

4

LA EXPERIENCIA EUROPEA EN EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES Y DE POLÍTICA: IMPLICACIONES PARA EL MERCOSUR

Roberto Bouzas*
Pedro da Motta Veiga**

* Universidad de San Andrés y CONICET (Argentina).

** FUNCEX y CINDES (Brasil). Los autores agradecen la valiosa asistencia en la investigación de Georgina Cipoletta Tomassian.



LA EXPERIENCIA EUROPEA EN EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES Y DE POLÍTICA: IMPLICACIONES PARA EL MERCOSUR

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza la experiencia europea en materia de tratamiento de las asimetrías estructurales y regulatorias y procura sacar conclusiones relevantes para el MERCOSUR. Su objetivo no es tomar la experiencia europea como un modelo a replicar, sino identificar los fundamentos, el proceso de construcción y la metodología de implementación de políticas en esos campos con el propósito de extraer inferencias útiles para la formulación de políticas en el MERCOSUR.

La primera sección del trabajo revisa brevemente las asimetrías regulatorias y estructurales en el MERCOSUR, así como su tratamiento. La segunda sección examina la experiencia europea con la aplicación de disciplinas comunitarias en materia de ayudas estatales. La tercera sección examina los fundamentos y la implementación de la política de cohesión. En la cuarta sección se hace un breve balance de ambas políticas en base a un examen de fuentes secundarias. Cierra el trabajo una sección de conclusiones de interés potencial para el MERCOSUR.

2. ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES Y DE POLÍTICA EN EL MERCOSUR

2.1 Política industrial, impactos transfronterizos y disciplinas colectivas

Los países del MERCOSUR tienen una larga tradición de fomento a la actividad productiva. En el período de la industrialización sustitutiva los mecanismos de estímulo a la inversión y a la producción apuntaban a sustituir importaciones y a llenar “casilleros vacíos” en la matriz de insumo-producto. Más tarde, el menú se complementó con políticas de estímulo a las exportaciones y a su diversificación. Durante la década del noventa este régimen de políticas atravesó por una etapa de reformas “liberalizadoras”. A pesar de que los instrumentos horizontales ganaron peso en relación a las políticas sectoriales, éstas no desaparecieron y en algunos países se reforzaron con incentivos específicos, como los regímenes para la industria automotriz en la Argentina y Brasil y el régimen para equipos de informática y telecomunicaciones en Brasil. El activismo en esta materia se profundizó con la concesión de incentivos, principalmente en Brasil, por parte de entidades subnacionales (estados y municipios)¹. Como resultado, la estructura de incentivos y protección (generada por la combinación de instrumentos de promoción industrial y de política comercial) ha conservado un alto grado de discrecionalidad intersectorial. La superposición de sucesivas generaciones de instrumentos de política industrial diseñados en ambientes de política radicalmente diferentes fue complementada por la acción de *lobbies* sectoriales e intereses burocráticos, lo que limitó la consistencia y afectó negativamente la eficacia de los instrumentos utilizados.

Un área donde las políticas nacionales fueron especialmente activas fue en relación al trato otorgado a la inversión extranjera directa (IED). Durante la década del noventa los regímenes para la IED se hicieron menos restrictivos, pero mantuvieron su objetivo de atraer flujos de inversión extranjera directa. La competencia por la atracción de inversiones entre los países de la región y por afectar la localización de la inversión interna entre unidades federativas de un mismo país generó conflictos entre los países miembros, desalentó la eliminación de barreras a los flujos de comercio y puso el tema de las asimetrías de política en la agenda del MERCOSUR. La devaluación del Real en 1999 y la crisis económica argentina de inicios del nuevo siglo, junto con el pobre desempeño económico de Uruguay

¹ La descripción de estas políticas y de los mecanismos utilizados exceden el alcance de este trabajo y ya fue hecho, con diferente nivel de detalle, en estudios anteriores (Motta Veiga e Iglesias, 2001; Bouzas, 2005; Sanguinetti y González, 2006; y Baruj et al., 2005).

y Paraguay, dieron nuevo impulso al tema de las asimetrías, lo que en el caso de los países pequeños se expresó en demandas de tratamientos diferenciados. En el caso de la Argentina y Brasil el reflejo fueron conflictos comerciales recurrentes en “sectores sensibles”.

Baruj et al. (2005) evaluaron el impacto de los instrumentos de las políticas de competitividad vigentes en los cuatro países del MERCOSUR sobre los objetivos de integración profunda en la región². Su evaluación condujo a dos conclusiones principales, a saber: 1) la mayor parte de los mecanismos promocionales identificados tiene efectos neutros “sobre los instrumentos de integración profunda del MERCOSUR” (especialmente los instrumentos de capacitación tecnológica y de promoción de exportaciones y desempeño de las firmas), y 2) existe un número importante de instrumentos con un potencial impacto corrosivo sobre tales objetivos (especialmente los regímenes nacionales de promoción de inversiones, de admisión temporaria y *draw-back*, y de zonas francas). Entre los instrumentos relevados por los autores no se encontraron herramientas que pudieran contribuir al objetivo de la integración profunda, confirmando que la dimensión regional se encuentra ausente de la matriz de políticas industriales nacionales vigentes en los países del MERCOSUR.

Mas allá del inventario de Baruj et al. (2005), no hay muchos estudios empíricos que evalúen el impacto de las políticas de competitividad en el MERCOSUR. Según Sanguinetti y González (2006) las estimaciones disponibles se hicieron para Brasil y Argentina y sugieren que “las políticas de incentivos regionales tuvieron cierto impacto en reasignar actividades en las provincias y estados promocionados”, pero que “los efectos de esas políticas tendieron a reducirse en el período más reciente”. Las principales razones para ello fueron las restricciones fiscales y la competencia de incentivos entre entidades subnacionales, lo que redujo el impacto real de los incentivos ofrecidos por cada una de ellas. No obstante, los estudios citados por Sanguinetti y González (2006) no dicen nada sobre los impactos trans-fronterizos de las políticas de fomento a la inversión.

No obstante que el tema de las asimetrías de políticas ha estado en la agenda de negociación del MERCOSUR prácticamente desde un comienzo, los avances en la definición e implementación de disciplinas colectivas han sido prácticamente nulos³. Pocas iniciativas se tradujeron en decisiones o resoluciones concretas y sus efectos prácticos han sido aún menores. El Tratado de Asunción reconoció los riesgos potenciales explícitamente, pero no estableció ningún mecanismo para

2 Estos cuatro objetivos son: 1) la libre circulación de los bienes dentro del mercado interno regional y el respeto a las condiciones de acceso preferencial para los productores de los países miembros; 2) la eliminación de distorsiones de costo-precio en frontera; 3) la eliminación (o no producción) de externalidades transfronterizas negativas; y 4) el aprovechamiento de economías de escala y de especialización para desarrollar la complementación productiva al interior del MERCOSUR (Baruj et al., 2005).

3 Para un análisis más detallado véase Motta Veiga e Iglesias (2001)

tratarlos. En la Agenda de Las Leñas (1992) se definió un ambicioso programa de tratamiento de las asimetrías de política en el campo comercial e industrial, pero se dio evidente prioridad a las primeras. En 1994 el Consejo del Mercado Común (CMC) tomó varias decisiones para establecer disciplinas para la utilización de instrumentos comerciales y de incentivo, la primera de las cuales fue la Decisión CMC 10/94. Esta Decisión, que estableció que los incentivos a la exportación no deberían utilizarse para el comercio intra-zona (con algunas excepciones), fue lo suficientemente genérica como para admitir la continuidad de varias prácticas y políticas nacionales⁴. La Decisión CMC 20/94 creó un comité técnico encargado de analizar las políticas públicas que afectaban la competitividad con el objetivo de hacer un diagnóstico y elaborar una propuesta para diferenciar las medidas compatibles y las no-compatibles con la unión aduanera, siguiendo criterios de eficiencia económica y de manera consistente con las disciplinas acordadas en el GATT. El comité técnico no hizo ningún progreso en sus trabajos.

Los acuerdos de promoción y protección de inversiones firmados entre los países del MERCOSUR (aplicables tanto a las inversiones intra-zona como a las procedentes de terceros países) podrían haber contribuido a la reducción de las asimetrías de política, al menos en materia de atracción de inversiones. Pero el hecho es que ninguno de ellos fue ratificado ni entró en vigor. Por otra parte, aún si lo hubieran hecho, la ausencia de disciplinas para esas políticas no habría implicado ningún progreso. El Protocolo de Defensa de la Competencia aprobado en 1996 por la Decisión CMC 18/96 estableció un plazo de dos años para que los Estados Parte “elaborar(an) normas y mecanismos comunes para disciplinar las ayudas estatales que puedan limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia y que sean susceptibles de afectar el comercio entre los Estados Parte”. Este compromiso motivó la creación de un grupo *ad hoc* para identificar las políticas públicas que distorsionaban la competencia. Después de varios años de trabajo intermitente, en el año 2001 el grupo produjo un inventario de políticas e instrumentos nacionales (que constituiría el universo sujeto a negociación) que fue mantenido en reserva y no dio lugar a ningún progreso relevante en las negociaciones. En el año 2004 el gobierno argentino incluyó en la agenda bilateral la necesidad de adoptar medidas “tendientes a regular de alguna manera el flujo de inversiones –en especial de empresas transnacionales– de forma tal que se distribuya de modo más compatible con la configuración productiva del bloque” (INTAL, 2005). Las medidas adoptadas, sin embargo, fueron de carácter exhortativo. Después de una larga negociación y ante la falta de avances en la armonización de políticas, a

4 Además, la Decisión estableció algunos criterios para la concesión de incentivos a la exportación por parte de los Estados miembros: los incentivos debían respetar los compromisos asumidos en el GATT y la concesión o creación de cualquier nuevo incentivo, así como el mantenimiento de los existentes, debía ser objeto de consulta entre los Estados Parte a partir de enero de 1995. Los Estados Parte también deberían implementar medidas para evitar que otros incentivos sectoriales, regionales o tributarios a favor de la actividad exportadora, se aplicasen al comercio intra-zona.

comienzos de 2006 se acordó el establecimiento de un mecanismo de salvaguardia bilateral (el Mecanismo de Adaptación Competitiva) y un procedimiento de monitoreo de los conflictos comerciales.

2.2 Asimetrías estructurales y políticas de compensación

Existe suficiente evidencia de que las asimetrías estructurales (determinadas por factores como el tamaño económico, las dotaciones factoriales, la flexibilidad de los mercados de bienes y factores, los niveles de ingreso *per capita* y el nivel de desarrollo económico) influyen sobre la capacidad de las economías para beneficiarse de una mayor integración de los mercados. Dado que la modificación de estos factores es muy lenta en el tiempo, si existen dinámicas de polarización, éstas generarán tensiones políticas insostenibles y, eventualmente, estimularán intervenciones orientadas a restablecer la fragmentación de mercados (Bouzas, 2005).

En el MERCOSUR las asimetrías estructurales entre países son muy importantes, ya sea que se las mida por indicadores de tamaño económico, PBI *per capita*, composición de la producción, grado de apertura o estructura del comercio exterior. Esta conclusión se mantiene si se analizan indicadores cualitativos como el grado de integración del aparato productivo o la diversificación de la estructura de producción. Las asimetrías entre regiones al interior de los países miembros también son muy importantes: las regiones más ricas del MERCOSUR tienen un ingreso *per capita* varias veces superior al de las regiones más pobres y la complejidad de la estructura productiva también varía considerablemente. Además, en el MERCOSUR las disparidades subnacionales no se corresponden con las asimetrías estructurales inter-estatales. Así, la región más pobre (medida por el producto *per capita*) está geográficamente localizada en un país de ingreso superior a la media regional (Brasil).

Durante los últimos años las asimetrías entre los países de la región parecen haberse ampliado. Sica (2004) señala que en la presente década el desempeño y la competitividad de los sectores industriales en Argentina y Brasil fue notablemente divergente, lo que se tradujo en un crecimiento importante del *market share* de Brasil, una pérdida de *market share* de la Argentina y la consolidación de un patrón de comercio bilateral intersectorial, con algunas excepciones como el sector automotriz o el químico y petroquímico. Del mismo modo, en tanto que la IED brasileña en la Argentina creció fuertemente (especialmente después de la crisis de 2001-2002), la inversión de firmas argentinas continúa siendo modesta.

En un trabajo reciente, Sanguinetti y González (2006) examinaron empíricamente la relación entre asimetrías de tamaño y estructura productiva en el MERCOSUR

y la distribución de las ganancias de la integración. El trabajo no encontró “evidencia de que las economías más grandes (Argentina y Brasil) hayan ganado una participación en la producción industrial significativamente mayor que su PBI”, como cabría esperar de la presencia de economías de escala en la producción manufacturera. La evidencia recogida por los autores tampoco sugiere que la liberalización regional “implicó necesariamente un perjuicio para las economías pequeñas del MERCOSUR en términos de inversión extranjera directa en el sector manufacturero”. Sanguinetti y González (2006) también reportan que paralelamente al proceso de integración aumentó la especialización productiva en todas las economías del MERCOSUR, lo que permitiría rechazar la hipótesis de que “la economía más grande del bloque se (diversificó) a “costa” de las economías más pequeñas”.

No obstante, Venables (2003) argumenta que en acuerdos de integración entre países en desarrollo los costos de desvío de comercio se distribuyen inequitativamente en detrimento de los países con una estructura más extrema de ventajas comparativas. Moncarz y Vaillant (2006) mostraron en un ejercicio econométrico que la liberalización del comercio intra-regional en el MERCOSUR ha promovido una sustitución de importaciones eficientes del resto del mundo por importaciones menos eficientes procedentes del socio más diversificado y con ventajas comparativas menos extremas. Esta distribución asimétrica de los costos y beneficios de la integración podría profundizar las disparidades de partida. En este mismo volumen Alessia LoTurco encuentra que las industrias intensivas en recursos naturales han tendido a concentrarse en Uruguay, Paraguay y la Argentina y que ha habido una dispersión de industrias intensivas en mano de obra calificada desde la Argentina y Uruguay hacia Brasil. Asimismo, constata que Brasil ha sido el país que más ha diversificado su estructura productiva (en parte debido a la existencia de desvío de comercio), a la par que ha concentrado casi exclusivamente la industria de alta tecnología del MERCOSUR. Si bien no se argumenta ninguna relación de causalidad, la autora constata la simultaneidad de estos fenómenos.

Generalmente las asimetrías estructurales demandan la implementación de medidas de discriminación negociada, esto es, la aplicación de tratamientos preferenciales a las regiones o países desaventajados. Este no fue el caso del Tratado de Asunción, que en su Artículo 2 afirmó taxativamente que “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”, rechazando explícitamente el principio de trato especial y diferenciado que había sido una piedra angular en la historia de la integración latinoamericana. El Tratado de Asunción tampoco incluyó ninguna referencia a políticas regionales, de cohesión o de transferencia de recursos orientadas a compensar las asimetrías estructurales. Lo más lejos a lo que llegó fue a señalar en su Artículo 6 que “los Estados Parte reconocen diferencias puntuales de ritmo (de la liberalización comercial) para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay,

las que constan en el Programa de Liberalización Comercial (Anexo I)⁵. Una vez concluido el PLC los países más pequeños obtuvieron nuevas concesiones transitorias en el marco del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera y del proceso de implementación del Arancel Externo Común (AEC)⁶. El mantenimiento de los regímenes nacionales de admisión temporaria y *draw back*, originalmente previsto hasta 2006 pero luego extendido, también puede interpretarse como una medida para favorecer a las economías más pequeñas y menos diversificadas. No obstante, este beneficio no se aplicó de manera discriminatoria sino que estuvo abierto a todos los miembros.

A fines de 2003 se aprobaron nuevas medidas de trato diferencial para los países menores (Paraguay y Uruguay), consistentes principalmente en la extensión y/o autorización de nuevas excepciones al AEC (la mayoría de ellas con vigencia hasta diciembre de 2010) (Secretaría del MERCOSUR, 2004). Asimismo, se acordó promover un tratamiento diferenciado para Paraguay en las negociaciones con terceros países y establecer un régimen de origen con un porcentaje de contenido regional del 40% hasta 2008 y del 50% hasta 2014. En ese mismo año también se aprobó la Decisión CMC N° 27/03 sobre Fondos Estructurales que derivó, en junio de 2004, en la creación de un Grupo de Alto Nivel (GAN) (Decisión CMC N° 19/04) que estableció y reglamentó el funcionamiento de un Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM) (Decisiones CMC N° 45/04 y 18/05, respectivamente). Los objetivos del FOCEM son financiar programas para estimular la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social (particularmente de las economías más pequeñas y de las regiones de menor desarrollo) y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. El FOCEM tendrá una vigencia de 10 años a partir de 2006 y sus recursos se incrementarán progresivamente hasta alcanzar al tercer año de operación un presupuesto de 100 millones de USD anuales. El sesgo redistributivo del instrumento reside en el hecho de que la contribución al fondo es inversamente proporcional al destino de los recursos⁷. De los lineamientos para

5 El Programa de Liberalización Comercial (PLC) concedió: i) un año adicional para completar el PLC a Paraguay y Uruguay; ii) un número mayor de productos en las listas de excepción a la liberalización intra-regional para los países más pequeños; y iii) normas de origen más flexibles para Paraguay.

