

DIETER BIEHL (*)

El efecto de la ampliación de la Comunidad Europea sobre el Desarrollo Regional y la Política Regional

1. LAS DESIGUALDADES REGIONALES Y SU MEDIDA EN LA COMUNIDAD EUROPEA DE LOS NUEVE.

1. En comparación con el interés público en la distribución funcional y personal del bienestar, renta o riqueza, la preocupación pública por las desigualdades regionales es un fenómeno relativamente reciente. En la mayoría de los países desarrollados, parece que las medidas de política regional para corregir las desigualdades interregionales se han aplicado de forma sistemática sólo después de la Primera Guerra Mundial; en algunos países incluso sólo después de la Segunda.

En mi opinión, las causas responsables de este fenómeno son básicamente dos:

—Primera, especialmente hasta la Segunda Guerra Mundial, el "nacionalismo", como fuerza política, parece haber estado dominando al "regionalismo". Incluso actualmente, los problemas regionales, al menos en algunos países, están vinculados con uno u otro tipo de resistencia regional frente a la política del gobierno central.

—Segunda, la información disponible, especialmente datos estadísticos, sobre desarrollo regional y desigualdades interregionales ha sido, y aún lo es, relativamente escasa.

(*) Texto original editado por el Collège d'Europe. Semaine de Bruges, 1978.
Traducción a cargo del Profesor Dr. D. Pedro Alcudía Naranjo.

En lo que a la integración europea se refiere, el problema regional llegó a ser relativamente tarde una cuestión de política a nivel de la comunidad. La integración del mercado sectorial y nacional tuvo prioridad en una primera fase, y es solamente desde 1975, tras la creación del Fondo Regional, cuando la Comunidad invierte dinero explícitamente con fines de política regional.

2. Las desigualdades regionales pueden describirse mediante una serie de distintos objetivos. Frecuentemente, estos objetivos se resumen en el objetivo empleo y el objetivo renta.

3. El objetivo empleo (OE) a veces se reduce al simple dato del paro registrado. Si nos referimos a los datos regionales de los nueve países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE), los cuales disponen todos de estadísticas, los índices de paro regional divergen considerablemente, incluso en un año económicamente tan bueno como lo que fue 1973:

Cuadro n.º 1
Índices de paro regional por países

	Media Nacional	PORCENTAJES REGIONALES	
		mínimos	máximos
1. Alemania (A)	0,5	0,1	2,7
2. Luxemburgo (L)	0,6	—	—
3. Dinamarca (D)	1,0	—	—
4. Bélgica (B)	1,7	0,8	2,8
5. Francia (F)	1,9	0,5	4,6
6. Holanda (H)	1,9	1,7	2,5
7. Reino Unido (RU)	2,2	1,1	4,9
8. Italia (I)	4,2	0,8	10,2
9. Irlanda (Ir)	6,3	—	—

FUENTE: Cálculos propios, basados en las Estadísticas Regionales de la CEE 1973/1974, Tabla 19, págs. 250 y ss.

Pero, los índices de paro son una medida demasiado pobre para poder describir la situación general de empleo. En primer lugar, el paro es un indicador típico de influencia a corto plazo; y, en segundo lugar, el OE tiene que ser calculado en relación con la oferta y la demanda global de trabajo. La oferta de trabajo tiene además que ser definida como oferta potencial y entonces comparada con la demanda real de trabajo. Esta aproximación tiene en cuenta el hecho de la existencia, también, de tipos de paro disfrazado o encubierto que se revelan como diferencias en los índices de participación de la fuerza de trabajo y, más aún, si se dispusiera de los datos regionales del mercado real de trabajo, como diferencias en la inmigración y emigración regional.

Aunque los índices de participación de la fuerza de trabajo real están influenciados por la estructura de los grupos de edad y sexo de una población dada, de modo que para llegar a una medida realmente comparable, se tendrían que calcular índices de participación ficticia para poblaciones con modelos de grupos de igual edad y sexo; sin embargo, estos números pueden utilizarse como un primer indicador tosco de las diferencias regionales, en cuanto se refiere al índice de utilización de la fuerza de trabajo potencial de la región. Las cifras de la oferta de trabajo potencial podrían, por ejemplo, calcularse mediante la aplicación de los porcentajes medios nacionales de participación, o mediante los porcentajes de participación del mercado laboral de las regiones económicamente más desarrolladas de una misma economía nacional. Las cifras de oferta de trabajo potencial que resultan pueden ser comparadas con la demanda de trabajo real, medida en términos de empleos existentes u oportunidades reales de empleo en las regiones; la diferencia entre las dos cifras indicaría entonces un "déficit de empleo" o un "superávit de empleo". Las cifras de paro real en una región económicamente débil pueden diferenciarse de las cifras de déficit de empleo porque un gran déficit y un gran superávit de empleo en otras regiones producirán emigración neta y unos porcentajes más bajos de participación de la fuerza de trabajo real.

4. La utilización del déficit o superávit de empleo como un indicador de la consecución del OE también exige que se utilice un conjunto adecuado y compatible de criterios para definir las regiones. Desde el punto de vista del OE, un análisis regional óptimo de una economía nacional o de una comunidad es aquel que se basa en el concepto de región de mercado laboral (RML). Las regiones de mercado laboral se caracterizan perfectamente como un área dominada por un gran núcleo urbano de mercado de trabajo, el cual generalmente tiene un exceso de oferta de empleo, porque el número de población ofrecidos en dicho núcleo supera la demanda de empleo de la población urbana respecti-

Cuadro n.º 2
 Porcentajes de participación de la fuerza laboral. 1973.

	Media Nacional	Porcentajes Regionales	
		mínimos	máximos
1. Dinamarca	47,9	—	—
2. RU	44,8	39,7	47,1
3. Alemania	42,4	35,6	46,9
4. Francia	41,7	36,2	48,1
5. Luxemburgo	38,9	—	—
6. Bélgica	37,4	33,1	42,9
7. Irlanda	36,4	—	—
8. Holanda	35,0	31,2	36,6
9. Italia	33,2	26,6	39,3

FUENTE: Estadísticas Regionales de la CEE 1973/74, Tabla 9, pág. 186 y ss.

vamente. Como consecuencia, un gran número de personas que viven en comunidades locales cercanas se trasladan diariamente desde estas localidades al núcleo urbano. Si todas las comunidades locales desde las que la gente viaja hacia el núcleo urbano estuvieran distribuidas alrededor de este núcleo, una región de mercado laboral estaría definida perfectamente como una región con valor de traslado cero neto más allá de sus límites. En realidad este criterio sólo puede satisfacerse aproximadamente.

Además, existe una típica jerarquía de núcleos urbanos y de regiones de mercados laborales (RML_s), de acuerdo con la teoría del lugar central o el análisis de la red de mercado regional desarrolladas por Christaller y Lösch (1). En un país organizado federalmente como, por

(1) Véase Walter Christaller, "Die zentralen Orte in Süddeutschland" (traducción inglesa editada por Carlisle W. Baskin, *Central Places in Western Germany*, Englewood Cliffs, N. J. 1966); August Lösch, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft; Eine Untersuchung über Standorte, Wirtschaftsgebiete und Internationalen Handel* (Disponible traducción inglesa de la 2.ª edición alemana bajo el título: *The Economics of Localities*, New Haven and London, 1954. Versión en español de Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1957, con el título "Teoría Económica Especial". Entre contribuciones más recientes, véase Allan Pred, *The Location of Economic Activity since the Early Nineteenth Century: A City-Systems Perspective*, en: Bertil Ohlin et al. *The International Allocation of Economic Activity*; London, 1977, pp. 127 y ss., y la discusión subsiguiente.

ejemplo, Alemania, los núcleos de mercado laboral más importantes son Munich, Stuttgart, Frankfurt, la cuenca del Ruhr, Hannover y Hamburgo. Pero dentro de estas RML_s existen simultáneamente núcleos de mercado de trabajo más pequeños con RML_s aún más pequeñas. En un país organizado de forma centralista como Francia o el Reino Unido, la expresión máxima de RML sería la de la capital nacional, París y Londres. En cada caso, una RML mayor y de más alta clasificación se compone de varias RML_s más pequeñas, de este modo se crea la citada estructura jerárquica. Si alguna vez se elige una estructura específica de mercado laboral con propósitos analíticos o políticos, el tamaño de la población residente puede considerarse como un indicador de la oferta potencial de trabajo regional.

5. En lo que al objetivo renta (OR) se refiere, hay que tener cuidado también para definirlo y medirlo adecuadamente. Si se utilizan los datos estadísticos disponibles para obtener una primera impresión tosca sobre las desigualdades regionales, nos encontramos con el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 3

Renta per cápita (RPC) regional. Desigualdades. 1970

(Todas las cifras en marcos (DM), con base a los tipos de cambio medios de 1970)

	Media Nacional	RPC Regional	
		máxima	mínima
1. Dinamarca	11.530	—	—
2. Luxemburgo	11.440	17.480	—
3. Alemania	10.880	14.750	6.680
4. Francia	9.940	10.890	7.060
5. Bélgica	9.120	10.010	6.540
6. Holanda	8.380	8.790	6.400
7. Reino Unido	7.650	8.450	6.270
8. Italia	6.150	—	3.220
9. Irlanda	4.810	—	—

FUENTE: Cálculos propios, basados en las Estadísticas Regionales de la CEE 1973/74. Tabla 26, pág. 292 y ss.

