

Las periferias del sur ante la Unión Económica y Monetaria*

José Luis Curbelo
Francisco Alburquerque

Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Centro de Ciencias Sociales

1. INTRODUCCION.

El proceso de integración europea, aunque concite una amplia comunión en sus fines, es un proceso conflictivo y contradictorio en el que, sin ser un juego de suma cero, van a existir ganadores y perdedores -sean estos grupos sociales, sectores económicos, empresas, regiones y ciudades, etc. Por una parte, se carece de una política presupuestaria común que ejerza funciones redistribuidoras y, por otra, la convergencia necesaria para la Unión Económica y Monetaria (UEM) se concibe como una carrera de corto fondo, a una fecha fija irrealmente próxima, en el que la armonización entre las economías se define sólo en términos nominales (inflación, déficits internos y externos, tipos de interés). Esta concepción impide a las respectivas estructuras económicas y sociales reformas, fundamentalmente desde el lado de la oferta, que amortigüen la virulencia del empuje y compensen, siquiera parcialmente, por los quebrantos que surjan en el proceso. El carácter compensatorio ha sido hasta ahora un término de referencia esencial del consenso político inherente a la CE.

Sin embargo, en la actualidad se está construyendo una Europa que camina a toda máquina en lo mercantil, financiero y monetario y al ralentí en lo político, fiscal y presupuestario (Martín Seco, 1992a). Los debates y resultados de los referenda de ratificación de los acuerdos de Maastricht de Dinamarca y Francia han puesto de manifiesto que se corre el riesgo de que un exceso de voluntarismo

tecnocrático en la definición de los contenidos y plazos de consecución de la Unión Económica y Monetaria (UEM), frustre el proceso político subyacente en la construcción europea. No hay que olvidar que la búsqueda de la Unión Europea va más allá de la constitución de una zona de libre comercio sin mayores repercusiones políticas. El objetivo final es la creación de una zona, aunque heterogénea, políticamente cohesionada, en la que las autoridades nacionales habrán hecho cesión de gran parte de sus potestades de regulación económica y soberanía política (defensa común, política exterior, etc.).

Uno de los ámbitos en el que se manifiestan las tensiones referidas es en el de los impactos regionales de las políticas económicas de ámbito nacional que serán necesarias poner en práctica para avanzar hacia la UEM. Más en concreto, este trabajo intenta reflexionar sobre las hipotecas, posibilidades, y transformaciones que el proceso hacia la UEM impone a la política de desarrollo de las regiones periféricas¹ que buscan un mayor alineamiento en sus niveles de vida, desarrollo económico y oportunidades con los que disfrutaban las regiones centrales.

Como se verá, el espacio que le queda a la política regional, especialmente durante la transición a la UEM es reducido, ante lo cual los gobiernos regionales de las regiones periféricas debieran, además de descodificar el lenguaje pseudo-modernizante de las posiciones neoliberales, presionar por mayores recursos fiscales y proponer estrategias de oferta en el marco de políticas industriales de ámbito regional.

Este trabajo incluye, además de la introducción, otros cuatro epígrafes. El segundo se refiere al doble lenguaje que impregna los documentos y políticas comunitarias cuando se refieren a la convergencia social, económica o territorial, el tercero, analiza el impacto regional de las exigencias macroeconómicas derivadas de la UEM, y el cuarto, reflexiona sobre el margen de maniobra de la política regional en el marco de la UEM. El capítulo final, aparte de resumir algunas de las conclusiones del trabajo, apunta algunas características de lo

¹ Si bien las generalizaciones son siempre arriesgadas en la planificación del desarrollo (Hadjimichalis, 1992), por regiones periféricas se entiende, fundamentalmente, el amplio conjunto de regiones con atraso relativo en sus respectivos países. La validez de los argumentos presentados en este trabajo será mayor en referencia a aquellas regiones periféricas que, además, pertenezcan a los países menos desarrollados de la CE.

que debe ser la política de desarrollo a proponer desde los gobiernos de las regiones periféricas.

