

REVISTA INTERNACIONAL DE ECONOMÍA

«Cohesión, Convergencia y Unión Económica y Monetaria en Europa»

Traducción del original «Cohesion, Convergence and Economic and Monetary Union in Europe», publicado en Regional Studies (Vol. 27.2, págs. 149-165)

Iain Begg

Dpto. de Economía Aplicada,
Universidad de Cambridge

David Mayes

Instituto Nacional para la Investigación
Económica y Social, Londres

Palabras clave: Política monetaria, convergencia económica, políticas comunitarias.
Nº de clasificación JEL: F33, F42

Este trabajo examina algunas de las implicaciones políticas que se derivan de dos cuestiones clave, la cohesión y la convergencia, de acuerdo con el tratamiento que reciben en el Tratado de Maastricht, y advierte que si no se asigna la prioridad necesaria a la cohesión, las presiones políticas reducirán inevitablemente el ritmo de la integración económica. Los proyectos actuales de consolidación de los Fondos Estructurales y de creación de un Fondo de Cohesión podrían ser insuficientes para compensar las presiones del mercado sobre las regiones atrasadas no competitivas. Estos problemas constituirán el reto principal a que se enfrentará la CE durante la próxima década, con el avance hacia una UEM plena y la ampliación de la Comunidad.

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Maastricht confirmó que la cohesión económica y social ocupa en estos momentos el núcleo de la agenda política de la Comunidad Europea. En el artículo

(*) Este artículo se basa en nuestro proyecto de investigación *Una Nueva Estrategia para la Cohesión Social y Económica después de 1992* realizado para el Parlamento Europeo (Begg y Mayes, 1991). Queremos dar las gracias a todos los que han contribuido en este trabajo. No obstante, las opiniones expresadas en él son nuestras y no representan necesariamente las del Parlamento Europeo ni las de ninguna de las personas que han colaborado en este estudio.

2 del Tratado aparece por primera vez la cohesión como uno de los compromisos fundamentales dentro de la CE. Y aunque la Unión Económica y Monetaria (UEM) ha dominado el debate sobre el futuro de la CE, la cohesión aparece ahora como uno de los retos clave para los años 90. Tanto es así que resulta bastante improbable que se alcance una UEM plena sin una cohesión adecuada.

La cohesión, sin embargo, es un concepto de difícil definición, por lo que no es fácil determinar la importancia que le corresponde dentro de las prioridades para la integración económica. En cierta medida, esto se debe a que la mayor parte de la teoría económica que respalda los procesos de integración atribuye una importancia secundaria a las cuestiones distributivas. A pesar de ello, la realidad de la CE muestra que el reparto de costes y beneficios es un punto crucial dentro de las negociaciones políticas necesarias para seguir adelante con el proceso de integración. El énfasis colocado en el concepto complementario de «convergencia» como requisito previo para la UEM introduce también cierta confusión a este respecto.

Un año después de Maastricht, la Cumbre de Edimburgo de 1992 subrayó la dificultad de reconciliar los objetivos de integración, convergencia y cohesión. Con anterioridad a la Cumbre, la atención se centraba en si la integración podría seguir su curso con medidas que contasen con la aceptación de los daneses. Pero fueron las negociaciones sobre el futuro presupuesto de la CE las que estuvieron a punto de arruinar el acuerdo. El compromiso alcanzado en Edimburgo supondrá un crecimiento del gasto comunitario inferior al que se proponía en el Plan «Delors II» (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992). Sin embargo, aunque el gasto en los Fondos Estructurales no crecerá tanto como pretendía la Comisión, la presión de los estados miembros menos prósperos logró que fueran aceptados los proyectos del Plan para el nuevo «Fondo de Cohesión».

La razón fundamental para que los gobiernos se sometan a los requisitos económicos que les permitirán acceder a la tercera fase de la UEM es que de esta unión saldrá beneficiada la economía comunitaria en su conjunto. Sin embargo, después de la aparente euforia de Maastricht, los problemas para su ratificación en algunos estados miembros sembraron la duda acerca de la autenticidad de los prometidos beneficios de la integración. Paralelamente, las recientes turbulencias dentro del Sistema Monetario Europeo (SME) han avivado las tensiones generadas por la disciplina de tipos de cambio en los estados miembros propensos a la inflación. Aunque estas tensiones surgen básicamente de la transición hacia la UEM, la toma de conciencia de que el ajuste a los diversos objetivos de convergencia monetaria impone costes sobre la economía real puede llevar a algunos estados miembros a abandonar la disciplina requerida. Con ello se eleva la probabilidad de una Europa a dos velocidades. El énfasis creciente sobre la subsidiariedad también pone en duda la justificación de las intervenciones a nivel de la CE para promover los objetivos comunitarios, a pesar de que la subsidiariedad no puede resolver problemas que necesitan de transferencias entre los estados, un mecanismo obvio para avanzar en la cohesión.