6 El Régimen de Adecuación Final concedió: (i) un mayor número de excepciones temporarias al libre comercio intra-zona para la Argentina, Paraguay y Uruguay; y (ii) un año adicional para concluir el Régimen de Adecuación Final para Paraguay y Uruguay (diciembre de 1999 en vez de diciembre de 1998). Por lo que respecta al arancel externo común, los tratamientos diferenciales consistieron en: (i) un mayor número de excepciones temporales al AEC y plazos más largos para eliminar todas las excepciones nacionales para Paraguay; (ii) un trato especial transitorio para los sectores de bienes de capital, productos informáticos y de telecomunicaciones; y (iii) plazos más largos para converger al AEC en el sector de bienes de capital, informática y telecomunicaciones para Paraguay.

7 Mientras que los fondos provendrán de principalmente de Brasil y la Argentina (70% y 27% cada uno, respectivamente), los recursos se utilizarán primordialmente por Paraguay y Uruguay (48% y 32%, respectivamente).

el funcionamiento del FOCEM se desprende que en una primera etapa los recursos se concentrarán prioritariamente en el financiamiento de proyectos vinculados al primero de sus cuatro objetivos (Programa de Convergencia Estructural), el que contempla actividades destinadas a contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas.

En síntesis, en el MERCOSUR el tratamiento de las asimetrías estructurales se encaró básicamente a través de cronogramas más extensos para la implementación de los compromisos (tanto los relativos al comercio intra-zona como a la política comercial común) y medidas de excepción transitorias. Estas permitieron reducir el desvío de comercio en los países menores, pero incrementaron los costos de transacción y mantuvieron los mercados fragmentados⁸. Si bien la creación del FOCEM en el año 2005 representó un hito, su modesta dotación de recursos, la dispersión de objetivos y la ausencia de un marco estratégico para evaluar la consistencia de los proyectos con los objetivos del desarrollo regional parecen convertirlo más en un mecanismo de redistribución que de promoción sostenible de la cohesión y la convergencia.

8 Si el acceso irrestricto al mercado ampliado constituye una condición necesaria para la distribución más equitativa de los beneficios de la integración, el tratamiento de las asimetrías a través de excepciones transitorias que dilatan la formación del mercado ampliado probablemente va en sentido contrario al objetivo de aumentar la cohesión y obtener una distribución más equitativa de beneficios en el proceso de integración.

3. LA EXPERIENCIA EUROPEA EN EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS DE POLÍTICA: DISCIPLINAS SOBRE AYUDAS ESTATALES

3.1 Las políticas industriales y las ayudas del Estado

La reconstrucción de la economía europea de posguerra tuvo lugar en un contexto caracterizado por la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos y del liberalismo como principio regulador del funcionamiento interno de las economías nacionales y sus relaciones recíprocas. Este origen históricamente anclado ayuda a explicar por qué “el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea adoptó sin ambigüedades el liberalismo económico” y la doctrina según la cual “el libre movimiento de bienes, servicios y factores de producción aumenta la competitividad” (Foreman-Peck, 2006). También permite entender por qué el Tratado de Roma evitó toda referencia explícita a la política industrial, pero incluyó dos artículos para regular la concesión de ayudas estatales (dentro de una sección enteramente dedicada a la promoción de la competencia en el territorio de la Comunidad). Estos dos artículos se mantuvieron inalterados a lo largo de las sucesivas modificaciones y consolidaciones por las que atravesó el tratado fundacional.

Dado que la política industrial no formaba parte de los compromisos asumidos en el Tratado de Roma, estas políticas (implementadas básicamente a través de subsidios) continuaron bajo la égida de las autoridades nacionales. Durante las décadas del sesenta y del setenta la mayor parte de los subsidios se dirigieron a las industrias estatales (en sectores como electricidad, gas, carbón, acero y transporte aéreo). Esta política se complementó con la aplicación de barreras comerciales a la competencia externa en sectores maduros, en los que en muchos casos la posición de las firmas nacionales era declinante. La crisis de los años setenta y el contexto de creciente integración de la economía mundial tuvieron un fuerte impacto sobre la producción y el empleo industrial en Europa, generando nuevos incentivos para que los países de la CEE aplicasen medidas compensatorias de política industrial. Con el paso del tiempo el apoyo a sectores declinantes se complementó con el fomento de industrias intensivas en tecnología (como la computación o la aeronáutica), en un intento por patrocinar “campeones nacionales”. A lo largo de todo este período los Estados nacionales resistieron con bastante éxito los intentos de la Comisión Europea para disciplinar las ayudas públicas (Foreman-Peck, 2006). Este arsenal de políticas promovió la fragmentación del espacio comunitario y tuvo un impacto negativo sobre la cohesión del proceso de integración.

Los esfuerzos de la Comisión Europea por establecer principios para disciplinar las ayudas del Estado (y abrir los mercados nacionales de compras gubernamentales) enfrentaron muchas resistencias y tuvieron pocos resultados concretos. La visión de la Comisión discrepaba radicalmente de la de los funcionarios nacionales: la política industrial propugnada por Bruselas combinaba la eliminación de barreras de todo tipo a los flujos de comercio dentro de la región y el apoyo a esfuerzos de *networking* intra-CEE en sectores intensivos en tecnología (como el programa ESPRIT de 1984). Fue sólo a partir de la década de los ochenta que las disciplinas sobre las ayudas estatales comenzaron a ganar fuerza como consecuencia de: a) el nuevo dinamismo del proceso de integración (reflejado en la adopción del Acta Única Europea de 1987), b) el creciente costo fiscal de las políticas nacionales de incentivo, y c) la intensificación de iniciativas defensivas por parte de los Estados miembros para proteger “sus” industrias afectadas por un cuadro de crisis y crecimiento del desempleo⁹. También contribuyó la “onda liberalizadora” de las políticas públicas y de las relaciones económicas internacionales que se consolidó en esa década. El resultado fue un aumento en el poder político y en el espacio de maniobra de la Comisión, la que se volvió crecientemente activa para promover la competencia entre los países de la CEE y entre éstos y el resto del mundo.

Así, las disciplinas sobre las ayudas estatales adquirieron un papel clave en las políticas de la Comisión por tres razones, a saber:

- porque estas ayudas tendían a sustituir las barreras comerciales que se levantaban como consecuencia de la consolidación del mercado común, convirtiéndose en una fuente de distorsión de la competencia;
- porque las ayudas estatales se concentraban en industrias que enfrentaban condiciones más rigurosas de competencia debido a la liberalización de mercados implícita en el proyecto de mercado único; y
- porque las políticas nacionales de ayuda se volvieron sistemáticas en un contexto de re-estructuración industrial y altos niveles de desempleo.

El Tratado de Maastrich introdujo formalmente el concepto de política industrial y definió su objetivo como “la creación de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria”. Para enfatizar que no se trataba de un cambio de fondo en la visión comunitaria, también se señaló que la política industrial no debía “sentar la base para la introducción de ninguna medida que pudiera distorsionar la competencia” (Buigues et al., 1995). Así, durante los años noventa se mantuvo un cuadro de tensión entre el enfoque de la Comisión y las

⁹ El conflicto entre las autoridades nacionales y la Comisión se presentó principalmente en sectores con capacidad instalada excedente (acero, construcción naval y fibras textiles sintéticas) y en sectores que los gobiernos atribuían relevancia económica estratégica (por razones de desarrollo tecnológico o empleo), como el sector automotriz (Dancet y Rosensstock, 1996).

políticas nacionales, especialmente en períodos de recesión y dificultades para empresas que en algunos países habían adquirido el *status* de “símbolos nacionales”. No obstante, gradualmente la política comunitaria de administración de las ayudas estatales se fue consolidando como un instrumento para disciplinar las políticas industriales nacionales y, en especial, la utilización por parte de los Estados miembros de políticas de subsidios y transferencia de recursos públicos hacia el sector privado. También se hizo más evidente la funcionalidad de esta política en el proceso de construcción comunitaria, ya que las disciplinas a las ayudas del Estado aparecieron como parte de la política de cohesión económica y social de la CE y como una contrapartida necesaria de las estrategias orientadas a reducir las asimetrías estructurales intracomunitarias. El establecimiento de límites a la competencia regulatoria en materia de política industrial se volvió, indirectamente, un componente de la política de cohesión.

Más recientemente, junto con al recrudecimiento del nacionalismo económico debido a la re-estructuración a nivel regional y global de varios sectores industriales y de servicios (con los consiguientes impactos sobre la localización de la producción y el empleo), volvieron a manifestarse resistencias nacionales a las disciplinas comunitarias sobre política industrial. En efecto, varios gobiernos desafiaron decisiones de la Comisión sobre la legalidad de ciertas ayudas estatales e intervinieron de manera más o menos directa en negociaciones privadas sobre fusiones y adquisiciones. Esta nueva tensión se encuentra en curso y su destino es incierto.

En resumen, la historia de la política industrial en la CE sugiere la continuidad de una división del trabajo entre los ámbitos nacional y comunitario. Este último concentró su actividad en dos tipos de políticas horizontales, a saber: la promoción de capacidades productivas y tecnológicas (promoción de la “competitividad” horizontal) y la promoción de la competencia, lo que incluyó como elemento fundamental disciplinas para el uso de incentivos y ayudas estatales nacionales. La política industrial comunitaria siempre enfatizó el uso de mecanismos e instrumentos (no sólo de política industrial) que alienten un “ajuste positivo”, “evitando estrategias defensivas en industrias en dificultades” (Gual, 1995). Al ámbito nacional, por su parte, le ha cabido la definición e implementación de sus propios instrumentos horizontales de política y la aplicación de políticas sectoriales, ambas supervisadas por la Comisión de acuerdo con los criterios y reglas aplicables a las ayudas estatales. Esta división de tareas cambió muy poco desde la creación de la CE. Lo que sí cambió significativamente fue la capacidad de los órganos comunitarios de “moldear” y disciplinar las políticas nacionales, tanto horizontales como sectoriales, a través del control de las ayudas del Estado. El peso de la política comunitaria de competencia y disciplinamiento de las ayudas del Estado y el carácter secundario atribuido por la Comisión a las políticas industriales de corte tradicional, en especial a las políticas sectoriales, han producido intensos debates al interior de la CE. Para algunos, la posición de la Comisión ha enfatizado en exceso la política de

competencia en detrimento de las “políticas estructurales” y sectoriales (Baruj et al., 2005). Para otros, la selectividad implícita o explícita en muchas definiciones de política industrial ha entrado en abierto conflicto con los objetivos mayores y permanentes de las políticas micro-económicas de la CE, como son la promoción de la competencia interna y externa (Välilä, 2006).

3.2 El control de las ayudas estatales

3.2.1 Lógica, fundamentos y dinámica

La política de competencia ha sido uno de los pilares del proceso de integración de la CE, el que ha estado dominado por un enfoque económico liberal reflejado en la primacía del “principio de economía abierta con libre competencia” establecido por el artículo 4 del Tratado de Roma. La política de competencia, que fue incluida en el Tratado fundacional, permaneció sin alteraciones significativas en todas las versiones posteriores de los tratados. El tratado fundacional otorgó a la política de competencia la función de garantizar y mantener un terreno de juego equilibrado para todos los participantes en el mercado único (Gual, 1995).

La sección dedicada a las “reglas comunes de competencia” incluyó disciplinas comunitarias aplicables a la cooperación entre firmas, al abuso de posición dominante y a otros temas clásicos de la política de competencia. Pero también incluyó disciplinas para las ayudas del Estado, a las que identificó como una fuente de distorsión equivalente a las prácticas anticompetitivas del sector privado. La identificación de las acciones de los Estados como objeto de la política de competencia fue una importante innovación política e institucional introducida por la legislación primaria de la Comunidad.

En efecto, los Artículos 87 (ex-Artículo 92) y 88 (ex-Artículo 93) se refieren específicamente a las ayudas del Estado. En su parágrafo 1, el primero de ellos considera incompatible con el mercado común cualquier ayuda estatal que distorsione o amenace con distorsionar la competencia, en tanto afecte el comercio entre los Estados miembros. Enseguida, el parágrafo 2 del mismo artículo define tres tipos de ayudas consideradas compatibles con el mercado común, a saber: (i) las ayudas sociales a los consumidores individuales, (ii) las asociadas a desastres naturales y (iii) las motivadas por la necesidad de compensar ciertas áreas de Alemania afectadas por la división del país. El parágrafo 3 lista una serie de medidas que “pueden considerarse compatibles con el mercado común”, como las “ayudas para promover el desarrollo económico en áreas cuyo patrón de vida es anormalmente bajo y donde hay desempleo grave”; ayudas para la ejecución de proyectos considerados

importantes desde el punto de vista del interés común europeo; ayudas para facilitar el desarrollo de ciertas actividades o áreas económicas “cuando dicha ayuda no afecte adversamente las condiciones del comercio” en sentido contrario al interés común; y ayudas para promover la herencia cultural, a condición de que no afecten negativamente las condiciones de comercio y competencia en la Comunidad.

El Artículo 88 del Tratado de la CE prevé que la Comisión procederá, en cooperación con los Estados miembros, al examen permanente de los regímenes nacionales de ayuda, proponiendo las medidas adecuadas “exigidas por el funcionamiento o desarrollo progresivo del mercado común”. La conclusión por parte de la Comisión de que un subsidio estatal no es compatible con el mercado común o es aplicado en forma abusiva implica la supresión o corrección (devolución) de la ayuda en un plazo determinado. A fin de que pueda examinar la compatibilidad de las ayudas estatales nacionales, la Comisión debe ser notificada anticipadamente sobre el establecimiento o modificación de cualquier ayuda. Ningún Estado miembro puede implementar una medida sujeta a notificación antes de que la Comisión admita su compatibilidad con el funcionamiento o la profundización del mercado común. Esto significa que las notificaciones son *ex ante* y que la Comisión detenta el monopolio de las decisiones con independencia del Consejo. Las decisiones de la Comisión son de aplicación obligatoria para el Estado destinatario, lo que implica que cualquier ayuda sujeta a notificación concedida sin autorización de la Comisión es ilegal. Un Estado miembro que se sienta perjudicado por una decisión de la Comisión puede recurrir al Consejo, el que solamente por unanimidad podrá rever la decisión de la Comisión.

La prohibición de las ayudas estatales del Artículo 87(1) deriva su racionalidad de la combinación de consideraciones de eficiencia y de equidad: se trata de evitar las distorsiones de asignación, pero también sus impactos potencialmente negativos sobre las relaciones económicas entre los países miembros y sobre el objetivo de la cohesión. Las flexibilidades autorizadas por el Artículo 87(2) se apoyan en dos lógicas: una de orden económica y otra de orden político. La lógica económica apunta al hecho de que –siempre que estén sujetas a ciertas reglas y condiciones– las ayudas estatales pueden tener una función importante, a saber: corregir fallas de mercado y contribuir al desarrollo de un Estado miembro sin afectar negativamente a otros, e incluso contribuyendo a su crecimiento. La lógica política se basa en la constatación pragmática de que las ayudas estatales constituyen un instrumento clásico de política económica ampliamente utilizado en la UE, y que una prohibición generalizada e incondicional sería impracticable. La legislación primaria sobre ayudas del Estado fue gradualmente complementada y detallada por instrumentos secundarios como directivas, resoluciones, etc. Esta actividad regulatoria se intensificó en los últimos diez años: Kleiner (2006) lista casi veinte protocolos y otros instrumentos regulatorios emitidos por la Comisión entre 2000 y 2004 en el área específica de las ayudas estatales.

Las divergencias entre los Estados nacionales y la Comisión en torno a la compatibilidad (o incompatibilidad) de las ayudas estatales llevaron al Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) a establecer una extensa jurisprudencia a través de sucesivos dictámenes. Estos dictámenes procuraron clarificar ambigüedades e imprecisiones, incluyendo la propia definición de lo que constituye una “ayuda estatal”. El papel del TEJ fue particularmente relevante en el establecimiento de criterios para la clasificación como ayuda del estado de ciertas políticas nacionales. Entre estos criterios se destaca el origen estatal –de hecho o de derecho– de los recursos, la concesión de beneficios o ventajas económicas a los receptores de la ayuda (ventaja que se evalúa comparando las condiciones ofrecidas por el Estado con aquéllas que enfrentaría la empresa en condiciones de mercado –*market investor test*), y su especificidad en términos sectoriales, regionales o micro-económicos.

