

# La necessitat d'equitat

La política de cohesió econòmica i  
social

Àlex Ruiz Posino

PID\_00201387



*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. La necessitat d'una política de cohesió econòmica i social....</b>	<b>7</b>
<b>2. Els instruments de cohesió econòmica i social: els fons estructurals.....</b>	<b>10</b>
2.1. Objectius i instruments .....	10
2.2. És efectiva la política regional de la UE? .....	13
<b>3. Altres elements de la política social.....</b>	<b>17</b>
<b>Resum.....</b>	<b>19</b>
<b>Activitats.....</b>	<b>21</b>
<b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>	<b>21</b>
<b>Solucionari.....</b>	<b>23</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>24</b>



## Introducció

La posada en marxa del mercat únic europeu i de la Unió Econòmica i Monetària generen una sèrie de beneficis molt significatius pel conjunt de la Unió Europea. Tanmateix, aquest guany d'eficiència no es distribueix de manera equitativa entre tots els agents econòmics ni entre totes les regions dels estats membres. Cal, doncs, establir uns mecanismes que compensin parcialment les pèrdues d'equitat als dos nivells.

Aquests instruments constitueixen la política econòmica i social que actua fonamentalment mitjançant els anomenats fons estructurals en l'àmbit regional, que tracten d'establir unes situacions de desenvolupament que permetin a aquestes regions de competir en termes d'igualtat més gran en el gran mercat interior europeu, i la política social, que busca garantir uns mínims en el col·lectiu dels treballadors i dels ciutadans europeus.

Aquest mòdul, per tant, estudia dos grans blocs conceptuals. Les accions estructurals, que actuen a dos nivells –dotació de capital físic i de capital humà– i els elements no estructurals de la política social de la Unió Europea. També es tracta de la necessitat de la cohesió econòmica i social.

Els seus continguts es poden relacionar amb els continguts dels mòduls “El nucli del procés d'integració I. El mercat únic europeu” i “El nucli del procés d'integració I. La Unió Econòmica i Monetària”, referents al mercat únic i a la Unió Econòmica i Monetària, que, com s'ha comentat anteriorment, constitueixen el vessant d'eficiència de la Unió Europea. Així mateix, les polítiques a favor de l'empresa (mòdul “La competitivitat de l'economia europea. Factors de competitivitat i polítiques a favor de l'empresa”) i la principal política sectorial, la PAC (mòdul “Les polítiques agràries i de pesca comunes. El sistema agroindustrial a Europa”), completen els elements econòmics de la Unió que els instruments que estudiarem en aquest mòdul didàctic tracten de complementar i equilibrar.

## Objectius

Els principals objectius que s'han d'assolir amb l'estudi i el treball de les activitats d'aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Entendre els arguments que justifiquen l'existència d'una política de cohesió social i econòmica a la Unió Europea.
- 2.** Conèixer els objectius i funcionament dels fons estructurals, i també estudiar cadascun d'aquests instruments (FEDER, Fons Social Europeu, Fons de Cohesió i el Banc Europeu d'Inversions).
- 3.** Avaluar breument els efectes econòmics dels fons estructurals.
- 4.** Estudiar els elements no estructurals de la política social de la Unió i, en especial, els principals punts de la Carta Social Europea.

# 1. La necessitat d'una política de cohesió econòmica i social

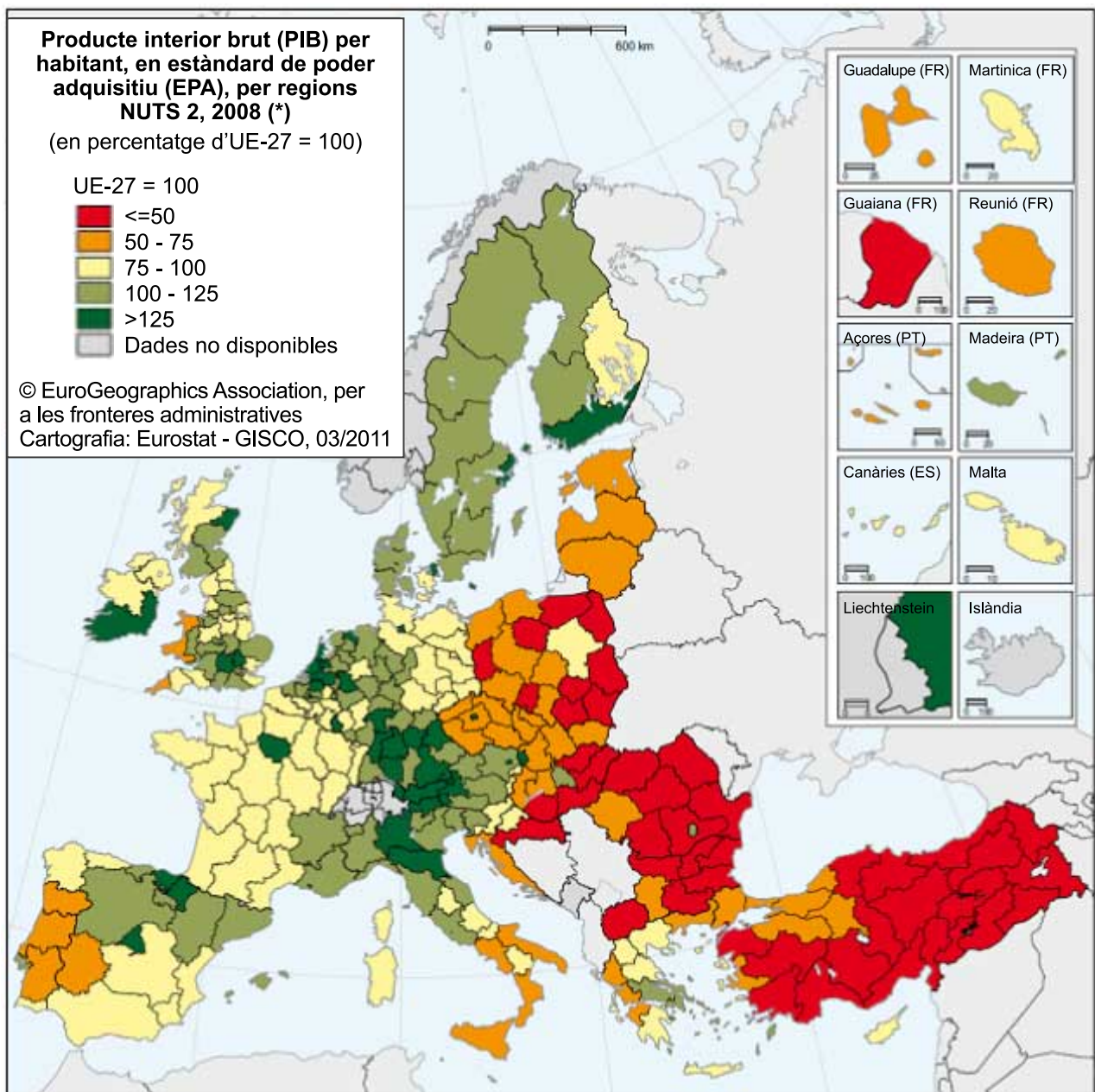
La creació d'un mercat únic europeu comporta un increment de competència i una redistribució dels factors de producció (capital, treball) que millora l'eficiència del conjunt de les regions integrades. Ara bé, aquest procés no afecta de la mateixa manera totes les regions econòmiques que formen el mercat únic, ja que l'evidència demostra que els desequilibris entre regions es tendeixen a incrementar quan es produeix la integració econòmica.

