

JOACHIM MÜLLER-BORLE (*)

El Banco Europeo de Inversiones, la política regional comunitaria y España (**)

En primer lugar deseo agradecer vuestra invitación, por cuanto que va a permitir a un representante del Banco Europeo de Inversiones -BEI- exponer la contribución que al desarrollo regional de la Comunidad viene prestando este Instituto de financiación a largo plazo.

Hace ahora más de un tercio de siglo, en plena guerra mundial, Jean Monnet apuntaba: "Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad que las condiciones hacen posible y por consiguiente necesaria. Señores, hacen falta mercados más amplios... Esta prosperidad y los indispensables desarrollos sociales implican, que los Estados de Europa se integren en una federación o en una *entidad europea*, que haga de ella una unidad económica común".

Hace ahora más de veinte años que la firma del Tratado de Roma daba origen a la Comunidad Económica Europea. A la visión profética sucedía la acción cotidiana. Ciertamente que las dificultades no han faltado, resultando éstas tanto de las disparidades internas como de las crisis que han revolucionado la escena política, económica y monetaria internacional. Sin embargo, hasta el presente todas han sido superadas y la Comunidad como instrumento de paz, de solidaridad y de progreso, ha adquirido cuerpo, se fortalece y se extiende.

(*) Jefe de la División de Estudios Generales del BEI.

(**) La presente ponencia es consecuencia de la invitación que por la Dirección de las Jornadas fué cursada al Banco Europeo de Inversión a fin de contar con su participación en ellas. El BEI envió una delegación compuesta por el Sr. Luciano ROTONDI, Jefe de la división España, y el Sr. Joachim MULEER-BORLE, Jefe de la división de estudios generales-países miembros. La exposición oral de la ponencia fué realizada conjuntamente por ambos representantes del BEI, si bien el texto escrito de la misma que ahora se reproduce aparece exclusivamente con la firma del Jefe de la división de estudios del Banco.

Traducido por Juan Hernández Armenteros. Profesor del Departamento de Política Económica de la Universidad de Málaga.

Institución sin fin lucrativo, el Banco presta en condiciones semejantes a aquellas a las que puede conseguirse los fondos en los mercados. No obstante, la tasa de interés de sus préstamos es en ciertos casos reducida, en función de una bonificación con cargo a los presupuestos de los Estados miembros o de la Comunidad. Igualmente, el Banco ofrece unos recursos presupuestarios puestos a su disposición por los Estados miembros o por la Comunidad. Así desde 1979, el BEI viene otorgando a los países miembros, tras la decisión de la Comisión sobre la elección de los proyectos, unos préstamos en concepto del *Nuevo Instrumento Comunitario*. Así mismo, acuerda para los países en desarrollo unos préstamos con especiales condiciones de duración, con reducidas tasas de interés y condiciones de reembolso particularmente favorable (2). Encuanto a su cuantía, los préstamos acordados por el Banco con destino a inversiones en la Comunidad, han pasado de alrededor de 900 millones de ECU para 1975 a 1.400 millones en 1977, a cerca de 2.800 millones en 1980 y, probablemente a unos 3.000 millones en 1981. A estas cantidades se añaden desde 1979 los recursos autorizados para el Nuevo Instrumento Comunitario, de 860 millones de ECU para el conjunto de tres años, 1979, 1980 y 1981. De entre estos préstamos, los concernientes a proyectos que favorecen el *desarrollo regional* han representado cada año entre los dos tercios y las tres cuartas partes.

El Banco, como otros, en su ámbito toma con toda independencia y tras un atento examen de los proyectos sus propias decisiones, ahora bien, su actividad no puede estar dissociada de la política regional comunitaria y de las políticas nacionales sino que por el contrario ha de apoyarlas. De manera que las áreas de intervención del Banco en concepto de desarrollo regional son, fundamentalmente, las consideradas como prioritarias por la política regional comunitaria y en las que igualmente interviene el FEDER; bien entendido que las zonas reservadas como prioritarias son únicamente recogidas como tales en los planes de la Comunidad.