Tanto la legislación secundaria de la CE como los dictámenes del TEJ a lo largo de los años confirman la idea de que “contrariamente a los artículos del Tratado de Roma que también tratan de la política de competencia, la política de ayudas estatales de la Comunidad se encuentra profundamente influida por objetivos en campos tan diversos como la política industrial y de investigación, desenvolvimiento regional o medio ambiente” (Buigues et al., 1995). La acumulación de experiencia por parte de la Comisión y del TEJ en la gestión de la política de ayudas del Estado permite identificar algunos criterios para evaluar la compatibilidad de las medidas nacionales con las disciplinas comunitarias, entre los que destacan (Motta Veiga e Iglesias, 2001):

- la ayuda debe ser económicamente necesaria para promover el desarrollo deseado, el que no ocurriría en ausencia de aquélla;
- debe existir proporcionalidad entre las características de la ayuda (duración, intensidad, impactos sobre la competencia, etc.) y sus objetivos: el subsidio debe orientarse a eliminar desventajas específicas (por ejemplo regionales) o contribuir a apoyar un esfuerzo limitado en el tiempo y orientado a objetivos y funciones empresariales específicas, y no para crear ventajas adicionales o para reducir costos operativos;
- la concesión de una ayuda debe evaluarse a la luz de los intereses comunitarios y no puede justificarse solamente en base a los intereses nacionales;
- las ayudas concedidas a sectores con capacidad excedente solamente se autorizan bajo condiciones rigurosas y generalmente conllevan una reducción en la capacidad global de la empresa beneficiaria;
- se prohíbe la ayuda para la operación de las empresas y cualquier auxilio para la re-estructuración o “rescate” de empresas debe limitarse a la recuperación de su capacidad competitiva.

La adopción e implementación de estos criterios ha definido tres bloques de medidas según su grado de compatibilidad con el mercado común:

- **medidas generalmente consideradas como compatibles pero sujetas a ciertas condiciones** (requisitos de *de minimis*, transparencia y monitoreo): éstas incluyen las ayudas regionales, el apoyo a pequeñas y medianas empresas (PMEs), las ayudas para la protección del medio ambiente y la investigación y desarrollo (I&D) y las ayudas para la creación de empleo y el entrenamiento. En 1998 se estableció que para este tipo de ayudas horizontales la Comisión debía definir niveles por debajo de los cuales serían consideradas compatibles ex ante y, por lo tanto, no estarían sujetas a la obligación de notificación. Las reglas aplicadas a estas ayudas son denominadas block-exemptions regulations (BER) y estipulan detalladamente, para cada tipo de ayuda, las condiciones para que determinada medida gubernamental sea elegible para su tratamiento como BER;
- **medidas generalmente consideradas incompatibles:** se trata de ayudas genéricas a la inversión de grandes empresas localizadas fuera de las regiones desfavorecidas y ayudas a la exportación y a la operación; y
- **medidas sujetas a una evaluación detallada por parte de la Comisión:** ayudas para la re-estructuración y el “rescate” de empresas; transacciones financieras entre el Estado y sociedades controladas; y ayudas a empresas de sectores con capacidad excedente.

3.2.2 Tipos de ayuda y disciplinas aplicables

La Comisión ha establecido esencialmente tres tipos de reglas según el objetivo de la ayuda. Estas son: reglas aplicables a la asistencia nacional a regiones desfavorecidas (ayudas regionales); reglas aplicables a ayudas concedidas a sectores (estratégicos o sensibles, llamadas ayudas verticales) y ayudas para el rescate y re-estructuración de empresas individuales (*rescue and restructuring aids*); y, finalmente, reglas aplicables a ayudas horizontales para PyMES, I&D, etc.

Ayudas regionales

Las primeras disciplinas para ayudas nacionales desarrolladas por la Comisión cubrieron las ayudas para el desarrollo regional. En 1971 el Consejo Europeo estableció cuatro principios que debían servir de base para el tratamiento del tema por parte de la Comisión. Estos principios, que se implementaron gradualmente, fueron la fijación de “techos” para las ayudas regionales; la exigencia de que las ayudas fueran transparentes; la cuantificación de su impacto sectorial; y la obligación de

que las ayudas fueran específicas para una determinada región (Cini y Mc Gowan, 1998). En una primera etapa la Comisión cuestionó los subsidios regionales de los países más ricos (estableciendo techos porcentuales y procurando reducir los montos de ayuda), aún cuando no se hubieran definido criterios y parámetros para clasificar las regiones según niveles de renta. Durante los años setenta las disciplinas aplicables a las ayudas regionales se fueron sofisticando y extendiendo a regiones periféricas de la CE. También se avanzó en la medición y definición de criterios para evaluar dichas ayudas.

La intensificación de las iniciativas de la Comisión en el área de las ayudas estatales regionales generó mucho debate entre la Comisión y los Estados miembros y al interior de la propia Comisión. Este debate giró sobre la necesidad de compatibilizar el objetivo de promover la competencia con el de la cohesión social y económica. Como observa Wishlade (2005), tanto las políticas nacionales de ayuda estatal –inclusive las de corte regional– como las políticas comunitarias de control de dichas ayudas tienen la capacidad potencial de promover o desalentar la cohesión económica y social. Por lo tanto, no existe ni de parte de los gobiernos nacionales ni de la Comisión la certeza *ex ante* de que la decisión de permitir o autorizar las ayudas estatales contribuirá a promover la cohesión. En el caso concreto del debate sobre el control de las ayudas estatales regionales, la solución de compromiso para ese dilema fue la construcción y actualización de mapas de desarrollo regional a partir de la utilización de indicadores de renta y desarrollo. Además, se procuró compatibilizar las reglas aplicadas a las ayudas nacionales de carácter regional con los esquemas y la programación de la política de Fondos Estructurales (el instrumento diseñados para tratar las asimetrías estructurales) (Cini y Mc Gowan, 1998).

La búsqueda de consistencia entre los instrumentos comunitarios para promover el desarrollo regional –los Fondos Estructurales– y las disciplinas aplicables a las políticas industriales nacionales de corte regional se mantuvo en los años siguientes. En 1998 entraron en vigor las Directrices sobre Ayudas Regionales Nacionales, cuyo objetivo fue restringir el área geográfica susceptible de recibir ayudas nacionales de carácter regional, lo que para muchos países implicó recortes en las áreas elegibles. En 2002, por su parte, entró en vigencia el protocolo multisectorial sobre ayudas regionales para grandes proyectos de inversión “móviles”. Este protocolo mostró una evidente preocupación por reducir los niveles de ayuda concedidos a los grandes proyectos de inversión, sobre todo a aquellos intensivos en capital. Los lineamientos partieron de la constatación de que, en general, el tamaño del apoyo estatal era proporcional a los impactos sectoriales nocivos sobre el conjunto de la Unión, especialmente si se subsidiaba la generación de capacidad productiva excedente. Esta preocupación de la Comisión con los efectos distorsionantes de las ayudas regionales para grandes empresas se mantuvo en el tiempo. En la actualidad, ese tipo de empresas sólo puede ser asistido para realizar inversiones en regiones calificadas como problemáticas por la Comisión, y según parámetros que limitan el valor absoluto y la participación relativa del subsidio en el monto de la inversión.

Los lineamientos sobre ayudas regionales expiraron en 2006. En diciembre de 2005 se adoptaron nuevas reglas para el período 2007-2013 a través de un documento que incluyó disposiciones que, hasta entonces, eran parte del referido Protocolo Multisectorial (Bierwagen, 2006)¹⁰. La unificación de Alemania y la ampliación de la UE hacia nuevos miembros con niveles de renta y desarrollo muy inferiores a los de la UE-15 hicieron imperativa la revisión de la política de control de las ayudas nacionales. Así, se puso el foco en las “regiones problemáticas”, redefiniéndolas con base en los datos de PIB *per capita* de los 25 en lugar de utilizar promedios de la UE-15. También se redujeron los techos de ayuda.

Como ocurrió en 1998, estos cambios implicaron un rediseño de los mapas que orientan las ayudas regionales. El resultado fue la exclusión de ciertas regiones de la categoría de elegibles y la definición de criterios más restrictivos para identificar aquellas áreas que pueden recibir ayudas del Estado para grandes emprendimientos. También se modificaron los porcentajes máximos de ayuda (techos) sobre la inversión total autorizados para las distintas regiones. Las características de la reforma permiten entender las resistencias políticas que ésta ha suscitado entre los Estados miembros, y explica la adopción de esquemas de transición para reducir los costos del ajuste en las regiones que dejarían de ser elegibles para ayudas estatales regionales. La última reforma del régimen comunitario de control de las ayudas estatales de carácter regional fue un proceso de negociación entre la Comisión y los Estados miembros que culminó en una reducción de las ambiciones iniciales de la Comisión, la que deseaba recortar más sensiblemente las áreas elegibles para ayudas regionales. Aún así, para algunos Estados el cambio en los datos utilizados y en las metodologías de cálculo han tenido consecuencias no despreciables sobre las áreas elegibles y los “techos” autorizados (Wishlade, 2005).

Ayudas sectoriales

Las disciplinas aplicables a las políticas sectoriales (verticales) también han tomado la forma de protocolos. Su objetivo son sectores en crisis en los que los países miembros desarrollan políticas de re-estructuración (acero, construcción naval y fibras sintéticas), actividades emergentes (como audiovisual y aeronáutica) o sectores maduros que enfrentan una intensa y creciente competencia externa (como la industria automotriz). En los sectores en crisis (generalmente con problemas de capacidad excedente) la intervención de la Comisión se profundizó en la década del setenta, especialmente frente al aumento de las presiones internas para que los

10 Con base en la nueva directiva la Comisión también adoptó una nueva BER (*block exemption regulation*) para ayudas nacionales de tipo regional. Las medidas nacionales que se adopten en esa área quedarán exentas de la obligación de notificación si son compatibles con el nuevo mapa de ayudas regionales adoptado por la Comisión en 2006 y cumplen determinadas condiciones, entre las cuales se encuentra un nivel de transparencia que permita calcular precisamente *ex ante* la intensidad de la ayuda como porcentaje de los costos de inversión.

gobiernos nacionales defendieran “sus” empresas. En esos casos la intervención de la Comisión impuso reglas y límites a las intervenciones nacionales dirigidas a evitar una reducción de la capacidad instalada.

Si bien la Comisión toma en cuenta las dimensiones regional y social de una crisis sectorial, eso no significa que otorgue luz verde para las ayudas estatales. Por el contrario, cuando se autorizan por esas razones se lo hace bajo condiciones estrictas: que la ayuda sea por única vez y que haya un plan de re-estructuración que tenga como objetivo asegurar la viabilidad de las empresas en el largo plazo. Es importante registrar que en muchos casos las ayudas sectoriales se traducen en subsidios a un pequeño número de empresas de un sector y, eventualmente, incluso a una sola firma. De hecho, en ocasiones resulta difícil distinguir una ayuda sectorial de ayudas para el rescate y re-estructuración de empresas individuales. La Comisión ha identificado las ayudas para el rescate y la re-estructuración como una de las formas más distorsionantes de ayuda estatal, por lo que les ha concedido una atención creciente, especialmente debido a que este tipo de ayuda se aplica normalmente sobre bases individuales y no en el marco de un programa o esquema de política (CE, 2005).

Los lineamientos para Rescate y Re-estructuración (*Rescue and Restructuring*) adoptados por la Comisión en 1999 cubrieron tanto el apoyo de corto plazo a empresas con dificultades financieras agudas (rescate), como el apoyo de más largo plazo para reorientar la operación de la firma (re-estructuración). La ayuda de rescate puede concederse por seis meses para hacer frente a problemas de liquidez de corto plazo y tiene como objetivo permitir que la empresa prepare su plan de re-estructuración. La ayuda para re-estructuración, por su parte, puede concederse con base en un plan que tenga como propósito restaurar la viabilidad de largo plazo de la empresa. Las medidas previstas en el plan deben contemplar la re-estructuración operativa, industrial y financiera de la firma. La concesión de ayudas para la re-estructuración exige la participación de recursos financieros privados (de la propia empresa o de otras fuentes) e implica la adopción de “medidas compensatorias” para evitar o minimizar las distorsiones en la competencia causadas por la ayuda (reducción de la capacidad, des-inversión en cierto tipo de activos, etc.). Además, a estos dos tipos de ayuda se aplica el principio de “*one time, last time*”, según el cual la firma que haya recibido ayuda de este tipo en los últimos diez años no será elegible para un nuevo auxilio. Los lineamientos para Rescate y Re-estructuración (*Rescue and Restructuring*) adoptados por la Comisión en el año 2004 pretenden limitar con mayor precisión las distorsiones causadas por este tipo de ayudas, reforzando la aplicación del principio “*one time, last time*”, y exigiendo un monto mínimo de contribución privada al esfuerzo de re-estructuración.

La acción de la Comisión ha sido más frecuente para disciplinar las políticas nacionales “verticales” que para el rescate y la re-estructuración de empresas. Un

caso típico fue el del sector automotriz, donde el fuerte aumento de las importaciones desde Japón en la década de setenta alentó la aplicación de restricciones a la importación por parte de varios países. Las cuotas de importación para automóviles japoneses se extendieron en algunos casos hasta la década del noventa (Holmes and Smith, 1995). Como consecuencia, en 1989 la Comisión produjo el primer protocolo sectorial sobre ayudas estatales para el sector automotriz. Esta decisión coronó diez años de esfuerzos de la Comisión por imponer alguna disciplina a las políticas nacionales en el sector. La publicación del protocolo provocó fuertes reacciones en algunos países miembros y la implementación de las medidas fue un proceso lleno de conflictos. Superadas estas resistencias, la Comisión comenzó a trabajar en el mejoramiento del protocolo. Así, en 1992 introdujo en el proceso de evaluación de las ayudas regionales para proyectos de inversión en el sector automotriz una metodología de análisis de costo-beneficio que procuraba cuantificar las desventajas estructurales de costo específicas de una región en comparación con un área no asistida de la UE. El objetivo de la Comisión fue asegurar que el nivel de ayuda compense exclusivamente los costos netos marginales derivados del *handicap* estructural de la región asistida.

En 1997 se redactó la (hasta hoy) última versión del protocolo automotriz, sobre la base de un balance de los aspectos negativos y positivos de la experiencia anterior. Entre los negativos se destacó el hecho de que las disciplinas no fueran capaces de detener la creación de capacidad excedente. Entre los positivos se subrayó el hecho de que los recursos asignados por las ayudas estatales al sector después de la introducción del protocolo hubieran caído a un 25% del total registrado antes de la entrada en vigor del instrumento. Para acompañar la propia evolución económica y tecnológica de la industria, la nueva versión del protocolo pasó a incluir bajo su órbita no sólo la producción de vehículos y motores, sino también la fabricación de sistemas y subsistemas de componentes. El mercado relevante para la evaluación de la ayuda fue ampliado a los países de Europa central y oriental con libre acceso al mercado comunitario de vehículos, los que competían con los países de Europa Occidental en la atracción de inversiones al sector.

Ayudas generales u horizontales

La categoría de ayudas generales u horizontales incluye todas aquellas que no pueden clasificarse como regionales o sectoriales. En las últimas décadas la Comisión estableció diversos protocolos y códigos dirigidos a disciplinar el uso de este tipo de instrumentos. Los temas que más atención recibieron fueron las ayudas estatales para I&D, protección ambiental y pequeñas y medianas empresas. En el caso de estas últimas la característica más importante de las disciplinas comunitarias fue el establecimiento de una regla *de minimis* que exime a las ayudas hasta un determinado monto del procedimiento de notificación a la Comisión. Estas ayudas están consideradas como implícitamente permitidas.

Desde los años ochenta las políticas nacionales horizontales han sido vistas por la Comisión como menos distorsionantes que las políticas sectoriales o las ayudas para rescate y re-estructuración de empresas. Para la Comisión las políticas nacionales que intentan corregir fallas de mercado tienen una racionalidad basada en criterios de eficiencia económica. Dado que en esta categoría se encuentran los instrumentos horizontales, éstos han sido tratados con más benevolencia. El primer protocolo sobre ayudas para la investigación, desarrollo e innovación (I&D&I) data de 1985 y se actualizó en 1995. En el año 2006 la Comisión adoptó un nuevo protocolo para ayudas de I&D&I, en el que se reafirma el objetivo de llevar el gasto en I&D&I a 3% del PIB, dos tercios de los cuales deberían provenir del sector privado. Asimismo, afirma que las ayudas estatales en ese campo serán consideradas compatibles si generan I&D&I adicional y “si la distorsión en la competencia no fuera considerada contraria al interés común” (CE, 2006a).

