

# Las regiones frente a la integración europea: realidad y coherencia de las políticas

Alfredo IGLESIAS SUÁREZ  
José María CANTOS CANTOS  
Agustín GARCÍA RICO

Departamento Economía y Empresa. Universidad de Castilla-La Mancha.

**RESUMEN:** El binomio crisis económica y construcción de la UEM parecen poner *puertas al campo* de las acciones de la política regional para la corrección de los desequilibrios económicos. Si ya de por sí, la eficacia de la política regional comunitaria parece haberse resentido en los últimos años, ahora los criterios de convergencia nominal de las economías europeas pondrán en serio aprieto el logro de los objetivos marcados por aquélla.

## I. INTRODUCCIÓN

**H**ablar de la dicotomía centro/periferia en política regional viene a ser coincidente, en la mayoría de los casos, con el planteamiento desarrollo/subdesarrollo, en tanto que el índice de perifricidad de los territorios refleja costes adicionales para el *interland* o, lo que es lo mismo, desventajas debidas al mero hecho de la ubicación geográfica sobre el centro que, no se olvide, siempre resulta ser el promotor de las iniciativas en el ámbito de cualquier forma organizada de asociación (1).

Asimilemos, entonces, las expresiones centro/periferia con desarrollo/subdesarrollo y también con las de norte/sur, que es a lo que nos conduce una mera observación de la distribución geográfica que presentan las unidades administrativas de segundo nivel en la Comunidad Europea (CE), al finalizar la década de los 80, donde se puede apreciar como las regiones con un PIB por habitante inferior al 75% –Cuadro 1– de la media comunitaria se encuentran en Portugal, Grecia e Irlanda (con un 100% de su territorio), España (con el 69% de su territorio)

Recibido: 21-01-94. Revisado: 29-4-95.

(1) En realidad, la asimilación de los conceptos apuntada no pretende sino eliminar el sesgo inherente a la pretensión de considerar el factor geográfico como principal determinante de los desequilibrios regionales. En este sentido, la perifricidad sólo

constituye un factor contributivo más a explicar el comportamiento del PIB regional per cápita entre los territorios, junto con la inversión pública, la estructura sectorial de la economía y las ventajas que puedan derivarse de la aglomeración, entre otros.

e Italia (con un 28% de su extensión). De igual forma, la consideración de las tasas de paro de 1993 nos ofrece una perspectiva que corrobora, salvo para el caso de las regiones griegas, la intuición previamente formulada -Cuadro 2-.

## 2. PERSPECTIVA RECIENTE DEL DESARROLLO REGIONAL

Una vez efectuadas estas acotaciones terminológicas, cabe plantearse cual ha sido la evolución de las disparidades regionales desde que la firma del Acta Única, por la que se pone en marcha una política regional europea decidida, ha incrementado considerablemente las dotaciones de fondos a tales fines. Es cierto que la propia naturaleza de la política regional, a juzgar por los objetivos perseguidos e instrumentos de los que hace uso, demanda observar los resultados a largo plazo, y 1986 parece un punto de referencia demasiado cercano. Por otro lado, los buenos resultados que puedan apreciarse durante este periodo, medidos por el crecimiento del PIB por habitante, pueden ser fruto exclusivamente de lo que podríamos denominar un crecimiento «subsidiado». Como nos muestra el Cuadro 3, no parece que la década de los ochenta haya contemplado una reducción de las disparidades regionales en la

CE, a juzgar por las persistentes diferencias entre el PIB por habitante entre ellas.

Bajo este punto de vista, a corto plazo el impacto de la política regional en términos de crecimiento ha sido escaso, a pesar de que los fondos utilizados han pasado desde los 2.539,9 millones de ECUs en 1986, hasta los 4.113,7 en 1989, o los 4.877,2 en 1990, con participaciones en el presupuesto comunitario del 7,4%, 10,0% y 11,5%, respectivamente.

A la luz de lo apuntado, se hace necesario encontrar argumentos más eficaces para buscar un reequilibrio entre las regiones. Argumentos que deben constituir una guía para la política regional, ante la evidencia de su reducido impacto a la hora de acercar las tasas de crecimiento *per cápita*. Los acontecimientos vividos en los últimos tiempos como consecuencia de las medidas liberalizadoras adoptadas en torno a la creación del Mercado Único en Maastricht y Edimburgo, parecen encontrarse más alejados del modelo de comportamiento ortodoxo en que se fundamenta la construcción de este mercado, desarrollado sobre el supuesto de que son las barreras a la libre circulación de factores las que impiden un desarrollo económico más acelerado redistribuyendo tales efectos en todo el territorio, que de esquemas diferentes basados en la existencia de una oferta de factores geográficamente determinada, junto

**CUADRO I. Porcentaje de la superficie de cada país en función de la renta por habitante en 1989 (EUR-12=100)**

Estados	<75	75-99	100-125	>125
Alemania	—	43,07	42,18	14,75
Bélgica	—	61,33	38,67	—
Dinamarca	—	—	100,00	—
Francia	—	63,49	34,30	2,21
Grecia	100,00	—	—	—
Holanda	—	65,28	27,94	6,78
Irlanda	100,00	—	—	—
Italia	27,79	15,86	40,01	16,34
Luxemburgo	—	—	—	100,00
Portugal	100,00	—	—	—
Reino Unido	—	63,50	35,85	0,65
España	69,01	30,00	0,99	—
EUR-12	32,31	37,80	25,34	4,65

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

con las también específicas condiciones que presenta la estructura económica y social de las regiones.

Es palpable que los supuestos inherentes al modelo clásico, como pueda ser el de la libre movilidad de factores, no se dan ni siquiera dentro de los Estados miembros observándose, al contrario y con gran frecuencia, situaciones de segmentación de mercados con producciones diferenciadas, oligopolios y un cierto atractivo locacional por las ventajas que se derivan de la aglomeración en determinadas áreas, descartando como factor de localización las diferencias en costes, salvo que éstas alcancen cotas muy importantes. En este contexto, la construcción del Mercado Único presenta unos sesgos que, cuanto menos, impiden que las regiones con menor desarrollo económico puedan beneficiarse de este proceso, bien mediante la apropiación parcial del crecimiento económico de la Comunidad, bien a través del saldo favorable a sus intereses de la movilidad intracomunitaria de factores. Argumentos que reafirman este punto de vista son algunas evidencias del periodo de recesión que acabamos de abandonar, donde se observó el carácter acumulativo de los cierres de fábricas, y la salida de capitales en las regiones más atrasadas.