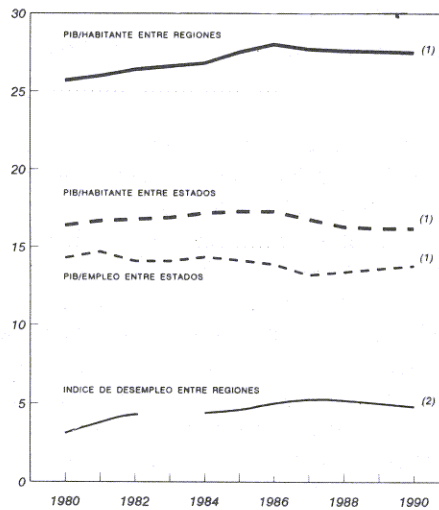
2. ACERCA DEL SIGNIFICADO DE «CONVERGENCIA» EN EL ARGOT COMUNITARIO

En palabras de Leon Brittan (1991), Comisario de la CE responsable de la política de competencia e instituciones financieras, al hablar de *convergencia* en el contexto de la Comunidad todos, públicamente, abogan por mayores niveles de la misma. Ahora bien, existe una seria ambigüedad en el significado que para cada uno tiene la expresión. Así, por una parte, habrá que diferenciar dos contenidos en la palabra *convergencia*. Uno, de carácter *financiero* y *monetario* referido a la aproximación de las tasas de inflación, tipos de interés y déficit del sector público; y otro, *económico* o *real*, referido al crecimiento, la producción y el empleo. Ambos no tienen por qué colegirse del otro, aunque la experiencia parece probar que la estabilidad financiera es un prerrequisito para la buena evolución a largo plazo del componente real de la economía (Thomas, 1991).

La ideología y los intereses subjetivos obviamente influyen en el significado que cada uno interpreta de un mismo concepto. Desde esta óptica, en los países y regiones comunitarias más pobres, entienden por *convergencia económica* la búsqueda de las medidas tendentes a la mayor *cohesión económica y social*, tales como las destinadas a disminuir las importantes diferencias estructurales existentes, o las que intentan paliar las grandes diferencias en los niveles de vida (Figura 1 y Cuadro 1).

Figura 1

Evolución de las disparidades regionales en la C.E.E.



(1) Las disparidades se miden con la desviación típica ponderada de los valores regionales del PIB en paridades del poder adquisitivo.

(2) Desviación típica ponderada con los porcentajes regionales de mano de obra
Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1991). Las Regiones en la década de los noventa; pgs. 21, 24; (Bruxelas: CEE).

Cuadro 1

Evolución de los desequilibrios regionales en la CEE
(PIB per cápita en paridades de poder adquisitivo EUR 12=100)

	AÑO								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Media de las 25 regiones más débiles	57	57	56	56	55	56	55	56	56
Media de las 25 regiones más fuertes	135	136	136	136	137	138	138	137	137
Disparidad (desviación típica ponderada)	26,1	26,5	26,8	27,0	27,2	27,5	27,9	27,5	27,5

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1991): *Las Regiones en la década de los noventa* (Bruxelas: CEE).

Pero el Bundesbank de Alemania o los Países Bajos (e incluso las autoridades monetarias de los países menos avanzados) entienden por convergencia económica la *aproximación de las políticas económicas en la lucha contra los déficits presupuestarios y exteriores*. Es decir, se trata de compartir prioritariamente la política antiinflacionista. Para los países más rezagados esta interpretación equivale al establecimiento de políticas restrictivas que van contra las políticas de crecimiento necesarias para lograr aminorar los importantes desequilibrios estructurales. Entre ellos, los relativos al plano regional, pero también los que afectan a la provisión de infraestructuras, servicios sociales, etc.

