentes netos que hagan un mayor esfuerzo. Dadas

las circunstancias, parecería más razonable crear un nuevo fondo estructural para los nuevos miembros, que debería ser renegociado en línea con los fondos de cohesión y estructurales actuales.

—La última de las alternativas consiste en «renacionalizar» la política regional europea; vía por la que se aboga en la reforma propuesta en el informe Sapir. También se corresponde con la propuesta de Berg, pero con una diferencia sustancial ya que la Unión no abandonaría su objetivo de reducir los desequilibrios regionales. Lo que se propone es aplicar a la política regional el método abierto de coordinación (OMC, en inglés), que ya es de obligado cumplimiento en la política social y de empleo europea. La OMC establece los fines y directrices a escala europea, pero cada Estado miembro es libre de decidir sobre la naturaleza de sus políticas económicas y sociales. Los países ricos podrían adoptar un enfoque similar para sus políticas de cohesión mientras que la Unión centraría sus esfuerzos sobre los miembros más desfavorecidos. En la práctica, la Comisión establecería y observaría el cumplimiento de los objetivos o fines y los gobiernos nacionales se comprometerían ellos mismos en la consecución de esos fines y a poner en práctica las medidas adecuadas. El mayor problema con este sistema es que queda únicamente a expensas de la voluntad de los Estados miembros el embarcarse en la adopción de fines comunes, puesto que no hay incentivos ni restricciones para que el gobierno se atenga efectivamente a tales compromisos.

Los tratados fundacionales contemplaban el objetivo último de la cohesión como de obligado cumplimiento y para ello se diseñaron los fondos estructurales

como herramienta principal. Lo que sigue abierto a debate es su arquitectura, el volumen, los objetivos y la manera de implantarlos. Algunas cuestiones deben ser respondidas: ¿debe ser fortalecido el crecimiento nacional mediante los fondos de cohesión en detrimento del desarrollo regional?, ¿cuáles son los costes que deben asumir las instituciones europeas y qué papel deben jugar los Estados miembros?, y por último ¿qué tipo de ayuda se les va a proporcionar a los actuales beneficiarios que ya no encajan en el objetivo 1? Es poco probable que la ayuda financiera sea cancelada de manera abrupta, más bien irá languideciendo durante un periodo de transición. La Comisión Europea, en sus propuestas presupuestarias (European Commission, 2004a) y en su Tercer Informe sobre la Cohesión Europea (European Commission, 2004b) desea mantener su política de cohesión hasta un tercio del presupuesto europeo e integrarla en su estrategia de mejora de la competitividad global que fue definida en Lisboa. Los tres objetivos actuales de los Fondos Estructurales deben ser reemplazados por tres prioridades principales: (i) los países menos desarrollados y la convergencia de las regiones, incluyendo aquéllos afectados por el «efecto estadístico» (78% del montante total); (ii) los países con desventaja o en proceso de reestructuración; la competitividad y empleo de las regiones (18% del monto total); (iii) cooperación transnacional (4% del montante total). Los esfuerzos financieros serían divididos entre los Estados miembros y la Comisión. En cualquier caso, estas propuestas siguen abiertas a debate. La Comisión está obligada a emitir un documento estratégico que indique claramente las prioridades de la política de cohesión. El presupuesto global dependerá de los re-

sultados de las negociaciones entre los Estados miembros.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El logro del proceso de concentración de las actividades en torno a unas pocas regiones en cada país de Europa y el mantenimiento de fuertes asimetrías en la especialización de las naciones entre el centro de Europa y su periferia, justifica la existencia de las herramientas fiscales de redistribución presupuestaria a escala europea. No obstante, las ayudas no dirigidas asignadas bajo la forma de «fondos estructurales» pueden haber reforzado la especialización de las regiones rezagadas en actividades inadecuadas. La política regional europea ha demostrado ser incapaz de parar el aumento de las disparidades regionales dentro de los países miembros. Por consiguiente, las políticas regionales inadecuadas dirigidas a mantener la distribución de actividades, sin poner en práctica las condiciones indispensables para la mejora de su entorno en términos de cualificaciones o infraestructuras tecnológicas, puede aumentar paradójicamente las tendencias polarizantes que quieren impedir.