Ante tal situación, ¿qué pueden aportar los modelos de comportamiento tradicionales acerca de los márgenes de desigualdad entre las regiones?, o dicho de otro modo, ¿es necesario replantear la estrategia de consecución del Mercado Único? Ante la respuesta a esta última pregunta es necesario especificar si todavía se está a tiempo de replantear la estrategia global o, por el contrario, sólo pueden introducirse medidas correctoras. A juzgar por las conclusiones de las *cumbres* de Maastricht, Edimburgo y Copenhague, todo apunta a un reconocimiento de las imperfecciones que han acompañado al proceso de integración, y a que la duplicación prometida de los fondos estructurales (condicionada a la existencia de suficiente excedente económico), unido a la creación de un fondo de cohesión como paliativos, deben ser interpretados como medidas correctoras (2).

La ortodoxia en que se ha instalado la creación del espacio común europeo ha sido subsidiaria de las ideas que tradujeron a un lenguaje más práctico documentos oficiales como el denominado *Informe Ceccini*, sobre las ventajas de la eliminación de barreras interiores, y de otros informes y trabajos

(2) Véanse notas (4) y (8).

**CUADRO 2. Disparidades en las tasas de paro regionales en la Comunidad Europea (1993)**

Estados	Máximo	Mínimo	Media	Media 91-92-93 EUR 12=100
Alemania	14,1	3,1	7,0	61,6
Bélgica	14,6	5,3	8,8	82,8
Dinamarca	11,3	9,8	10,6	102,4
Francia	13,7	6,4	10,3	102,7
Grecia (1)	10,0	3,6	7,8	87,5
Holanda	11,1	6,6	8,2	79,0
Irlanda (1)	—	—	18,4	183,3
Italia	23,1	3,1	11,2	110,0
Luxemburgo (1)	—	—	2,4	20,1
Portugal (1)	8,1	3,4	4,9	42,8
Reino Unido	15,0	5,6	10,3	102,3
España	30,8	12,5	4,9	194,4

(1) En Irlanda, Grecia, Portugal y Luxemburgo no se regionaliza el territorio.

Fuente: «Quinto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad», Comisión de las Comunidades Europeas (1994).

**CUADRO 3. Disparidad regional entre las regiones de la CE (EUR-12=100) medida a través del PIB per cápita**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Media de las 10 regiones más débiles	47	46	46	45	45	45	45	45	45	47
Media de las 10 regiones más fuertes	145	146	147	149	149	150	151	151	151	151
Media 25 regiones más débiles	57	57	56	56	55	56	55	56	56	57
Media 25 regiones más fuertes	135	136	136	136	137	138	138	137	137	138
Disparidad regiones (desvi. T. Pond.)	26,1	26,5	26,8	27,0	27,2	27,5	27,9	27,5	27,5	26,9

Fuente: «Política Regional en 1991. Informe Anual»; Ministerio de Economía y Hacienda.

auspiciados por la Comisión sobre las medidas de acompañamiento, inspiradas en el enfoque de «factor de potencialidad» desarrollado inicialmente por D. BIEHL y aplicado a la R.F. Alemana en los años setenta (3).

De una forma resumida, el modelo explicativo del desarrollo regional que sustenta el planteamiento de los últimos años es el siguiente. Pueden ser identificados, a grandes rasgos, cuatro factores que determinan los niveles potenciales de renta, productividad y empleo: el stock de infraestructuras, la localización geográfica, las economías de escala derivadas de la aglomeración y la estructura sectorial. En este esquema, los factores de producción privados –trabajo y capital– sólo pueden explotar el potencial de desarrollo regional, pero no lo determinan.

Parecería lógico que no basta con reconocer las deficiencias de una estrategia de eliminación de barreras interiores en la CE sobre la disparidad territorial del desarrollo, sino que es necesario buscar un esquema analítico que oriente sobre cuándo, cuánto y qué tipo de acciones son las necesarias para posibilitar un mayor potencial de crecimiento en las regiones menos desarrolladas. No debe ser suficiente reclamar una solidaridad entre

las regiones europeas, que sólo puede dar sus frutos de forma transitoria en presencia de excedente económico. Se trataría, más bien, de conjugar varios de los factores determinantes del desarrollo regional atendiendo a la especificidad que presenta cada una de ellas mediante la aplicación de algún modelo explicativo de los denominados *de base exportadora*, que tienen presente los niveles de dotación de recursos y las peculiaridades históricas de las estructuras económicas y sociales ante la implantación de un abanico posible de ramas de actividad.

### 3. EFICACIA DE LA POLÍTICA REGIONAL DE LA CE

El paso dado por los países miembros de la CE desde el Mercado Único hacia la Unión Económica y Monetaria plena está supeditado al cumplimiento efectivo de unas duras condiciones de convergencia nominal de las economías nacionales, cuya trascendencia en la corrección de los desequilibrios regionales es evidente. Desde que el Consejo de Maastricht ofertara los cálculos matemáticos para la UEM, hasta que en el de Copenhague se volviera a una realidad insoslayable que impone la revisión global de la estrategia, la «cumbre» de Edimburgo ya supuso una seria

(3) Véase D. BIEHL et al. (1975): *Bestimmungsgründe der regionalen Entwicklungspotentials: Infrastruktur, Agglomeration und sektorale Wirtschaftsstruktur*, kieler Studien 133, Tubinga; (1986): *The Contribution of Infrastructure to the Regional*

*Development*, Final Report of the Infrastructure Study Group Document, Commission of the European Communities, Parts 1 and 2. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

advertencia sobre los límites de la política de cohesión económica y social (4).

