

Cohesión económica y social y no simple convergencia de los ingresos por habitante

JUAN RAMÓN CUADRADO ROURA

Catedrático de Política Económica. Universidad de Alcalá

RESUMEN

El producto por habitante (PIB por habitante) ha sido considerado normalmente como el indicador más útil para medir las disparidades de renta entre regiones y/o entre países, así como los progresos en términos de convergencia económica. Sin embargo, dicho indicador no mide adecuadamente los avances hacia una mayor «cohesión económica y social», cuya medición exige utilizar un conjunto de indicadores mucho más amplio para valorar la estructura de la población, los niveles educativos, el desempleo, las condiciones de vida, etc. El artículo plantea este problema y reflexiona sobre los resultados de un estudio referido a las regiones europeas que muestra las notables diferencias y discrepancias que surgen al comparar ambos enfoques. También presta atención a los aspectos ideológicos de dichas contradicciones.

Palabras clave: convergencia, producto por habitante, cohesión económica y social.

El concepto, o mejor todavía, el objetivo de avanzar hacia el logro de una creciente «cohesión económica y social» figura actualmente en una posición prioritaria en Europa. El principal argumento que motivó su ascenso a primer plano fue considerar que el impulso que se pretendía dar al mercado interior, a finales de los años 80, principalmente a través del Acta Única Europea¹, podía comportar una acentuación de las diferencias entre los países y regiones europeas, así como un posible empeoramiento del trato a las personas o grupos de personas más marginados.

En último término, lo que en aquellos momentos resurgió fue el temor a que los *beneficios* que supuestamente iba a generar un fuerte impulso al proceso de integración no llegasen a **todos los rincones de Europa** y que algunos grupos sociales quizás pudieran verse incluso perjudicados, bien fuese por su situación económica y laboral de partida, por su peor nivel de educación o por el sexo, la nacionalidad u otros.

El compromiso de lograr la máxima *cohesión económica y social* posible dentro de la

Unión Europea (UE) figuró ya en una posición muy destacada en el texto del nuevo Tratado, aprobado coincidiendo con la implantación del Euro —el llamado Tratado de Maastricht, de 1992—, donde en su artículo B se estableció que «La Unión tendrá los siguientes objetivos: promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el **fortalecimiento de la cohesión económica y social** y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado»².

La preocupación por la posible ampliación de las disparidades regionales, cuando se pone en marcha un proceso de integración de varios países, figura en casi todos los trabajos y teorías como uno de los problemas básicos que es preciso contemplar, dada la dinámica que comporta cualquier proceso de integración comercial, económica y/o monetaria. Son numerosos los autores que, desde los ya lejanos años 60 del pasado siglo —recuérdense las ideas de G. Myrdal o de A. O. Hirschman, a las que se sumaron incluso con mayor énfasis los trabajos de C. Furtado y R. Prebisch—, han subrayado el riesgo de que los *beneficios* atribuidos tanto a los simples acuerdos comerciales entre varios países como a los procesos integradores más ambiciosos³, pueden distribuirse de forma muy desigual a favor de algunos territorios (países o regiones), al tiempo que otras zonas prácticamente no perciben beneficio alguno. Los primeros efectos del Acuerdo de Libre Comercio (NAFTA), suscrito por EE. UU., Canadá y México, están dejando ya al descubierto este

hecho. Particularmente en México, como era de esperar, donde estados como Nuevo León, el Distrito Federal y alguno de los estados que circundan a este último, están recibiendo un gran impulso económico, a la vez que otros estados, como Oaxaca, Guerrero o, menos todavía, Chiapas, prácticamente no han percibido beneficio alguno, como consecuencia del citado acuerdo, excepto la opción de emigrar a los centros económicos más dinámicos, ya sea dentro de México o en los EE. UU., o el creciente aumento de la competencia por parte de empresas y productos provenientes de otros estados mexicanos y de Norteamérica.

Una parte importante de la literatura sobre la integración económica ha sostenido siempre que ésta puede impulsar y agravar los desequilibrios regionales ya existentes con anterioridad. Un temor que, en el caso europeo, dio lugar al nacimiento de la llamada Política Regional Comunitaria (PRC), orientada a tratar de resolver —o al menos suavizar— el inferior grado de desarrollo de algunas regiones de la Unión. El desarrollo de esta política ha sido históricamente bastante lento, pero desde hace alrededor de veinte años, ocupa una posición muy destacada en el conjunto de las políticas económicas de la UE. De hecho, es la segunda de ellas (la primera sigue siendo la política agraria) y absorbe algo más de un tercio de los recursos del presupuesto total comunitario.