**Augment dels desequilibris**

Per què amb la integració augmenten els desequilibris regionals?

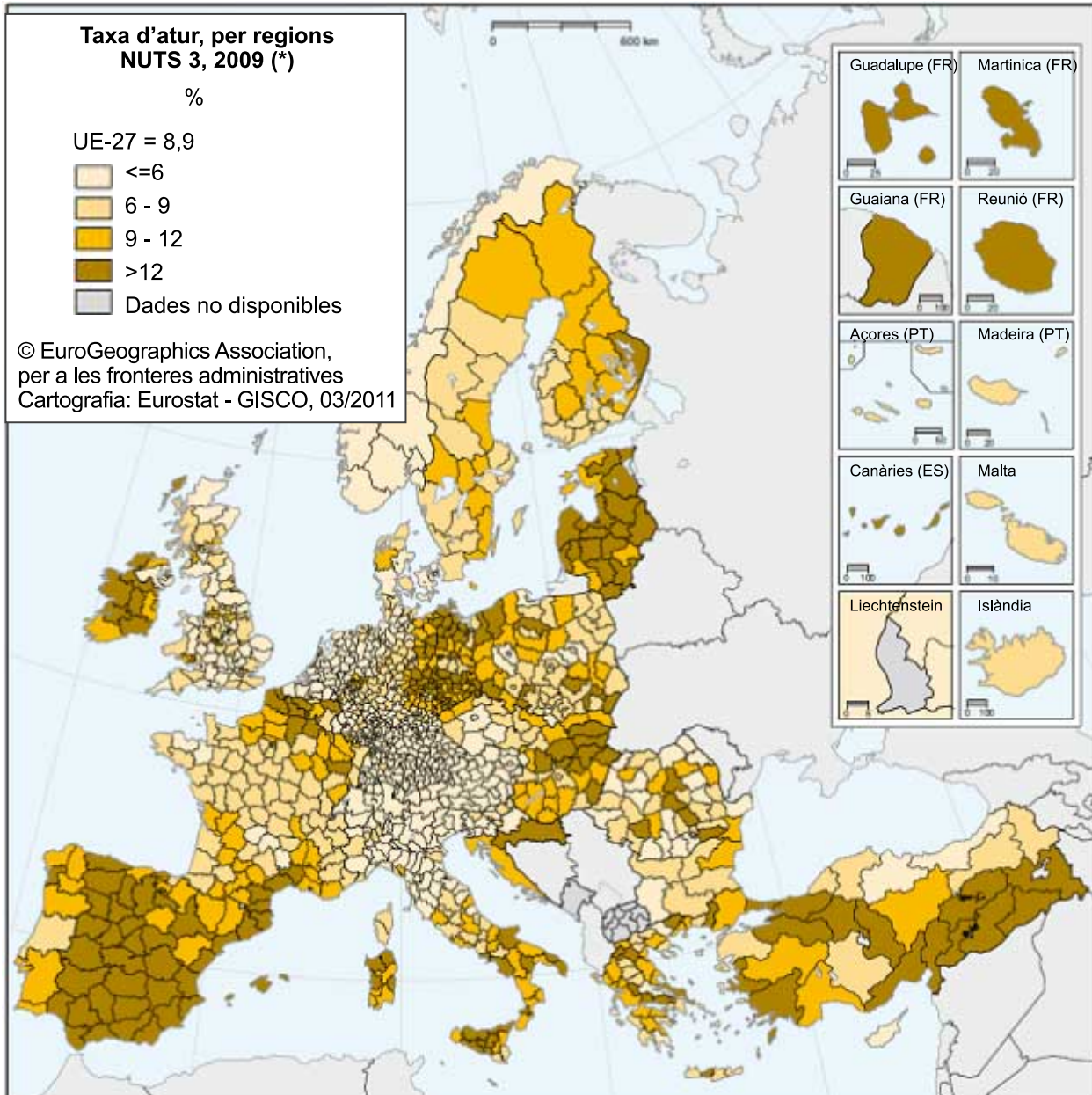
Perquè els costos i guanys de la integració no es reparteixen equitativament en el territori, sinó que l'activitat econòmica tendeix a polaritzar-se.