### 3.1. Evaluación reciente de los desequilibrios

No en vano, antes de aventurar que una intervención pública decidida vaya a ser la panacea para los problemas de atraso económico, es necesario adoptar muchas precauciones. En los Cuadros 4 y 5, se observa el resultado de unas estimaciones realizadas por un trabajo de NAM-REVTER-GAELLI (5) acerca de la influencia del mercado interior sobre las disparidades regionales.

Las conclusiones de este estudio realizado por encargo del Parlamento Europeo no pueden ser más desalentadoras. Considerando una serie de factores endógenos y exógenos, tales como la estructura económica de las regiones, su productividad, el mercado de trabajo, la proyección exterior, el capital humano, las infraestructuras básicas, la calidad de vida y el atractivo para el inversor

extranjero, las medidas de desregulación que acompañan a la implantación del mercado único tienen efectos desfavorables sobre las regiones que presentan más problemas de partida, problemas que impedirían alcanzar el potencial de crecimiento y empleo. Entre tanto, serían las regiones más desarrolladas las más beneficiadas con la Unión. Si nos atenemos al caso de España, sólo los dos grandes centros industriales de Madrid y Cataluña serían capaces de situarse a la cabeza de las regiones más beneficiadas, mientras que de las nueve Comunidades Autónomas clasificadas como Objetivo 1, solamente la Comunidad Valenciana y la de Murcia presentan unas expectativas claras de desarrollo. No es necesario recordar que, dentro ya de las regiones españolas, son las situadas en la tercera columna del cuadro 4 junto con Andalucía, las Comunidades más beneficiadas en la última década de los recursos de solidaridad, tanto comunitarios como estatales.

Ocurre, sin embargo, que nada explica por qué tales regiones no tienen perspectivas de alcanzar su potencial de desarrollo. Pero, antes de dar un paso al frente y hablar de expectativas y medidas de acompañamiento de las políticas, si sería necesario volver la mirada hacia atrás y repasar de forma crítica las líneas maestras de la política regional de la CE, haciéndolo desde dos puntos de vista: el de la oportunidad en el tiempo, y el de la estrategia adoptada por los países para salir de la crisis unido a los condicionantes de la construcción de la UEM.

(4) Las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Edimburgo* - 12 de diciembre de 1992 -, refleja fielmente el siguiente texto: *Los créditos para compromiso consignados en el presupuesto general de las Comunidades para el período 1993-1999 deberán por tanto observar una progresión ordenada para llegar a un importe total que no podrá rebasar el 1,32% del PNB total de la Comunidad en 1999.*

(5) NAM, CH; REVTER, J.; GAELLI A. (1992): *El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea*. Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. Serie Política Regional y Transporte, 18: Luxemburgo, 1991.

**CUADRO 4. Perspectivas de desarrollo de las regiones del objetivo 1**

Regiones con perspectivas claras de desarrollo	Regiones con problemas específicos y perspectivas abiertas	Regiones con tendencia a empeorar
Valencia. Murcia. Abruzos. Molise.	Centros nacionales de Portugal y Grecia. Apulia. Andalucía. Islas Canarias. Irlanda del Norte.	Calabria. Sicilia. Cerdeña. Basilicata. Campania. Córcega. Extremadura. Galicia. Castilla-León. Castilla-La Mancha. Asturias. Portugal (excepto Lisboa). Grecia (excepto Atenas). Salónica.

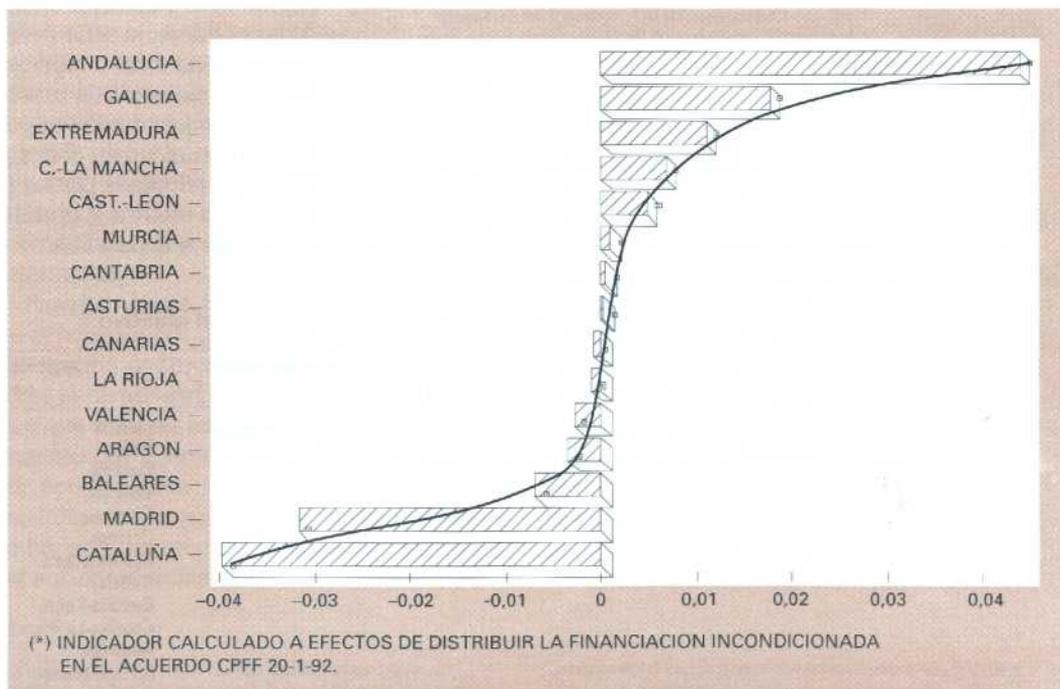
**CUADRO 5. Perspectivas de desarrollo de las regiones del objetivo 2**

Regiones con perspectivas claras de desarrollo	Regiones con problemas específicos y perspectivas abiertas	Regiones con tendencia a empeorar
Grandes zonas: Berlín, Ruhrgebiet, Limburgo (B) Gran Manchester, Piemonte, Liguria, Toscana, Véneto, Lombardía, Lacio, Norte-Paso de Calais Ródano-Alpes, Provenza-Alpes-Costa Azul, Overijssel, Groninga/Drenthe, Limburlo (NL), <b>Cataluña, Madrid.</b>	Grandes zonas: Sarre, Bremen, Umbria, Marken, Emden, Salzgitter/Preine, Renania-Palatinado.	Grandes zonas: <b>País Vasco, Cantabria,</b> Corraire, North East Wales.