No obstante, el Banco puede intervenir en base a su flexibilidad de apreciación, tras examinar caso por caso, en tal o cual zona en principio no designada, pero recogida en el plan nacional, siempre y cuando una dificultad estructural lo justifique. Sin embargo, las regiones prioritarias de la Comunidad son las primeras beneficiadas de las ayudas del Banco; así a lo largo de los últimos años, dos tercios del total de los préstamos de carácter regional han sido acordados para proyectos en el Mezzogiorno, Irlanda, Irlanda Norte, Groenlandia, Grecia —excepto Atenas y Salónica—. El

(2) Esta relación es del 250%, es decir que los préstamos y garantías en curso pueden alcanzar en la actualidad los 36.000 millones de ECU.

Banco por consiguiente, sigue muy atentamente los trabajos comunitarios en materia de política regional con el propósito de tener en cuenta sus orientaciones en este campo.

La coordinación se ve facilitada por la presencia de dos administradores designados por la Comisión de las Comunidades Europeas en el seno del Consejo de Administración del Banco, e igualmente por el hecho de que un observador del Banco forma parte del Comité de Política Regional y del Comité de Gestión del FEDER, así como por las reuniones periódicas entre miembros de la Comisión y miembros del Comité de Dirección del Banco, y lo que, en la práctica, es más importante, por las sesiones informales de trabajo entre los servicios de las dos instituciones.

De aquí que, frecuentemente ocurra que una determinada inversión sea financiada por un préstamo del Banco —sobre sus recursos propios o sobre los del NIC— y por la subvención del FEDER.

El Banco selecciona las inversiones a financiar poniendo la mayor atención a la contribución al desarrollo económico de las regiones afectadas y a su inserción en los programas de desarrollo regional cuando la elaboración de éstos lo permite. Este tipo de análisis le lleva, en cada caso, a concretar su examen en la incidencia del proyecto sobre el empleo, en su contribución al incremento de la productividad, a la diversificación de la estructura económica de las regiones y a la mejora de las condiciones para la implantación de actividades industriales; procediendo, cuando es necesario, a la valoración de la rentabilidad económica de las inversiones.

En lo que afecta a la infraestructura, el elemento determinante es su contribución al aumento en general de la productividad económica, puesto que se considera que la rentabilidad de este tipo de inversiones es frecuentemente difusa y distante. En este caso, el pago del préstamo puede estar garantizado por el poder público a través de la suscripción de una obligación o de cualquier otra forma.

Por el contrario, las inversiones que llevan a cabo las empresas de los sectores de la producción, deben de tener asegurada tanto su viabilidad técnica, como comercial y financiera de modo que sea cubierto por los beneficios de la explotación el pago del interés y de amortización del préstamo. Viabilidad que debe ser evaluada habida cuenta de la exigencia de competitividad de las empresas en un mercado no protegido como es la Comunidad. Por otro lado, la viabilidad técnica, comercial y financiera de los proyectos industriales aseguran la continuidad de los efectos económicos esperados y en particular la creación o salvaguarda, de empleos estables.

En la práctica, la importancia y el tipo de inversión a que el Banco es acarreado a financiar, también depende de la existencia en una región concreta de una demanda efectiva. Demanda que está fuertemente influenciada por el contexto económico y financiero y por las políticas económicas nacionales y comunitarias. De forma que en períodos de disminución tanto de la actividad económica y como de la propensión a invertir por parte de las empresas, la demanda de financiación para proyectos industriales es débil. Del mismo modo que aspectos tales como: la mayor o menor liquidez de los mercados de capitales nacionales, los niveles relativos de los tipos de interés en estos mercados y en el mercado internacional y, en períodos de inestabilidad monetaria, la reticencia de los prestatarios a asumir un riesgo de cambio, en los países en los que este riesgo es competencia del prestatario, ejercen una considerable influencia sobre el volumen de demandas de préstamos dirigidos al Banco, así como sobre su reparto por países, por categorías de prestatarios —públicos o privados— y hasta por sectores.

* * *

Una vez analizadas las condiciones generales a las que los proyectos deben de ajustarse para poder ser considerados, pasaré a exponer los tipos de inversiones a financiar por el Banco. A tal objeto en primer lugar recordaré que éste puede intervenir en todos los sectores de la economía, pero que las inversiones deben de contribuir al aumento de la productividad económica general, lo que excluye las operaciones con finalidad puramente social o cultural: especialmente hospitales, estadios o teatros.