Este artículo pretende arrojar luz sobre cómo una aceleración de la integración económica en Europa afectará a las disparidades en el bienestar social y económico,

a la vez que examinar las exigencias políticas que ello conlleva. Aunque la agenda política resulta ser en estos momentos inusualmente fluida, el argumento de este artículo es que, independientemente del calendario que se fije para avanzar en la integración y de los acuerdos alcanzados para dividir las responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, se hace necesario hacer frente a los resultados sobre la cohesión que ello llevará aparejados.

2-¿COMO PUEDE DEFINIRSE LA COHESIÓN?

El compromiso por la cohesión se complica por la falta de precisión acerca de los requisitos necesarios para alcanzarla. El artículo 130a del Tratado de Maastricht, repitiendo el artículo correspondiente del Acta Única Europea, relaciona la cohesión con la reducción de las disparidades regionales: «En particular, la Comunidad perseguirá la reducción de las disparidades en los niveles de desarrollo de las diversas regiones y del retraso de las regiones menos favorecidas, incluyendo las áreas rurales». Se destaca de este modo la brecha existente entre las regiones que se van quedando atrás (conocidas en la jerga de la Comisión Europea como Objetivo 1) y aquéllas localizadas en las áreas más prósperas de la Comunidad. A efectos prácticos, puede definirse de forma simple la cohesión como el grado de disparidad entre diferentes regiones o grupos dentro de la Comunidad Europea que es política y socialmente tolerable. Si no se respetan estos límites, los países más deprimidos se verán inclinados a abandonar. En el fondo, aunque los criterios económicos tienen un papel primordial, se trata de una cuestión más política que económica. Por otra parte, cabe esperar que las condiciones exigidas para asegurar un grado aceptable de cohesión se modificarán a medida que la Comunidad evolucione, de modo que la cohesión se convierte más en un objetivo dinámico que en un umbral específico definido a priori a partir del cual se puede hablar de un «estado de cohesión».

Para determinar si se está avanzando en la cohesión se pueden utilizar varios tests económicos. Uno de ellos consiste en considerar la posición *relativa* de las áreas menos favorecidas de la Comunidad. Alternativamente, se puede estudiar el *nivel* de bienestar en las regiones que no resultan beneficiadas con el mercado único y la UEM. Como muestra la Comisión de las Comunidades Europeas (1991) estas comparaciones estáticas pueden realizarse de varios modos. También deben ser tenidas en cuenta las tasas de crecimiento, puesto que una nación o región que perciba estar beneficiándose de la integración mostrará una disposición favorable a la misma aunque no haya logrado seguir el ritmo de sus socios. Por el contrario, una divergencia en las tasas de crecimiento (del PIB o del desempleo, por ejemplo) pondría en peligro la cohesión, incluso aunque tales tasas fueran más favorables para todos.

3. COHESIÓN Y CONVERGENCIA

La relación entre cohesión y convergencia es, pues, un punto clave del debate. Hasta el momento, la mayor parte de la discusión acerca de la UEM se ha referido a la

posibilidad técnica de crear una unión monetaria viable a partir de doce economías con estructuras monetarias diferentes (véase Barrell, 1992; Britton y Mayes, 1992). Suele indicarse (y así subyace en el Tratado) que la unión monetaria no podrá sostenerse a menos que se logre dentro de la CE una intensa armonización de los diversos indicadores de convergencia nominal (tipos de interés, tasas de inflación, deuda pública y estabilidad del tipo de cambio). Sin embargo, en términos de bienestar económico, la cohesión sólo tiene sentido cuando se refiere a variables reales, como la renta per cápita o el nivel de desempleo tolerable. Apenas puede ponerse en duda que la cohesión depende en buena medida del grado en que se logre una convergencia real en los niveles de vida (1).

Como demuestran Barro y Sala-i-Martin (1992), el modelo neoclásico postula que se producirá una convergencia en los PIB per cápita debido a los rendimientos decrecientes en el capital, que operan a medida que los países se desarrollan, por lo que las economías con menor renta presentan una mayor rentabilidad del capital. El proceso de convergencia se acelera cuando existe una intensa movilidad del trabajo y una rápida difusión de la tecnología entre las regiones. Sin embargo, las estimaciones empíricas de estos autores para los EE.UU. reflejan que, aunque a largo plazo ha tendido a reducirse la brecha entre los estados ricos y pobres de la Unión, en términos tanto de producción como de renta per cápita, la tasa a la que lo ha hecho ha sido inferior a la que predice la teoría. Los resultados obtenidos por estos autores para Europa son similares a largo plazo (Barro y Sala-i-Martin, 1991) (2).