UN GIRO QUE NO DEBERÍA SER SÓLO DE TIPO CONCEPTUAL

Los fundadores de la actual UE mantuvieron desde un principio la idea de que los

avances hacia la integración debían apoyarse en la **cooperación y la solidaridad** entre los primeros países miembros y con aquellos que fueran incorporándose en el futuro. El propio R. Schuman, considerado como uno de los *padres* de la nueva Europa, afirmó en los momentos fundacionales que «*L'Europe ne se fera pas d'un coup; elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait*»⁴. Sin embargo, la puesta en práctica de una política regional, basada en el principio de solidaridad, sólo recibió un verdadero impulso en el último tercio de los 80, cuando los fondos dedicados a conseguir el objetivo *convergencia regional* aumentaron de forma muy sustancial, al tiempo que su instrumentación concreta quedaba debidamente clarificada⁵.

Hasta fechas recientes, el objetivo asignado a la PRC ha sido conseguir que las diferencias entre los ingresos por habitante de las distintas regiones europeas (127 en la UE de los Quince) se redujesen progresivamente. En definitiva, lo que se pretendía lograr era la «convergencia» del Producto Bruto por habitante de las regiones, a cuyo efecto se decidió que las regiones que recibirían mayores ayudas serían aquellas cuyo PIB por habitante estuviera por debajo del 75% de la media europea, aunque las zonas industriales en declive y las áreas rurales también se han beneficiado de los fondos regionales.

El indicador que se ha utilizado para establecer qué regiones debían recibir la máxima ayuda ha sido, desde un principio, el PIB por habitante. Este indicador ha constituido, asimismo, el calibre empleado para medir los progresos hacia esa mayor *convergencia econó-*

mica regional que se pretende lograr en el ámbito europeo. Los resultados obtenidos hasta ahora en este terreno no son excesivamente brillantes, pero han sido, en todo caso, positivos y, desde luego, mejores de los que se hubieran obtenido sin la existencia de la PRC, como demuestran numerosos estudios.

Hay, sin embargo, un punto que merece especial reflexión. A partir de 2000, y como consecuencia de los hechos a los que anteriormente he hecho referencia, el objetivo *convergencia regional* se ha cambiado por otro mucho más amplio: *lograr la máxima cohesión económica y social posible* dentro de la UE. Un concepto que no es fácil de definir, pero que debería haber dado lugar a algunos cambios metodológicos y prácticos que apenas se han producido, excepto en el plano formal. Merece la pena explicarlo y examinar alguna de las contradicciones que ello supone.

Los análisis sobre las disparidades económicas (entre Estados o regiones) y su evolución en el tiempo suelen tomar como referencia básica la evolución del PIB por habitante, complementado —a veces— con indicadores sobre empleo y productividad. Este enfoque permite mostrar de forma bastante simple la evolución de los procesos de convergencia o divergencia entre países y regiones, mediante el empleo de algunos modelos y técnicas bien conocidos. Pero es evidente que al tomar el PIB por habitante como referencia estamos simplificando, consciente o inconscientemente, el análisis de los desequilibrios regionales (o entre países) y su tendencia a reducirse o no a medio-largo plazo. La razón es evidente: al hacerlo se está supo-

niendo implícitamente que si dicho indicador se aproxima hacia un determinado valor medio, también lo estarán haciendo los niveles de vida y de bienestar de los habitantes de las respectivas regiones (países), lo cual no es ni tiene por qué ser tan obvio. De hecho, puede muy bien ocurrir que una reducción de las diferencias regionales, en términos de PIB por habitante, a lo largo de un determinado período, no venga acompañado por un movimiento similar en campos tan importantes como la tasa de desempleo del territorio en cuestión⁶, los niveles de educación de sus ciudadanos, la dotación y mejora de las infraestructuras, o los servicios sociales disponibles por regiones. Lo cual indicaría que no sólo no se ha producido, o que no se está produciendo, una reducción efectiva de las disparidades interregionales reales ni, por tanto, una *efectiva convergencia regional*, sino que persiste o se incrementa la divergencia desde una perspectiva más amplia y social.