Disparitats regionals a la Unió Europea: les diferències en la prosperitat relativa



(\*) Turquia, 2006.  
Font: Eurostat.

## Disparitats regionals a la Unió Europea: les diferències laborals



Bèlgica, Bulgària, Malta, Portugal, Islàndia, Noruega, Suïssa, Croàcia i Turquia, per regions NUTS 2.  
Font: Eurostat.

Per tant, si hi ha regions amb diferents nivells de desenvolupament socioeconòmic a la Unió Europea, els guanys d'eficiència poden comportar pèrdues en la banda de l'**equitat**. Dos indicadors habitualment utilitzats per a mesurar les diferències entre regions són la renda per càpita i la taxa d'atur. En totes dues variables les diferències entre regions són molt considerables. Així, i només per a situar la qüestió, el PIB per càpita de les primeres deu regions de la Unió Europea triplica el PIB per càpita de les deu regions amb menys renda per habitant. Als Estats Units, en canvi, les diferències són la meitat de les registrades a la Unió Europea. Una situació similar s'esbossa amb les dades d'atur, on les regions presenten taxes d'atur que poden diferir en un interval d'entre deu i quinze punts.

#### Equitat en els mercats

Per què cal corregir el funcionament d'un mercat que ara és més eficient?

Per raons d'equitat. És a dir, evitar que l'ampliació del mercat conduïxi a l'exclusió o la discriminació d'alguns territoris o col·lectius socials.



Cal, doncs, instrumentar una sèrie de mesures que permetin de reduir les diferències socioeconòmiques entre regions compensant la dotació més baixa de factors (infraestructures, capital humà, etc.) de les zones menys ben dotades. Aquestes mesures componen l'anomenada *política de cohesió econòmica i social*, que tot sovint es presenta sota dues grans línies d'intervenció: la política regional i la política social. Tot i aquesta distinció, a la pràctica, els instruments de cohesió econòmica i social són únics i operen en ambdós camps.

**Vegeu també**

Vegeu l'apartat sobre l'evolució dels desequilibris regionals a la UE en els continguts complementaris.

## 2. Els instruments de cohesió econòmica i social: els fons estructurals

### 2.1. Objectius i instruments

La política de cohesió econòmica i social de la Unió Europea busca assolir millores en la dotació de capital físic (infraestructures) i humà (formació) de les regions menys pròsperes. Aquestes intervencions tenen, per tant, una finalitat estructural. Els instruments financers d'intervenció reben, en aquest sentit, el nom de *fons estructurals*. És possible de distingir entre els instruments pressupostaris, és a dir, aquells que financen en part a càrrec del pressupost comunitari i en part a càrrec dels pressupostos nacionals (per a la resta) determinades accions sense que hi hagi el requisit del reembors del capital invertit, i els instruments de préstec en els quals el capital es reemborsa. Per al període 2007-2013 es preveu destinar a la política de cohesió un total de 347.000 milions d'euros, un 0,4 del PIB de la UE.

Els primers són el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER, creat el 1975) i el Fons Social Europeu (FSE, creat el 1960). També es pot assimilar als fons estructurals, tot i que en sentit estricte no ho és, el Fons de Cohesió, que pel seu impacte estructural l'estudiarem juntament amb els anteriors. Així mateix, existeixen certs instruments financers amb finalitat estructural que actuen en l'àmbit de l'agricultura i el desenvolupament rural. El principal instrument de préstec és el Banc Europeu d'Inversions que, tot i que com s'ha comentat anteriorment és la institució financera de la Unió Europea, rep la consideració de fons estructural.

Objectius, Fons i Instruments estructurals 2007-2013

Objectius	Fons i instruments estructurals		
Convergència	FEDER	FSE	Fons de Cohesió
Competitivitat regional i feina	FEDER	FSE	
Cooperació territorial europea	FEDER		

Font: Comissió Europea.

El FEDER, l'FSE i el Fons de Cohesió busquen assolir tres objectius:

**Vegeu també**

Vegeu la nota sobre el volum dels fons estructurals a Catalunya en els continguts complementaris.

**Vegeu també**

A banda del que trobareu en aquest mòdul, consulteu el mòdul "De les Comunitats Europees a la Unió Europea. Història i funcionament institucional" per a saber més del BEI.

**Vegeu també**

El document "Política de cohesió de la UE 1988-2008" està disponible en els continguts complementaris.