Con todo, no está nada claro que el proceso de integración económica en Europa vaya a seguir esta dirección en los próximos años. La década pasada muestra experiencias diversas, con dos de los países menos avanzados (Irlanda y España) creciendo relativamente en términos del PIB per cápita, Portugal haciendo tiempo y Grecia perdiendo terreno. Un rasgo más preocupante de la evolución de los años 80 es que algunas de las regiones más desfavorecidas no lograron seguir el ritmo de sus respectivos estados. Así, las regiones más pobres de España, como Galicia y Asturias, retrocedieron más todavía entre 1980 y 1989, mientras que las más prósperas, como Cataluña y Madrid, experimentaron mejoras relativas. Problemas similares son evidentes en el Norte de Inglaterra, el Mezzogiorno y Wallonia (véase Eurostat, 1991a, 1991b) (3). El desempleo se mantiene en tasas elevadas en Irlanda (17% en 1991), en el Sur de Italia (21% en Calabria y Sicilia) y en las zonas más deprimidas de España (24% en Andalucía y Extremadura) frente a un 8.8% de media en la CE durante 1991.

Así pues, en la transición hacia la UEM, que impondrá una mayor carga del ajuste de las variables macroeconómicas nominales (inflación, tipos de interés, deuda pública)

(1) Como indicamos en otro trabajo (Begg y Mayes, 1991), también afectará a la cohesión el grado de convergencia en las estructuras económicas, en el funcionamiento característico de las economías y en las políticas aplicadas.

(2) Las disparidades dentro de los EE.UU., donde la renta per cápita en los estados más ricos es más del doble de la de los más pobres, son menores que las existentes en la CE. En un nivel similar de desagregación regional (el nivel 1 de la clasificación «NUTS»), la relación entre las regiones más ricas y más pobres supera el tres a uno.

(3) Entre 1980 y 1989, Galicia cayó del 70% al 65% de la media de la CE, mientras que Madrid pasó del 85% al 94%. La región Norte de Inglaterra descendió del 92% al 91 % de la media comunitaria, contrastando con el salto desde el 97% al 106% de East Anglia.

sobre muchas de las zonas más desfavorecidas de la CE, existe un riesgo importante de que se agraven las actuales disparidades regionales (4). Aunque puede argumentarse que son los estados miembros con las tasas de inflación, los niveles de deuda y los déficit públicos más elevados los que tienen más que ganar a *largo plazo* con la UEM, los costes a *corto plazo* que conlleva la transición pueden ser tan elevados que les impidan acceder a esos beneficios potenciales. Se plantea entonces la difícil cuestión de cómo hacer el proceso de integración suficientemente atractivo para las zonas que posiblemente se beneficien menos, con el fin de que no se vean obligadas a abandonar.

4. LAS AMENAZAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA SOBRE LA COHESIÓN

El modelo neoclásico (5) postula que los países salen ganando con la integración, pero apenas presta atención a la distribución de tales ganancias. Y, sin embargo, esta cuestión está precisamente en el núcleo del debate sobre la cohesión. Aunque se acepte sin reservas como punto de partida que la CE en su conjunto resultará favorecida con la integración, es preciso reconocer que en cada región el resultado sólo puede ser juzgado evaluando costes y beneficios. Estos dependerán de los ajustes macroeconómicos y microeconómicos, así como de los costes durante la transición y del ritmo de la misma, puesto que las exigencias de la cohesión motivarán en los países una demanda de mayores beneficios a corto plazo, sobre todo en una situación como la actual en la que el desempleo está aumentando en toda la Comunidad.

Las consecuencias macroeconómicas de la integración para cualquier región serán principalmente de dos tipos. En primer lugar, hay que considerar el efecto de la integración sobre el crecimiento agregado del PIB en la economía comunitaria. En la medida en que éste sea favorable, como señala la opinión general, puede esperarse que parte del crecimiento se extienda a las economías regionales, con lo que aumentaría el bienestar. El segundo efecto, que constituye motivo de preocupación para la mayoría de las regiones más deprimidas, es que la integración, y especialmente el avance en la UEM por cuanto exige la convergencia de indicadores nominales como la inflación y los tipos de interés, conllevará restricciones sobre las políticas macroeconómicas que serán más gravosas para los países más pobres de la CE.