En este sentido, el concepto de *cohesión económica y social* apunta claramente hacia un enfoque *mucho más comprehensivo* de la evolución de las diferencias entre regiones, puesto que implica que deben tenerse en cuenta componentes sociales, poblacionales, de desempleo, de capacidad innovadora, de condiciones de vida, etc., que reflejen la verdadera evolución de las regiones o países considerados. Como concepto y como objetivo está claro que el logro de una mayor cohesión económico-social **amplía claramente la perspectiva** que deben adoptar las políticas públicas, orientadas a reducir las diferencias entre la población. Siendo consecuentes, esto debería implicar que no se sigan utilizando las mis-

mas herramientas ni el mismo indicador anteriormente empleados para estimar la *convergencia*, divergencia entre regiones. Porque para medir los avances que puedan producirse en un determinado período, en términos de *cohesión*, parece imprescindible utilizar un conjunto de indicadores mucho más amplio que el PIB por habitante. La producción y los ingresos medios de una región (o de un país) pueden incrementarse, pero ello no siempre implica que deba producirse una reducción del desempleo (o de algunos de sus componentes), ni que la educación se esté extendiendo realmente a toda la sociedad, ni que las dotaciones sociales mejoren para todos y al mismo ritmo que lo hace el crecimiento.

En definitiva, el *problema* radica en que no cabe equiparar directamente los cambios en el PIB por habitante, o en el nivel medio de ingresos, con el logro de mejoras en términos de cohesión económico-social.

Esta idea y el problema que esconde han sido bien comprendidos a nivel formal y teórico en la UE, pero no se ha encontrado una vía para resolver, en la práctica, el análisis de las posibles discrepancias que acabo de señalar. Discrepancias que, en el ámbito de los problemas regionales, han sido y son muy claras, como muestra un análisis en profundidad llevado a cabo.

UN TRATO CLARAMENTE INJUSTO PARA ALGUNAS REGIONES

Para comprobar esas posibles discrepancias, el profesor M. A. Marcos y quien suscribe este artículo realizamos hace algún tiempo

un análisis de la evolución de las 127 regiones de la Europa de los Quince⁷, estudio que recientemente se ha ampliado y perfilado mucho mejor tomando como referencia el período 1987-2003⁸. Para ello, hemos comparado la evolución de las regiones menos desarrolladas de la UE, de acuerdo con el PIB por habitante, analizando asimismo lo que ha ocurrido desde una óptica más amplia, es decir, al tomar como referencia una batería de 49 indicadores que informan sobre la estructura de la población, el empleo y el desempleo, los niveles de educación, los esfuerzos en innovación (I+D) y algunos aspectos de las condiciones de vida de las distintas regiones.

No es éste el lugar para entrar en cuestiones metodológicas. Baste señalar que, para poder manejar simultáneamente y de manera conjunta dichos indicadores, se procedió, en primer lugar, a aplicar un análisis de componentes principales que, posteriormente, dio paso a emplear el método *Electre TRI*, lo que nos permitió ubicar a todas las regiones europeas en distintos niveles de *desarrollo económico y social* y compararlos con la posición de cada región al utilizar PIB por habitante y la evolución de este indicador en el período 1987-2003.

Aunque nuestro análisis abarcaba las 127 regiones de la UE-15⁹, nuestra atención se centró, esencialmente, en las regiones que la PRC ha considerado como principal objetivo, es decir, las más atrasadas (regiones llamadas «Objetivo 1» por tener un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria), así como en las regiones que superaban dicho nivel en 1987, pero sin alcanzar la media de la UE, en 1987. El primer grupo estaba cons-

tituido, en 1987, por 29 regiones; y el segundo, por 34.

Pues bien, los resultados de nuestro análisis son bien expresivos de las discrepancias que supone tomar sólo el indicador del producto por habitante, frente a la utilización de un conjunto mucho más amplio de indicadores que reflejen la situación y la evolución socio-económica de las regiones, objeto de estudio. En concreto, en el caso de las regiones «Objetivo 1», el PIB por habitante nos indica que de las 29 regiones, que en 1987 figuraban en este grupo, sólo 17 seguían teniendo un PIB por habitante más bajo que la media comunitaria, en 2003, mientras que 12 de ellas habían crecido de forma que, en este último ejercicio, estaban ya por encima de la frontera del 75% de la citada media. Junto a su aspecto más positivo, este cambio significa que dichas regiones ya no están entre las *elegibles* para disfrutar del máximo apoyo de los fondos comunitarios en su proceso de crecimiento. De hecho, esto ha sido lo que les ocurrió ya a algunas de ellas, en el año 2000, al poner en marcha la PRC del período 2000-2006.