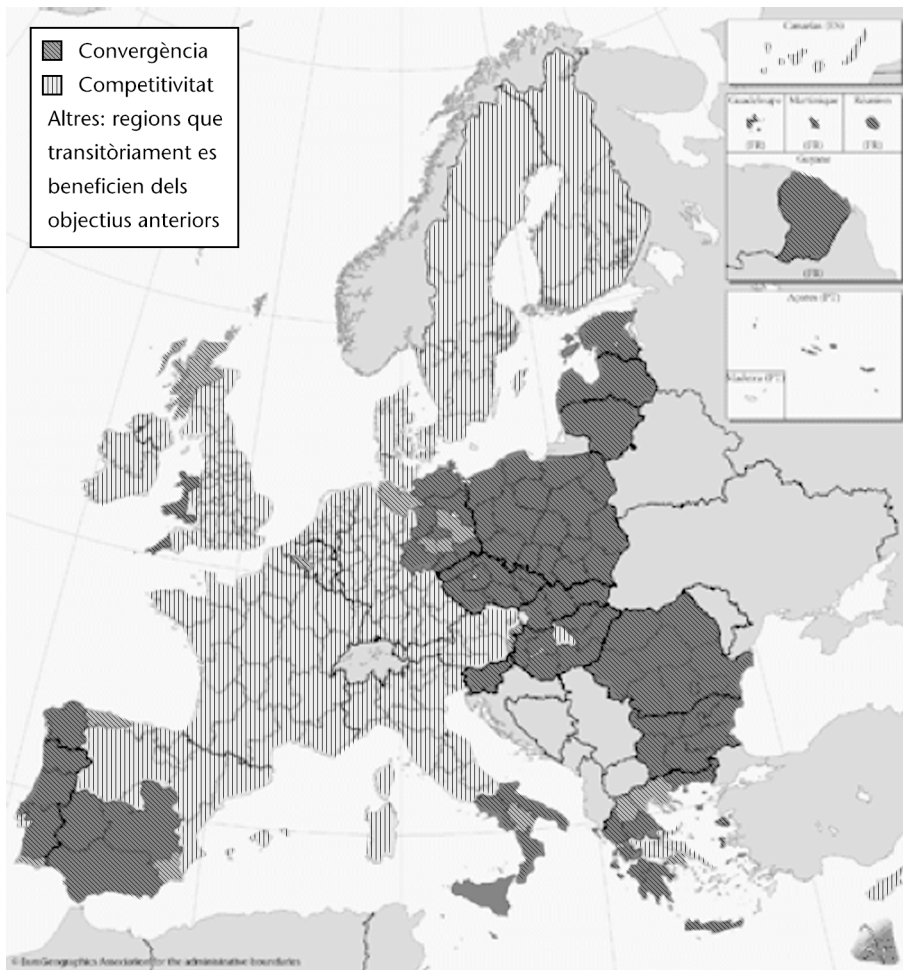
**Vegeu també**

Vegeu l'exemple d'actuació del FEDER i de l'FSE en els continguts complementaris.

**1) Convergència:** atès que les regions europees presenten notables diferències en termes de prosperitat relativa (usualment mesurada com a PIB per càpita), els fons estructurals intenten facilitar un major creixement de les regions menys pròsperes de manera que aquestes s'acostin al nivell de prosperitat de les "més riques". Aquest procés és el que es coneix com a convergència real. En aquest objectiu operen els tres fons (FEDER, FSE i Cohesió). Com a criteri general, es beneficien de l'objectiu Convergència les regions de la Unió Europea el PIB per càpita de les quals no superi el 75% de la mitjana comunitària. Cal tenir en compte que per beneficiar-se del Fons de Cohesió cal ser una regió situada en estats membres que se situïn un 90% per sota de la renda nacional bruta mitjana comunitària.

**2) Competitivitat regional i ocupació:** aquí l'objectiu perseguit és millorar la capacitat de les regions de ser competitives internacionalment, cosa que a la seva vegada s'hauria de vincular a la possibilitat d'atreure inversions estrangeres i conduir a crear ocupació. Per assolir aquest objectiu, operen el FEDER i l'FSE. El primer, fonamentalment mitjançant la promoció del canvi econòmic que, al seu torn, s'haurà de propiciar mitjançant la innovació, l'avenç en la societat de la informació, l'enfortiment de les capacitats emprenedores, la protecció del medi ambient i la millora de l'accessibilitat. Per la seva banda, l'FSE mitjançant el finançament de la inversió en capital humà (formació).

Les regions comunitàries que es beneficien dels objectius de Convergència i de Competitivitat regional i ocupació



Font: Comissió Europea.

**3) Cooperació territorial:** atès que les dinàmiques territorial sovint no responen als límits administratius, el FEDER busca també promoure la cooperació transfronterera, transnacional i interregional (és a dir, entre regions dins d'un país, entre regions entre països que a més a més estiguin a ambdues bandes de les fronteres i entre regions de dos països sense que existeixi continuïtat geogràfica).

A banda d'aquests instruments financers, el BEI, òrgan financer de la Unió Europea, concedeix préstecs, o els garanteix, en aquells projectes d'inversió presentats tant pel sector públic com el privat i que tinguin com a objectiu la cohesió econòmica i social a la Unió. Concretament, la majoria de les seves operacions se situen en quatre àmbits d'actuació:

- a) infraestructures de transports i comunicacions,
- b) medi ambient i desenvolupament sostenible,
- c) energia i

d) suport de les pimes.

## 2.2. És efectiva la política regional de la UE?

No es pot respondre de manera clara i sense ambigüitats a la qüestió fonamental sobre si és efectiva la política de cohesió de la UE. No solament els objectius de la política són diversos, sinó que a més a més, no és possible introduir l'escenari alternatiu que caldria, cosa que deriva de respondre a la qüestió de quina seria la situació en absència de la política. Així, per exemple, potser s'obtenen resultats modestos de la política, però seria la situació clarament pitjor sense ella? Tot i aquestes dificultats, és possible introduir alguns elements valoratius que permeten una avaluació parcial de la política.