Esta amenaza es más aguda para los países con escasa capacidad recaudatoria y que presentan en la actualidad déficit públicos cuantiosos. Además, como recoge el informe Ernst & Young/NIESR (1990), para los países que han tenido que adaptarse al actual Sistema Monetario Europeo supone un periodo prolongado de menor crecimiento. Grecia, por ejemplo, muestra un déficit que alcanza el 15% del PIB, mientras que en Italia la deuda pública supone actualmente el 103% del PIB y la carga de sus intereses se añade a los ya de por sí difíciles problemas presupuestarios del país. El sometimiento a esta disciplina está justificado siempre y cuando las posibles ganancias de la UEM sean lo suficientemente importantes como para compensar los costes a corto plazo

(4) Un indicador compuesto del estado de la UEM, desarrollado por De Grauwe y Gross, 1992, muestra que Grecia, Irlanda e Italia son los países que más se apartan de los criterios de Maastricht. Dado que el Mezzogiorno italiano recibe una transferencia financiera neta del resto del país, el impacto sobre esta región de las limitaciones al déficit presupuestario será particularmente importante.

(5) Puede encontrarse un resumen del funcionamiento del modelo en Jacquemin y Sapir, 1989.

(Comisión de las Comunidades Europeas, 1990). Menores costes de transacción, un mercado de capitales más eficiente y la esperanza de un crecimiento más rápido de la economía comunitaria, que ampliaría los mercados para los productos de todas las regiones, son razones para aceptar estos costes inmediatos (Mayes, 1991). Sin embargo, hay que tener en cuenta que todas las regiones no se beneficiarán en la misma medida de la UEM. De hecho, no hay ninguna necesidad *económica* de que la UEM vaya acompañada de mecanismos de redistribución: las uniones monetarias pueden funcionar perfectamente (y a menudo lo hacen) con importantes disparidades regionales. Así, la unificación alemana muestra que, aunque pueden existir serios problemas *políticos*, técnicamente el proceso no reviste mucha dificultad.

Aunque las conclusiones suelen ser provisionales, la mayor parte de los trabajos acerca del mercado único indican que quienes más provecho van a obtener son las regiones más ricas del centro, mientras que los países periféricos serán más vulnerables ante la intensificación de la competencia. Un estudio sobre las perspectivas de las industrias más afectadas por el Mercado Único (Buigues y otros, 1990) señala que Grecia, Portugal y España son más competitivos en sectores industriales que crecerán lentamente en los 90 y que pueden quedar indefensos debido a la reducción de la protección en algunos de sus restantes sectores. El trabajo de IFO (1991) concluye que existen riesgos importantes para las regiones más deprimidas y que muchas de ellas resultan escasamente atractivas para inversores extranjeros interesados en instalarse en la CE.

Sin embargo, esta descripción del probable impacto regional del Mercado Único como una cuestión de centro-periferia es demasiado simplista. Las regiones en cuya estructura industrial predominan sectores con una fuerte dependencia de las compras del sector público, en los que existe un exceso de capacidad importante dentro de la CE, pueden esperar verse afectadas negativamente por la racionalización de la producción. Este efecto se verá reforzado probablemente por el recorte de los gastos en defensa, ya que a menudo las grandes compañías de sectores como la electrónica o el transporte (y sus redes de empresas subcontratadas) son las que proveen también el material militar (Breheny, 1988).

Estos procesos pueden dar lugar a desventajas dinámicas en la medida en que recursos clave como la inversión y el trabajo especializado se desplazan a las regiones más ricas (Begg, 1989). La persistencia de los problemas en muchas de las regiones más desfavorecidas sugiere que la razón más importante de la pérdida de competitividad no es la apertura insuficiente de los mercados, sino el efecto acumulado de este tipo de desventajas. Si esto es realmente así, la liberalización de los mercados puede agudizar las dificultades de las regiones más deprimidas al intensificar las presiones competitivas. Desde este punto de vista, el escaso desarrollo de estas regiones es más un reflejo de los fallos del mercado que de la protección excesiva.