Sin embargo, cuando se toman los indicadores socio-económicos antes citados, se concluye que de las 27 regiones que, en 1987, estaban en un nivel más bajo a escala europea (la mayoría también por PIB por habitante), 24 de ellas continuaban en dicha situación, en 2003, y sólo 3 habían pasado a una posición superior (en concreto, Irlanda y las regiones Centro y Norte de Portugal). Estos resultados implican, por tanto, que 7 de las regiones europeas menos desarrolladas quedarían *fuera* del máximo apoyo de la PRC

por su PIB por habitante, cuando en realidad su *situación socio-económica* no ha evolucionado tan positivamente en el período 1987-2003 para justificar dicha exclusión de la máxima ayuda de la PRC. Las principales razones que han entrañado que exista tal discrepancia son la situación y estructura del mercado de trabajo y del desempleo de dichas regiones, las variables relativas a la competitividad regional y los factores básicos de desarrollo bajo, la educación y el esfuerzo en investigación y desarrollo, público y privado.

El ejercicio se repitió, como se ha indicado, para el resto de las regiones y también resulta interesante subrayar los resultados obtenidos en el caso de las que, en 1987, tenían un PIB por habitante superior al 75% de la media comunitaria (lo que las excluía ya de la máxima ayuda de los fondos regionales), aunque no alcanzaban dicha media. También en este grupo aparecen claras discrepancias en las posiciones de sus regiones, de acuerdo con el nivel de PIB por habitante y en función de los 49 indicadores de carácter socio-económico. Un hecho llamativo es, por ejemplo, que, en 1987, bastantes regiones del grupo que estamos considerando aparecían situadas en el nivel *bajo*, en términos socio-económicos. En concreto, 14 de ellas estaban en esta posición, lo que significa que tenían debilidades y carencias que las debía haber hecho acreedoras de mayores ayudas. Es cierto que algunas las recibieron por otras vías, como sucede con algunas regiones, en declive industrial, italianas, francesas, alemanas y españolas (País Vasco, Madrid, Cataluña), pero otras no. Y lo que, en todo caso, sigue siendo llamativo es que, de acuerdo con los indicadores socio-económi-

cos, en 2003, todavía 8 regiones del grupo siguen apareciendo en la categoría más baja, al tiempo que varias de este mismo grupo que, en 1987, aparecían en el bloque inmediatamente superior (medio-bajo) por sus rasgos socioeconómicos, en 2003 pierden dicha condición y caen también al grupo más bajo. En otras palabras, no es que el PIB por habitante de estas regiones haya disminuido, ya que en todos los casos ha aumentado. Tampoco que dicha variable las sitúe ahora por debajo del 75% de la media comunitaria, ya que siguen por encima. Lo que realmente ha sucedido es que su *desarrollo* socio-económico muestra debilidades y carencias que las hace aparecer entre las regiones europeas cuyos indicadores son comparativamente más bajos.

Las discrepancias que se acaban de señalar son, pues, muy claras. No cabe identificar el comportamiento de la producción regional o de los ingresos por habitante con una evolución paralelamente tan positiva de la misma región, cuando se utiliza una batería de indicadores que permitan medir mejor el grado de desarrollo alcanzado. Tanto en términos comparativos, con respecto a la evolución general de la UE, como al comparar su trayectoria con la de las regiones más exitosas.

En definitiva, lo que esto nos muestra es que los avances de la *cohesión económica y social*, desde la perspectiva regional, no son tan claros como los que muchas veces nos muestra la evolución de la producción por habitante. En otras palabras, el avance de algunas regiones hacia una mayor *convergencia* de su PIB por habitante con la media comunitaria

oculta algunas de las deficiencias que pueden persistir en el tiempo y que aparecen bien reflejadas al utilizar un número de indicadores mucho más amplio.

Hay que señalar, en todo caso, que lo que la UE sigue aplicando actualmente, para decidir la asignación de una buena parte de las ayudas regionales, la situación de cada región individual de acuerdo con su PIB por habitante. Esto es lo que se ha hecho en la programación de la Política Regional y de Cohesión, para el período 2007-2013, donde figuran no sólo las regiones de la UE-15, sino todas las regiones de los 27 países que actualmente conforman la Unión.