Con el fin de contribuir al sostenimiento de las economías regionales, el Banco ha financiado toda una amplia gama de infraestructuras de base tales como: carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, canales y puertos marítimos, redes telefónicas y télex, centrales eléctricas, gasoductos, redes de aproximación de agua, sistemas de colecta y depuración de las aguas residuales, y equipamiento de zonas industriales.

Tales infraestructuras tienen un múltiple impacto, por cuanto que mejoran los factores de implantación de las actividades productivas y también inciden sobre la explotación de las empresas existentes para las que el mantenimiento de la competitividad resulta esencial. Igualmente, rompen el aislamiento y movilizan a ciertas regiones, aproximan a aquellas que como Andalucía, están considerablemente alejadas de los grandes centros y cuya economía se encuentra penalizada además de por el transporte, por unos dilatados trayectos que a veces resultan disuasivos, y ello sin hablar de los obstáculos psicológicos, que a menudo vienen a agravar las realidades geográficas.

En cuanto a los efectos sobre el empleo de los proyectos de infraestructura, éstos son significativos en la fase de construcción, pero relativamente débiles una vez finalizados. Así la construcción de infraestructuras y equipos energéticos financiados por el Banco en la Comunidad en 1980, han originado unos efectos temporales sobre el empleo que han sido estimados en unos 600.000 hombres-año, o sea 120.000 en 1980 y 1981 y a continuación progresivamente menos. El efecto acumulado de los préstamos autorizados desde 1977 ha permitido mantener el empleo de alrededor de 400.000 trabajadores en 1980.

Pero en fin, esto no es más que una justificación adicional para la intervención del Banco, puesto que las condiciones de vida de los habitantes no pueden ser sino mejoradas al disponer de adecuadas infraestructuras.

Sin embargo, son la creación, la modernización de empresas industriales, pero también de la agricultura y de los servicios, los aspectos determinantes del desarrollo regional. Siendo éstos, el motor y el afianzamiento esencial de las creaciones directas de empleos. Bien entendido, el desarrollo de dichas empresas tiene un efecto de arrastre tanto más importante por cuanto que participan en la valorización de los recursos locales.

Otro aspecto significativo, es la diversificación del tejido económico de una región mediante el desarrollo de actividades poco o nada representadas y que permite dotar a las economías regionales de una mayor resistencia a los efectos de las fluctuaciones coyunturales, así como de las transformaciones estructurales.

Especial atención reciben las pequeñas y medianas empresas tanto por su diversidad y su intensidad de empleo, particularmente elevado, como porque juegan un papel primordial en el desarrollo regional.

* * *

Trazadas estas grandes líneas, pasaré a dar una visión más concreta de las posibilidades de actuación del Banco en relación al desarrollo regional a partir del análisis de su actividad en 1980 y 1981.

Las ayudas para el desarrollo regional han alcanzado en 1980 un volumen de más de 190 mil millones de pesetas y de alrededor de 220 mil millones de pesetas en 1981, o sea un total de más de 400 mil millones de pesetas, lo que representa unos dos tercios del total de la financiación realizada por los países miembros.

Hay que subrayar primero el creciente interés que desde hace algunos años se manifiesta por el incremento y una mejor gestión de las disponibi-

lidades de agua. En este sentido, en el Sur de Italia, habido cuenta su clima, un aprovisionamiento satisfactorio y más regular tanto en calidad como en cantidad, condiciona no sólo la buena marcha de su economía, —el funcionamiento de las industrias, la productividad de la agricultura y el desarrollo del turismo—, sino también la vida de la población. Así, el Banco ha contribuido a la financiación de importantes proyectos interregionales establecidos por la Caja de Mezzogiorno, siendo en 1980 más de 2.2. millones los habitantes afectados por proyectos de aproximación de aguas.

En el otro extremo de la Comunidad, en Irlanda, la irrigación y el drenaje de tierras agrícolas han sido objeto de importantes ayudas, mientras que en el Reino Unido, especialmente en las áreas de antigua industrialización, han sido financiados numerosos proyectos con el propósito de contribuir a la captación y acercamiento de agua, el tratamiento y evacuación de las aguas residuales, necesarias para el desarrollo de nuevas actividades industriales o terciarias. Estos proyectos están frecuentemente ligados, como en el caso de Italia, a la creación de nuevas zonas industriales. En lo que afecta al sector de la energía hay que señalar que la mayor parte de la financiación prioritariamente no se dirige al desarrollo regional, sino que más bien responde a los objetivos de política energética de la Comunidad. No obstante, han sido concedidos unos préstamos en las zonas de desarrollo para la creación de centrales eléctricas, de turba y carbón en Irlanda y Francia; centrales hidroeléctricas de alta y media tensión.