5. POSIBILIDADES DE ALCANZAR LA COHESIÓN EN LA CE

Las reflexiones anteriores sugieren que para alcanzar la cohesión en la CE serán necesarios considerables esfuerzos. Antes de estudiar las posibles actuaciones

políticas, merece la pena considerar las posibilidades que tiene la CE de lograr la cohesión en estos momentos. Las diferencias en los niveles de vida se atenúan en la mayoría de los países a través de un sistema público de transferencias, bien entre las regiones, como consecuencia del federalismo fiscal, o bien entre individuos en el caso de los sistemas de impuestos y transferencias personales. Sin embargo, la CE no incorpora ningún mecanismo estabilizador de este tipo, pero de todos modos posee poco margen de maniobra para realizar ninguna redistribución debido a su escaso presupuesto, que supone sólo el 1.2% del PIB comunitario. Del alcance de esta limitación da cuenta la fuerte oposición por parte de varios de los estados miembros a las propuestas del paquete «Delors II» que pretendían aumentar el presupuesto en un 0.17% del PIB comunitario durante los cinco próximos años.

De hecho, la estructura actual del presupuesto de la Comunidad no favorece la cohesión de forma automática, ya que una proporción importante del gasto (el 53% en el presupuesto actual) va destinado a la agricultura y se distribuye en función de la producción agrícola sin que exista ningún criterio relacionado con la cohesión. En términos generales, según señalan Franzmeyer y otros (1991), el presupuesto comunitario no tiene un impacto significativo sobre las regiones más deprimidas. Dentro de esta valoración global, Irlanda y Grecia son los principales beneficiarios netos, aunque también lo es Dinamarca (uno de los estados miembros más ricos), mientras que España sale poco favorecida.

Un argumento que se utiliza frecuentemente en relación con la cohesión, y que aparece en una Resolución reciente del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 1991), consiste en que las regiones que salen ganando con la integración deberían aceptar que el acceso que obtienen a nuevos mercados, y los beneficios que ello comporta, necesariamente ha de llevar aparejada la obligación de ayudar a los países que han salido perdiendo relativamente con el proceso. Sin embargo, nuestras primeras investigaciones (Begg y Mayes, 1991) reflejaron que existen límites a esta solidaridad, especialmente cuando hay fronteras de por medio. En un examen de la situación belga, por ejemplo, quedó bien claro que como Bélgica está ya muy integrada con los principales países de su entorno tiene poco que ganar en las etapas posteriores de la integración. En estas circunstancias, los argumentos a favor de destinar recursos para fomentar la cohesión resultan poco convincentes.

En el caso de algunos países, las reticencias a aumentar las inversiones en programas relacionados con la cohesión se deben a su preocupación por la ausencia de una evaluación efectiva de los gastos actuales y pasados, que se ve reforzada por la desconfianza en la capacidad de los administradores públicos para hacer un uso eficaz de las ayudas en determinadas regiones (a este respecto, suelen mencionarse algunas zonas del Mezzogiorno). Por ello, en general, la competencia de la administración pública es en sí misma una variable que influye en la cohesión.

6. LOS RETOS POLÍTICOS

La importancia creciente que se adjudica a la cohesión plantea un reto a los artífices de la política económica, consistente en mantener el ritmo de la integración económica

y la materialización de los beneficios que conlleva, y al mismo tiempo asegurar un reparto generalizado de tales beneficios. Para muchos, una solución obvia es la política regional, aunque los resultados relativamente decepcionantes obtenidos a lo largo de los años suscitan dudas acerca de su eficacia y valor. Si la integración tiene como consecuencia el agravamiento de los problemas de cohesión, puede esperarse no obstante que los nuevos requerimientos de política económica se vayan haciendo patentes por sí mismos. Satisfacer tales demandas requerirá casi con toda seguridad un cambio en el funcionamiento presupuestario de la Comunidad. Tres son las principales cuestiones a las que habrá que dar respuesta:

1. *¿Hasta qué punto es necesaria la actuación política?* Bajo la hipótesis más favorable, se puede confiar en que las propias fuerzas del mercado propaguen los beneficios de la integración. Pero la cohesión puede ponerse en peligro si, como se ha señalado antes, las ganancias netas para algunas regiones no se corresponden con las esperadas. Del mismo modo, si determinadas zonas de la Comunidad carecen de la infraestructura, del trabajo cualificado o del acceso a la tecnología y a la financiación que poseen las regiones más prósperas, su falta de competitividad, al incidir negativamente sobre el crecimiento de la Comunidad, puede limitar los beneficios derivados de la integración. La reacción política puede tomar entonces alguna de estas tres formas:
 - estímulo del sistema productivo de las regiones más deprimidas para mejorar su competitividad,
 - transferencias de renta para redistribuir algunos de los beneficios netos de la integración,
 - reducción en el ritmo de la integración para atenuar los costes durante la transición.