Respecto al primero de ellos, se trataría de juzgar si el impulso de la construcción europea que arranca del Acta Única y se prolonga con los compromisos de Maastricht sobre construcción de la UEM, es compatible en el tiempo con un periodo de recesión económica tan grave como el que ha sufrido hasta hace pocas fechas la economía europea. Cabe apuntar, no obstante, que la tardanza en poner en marcha el Mercado Único y las medidas de acompañamiento, ha coincidido en su fase final con el inicio de la fase recesiva del ciclo económico, y es bien conocido que medidas tan traumáticas para la estabilidad de las economías nacionales como la eliminación de fronteras físicas y

administrativas entre estados encuentran muchas más dificultades cuando las tasas de crecimiento económico son reducidas.

La política regional, en la medida que trata de hacer extensivo a todo el territorio de la CE los beneficios del crecimiento económico, constituye una política propia del estado del bienestar, por lo que su decisivo carácter redistributivo requiere de un excedente económico que repartir. En la idea de que es imposible mantener de forma continuada un crecimiento «subsidiado» de una parte muy importante del territorio comunitario, debe descansar el convencimiento de que es necesario implementar medidas que incidan en

**GRÁFICO 1. Indicador de pobreza relativa por Comunidades Autónomas**

factores del crecimiento regional como son la relocalización de industrias procedentes de áreas congestionadas y la reestructuración sectorial. Así pues, bajo el punto de vista del momento en que tiene que hacerse un esfuerzo de cohesión conforme se construye la UEM, no parece que la realidad presente y la esperada en el corto plazo juegue en favor de un proyecto de Unión Europea armónica.

En segundo lugar, ya ha sido manifestada la opinión sobre las deficiencias, en términos de desarrollo desigual, de la estrategia de creación del Mercado Único, ante unos supuestos reales nada acordes con la libre movilidad geográfica y funcional de factores, ni con las modernas relaciones intraindustriales. En ausencia de tales hipótesis, existen –como ya se ha visto– bastantes fundamentos para afirmar que el crecimiento económico asociado a la creación del Mercado Único es intrínsecamente desequilibrado, necesitando la inyección permanente de recursos de «solidaridad», no necesariamente para incrementar el potencial de desarrollo de las regiones menos favorecidas, sino también –y probablemente más importante– para mantener sus rentas.

### 3.2. Convergencia y política regional: ¿objetivos incompatibles?

No obstante, esto constituye tan sólo una parte del problema actual. Y es que con la entrada en vigor a principios de 1993 del Mercado Único, las economías de los países miembros deben responder también a las condiciones de convergencia nominal acordadas en la *cumbre* de Maastricht, imprescindibles para el logro de la Unión Económica y Monetaria, y que actúan como un corsé adicional sobre la discrecionalidad de las políticas nacionales. Es aquí donde cabe formular la pregunta de si son o no compatibles los cinco objetivos de la convergencia nominal con la reducción de las

disparidades regionales en Europa, para cuya respuesta necesariamente habría que entrar en un análisis de alcance más general.

Sin embargo, haciendo uso de los conocimientos que nos ofrece la teoría macroeconómica, no es difícil aventurar dificultades en el tortuoso camino hasta 1997 o 1999, si es que no se vuelve a revisar la estrategia y el calendario de la integración. Partiendo de la idea –ya apuntada– de que sin crecimiento se dificulta enormemente una política regional tal y como la diseñada, ¿en qué medida la restricción que supone la convergencia nominal no está ralentizando el crecimiento en todos los países, más allá de lo que ocurriría en ausencia de los compromisos suscritos? (6). Hay razones para contestar afirmativamente:

a) En primer lugar, porque en los países que cuentan con una buena parte de territorios con bajo nivel de desarrollo, la cohesión requiere de unas tasas de crecimiento económico más elevadas que en los países más desarrollados. Como esos diferenciales de crecimiento, hasta ahora, se han asentado sobre la presencia de importantes déficits públicos, tasas de inflación elevadas y tipos de interés también más altos que la media para poder contrarrestar el déficit exterior corriente, que duda cabe que perder los instrumentos expansivos citados tiene como consecuencia efectos traumáticos en las economías, al añadir más rigidez a la política fiscal, a la vez que queda recortado el margen de maniobra de la política monetaria. Esta estrategia desconoce la disparidad de las estructuras de las economías de cada país, y condena a las economías débiles a seguir el ritmo de las más avanzadas. Si esta circunstancia se ha producido, además, en fase de recesión, resulta que la política económica de los doce habrá sido procíclica.

b) Pero hay una segunda razón ligada al funcionamiento del Sistema Monetario

(6) La convergencia nominal de las economías de los doce se establece en términos de los archiconocidos cinco criterios acordados en la *cumbre* de Maastricht: un déficit público no superior al 3% del PIB, un endeudamiento de las administraciones públicas no superior al 60% del PIB, una tasa de inflación no superior en 1,5 puntos respecto a la media de los tres países con tasas más bajas, unos tipos de interés a largo

plazo no superiores en 2 puntos respecto a los tres países con menores tipos, y mantener el valor de la moneda en la banda estrecha del SME durante, al menos, dos años antes de entrar en la tercera fase de la UEM. Sin embargo, la convergencia real supone acercar los ratios del PIB per cápita, las tasas de paro y el saldo exterior entre los doce, cosa que no queda garantizada aún cumpliendo los criterios de la convergencia nominal.