DESARROLLO FRENTE A CRECIMIENTO ECONÓMICO

En la literatura económica, ha estado siempre presente un amplio debate sobre el significado y alcance del concepto *crecimiento económico* frente a lo que supone hablar de *desarrollo*, tanto económico como social. Si algo está claro al respecto es que el primero de estos conceptos es bastante más limitado que el segundo, ya que *crecer* no equivale a *desarrollarse*. Ni siquiera desde el punto de vista de la evolución vital de cualquier ser humano es posible identificar ambos conceptos, pero con más fuerza y convicción, si cabe, cuando estamos hablando de un país o

de una región y de su evolución económica y social en el tiempo.

Esta misma distinción puede trasladarse, sin duda, al distinto significado que hay que otorgar a la *convergencia* del producto por habitante de una región, o de un país, con respecto al logro de una mayor *cohesión económica y social*. Los ejemplos que se han aportado sobre el caso europeo encontrarían seguramente una clara réplica si el mismo tipo de análisis pudiera llevarse a cabo aplicándolo a muchos países latinoamericanos, tanto a nivel de los respectivos Estados nacionales como a escala territorial interna. Quizás no resulte fácil realizarlo, puesto que no sólo es preciso disponer de una base estadística fiable, sino que ésta debe cubrir un extenso período de tiempo, dado que los cambios son generalmente lentos y deben contemplarse con suficiente perspectiva. Pero, en todo caso, cuando se discute sobre *cohesión* hay que aventurarse siempre a realizar aproximaciones que permitan discurrir desde el terreno estrictamente formal y conceptual, donde el acuerdo es generalmente mucho más fácil, al ámbito del análisis empírico. Los resultados son, entonces, un adecuado reflejo de la realidad, proporcionan apoyos y sugerencias para la acción política y deben conducir a orientar coherentemente las políticas públicas y a evitar algunas de las incongruencias que pueden producirse en este terreno.

NOTAS

1. El Acta Única, aprobada finalmente en los primeros meses de 1986, perseguía dar un nuevo impulso a la unidad de mercado dentro de la Unión Europea, reduciendo al máximo las barreras y

diferencias que existían para la producción y comercialización de bienes y, sobre todo, de los servicios entre los distintos países miembros. Su principal objetivo fue, pues, impulsar el mercado

interior, desarrollar las políticas comunes ya existentes y diseñar otras nuevas que permitiesen acelerar el proceso de integración.

2. El subrayado es nuestro. En lo que se refiere a las diferencias regionales dentro de la Comunidad, este objetivo se concreta todavía más en el art. 130 del Tratado, donde se afirma que «para promover su desarrollo armonioso, la Comunidad (Europea) desarrollará y proseguirá sus acciones dirigidas a reforzar *la cohesión económica y social*. En particular, la Comunidad debe tener como objetivo [...] *la reducción de las disparidades entre las diversas regiones y el atraso de las menos favorecidas, incluyendo las áreas rurales*».

3. Entre ellos, los que derivan de la ampliación del mercado; la posibilidad de aprovechar economías de escala; el impulso de la competencia entre productores; la difusión geográfica de nuevas inversiones; la libre circulación de capitales y de las personas; las fusiones de empresas; etc., y sus repercusiones a favor del crecimiento económico del conjunto.

4. «Europa no se hará de golpe; se hará a través de realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho».

5. Una síntesis de algunos aspectos de la PRC y de los planteamientos actuales puede encontrarse en el artículo de R. Garrido, T. Mancha y J. R.

Cuadrado: «Política regional y de cohesión en la UE: veinte años de avance y un futuro nuevo»; en: *Investigaciones Regionales*, n.º 10, Primavera 2007.

6. Es bien sabido, por ejemplo, que las mejoras en la productividad pueden lograrse con una disminución del empleo, o que el crecimiento económico no siempre comportan mayor número de empleos, o al menos que pueden formarse importantes bolsas de desempleo, en no pocos casos de larga duración.

7. Algunos resultados de nuestra investigación se publicaron en: Cuadrado, J. R. y M. A. Marcos (2005): «Disparidades regionales en la Unión Europea. Una aproximación a la cuantificación de la cohesión económica y social»; publicado en: *Investigaciones Regionales*, n.º 6, pp. 63-89.

8. Cuadrado, J. R. y M. A. Marcos (2007). «Regional Disparities and Economic and Social Cohesion in the European Union», *paper* presentado al Congreso de PRSCO, en Vancouver, mayo de 2007.

9. No resultaba posible incorporar las regiones de los 12 nuevos países miembros que actualmente tiene la UE dada la falta de datos en muchos casos y, en cualquier caso, su no disponibilidad para el largo período objeto de estudio (1987-2003).