Estas cifras presentan defectos desde varios puntos de vista. Primero, si se usan tipos de cambio corrientes para obtener las RPC_s regionales valoradas en una moneda nacional (DM), esto implica que estas cifras se consideran como si las diferentes RPC_s se gastasen en Alemania. Esto, naturalmente, distorsiona la comparación, porque los modelos de consumo y los precios relativos se diferencian considerablemente. Segundo, si se utilizan las cifras de los sistemas de contabilidad nacional, las desigualdades regionales parecen mayores de lo que realmente son, porque estas cifras sólo incluyen elementos de renta pecuniaria, pero excluyen elementos tales como el aire puro y el agua limpia, el escaso ruido y la poca congestión; en resumen la calidad del "entorno" y los beneficios derivados de él. En términos económicos, estas RPC_s están basadas en evaluaciones de costes y beneficios privados y no tienen en cuenta los costes sociales o públicos. Además, estas cifras están sesgadas sistemáticamente en lo que se refiere a la relación de las RPC_s entre las regiones industrializadas y las agrícolas, porque la base normal para la evaluación de las primeras son los precios finales al consumidor, mientras que las rentas estimadas para los agricultores normalmente se basan en los precios del productor, que generalmente son más bajos.

A pesar de estas deficiencias los valores de las RPC_s son, hoy por hoy, la única medida disponible para describir las desigualdades interregionales de bienestar. Se pueden utilizar mientras se tenga conciencia del hecho de que exageran las diferencias existentes; sin embargo, las diferencias "verdaderas" son suficientemente importantes; como para producir preocupación pública.

Si se utiliza un simple ratio mínimo-máximo (RPM) como una medida tosca, la RPC más alta (17.480 DM, en Hamburgo) supone más de cinco veces la más baja (3.220 en Calabria) (2). Las diferencias más grandes de RPC nacional se encuentran en Alemania (1:2,6) y en Italia (1:2,4). Una medida más diferenciada de dispersión como el coeficiente ponderado de variación ofrece los siguientes valores:

RU	H	B	A	F	I	CEE9
12,04	14,14	16,17	18,43	25,34	27,61	29,69

(2) Estas cifras, como las siguientes, están también influenciadas por el tamaño del país y sus regiones: cuanto más grande sea el país y mayor el número de regiones consideradas, tanto mayores serán las diferencias de RPC . Si se tiene en cuenta el tamaño (población o superficie) para calcular medidas ponderadas como coeficientes de variaciones, esta influencia queda en parte compensada.

Estas cifras muestran que la variación relativa para todas las regiones de la CEE9 no es significativamente mayor que para algunos países individuales como Italia y Francia.

6. La distinción entre costes y beneficios *privados* y *sociales* es importante, porque las diferencias entre los dos tipos de evaluación no son las mismas para todas las regiones. Una razón para esto es que las regiones tienen diferentes grados de aglomeración; por ejemplo, las actividades económicas y la población se concentran de forma diferente en el espacio. En consecuencia, algunas regiones muy aglomeradas pueden estar ya "super-aglomeradas" o "super-congestionadas", medidas en términos de costes y beneficios sociales, mientras que pueden ser todavía de ganancia neta positiva en lo que se refiere a beneficios y costes privados. Debido a que las decisiones privadas se basan en cálculos de costes y beneficios privados, una región "super-aglomerada" puede crecer aún más e incrementar su grado de concentración, aunque la asignación social óptima de recursos esté ya distorsionada. En el caso de que una economía tenga regiones super-aglomeradas e infra-aglomeradas —que es lo que normalmente se puede esperar— una transferencia de recursos a través de medidas de política pública desde las regiones muy aglomeradas a las menos aglomeradas puede, por tanto, justificarse no sólo desde el punto de vista de la igualdad social o en función de determinadas consideraciones de distribución, sino también desde el punto de vista de la asignación óptima: el crecimiento real y, por tanto, la renta *per cápita* real serán maximizados. Solamente si la transferencia de recursos excede el volumen justificable en relación con la divergencia existente entre los costes y beneficios privados y sociales, la transferencia de recursos adicional reducirá la renta *per cápita* real (3).

2. UNA POSIBLE APROXIMACION AL DESARROLLO REGIONAL Y SU FACULTAD PARA EXPLICAR LAS DESIGUALDADES INTERREGIONALES.

7. La aglomeración se puede considerar como un determinante

(3) La proposición de que normalmente cualquier país, y especialmente las comunidades económicas mayores, tienen simultáneamente regiones infra- y sobre-aglomeradas, podría rebatirse con el argumento de que en tanto no haya un indicador comúnmente aceptado para medir la aglomeración, no será posible probar la existencia de sobre-aglomeración, incluso si se acepta que el grado de aglomeración —medida en cualquier término— puede ser diferente entre las regiones. Pero esto sería solamente válido, en tanto que no existan leyes o regulaciones que fijen los niveles máximos de polución, ruido o congestión y en tanto que todas las regiones permanecieran bajo esos niveles.

importante representativo de la capacidad de desarrollo regional. Desde un punto de vista amplio, pueden considerarse pertenecientes a esta categoría, además de la aglomeración, otros factores determinantes como la situación geográfica de una región en relación con los núcleos dominantes de la actividad económica mundial, la existencia de recursos naturales, la estructura sectorial de una economía, el gasto público o social, el equipamiento de infraestructuras y otros. Esta aproximación puede ser denominada como la "aproximación de dotación de recursos", muy conocida en la teoría del comercio internacional a través del trabajo de Heckscher y Ohlin.

La diferencia entre el tipo de aproximación de dotación de recursos que se presenta aquí y la variante usual en el contexto de la teoría del comercio internacional es que esta última, normalmente, sólo considera como determinantes de ventaja comparativa a los factores de producción relativamente móviles, divisibles y sustituibles, tales como el capital y el trabajo privados. Desde el punto de vista de la posible aproximación al desarrollo regional utilizada recientemente son, por el contrario, los recursos relativamente inmóviles, indivisibles y menos sustituibles los que determinan la capacidad de desarrollo regional (4). La razón básica es que sólo aquellos recursos que son regionalmente "fijos" (por ejemplo, los recursos relativamente inmóviles) y que (debido a su indivisibilidad) tienen capacidad productivas que posiblemente no son utilizadas, pueden realmente ser considerados como determinantes de la renta potencial regional. Los factores de producción, como el capital privado y especialmente los tipos de trabajo altamente cualificados y especializados, son tan móviles que pequeñas diferencias en la renta real o en las oportunidades de empleo pueden producir inmigración y emigración de estos factores a otras regiones.

8. Algunas de las proposiciones derivadas de la posible aproximación al desarrollo regional han sido ya contrastadas empíricamente. (a) En cuanto a la situación geográfica de una región se refiere, se ha realizado un análisis de regresión de corte transversal con base en los datos de 156 regiones de 8 países miembros de la CEE (se excluyó a Dinamarca porque no se disponía de las cifras de la RPC regional) y España en 1970. Los resultados muestran que la renta per cápita regional es más baja mientras mayor es la distancia entre la región respectiva y el área de Dusseldorf / Colonia en Nordrhein-Westfalen, que es la región que tiene la renta *per cápita* más alta además de la, relati-

(4) Véase Dieter Biehl et al., *Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials* (Determinantes del Potencial de Desarrollo Regional); Kieler Studien 133, Tübingen 1975.

vamente aislada, ciudad-estado de Hamburgo. Las distancias aéreas se utilizan como indicador de los costes económicos del transporte de información, servicios y productos materiales a través del espacio ("costes de comunicación"). El coeficiente de determinación de esta función de regresión, que es 0,81, aumenta si la densidad de población, en cuanto indicador de los beneficios de aglomeración, se incluye como una segunda variable explicativa. Este último hecho muestra que la aglomeración creciente aumenta la renta per cápita de modo que una región más distante, pero al mismo tiempo más aglomerada, tiene una renta *per cápita* más alta que otra área situada a igual distancia, pero menos aglomerada. Para comprobar también las economías de escala vinculadas con el tamaño de las regiones, puede añadirse la población total como una tercera variable explicativa para estimar la renta *per cápita* nacional. Esta función de regresión múltiple da un R^2 de 0,86, con las tres variables explicativas a un nivel significativo del 1% (5)

(b) La proposición de que las diferencias en cuanto al equipamiento de infraestructura pública también representan un importante factor determinante de la capacidad de desarrollo, se ha comprobado para las regiones de mercado de trabajo alemanas (6). Con los datos de 1970 para las siete grandes categorías de infraestructura (carreteras y ferrocarriles como indicadores para la infraestructura de transporte; redes respectivas de suministro de gas y electricidad como indicadores para el potencial de energía; sistemas de aguas residuales y agua potable, redes de calefacción central y otros indicadores para la infraestructura doméstica; camas hospitalarias; plazas en todo tipo de instituciones educativas), se ha comprobado que existe una relación significativa, aunque un tanto débil, entre el equipamiento de infraestructura y la renta *per cápita*. Los coeficientes de determinación en estos análisis de regresión son más bajos que los mencionados anteriormente (7). La razón de que esto ocurra es que si se parte de la suposición de que el equipamiento de infraestructura es, en gran parte, un conjunto de tipos indivisibles de factores públicos de producción, entonces no cabe esperar una correlación muy estrecha entre los indicadores físicos de la capacidad de infraestructura y la renta *per cápita* actual, sino solamente entre la capacidad usada actualmente y la renta actual.