Europeo (SME), más que al objetivo de Unión Monetaria (7). Ésta, al igual que la Unión Económica, es una cuestión meramente política, puesto que si hay voluntad puede ser un hecho inmediato. El caso de la integración de las dos Alemanias puede ser elocuente de lo *prescindible* del penoso trámite que atraviesa la UEM. La estabilidad cambiaria en el SME, establecida como requisito para participar en la UEM al final del proceso, es el más nítido ejemplo de las contradicciones internas de todo el programa de convergencia. No sólo la convergencia nominal puede no implicar una convergencia real entre las economías, debido al crecimiento intrínsecamente desequilibrado, sino que la estabilidad cambiaria —secuestrando la vía de escape tradicional de los países con crecimiento inflacionario— es imposible de compatibilizar a *corto y medio plazo* con los demás requisitos de la convergencia nominal en aquellos países más divergentes, cuya moneda se encuentra sujeta al juego de la parrilla de paridades del SME. Las convulsiones habidas en el seno del sistema desde septiembre de 1992 no pueden ni deben ser achacadas, de modo principal, a los movimientos especulativos desatados con la liberalización de los mercados de capitales, sino más bien a la divergencia «real» de los indicadores económicos entre países. De este modo, el SME se ha convertido en una trampa para los países con moneda débil, que están viendo como en la fase de recesión afloran sus desequilibrios produciéndose, irremediablemente, el ajuste en el valor de la moneda *a saltos*, y tras numantinas y costosas resistencias.

Como se ha visto, hay argumentos para pensar que la política regional en la CE practicada desde 1986 es, cuanto menos, insuficiente, y precisa de una amplitud de miras, tanto desde el punto de vista de la eficacia como desde el de la restricción

(7) No se pretende en esta ocasión, por no ser el lugar adecuado, cuestionar el objetivo de la Unión Monetaria al modo de lo que han hecho el prestigioso Martin Feldstein, Maurice Allais o el Informe del Banco Internacional de Pagos, en contra de las conclusiones del informe de las Comunidades Europeas *One Market, one Money*. En este sentido, puede decirse que el estado de la investigación sobre los efectos de las uniones monetarias, aunque ha ampliado sus enfoques incorporando las

presupuestaria. Es difícil pensar en un relajamiento de la rigidez de la política fiscal en los estados miembros en un momento en que el esfuerzo por la contención del gasto público lo va a dejar comprometido casi al cien por cien. Por otro lado, el encorsetamiento a que está sometida la política monetaria tampoco hace albergar esperanzas de que se incrementen los fondos estatales destinados a la política regional, de modo que urge adoptar criterios complementarios a los actuales.

Ahora bien, queda por apuntar un aspecto importante sobre el poco alentador panorama expuesto hasta ahora. Se trata de responder a la pregunta que muchas personas se están haciendo en estas fechas de *europesimismo*: ¿se van a superar los problemas actuales de una forma más satisfactoria estando dentro o fuera de la UEM?

Parece poco probable que las medidas liberalizadoras en los países democráticos y cuyas economías se encuentran muy vinculadas a un área económica como es la europea, puedan ser reversibles. Quizás este es el argumento más consistente que subyace entre los impulsores de la Unión Económica y Monetaria para alejar la posibilidad de retrocesos en el camino andado y eliminar tentaciones que pudieran darse en algunos dirigentes nacionales frente a los problemas existentes en estos momentos. Lo que ocurre es que una cosa es participar de la idea de una unión económica, que creemos es asumida por todos los estados miembros, y otra bien distinta es aceptar el trazado del trayecto a recorrer hacia ese fin, teniendo en cuenta que el mismo puede poner en peligro la estabilidad de los respectivos países, sobre todo en instantes en que los agregados macroeconómicos no acompañan precisamente. Más bien, la pregunta tiene que apuntar hacia el hecho de saber en qué medida el objetivo de la UEM se va a retrasar

consecuencias de la interdependencia de las políticas económicas de diferentes países con sus ingredientes estratégicos, todavía resulta insuficiente para su aplicación a doce países —que utilizan numerosas variables objetivo—, en un contexto de la economía mundial distribuido en tres bloques relacionados: el americano asentado en el Tratado de Libre Comercio, el asiático y el europeo.

como consecuencia de las inconsistencias y falta de flexibilidad del programa de convergencia, más que al hecho de intuir si se va a producir o no un retroceso. Y en este sentido, se requieren iniciativas comunitarias que atenúen los graves efectos que el programa está ya ocasionando en las economías más débiles, en términos de menor crecimiento y empleo y de mayor divergencia entre las regiones (8). No basta con aplicar medidas del tipo *subsidio* cuyos efectos no dejan de ser transitorios, si en verdad se pretende aminorar a medio y largo plazo las disparidades en los niveles de desarrollo, sino que deben acometerse otras tendentes a incidir en la estructura económica de las regiones y en los costes relativos de la localización de las industrias, internalizando en la función de costes privados los efectos externos negativos.

#### 4. LA CUMBRE DE COPENHAGUE: UNA LLAMADA DE ATENCIÓN SOBRE LA UEM

Ya se han adelantado algunas intuiciones sobre los cambios de actitud a que la delicada situación económica por la que atraviesa Europa, ha forzado a las autoridades comunitarias –véase (8)–. A nuestro juicio, los síntomas de la reflexión que se está llevando a cabo en el seno comunitario desde el Consejo de Edimburgo celebrado en diciembre de 1992, no apuntan tanto hacia un retroceso en el fondo del programa diseñado en Maastricht como a un replanteamiento de la estrategia a corto y medio plazo que permita llegar a 1999

con un nivel aceptable de cumplimiento de las condiciones *nominales* –que no *reales*– de convergencia, por lo que la dialéctica se producirá, previsiblemente, entre los sacrificios financieros que los países más sólidos están dispuestos a ofrecer, por una parte, y la capacidad de resistencia que los países con mayores desequilibrios económicos pueden tener hasta el final de siglo, por otra, con tal de dar el paso decisivo hacia la Unión. La frialdad, no obstante, que pueda serle reprochada a la frase anterior, no tiene por qué traducirse en crueldad, en la medida en que las riñas entre países miembros se diluirán una vez producida la integración en la UEM al trasladar buena parte de las responsabilidades de los dirigentes nacionales hacia Bruselas. Con una moneda única, los desajustes en las economías de los países ya no podrán efectuarse alterando la paridad de sus monedas, y tendrán que serlo en términos de salarios o de empleo (9).