Sin embargo, permitir que las polarizaciones infra-nacional sigan su curso puede ser peligroso para el «equilibrio y la cohesión social». De hecho, el creciente desequilibrio entre ciudades y barrios atrasados, el dualismo de los sistemas escolares y de formación, el mantenimiento de desempleo y pobreza para las categorías menos privilegiadas incluso en un periodo de recuperación económica, se muestran más costosas, a largo

plazo, que los beneficios esperados de la eficiencia resultante de la concentración de actividades. Además, las crecientes desigualdades entre regiones en cuanto a su capacidad para atraer actividades intensivas en conocimiento, en particular empresas multinacionales, puede llevar a una creciente competencia entre territorios.

En consecuencia, deben considerarse las siguientes recomendaciones: las políticas basadas en la única lógica de la carrera por resultar más atractivo para las empresas puede llegar a ser perjudicial para la estabilidad de las ventajas regionales. Estando esencialmente guiadas a la reducción de los impuestos a las empresas, esas políticas contribuyen a reforzar la especialización regional en actividades frágiles y vulnerables en lugar de facilitar la integración regional en una nueva dinámica económica. Ahora bien, hay algunos polos de excelencia basados en *know-how* y competencias específicas que deben ser claramente identificados y promovidos. La política regional debería proporcionar un mejor control de las medidas que promueven, por un lado, el atractivo para la competitividad en precio de las empresas, así como su apoyo logístico, y, por otro, políticas dirigidas al desarrollo y la mejora de las competencias locales específicas. Sin embargo, el desarrollo y mantenimiento de tales competencias no implica necesariamente unos impuestos sobre beneficios muy bajos sino más bien la implantación de un sistema fiscal que permita una clara conexión entre los impuestos pagados por las empresas y los beneficios que obtienen de su localización (infraestructuras, servicios públicos fiables...).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMITI, M. (1999): «Specialization Patterns in Europe», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 135(4), pp. 573-593.
- ATURUPANE, C., DJANKOV, S. y HOEKMAN, B. (1997): *Determinants of Intra-Industry Trade between East and West Europe*, World Bank working paper n.º 1850.
- AUSSILLOUX, V. y PAJOT, M. (2001): *Enjeux Commerciaux de l'Elargissement de l'Union Européenne*, séminaire Fourgeaud, Direction de la Prévision, février.
- BEGG, I. (2003): «Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n.º 1, pp. 161-179.
- BOILLOT, J.J. (2003): *L'Union Européenne élargie, un défi économique pour tous*, La Documentation Française.
- BRAINARD, S.L. (1993): *A Simple Theory of Multinational Corporations and Trade with a Trade-off between Proximity and Concentration*, NBER Working Paper n.º 4269.
- BRÜLHART, M. y TORSTENSSON, J. (1996): *Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the European Union*, CEPR Discussion Paper n.º 1435.
- BRÜLHART, M. (2001): «Evolving Geographical Specialisation of European Manufacturing Industries», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 137, n.º 2, pp. 215-243.
- CHEVALIER, A., LEMOINE, F. y NEYMAN, L. (1999): «L'Union Européenne et sa Périphérie, Conséquences de l'Intégration Commerciale de l'Europe Centrale», *Revue Economique*, vol. 50, n.º 6, pp. 1169-1184.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1999): *Scénario pour une Nouvelle Géographie Economique de l'Europe*, Economica,
- DUPUCH, S. & MAZIER, J. (2002): «Mobilité du capital et spécialisation en Union Européenne», *Revue Economique*, mai, pp. 491-502.
- ELTETŐ, A. (1998): *Economic Performance of Foreign Investment Enterprises, Effects of FDI in Hungary*, Institute for World Economics, Budapest, *mimeo*.
- EMERSON *et al.* (1990): *One market, one money*, Oxford, Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (2004a): *Building our Common Future, Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM(2004) 101 final, 10 février.
- EUROPEAN COMMISSION (2004b): *Un nouveau partenariat pour la cohésion, convergence, compétitivité, coopération: troisième rapport sur la cohésion économique et social*, DG XII, 18 février.
- EUROSTAT (2002a): «Première enquête sur la formation professionnelle continue en entreprise dans les pays candidats», *Statistiques en Bref*, Thème 3, 2/2002.
- EUROSTAT (2002b): «Investissements directs étrangers dans les pays candidats: répartition par secteur d'activité et par pays investisseur», *Statistiques en Bref*, Thème 2, 5/2002.
- FINGER, J.M. y KREININ, M. (1979): «A Measure of "Export Similarity" and its Possible Uses», *The Economic Journal*, vol. 89, pp. 905-912.
- FONTAGNÉ, L., FREUDENBERG, M. y PÉRIDY, N. (1998): *Intra-Industry Trade and the Single Market: Quality Matters*, CEPR Discussion Paper n.º 1953.
- FONTAGNÉ, L., FREUDENBERG, M. y ÜNAL-KEZENCI, D. (1999): «Trade in Technology, and Quality Ladders: Where do EU countries Stand?», *Journal of Development Planning Literature*, 14 (4), pp. 527-548.
- FRANKEL, J. y ROSE, A. (1998): «The Endogeneity of Optimum Currency Criteria», *Economic Journal*, vol. 108, pp. 1009-1025.
- FREUDENBERG, M. y LEMOINE, F. (1999): «Les pays d'Europe Centrale et Orientale dans la Division du Travail en Europe», *Economie Internationale* n.º 80, 4^{ème} trimestre
- GARELLA, P. (1989): «Fusions et Acquisitions dans l'industrie européenne», *Revue de l'OFCE*, n.º 29, pp. 185-219
- HALLET, M. (1997): *National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications for EU Structural Assistance*, Economic Papers n.º 120, DG-II Economy and Finance, march
- HANAUT, A., LOUFIR, R. y MOUHOU, E.M. (2001): «La convergence structurelle européenne: rattrapage technologique et commerce intra-branche», *Economie Appliquée* n.º 1.
- HENRIOT, A. (2003): *Prospects for the location of industrial activities after EU enlargement*, document de travail COE n.º 61, janvier.
- KRUGMAN, P. (1991): *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge.
- LANDESMANN, M. (2003): *Structural features of economic integration in an Enlarged Europe: patterns of catching-up and industrial specialisation*, Econo-