Independientemente de los resultados de la regresión, el hecho de

(5) Véase el Apéndice por Dieter Biehl y Urban A. Münzer.

(6) Debido a dificultades de datos, esta aproximación no se ha aplicado todavía a otras regiones europeas.

(7) Las medidas ajustadas al R^2 varían entre 0,40 y 0,50 para funciones de regresión con variables explicativas significativas al nivel del 5%.

que por primera vez se recogiesen sistemáticamente y analizasen los datos de equipamiento de infraestructura para los MRL alemanes ofreció la oportunidad de medir las diferencias en equipamiento de infraestructura entre las distintas regiones. Si se utilizan simples indicadores físicos de capacidad de infraestructura per cápita y/o por área de superficie (espacio), las diferencias son las siguientes:

— En lo que a camas hospitalarias se refiere, la región mejor equipada (Bochum) tiene un índice de 475; la región peor equipada (Frendenstadt) solamente un índice de 19 (100 = equipamiento medio alemán); el ratio mínimo-máximo (RMM) es 1:24.

— Los equipos de infraestructura doméstica alcanzan un índice de 336 (Essen) para la región mejor equipada y de 34 (Cham) para la peor; el RMM es 1:10.

— Las redes de ferrocarril oscilan entre 237 (Dortmund) y 37 (Zweibrücken); el RMM es 1:7.

— La infraestructura educativa, incluyendo desde las plazas de escuelas primarias hasta las plazas de estudios universitarios, tiene índices de 517 (Bochum) y 61 (Herzogtum Lauenburg) con un RMM de 1:8.

— Las menores desigualdades se encontraron en el equipamiento de carretera: Aquí, la región mejor equipada tiene un índice de 191 (Essen), comparada con la peor equipada de índice 91 (Pirmasens); siendo el RMM solamente de 1:3.

— Las desigualdades para todas las categorías de equipamiento de infraestructura consideradas globalmente dan un índice máximo de 328 (Bochum) y uno mínimo de 58 (Idar-Oberstein) y por tanto un RMM de 1:6.

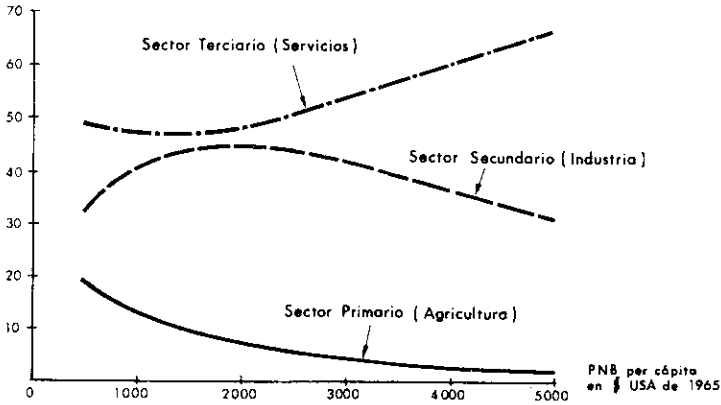
Las cifras correspondientes al producto bruto regional para las regiones de renta *per cápita* más baja y más alta son 6.800 DM (Soltan) y 19.200 DM (Essen) respectivamente; el RMM es solamente 1:3. Esto muestra como las diferencias para los equipamientos de infraestructura son mayores comparadas con las diferencias de la renta *per cápita* (8).

(8) Véase para estas cifras Dieter Biehl et al., *Das Entwicklungspotential der Regionen in der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis ihrer Ausstattung mit Potentialfaktoren* (El desarrollo potencial de las regiones en la República Federal de Alemania sobre la base

DIRECCIONES DEL CAMBIO SECTORIAL

BASE DE LOS DATOS ESTADISTICOS : HASTA UN TOTAL
DE 62 PAISES, 1950-1967

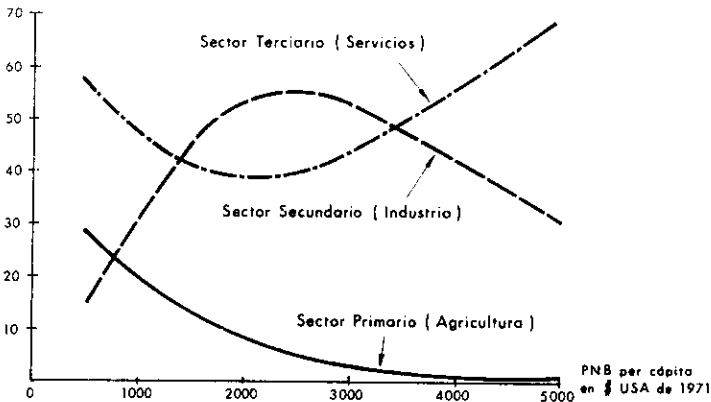
Contribución del
Sector al PNB
en porcentaje



DIRECCIONES DEL CAMBIO SECTORIAL

BASE DE LOS DATOS ESTADISTICOS : 61 REGIONES
DE LA CEE, 1968

Contribución del
Sector al PNB
en porcentaje



(c) La estructura sectorial también ha sido considerada como un factor determinante de potencial económico. La idea subyacente bajo esta proposición es que existen relaciones típicas entre el tamaño relativo y las contribuciones porcentuales de los tres grandes sectores económicos (agricultura, industria, servicios) de una economía regional o nacional y su Producto Interior Bruto. Los análisis internacionales e interregionales de series temporales han mostrado que el modelo típico es como sigue (ver gráfico 1).

— Las regiones o países con un alto porcentaje de actividad agraria tienen, al mismo tiempo, una participación relativamente baja de producción industrial y una participación relativamente alta de los servicios, y la RPC resultante es muy baja.

— Cuando la participación de la agricultura decrece, la contribución del sector secundario aumenta y la contribución del sector servicios disminuye, de modo que la RPC aumenta. La contribución porcentual del sector industrial alcanza un máximo en una RPC aproximada de 2.000 dólares U.S., en el caso de los análisis internacionales de 2.500 dólares en el plano interregional (año 1968).

— Cuando la participación de la agricultura decrece más aún, la contribución porcentual del sector secundario también decrece y solamente el sector terciario aumenta; la RPC crece aún más.

Puede interpretarse que todo esto significa que para alcanzar un nivel deseado de renta *per cápita*, se requiere una relación específica entre las distintas participaciones sectoriales en el PNB. Dicho en otras palabras: una región con una estructura sectorial "mala" no tendrá éxito en conseguir una RPC más alta, porque esto exigiría un cambio significativo en su estructura sectorial (9).

de su equipamiento potencial de factores), informe final de un proyecto de investigación encargado por el Ministro de Economía y Transportes Schleswig-Holstein, Kiel, 1976 (sin publicar). Estimaciones para 1966 pueden encontrarse también en Dieter Biehl et al. *Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials*; Kiel, 1975.

(9) Como se muestra en el Gráfico 1, los máximos y mínimos relativos de las tres curvas sectoriales están más pronunciados en el caso regional comparado con el nacional. Pero tiene que considerarse que en el caso nacional, las curvas están influenciadas por el hecho de que los datos utilizados representan un análisis de corte transversal de series de períodos unificados (se han utilizado datos para el período 1950-1967), solamente se ha podido hacer un análisis simple de corte transversal para un año. Parece sin embargo plausible presuponer que incluso con un análisis de corte transversal de series de períodos unificados similar para el caso regional, los máximos y mínimos relativos estarían aún más pronunciados, mientras más pequeña fuera la región: las regiones se caracterizan más claramente por ser "agrícolas", "industrializadas" o basadas en los

Estas informaciones pueden bastar para ilustrar la proposición de que la dotación de recursos relativos de una región, incluyendo recursos que van desde la localización geográfica, el grado de aglomeración y el nivel de equipamiento de infraestructura, hasta la estructura sectorial, determina la capacidad de desarrollo regional o la renta per cápita potencial.

9. Las diferencias en las rentas *per cápita* actuales no están determinadas por el equipamiento relativo, sino también por otros factores. Como ya se indicó, debe tenerse en cuenta que la renta actual también depende del grado de utilización de la capacidad dada de recursos regionales. En lo que se refiere a la fuerza de trabajo, esto puede verse sencillamente en el hecho de que las regiones pobres normalmente también tienen unas proporciones de participación relativamente bajas, si se tienen en cuenta los sesgos referidos a miembros familiares de las regiones agrícolas que sólo están empleados parcialmente, y que las regiones más ricas tienen proporciones de participación más altas. Lo mismo parece ser cierto en lo que se refiere a la utilización de las otras categorías de recursos.

La cuestión radica entonces en definir qué es lo que hace que sean distintas las proporciones regionales de utilización de capacidad. ¿Por qué no todas las regiones tienen la misma proporción de utilización de capacidad?