D'entrada, la política de cohesió s'acostuma a "traduir" en termes econòmics com un instrument que cerca dos possibles objectius:

1) Reduir les diferències del nivell de renda per càpita entre regions. Aquest concepte es coneix a la literatura com a *convergència sigma*.

2) Accelerar el ritme de creixement del PIB per càpita de les regions menys pròsperes (és a dir, les que tenen un nivell de renda per càpita menor). El nom amb què s'acostuma a presentar aquest procés a la literatura acadèmica és *convergència beta*.

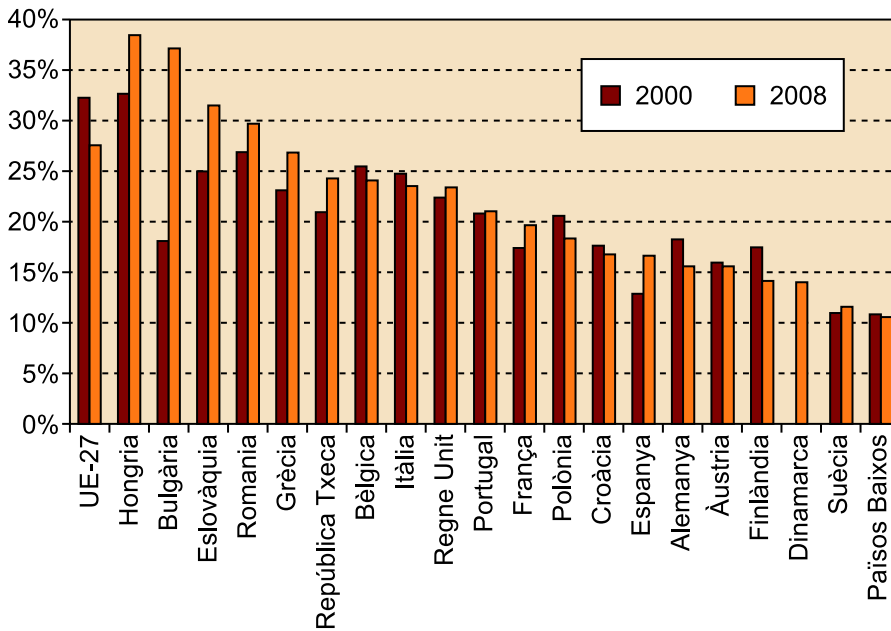
Cal entendre bé les diferències entre ambdós conceptes, ja que en aparença semblen similars però de fet es refereixen a dos aspectes diferents. La convergència sigma es refereix a la dispersió de rendes en una determinada zona. Per exemple, a la dispersió de rendes regionals a l'interior de l'estat. O a la dispersió de rendes nacionals a l'interior de la UE. La variable clau a la qual cal prestar atenció és el nivell de renda i com es compara amb altres nivells de renda. En canvi, la convergència beta es refereix al procés pel qual les regions (o països) pobres tendeixen a créixer més que les regions (o països) pròspers. Aquí la variable fonamental no és el nivell de renda, sinó el creixement de la renda.

A banda, cal tenir en compte que les dues mesures de convergència estan relacionades: perquè es produeixi la reducció de les disparitats en nivells de renda entre les regions (convergència sigma), cal que la renda de les regions menys avançades creixi més (convergència beta).

Així, doncs, la política de cohesió de la UE ha servit per a accelerar les convergències sigma i beta al si de la UE?

Pel que fa a la dispersió sigma, Eurostat calcula anualment una mesura: la dispersió de renda per càpita al si dels estats. En el gràfic adjunt es presenta aquest indicador per a dos moments temporals diferents, 2000 i 2008. Quines conseqüències se'n poden extreure?

Dispersió del PIB regional per habitant (en EPA, NUTS nivell 2, 2000 i 2008\*)



(\*) Regional no és aplicable a Estònia, Irlanda, Xipre, Letònia, Lituània, Luxemburg, Malta i Eslovènia; Croàcia, 2001 i 2008.  
Font: Eurostat.

a) Si prenem la UE en conjunt, verifiquem que la dispersió de rendes s'ha reduït en uns 10 punts percentuals durant el període 2000-2008. Això apuntaria al fet que al si de la UE s'està produint la convergència sigma. Tot i que associar aquest fet exclusivament a la política de cohesió podria ser erroni, alguns estudis apunten al fet que els fons estructurals i els altres instruments de la política de cohesió han contribuït apreciablement a aquesta reducció.