Entre ambas posturas, pero sin mediar entre ellas, el presupuesto comunitario se decanta por la ortodoxia neoclásica, y su cuantía y estructura son incapaces de cumplir funciones redistributivas. No sólo es parco el monto del presupuesto,² sino que, al dotarse de impuestos sobre el consumo sin referencia a la renta per cápita de los países, es estructuralmente regresivo³. De este modo, la carencia de una política fiscal que opere sobre los impuestos directos refleja el importante bache que existe entre la «gramática» y la «aritmética» comunitarias (Martín Seco, 1992b).

En este marco general, los países y regiones del Sur de Europa han de enfrentar la hegemonía de las posiciones del Bundesbank y su política de estabilidad de precios, intentando, no obstante, plantear un sistema más equilibrado que tenga en cuenta las distintas situaciones económicas de los países miembros, sin obligar a éstos a recibir toda la carga deflacionista que una política de tipos de cambio fijos impone cuando se persigue exclusivamente la estabilidad de precios. De ahí que los países periféricos europeos centren sus esfuerzos de negociación -sin mucho éxito es de reconocer- en «arrebatar» fondos estructurales adicionales ligados a la mejora de las infraestructuras y la preservación medioambiental.

² El presupuesto de la CE representa el 1,2% del PNB agregado de los países que la forman. Una parte muy importante de este presupuesto es absorbida por el mantenimiento de las propias instituciones comunitarias y su burocracia y la Política Agrícola Común (PAC) (65%). (Nieto, 1990).

³ No deja de ser paradójico que sea España, a pesar de ser uno de los cuatro países más pobres de la Comunidad, el Estado que más paga a la CE en proporción a su riqueza, estando a punto de convertirse en contribuyente neto.

3. IMPACTO REGIONAL DE LAS EXIGENCIAS MACROECONOMICAS DE LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA.

La política de estabilización intrínseca al tratado de Maastricht no es neutral en relación a la distribución regional de la actividad económica y el desarrollo.

En términos operativos, el Tratado de Maastricht señala el 1 de Enero de 1997, o como más tarde el 1 de Enero de 1999, como fecha en la cual se procederá a la Unión Económica y Monetaria propiamente dicha. A partir de ese momento, la responsabilidad de la política monetaria de los estados miembros pasará a depender del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), cuyo consejo establecerá los tipos de conversión de las monedas de los Estados miembros y el tipo de cambio de la nueva unidad monetaria europea en la actualidad el ECU y en su día quizás un nombre menos tecnocrático- que sustituirá a las respectivas monedas nacionales.

Desde 1992 a 1997 (ó 1999) se abre, pues, un período de transición en el que las respectivas economías nacionales debieran hacer converger las variables macroeconómicas pertinentes para la correcta gestión de la política monetaria:

- Estabilidad en el tipo de cambio (2 años en la banda estrecha del SME),
- Inflación similar a la media de los tres países que la tengan más baja (desviación máxima de 1,5 puntos),
- Tipos de interés próximos a la media de los de los tres países que los tengan más bajos (desviación permitida de 2 puntos),⁴ - Déficit público inferior al 3% del PIB, y
- Deuda pública inferior al 60% del PIB.

Es de reseñar que en el momento de la firma del Tratado de Maastricht sólo Francia y Luxemburgo satisfacían los anteriores requisitos, y que desde entonces, cuando aún no han concluido los procesos nacionales de ratificación del tratado, las divergencias han aumentado,⁵ a causa de la inestabilidad existente en los mercados financieros internacionales.

⁴ Esta exigencia está, en términos teóricos al menos, incompleta. En ausencia de una política presupuestaria común que homogenice los impuestos indirectos, la convergencia nominal en el tipo de interés enmascara situaciones reales diferentes derivadas del distinto nivel impositivo.

⁵ La sección dominical de negocios del diario EL PAIS recoge periódicamente la evolución de un índice de convergencia macroeconómica elaborado por Analistas Financieros Internacionales.