La respuesta a esta pregunta está ligada con la relación entre los determinantes de la capacidad de desarrollo regional ya mencionados; por un lado, los recursos relativamente inmóviles, indivisibles e insustituibles y por otro los factores corrientes de la producción como capital privado y trabajo cualificado, que son relativamente móviles, divisibles y sustituibles. A fin de explotar completamente el potencial de renta de una dotación dada de recursos regionales, éstos tienen que combinarse con aquellos factores móviles de producción. Pero, estos factores móviles de producción sólo pueden atraerse y utilizarse dentro de una región si ésta es capaz y está dispuesta a pagar una remuneración por ese factor que sea competitiva con las remuneraciones pagadas en otras regiones que compiten por esos mismos factores de producción, especialmente por el más móvil, el capital privado. Como consecuencia, una relación específica de coste/beneficio es crucial para la trans-

servicios; y las ciudades o comunidades locales aún más claramente. Por otra parte, los países con un mayor número de regiones diferentes mostrarán un modelo sectorial más "equilibrado".

formación de la renta potencial en actual: el "salario de eficiencia" de Keynes o la llamada relación productividad-salario real (10).

La razón básica que se oculta tras esta relación es que una capacidad dada de desarrollo regional sólo se usará realmente si el rendimiento marginal de una combinación de estos recursos, fijados regionalmente, con los factores móviles de producción, excede el coste de dichos factores móviles. Puesto que, por un lado, el capital privado —especialmente los ahorros privados o créditos bancarios es el factor más móvil de la producción y dado que, de otro lado, el trabajo es el único factor que durante el desarrollo económico obtiene rendimientos crecientes a causa de su carácter peculiar (siendo una combinación de trabajo "natural" y unidades móviles de capital humano), el cálculo habitual del rendimiento de una inversión puede reducirse a una comparación de la productividad total de los recursos —es decir, el producto del valor marginal de todos los factores implicados en la producción— en relación con los costes del trabajo.

10. Si las dotaciones de recursos regionales difieren, queda clara la consecuencia para la relación salario-productividad: cuanto mayor sea la dotación de recursos por habitante o empleo, mayor resultará el salario o el coste del trabajo. Dicho de otra manera: si las dotaciones de recursos regionales difieren, todas las regiones, pueden tener, sin embargo, una relación favorable productividad —coste de trabajo, si los costes del trabajo difieren proporcionalmente. Pero si, como ocurre realmente, los sindicatos y las asociaciones empresariales fijan niveles de salario casi uniformes en todo el país mediante un proceso de negociación, entonces las desigualdades existentes en cuanto a dotación de recursos tienen también que producir una relación diferente salario-productividad; con tipos de salarios uniformes para todas las regiones, aquellas mejor equipadas pueden aún atraer y reenumerar factores móviles de producción para utilizar óptimamente sus capacidades de recursos, mientras las regiones pobremente equipadas no pueden competir con ellas. Como resultado: alto nivel de empleo, quizás incluso sobre-empleo, junto con alto nivel de inmigración y RPC_s elevadas se observan en las regiones mejor equipadas, junto con sub-empleo, emigración y RPC_s bajas en las otras regiones (11).

(10) De acuerdo con Kaldor, la noción de "eficiencia-salario" ha sido acuñada por Keynes; véase Nicholas Kaldor, "The case for Regional Policies"; *Scottish Journal of Political Economy*, 1970, pág. 342 y s. La relación productividad-salario real, que es simplemente el reverso del salario eficiencia, ha sido utilizado por Herbert Giersch; véase su "Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion" (Política de empleo sin ilusión monetaria); *Die Weltwirtschaft*, 2/1972, pág. 128 y s.

(11) Nótese que este resultado es independiente de si los costes de trabajo en las regiones equipadas pobremente son absolutamente más altos comparados con la produc-

3. EL PODER REDISTRIBUTIVO INTERREGIONAL DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

11. Se dá por sentado que no es posible para un sistema político de tipo democrático occidental interferir directamente en el proceso de negociación de salarios regionales en el mercado de trabajo, con vistas a situar los salarios regionales en línea con las dotaciones de recursos relativos de las regiones y con la productividad potencial determinada. El único poder legitimado para interferir en las decisiones privadas es normalmente la vía impositiva y la del gasto. Por lo tanto, sólo quedan dos posibilidades para la acción política. Ambas parten de uno de los dos elementos de la relación salario-productividad: gravar a las regiones mejor equipadas y usar los ingresos o bien para subsidiar los salarios, o bien para subsidiar el equipamiento de recursos en las regiones menos dotadas.

Un análisis más profundo muestra que las dos estrategias no son equivalentes. Para un país grande, con amplias diferencias en lo que a equipamiento de recursos regionales se refiere, no será posible, según cabe presumir, recaudar tantos impuestos que la diferencia entre la productividad de base y los salarios realmente negociados pueda compensarse totalmente. La primera estrategia, por tanto, corre el riesgo de que los sindicatos y los empresarios de las regiones que van a ser subsidiadas "consuman" todos los subsidios de forma que sólo las personas ya empleadas se beneficien por medio de salarios más altos provenientes de dichos subsidios. Ciertamente, ésto incrementaría la media estadística de la RPC en esa región, pero no aumentaría el empleo. Más aún, la distribución de la renta intrarregional en las regiones subsidiadas empeoraría, porque las personas ya empleadas recibirían salarios más altos, mientras los anteriormente desempleados — registrados o encubiertos — no tendrían mejores oportunidades para conseguir un empleo y consecuentemente una renta.

La segunda estrategia, sin embargo, tendría más éxito: atacaría en primer lugar y directamente las causas de las desigualdades en cuanto a la dotación de recursos regionales se refiere; en segundo lugar, mejoraría el equipamiento per cápita de recursos relativos, creando empleo adicional. Al mismo tiempo, las RPC_s se incrementarían, porque ahora se emplearía más gente que con la estrategia del subsidio de

tividad potencial o no: incluso si la relación productividad-salario en estas regiones es mayor que uno, habrá entonces una relación productividad/salario mucho mejor en las regiones mejor equipadas.

salarios. Como resultado, la estrategia de subsidiar la dotación de recursos no sólo mejoraría el logro del OR al igual que la otra estrategia, sino que además mejoraría el OE.

12. Gravar a los "ricos" y subsidiar a los "pobres" es, al mismo tiempo, una estrategia redistributiva. Aunque los impuestos aumentados se gasten para mejorar la asignación de recursos, el sistema impositivo que se necesita para financiar esta estrategia está claro que tiene que ser progresivo y por tanto redistributivo. La estrategia global en el segundo caso, se presenta consecuentemente como una combinación de objetivos de asignación y redistribución. De acuerdo con esto, me gustaría llamarla "estrategia de asignación orientada a la redistribución". En mi opinión, ésta es la única estrategia apropiada con fines de desarrollo regional.

Pero, para conseguir que dicha estrategia sea aceptada políticamente y aplicada, se tiene que cumplir una condición preliminar muy importante: que los votantes, partidos y gobernantes del país considerado estén en su mayoría de acuerdo en que el bienestar global se aumenta si el sistema nacional de imposición es progresivo y, además, en que los fondos aumentados se redistribuyen entre las regiones en la forma explicada.

Generalmente, esta sociedad nacional establecida hace mucho tiempo, basada en una historia, cultura y valores socio-políticos comunes. A su vez, esta situación, por un lado, se ha producido por un sistema común de toda de decisiones y, por otra parte, ha permitido que dicho sistema común de toma de decisiones se haya establecido completamente. Se puede argumentar que el grado de "solidaridad" que se necesita para establecer un amplio sistema redistributivo basado en la imposición / gasto depende, por un lado, de la posibilidad de influenciar las decisiones en cuanto al carácter específico de ese sistema nacional de imposición / gasto mediante instituciones políticas adecuadamente establecidas.

13. Hasta qué punto las sociedades políticamente maduras y estables tuvieron éxito en el establecimiento de sistemas de imposición / gasto redistributivos interregionalmente, puede verse con un breve análisis de los sistemas financieros públicos existentes. Si se acepta el procedimiento de cálculo utilizado en el informe del "Grupo de Estudio sobre el Comportamiento de las Finanzas Públicas en la Integración

TABLA 1

**El efecto redistributivo global de las Finanzas Públicas en las principales Federaciones y Estados Centralistas europeos.
(Porcentaje de reducción en las diferencias de rentas interregionales)**

	Promedio del Poder redistributivo de Reducción de las diferencias de las rentas per cápita de las regiones individuales. (Regiones no ponderadas por la población).	Cambio en el coeficiente de Gini de la desigualdad de la renta regional debido a las finanzas públicas. (Regiones ponderadas por la población).
<i>Federaciones</i>		
Alemania	29	39
Australia	53	53
Canadá	32	28
USA	28	23
Suiza (1)	(22)	(10)
<i>Media de las Federaciones(2)</i>		
	35	36
<i>Estados Unitarios</i>		
Francia	54	52
Italia	47	44
Reino Unido	36	31
<i>Media de los Estados Unitarios</i>		
	46	42
<i>Media de las Federaciones y Estados Unitarios(5)</i>		
	40	39

(1) Excluyendo la seguridad social.

(2) Excluyendo Suiza a causa de los datos incompletos.

FUENTE: *Informe MacDougall*, op. cit. pág. 127.