En el sector de las comunicaciones, han sido concedidos numerosos préstamos para redes telefónicas y télex en Irlanda, Reino Unido, el Sur de Italia, Groenlandia y aeroportuarias que rompan el aislamiento o contribuyan al despegue de regiones completas; e igualmente en el Suroeste de Francia, según la técnica de los préstamos globales sobre la que volveré.

Señalar aún que, muy recientemente el Banco ha autorizado un préstamo a Irlanda para financiar la construcción o ampliación de cincuenta centros de formación profesional destinados a los trabajadores de la agricultura y de la industria; y que desde 1977 ha concedido varias ayudas a organismos públicos responsables del equipamiento regional y de la promoción industrial para la construcción de fábricas destinadas a ser cedidas o alquiladas a aquellas empresas que se instalen en el país. De otra parte, en Italia, ha contribuido a la construcción de alojamiento para los obreros de determinados establecimientos industriales. Ejemplos éstos que ponen de manifiesto la amplitud del abanico de ayudas del BEI.

Flexibilidad que también es apreciable en lo que concierne al otro conjunto de las actividades del Banco en favor del desarrollo regional, es

decir su contribución a las inversiones en los sectores de la producción y en primer lugar a la industria. Así, tanto en 1981 como en 1980, cerca de 60 mil millones de pesetas han sido concedidos, no existiendo, prácticamente, sector industrial en el cual el Banco no haya intervenido. Por cierto, que mientras que en la industria de base —especialmente siderúrgica y petroquímica— han disminuido considerablemente las inversiones en estos últimos años, por el contrario se han incrementado en las industrias manufactureras situadas a menudo dentro o próximas del lugar de producción —ej.: las de mecánica y las de productos alimenticios—.

Igualmente, el Banco ha estado presente en las industrias de material eléctrico, electrónica, automóvil, material de transporte, y materiales de construcción. Esta relación no es evidentemente exhaustiva; así podemos hablar de préstamos autorizados entre otros para la realización de pueblos de vacaciones o de hoteles, para la construcción de centros de investigación o para el desarrollo forestal.

Sin embargo, en relación con los sectores de la producción la actividad más dinámica del Banco es la técnica de los *préstamos globales*, los cuales están dirigidos a promover la acción del Banco en favor de las inversiones de pequeña y mediana dimensión. Consiste en abrir una línea de crédito a un intermediario financiero, que deberá de proceder a distribuir los fondos en provecho de aquellas iniciativas aprobadas por el Banco. En principio esta técnica fue concebida únicamente para inversiones industriales, pero posteriormente ha sido aplicada igualmente a la agricultura y a las infraestructuras. En cuanto a su finalidad la mayoría de los préstamos globales tienen igualmente un carácter regional, aunque algunos han sido concedidos para inversiones dirigidas a una utilización más racional de la energía en la industria, o en favor de instalaciones de calefacción urbana.

Los préstamos globales permiten al BEI, en cuanto que asocian los recursos financieros del Banco a las capacidades de operación de los establecimientos intermediarios interesados, contribuir a la financiación de inversiones de volúmenes unitarios muy modestos, a las que por razones prácticas y de gestión no estaría en situación de atender directamente. Así, actualmente cuando el techo de las inversiones para proyectos individuales es del orden de 200 millones de pesetas, las iniciativas de pequeñas y medianas dimensiones financiadas a través de los préstamos globales pueden descender hasta 2,5 millones de pesetas.

En lo que concierne a 1980, el número de las aplicaciones de créditos para los sectores de la producción fue de 518, por un montante de 13.000 millones de pesetas y de los cuales fueron 39 los préstamos individuales,

principalmente localizados en Irlanda e Italia. En cuanto a su distribución sectorial, la mayor parte de estos préstamos se destinaron a la industria, especialmente a las industrias mecánicas y agroalimentarias, correspondiendo al desarrollo del sector agrario una parte muy reducida, principalmente para Irlanda y Grecia y cuyo destino, fundamentalmente, ha sido la modernización de las explotaciones agrarias.