En principio, la primera posibilidad es la más atractiva, dado que al tiempo que garantiza los avances en la cohesión tiene un efecto positivo sobre el crecimiento del conjunto de la CE. Pero aunque esta posibilidad de mejorar la situación económica es una vieja justificación para las políticas regionales (Kaldor, 1970), especialmente cuando hay campo para emprender procesos de cambio beneficiosos, la mayoría de los instrumentos de estas políticas han caído ya en el descrédito. Por ello, durante los años 80, los artífices de la política económica de muchos países han centrado su interés en promover la flexibilidad de los mercados para permitir que las regiones saquen partido de las oportunidades de crecimiento del país en que se encuadran. Esta forma de actuar convirtió a la política regional en una parte del problema en lugar de su solución, conformando una cultura de la dependencia cuyo mejor ejemplo es el sur de Italia.

Sin embargo, en los últimos años se ha dedicado una atención creciente a las políticas destinadas a fomentar la innovación y estimular el desarrollo, lo que indica que el impulso principal de las políticas debe ir dirigido a garantizar que las regiones menos favorecidas reciban el apoyo necesario para situarse en igualdad de oportunidades con el resto. Aunque no se conseguirá necesariamente una mejora inmediata en los niveles de vida, parece razonable

afirmar que se habrá avanzado en la cohesión si como resultado de tales políticas mejoran las perspectivas a medio y largo plazo.

2. *¿Qué nivel de gobierno debe responsabilizarse de la formulación de las políticas y de la redistribución?* En la actualidad, la mayor parte de las políticas relacionadas con la cohesión, como las prestaciones sociales y diversas ayudas a la industria, son responsabilidad de los estados miembros. La afirmación del principio de subsidiariedad puede entenderse como un indicador de que es poco probable que el nivel de gobierno comunitario intente asumir el control de tales políticas. Al mismo tiempo, se observa una tendencia hacia la descentralización política que favorece un mayor compromiso de los niveles regionales de gobierno con la eficiencia en la gestión pública. Bajo el supuesto de que la flexibilidad y la sensibilidad a las necesidades locales requieren niveles inferiores de gobierno, la discusión acerca de la competencia administrativa se reduce. Las políticas delegadas son también una forma de aumentar la responsabilidad.

Sin embargo, existe un papel importante para los niveles de gobierno superiores, especialmente el comunitario, por diversos motivos. La cohesión puede verse perjudicada en el caso de que las políticas de incentivos (en la jerga de la Comunidad ayudas estatales) aplicadas en una zona mejoren la competitividad de su industria a costa de la de otras zonas. El problema se acentúa en la medida en que las regiones y los estados miembros más prósperos tienen capacidad fiscal para proporcionar un mayor apoyo a sus empresas (Lehner y Meiklejohn, 1991). Como consecuencia, al gobierno comunitario se le reserva el importante papel de controlar la utilización de dichas ayudas estatales. Con mayor generalidad, puede decirse que el nivel comunitario tiene la obligación de intervenir para garantizar la cohesión en el caso de que los recursos de una región no alcancen para que ésta tome medidas por sí misma, o bien cuando una región sufra pérdidas importantes como resultado de la integración. Además, y a pesar del énfasis creciente puesto en la subsidiariedad y el excesivo poder ejercido desde «Bruselas», sólo el nivel de gobierno comunitario puede mediar equitativamente en las transferencias entre los estados.

3. *¿Quién paga las políticas encaminadas a la cohesión?* Esta es una de las preguntas cruciales debido a las dificultades que plantea la solidaridad. Por una parte, se trata de una cuestión de equidad, ya que es razonable que los estados miembros más pobres con una menor capacidad fiscal esperen una compensación a cambio de abrir sus mercados. Del mismo modo, las regiones más deprimidas de esos países tienen que acudir al exterior en demanda de ayuda. Por otra parte, las restricciones presupuestarias imponen límites a los desembolsos, al tiempo que muchos de los estados miembros (especialmente el Reino Unido) esperan recuperar la mayor parte de sus aportaciones al presupuesto de la CE en forma de gastos que les favorezcan.

Como consecuencia de esta actitud, la responsabilidad de financiar la política de cohesión debe seguir descansando sobre los estados miembros. Los actuales programas de la CE son el reflejo inevitable de un compromiso entre las dos

posturas señaladas, ya que todos los países se benefician de uno u otro modo de los Fondos Estructurales, que son el instrumento más importante de que dispone la Comunidad para promover la cohesión. Se puede objetar a esta situación que recoge lo peor de ambas actitudes. También es importante reconocer que los ingresos de la Comunidad se basan sólo en parte en la capacidad de pago de los estados miembros. Por ello, aunque Padoa-Schioppa (1987) elaboró algunas propuestas al respecto, ésta es una dimensión del proceso de cohesión que todavía no ha sido abordada satisfactoriamente.