No obstante, tanto el Informe Delors como el Tratado de Maastricht son sumamente imprecisos a la hora de concretar la forma como ha de complementarse la *desregulación* implícita a la UEM con el reforzamiento de las *políticas regionales v estructurales*. De hecho, traslada el tema a después de 1993, aún a sabiendas de la limitación existente en los fondos estructurales, y abre la puerta a la creación de Fondos de Cohesión sin especificar su cuantía. En la Cumbre de Lisboa de Junio de 1992 se posterga *sine die* el incremento presupuestario (hasta que representara el 1,37% del PIB de los Doce desde el 1,2% actual) que dotaría el Fondo de Cohesión. En cualquier caso, la concreción de los aspectos monetarios de la UEM no se ve correspondida en la más mínima medida por un apunte de lo que debiera ser el contenido de la cohesión «real» de las economías comunitarias.

En síntesis, los cinco requisitos anteriormente enumerados para proceder al alineamiento rápido de los elementos financieros y monetarios se podrían resumir en las siguientes dos *exigencias macroeconómicas básicas*:

- a) el establecimiento de tipos de cambio fijos; y
- b) la fijación de techos vinculantes a los déficits públicos de los Estados miembros

El argumento es que la fijación de unos tipos de cambio fijos (etapa previa a la constitución de una moneda única) exige el mantenimiento de niveles de inflación y tipos de interés similares que, en su fase más avanzada, se gestionaran desde una autoridad monetaria única (Banco Central Europeo). Los niveles de inflación que efectivamente funcionaran como norma serán los de la economía menos expansionista fiscalmente, cuya moneda serviría de anclaje para el resto de las monedas. Ante la imposibilidad de recurrir a «devaluaciones competitivas», el control de la inflación se convierte en una necesidad perentoria, y el nivel de los déficits públicos, en gran medida monetizados, aunque en parte también financiados a través de la inflación, sufrirá, así mismo, una fuerte presión a la baja.

3.1. Impacto regional de la exigencia de tipos de cambios fijos.

En términos de su impacto regional, la exigencia de tipos de cambio fijos convierte los problemas de balanza de pagos en problemas regionales, fundamentalmente para aquellas regiones más pobres de los países menos

desarrollados del área integrada. De aquí la petición de los países y regiones más rezagados de la CE de que exista una mayor cohesión económica previa, así como mayores ayudas regionales, antes de ceder la soberanía monetaria.

La exigencia de proceder a sanear las cuentas externas podría llevar a la tentación de reproducir en el interior de cada país una división espacial del trabajo guiada exclusivamente por la lógica de la «base exportadora», concentrando los esfuerzos en actividades captadoras de divisas (por ejemplo, turismo, agricultura de exportación, etc.) que pudieran ser poco coherentes con un desarrollo regional a largo plazo (Jacobs, 1985).

Este riesgo es, en los momentos actuales, tanto mayor cuanto mayores son los déficits externos de los países miembros, en tanto que la premura para avanzar en la UEM podrá hipotecar proyectos de desarrollo regional, relegando para un momento posterior, cuando quizás sea tarde debido a los estrangulamientos ocasionados por el ajuste monetario sobre la economía real, la consolidación de una *política industrial regional*. Esta política se basa en el establecimiento de un entramado de relaciones interempresariales de base espacial regional capaz de desarrollar sinergias entre las actividades productivas, la base tecnológica y de innovación, y los agentes sociales (incluido el sector público) regional (Porter, 1990).

Además, es frecuente que para combatir los desequilibrios macroeconómicos (que no hay que olvidar que en el seno del Tratado de Maastricht se interpretan en términos de diferencial respecto al país cuya moneda sirve de anclaje al sistema, y no en términos de su cuantía absoluta, que puede ser moderada) el ajuste monetario vaya en la dirección de mantener altos los tipos de interés y de cambio, afectando diferencialmente la posición competitiva y la capacidad inversora, fundamentalmente de la pequeña y mediana empresa, dominante en las regiones periféricas.