El protocolo busca aplicar al análisis de las ayudas del Estado para I&D&I la metodología adoptada por el *State Aid Action Plan* de 2005, incluyendo el *balancing test* de beneficios y costos de la medida cuya compatibilidad con el mercado común se esté evaluando (ver sección 3.3). La evaluación de los costos considera su monto (montos mayores tienen más probabilidad de generar efectos negativos), las actividades específicas a las que se dirige (la focalización en actividades próximas a la comercialización de un producto o servicio o en actividades rutinarias también aumenta la posibilidad de distorsiones) y las características de los beneficiarios y mercados relevantes.

3.3 La última reforma del régimen de ayudas estatales y el *State Aid Action Plan*

Como se explicó, las disciplinas aplicadas a las ayudas estatales pasaron por diversas revisiones y actualizaciones. En este proceso la Comisión intentó tomar en cuenta los cambios estructurales en las industrias y servicios, los efectos de las sucesivas ampliaciones de la UE, y la evolución de las preferencias políticas en la región. En el año 2005 se inició una revisión profunda del régimen comunitario de ayudas estatales a través de la publicación del *State Aid Action Plan* (SAAP). Esta fue la primera reforma amplia del régimen de disciplinas para las ayudas estatales desde que éste se estableciera. El SAAP se inscribió en el marco de la Agenda de Lisboa adoptada por los países de la UE en el año 2000. La Agenda de Lisboa definió nuevos objetivos para la política comunitaria de ayudas estatales. En concreto, esto se tradujo en el objetivo de reducir el monto y aumentar la focalización de las ayudas estatales (*less and better targeted aid*).

Según Wishlade (2005) el tratamiento de las políticas de control de las ayudas estatales del SAAP está asentado en cuatro elementos centrales, a saber: las fallas de mercado como razón clave para las ayudas del Estado; el análisis económico de las motivaciones, costos y beneficios de las ayudas por parte de la Comisión; la preocupación por la eficiencia y la efectividad de las ayudas; y la simplificación, modernización y clarificación de las reglas aplicables a las ayudas estatales, cuya complejidad y costo de administración se incrementaron notablemente en los últimos años como consecuencia de la producción de una gran cantidad de disciplinas aplicables a todo tipo de ayuda estatal. Una de las principales novedades de la SAAP es el papel central que se atribuyó al análisis económico en la evaluación de las ayudas estatales: “el abordaje económico es un instrumento para enfocar mejor ciertas ayudas del Estado” (CE, 2005) y para permitir que la Comisión perfeccione sus herramientas para diferenciar las ayudas “buenas” de las “malas”. Este nuevo papel del análisis económico se puso en práctica no sólo a través de la propuesta de adopción de un *balancing test* que compare los impactos potencialmente positivos de la ayuda con sus efectos potencialmente negativos reflejados en distorsiones en el comercio y en las condiciones de competencia, sino también a través de una evaluación más sistemática de la ayuda. Según Friederiszick et al. (2006), la principal consecuencia de la aplicación de esta metodología (que deberá utilizarse para revisar los protocolos específicos aplicables a los diferentes tipos de ayudas estatales) será un análisis más fino de las ayudas que no se encuadran inmediatamente y directamente en las categorías de prohibidas o autorizadas (*block exemptions*). En 2006 la Comisión comenzó a implementar varios aspectos del SAAP, los que se reflejaron claramente en los nuevos lineamientos para ayudas regionales y en el protocolo de 2006 sobre ayudas para la I&D&I.

3.4 La ampliación de la UE y el régimen de ayudas del Estado

El proceso reciente de ampliación de la UE llevó el número de Estados miembros de 15 a 27. Los nuevos miembros de la UE tienen niveles de ingreso *per capita* y desarrollo bastante inferiores a la media prevaleciente antes de la ampliación, lo que ha planteado nuevos desafíos para las políticas comunitarias de cohesión y para las disciplinas sobre las ayudas del Estado. Como se vio en las secciones anteriores, este proceso de ampliación fue uno de los factores que estimuló la reforma del régimen de ayudas del Estado, especialmente en lo referido a las ayudas regionales.

Las disciplinas comunitarias sobre ayudas del Estado se incorporaron al sistema legal de los nuevos miembros en la fase de “pre-accesión”, cuando éstos debieron adoptar el acervo legal y regulatorio comunitario (*el acquis communautaire*). En efecto, a partir del acceso a la Unión Europea todos los nuevos miembros aban-

donaron la legislación nacional preexistente y la substituyeron por legislación comunitaria. Como resultado, en los nuevos Estados miembros existen tres tipos de ayuda, a saber:

- ayudas concedidas antes de la adhesión y que no se aplican después de ésta, las que no caen dentro de la jurisdicción de la Comisión;
- medidas adoptadas antes de la adhesión y aplicables después de ésta, las que están sujetas a un procedimiento especial de evaluación descrito en un Anexo del Tratado de Adhesión; y
- medidas de ayuda adoptadas después de la fecha de adhesión: son consideradas como “nueva ayuda” y están completamente sujetas al tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, como tal, deben notificarse ex ante a la Comisión (Marmagioli, 2006).

Las ayudas del Estado aplicadas por los nuevos miembros presentan dos características principales. Por un lado, los mecanismos fiscales predominan por sobre otros tipos de ayuda. Según Marmagioli (2006), el “uso de exenciones fiscales puede explicarse por la escasez de recursos presupuestarios en la mayoría de los nuevos Estados miembros” y su utilización es parte central en la estrategia de atracción de inversión directa de estos países. En el caso de varios de ellos, durante el proceso de adhesión se establecieron acuerdos de transición sobre la utilización de exenciones fiscales horizontales (por ejemplo para PMEs) y sectoriales. La mayoría de estos acuerdos tiene una duración de cinco años. En el ínterin, algunos de los nuevos Estados miembros adoptaron instrumentos de apoyo alternativos a las exenciones fiscales, algunos de los cuales no son considerados ayuda por la Comisión.

Por otro lado, las ayudas estatales de los nuevos miembros son fundamentalmente sectoriales (incluyendo las ayudas para el rescate y re-estructuración de empresas), las que la Comisión generalmente considera como potencialmente muy distorsionantes. Esta concentración en ayudas sectoriales se explicaría por la tradición de política industrial de los nuevos miembros, así como por los esfuerzos para hacer atractivo para el capital extranjero la compra de empresas en proceso de privatización. En estos casos también se negociaron acuerdos transitorios para la re-estructuración de determinados sectores. En los últimos años, este cuadro se fue modificando a través del aumento en el peso de las ayudas con objetivos horizontales (especialmente ayudas regionales y al empleo), a expensas de una reducción en la participación de las ayudas sectoriales, especialmente aquellas dirigidas al sector de servicios (CE, 2006b).

A efectos de que la Comisión evalúe las ayudas nacionales de corte regional (así como para la asignación de fondos de cohesión por parte de la Comunidad), todo el territorio de los nuevos miembros fue considerado como elegible. No obstante, los

techos y la intensidad de la ayuda varían entre los nuevos miembros y, en ciertos casos, dentro de sus territorios en base a los niveles de PBI *per capita* en relación a la media comunitaria. Como resultado de la aplicación de los nuevos lineamientos para la ayuda regional (válidos para el período 2007-2013), los techos y la intensidad de la ayuda se han reducido. En términos generales, la expiración de los mecanismos de transición aplicables a las ayudas en la forma de exenciones fiscales y a los instrumentos de apoyo sectorial, junto con la reducción de las áreas elegibles para ayuda regional y del monto máximo de la ayuda, han configurado un cuadro claramente más restrictivo del que existía en las fases previas a la adhesión.

3.5 Evolución reciente las ayudas estatales

En el año 2001, después del lanzamiento de la Agenda de Lisboa (2000) que estableció la reducción y la focalización de las ayudas como uno de los objetivos de la política comunitaria de control de las ayudas del Estado, la Comisión Europea lanzó el *State Aid Scoreboard*, un instrumento de organización y divulgación regular y sistemática de información sobre el otorgamiento de ayudas por parte de los Estados miembros. El último *Scoreboard* disponible es del mes de noviembre de 2006 y presenta los datos finales relativos al año 2005. Sus principales resultados son los siguientes:

- en el año 2005 el total de ayudas estatales concedidas por los Estados miembros alcanzó 64 mil millones de euros. Los principales otorgantes de ayuda fueron Alemania (20 mil millones), Francia (9,7 mil millones) e Italia (6,4 mil millones);
- excluyendo las ayudas a la agricultura, pesca y transporte¹¹, en 2005 el total de ayudas alcanzó 45 mil millones de euros. Mientras que en el período 2003-05 el promedio anual de ayudas al sector industrial y de servicios alcanzó los 47 mil millones, en el período 2001-03 había sido ligeramente superior (52bn);
- las ayudas totales del Estado representaron 0,6% del PIB de la UE, monto que se reduce a 0,42% cuando se excluyen las ayudas a la agricultura, pesca y transporte. Este dato agregado oculta fuertes disparidades entre países: en diez Estados miembros el porcentaje de ayudas sobre PIB fue inferior

11 El sector de transporte tiene un tratamiento diferenciado, ya que el control sobre las ayudas estatales que ejerce la Comisión debe tomar en cuenta no solo las disposiciones legales del tratado constitutivo de la CE sobre ayudas estatales, sino también las reglas especiales que forman parte del mismo Tratado, así como la legislación secundaria que implementa el Artículo 73 del Tratado.

al 0,3% y en tres de ellos (todos nuevos miembros) superó el 1% del PIB. En 2005 algunos nuevos Estados miembros registraron fuertes reducciones en ese porcentaje debido a la eliminación de medidas vigentes antes de la adhesión;

- en el caso de la UE-25, entre 2000 y 2002 la relación entre las ayudas estatales (a la industria y los servicios) y el PIB creció de 0,48% a 0,54%, habiéndose reducido desde entonces. Vale destacar que las ayudas por montos grandes a ciertas empresas (como la ayuda a un banco alemán en re-estructuración en 2001 y 2002) impactan sobre el agregado en los años en que se las concede;
- las ayudas estatales según objetivos se concentran en políticas horizontales (incluyendo las políticas regionales): en efecto, 84% del total de las ayudas a la manufactura y a los servicios (excluyendo el transporte) han tenido objetivos horizontales, siendo que 28% del total se destinaba a fines ambientales y de economía de la energía, 19% al desarrollo regional, 12% a la I&D y 10% a PMEs. El resto de la ayuda es de carácter sectorial, siendo que un 9% del total se canaliza al sector del carbón y un 4% al sector manufacturero. En trece países miembros (tres de los cuales son nuevos miembros) las ayudas horizontales representaban más del 90% del total de las ayudas, pero en otros cuatro (tres de los cuales también eran nuevos miembros) dicha participación caía por debajo del 50%;
- los países miembros han usado crecientemente ayudas que son objeto de exención por parte de la Comisión (*block exemptions*). Este tipo de ayudas se dirige principalmente a PMEs, entrenamiento de trabajadores, apoyo al empleo e incluso ciertos tipos de ayudas regionales. En 2005 el 8% de las ayudas con objetivos horizontales se concedió al amparo de *block exemptions regulations* de la Comisión;
- la gran mayoría de las ayudas destinadas al rescate y re-estructuración de empresas se concedió sobre bases individuales (*ad hoc*) a empresas en dificultades. Estas ayudas tienen, a juicio de la Comisión, un alto potencial de distorsionar la competencia. Este tipo de ayuda es otorgado principalmente por los grandes miembros de la UE-15 (comenzando por Alemania y Francia) y representó, entre 2000 y 2005, el 7% de las ayudas totales a la manufactura y los servicios (excluyendo el transporte) en la UE-15 (cerca de 15,5 mil millones de euros). Los instrumentos utilizados en estos casos fueron principalmente financieros, como créditos subsidiados (en las operaciones de rescate) y garantías y aportes de capital (en las de re-estructuración). La Comisión reconoce que existen grandes dificultades para cuantificar con alguna precisión el monto de este tipo de ayuda, lo que significa que los datos presentados están muy probablemente subestimados. De las 115 medidas clasificadas en esa categoría adoptadas por los Estados miembros entre 2002 y 2005, treinta fueron consideradas por la Comisión como total o parcialmente incompatibles con la legislación comunitaria.

4. LA EXPERIENCIA EUROPEA EN EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES: LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN

4.1 Fundamentos de la política de cohesión

La política regional comunitaria ha sido parte integral del enfoque europeo sobre la integración. Sus objetivos básicos han sido promover un desarrollo armonioso y la cohesión económica y social. A pesar de que la Unión Europea es una de las áreas de ingreso *per capita* más elevados del mundo, sus países miembros siempre mostraron desequilibrios en la renta por habitante. Estas disparidades son aún mayores si se comparan sus más de doscientas cincuenta regiones. Esta heterogeneidad ha sido un dato permanente, profundizado por las sucesivas ampliaciones que incorporaron países relativamente menos desarrollados. A lo largo de la historia del proceso de integración europeo, la implementación de políticas para tratar estas disparidades ha tenido una racionalidad económica y social (promover la convergencia), pero también una finalidad política. De hecho, en momentos clave como el establecimiento del mercado único y la unión económica y monetaria, la política de cohesión se convirtió en un vehículo para promover el consenso en torno a la profundización del proceso de integración (Cecchini et al., 1988; Morata, 2000).

El Tratado de Roma (1957) estableció algunos instrumentos embrionarios para atender las disparidades nacionales y regionales. El Preámbulo y el Artículo II hacen referencia al objetivo de reducir las diferencias entre las diversas regiones y recuperar el retraso de las menos favorecidas, promoviendo un desarrollo armonioso de las actividades económicas del conjunto de la Comunidad. Las herramientas originales fueron, por una parte, la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para proyectos de desarrollo en las regiones más atrasadas y, por la otra, la operación de dos fondos (el Fondo Social Europeo, FSE) para mejorar las posibilidades de empleo y la movilidad de los trabajadores dentro del territorio comunitario, y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) para el desarrollo rural. A pesar de la existencia de fuertes desequilibrios regionales (especialmente visibles en el sur de Italia), estas iniciativas fueron insuficientes para institucionalizar y organizar una política regional comunitaria en los inicios del proceso de integración.

Esta debilidad de los mecanismos comunitarios respondió a la confianza predominante en los mecanismos de mercado y a la utilización prioritaria de instrumentos nacionales (Lázaro, 1991). De hecho, fue la persistencia de desequilibrios regionales en algunos de los miembros fundadores y el agravamiento del problema

a partir del ingreso de Irlanda, el Reino Unido –ambos con áreas fuertemente deprimidas- y Dinamarca en 1973 los que condujeron a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) como mecanismo específico para promover la cohesión. Durante los primeros años de operación del FEDER los recursos canalizados fueron escasos y los impactos poco significativos. En efecto, esta política recién cobraría vigor tanto en sus objetivos como en los aspectos financieros con el ingreso de los Estados Ibéricos y la firma del Acta Única Europea en 1986. El ingreso de Grecia (1981) y de España y Portugal (1986) agravó las desigualdades y las presiones políticas por mejorar la asignación de los recursos de ayuda regional. Dichas presiones fueron particularmente efectivas en el contexto del establecimiento del mercado único, cuya fecha de implementación fue enero de 1993. A través de sucesivas modificaciones se incrementó la dotación del Fondo, se dio más énfasis comunitario a sus intervenciones (originalmente el FEDER parecía más bien un instrumento subsidiario de la política regional nacional) y se consolidó un ciclo de planificación de programas regionales. La reforma de los fondos estructurales paralela a la firma del Acta del Mercado Único revalorizó al FEDER como el principal instrumento de actuación e incrementó sus recursos, los que pasaron de representar el 5% del presupuesto de la CE en los primeros años de operación al 10% en 1986. En 1993 también se estableció el Fondo de Cohesión dirigido a financiar el desarrollo de infraestructuras de transporte y medio ambiente en los Estados miembros cuyo producto interior bruto (PIB) por habitante fuera inferior al 90% de la media comunitaria (estos recursos se destinaron a España, Portugal, Grecia e Irlanda). Asimismo, se creó un instrumento financiero específico para la pesca: el Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP), que se integró al esquema de los Fondos Estructurales. Como resultado del proceso de ampliación de la UE a los países de Europa central y oriental la política de cohesión volvió a sufrir una reforma importante que estará vigente en el período 2007-2013.