7. POLÍTICAS A NIVEL COMUNITARIO

Las limitaciones de la Comunidad se derivan de que su capacidad de respuesta es modesta en comparación con la magnitud de los problemas a los que tiene que hacer frente. Todos los estados miembros contribuyen al presupuesto de la Comunidad Europea, que en su mayor parte gasta la Comisión. Los ingresos proceden de los llamados «recursos propios», es decir, la recaudación de diversos tributos que la Comunidad se reserva directamente para sí. La escasez de recursos tiene como consecuencia inevitable que el ámbito de actuación del nivel de gobierno supranacional (la Comisión de la CE) para promover programas de gasto dirigidos a reducir las disparidades regionales sea bastante reducido. En particular, como deja bien claro el informe de MacDougall (1977), «simplemente no existe capacidad para hacer frente a desembolsos públicos destinados a disminuir los desequilibrios de renta regionales dentro de los países» (6).

Los instrumentos más importantes de las políticas comunitarias de cohesión son los Fondos Estructurales y los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones. Los Fondos Estructurales obtendrán recursos adicionales y serán utilizados de un modo distinto a lo largo del actual *Horizonte Financiero*, pero en general seguirán manteniendo los mismos objetivos. El artículo 130b del Tratado abre una nueva vía de acción al margen de las medidas adoptadas en el marco de los Fondos Estructurales y el Banco Europeo de Inversiones. Además, en Maastricht se acordó poner en marcha un nuevo fondo «de cohesión» que aporte apoyo económico adicional a los cuatro estados miembros menos desarrollados. Otras políticas comunitarias tienen un alcance más modesto, e incluyen ayudas a programas de desarrollo tecnológico, de redes de infraestructuras comunitarias y de I+D. En los acuerdos del Espacio Económico Europeo (EEE) entre los países de la EFTA y de la CE se ha negociado la dotación de recursos adicionales para favorecer la cohesión, dotación que probablemente aumentaría si cualquiera de los países de la EFTA fuera aceptado como miembro de la Comunidad.

En resumen, estas políticas comunitarias tendrán en los próximos años un impacto reducido sobre la cohesión. Si se hubieran puesto en práctica en su totalidad las propuestas recogidas en el paquete presupuestario «Delors II», el gasto de la Comunidad en las regiones del Objetivo 1 habría aumentado en 1997 en más de un 100% sobre los niveles actuales. Esto supondría multiplicar por cuatro el gasto comunitario de 1988.

(6) Las estimaciones de MacDougall reflejan que tales desembolsos tienen como consecuencia una reducción media del 40% en la divergencia potencial.

Con todo, considerándolo en relación a la renta, el porcentaje seguiría siendo modesto, alcanzando solamente un 8-9% en las regiones donde la intervención es más intensa. En comparación con esta cifra, la transferencia neta del Norte y Centro de Italia al Mezzogiorno supone alrededor de un 22% de la renta de esta región.

8. CONCLUSIONES

El mayor reto al que tiene que hacer frente la Comunidad Europea en los años 90 es su capacidad para avanzar en la cohesión económica y social. Si no se le concede la importancia necesaria a la cohesión, puede ser necesaria una reducción en el ritmo de la integración económica, bien porque sean muy pocas las regiones convencidas de que los beneficios serán suficientes para compensar los riesgos o bien porque los estados miembros donde se concentran los problemas regionales ejerzan sus presiones políticas cuando se exija la unanimidad en la toma de alguna decisión. En el límite, esto podría incluso hacer presagiar la desintegración de la Comunidad si el saldo de costes y beneficios fuese considerado insatisfactorio.

En este trabajo se ha argumentado que no puede confiarse en obtener un resultado adecuado dejando que los mecanismos del mercado funcionen por sí solos, ya que la evidencia muestra que la mayoría de las regiones desfavorecidas no son lo suficientemente competitivas como para salir adelante. En el contexto, que parece seguro, de una aceleración del proceso de integración a lo largo de los años 90, será incumbencia de la Comunidad al menos el asegurar a las regiones más deprimidas la igualdad de oportunidades con respecto a los retos del Mercado Único y la UEM. Desde nuestro punto de vista, constituye una contrapartida esencial a la «nivelación del terreno de juego» que se supone que es uno de los objetivos principales del programa 1992. En el caso de las regiones menos competitivas, recogidas en el Objetivo 1, esto requiere actuaciones dirigidas a mejorar no sólo las infraestructuras físicas sino también, y muy especialmente, la formación, la tecnología y otros aspectos del lado de la oferta que aumentan la capacidad productiva. Sin embargo, tales intervenciones deben ser elegidas con cuidado para evitar, por una parte, un coste presupuestario excesivo, y por otra, la generación de distorsiones que podrían poner en peligro el crecimiento global de la Comunidad. Además, es importante que la asignación de los recursos esté sujeta a mecanismos de supervisión y evaluación más satisfactorios que los utilizados hasta la fecha.