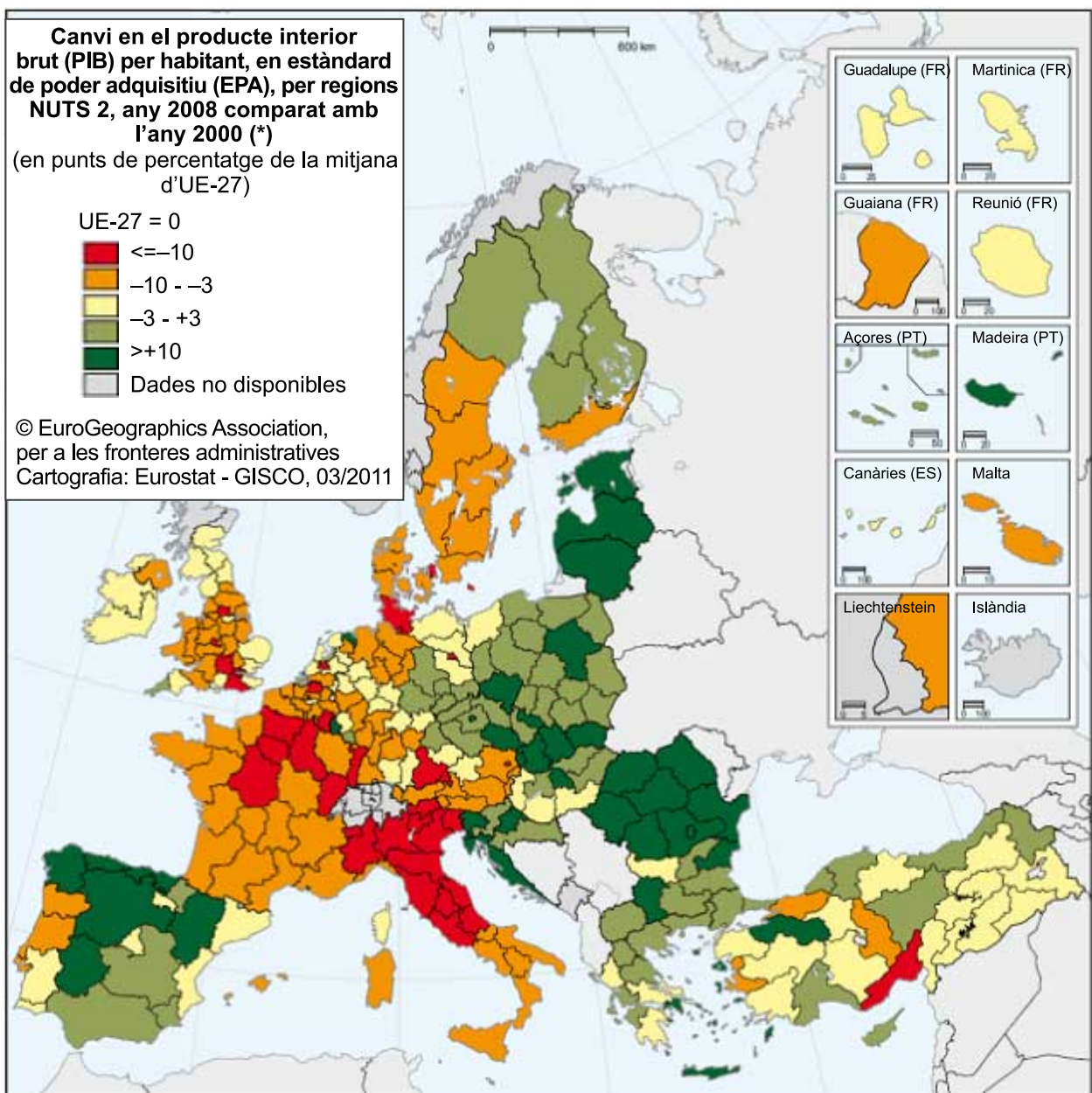
b) Tanmateix, menys satisfactòria és la visió que s'obté quan s'analitzen els països individualment. Darrere de la caiguda de la dispersió de rendes, és a dir, de l'augment de la convergència sigma, trobem dues tendències contraposades. En termes generals, els països de l'ampliació han patit, de fet, retrocessos en matèria de convergència sigma. Així, per exemple, la dispersió del nivell de renda ha augmentat en poc menys de 20 punts a Bulgària, en 10 punts a Hongria i en uns 3 punts a la República Txeca.

c) Al contrari, en els països de l'antiga UE-15 la tendència ha estat millorar la convergència sigma. Cal parar esment que una excepció a aquesta regla general és, precisament, Espanya, que ha vist com les diferències entre regions s'ampliaven.

Com es pot explicar aquesta evolució, una mica paradoxal, ja que els països de l'Europa central i oriental són beneficiaris prioritars de la política de cohesió? El fort creixement econòmic que aquests països han experimentat durant la primera dècada de l'any 2000 ha derivat en el procés de modernització econòmica i transició a una plena economia de mercat, cosa que ha conduït les regions més dinàmiques del país a capitalitzar majoritàriament el creixement econòmic. Així, malgrat que tot el país ha experimentat un notable increment del nivell de renda, el procés ha estat més intens en les regions més competiti-

ves. Un fenomen similar es pot haver produït a Espanya, on el fort creixement previ a la crisi de 2008 es va concentrar principalment en zones com ara el litoral mediterrani, Madrid i l'eix Aragó - Navarra - País Basc.

Ara revisarem l'evidència disponible de la convergència beta. En principi, si és produeix, caldria observar que les regions receptores dels fons que procedeixen de la política de cohesió creixen més en termes de PIB per càpita que les regions que no es beneficien de la mencionada política. Les dades del gràfic adjunt mostren que aquesta convergència beta s'ha donat al si de la UE. A simple vista, es pot apreciar que les regions "en verd" (les que han crescut més) tendeixen a coincidir amb les que han estat objecte d'algun dels instruments de la política de cohesió.



(\*) Dinamarca, estimació d'Eurostat; Turquia, 2006 comparat amb 2000; Croàcia, 2008 comparat amb 2001.  
Font: Eurostat.

Tanmateix, i en relació amb la convergència beta, cal introduir algunes precisions conceptuals addicionals. Tal com s'ha presentat la definició anteriorment, el procés de convergència de les economies menys pròsperes s'hauria de donar fins i tot en absència de la política regional. Tot i que hi pot haver excepcions (hi ha economies que pateixen problemes específics o polítiques totalment inadequades que eviten aquest procés), es tractaria d'un resultat derivat gairebé exclusivament del baix nivell de partida. De nou, com succeïa amb la convergència sigma, destriar l'efecte de la política de cohesió d'altres desenvolupaments econòmics no és senzill. En termes generals, la majoria d'estudis tendeixen a concloure que la política de cohesió té un paper moderat, però significatiu, en l'acceleració de les taxes de creixement de renda per càpita de les regions menys pròsperes de la UE.