Así pues, no puede decirse que se esté produciendo un replanteamiento del programa de convergencia, sino más bien reconociendo que existen más *vías de agua* de las previstas por la inoportunidad de la profunda recesión económica vivida recientemente. De hecho, la virtualidad de las condiciones de convergencia, que fueron establecidas por los países de economía fuerte, lo que tratan de alcanzar es un grado lo más elevado posible de internalización del coste de los desequilibrios por parte de los propios países débiles antes de que se produzca la Unión, y con ella que el coste de la integración se difumine entre todos los países miembros.

(8) La toma de conciencia percibida en las «Conclusiones de la Presidencia» sobre el Consejo de Copenhague celebrado el 21-22 de junio de 1993, sobre la gravedad de los problemas económicos que atenazan la práctica totalidad de las economías de los doce, y de la convergencia intrínsecamente desequilibrada entre las regiones europeas, se ha traducido en el rápido principio de acuerdo a que han llegado los Ministros de Asuntos Exteriores en la madrugada del día 3 de julio, para distribuir la aportación comunitaria con cargo a los fondos estructurales y el de cohesión. A pesar de las resistencias de Irlanda ya manifestadas en la citada reunión, el día 20 de julio el Consejo dio luz verde, por fin, a los seis Reglamentos que servirán de base para la aplicación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

(9) Conviene tener en cuenta en este momento, que el entonces Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, Sr. Delors, propuso a mediados de octubre de 1992 en el seno del ECOFIN la conveniencia de ampliar los criterios de

convergencia establecidos en la cumbre de Maastricht incluyendo la tasa de paro. La trascendencia de la propuesta para países como España o Italia excede a la mera complicación adicional en sus políticas económicas, en la medida que es imposible en el corto y medio plazos cumplir tal condición, y ello por razones tecnológicas y sociales. En primer lugar, porque sólo en el largo plazo puede verse afectada de forma significativa la relación capital/trabajo, y un crecimiento del PIB, por muy elevado que fuese, no podría absorber en el corto y medio plazo el exceso de mano de obra actual. En segundo lugar, porque no hay Gobierno capaz de soportar las consecuencias de un cambio tan brusco en la normativa del mercado de trabajo como la que se requeriría en este caso. De cualquier forma, parece claro que la estrategia de convergencia apuesta por el modelo clásico de ajuste de las economías, al hacer recaer éste forzosamente en los salarios y suponer que la libre movilidad de factores igualará sus remuneraciones en todo el territorio comunitario.

## CUADRO 6. Principales acuerdos de tipo económico adoptados en el Consejo de Copenhague (21-22 de junio de 1993)

### OBJETIVOS

- Máxima prioridad a la acción económica concertada.
- Fomento de la inversión (infraestructura, medio ambiente, renovación urbana y fomento de inversión privada).
- Estabilidad cambiaria.

### MEDIDAS A CORTO PLAZO

- Aumento desde 5.000 a 8.000 millones de ECUs la línea de crédito temporal del BEI, y ampliación del plazo más allá de 1994 (2.000 para redes transeuropeas y 1.000 para pymes).
- Líneas de subvención en tipo de interés a las pymes, con un máximo de tres puntos y cinco años, vinculadas a la creación de empleo.
- Prioridad en la aplicación del programa de política estructural 1994-99 por 160.000 M. ECUs.
- Línea de crédito puente a los países miembros con un máximo de 5.000 M ECUs hasta 1995.

### MEDIDAS A MEDIO Y LARGO PLAZO

#### - Competitividad y empleo:

- Debe completarse la política macroeconómica de cada país miembro con medidas estructurales contra el desempleo adaptadas a las características individuales de cada país.
- Se asume el documento de ocho puntos presentado por Delors «*La entrada en el siglo XXI. Orientaciones para la renovación económica de Europa*»:
  1. Mantener el objetivo de la UEM y recuperar la credibilidad.
  2. Concluir los acuerdos multilaterales de comercio a nivel mundial.
  3. Objetivo: 3 por 100 del PNB a Investigación y Desarrollo, frente al 2 por 100 anual.
  4. Insistir en el programa de infraestructuras de comunicaciones entre planes. Debe estar dotado con un mínimo de 30.000 M de ECUs anuales.
  5. Crear unas infraestructuras europeas de información. La dotación inicial del programa debería ser de 5.000 ECUs, ampliables después hasta 8.000 M anuales.
  6. Reforma del sistema educativo.
  7. Revisar la política de medio ambiente: impuestos sobre productos naturales escasos, y reducción de impuestos sobre mano de obra.
  8. Asumir y no retrasar la innovación tecnológica, y fomentar las agencias y servicios de colocación, dotados en el presupuesto comunitario con el 0,5 por 100 del PNB.

#### - Política Monetaria y de tipos de cambio:

- Crear las condiciones para un descenso rápido de los tipos de interés.

A esta conclusión conduce también la lectura de las novedades en materia económica y financiera que nos aporta el Consejo de Copenhague, y que pretende resumir el cuadro 6. Por lo que se puede observar, la estabilidad cambiaria constituye un bastión esencial en la estrategia de Unión Europea. En efecto, carecen de sentido los cinco criterios de convergencia nominal apuntados en Maastricht si se permite un ajuste de los desequilibrios nacionales por la vía del tipo de cambio. Lo que ocurre es que este objetivo está resultando ser la parte más

débil del programa de convergencia por los motivos ya expuestos, hasta el punto de que países como Gran Bretaña e Italia tuvieron que abandonar el mecanismo de cambios del SME (10). Cada vez son más frecuentes las voces que se alzan en favor de un cambio en el *modus operandi* de los países en relación con el mantenimiento contra viento y marea de la rejilla de paridades, circunstancia que alimenta los movimientos especulativos contra las monedas débiles. Lamentablemente, la eventualidad apuntada desde mayo de 1993 por algunos especialistas acerca de una

(10) Septiembre de 1992 fue un mes «negro» para los propósitos de Unión Monetaria. España, que comenzó entonces la cuenta de las que, finalmente, serían tres devaluaciones de la peseta, en opinión cada vez más generalizada de expertos tendría que haber optado por abandonar también el mecanismo de cambios y mantener la peseta en flotación libre, lo que hubiera ahorrado una buena parte de la sangría de reservas sacrificadas en el intento de mantener una paridad no compartida con los

deseos del mercado. No obstante, los efectos negativos para la economía española de esta medida podrían aparecer por la vía del relajamiento de la disciplina económica, y traducirse en más inflación y más déficit público suntuario, esto es, indisciplina presupuestaria. Lo que si compartimos es la idea de que la situación actual del SME es insostenible, incluso con la ampliación de las bandas de fluctuación de todas las monedas hasta el 15%, salvo el marco y el florin.