La importancia de la política de cohesión se vio reflejada a nivel presupuestario. En efecto, los recursos de los FE crecieron sin interrupción desde 64 mil millones de euros (precios de 1989) en el período 1989-1993, a 155 mil millones (precios de 1994) en el período 1994-1999 y a 195 mil millones (precios de 1999) en el período 2000-2006. Como proporción del PBI dichos recursos pasaron del 0,2% (1989-1993) a 0,28% (1994-1999) y 0,46% (2000-2006). En el último presupuesto los recursos asignados para el período 2007-13 alcanzaron los 336 mil millones de euros, equivalentes al 0,41% del PBI de la UE-27 y convirtiéndose en el principal componente del gasto comunitario. En los últimos tres lustros los fondos destinados a los países de menores ingresos han representado una transferencia no despreciable de recursos. En efecto, en el período 1989-2006 Grecia recibió (FE y FC) un promedio anual de 3,1% de su PBI; Portugal 2,5%, mientras que Irlanda y España recibieron 1,6% y 1,1%, respectivamente. Para los otros Estados miembros los fondos promedio anual resultaron mucho menos significativos cuando se miden en relación al PBI.

4.2 Instrumentos

4.2.1 La evolución de la agenda de políticas

Baruj et al. (2005) señalan que el objeto específico de las políticas de cohesión ha sido “el establecimiento de inversiones productivas, el desarrollo de infraestructura y la calificación de recursos humanos. En este accionar la política europea ha combinado enfoques básicamente compensatorios (para la reducción de disparidades existentes) con enfoques de promoción de capacidades (para la mejora de los atributos de atracción y absorción), sesgándose progresivamente desde los primeros hacia los segundos. Asimismo, ha ido mejorando los aspectos de coordinación entre los diferentes instrumentos e intervenciones y entre las transferencias comunitarias y las políticas a nivel nacional o local”. En efecto, desde la creación del FEDER en 1975, un tema recurrente ha sido el intento por establecer un enfoque integrado para las políticas estructurales. Esta necesidad se planteó por primera vez con la reforma de 1984 y alcanzó a los tres fondos entonces en operación (el FEDER, el FEOGA y el FSE) (Morata; 2000). La necesidad se volvió a plantear en el año 1988, cuando el Consejo Europeo estableció un conjunto de principios generales de funcionamiento y cinco objetivos para la operación de los Fondos Estructurales¹². En 1993, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea que consagró la cohesión como uno de los objetivos esenciales de la Unión (junto con el mercado común y la unión económica y monetaria), se creó un Fondo de Cohesión para apoyar proyectos que favorecieran el desarrollo en materia de transporte y medio ambiente en los países más rezagados. En la perspectiva de la ampliación a Europa central y oriental, en 1999 el Consejo Europeo aprobó la “Agenda 2000” con el objetivo de reforzar las políticas regionales comunitarias, dotando a la Unión Europea de un nuevo marco financiero. La reforma también creó un nuevo marco jurídico y reglamentario para la operación de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, simplificando los

12 El **Objetivo N° 1** tenía como propósito fomentar el desarrollo y el ajuste de las regiones menos desarrolladas, con un PBI *per capita* menor al 75% de la media comunitaria (FEDER, FSE, FEOGA-O). El **Objetivo N° 2** apuntó a la reconversión de las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial (índice de desempleo superior a la media comunitaria, índice de desempleo industrial superior a la media comunitaria, pérdida importante de empleo industrial -FEDER, FSE). El **Objetivo N° 3** fue la lucha contra el desempleo de larga duración, esto es, de mayores de 25 años desempleados por más de un año (FSE). El **Objetivo N° 4** fue facilitar la inserción profesional de jóvenes menores de 25 años en busca de empleo (FSE). El **Objetivo N° 5** fue la adaptación de las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura (FEOGA-O). El **Objetivo N° 5b** fue el fomento al desarrollo de las zonas rurales, utilizando como criterios el (alto) índice de empleo agrario respecto al empleo total, el (bajo) nivel de renta de los agricultores y el (bajo) nivel de desarrollo socioeconómico evaluado sobre la base del PBI *per capita* (FEOGA-O, FSE, FEDER). En 1995 se estableció el **Objetivo N° 6** en virtud del acta de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, con la finalidad de apoyar a regiones con baja densidad de población. Los fondos que intervienen en este objetivo son el FEOGA-O, FSE, FEDER e IFOP (creado en 1993).

procedimientos y concentrando las intervenciones en tres áreas clave, a saber: a) la promoción del desarrollo y el ajuste estructural en las regiones cuyo PBI *per capita* fuera inferior al 75% de la media de la Unión Europea (Objetivo N° 1); b) asistir a la reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales distintas de las cubiertas por el objetivo N° 1 (Objetivo N° 2); y c) el desarrollo de los recursos humanos y la modernización de las políticas y sistemas nacionales de educación, formación y empleo en regiones distintas a las que calificaban para el Objetivo N° 1 (Objetivo N° 3). En el período 2000-2006 las acciones desarrolladas en el marco del Objetivo 1 alcanzaron a alrededor del 20% de la población total y canalizaron casi el 70% de los recursos, mientras que las correspondientes al Objetivo 2 alcanzaron un máximo estimado de 18% de la población total de la UE y utilizaron el 11,5% de los recursos. El último programa no fue regionalizado, operó a través del FSE y canalizó un 12,3% de los recursos.

Los fondos estructurales también co-financiaron un conjunto de acciones específicas de cooperación a través de las llamadas Iniciativas Comunitarias (IC).¹³ Dentro del período considerado se implementaron cuatro IC que absorbieron el 5,35% de los recursos, a saber: a) INTERREG III (de fomento a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional); b) EQUAL (de promoción de nuevos métodos para combatir la discriminación y las desigualdades en el acceso al mercado laboral); c) URBAN II (para promover la revitalización económica y social de centros urbanos y ciudades periféricas en crisis); y d) LEADER+ (para asistir al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales).

Como se desprende de este análisis, la gestión de los fondos estructurales ha tenido objetivos más ambiciosos que la mera redistribución de recursos, desarrollándose en el marco de prioridades y objetivos más amplios (aunque no siempre precisamente definidos). En los últimos seis años, el marco estratégico dentro del que se implementó esta política fue el adoptado por el Consejo Europeo en el año 2000 (Estrategia de Lisboa), que puso el énfasis en la problemática del empleo y en la transformación de la UE en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”. Otros objetivos de la Estrategia de Lisboa fueron el crecimiento sostenible, el aumento en la cantidad y calidad de los empleos y la cohesión social. Los lineamientos de Lisboa se complementaron con los adoptados en Niza en diciembre de 2000 (una estrategia coordinada para la integración social) y por el Consejo de Gotemburgo en junio de 2001 (desarrollo sostenible y protección del medio ambiente). Este marco estratégico general ha planteado diversos problemas de implementación, ya que las instituciones comunitarias (especialmente la Comisión) carecen de competencias en algunas de las áreas de política identificadas

13 Se trata de programas específicos reservados para acciones innovadoras. Los programas han sido propuestos por la Comisión para intentar hallar soluciones comunes para aquellas regiones europeas que presentan una problemática particular. Fueron lanzados con la Reforma de los Fondos Estructurales de 1983.

como prioritarias. No obstante, la política de cohesión ha servido de vehículo para la promoción de los objetivos estratégicos definidos por el Consejo y la Comisión.

Esta agenda se superpuso temporalmente con la derivada del proceso de ampliación a Europa del este y central. En efecto, en diciembre de 2002 el Consejo Europeo estableció las condiciones de adhesión de diez nuevos Estados miembros de la Unión y en el año 2004 la Comisión presentó sus propuestas de reforma de la política de cohesión para el período 2007-2013: “Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación”. En mayo de ese año se produjo la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea y en enero de 2007, la de Rumania y Bulgaria.^{14 15}

4.2.2 Tipos de Fondos

La política de tratamiento de las asimetrías estructurales de la Unión Europea ha operado a través de la gestión de fondos específicos con objetivos y procedimientos bien definidos. Hasta el año 2006 los instrumentos de la política regional europea estaban compuestos por cuatro Fondos Estructurales y un Fondo de Cohesión. Sus principales características se describen a continuación.

14 Los principales instrumentos que se utilizaron para favorecer el proceso de ingreso de los nuevos miembros fueron el ISPA (Instrumento Estructural de Preadhesión), el SAPARD (Programa especial de adhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural) y el programa PHARE (que existe desde 1989) para promover el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente en los países candidatos de Europa Central y Oriental. La dotación de recursos para estas tres herramientas en el período 2000-2006 se estableció en 21,8 millones de euros.

15 Dentro de esta lógica evolutiva también cabe mencionar la creación en noviembre de 2002 del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), cuya finalidad fue apoyar a los países -y, en determinadas condiciones, a algunas regiones- que sufrieran graves catástrofes naturales. Este Fondo se ha empleado, por ejemplo, para financiar la reconstrucción de emergencia de infraestructuras y la reactivación económica de las regiones afectadas por la catástrofe del petrolero *Prestige*, por la sequía ocurrida en Portugal (verano de 2003) y por las inundaciones en Europa del Este (verano de 2002).

En enero de 2007 también entró en vigor el FEAG (Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización). Si bien este fondo no es parte de la política de cohesión, está dirigido a trabajadores de los Estados miembros que hayan perdido su empleo a causa de los ajustes provocados por la liberalización del comercio (excluyendo la financiación de la reestructuración de empresas o sectores y la financiación de medidas pasivas de protección social). El presupuesto total del FEAG es de 500 millones de euros al año y sus actividades deben complementar aquellas que desarrollan los Estados miembros, ya sea a nivel nacional, regional o local. La contribución financiera del FEAG deberá concentrarse en los trabajadores de las regiones y los sectores económicos más duramente afectados de la Comunidad, y un 15% de los mismos deberá dirigirse a los pequeños mercados de trabajo.

Fondos Estructurales (FE)

Los Fondos Estructurales han estado compuestos de cuatro fondos independientes, a saber: el Fondo Social Europeo (FSE), el FEOGA (el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca). Los dos primeros fueron establecidos por el Tratado de Roma, en tanto que los dos últimos fueron creados con posterioridad.

El Fondo Social Europeo (FSE) fue establecido en 1958 y es la principal herramienta de la política social comunitaria. Su misión es financiar acciones para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, la formación de recursos humanos, la reconversión profesional, la creación de empleo y la reinserción profesional de los desempleados y grupos desfavorecidos. Opera a través de la integración profesional de los desocupados de larga duración y de las personas excluidas del mercado laboral por medio del refuerzo de los sistemas de educación y formación; promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, refuerzo del potencial humano en el sector de I&D y promoción de una mano de obra competente. El FSE actuó durante el período 2000-2006 en el marco de los Objetivos N° 1, 2 y 3 (en éste último con mayor prioridad) y en la iniciativa EQUAL. En el período 1992-2006 movilizó recursos por un total de 199 mil millones de euros, equivalentes al 30% del total de los Fondos Estructurales.

El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) también se estableció en 1958 como instrumento financiero de la política agrícola común. Está integrado por dos secciones: a) la Sección de Orientación que financia medidas de desarrollo rural y de apoyo a los agricultores establecidos en las regiones menos desarrolladas (también en el resto de la Unión, en el marco de la política agrícola común (PAC)), incluyendo a la iniciativa LEADER+; y b) la Sección de Garantía que financia gastos derivados de la política común de mercados y de precios agrarios, las acciones de desarrollo rural que acompañan las medidas de apoyo a los mercados y las medidas rurales no incluidas en regiones cubiertas por el Objetivo N° 1, los gastos ocasionados por ciertas medidas veterinarias y las acciones de información sobre la PAC. El FEOGA operó durante el período 2000-2006 en el marco de los Objetivos N° 1 y 2, movilizando recursos por 68 mil millones de euros, equivalentes al 17% de la ayuda total de los Fondos Estructurales.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue creado en 1975 y es el fondo estructural más importante por el volumen de recursos financieros que maneja. Su objetivo es conceder ayuda financiera para el desarrollo de las regiones desfavorecidas con el objetivo de reducir los desequilibrios entre las regiones o grupos sociales de la Comunidad. Sus recursos co-financian, principalmente, las iniciativas de desarrollo local; la infraestructura; las actividades de las PyMEs y

las inversiones productivas que ayuden a crear o mantener el empleo. El FEDER actuó en el periodo 2000-2006 en el marco de los Objetivos N° 1 y 2 y en las iniciativas INTERREG y URBAN. Los recursos movilizados alcanzaron los 193 mil millones de euros, equivalentes al 50% de los Fondos Estructurales.

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) es el más reciente de los fondos estructurales y se creó en 1993 con el objetivo de contribuir a la adaptación, modernización y aumento de la competitividad del sector pesquero, así como incentivar la diversificación de las actividades económicas en las zonas que dependen de la pesca. A través del IFOP se financia la modernización de la flota pesquera, el equipamiento de los puertos pesqueros, el desarrollo de la acuicultura, la protección de las zonas marinas, la transformación y comercialización de los productos pesqueros, etc. El IFOP se implementó hasta 2006 en el marco de los Objetivos N° 1 y 2. Los recursos movilizados alcanzaron los 11 mil millones de euros, equivalentes al 3% del total de recursos de los Fondos Estructurales.

Fondo de Cohesión (FC)

En 1993, en un intento por reforzar la política estructural comunitaria, se creó un Fondo de Cohesión asignado con un enfoque nacional a aquellos países con un PBI *per capita* inferior al 90% de la media comunitaria. En la actualidad son usuarios de este fondo España, Grecia, Portugal, Chipre, República Checa, Estonia, Lituania, Letonia, Hungría, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia Bulgaria, Rumania y Malta. Este fondo co-financia (hasta el 85%) proyectos de infraestructura relacionados con el transporte y el medio ambiente.

Los criterios de asignación estuvieron originalmente sujetos a condiciones macroeconómicas, las que luego fueron dejadas parcialmente de lado y reemplazadas por criterios para garantizar la calidad de los proyectos, simplificar su funcionamiento y reforzar la función de los Estados miembros en el control financiero. Algunos de estos criterios fueron la coherencia con las demás medidas estructurales de la Comunidad, la conformidad con las prioridades fijadas por los Estados miembros, la generación de ventajas económicas y sociales a mediano plazo proporcionales a los recursos movilizados, el fomento a la financiación privada complementaria y la contribución a las políticas comunitarias en materia de redes transeuropeas de transporte y de medio ambiente. Si bien las condicionalidades macro se relajaron levemente (en cuanto a las metas fiscales), la financiación de los proyectos puede interrumpirse si los Estados miembros no cumplen con la ejecución de su programa de convergencia para la Unión Económica y Monetaria (Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Cabe destacar que las disposiciones prevén que en caso de que un Estado miembro deje de ser elegible los recursos asignados al Fondo de Cohesión se reducirán. El Fondo de Cohesión canalizó recursos por un total de 33,6 mil millones de euros.

4.3 Mecanismos de implementación

En la política regional de la UE se aplican criterios precisos para la asignación de recursos y los programas se seleccionan a través de procedimientos establecidos en los que intervienen diversos actores como las autoridades comunitarias, nacionales y locales, las empresas, las asociaciones privadas, etc. Las principales etapas del proceso son las siguientes (Comunidades Europeas, 2004):

- El Consejo Europeo (en base a una propuesta de la Comisión y con participación del Parlamento) decide (por unanimidad) el presupuesto asignado a la política regional y las normas para su utilización. Los recursos se distribuyen por país y objetivo prioritario.
- A partir de orientaciones temáticas comunes propuestas por la Comisión, cada Estado o región define sus propuestas en un plan nacional o regional. Dichos planes son presentados a la Comisión Europea.
- Cada gobierno y la Comisión desarrollan un intercambio sobre los contenidos del plan y los fondos nacionales y comunitarios que van a utilizarse para implementarlo. Cuando se llega a un acuerdo la Comisión aprueba el plan¹⁶ y los programas que de éste se desprenden. En ese momento la Comisión entrega a los Estados un anticipo para iniciar los programas.
- Los detalles de dichos programas¹⁷ son decididos en forma autónoma por las autoridades nacionales o regionales sin previa negociación con la Comisión, a la que le son enviados sólo para su información. De esta manera, las autoridades nacionales o regionales pueden desarrollarlos según sus propias modalidades. A partir de ese momento los programas entran en su fase operativa.
- Las autoridades nacionales o regionales seleccionan los proyectos que mejor se adecuan a las finalidades del programa e informan a los candidatos su elección. Los organismos seleccionados pueden comenzar a ejecutar su proyecto, el que debe ser finalizado dentro del plazo establecido en el programa. El ritmo de las ayudas europeas está fijado desde el principio.
- En lo referente al control, cada país asume la responsabilidad general de la inspección y remedio de las irregularidades a través de la autoridad de gestión. Ésta sigue de cerca el progreso del programa con la colaboración de comités de seguimiento donde se encuentran representados los diferentes

16 Los planes son denominados “marcos comunitarios de apoyo” (MCA) o “documentos únicos de programación” (DOCUP), ya sea que exijan o no (respectivamente) una decisión adicional de la Comisión para la aplicación de los programas.