Los créditos pertenecientes a la línea de préstamos globales han representado en 1980, un 29% sobre el conjunto total de las ayudas del Banco a favor de la industria, agricultura y servicios. Representando una aportación particularmente eficaz al desarrollo regional y favoreciendo la multiplicación de diversas actividades industriales en sectores con gran intensidad de mano de obra. Las inversiones así financiadas se caracterizan por un coste cuatro o cinco veces inferior por empleo creado directamente, en relación con los grandes proyectos industriales.

En España, el primer préstamo firmado en 1981 ha sido precisamente un préstamo global; actuando como intermediario asociado del BEI el Banco de Comercio Industrial, el cual podrá distribuir entre numerosas iniciativas industriales un montante de alrededor de 2.000 millones de pesetas. Iniciativas que deberán de estar ubicadas en las regiones, como Andalucía, cuya renta media sea inferior al 90% de la renta nacional media. Otro préstamo global ha sido acordado para contribuir a la conversión de las calderas de carbón de los hornos de numerosas fábricas de cemento del País, favoreciendo así una utilización más racional de la energía en un importante sector de la economía española.

¿Cuál es el marco de la intervención del Banco Europeo de Inversión en España?. Ha sido a demanda del Consejo de las Comunidades Europeas, cuando el 4 de Mayo de 1981 el Consejo de Directores del Banco, autorizó a conceder sobre sus recursos propios y durante el período precedente a la adhesión de España a la Comunidad, unos préstamos destinados a financiar proyectos de inversión. Inversiones que para ser elegibles deben de ser de tal naturaleza que faciliten la integración de vuestro país a la Comunidad; igualmente con análoga finalidad son concedidas financiaciones a Portugal.

De otra parte, el montante previsto para dos años de 200 millones de ECU que son alrededor de 20 mil millones de pesetas, evidentemente no prejuzga el volumen que podría ser autorizado para España —una vez sea país miembro—. Así, en el Mezzogiorno, en el que también se plantean importantes problemas, el Banco ha concedido en 1980 y 1981 préstamos por un importe de aproximadamente 2.200 millones de ECU, que son unos 220 mil millones de pesetas.

En resumen, el Banco Europeo, considera como prioritario el desarrollo regional, dedicando a tal fin una media de dos tercios del conjunto de su actividad crediticia en la Comunidad y concretamente para sus áreas más necesitadas. No obstante, el Banco financia, igualmente, inversiones que presentan un común interés para varios Estados o para la Comunidad en su conjunto.

En este último sentido, el BEI, tras haber contribuido, en un primer momento, a la financiación de grandes infraestructuras de transporte que afectaban a varios países, ha pasado a financiar, en gran medida, aquellos cuyas instalaciones contribuyen a los objetivos comunitarios de independencia y seguridad en el aprovisionamiento energético, tales como: centrales eléctricas clásicas y nucleares, energía geotérmica y solar, calefacción urbana, gaseoductos, así como inversiones tendentes a una utilización más racional de la energía o que la economice.

Igualmente, interviene en favor de las tecnologías avanzadas y concede una gran importancia a los proyectos ligados a la protección del entorno, como por ejemplo cuando responden a las recomendaciones de la Convención de Barcelona sobre la protección del Mediterráneo, pudiendo estar localizadas dichas inversiones tanto en las regiones menos desarrolladas como en las zonas más desarrolladas de la Comunidad.

Finalmente, el Banco también puede financiar, bajo determinadas condiciones, inversiones que contribuyan a la modernización o reconversión de empresas, sea cual sea su localización.

* * *

Para concluir, y volviendo sobre Andalucía, está claro que el Banco en su afán de favorecer la reducción de disparidades regionales, tiene en cuenta criterios objetivos, tales como: situación geográfica, estructura económica, tasas de paro y de renta.

Andalucía, región periférica de Europa, cuando se produzca la integración, evidentemente será considerada, como una de las regiones de la Comunidad en la que el Banco tendrá un particular interés en intervenir, por cuanto que ésta se ve enfrentada en sus comunicaciones al Norte con obstáculos de carácter natural, al Sur abierta al mar y a terceros países; dependiente ampliamente de la agricultura y sufriendo un elevado paro. Ahora bien la amplitud de la financiación dependerá en primer lugar de la existencia de proyectos de inversión que respondan a los criterios establecidos y a los que necesariamente han de ser sometidos.