Europea" (llamado Informe MacDougall) (12), el poder redistributivo interregional es relativamente importante. Para los cinco estados federados y los tres unitarios analizados allí, el grado de porcentaje de reducción en las diferencias de rentas interregionales es del 40% como media, siendo la media para los estados federados del 35% y para los unitarios del 46% (ver Tabla 1).

Estos resultados se han alcanzado con presupuestos que oscilan desde el 19,3% (Canadá) del Producto Interior Bruto hasta el 35,7% (Italia), mediante presupuestos de gobiernos centrales o federales, y si se consideran todos los tipos de gobiernos, entre el 27,9% (Australia) y el 41,5% (Reino Unido) del PIB (13).

Pueden ser útiles dos observaciones para evitar conclusiones erróneas en base a estas cifras o similares:

— Un poder redistributivo mayor en el caso de los Estados unitarios no significa, necesariamente, que estos países tengan diferencias más bajas de RPC interregionales. Ratios mínimo-máximo y coeficientes de Gini aplicados a las distribuciones de rentas interregionales en los países estudiados muestran diferencias más bajas de RPC para los estados federados y más altas para los estados unitarios (14).

— Las recomendaciones no pueden resumirse en la proposición de que se necesita un gobierno central fuerte con grandes poderes de imposición y gasto para asegurar el grado deseado de redistribución. Dado que la redistribución, en sí misma, es sólo un instrumento utilizado para maximizar el bienestar, la anterior conclusión solamente se podría justificar si todas las actividades del sector público estuvieran basadas exclusivamente en aquellos tipos de "bienes públicos" cuyos beneficios son difundidos equitativamente sobre todo el territorio nacional. Pero, las áreas de aplicación de los servicios públicos difieren; por ejemplo, el alumbrado de las calles es sólo de importancia regional, y solamente servicios como la defensa nacional, las relaciones exteriores y la política monetaria pueden ser de verdadera cobertura "nacional". De acuerdo con ésto, la variedad de áreas de aplicación de servicios es uno de los argumentos importantes para la organización de un gobierno federalista; el otro es la posibilidad de que existan dife-

(12) Véase Commission of the European Communities (Ed.), *Informe del Grupo de Estudio sobre el Papel de la Financiación Pública en la Integración Europea*; Bruselas, Abril 1977, Vol. II, pp. 123 y ss.

(13) *Informe MacDougall*, pág. 128, Vol. II.

(14) *Informe MacDougall*, pág. 124, Vol. II, y pág. 27, Vol. I.

rentes preferencias regionales incluso en lo que se refiere a los niveles equitativos de los servicios nacionales.

Aparte de estas consideraciones, la conclusión general aceptable parece ser, no obstante, que los sistemas financieros públicos en las sociedades desarrolladas pueden utilizarse — y de hecho lo son para reducir las desigualdades crecientes de RPC interregionales, y que el uso de este instrumento presupone un conjunto común de valores, preferencias y una organización política común de toma de decisiones.

4. AUMENTO EN LAS DESIGUALDADES REGIONALES DEBIDO A LA AMPLIACION.

14. Las consideraciones teóricas y las cifras presentadas sugieren:

— que existen importantes desigualdades interregionales en los objetivos OE y OR dentro de cada estado miembro y especialmente en el conjunto de la CEE9, lo que obligó a los gobiernos y, más recientemente, a la Comisión Europea a ocuparse de la política regional;

— que estas desigualdades pueden tener su origen en las diferencias de dotación de recursos relativos, por lo que los recursos tienen que definirse en un sentido específico, es decir, comprendiendo los determinantes relativamente inmóviles, indivisibles y no-sustituibles, abarcando desde la localización regional hasta los equipamientos de infraestructura pública;

— que estas desigualdades serían aún mayores si los sistemas financieros públicos de los estados miembros no manifiestan un considerable poder redistributivo interregional que va más allá de las medidas específicas de política regional.

La cuestión básica a plantearse ahora es conocer hasta qué punto la distribución interregional de las oportunidades de empleo y la distribución interregional de la renta se agravarían con la ampliación de la Comunidad.

15. Tomemos primero una simple aproximación estadística y estática: ¿Qué se puede decir sobre las desigualdades interregionales existentes dentro de los tres estados candidatos a miembros Grecia,

Portugal, España y Turquía (14 bis), y qué se puede decir sobre los cambios en la situación regional global con la ayuda de las simples medidas de desigualdad interregional usadas anteriormente para la ampliación de la Comunidad?

En cuanto a datos estadísticos se refiere, parece que existen cifras de RPC regional sólo para las 50 provincias españolas, pero no para los otros tres países. Las cifras españolas oscilan alrededor de una media regional de 3.300 DM de 1970, con un valor mínimo de 1.750 DM y uno máximo de 4.940 DM. Comparando con la base de los RMM_s toscos, el valor español de 1:2,8 parece no ser significativamente diferente de los valores obtenidos para Italia (1:2,6) y para Alemania (1:2,5), si se tiene en cuenta que las regiones (provincias) españolas son, como promedio, considerablemente más pequeñas en relación con las italianas y alemanas (0,7 millones de habitantes en España; 2,8 millones en Italia y 1,8 millones en Alemania), y en relación con una media regional de la CEE9 (1,6 millones).

Un cuadro similar puede describirse con una medida más diferenciada, el coeficiente de variación (CV). Los dos valores para España, el coeficiente de variación no ponderado (CVN) de 28,5 y el coeficiente de variación ponderado (CVP) de 30,7, muestran que la distribución de la renta interregional es ligeramente más desigual que la de Italia y considerablemente más desigual que la de Alemania. Además, una comparación de las dos medidas permite extraer una conclusión para la desviación relativa de las cifras de la RPC regional frente a la media nacional y la importancia de esta desviación en cuanto a términos de porcentaje de población se refiere. En Francia, por ejemplo, el valor significativamente más alto para el CVP (25,3 frente a 19,5) indica que un número relativamente grande de personas tienen RPC_s que difieren mucho de la media, mientras que en Alemania, el hecho de que el CVN con 21,2 exceda el valor ponderado de 18,4 significa que el porcentaje del total de población alemana que tiene rentas relativamente altas o bajas es considerablemente menor produciendo el efecto de que la cifra ponderada sea más baja que la no ponderada.

Pero, lo que es importante a nivel de las desigualdades regionales globales dentro de una Comunidad que incluyese a España es que el promedio de RPC regional en España es similar a la RPC regional más baja de Italia (3.300 DM comparado con 3.220 DM), y que la región

(14 bis) Se incluye a Turquía en la discusión, ya que presumiblemente será uno de los próximos candidatos e miembro en un próximo futuro.

más pobre de España tiene una RPC tan bajo con 1.750 DM. El RMM para la CEE/10, incluyendo a España, se deteriora por tanto a 1:10, siendo 43,6 y 37,4 las cifras para el CVN y CVP, respectivamente. Una vez más, el hecho de que la población de las regiones más pobres de España sea relativamente baja, hace que la cifra del CVP no aumente tan drásticamente comparada con la del CVN.

16. Como ya se indicó, los datos regionales para Grecia (Gr.), Portugal (Po) y Turquía (Tu) no están disponibles. Para llenar este vacío, la aproximación posible del desarrollo se ha utilizado para estimar la dispersión de las RPC_s regionales alrededor de las RPC_s nacionales conocidas de los tres países mencionados (15). Los resultados se indican en la Tabla 2. Estas cifras sugieren que la situación griega puede ser comparable a la española, mientras que las RPC_s regionales turcas son claramente más bajas.

Si los dos primeros países entraran juntos, el número de regiones con RPC_s más bajas que el promedio de la CEE aumentaría proporcionalmente. Debido a su reducido tamaño y a las diferencias relativamente pequeñas de la RPC, la entrada de Portugal no cambiaría el cuadro drásticamente. Para la CEE/12 (con España, Portugal y Grecia), la RPC oscilaría en series desde 1.750 DM a 17.480 DM con un RMM de 1:10, un CVN de 51,4 y un CVP de 40,7. Pero, si Turquía ingresara también en la CEE, la distribución de renta interregional en la CEE/12 experimentaría un empeoramiento substancial adicional. En este último caso, la RPC regional más baja sería de 510 DM según estimación, el RMM aumentaría hasta alrededor de 1:34, y los valores de CVP alcanzarían aproximadamente 51,8.

Estas cifras no sólo deberán ser comparadas con las de las diferencias interregionales dentro de la CEE/9, sino también con los RMM_s que describen las desigualdades internacionales entre los países en vía de desarrollo y los países industrializados en el mundo. Si se contrastan, por ejemplo, las RPC_s medias en 1968 para los países latinoamericanos por un lado, y el grupo de los países industrializados desarrollados por otro, resultaría un RMM de aproximadamente 1:5,3. Para una comparación entre los países asiáticos en vía de desarrollo y este último grupo, el RMM sería 1:6,4 mientras que se alcanzaría 1:11 si todos los países en vías de desarrollo cuyos datos estuvieran dispo-

(15) Véase Apéndice.