### 3. Altres elements de la política social

A banda de les accions estructurals en l'àmbit social, la Unió Europea s'ha dotat d'una política social que progressivament ha guanyat importància, fins que s'ha convertit en un dels eixos fonamentals del Tractat d'Amsterdam, especialment pel que fa a la lluita contra l'atur.

El principal instrument de la política social, a banda de l'FSE comentat anteriorment, és la **Carta Social Europea (CSE)**. La CSE es va concebre durant el procés que va dur a la creació del mercat interior. Es va considerar que, potencialment, aquest tindria un efecte important sobre l'equitat social i que calia garantir una dimensió social del mercat interior i, especialment, els drets socials fonamentals dels treballadors.

Així, el 1989 la totalitat dels estats membres van signar la CSE amb l'excepció del Regne Unit. La CSE, que es va incorporar al Tractat de Maastricht en forma de protocol (protocol social), es concreta en **dotze drets fonamentals dels treballadors europeus**:

- 1) Dret a treballar en el país de la Unió Europea que triï el treballador.
- 2) Llibertat per a escollir una ocupació i dret a una remuneració justa.
- 3) Dret a millorar les condicions de vida i de treball.
- 4) Dret a la protecció social respectant els sistemes propis de cada país.
- 5) Dret a la llibertat d'associació i negociació col·lectiva.
- 6) Dret a la formació professional.
- 7) Igualtat de tracte entre homes i dones.
- 8) Dret a la informació, consulta i participació dels treballadors.
- 9) Protecció de la salut i de la seguretat en el lloc de treball.
- 10) Protecció dels nens i dels adolescents.
- 11) Un nivell de vida digne per a la gent gran.

12) Millora de la integració social i professional de les persones amb minusvalideses.

## Resum

Aquest mòdul està estructurat en tres blocs conceptuals diferents. D'entrada, és important d'identificar que el mercat interior europeu (i, generalment, les polítiques amb contingut econòmic que es produeixen en el marc del procés d'integració) pot incrementar els desequilibris que hi ha entre les regions europees i que, per tant, per millorar les seves possibilitats competitives i l'equitat de la Unió s'han instrumentat les mesures que componen la política de cohesió econòmica i social.

En segon lloc, s'han de retenir els objectius generals dels fons estructurals (millorar la dotació de capital físic i la finalitat i característiques essencials dels quatre instruments amb finalitat estructural explicats anteriorment (FEDER, Fons Social Europeu, Fons de Cohesió i el Banc Europeu d'Inversions).

Aquesta part conceptual es complementa amb l'anàlisi dels efectes econòmics dels fons estructurals que, a grans trets, es poden sintetitzar en l'increment de la demanda (per mitjà d'activitat i ocupació més gran) i en la millora de l'oferta (efecte a llarg termini que genera la convergència regional). Significativament, quan l'anàlisi es fa a escala nacional s'evidencia un procés de convergència real que no es produeix a escala regional, ja que són les regions més pròsperes de cada país aquelles que millor aprofiten els efectes positius de la integració.