17 Llamados “complementos de los programas”.

socios del programa (agentes económicos, sociales y medioambientales). Asimismo, informa a la Comisión Europea a través de instrumentos como los certificados de gasto, de que los fondos han sido utilizados para el propósito establecido. La Comisión supervisa la eficacia de los sistemas de control y desembolsa progresivamente el resto de la contribución, pudiendo efectuar controles en el terreno en cooperación con los Estados, o solicitar a cada país que los realice. La Comisión y el Estado miembro examinan conjuntamente, como mínimo una vez al año, los resultados de los controles y el impacto financiero de las irregularidades identificadas, las medidas ya iniciadas o necesarias para su corrección y, de ser necesario, las modificaciones de los sistemas de gestión y control¹⁸.

La ayuda proveniente de los Fondos (objetivos prioritarios o iniciativas comunitarias) son subvenciones no reembolsables que operan bajo un régimen de co-financiación. El sistema de gestión de los fondos comunitarios ha sido diseñado en base a los principios de subsidiariedad y cooperación para que las intervenciones se efectúen con rapidez y eficacia. Los porcentajes de subvención y co-financiación no son iguales para todas las regiones y medidas dentro de un mismo programa, sino que dependen de la región en que se desarrolle el proyecto y el Objetivo que le da marco¹⁹. Dentro de la reglamentación se estimula el uso de una parte de las ayudas financieras comunitarias en modalidades distintas que la asistencia directa, como las ayudas reembolsables, la participación en capital de riesgo o la bonificación de intereses. Para estos casos se prevé una tolerancia del 10% en los límites de co-financiación.

18 A modo de ejemplo de este procedimiento puede citarse el programa “Modernización de carreteras en las Rías Bajas” enmarcado dentro del plan de infraestructura vial, que fue llevado a cabo en Galicia, España en 1997. El Estado español confeccionó y le elevó a la Comisión el plan vial que contenía el programa de modernización y extensión de su red de autopistas libre de peaje en las Rías Bajas. A continuación se inició la discusión acerca de la conveniencia y las fuentes de financiamiento de este programa, acordándose finalmente su ejecución con una porción de ayuda financiera del Fondo de Cohesión. Luego del acuerdo y del otorgamiento por parte de la Comisión del porcentaje en concepto de adelanto del costo total del programa, la autoridad nacional española (en este caso, el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Dirección General de Planificación Territorial) comenzó a licitar los distintos proyectos requeridos para realizar el programa. Así se seleccionaron las empresas para construir más de 30 viaductos, entre otras estructuras necesarias para superar los importantes obstáculos geográficos y topográficos que presentaba la región. El costo total del programa fue de 856 millones de euros, de los cuales el Fondo de Cohesión aportó como subsidio no reembolsable la suma de 728 millones de euros. Actualmente, gracias a la ejecución exitosa de este programa la región montañosa del noroeste de la Península Ibérica cuenta con un nuevo corredor de acceso a los principales centros económicos de la zona, mejorando las comunicaciones (European Commission, 2007).

19 Durante el período 2000-2006 los límites de cofinanciación de los Fondos Estructurales operaron de la siguiente manera: a) para el Objetivo N° 1 máximo del 75% del costo total del proyecto, pudiendo alcanzar el 80% o el 85% para las regiones de un Estado cubierto por el Fondo de Cohesión o para las regiones ultraperiféricas e islas periféricas griegas; b) para los Objetivos N° 2, N° 3 y Pesca máximo del 50% del costo total del proyecto; c) para Inversiones en Infraestructura máximo del 40% del costo total en el Objetivo N° 1 (el 50% en los países cubiertos por el Fondo de Cohesión) y 25% en el Objetivo N° 2; d) para Inversiones en Empresas máximo del 35% del costo total en el Objetivo N° 1 y del 15% en el Objetivo N° 2.

La dotación de recursos asignados para el período 2000-2006 ascendió a 213 mil millones de euros (una tercera parte del presupuesto comunitario, equivalente al 0,46% del PBN comunitario). Así, la política de cohesión se transformó en el segundo mayor componente del gasto comunitario. En relación al PBN la participación de los recursos fue similar a la del período 1993-1999. De ese total, 18 mil millones (8,5%) correspondieron al Fondo de Cohesión (FC) y 195 mil millones (91,5%) a los Fondos Estructurales (FE). Es importante destacar que las políticas estructurales y de cohesión pueden recibir fondos extras provenientes del BEI y de otras instituciones públicas y privadas, con el objetivo de asistir proyectos de inversión orientados a fortalecer las regiones más pobres de la UE.

4.4 La ampliación de la UE y la política regional comunitaria

La ampliación de la UE a 27 miembros –con el ingreso de 10 países en mayo de 2004 y de Rumania y Bulgaria en enero de 2007– planteó nuevos desafíos a las políticas estructurales y de cohesión, ya que los nuevos miembros tienen condiciones económicas y sociales más desfavorables que las regiones menos desarrolladas de la UE-15. Esta ampliación ha conducido a una nueva categorización de países miembros, ahora compuesta por tres grupos:²⁰

- Los ocho nuevos Estados miembros más pobres, cuyo PBI *per capita* ronda en promedio el 50% de la media de la UE-25. (Rumania, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia)
- Los siete países intermedios situados entre el 70% y el 95% de la media comunitaria (Chipre, República Checa, Hungría, España, Grecia, Portugal, Eslovenia)
- Los doce miembros restantes cuyo PBI medio *per capita* se sitúa aproximadamente en el 120% de la media de la UE²¹.

Las disparidades de PBI *per capita* entre los 27 Estados miembros son imponentes. Al momento de ingresar los nuevos diez miembros el PBI *per capita* oscilaba entre el 41% de la media de la UE en Letonia y el 236 % en Luxemburgo. En el año 2004, en todos los nuevos ingresantes el PBI *per capita* era inferior al 90% de la media de la UE-25; y en Polonia, Letonia, Lituania y Estonia, al igual que en Rumania y Bulgaria (ingresados en la ampliación de 2007) no alcanzaba ni la mitad de tal nivel. El agravamiento de las disparidades es consecuencia de una ampliación mucho mayor de la superficie (23%) y de la población (20%) que del

²⁰ Datos al año 2004. Fuente: Eurostat.

²¹ Luxemburgo representa un caso particular ya que se sitúa en el 240% (dato de 2004).

PBI (que aumentó sólo 5%). Como consecuencia, el PBI medio *per capita* cayó 13% y las disparidades regionales se duplicaron. En la actualidad, el número de regiones que tiene una renta *per capita* inferior al 75% de la media comunitaria pasó de 48 a 67 (equivalente al 25% de la población). En este contexto, los problemas de la cohesión económica y social se han transformado en un desafío aún mayor que en el pasado²².

La nueva política regional de la UE fue propuesta por la Comisión en julio de 2004 y regirá durante el período 2007-2013. El presupuesto total asignado alcanzó los 336 mil millones de euros –la partida más importante del presupuesto comunitario–, equivalente al 0,41% del PBI de la UE-27. La reforma propone un cambio en el sistema de aplicación para facilitar una gestión simplificada, proporcional y descentralizada de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. La nueva iniciativa hace desaparecer los objetivos N° 1, 2 y 3 vigentes durante el período anterior y los sustituye por tres nuevos ejes, denominados “Convergencia”, “Competitividad regional y empleo” y “Cooperación territorial” (Cuadro 1). La base jurídica de la reforma se compone de un Reglamento General (FEDER, FSE, y FC), un Reglamento relativo al nuevo Fondo Europeo de la Pesca (FEP) y un Reglamento que introduce la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT). El Reglamento General define principios, normas y estándares comunes para la aplicación de los tres fondos y establece un nuevo proceso de programación basado en las orientaciones estratégicas comunitarias (compromisos de Lisboa y Gotemburgo) en materia de cohesión y su seguimiento, así como estándares comunes de gestión financiera, control y evaluación.

Las nuevas reglamentaciones estipulan que el FEDER apoyará programas que promuevan el desarrollo regional, el cambio económico, la mejora de la competitividad y la cooperación territorial en toda la UE; priorizando la financiación de la investigación, la innovación, la inversión en infraestructura, la protección del medio ambiente y la prevención de riesgos. El FSE, por su parte, se aplicará de manera consistente con la estrategia europea de empleo, debiéndose focalizar en

22 El problema de la administración de estas asimetrías se había planteado con claridad durante el período de preadhesión, bien antes de la adhesión formal. En efecto, durante esa fase y con el fin de preparar a los países candidatos al proceso de adhesión se pusieron en marcha diversos instrumentos que, en el período 2000-2006, canalizaron un financiamiento de 21,8bn de euros. Los tres instrumentos comunitarios principales fueron:

- Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA), creado en 1999 tomando como modelo el Fondo de Cohesión y destinado a financiar proyectos de transporte y defensa del medio ambiente.
- Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural (SAPARD), creado en 1999 para ayudar en la transición hacia la implementación de la política agrícola común y la promoción del desarrollo rural.
- Programa de Ayuda Comunitaria a los Países de Europa Central y Oriental (PHARE), creado en 1989 para apoyar la reconstrucción y transición de las economías mediante programas similares al FEDER (apoyo a las PyMEs, reestructuración industrial y fomento del desarrollo regional y social).

cuatro áreas clave (aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; mejorar el acceso al empleo y la participación en el mercado de trabajo; reforzar la inclusión social combatiendo la discriminación y facilitando el acceso al mercado de trabajo a las personas desfavorecidas; y promover la asociación para la reforma en materia de empleo e inclusión). También se establece que el Fondo de Cohesión contribuirá a las intervenciones en el ámbito del medio ambiente y de las redes de transporte transeuropeas, aplicándose a los Estados miembros con un PBI inferior al 90% de la media comunitaria, es decir: los nuevos Estados miembros más Grecia y Portugal. España podrá recurrir al Fondo de Cohesión de manera transitoria. Cabe mencionar que el FC y el FEDER contribuirán conjuntamente a programas de inversión plurianuales gestionados en forma descentralizada, en vez de estar sujetos a la aprobación individual de cada proyecto por parte de la Comisión. Por último, en el reglamento que crea la AECT (Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza) se establece que su objetivo es facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional entre las autoridades regionales y locales mediante la aplicación de programas de cooperación territorial basados en un convenio acordado por las autoridades participantes (nacionales, regionales, locales, o públicas de otro tipo).

En 2005 el Consejo Europeo también había establecido que la nueva política de desarrollo rural se financiaría mediante el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el que ya no formará parte de los Fondos Estructurales aunque operará de manera coordinada con ellos en el apoyo a la diversificación económica de las zonas rurales. El Reglamento sobre el Fondo Europeo de la Pesca (FEP) aprobado por el Consejo en julio de 2006 también estableció las directrices estratégicas para este fondo en base a la estrategia de crecimiento y empleo de Lisboa. A partir del 1 de enero de 2007 este instrumento sustituyó al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), teniendo como objetivo garantizar la viabilidad del sector europeo de la pesca y la acuicultura. Los fondos aplicados a la agricultura y la pesca han dejado de formar parte de las políticas de cohesión de la UE y operarán sobre bases independientes de la misma. Las reformas implementadas tienen como objetivo fomentar acciones estructurales más específicas en relación con las orientaciones estratégicas de la UE, más concentradas en las regiones menos favorecidas y más descentralizadas y eficientes.

Cuadro 1
Instrumentos de la política regional europea (2007-2013)

PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	DESTINATARIOS DE LA SUBVENCION	PRIORIDADES	RECURSOS
	OBJETIVO DE CONVERGENCIA 78,5% (264.000 millones de euros) — 100 Regiones de 21 Estados de la UE-27 <i>Incluye un programa especial para regiones ultra periféricas</i>		
Programas regionales y nacionales FEDER FSE	Regiones con un PIB <i>per-capita</i> <75% de la media en la UE-27 (NUTS I)	<ul style="list-style-type: none"> •Innovación; •Medio ambiente/ Prevención de riesgos; •Accesibilidad; •Adaptación a cambios; •Infraestructura; •Recursos humanos; 	67,34% (€177,800m)
	Efecto estadístico: Regiones con un PIB <i>per-capita</i> <75% de la media en la UE-15 y >75% en la UE-27 (financiación transitoria y decreciente)		8,38% (€22,140m)
Fondo de Cohesión	Estados miembros con RNB <i>per-capita</i> <90% de la media de la UE-27	<ul style="list-style-type: none"> •Transporte (TEN); •Desarrollo sostenible; •Eficacia administrativa; •Medio ambiente; •Energía renovable. 	23,86% (€62,990m)
	OBJETIVO DE COMPETITIVIDAD REGIONAL Y EMPLEO 17,2% (57,900 millones de euros) — 168 Regiones de 19 Estados de la UE-27		
Programas regionales y nacionales FEDER FSE	Lista de regiones elaborada por Comisión (NUTS I o NUTS II)	<ul style="list-style-type: none"> •Innovación; •Iniciativa empresarial; •Medio ambiente/ Prevención de riesgos; •Accesibilidad; •Adaptación; •Estrategia de empleo. 	83,44% (€48,310m)
	Sistema de transición: Regiones cubiertas por el Objetivo 1 entre 2000-06 y no cubiertas por el Objetivo de Convergencia		16,56% (€9,580m)

Continúa en la siguiente página

PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	DESTINATARIOS DE LA SUBVENCIÓN	PRIORIDADES	RECURSOS
	OBJETIVO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA 3,94% (13,200 millones de euros) – 27 Estados de la UE-27		
Programas y redes Trans-fronterizas, transnacionales e interregionales (en base a Interreg) FEDER	Regiones fronteras y mayores regiones de cooperación transnacional (NUTS III)	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación; • Desarrollo urbano, rural y costero; • I+D; • Sociedad de la información; • Medio ambiente/ Prevención de riesgos; • Accesibilidad; • Gestión de recursos hídricos; • Cultura y educación. 	35,61% -Trans -fronterizo 12,12% - Instrumento Europeo Vecindad y Cooperación 47,73% -Transnacional 4,54%- Redes de Intercambio

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea

5. LA EXPERIENCIA EUROPEA EN EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS DE POLÍTICA Y ESTRUCTURALES

La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política muestra un proceso evolutivo que ha estado siempre atravesado por conflictos entre instancias nacionales y comunitarias, la búsqueda de respuestas a nuevos desafíos y un proceso de aprendizaje continuo, especialmente en el plano de la implementación. Los principales motores ideológicos de estas políticas fueron el enfoque liberal adoptado por el Tratado de Roma y el rol de la cohesión como valor compartido. Estas políticas también fueron impulsadas por las presiones y necesidades derivadas de un proceso de integración cada vez más profundo: en efecto, en diversos momentos del proceso de integración europeo las políticas de cohesión sirvieron para que frente a decisiones importantes los países más ricos de la región hicieran compensaciones estratégicas a los países y regiones más pobres.

La introducción y consolidación política y jurídica de disciplinas comunitarias para las ayudas estatales ha sido un tema especialmente marcado por conflictos entre instancias nacionales y comunitarias. Más allá de las diferencias de enfoque, estos conflictos también se expresaron en obstáculos para implementar los procedimientos de notificación *ex ante* de las ayudas y para el *enforcement* de las decisiones de reembolso de las ayudas consideradas ilegales por la Comisión *ex post*²³. Históricamente, este conflicto fue más agudo en sectores con capacidad excedente (como acero, construcción naval y fibras textiles sintéticas) y en actividades a las que los gobiernos atribuían relevancia económica estratégica en el marco de sus objetivos de desarrollo (como el sector automotriz) (Dancet and Rosenstock, 1996). No obstante, en las últimas décadas la política comunitaria de control de las ayudas estatales obtuvo logros importantes. Una manera de evaluar el éxito de dicha política es a través de la evolución de indicadores como la participación de las ayudas en el PIB, la intensidad de las ayudas en relación al valor de la inversión y el peso de las ayudas con objetivos horizontales *vis-a-vis* las ayudas sectoriales. Bajo esta perspectiva parece claro que la evolución general muestra una tendencia consistente con las preferencias de la Comisión. En efecto, las tasas de incentivo a proyectos de inversión tendieron a caer en los últimos quince años y se mantuvieron sistemáticamente por debajo de los niveles máximos fijados por la Comisión. Un resultado concreto fue la virtual imposibilidad de que los gobiernos nacionales otorguen incentivos a la inversión en grandes proyectos, excepto cuando éstos estaban

23 Al 30 de junio de 2006 había 80 decisiones de reembolso pendientes: Alemania, España, Francia e Italia respondían por 83% de los casos pendientes. El valor total de ayudas que debían ser devueltas sobre la base de decisiones adoptadas entre enero de 2000 y junio de 2006 fue de 9,3bn de euros.

localizados en regiones designadas por la Comisión como menos favorecidas o en desarrollo. Asimismo, desde que se implementaron disciplinas comunitarias los gastos gubernamentales en incentivos (*per capita*) se redujeron en la mayor parte de los países de la UE (Oman, 2000).