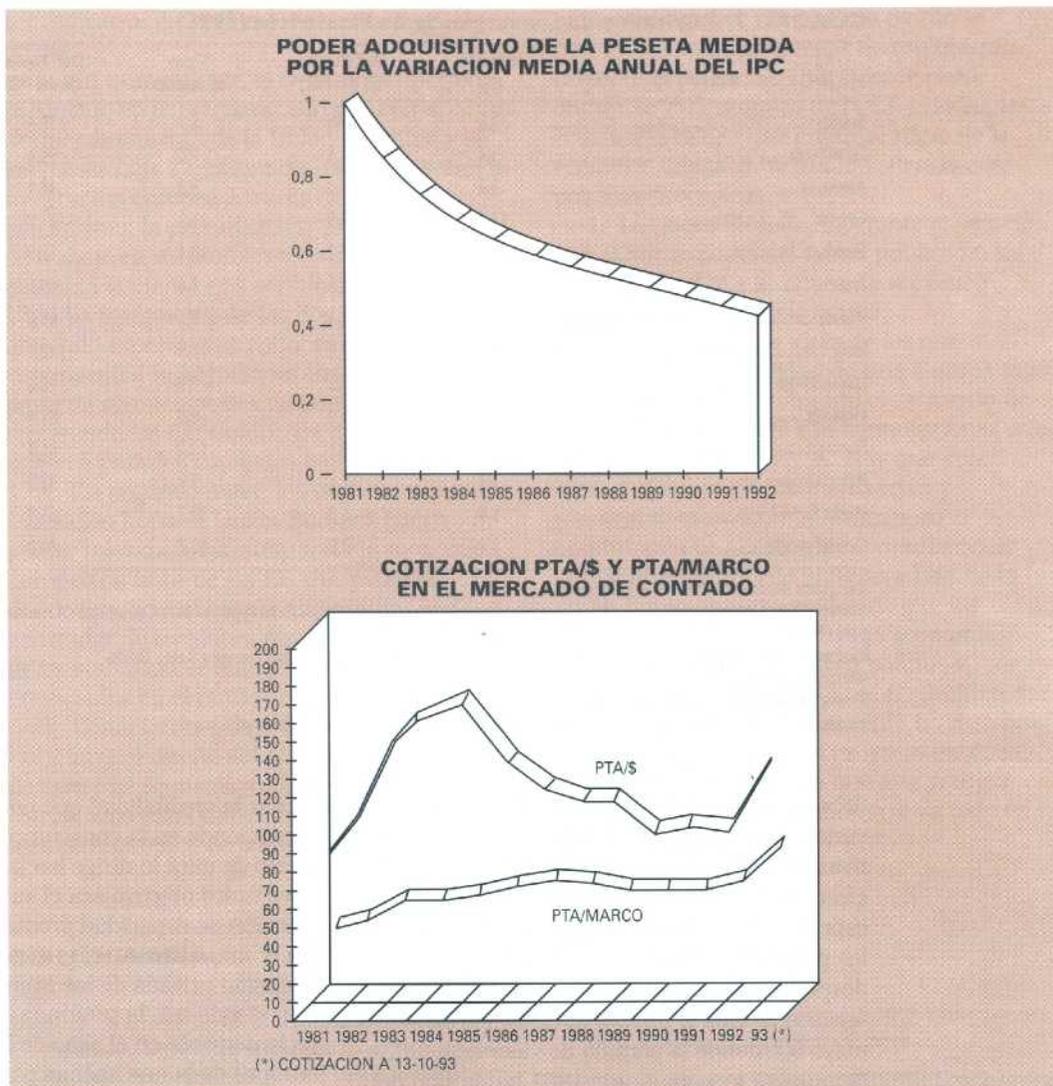


GRAFICO 2.

tercera crisis en el SME se cumplió ante la gravedad extrema de los desequilibrios monetarios del mes de julio de ese mismo año, y la Reunión de Ministros de Economía y Finanzas decidió en la madrugada del día 1 al 2 de agosto ampliar las bandas de fluctuación de las monedas hasta el 15%, y eso a pesar de que de los tres factores exógenos que condicionaron la segunda crisis –fuerte control monetario del *Bundesbank*, ratificación del Tratado de la Unión por Gran Bretaña y Dinamarca, y revalorización del

dólar respecto al marco–, ya habían sido superados. No obstante, la solución dada a la tercera crisis no ofrecía garantías de estabilidad a un sistema que debía convivir entre la difícil mezcla de tipos de cambio cuasi fijos, liberalización plena de movimientos de capitales y mantenimiento de una política monetaria autónoma de los estados miembros.

Con la liberalización de los movimientos de capitales, la pérdida del instrumento del tipo de interés, la desprotección arancelaria y la reducción del déficit público, el tipo de cambio

**CUADRO 7. Criterios de convergencia de Maastricht (1993)**

Países	Inflación (%)	Def. Público (% del PIB)	Tipos de interés	Def. Pública (% del PIB)	Tipo de cambio
Bélgica .....	2,8	7,0	8,7	138,4	Si
Dinamarca .....	1,4	4,4	9,0	90,6	Si
Alemania .....	3,4	4,2	8,0	48,9	Si
Grecia .....	13,7	15,5	16,6	121,2	No
España .....	4,7	7,2	12,1	55,9	No
Francia .....	2,3	5,5	8,6	44,1	Si
Irlanda .....	2,0	2,3	9,1	99,0	No
Italia .....	4,4	9,4	11,9	118,1	No
Luxemburgo .....	3,6	2,5	7,9	10,0	Si
Holanda .....	2,1	4,0	8,0	81,4	Si
Portugal .....	6,7	8,1	13,2	66,4	No
Reino Unido .....	3,4	7,6	9,1	48,8	No
Media Eur 12 .....	3,8	6,0	10,2	65,9	
Convergencia .....	3,3	3,0	10,7	60,0	

(N) Fuera del Sistema Monetario Europeo.