Dado que la integración estimulará el crecimiento, la cohesión es un problema que la CE debe ser capaz de resolver. La probable ampliación de la Comunidad con alguno de los países más prósperos de la EFTA podría aliviar los problemas financieros. Aun así, hay que aceptar que para avanzar en la cohesión son necesarias actuaciones adicionales, debido a los escasos recursos de que dispone la Comunidad para favorecer cambios estructurales en las regiones menos competitivas y al hecho de que algunas de las regiones que reciben ayudas tienen dificultades para hacer un uso productivo de las mismas. Por otro lado, a medida que los países del Este de Europa aspiren a una relación más estrecha con la CE pueden aparecer nuevas fricciones. Bajo estas

circunstancias, si en Europa se pone en marcha una auténtica UEM, casi con toda seguridad el problema de la ayuda económica a través de transferencias fiscales automáticas tendrá que ser estudiado detenidamente. Más avanzada la década, el diseño del mecanismo institucional más apropiado para ello se convertirá en el reto principal de la Comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRELL, R. (Ed.) (1992): *Economic Convergence and Monetary Union in Europe*. Sage. London.
- BARRO, R. and SALA-I-MARTIN, X. (1991): «Convergence across states and regions», *Brookings Pap. Econ. Activity*, 107-72.
- BARRO R. and SALA-I-MARTIN, X. (1992): «Convergence», *J. Pol. Econ.* 100, 223-51.
- BEGG, I.G. (1989): «The regional dimension of the 1992 proposals», *Reg. Studies* 23, 368-76.
- BEGG, I.G. and MAYES, D.G. (with SHIPMAN A. and LEVITT, M.) (1991): *A New Strategy for Social and Economic Cohesion after 1992*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- BREHENY, M.J. (Ed.) (1988): *Defence Expenditure and Regional Development*. Mansell, London.
- BRITTON, A. and MAYES, D.G. (1992): *Achieving Monetary Union in Europe*. Sage, London.
- BUIGES, P., ILZKOVITZ, F. and LEBRUN, J.-F. (1990): «The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States», *European Economy* (special issue), Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990). «One market, one money», *European Economy* (special issue), Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991): Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community, Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- ERNST & YOUNG and NIESR (1990): *A Strategy for the ECU*. Kogan Page, London.
- EUROPEAN PARLIAMENT (1991): «The regions of the Community and economic and social cohesion on the eve of completion of the internal market», Report of the Committee on Regional Policy and Regional Planning PE 15.177/fin. 1, Brussels.
- EUROSTAT (1991a): «Per capita GDP in the Community regions in 1989». *Rapid Reports Regions* 1991, No. 2.
- EUROSTAT (1991b): «Unemployment in the community regions in 1991», *Rapid Reports Regions* 1991, No. 3.
- FRANZMEYER, F., HRUBESCH, P., SEIDEL, B., WEISE, C. and SCHWEIGER, I. (Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung) (1991): *The Regional Impact of Community Policies*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- DE GRAUWE, P. and GROS, D. (1992): «Convergence and divergence in the Community's economy on the eve of Economic and Monetary Union», en LUDLOW, P. (Ed.) *Setting European Community Priorities 1991-92*. Brasey's (UK), London.
- IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (1991): *The Effect of 1992 and Associated Legislation on the Less-favoured Regions of the Community*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg.
- JACQUEMIN A. and SAPIR, A. (Eds.) (1989): *The European Internal Market: Trade and Competition*. Oxford University Press, Oxford.
- KALDOR, N. (1970): «The case for regional policy», *Scott. J. Pol. Econ.* 17, 337-48.
- LEHNER, S. and MEIKLEJOHN, R. (1991): «Fair competition in the internal market: Community state aids policy», *European Economy* 48, 7-114.
- MacDOUGALL (1977): «Report of the study group on the role of public finance in European integration», Commission of the European Communities, Brussels.
- MAYES, D.G. (Ed.) (1991): *The European Challenge*. Harvester-Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): *Efficiency, Stability and Equity*. Oxford University Press, Oxford.