- mic Papers n.º 181, DG Economy and Finance, European Commission.
- MARKUSEN, J.R. (1995): «The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n.º 2, pp. 169-189.
- MAZIER, J. (2003): *Politiques macroéconomiques et politiques structurelles en Europe: enlèvement ou soutien à la croissance?*, Document de Travail CEPN n.º 2003-14, Université Paris Nord.
- MIDELFART-KNARVIK, K.H., OVERMAN, H., REDDING, S. y VENABLES, A.J. (2002): «Integration and Industrial Specialisation in the European Union», *Revue Economique*, 53(3), pp. 469-481.
- MOUHOUD, E.M. (1997): «The Links between Migration, Free Trade and Regional Integration: specific characteristics of the CEE», in *Migration, Free Trade and Regional Integration in Central and Eastern Europe*, WIFO, Verlag Österreich, Wien.
- OST: *Science et Technologie, indicateurs*, Económica, 1998, 2000, 2001, plusieurs éditions.
- PACI, R. y USAI, S. (2000): «Technological enclaves and industrial districts: an analysis of the regional distribution of innovative activity in Europe», *Regional Studies*, vol 34(2).
- PAVITT, K. (1984): «Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory», *Research Policy* 13, pp. 343-373.
- RESMINI, L. (2000): «The Determinants of Foreign Direct Investment in the CEEC's, New Evidence From Sectoral Patterns», *The Economics of Transition*, vol. 8, n.º 3, pp. 665-689.
- SAPIR, A. (2003): *An agenda for a Growing Europe*, Report of an independent high-level study group for the President of the European Commission, July.
- TOUBAL, L.F. (2001): «Le capital étranger en Europe Centrale et Orientale», *Le courrier des pays de l'Est*, n.º 1313.