Fuente: «Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad», Comisión de las Comunidades Europeas (1994).

Incumplen el criterio de *tasa de inflación*: Alemania, Grecia, España, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido.

Incumplen el criterio de *déficit público*: Todos, salvo Irlanda y Luxemburgo.

Incumplen el criterio de *tipo de interés*: Grecia, España, Italia y Portugal.

Incumplen el criterio de *deuda pública*: Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda y Portugal.

debe reflejar con mucha más fiabilidad las variaciones en el poder adquisitivo de las monedas, y es esta circunstancia, más que el efecto distorsionador de los movimientos especulativos internacionales, los que ajustan las paridades. Esta es la lección que pareció desprenderse de la evolución de la peseta —gráfico 2— tras la tercera devaluación de mayo 93, donde la pérdida de valor adquisitivo de nuestra moneda desde 1981 había sido del 58% medido en términos de la variación media anual del IPC, siendo la pérdida de valor respecto al marco del 86%, y del 41% respecto al dólar.

## 5. FUTURO INCIERTO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Si hemos de tener claro que el futuro de la Política Regional Comunitaria está íntimamente ligado al futuro de la UEM, hay motivos más que suficientes para la preocupación. La política regional, como uno de los pilares de la UEM, corre el riesgo de

perder la credibilidad que por justicia le corresponde en la construcción europea, si el punto de mira lo dirige hacia un entramado cuyo único objetivo sea el subsidio y no la creación de capacidad productiva, que permita hacer más atractivas las condiciones para la inversión privada de los agentes económicos. Aun siendo así, la profunda crisis vivida recientemente en el seno de la economía europea de la que apenas participaron EE.UU. y Japón, debe animar a los dirigentes a buscar sus raíces en la estrategia seguida por el proceso de integración de economías tan dispares, y que frena el crecimiento. Todo parece apuntar a que la situación actual exige dar el trascendental paso desde la estrategia económica de la integración, hacia un programa político conjunto donde se acepte por todos los países la idea de Europa como unidad de decisión política unitaria en importantes parcelas de la soberanía nacionales, como puedan ser la moneda y régimen de cambios, la política monetaria, la política exterior y las líneas maestras de la política presupuestaria. El siguiente catálogo de problemas y posibles soluciones pretende

ser indicativo de los frentes abiertos hoy en día:

1. En primer lugar, el cambio estratégico producido en el escenario europeo con el desmembramiento de la Unión Soviética y de los países bajo su influencia, presiona sobre la integración europea a través de un triple mecanismo: la precarización de los mercados de trabajo en un momento inoportuno, lo que alimenta las tensiones sociales; retrasando la UEM (la integración de las dos Alemanias); y abriendo expectativas políticas de contingentes segregaciones hacia el Este por parte de algunos países comunitarios, reavivando los nacionalismos que dieron origen a pasados conflictos bélicos.

2. En segundo lugar, los problemas de la transición hacia la Unión Europea hacen perder relevancia estratégica el eje económico europeo en favor de los EE.UU. y Japón, donde aparece un bloque anglosajón generador de tensiones cuyo factor potencial de inestabilidad se suma a los problemas enunciados en el punto anterior.

3. Como tercer punto de conflicto se encuentra el diseño del plan de convergencia de nuestras economías. La disparidad de las estructuras económicas impide aplicar idénticos criterios de convergencia de las

economías, y el obstinamiento en ello se traduce en amplias brechas de crecimiento respecto al potencial. Difícilmente puede enjugarse el desempleo de la CE si todas las economías tienen que crecer al ritmo de la economía alemana, actuando además con políticas procíclicas.

4. La nueva filosofía imperante en relación con el futuro papel del sector público en las economías, al que se acusa de ser único responsable de la crisis actual.

Desde el punto de vista de los que creemos en la necesidad de una Europa más unida, parece haber llegado el momento de dar un paso adelante con connotaciones más políticas que económicas. Hay que dejar atrás la Europa de los mercaderes y plantearse si realmente estamos en condiciones de aceptar las consecuencias políticas derivadas de la tercera fase de la UEM. Estamos convencidos de que los problemas que atenazan a las economías europeas son de naturaleza política y, por tanto, si los países miembros no deciden dar el paso decisivo, probablemente no merezca la pena continuar con el proyecto europeo. Entre tanto, quede claro que a la política regional comunitaria también le va todo en esta encrucijada.

## BIBLIOGRAFÍA

- BIEHL, D. et al. (1975): «Bestimmungsgründe der regionalen Entwicklungspotentials: Infrastruktur, Agglomeration und sektorale Wirtschaftsstruktur», *kieler Studien* 133, Tübinga.
- (1986): *The Contribution of Infrastructure to de Regional Development*, Final Report of the Infrastructure Study Group Document, Comission of the European Communities, Parts 1 and 2. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Quinto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- CONSEJO EUROPEO DE EDIMBURGO (1992): *Conclusiones de la Presidencia*; 12 de Diciembre.
- CONSEJO EUROPEO DE COPENHAGUE (1993): *Conclusiones de la Presidencia*; 21-22 de Junio.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989): *Política Regional en la Europa de los años 90*. Servicio de Publicaciones.
- (1992): *La Política Regional en 1991. Informe Anual*. Madrid.
- NAM, Ch.; REVTER, J.; GAELLI, A. (1992): *El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea*. Dirección General de estudios del Parlamento Europeo. Serie Política Regional y Transporte, 18; Luxemburgo, 1991.