TABLA 2

RPC Regional de los 9 países miembros de la CE y de los candidatos. 1970 (1) - en DM y tipos de cambios de 1970

	RPC	RPC Regional		RMM	CVN	CVP
	Media	Mínima	Máxima			
A	10.880	7.090	17.480	1:2,5	21,2	18,4
F	9.940	7.060	14.750	1:2,1	19,5	25,3
B	9.120	6.540	10.890	1:1,7	17,5	16,2
H	8.380	6.400	10.010	1:1,6	13,5	14,1
RU	7.650	6.270	7.790	1:1,4	10,8	12,0
I	6.150	3.220	8.450	1:2,6	27,8	27,6
CE 9 (2)	8.700	3.220	17.480	1:5,4	27,6	29,7
España	3.300	1.750	4.940	1:2,8	28,5	30,7
CE 10	8.060	1.750	17.480	1:10	43,6	37,4
Portugal	2.430	1.890	2.810	1:1,5	11,0	10,6
CE 11	7.910	1.750	17.480	1:10	47,2	39,5
Grecia	3.600	1.760	5.510	1:3,1	26,0	34,9
CE 11	7.910	1.750	17.480	1:40	51,4	40,7
Turquía	1.010	510	1.650	1:3,2	30,8	32,2
CE 13	7.070	510	17.480	1:34,3	61,4	51,8

(1) Las RPC_s para Portugal, Grecia, y Turquía son estimaciones propias.

(2) Incluyendo Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo, para los que no se dispone de RPC_s regionales.

FUENTE: Estadísticas Regionales de la CE 1973/74, Renta Nacional 1971, Banco de Bilbao. Elaboración propia con base en los tipos de cambio de 1970.

nibles en 1968 fueran confrontados con el grupo de los países industrializados (16).

17. Hasta aquí hemos puesto especial énfasis en el OR. Pero, especialmente si se considera la ampliación, el OE llegaría a tener una mayor prioridad. La razón es que la infrautilización de la fuerza de trabajo potencial en los cuatro países candidatos parece ser significativamente mayor que en la CEE/9. Esto puede verse en los bajos índices de participación de la fuerza de trabajo y en los altos números de emigración.

En cuanto a lo explicado anteriormente para la estructura económica sectorial como un determinante del potencial de desarrollo regional, una investigación sobre las participaciones de los tres sectores muestra las diferencias que existen a este respecto. Para sacar conclusiones para el OE, las siguientes cifras se refieren a las participaciones de empleo en el total de la fuerza de trabajo civil.

CUADRO N.º 4

Tasa de actividad y de emigración de
Grecia, Portugal, España y Turquía

	Porcentajes de participa- ción de la fuerza labo- ral. 1970.	Emigrantes por cada 1.000 habi- tantes.
Grecia	41,4	1,04
Portugal	31,6	0,69
España	36,6	0,03
Turquía	38,9	n.d.

FUENTE: Porcentajes de participación: Estudios Económicos OCDE. 1972 Emigrantes: Anuario Estadístico de la RFA. 1973.

(16) Véase Dieter Biehl et al. "Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" Sobre la distribución regional de la renta en la Comunidad Económica Europea), *Die Wirtschaft*, 1/1972, pág. 64 y ss.

Estas cifras muestran claramente la diferencia en la estructura económica sectorial entre la CE 9 por un lado y los países candidatos por otro. La única excepción dentro de la CE 9 es Irlanda, donde la agricultura es también de importancia similar para el empleo al igual que en Portugal y España. Pero Grecia y especialmente Turquía cuentan con oportunidades de empleo considerablemente mayores en dicho sector.

Información adicional sobre las oportunidades de empleo puede obtenerse si se compara la contribución porcentual de los sectores al PIB por un lado con las participaciones de empleo de estos mismos sectores por otro. Si las dos participaciones son iguales de forma que la razón sea 1, la productividad es al mismo tiempo igual a la media nacional. Un valor menor que 1 sugiere que hay un paro encubierto considerable en el sector respectivo, mientras que valores mayores que 1 señalan oportunidades de empleo potencial.

CUADRO N.º 5

Empleo sectorial, en porcentaje, del total de la fuerza de trabajo. 1970

	Agricultura	Industria	Servicios
RU	2,9	46,6	50,6
B	4,8	44,7	50,4
H	7,2	41,0	51,8
A	9,0	50,3	40,7
L	11,1	46,5	42,4
D	11,4	37,4	51,2
F	14,0	38,8	47,1
I	19,6	43,7	36,7
Ir.	27,5	30,0	42,5
Esp.	29,6	37,4	33,0
Po.	33,0	35,7	31,2
Rr.	47,2	22,4	30,5
Tu.	71,5	11,8	16,8

Los valores para los cuatro países candidatos oscilan entre 0,54 y 0,42, mostrando que hay un considerable "exceso de mano de obra" en el sector agrícola de estos países. En lo que a Turquía se refiere, su valor de 0,45 como medida relativa no es tan alto, pero lo que es importante es que en 1970 más del 70% del total de empleo estaba en este sector. En cifras absolutas, esto representaría aproximadamente 9 millones de personas; alrededor de la mitad de ellas tendrían que considerarse como representantes de aquella parte de la fuerza de trabajo agrícola, de la que provendrían los emigrantes desde las regiones agrícolas a las más industrializadas y urbanas.

Por otro lado, conviene observar con atención que Turquía tiene también las participaciones de ratios más altas para el PIB/empleo en la industria y el sector servicios, lo que significa que hay oportunidades potenciales de empleo positivas para que la estructura sectorial de Turquía pueda verse sometida a una fuerte presión de cambio, tanto por parte de los factores *pushing* hacia afuera de la agricultura como por las fuerzas *pulling* hacia dentro de los otros dos sectores. Aunque los ratios respectivos para la industria y los servicios, con valores próximos a 2,4-2,5, son extremadamente altos en Turquía, se refieren sólo a un porcentaje pequeño del empleo total: alrededor del 12% en la industria y el 16% en los servicios. Para Portugal y Grecia, con ratios similares para la agricultura, los ratios para la industria son alrededor de 1,2-1,3 y los de servicios 1,3 y 1,8. Estos son más bajos comparados con los de Turquía, pero, considerablemente más altos que en la mayoría de los países de la CEE, y también ilustran el *pushing* y el *pulling* de los factores determinantes del cambio estructural. España tiene un ratio de aproximadamente la unidad en la industria, pero, un ratio de 1,5 en el sector de servicios. Además, las participaciones de empleo son relativamente altas en España y en Portugal (aproximadamente 36%); en Grecia son casi el doble que en Turquía (aproximadamente 23%), mientras que las participaciones de empleo en el sector servicios no difieren tanto, oscilan entre 29 y 33%.

18. Trás estas consideraciones sobre el cambio estructural, dejamos la simple aproximación estática-estadística. Esta aproximación se ha basado en un análisis simple de corte transversal de datos estadísticos y estimaciones referidos a 1970. No cabe duda de que sobre la base de estas cifras, las desigualdades globales interregionales tienen que ser calificadas como muy considerables. Pero, hay que preguntarse en primer lugar si hay oportunidades similares o diferentes de desarrollo y tipos de crecimiento en la CEE 9 por un lado y en los cuatro países candidatos por otra, antes de hacer una evaluación final.

La razón es simplemente la siguiente: si los cuatro países tuvieran tipos de crecimiento real más altos comparados con el promedio de la CEE 9, entonces las desigualdades de renta interregionales se reducirían con el transcurso del tiempo.

CUADRO N.º 6

Media anual de los tipos de crecimiento real PIB en la CE 9 y países candidatos.

	B	D	F	A	I	L	H	RU	Ir
1965-70	4,5	4,0	5,8	4,5	6,0	3,4	5,2	2,1	4,0
1969-74	5,3	2,9	5,3	3,6	3,9	4,1	4,5	2,7	3,3
	Gr	Po	Esp	Tu					
1965-70	7,0	6,2	6,4	6,8					
1969-74	5,4	6,4	6,4	6,8					

FUENTE: OCDE, Estudios Económicos.

Los cuatro países analizados muestran tipos de crecimiento significativamente más altos durante el período 1965-74. Incluso si estas dichas tasas de crecimiento fueran más bajas, como cabe presumir, en la actualidad y en un futuro próximo, ésto no sólo ocurrirá en el caso de los países candidatos, sino también en la CEE 9. Sobre todo, la abolición de barreras arancelarias y no arancelarias entre la CEE 9 y los cuatro países contribuiría a sostener tipos de crecimiento relativamente más altos en esto últimos, con el efecto de que las diferencias de RPC media nacional llegarían a ser más bajas, y, por lo tanto, también las diferencias de las rentas regionales decrecerían. Además, un gran número de análisis sobre países en vía de desarrollo en todo el mundo que practicaron una política orientada a la exportación, simultaneada con una política de desarrollo de sustitución de importaciones, existe la evidencia convincente de que estos países mejoraron relativamente en comparación con la media mundial y tuvieron éxito en incrementar

las rentas y el empleo (17). Desde un punto de vista dinámico, puede por tanto partirse con seguridad de la suposición de que las diferencias interregionales e internacionales de empleo y renta se reducirán a través del proceso mismo de integración.