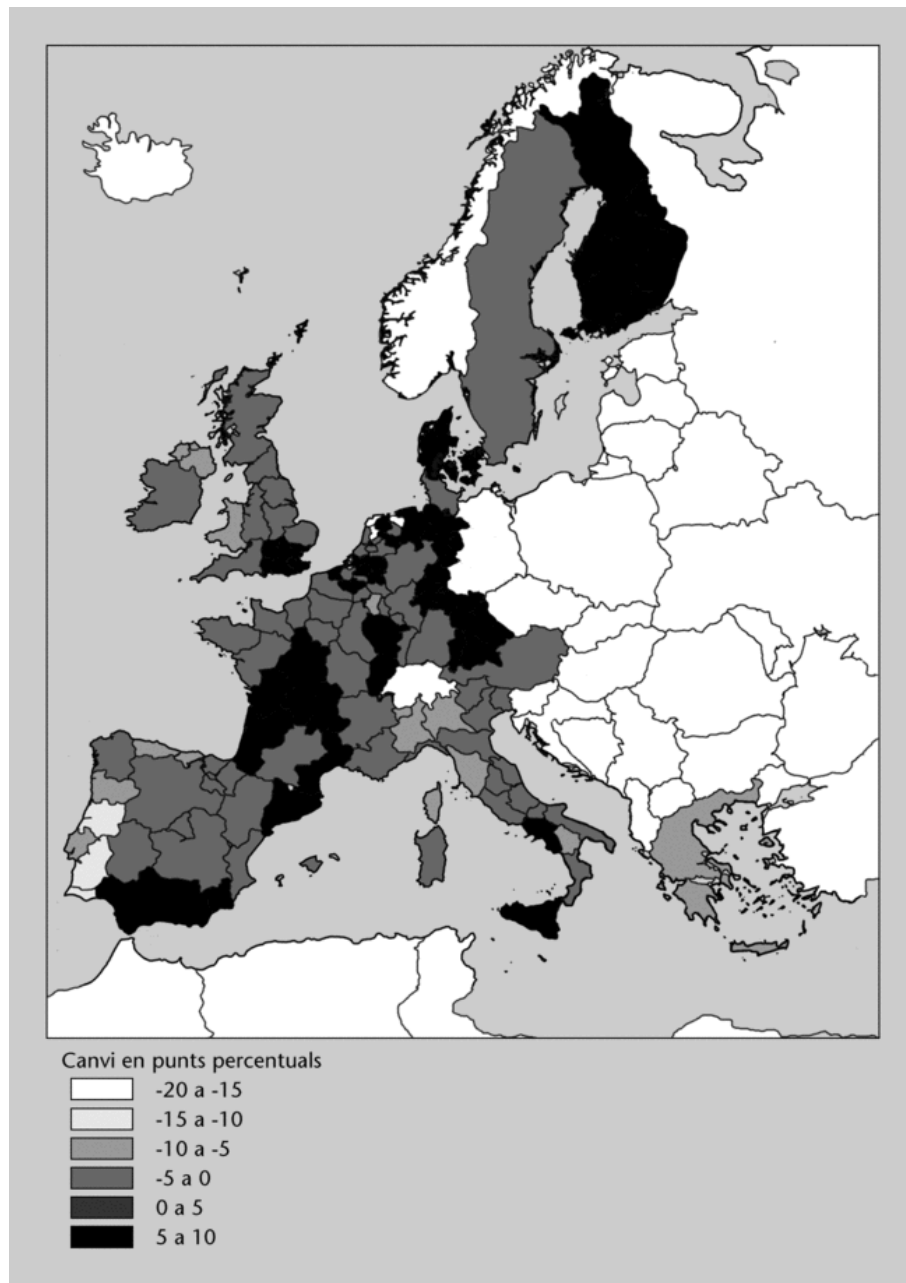
Finalment, atès el guany d'importància que ha experimentat la política social, més enllà dels fons estructurals que actuen en aquest àmbit, i que s'ha concretat en la importància que es dona a l'ocupació en el Tractat d'Amsterdam, cal conèixer els principals elements que la componen, la Carta Social Europea, un instrument que detalla els dotze drets fonamentals que qualsevol treballador de la Unió Europea hauria de tenir garantits. Un altre cop es tracta de reequilibrar les possibles distorsions que la cerca de l'eficiència econòmica comporta sobre l'equitat, en aquest cas des del punt de vista d'agent econòmic.



## Activitats

1. Comenteu, a partir del mapa següent, si creieu que l'argument que la política regional es justifica com a resposta als canvis en la dotació dels factors (capital, treball, etc.) de les regions, i del consegüent canvi en l'especialització productiva que es genera, derivats de l'assoliment del mercat interior europeu, es veu reforçat.

Canvis en l'índex d'especialització entre 1980 i 1995



Font: M. Hallet (2000). "Regional Specialisation and Concentration in the EU". Economic Papers (núm. 141, març). Brussel·les.

2. Defenseu la posició britànica d'excloure's de la CSE i del protocol social del Tractat de Maastricht. Utilitzeu, principalment, arguments de tipus econòmic, però també ideològics.

## Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. Del mapa de distribució regional del PIB per càpita es pot deduir que...

a) les zones menys pròsperes estan distribuïdes de manera sistemàtica: els països del sud (Portugal, Estat espanyol, Itàlia i Grècia) tenen totes les seves regions per sota del 75% de la renda per càpita mitjana de la UE.

b) hi ha una dispersió bastant àmplia de les regions amb PIB per càpita alt, mitjà i baix, tot i que és possible d'identificar una concentració de regions amb PIB per sobre de la mitjana al centre d'Europa i una concentració del PIB per sota de la mitjana al sud d'Europa i als estats membres de l'Europa de l'Est.

c) hi ha una distribució totalment aleatòria de les regions riques i pobres, amb independència del país membre.

d) les zones menys pròsperes estan distribuïdes de manera sistemàtica: els països del sud (Portugal, Estat espanyol, Itàlia i Grècia) més Irlanda tenen totes les seves regions per sota del 75% de la renda per càpita mitjana de la UE.

2. Els fons que tracten de garantir la competitivitat regional i l'ocupació son:

a) El FEDER i l'FSE.

b) El FEDER i el BEL.

c) El FEDER únicament.

d) El Fons de Cohesió i l'FSE.

3. Pel que fa als efectes econòmics dels fons estructurals, digueu quina afirmació considereu correcta:

a) Els efectes de demanda i d'oferta queden compensats de manera que no existeix acceleració del ritme de creixement.

b) Existeix un efecte positiu sobre el creixement, però només a curt termini.

c) Els fons estructurals faciliten que s'accelerïn les taxes de creixement dels països receptors.

d) Els efectes de demanda són positius mentre que els d'oferta són negatius si bé inferiors als de demanda.

4. La Carta Social Europea es va incorporar com a protocol en el...

a) Tractat de Maastricht.

b) Tractat d'Amsterdam.

c) Tractat de Roma.

d) Tractat de Brussel·les.

#### Qüestions breus

1. Quina és la finalitat del Fons de Cohesió?

## **Solucionari**

### **De selecció**

1. b; 2. a; 3. c; 4. a.

### **Qüestions breus**

1. El Fons de Cohesió vol evitar que l'esforç de reducció del dèficit que la UEM requereix no acabi limitant l'esforç inversor en matèria de medi ambient i xarxes transeuropees dels estats menys pròspers de la Unió Europea (Portugal, Estat espanyol, Grècia i Irlanda).

## **Bibliografia**

### **Bibliografia bàsica**

**Galduf, J.M.** i altres (2008). *Economía de la Unión Europea* (6a. ed.). Civitas Ediciones.