Pero estos desarrollos no pueden atribuirse exclusivamente a las disciplinas comunitarias: en efecto, otros factores domésticos como las restricciones fiscales o la preferencia por instrumentos horizontales también pudieron haber desempeñado un papel importante. Aún así, es posible argumentar sin ambigüedad que la política comunitaria sirvió para dar mayor racionalidad económica a las ayudas estatales que se conceden al sector privado, incluso induciendo a los gobiernos nacionales a la adopción de criterios económicos para el análisis y la evaluación de las ayudas. Visto desde la óptica de la eficiencia económica (uno de sus fundamentos más importantes), la política comunitaria parece haber pasado la prueba.

Evaluada desde la óptica de la cohesión económica y social (la lógica de la equidad, segunda racionalidad de esta política) los resultados pueden ser objeto de algunas críticas. En efecto, los países más avanzados siguen concentrando las ayudas a la I&D y a la innovación y, normalmente, asignan más recursos para ayudas regionales a sus territorios más pobres (Oman, 2000). No obstante, aún cuando se admitan las limitaciones de las políticas comunitarias y la resistencia de los gobiernos a cumplir estrictamente con las disciplinas colectivas, no hay duda que la situación –aún desde el punto de vista de la cohesión– habría sido mucho peor si la competencia entre regímenes regulatorios y políticas de ayuda nacionales hubiese evolucionado sin reglas ni supervisión comunitarias. Además, en los últimos años la Comisión restringió considerablemente el margen para la concesión de ayudas a grandes proyectos no localizados en áreas desfavorecidas. Por lo tanto, aún cuando sea difícil evaluar su contribución precisa, parece cierto que las políticas comunitarias hicieron algún aporte a los objetivos de mayor cohesión económica.

Las políticas comunitarias también muestran varios puntos débiles que reflejan los límites que enfrenta la Comisión para restringir los grados de libertad de los funcionarios nacionales. Este hecho remite a las condiciones políticas en las que se diseñan e implementan dichas disciplinas. Por una parte, los gobiernos subnacionales han adquirido una presencia mayor en la gestión de las ayudas del Estado, lo que dificulta el funcionamiento del sistema de notificación. Por la otra, la creciente presión de las disciplinas comunitarias sobre las políticas nacionales ha alentado intervenciones menos transparentes, especialmente en el área de las exenciones y diferimientos fiscales.

El último *Scoreboard* de las ayudas estatales publicado por la Comisión resalta las dificultades para cuantificar ciertas ayudas estatales de gran volumen que distorsionan la competencia y tienen un impacto significativo sobre el nivel total de ayuda. El mismo documento reconoce explícitamente que el volumen de la ayuda

sectorial e individual a empresas –consideradas más distorsionantes que las ayudas horizontales- es “artificialmente bajo” debido a la dificultad para cuantificar el “elemento de ayuda” concedido a las empresas en dificultades bajo la forma de préstamos o garantías. Como observan Dancet and Rosenstock (1998), los Estados miembros aprendieron a usar los sistemas de ayuda de modo más sofisticado, de forma tal de montar “paquetes de ayuda basados en diferentes sistemas de apoyo para atraer proyectos de inversión internacionalmente móviles o evitar la relocalización de inversiones existentes, estén en áreas asistidas o no”, especialmente en sectores considerados por alguna razón estratégicos²⁴. Un resultado previsible de esta tendencia ha sido que el monto de las ayudas estatales efectivamente concedidas por los gobiernos nacionales ha guardado poca relación con los montos notificados a la Comisión. Una auditoría interna realizada a pedido del gabinete del primer ministro de Francia estimó en 4% del PIB el valor total de las ayudas estatales concedidas a las empresas en el año 2005 (esto es, seis veces más que el valor notificado a la Comisión). En dicho informe se identificaron 730 tipos de ayudas nacionales y miles de dispositivos de ayudas subnacionales. Las ayudas para la “reducción del costo del trabajo” representarían 42% del total identificado, las exenciones fiscales 15% y las ayudas a la inversión 11% (Le Figaro, 2007).

La evidencia sobre los impactos de las políticas de cohesión en el proceso de convergencia ha sido materia de mucho debate. Según Sanguinetti y González (2006) la evidencia recogida hasta la segunda mitad de los años noventa no mostraba una reducción en las disparidades regionales medidas por el ingreso *per capita*. Por lo tanto, si el éxito de la ayuda de la UE a través de los fondos estructurales y de cohesión fuera medida por su contribución a la promoción de la convergencia, habría fallado en su cometido. No obstante, Sanguinetti y González (2006) también señalan evidencia de impactos positivos a nivel de países. Un caso significativo es el de Irlanda, donde el impacto combinado de la ayuda de la UE habría incrementado el PBN en 3-4%.²⁵

24 Para intentar evitar la emergencia de nuevas modalidades de guerra fiscal, el Consejo Europeo adoptó en diciembre de 1997 un Código de Conducta para la Imposición de Negocios (*Business Taxation*) a través del cual los Estados miembros acordaron no introducir medidas tributarias “perjudiciales” (*harmful*) y eliminar medidas vigentes que tuvieran esta característica. En 1998 la Comisión comenzó a ocuparse del tema de la aplicación de reglas sobre ayudas estatales a medidas relacionadas con la imposición directa a las empresas.

25 Según los mismos autores, cuando las estimaciones toman en consideración la distancia que separa a los países periféricos de los principales mercados de la UE, algunos trabajos encuentran que para el período 1971-1991 las transferencias tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento del producto *per capita* en España, Portugal e Irlanda. Otros trabajos subrayan que los programas de la UE ayudaron a los países beneficiarios a atraer industrias intensivas en I&D, en tanto que algunos sostienen que los fondos que más eficientemente influyeron sobre el proceso de convergencia fueron aquellos que financiaron infraestructura física y acumulación de capital humano mediante el reentrenamiento de los trabajadores y la investigación y desarrollo. Citados por Sanguinetti y González (2006).

Varios estudios –como los realizados por la Comisión Europea²⁶– sostienen que las acciones estructurales combinadas con la adopción de programas macroeconómicos nacionales para cumplir los criterios fijados por la Unión Económica y Monetaria estimularon la convergencia entre los países y una importante reducción en las disparidades entre las regiones. En efecto, los cuatro países con menor PBI *per capita* en 1986 (Portugal, España, Irlanda y Grecia) se han acercado a la media del bloque. De hecho, en el período 1986-2005 todos los países se aproximaron a la media del PBI *per capita* comunitario –excluyendo los diez países ingresados en 2004. Aunque aún no alcanzaron la media, en el caso de España y Portugal el aumento fue importante en comparación con la situación inicial. En el caso de Grecia el efecto se dio en menor medida. Como ya se señaló, el caso más contundente fue Irlanda, cuyo PBI por habitante pasó del 64% de la media comunitaria en 1983 a casi el 90% en 1995, al 118% en 2001 y a más del 135% en 2005.

Según De la Fuente (2003) las estimaciones para el caso de España sugieren que las políticas estructurales o de cohesión han funcionado, al menos si se las juzga por sus objetivos explícitos. El autor subraya que los Fondos Estructurales han contribuido en forma muy significativa al crecimiento de las regiones más pobres, mitigando las diferencias inter-territoriales dentro del país, y a la convergencia de la economía española hacia los niveles europeos de productividad y bienestar. Sin embargo, reconoce que la decisión de concentrar recursos en las regiones más atrasadas (donde su rentabilidad es a menudo menor), tiene un costo de oportunidad y podría no ser óptimo desde el punto de vista agregado. Sus resultados también sugieren que la previsible pérdida de una parte importante de las ayudas comunitarias a partir de 2006 tendrá efectos adversos potencialmente importantes, tanto sobre el crecimiento agregado de la economía española como sobre su cohesión interna.

Si bien muchos trabajos señalan resultados positivos a escala nacional, también se menciona la persistencia y en algunos casos el aumento de las diferencias en el nivel de vida entre ciertas regiones de la UE (European Commission; 2005a). En efecto, como sugieren Baruj et al. (2005), la heterogeneidad –debilidad de la convergencia real–, la desocupación y los problemas de competitividad continúan siendo importantes y reconocidos (Blanchard, 2004; Debonneuil y Fontagné, 2003; Sapir, 2003). Otro ejemplo de esta visión se encuentra en Reig (2000), quien si bien admite que desde 1986 las regiones de menor nivel de desarrollo de la UE han reducido la distancia con los niveles medios de PBI por habitante (lo mismo ha ocurrido con los cuatro países de menor nivel de renta de la UE-15: Irlanda, Grecia, España y Portugal), atribuye estos resultados a otros dos factores: primero, a que se analizan los extremos de la distribución y no su conjunto, y segundo, a correlaciones espurias que no toman debidamente en cuenta el contexto macroeco-

26 Por Ejemplo: “Profiles of Proyects in Europe. Success Stories. Regional Policy” (2007); “Tercer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social” (2000); “Al servicio de las regiones” (2004); y otros documentos disponibles en el sitio web Inforegio.

nómico favorable y otros factores (como la actividad innovadora, la accesibilidad regional y la aptitud de la fuerza de trabajo) que coadyuvan a una reducción de las desigualdades entre regiones. Según el mismo autor, el grado de convergencia real de las regiones de los distintos Estados miembros muestra claramente la notable influencia del grado de estabilidad macroeconómica de cada país, por lo que no cabe considerar a aquéllas como subsistemas aislados del ambiente general de desarrollo de sus respectivos países.

Según estudios de la Comisión, entre 2000 y 2006 los resultados del impacto económico del Objetivo N° 1 han sido positivos, ya que las financiaciones han acelerado sensiblemente el crecimiento económico de las regiones que reciben ayuda. Además, se les atribuye un “*efecto boomerang*” dado que una cuarta parte de los gastos realizados beneficia a otras zonas de la UE (European Commission; 2005b). A pesar de las divergencias en la evaluación, parecería haber acuerdo en que existieron ciertos impactos positivos puntuales en el caso de los países que en un principio se encontraban menos desarrollados. Tampoco parece haber disenso en que tales políticas tuvieron efectos políticos importantes en el desarrollo y fortalecimiento de los aspectos institucionales, de coordinación y de consolidación de los vínculos integradores.

Desde el punto de vista de la implementación, las políticas de cohesión de la UE han ido cambiando sus instrumentos y objetivos en respuesta a los distintos problemas emergentes, sobre todo como consecuencia de las sucesivas ampliaciones de la UE y de la progresiva profundización del proceso de integración. Un aspecto que destaca es la convergencia creciente entre los instrumentos y objetivos de las políticas de cohesión y los marcos más generales de política y estrategia económica identificados como prioritarios por la Comisión y el Consejo. Así, los instrumentos de la política de cohesión se transformaron también en herramientas para promover una agenda más amplia de política para la cual, en muchos casos, las instituciones comunitarias carecen de instrumentos o competencias.

6. ¿LECCIONES PARA EL MERCOSUR?

Las condiciones políticas que dieron origen a la introducción de mecanismos para disciplinar las asimetrías regulatorias en el Tratado constitutivo de la CE (especialmente en materia de ayudas estatales) y el marco institucional y jurídico que administra ese régimen hacen que la experiencia europea no sea pasible de transposición directa a otros contextos históricos, como el del MERCOSUR. Algo similar ocurre en relación con las políticas para tratar las asimetrías estructurales y promover la cohesión económica y social, las que también estuvieron fuertemente influidas por el contexto político, jurídico e institucional y por las propias características estructurales de los países participantes. Estas conclusiones, por lo tanto, revisan la experiencia europea no como un modelo “ideal” a ser replicado, sino como una fuente de inferencias más generales que puedan ser de relevancia para el tratamiento del tema en el MERCOSUR.

Desde un comienzo el tratamiento de las ayudas estatales en la UE estuvo profundamente anclado en una visión liberal del modelo de integración. Esto fue el resultado de ciertos consensos básicos en torno a los objetivos fundamentales (la construcción de un mercado común) y a los mecanismos más idóneos para alcanzarlos (el papel del mercado y de la política de defensa de la competencia). El régimen de control de las ayudas estatales también estuvo sólidamente asentado en instituciones y procedimientos supranacionales implementados por la Comisión y la Corte Europea de Justicia. Este doble anclaje fue un dato esencial para el diseño e implementación de esta política, la que ocurrió en un ambiente caracterizado por fricciones permanentes entre autoridades comunitarias y nacionales y por fuertes resistencias por parte de algunos de los actores más influyentes. En este sentido, el tratamiento de las ayudas estatales en la UE constituye un capítulo ejemplar en la historia de la imposición (negociada) de una visión comunitaria por sobre las políticas implementadas bajo la lógica de los intereses nacionales y subnacionales. “Blindado” política e institucionalmente contra la acción de las autoridades locales, el régimen de control de las ayudas estatales no sólo pudo sobrevivir a lo largo del tiempo, sino volverse cada vez más sofisticado y adaptarse a los cambios estructurales y conceptuales y al proceso de profundización y ampliación de la UE. La valorización de las políticas horizontales, la revisión de los lineamientos para las ayudas regionales y la elaboración del *State Aid Action Plan* son algunos ejemplos de este proceso evolutivo.

A diferencia de las políticas de control de las ayudas estatales, la política de cohesión debió esperar casi dos décadas para cobrar relevancia. Si bien el FSE y el FEOGA fueron establecidos por el Tratado de Roma, durante los años iniciales el primero contó con pocos recursos y el segundo limitó su accionar al sector sensible

de la agricultura (que recibió un tratamiento atípico en relación a otras actividades productivas). La experiencia de la UE también muestra que la implementación de generaciones sucesivas de políticas de cohesión ha estado asociada a la puesta en marcha de operaciones de profundización y/o ampliación del proceso de integración. Dicha política actuó como un mecanismo de compensación estratégica para los socios más pobres, en coincidencia con iniciativas como el establecimiento del mercado único, la unión económica y monetaria o, más recientemente, la ampliación a veintisiete miembros con fuertes disparidades. Un requisito fundamental para estas políticas fue la existencia de condiciones que hicieran posible la redistribución de recursos desde regiones y países más ricos hacia los más atrasados. La política de cohesión y los instrumentos financieros asociados a ella también se convirtieron en una herramienta a disposición de las instituciones comunitarias, particularmente de la Comisión, para “instalar” o “promover” orientaciones estratégicas de política en campos en los que éstas contaban con instrumentos o competencias limitados.

La experiencia europea muestra la relación que existe entre las condiciones políticas para la implementación de una agenda de tratamiento de las asimetrías y los requisitos político-institucionales para que sea efectiva. En lo que respecta al primer tema la experiencia comunitaria europea no deja margen de duda: la agenda de tratamiento de las asimetrías es altamente conflictiva y el disciplinamiento de las políticas nacionales de ayuda al sector privado tiene lugar, necesariamente, en un contexto de conflicto entre distintos niveles de autoridad (comunitario, nacional y subnacional). **No hay razones para que este conflicto no sea igualmente intenso en un proceso de integración entre países en desarrollo, más aún cuando algunos de ellos tienen una organización político-institucional de tipo federal. Además, dado el énfasis que las políticas nacionales tienden a poner en objetivo de atracción de inversiones externas, el riesgo de competencia de incentivos y la conflictividad de la agenda de administración de las asimetrías de política tenderá a ser probablemente mayor. Un razonamiento similar se aplica al tratamiento de las asimetrías estructurales: dado que se trata de países de ingresos medios y bajos, existen fuertes restricciones de recursos para dedicar a programas de redistribución y transferencia. En el caso particular del MERCOSUR, además, la economía más grande (Brasil) incluye las regiones de renta *per capita* más baja.**

En lo que se refiere al segundo aspecto, la experiencia europea muestra el papel clave de la Comisión en la gestación e implementación de políticas para el tratamiento de las asimetrías. En efecto, a lo largo del período estudiado la Comisión fue la “voz regional” que dialogó con las “vozes” e intereses nacionales. La probabilidad de que el MERCOSUR avance hacia esquemas institucionales de naturaleza supranacional como los prevalecientes en la UE es prácticamente nula en el corto y mediano plazo. **No obstante, una agenda efectiva de tratamiento de las asimetrías regulatorias requeriría la constitución de alguna “voz” regional**

que pudiera reflejar intereses y perspectivas distintas a los nacionales. Aún sin avanzar hacia formas de gestión supranacional, dicha “voz” regional podría cumplir un papel en la promoción de la transparencia y el análisis independiente del impacto distorsionante de las políticas nacionales. Las vicisitudes a las que ha estado sometida la Secretaría Técnica del MERCOSUR en los últimos años alientan el escepticismo sobre la posibilidad de que este escenario se materialice, y a la vez subraya el carácter primitivo de los desafíos que enfrenta el MERCOSUR.