Pero, este desarrollo, tendría por otro lado, importantes repercusiones sobre las economías nacionales y especialmente sobre ciertas economías regionales de los países miembros de la CEE 9. Como muestran los análisis de cambio estructural y cambios en la división internacional del trabajo, el desarrollo en el sector industrial de los países en vía de desarrollo es el que básicamente se vé favorecido por una política de desarrollo orientada a la exportación. De acuerdo con la clasificación propuesta por Seev Hirsch, las ventajas comparativas para los países en vía de desarrollo se encuentran principalmente en los campos de las industrias basadas en los recursos naturales (él denomina a los productos de estas industrias, "bienes de Ricardo"), en industrias de trabajo intensivo que producen bienes tecnológicamente "acabados", e incluso en bienes acabados de capital intensivo.

Mientras que la ventaja comparativa de bienes de trabajo intensivo se corresponde con la conocida proposición de Heckscher-Ohlin, la ventaja comparativa de bienes acabados de capital intensivo está en línea con la hipótesis del "ciclo de producción", desarrollada por Vernon. El hecho de que los países en vía de desarrollo tengan ventajas comparativas — a primera vista — en la producción de aquellos bienes de "capital intensivo", se explica por el hecho de que tan pronto como las tecnologías de producción se desarrollen lo suficiente como para llegar a ser importables por los países en vía de desarrollo, esto de hecho se hará, simplemente porque estas tecnologías están "incorporadas" en los bienes de inversión comprados a los países más desarrollados. El "cuello de botella" para el desarrollo no es la dotación de equipamiento físico de producción, sino la dotación de capital humano y la cualificación laboral. Tan pronto como estas últimas cualificaciones no sean necesarias porque las tecnologías de producción estén incorporadas en los bienes de inversión respectivos, la restricción de capital humano ya no será válida por más tiempo; por el contrario, los bajos costes laborales serán entonces decisivos para practicar con éxito una política orientada a la exportación, incluso en el campo de la producción física de capital intensivo (18).

(17) Véase por ejemplo *The International Division of Labour-Problems and Perspectives*; editado por Herbert Giersch, Tübingen 1974. Véase, como un resumen corto, el prefacio del editor en pp. VII-XII.

(18) Véase Seev Hirsch, "Hypotheses Regarding Trade Between Developing and Industrial Countries", en *The International Division of Labour* Editor: Herbert Giersch), pp.

19. Sobre la base de estas consideraciones dinámicas en cuanto a los cambios en las desigualdades de renta interregionales se pueden deducir dos proposiciones. La primera es que mientras las RPC, medias nacionales convergen debido a un efecto positivo "retardado"³ en los cuatro países analizados, las desigualdades de renta interregionales en la Comunidad se reducirán también, incluso si las desigualdades relativas interregionales dentro de una economía nacional permanecieran constantes o se deteriorasen ligeramente. La segunda proposición es que existe alguna evidencia de que aunque —y quizás, incluso, porque— los países en vía de desarrollo tienen diferencias de renta interregionales relativamente importantes, estas desigualdades se reducen a lo largo del proceso de desarrollo económico. La justificación de ello es que hay una especie de efecto de "difusión" en lo que se refiere a la inversión industrial y el empleo: empieza primero en las aglomeraciones urbanas de un país en vías de desarrollo, pero, a continuación, con gran fuerza, se extiende a las otras regiones del país debido a fenómenos como la sobre-explotación de los mercados urbanos de trabajo, infraestructuras públicas, estrangulamientos de equipamiento, aumento de los precios del suelo, etc. (19).

20. Dadas las grandes desigualdades de renta y empleo, tal y como se nos revelaron en las cifras presentadas para 1970, la evaluación positiva del desarrollo económico y en especial el proceso de integración, no pueden, sin embargo, reducir tales desigualdades en un período relativamente corto hasta los niveles que existen actualmente en los países miembros de la CEE 9, lo que reduciría las desigualdades globales de la CEE considerablemente. Esto tiene al menos dos implicaciones importantes:

— Cualquier intento de ampliar la CEE 9 ya existente y de aceptar nuevos países miembros del tipo de los cuatro países analizados tendrá

65 y ss. Véase también Dieter Biehl, "Ursachen interregionaler Einkommensunterschiede und Ansatzpäischen Gemeinschaft" (Causas de las desigualdades interregionales de renta y puntos de partida para una política regional potencial orientada en la Comunidad Europea), en: Hans von der Groeben y Hans Möller, *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Vol. 2; Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum, Baden-Baden, 1977, pp. 86 y ss., para una discusión sobre la importancia de estos fenómenos para el desarrollo regional.

(19) Un ejemplo de este tipo de desarrollo puede verse en Italia: este país, debido a su estructura económica "dualista" en lo que se refiere a la relación entre el norte industrializado y el sur agrícola, tuvo anteriormente una gran dispersión de la RPC, pero mejoró considerablemente su distribución interregional de renta entre los años 1960 y 1969: las cifras de CVP disminuyeron desde aproximadamente 36 a 30 en ese período. (Véase Dieter Biehl et al. "Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft"; *Die Weltwirtschaft*, 1/1972, p. 64 y ss.

que apoyarse en las fuerzas de mercado, en una integración positiva dentro de la división internacional del trabajo, en lo que se refiere tanto a la integración en la Comunidad como a la integración en la economía mundial. Sin la confianza en las fuerzas del mercado y la división internacional del trabajo, la tarea de reducir las desigualdades interregionales de renta sólo mediante el funcionamiento del sistema financiero público nacional y de la CEE está llamada al fracaso.

— Las ideas para fijar las escalas de valores para los dos objetivos, el OE y el OR, sobre la base de las desigualdades interregionales existentes en la actualidad dentro de la CEE 9 tendrán que ser modificadas debido al incremento sustancial de las desigualdades interregionales que debe producir la integración de los nuevos países. Incluso en el caso de que se aprobasen incrementos sustanciales en el tamaño del presupuesto de la Comisión Europea no sería posible reducir las desigualdades existentes hasta unos niveles compatibles con los que se discuten actualmente para el objetivo empleo y para el objetivo renta dentro de la CEE 9.

21. A este respecto, es importante hacer notar que una gran parte del gasto actual de la CEE, desde el punto de vista de la política regional, está canalizado en una dirección "equivocada"; a saber, está yendo más que proporcionalmente a las regiones relativamente ricas en vez de a las más pobres dentro de la CEE 9. Esto guarda relación, en primer lugar, con el hecho de que no es posible realizar todos los gastos —ni siquiera los de la Comisión Europea— de acuerdo exclusivamente con las consideraciones redistributivas regionales, porque las actividades del sector público tienen también que estar orientadas a la vez hacia la realización de los objetivos de asignación y estabilización. Pero, más allá de este asunto indiscutible de principio, el modelo actual de gasto del presupuesto de la CEE está claramente dominado por el gasto agrícola, representando alrededor de un 70%. El gasto agrícola, a su vez, depende de los sistemas de regulación de mercado existentes. Dado que la gran mayoría de los sistemas de regulación de mercado atañen a los productos de las regiones agrícolas más ricas especialmente las de Dinamarca, Francia, Alemania y Holanda, una gran proporción del gasto actual de la CEE 9 beneficia a las regiones relativamente más ricas dentro de la CEE 9, aunque estas regiones, desde el punto de vista de la economía nacional respectiva, puedan figurar entre las relativamente más pobres comparadas con las regiones urbanas de renta alta que tienen como actividades dominantes las del sector industrial y/o servicios (20).

(20) Hasta que punto estos hechos reducen el poder redistributivo regional del presupuesto de la CE, puede verse a partir del cálculo del "poder redistributivo" para el presu-

Pero, una reforma de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) no sólo es necesaria a causa de los sustanciales efectos adversos sobre la distribución de la renta interregional. Una razón adicional es que este sistema, en caso de ampliación, requeriría presumiblemente unos tipos tan altos de incremento del gasto en un futuro próximo que pronto llegaría a ser políticamente para los estados miembros de "pago neto". Con una reforma del actual PAC, sería posible, por otra parte, incrementar el poder redistributivo interregional del presupuesto total de la CEE, a fin de que el incremento políticamente factible en los gastos de la CEE en un futuro previsible pudiera utilizarse más intensamente con propósitos de política regional.

22. Esta estrategia también requeriría cambios en la financiación del presupuesto de la CEE. El sistema de financiación actual parece corresponder más bien a un sistema impositivo regresivo que a uno de tipo progresivo. Ello se debe al hecho de que los ingresos provienen sólo de los aranceles, de impuestos agrícolas y de una parte del impuesto nacional del valor añadido. El sistema de ingresos de la CEE tiene que modificarse para evitar que las regiones más pobres, que debían beneficiarse por parte del gasto del presupuesto de la CEE, no se vean forzadas a pagar mediante aranceles, impuestos agrícolas y de los ingresos del IVA una gran parte, si no el total, de los subsidios que reciben. El Comité MacDougall discutió varias alternativas relacionadas con distintas sugerencias para el desarrollo futuro de la Comunidad Europea y especialmente de su presupuesto (21).

23. En lo que se refiere a nuestra cuestión, desarrollo regional y política regional bajo condiciones de ampliación, en mi opinión se deducen tres conclusiones importantes:

— Primera, la ampliación no debería considerarse como una estrategia opuesta en relación con la intensificación de la integración hacia la unión política. Esto implica, al mismo tiempo, que en amplios sectores de la opinión pública, especialmente en los Estados candidatos a miembros, las expectativas en torno a las transferencias financieras deberían reducirse a cotas realistas. La integración europea no puede

puesto de la CE realizado por el Comité MacDougall: según estimaciones, el efecto redistributivo es solamente del 1% (véase *Commission of the European Communities, Informe del Grupo de Estudio sobre el Papel de la Financiación Pública en la Integración Europea*, Vol. I, pág. 12).