En síntesis, el contexto institucional y político en el que se implementó el régimen europeo de tratamiento de las asimetrías estructurales y regulatorias guarda distancias importantes con el del MERCOSUR. Los requisitos políticos e institucionales para la adopción e implementación de políticas comunitarias que limiten la autonomía de las políticas nacionales o redistribuyan recursos presupuestarios son muy altos y no están presentes en el caso del MERCOSUR. **Por un lado, y pese al uso de la expresión “mercado común”, en el caso del MERCOSUR el consenso en torno a los objetivos del proceso de integración regional (o al marco más general de políticas estratégicas) es frágil y no parece haber influido decisivamente el contenido de las políticas nacionales o “comunitarias”. El MERCOSUR no solo carece de la institucionalidad supranacional que caracteriza el proceso europeo, sino que también hay una ausencia de objetivos comunes y procedimientos instrumentales bien definidos. Las propias instancias intergubernamentales de toma de decisiones funcionan con poca eficacia y sus decisiones con frecuencia no son implementadas por los Estados miembros.**

Esta brecha entre el nivel de exigencia política e institucional del régimen europeo de tratamiento de las asimetrías estructurales y de política y las características actuales del MERCOSUR no implica que cualquier esfuerzo de tratamiento del tema en el MERCOSUR no deba examinar con cuidado la experiencia europea. **El análisis de dicha experiencia permite concluir que el tratamiento de las asimetrías (especialmente de política) es un instrumento necesario para el progreso de la integración, especialmente si se trata de promover un proceso de integración más “profunda”.** En el caso del MERCOSUR, el potencial distorsionante de las asimetrías de política ha sido afectado no sólo por la disparidad de recursos económicos e institucionales de sus miembros (un dato estructural), sino que ha sido amplificado por la propia integración incompleta de los mercados. En efecto, la progresiva eliminación de las barreras al comercio y la adopción de un modelo de unión aduanera que mantiene los mercados nacionales fragmentados han magnificado el potencial distorsionante de las políticas nacionales (en particular de las ayudas estatales) sobre los flujos de comercio e inversión. Este efecto ha operado a través del reforzamiento del atractivo de las localizaciones que enfrentan menos incertidumbre sobre las condiciones de acceso a los mayores mercados, a expensas de las regiones periféricas. En el caso europeo, la competencia de las entidades nacionales y subnacionales por la atracción de inversiones estuvo en el origen de la regulación comunitaria de las políticas de ayuda a las empresas. Si bien

el MERCOSUR aún no alcanzó un nivel de integración de mercados equivalente al de la UE en la década del ochenta (cuando la implementación de disciplinas sobre las ayudas estatales comenzó a ser más efectiva), sí se registraron episodios de competencia de incentivos por parte de entidades nacionales y subnacionales.

Una preocupación cada vez más importante en Bruselas fue la consistencia entre las políticas de cohesión económica y social, especialmente las políticas de reducción de las asimetrías estructurales, y el régimen de ayudas del Estado. Esa preocupación se reflejó claramente en la discusión reciente sobre los vínculos entre la política regional, nacional y comunitaria en el último proceso de ampliación. **El tema de la consistencia en el tratamiento de ambos tipos de asimetrías resulta especialmente relevante en el caso del MERCOSUR. En efecto, en el MERCOSUR las asimetrías estructurales se han encarado básicamente a través de tratamientos de excepción y transitorios que limitan o postergan la integración plena de los mercados. Como ya se señaló, la persistencia de la fragmentación del mercado, combinada con un alto nivel de discrecionalidad en la aplicación de políticas nacionales, agravó el efecto de las asimetrías estructurales pre-existentes. Esta dinámica es especialmente preocupante porque no es dable esperar que la redistribución de recursos desempeñe un papel importante en el MERCOSUR: en efecto, dada la restricción de recursos que caracteriza a todos los países miembros, las fórmulas redistributivas tendrán necesariamente un alcance muy limitado. La magnitud del FOCEM es ilustrativa sobre las limitaciones de este enfoque.** En otras palabras, dado que el MERCOSUR es un proceso de integración entre países de ingresos medios y bajos con recursos muy limitados para implementar políticas de redistribución, la relevancia de un enfoque consistente de las políticas para tratar las asimetrías regulatorias y estructurales adquiere especial relevancia.

La experiencia europea de tratamiento de las asimetrías de política también deja lecciones más puntuales para el MERCOSUR. Una es la constatación de que la agenda misma de las asimetrías es cambiante y que su alcance y prioridades dependen de la etapa y los objetivos del proceso de integración. En un proceso de integración es inevitable la existencia de asimetrías en muchos campos de la política económica y social. No obstante, no todas ellas son igualmente importantes en relación a los objetivos que se plantean en cada etapa del proceso de integración: la tarea de identificar las más relevantes y cuyo tratamiento es esencial adquiere así una importancia práctica capital. Lo que deberá evaluarse es no sólo su contribución a los objetivos en una determinada etapa del proceso de integración, sino también a la generación de un juego de suma positiva entre los miembros.

Este esfuerzo de “focalización dinámica” de la agenda de las asimetrías de política es importante porque su tratamiento ineficaz contribuye a agravar las asimetrías estructurales preexistentes. En otras palabras, **la agenda de tratamiento de las asimetrías de política debería tomar en consideración las características**

estructurales del MERCOSUR y los objetivos de corto y mediano plazo del proceso de integración, a fin de centrarse en aquellas políticas con mayor capacidad para producir distorsiones en los flujos de comercio e inversión y para perpetuar la fragmentación de los mercados nacionales al interior del bloque. En Baruj et al. (2005) se identifican los principales instrumentos nacionales de política que conspiran contra los objetivos de la integración profunda, sugiriendo prioridades para el establecimiento de un marco regulatorio para administrar las asimetrías identificadas y reducir (o incluso eliminar) sus efectos económicos más indeseables.

La experiencia europea también muestra que existen diferentes formas de tratar las asimetrías de política. Estas van desde la competencia regulatoria hasta el establecimiento de políticas comunes, pasando por el reconocimiento mutuo, la convergencia progresiva y la coordinación. La elección del modelo de tratamiento de las asimetrías de política no es neutra respecto a los objetivos del proceso de integración y depende de sus características estructurales (grado de interdependencia entre los países, intensidad de las preferencias económicas y sociales comunes, etc.). **El enfoque adoptado en la práctica por el MERCOSUR se ubica en uno de los extremos: el de la competencia regulatoria. La alternativa a este enfoque no es el otro extremo (la adopción de políticas comunes).** En efecto, ni siquiera en la UE se ha ido tan lejos al punto de establecer algo así como una “política industrial común” o una política común de inversiones. Un enfoque de este tipo sólo se ha adoptado en relación a actividades muy sensibles, como la agricultura y la pesca, y en ambos casos por razones muy particulares. En efecto, después de años de esfuerzos infructuosos de armonización, en áreas clave como las normas y los estándares técnicos la UE adoptó un modelo de “reconocimiento mutuo administrado” (Nicolaidis, 1995). Del mismo modo, en otros campos (como el de las ayudas estatales) la UE adoptó un enfoque que combinó la transparencia con la evaluación y supervisión centralizadas.

Por lo que toca al tratamiento de las asimetrías estructurales a través del uso de mecanismos de transferencia, además de la brecha jurídico-institucional que existe entre el MERCOSUR y la UE, la economía política de ambos procesos muestra importantes diferencias. En efecto, el MERCOSUR es un agrupamiento de países de ingreso bajo o medio y no existe correlación entre las disparidades nacionales y regionales. Estos dos rasgos estructurales plantean limitaciones al desarrollo de mecanismos de transferencia de envergadura. En este marco, **los modestos recursos asignados al FOCEM cumplen más una función simbólica de “compensación política” a los socios menores que de estímulo a la armonización de las condiciones económicas subyacentes.** Este objetivo tampoco fue ajeno a la política de cohesión europea. Pero lo que sí distingue la experiencia comunitaria europea es que el uso de recursos para la redistribución estuvo normalmente orientado por la búsqueda de consistencia entre los objetivos de cohesión, las políticas nacionales de

ayuda y los objetivos estratégicos y marcos instrumentales del proceso de integración. **Este triple vínculo ha estado ausente en la operatoria práctica del FOCEM, que hasta ahora ha actuado en un contexto de vacío de lineamientos estratégicos y de total ausencia de disciplinas para las asimetrías regulatorias.**

Por último, la experiencia europea plantea una pregunta relativa al MERCOSUR para la cual este trabajo no tiene respuesta. En el origen del proceso de integración europeo el vínculo entre el proceso de integración y la distribución de sus costos y beneficios ha estado presente como problema clave de política pública. Así, el proyecto europeo identificó las acciones de los estados nacionales como fuentes potenciales de alteraciones “artificiales” en la distribución de costos y beneficios. En otras palabras, el problema distributivo apareció no sólo asociado a resultados de mercado (en parte atribuibles a la existencia de asimetrías estructurales), sino a la propia intervención estatal cuyo resultado podía ser el deterioro de las condiciones de cohesión económica y social en la región. Este reconocimiento ha estado encuadrado de manera rigurosa en una visión en la cual la competencia constituye un valor económico de primer orden. Sin este encuadramiento, operacionalizado y monitoreado por la acción de la Comisión, el tratamiento de las asimetrías regulatorias en áreas tan sensibles como la política industrial habría sido mucho menos exitoso. Un interrogante que se plantea en el caso del MERCOSUR es si la agenda de cohesión y equidad (en un momento en el que ésta parece haber ganado más visibilidad pública) podrá implementarse de forma sustentable fuera de un marco general de política orientado por una visión liberal (en el sentido clásico del término) como la que estuvo presente en el tratado fundacional del proyecto europeo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baruj, G., B. Kosacoff y F. Porta (2005). “Políticas Nacionales y la Profundización del MERCOSUR. El Impacto de las Políticas de Competitividad”, en BID (2005). Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, Río de Janeiro, 6-7 de Julio.
- Bierwagen, R.M. (2006). “Regional Aid”, en Rydelski, M.S. (ed.) *The EC State aid regime: distortive effects of State aid on competition and trade*, Londres: Cameron May.
- Blanchard, O. (2004). “The economic future of Europe”, NBER, Cambridge.
- Bouzas, Roberto (2005). “Profundización del MERCOSUR y el desafío de las disparidades. MERCOSUR: Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda”. Seminario Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades, BID/INTAL, Río de Janeiro, 6-7 de Julio.
- Buigues, P., A. Jacquemin, y A. Sapir (1995). “Introduction: complementarities and conflicts in EC microeconomic policies”, en Buigues, P., A. Jacquemin y A. Sapir (eds.) *European policies on competition, trade and industry: conflicts and complementarities*, Aldershot: Edward Elgar.
- Cecchini, P., M. Catinat y A. Jacquemin (1988). *The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot: Wildwood House Ltd.
- Cini, M. y L. Mc Gowan (1998). *Competition policy in the European Union*, Nueva York: St. Martin’s Press.
- Commission of the European Communities (2005). “State Aid Action Plan. Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009”, Consultation document, COM (2005) 107 final, 7/6.
- Commission of the European Communities (2006a). “Community Framework for State Aid for Research and Development and Innovation”, Staff Paper, Preliminary Draft, 8/11.
- Commission of the European Communities (2006b). “State Aid scoreboard”, autumn 2006 update, COM (2006) 761 final, 11/12.
- Comunidades Europeas (2004). “Al Servicio de las Regiones”, Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
- Dancet, G. y M. Rosenstock (1996). “State aid control by the European Commission: the case of the automobile sector”, en Stuyck, J., F. Abraham y C. Goemans

- (orgs.) *Subsidies and competition in the European Union*, Leuven: Leuven University Press.
- Debonneuil, M. y L. Fontagné (2003). “Compétitivité”, La Documentation Française, Paris.
- De la Fuente, A. (2003). “El impacto de los Fondos Estructurales: Convergencia real y cohesión interna”, Hacienda Pública Española, *Revista de Economía Pública*, 165(2): 129-148.
- European Commission (2005a). “La Reforma de la Política Regional 2000-2006”, Disposiciones e Instrumentos de la Política Regional, <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60013.htm>, última modificación 19 de julio de 2005.
- European Commission (2005b). “Segundo Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social”, Balance y Futuro de la Política Regional, <http://europa.eu/>, última modificación 24 de octubre de 2005.
- European Commission (2007). “Profiles of Projects in Europe. Success Stories”. Regional Policy-Info regio, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm, última modificación 2 de febrero de 2007.
- Foreman-Peck, J. (2006). “Industrial policy in Europe in the 20th century”, *EIB Papers*, 11(2): 36-64.
- Friederiszick, H.W., L-H. Röller y V. Verouden (2006) “EC State aid control: an economic perspective”, en Rydelski, M.S. (ed.) *The EC State aid regime: distortive effects of State aid on competition and trade*, Londres: Cameron May.
- Gual, J. (1995) “The three common policies: an economic analysis”, en Buigues, P., A. Jacquemin y A. Sapir (eds.) *European policies o competition, trade and industry: conflicts and complementarities*, Aldershot, Edward Elgar.
- Holmes, P. y A. Smith (1995) “Automobile industry”, en Buigues, P., A. Jacquemin y A. Sapir (eds.) *European policies o competition, trade and industry: conflicts and complementarities*, Aldershot: Edward Elgar.
- INTAL (2005) “Informe Mercosur No 10, Segundo semestre de 2004 - Segundo semestre de 2005”, Buenos Aires.
- Kleiner, T. (2006) “The State Aid reform”, en Rydelski, M.S. (ed.) *The EC State aid regime: distortive effects of State aid on competition and trade*, Londres: Cameron May.
- Lázaro Araujo, L. (1991) “La política Regional Comunitaria. Evolución y reforma del FEDER”. Ministerio de Economía y Hacienda. Documentos de Trabajo de la Dirección General de Planificación. SGFEDER-d-91006.
- Le Figaro (2007) “Les entreprises ont touché 65 milliards d’euros en 2005”, 24 janvier.

- Marmagioli, K. (2006) "State aid in the new member states", en Rydelski, M.S. (ed.) *The EC State aid regime: distortive effects of State aid on competition and trade*, Londres: Cameron May.
- Moncarz, P. y M. Vaillant (2006) "Mercosur's role on the regional patterns of imports of its country members", *The World Economy* (en prensa).
- Morata, F. (2000) "La Política Regional y de Cohesión", en Morata, F. (ed.) *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Motta Veiga, P. y R. Iglesias (2001) "Incentivos ao investimentos, à produção e às exportações: propostas para o estabelecimento de disciplinas no MERCOSUR", Relatório Final de Pesquisa feita para a Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC/Brasil, Funcex, maio.
- Nicolaïdis, K. (1995). "Products Standards for Internationally Integrated Goods Markets: Comments", en A.O. Sykes (ed.), *Products Standards for Internationally Integrated Goods Markets*, Washington DC: Brookings Institute.
- Oman, C. (2000) "Policy competition for foreign direct investment. A study of competition among Governments to attract FDI", *Development Center Studies*, OECD Development Centre.
- Reig, E. (2000) "Fondos Estructurales y Política Regional en la Unión Europea", CIRIEC. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 35, Valencia.
- Sanguinetti, P. y R. González (2006) "Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Son compatibles con el proceso de integración?", Secretaría del MERCOSUR, agosto.
- Sapir, André (2003) "An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver". Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President of the European Commission, Brussels, julio.
- Secretaría del MERCOSUR (2004) "Estudio sobre las Asimetrías y la Política de Convergencia Estructural en el Mercosur", Estudio No 004/04, Montevideo.
- Sica, D. (2004) "Mercosul e relações entre Argentina e Brasil. Mudança estrutural, investimento externo e intercâmbio comercial nas duas maiores economias do MERCOSUR", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Año XVIII.
- Välilä, T. (2006) "No policy is an island: on the interaction between industrial and other policies", *EIB Papers*, 11(2): 8-34.
- Venables, A. (2003) "Winners and losers from regional integration agreements", *The Economic Journal*, 113 (490): 747-761.

Wishlade, F. (2005). “Plus ça change, plus c’est la meme chose? Recent developments in EU competition policy and regional aid control”, European Policy research Paper number 58, European policy research centre, University of Strathclyde, November.