(21) A este respecto, véase la discusión y recomendaciones en el Vol. I del *Informe del Grupo de Estudio sobre el Papel de la Financiación Pública en la Integración Europea*, opus cit. (Informe General).

significar, simplemente, gravar excesivamente al "rico" para subsidiar al "pobre".

— Segunda, que las grandes desigualdades regionales existen y existirán también por mucho tiempo en el futuro. Si la Comunidad se amplía, estas desigualdades crecerán debido a simples razones estadísticas. Como consecuencia, los valores de los objetivos para reducir las desigualdades interregionales que han sido desarrollados para la CEE 9, deberán revisarse a la baja para hacer aceptables unas desigualdades mayores. Como se ha explicado, ésto no excluye y no debería excluir políticas adicionales y coordinadas para reducir las desigualdades existentes en las dotaciones de recursos relativos. Pero, esto no es tarea para una política regional estrecha y especializada, en el sentido usual de la palabra, sino que demanda un amplio análisis que tenga en cuenta todos los factores que influyen en el desarrollo regional dentro de una economía madura y dentro de una unión monetaria.

— Tercera, los intereses regionales dentro de la Comunidad deberían tener la posibilidad de influir más enérgicamente, en comparación con la influencia actual sobre la toma de decisiones nacionales, en el proceso político europeo general de toma de decisiones. Un instrumento muy importante para este fin podría ser la introducción de una "Segunda Cámara del Parlamento", además del Parlamento Europeo, donde los escaños estuvieran en función de las regiones y no del número de votantes, y donde tuvieran que aprobarse todas las decisiones importantes que afectasen al desarrollo regional (22).

24. Aunque pueden existir diferencias de opinión dentro del Comité MacDougall en lo que se refiere a la deseabilidad de una futura Unión Política en forma de federación, me gustaría subrayar que mi opinión personal es que el proceso de integración europea debería desarrollarse en base a una estructura política organizada federalmente, tendiendo hacia una Unión Política completa.

Por otra parte, es preciso señalar que será difícil encontrar un compromiso sostenible entre los objetivos de las poblaciones y los que

(22) Véase por ejemplo las conclusiones y recomendaciones en "Community Role in Regional Policy", en: Cairncross et al. *Economic Policy for the European Community — The Way Forward*, Londres, 1974, pág. 87; Herbert Giersch, "The Case of an European Regional Policy", en: *European Communities, European Economic Integration and Monetary Unification*; Bruselas, Octubre 1973, pág. 118; Dieter Biehl, "Ursachen interregionaler Einkommensunterschiede und Ansatzpunkte für eine potentialorientierte Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft", opus cit., pág. 98 y s.

toman las decisiones políticas en los Estados miembros que se ven obligados a transferir recursos, o de "pago neto", por un lado, y los Estados miembros "receptores netos", por otro. Si se pretenden sacar conclusiones de los sistemas financieros públicos nacionales existentes para el proyecto de un futuro sistema financiero público de la CEE, es simplemente imposible abstraerse del hecho de que cualquier unión monetaria y económica nacional se apoya en una bien desarrollada y adecuada organización política.

Tratar de transformar la Comunidad en una pura y simple "Unión de Transferencias" correría el riesgo de perder en breve plazo el soporte de los grandes partidos políticos y de la gran mayoría de los ciudadanos que esperan aún un mayor progreso político en la integración europea.

APENDICE A "EL EFECTO DE LA AMPLIACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL Y LA POLITICA REGIONAL"

La finalidad de este apéndice es presentar el método de estimación utilizado para obtener los valores de RPC para aquellos países, cuyas cifras estadísticas no estaban disponibles (Portugal-Po; Grecia-Gr; Turquía-Tu).

Siguiendo la aproximación de D. Biehl, E. Hussmann y S. Schnyder, la hipótesis específica que sirve de base al procedimiento de estimación se expresa por la siguiente relación de corte transversal:

$$(1) \text{ RPC} = f(x_1, x_2, x_3)$$

donde:

RPC = PIB regional per cápita,

x_1 = distancia del área del núcleo económico de la Comunidad (Düsseldorf/Colonia),

x_2 = densidad de la población,

x_3 = número de habitantes.

La relación implica que la RPC depende en primer lugar de la distancia existente desde el área del núcleo económico de la Comunidad en un sentido negativo: cuando mayor sea la distancia desde esa región, tanto más baja será su RPC. La razón económica de esta suposición es que los costes de comunicación aumentan con la distancia creciente (variable x_1). La variable x_2 describe el grado de aglomeración y significa que la renta per cápita alcanzable está positivamente correlacionada con la concentración espacial de población y las actividades económicas. Finalmente, la variable x_3 , número total de habitantes, se utiliza como un indicador para el tamaño de la región y las economías de escala vinculadas con el tamaño.

La relación especificada (1) se ha probado empíricamente por análisis de regresión utilizando el método simple de los mínimos cuadrados

(MC), basado en los datos estadísticos para 156 regiones de los nueve países siguientes: Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, España y Reino Unido.

Entre los distintos tipos de funciones, la siguiente forma logarítmica, demostró ser la más adecuada:

$$(2) \log. RPC = a + b_1 x_1 + b_2 x_2 + b_3 x_3$$

donde a, b, designan los coeficientes estimados de regresión.

Las estimaciones MC para la mejor función de ajuste son (valores t en paréntesis):

$$(3) \log. RPC = 9.246.572 + 0.000890x_1 + 0.000118x_2 + 0.000050x_3$$

(26.127) (5.657) (2.844)

$$R^2 = 0.857$$

$$(F = 304,8)$$

Los coeficientes estimados son significativos estadísticamente al nivel del 1% y consecuentes con la relación postulada. La influencia dominante de la distancia en la RPC puede verse en la ecuación única de regresión utilizando la distancia como variable explicativa.

Se obtuvieron los siguientes resultados (valores t en paréntesis)

$$(4) \log. RPC = 9.4134 + 0.000954x_1$$

(25.834)

$$R^2 = 0.813$$

$$(F = 667,4)$$

Este estudio no pretende ser una explicación del nivel de renta regional en los países mencionados, sino dar solamente una impresión sobre las diferencias interregionales de renta en los países analizados, cuyas estadísticas de renta regional no estaban disponibles; las cifras regionales de RPC se han ajustado para que den una cifra media regional de RPC equivalente a la cifra media nacional de RPC presentada por las estadísticas oficiales. El procedimiento de transformación implicado consiste, por tanto, en multiplicar cada RPC regional por el ratio del PIB per cápita nacional para estimar la RPC media regional ponderada.

RESUMEN:

En este artículo el autor pone de manifiesto en un primer momento las desigualdades regionales existentes en la Comunidad Europea de los nueve, utilizando para ello las variables empleo y renta.

En un segundo lugar, considera cuáles son los determinantes de un posible desarrollo regional, aplicando técnicas estadísticas para conocer los efectos de cada determinante.

Un instrumento redistributivo de bienestar y renta, como puede ser un sistema financiero público, se considera para países centralistas y federales como una posibilidad para reducir las crecientes desigualdades regionales, siempre que se cumplan un conjunto de valores, preferencias y organización política común.

El análisis anterior se aplica para el caso de una posible ampliación de la Comunidad Europea de los nueve. Las consecuencias de una ampliación hasta 13 países miembros, con España, Grecia, Portugal y Turquía, se analizan extensamente mostrando cómo se aumentarían las desigualdades regionales.

RESUME:

Dans cet article, l'auteur signale d'abord les inégalités régionales qui existent dans la Communauté Européenne des 9, en y utilisant les variables emploi et rente.

Deuxièmement, il considère les déterminants d'un possible développement régional, en appliquant des techniques statistiques afin de connaître les effets de chaque déterminant.

Un instrument redistributif de bien-être et rente -par exemple un système financier publique— est analysé dans des pays centralistes et fédéraux, comme une possibilité de réduire les croissantes inégalités régionales, pourvu qu'on ait en commun un ensemble de valeurs, préférences et organisation politique.

L'analyse antérieure est appliquée pour le cas de l'ampliation de la C.E. 9. Les conséquences d'une ampliation à 13 membres, comprenant l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la Turquie, sont analysées amplement tandis qu'on montre que dans ce dernier cas les inégalités régionales augmenteraient considérablement.

SUMMARY:

In this article the author states first the regional disparities which exist in the European Community of nine. For this purpose, he uses the employment and income goals.

Secondly, he points out which are the different determinants of a potential regional development and uses statistical techniques in order to know the effects of each determinant.

A redistributive instrument of welfare and income e.g. a public financing system - is considered in centralist and federal countries as a possibility to reduce the increasing interregional disparities, as long as some conditions (such as values, preferences and common politic organization) will be fulfilled.

The same analysis is considered for the case of a potential enlargement of the European Community of 9. The outcomes of the enlargement of the Community up to 13 members, including Spain, Greece, Portugal and Turkey, are analysed with full details, showing how the regional disparities would be increased.