3.2. El impacto regional de la exigencia de techos vinculantes a los déficits públicos.

Esta exigencia corresponde a una visión exclusivamente «monetarista» que propugna la subordinación de la política fiscal y del gasto público a la política monetaria, lo que es tanto como olvidar las diferentes situaciones regionales y de cada país.

La imposición de un techo vinculante a una realidad tan heterogénea como es el déficit público, sin entrar en detalle sobre los *componentes del ingreso y el gasto* o los *objetivos que atiende dicho gasto*, supone, además de una limitación del poder de los Parlamentos nacionales y regionales en la determinación de sus políticas presupuestarias, un importante prejuicio ideológico. Es evidente, que razones de coherencia respecto a la moneda común requerirán el establecimiento de mecanismos de corrección de los déficits presupuestarios en el caso de fuertes desequilibrios básicos. Pero ello no invalida el legítimo recurso al endeudamiento de las regiones con fines de inversión productiva o social, es decir, con objetivos de crecimiento y desarrollo. Contrariamente se corre el riesgo de generalizar en relación a todas las partidas del gasto, sin distinguir entre gastos de inversión y gastos corrientes.

Desde la perspectiva de los ingresos, el rechazo explícito de la armonización fiscal en lo relativo a los impuestos directos opera contra los intereses de las periferias. Para atraer capital los países intentarán minimizar la tributación de las rentas y los capitales, menguando la capacidad de gasto de los países con mayores necesidades de inversión en infraestructuras productivas y sociales.

De igual modo, la fijación de unos techos agregados a nivel nacional deja abierto el, generalmente poco explicitado (dada su viscosidad y sensibilidad política), debate acerca de la *neutralidad fiscal de la distribución interregional de los déficits y superávits*. Esta distribución pudiera resultar en una asignación de los mismos recesiva para las regiones más atrasadas. Efectivamente, si se fijan límites al endeudamiento público agregado nacional, pudiera ser dominante la idea de que el gasto (y por ende, el endeudamiento) en las regiones más desarrolladas es más eficiente.

Este riesgo se acrecienta en el contexto actual de neomercantilismo regional (Curbelo, 1990), cuando surgen, paradójicamente en las regiones más desarrolladas (el fenómeno de las *ligas* del norte de Italia se añade al ya tradicional nacionalismo vasco y catalán), movimientos que cuestionan la conveniencia de la función redistributiva interregional de los gobiernos nacionales⁶. En este

⁶ Un tema cuya discusión queda abierta es la experiencia reciente de expansión de gasto público en las regiones periféricas cuya rentabilidad a largo plazo en términos económicos y financieros, pudiera ser cuestionable.

mismo sentido irán las presiones de los grandes grupos económicos estatales que tienen la mayoría de sus establecimientos en las regiones centrales.

4. LOS LIMITES DE LA POLITICA REGIONAL EN EL MARCO DE LA UEM

La subordinación de las políticas de desarrollo regional a una política monetarista ortodoxa no es, pues, una gran ayuda para el desarrollo de las regiones periféricas. En un contexto de escasez de recursos fiscales disponibles y dadas las exigencias derivadas de la convergencia monetaria y la austeridad fiscal, el reforzamiento de la *política regional en la CE* no puede basarse en políticas de demanda. En un intento de enfrentarse con los desequilibrios regionales sin necesidad de acudir al presupuesto comunitario, el Informe Delors, que sienta los cimientos políticos y teóricos del Tratado de Maastricht, propone una serie de medidas de oferta de inspiración ciertamente neoclásica:

- a) Movilidad de los factores de producción;
- b) Flexibilidad salarial; e,
- c) Intensificación de las políticas de competencia.

Se trata ahora de evaluar si estas medidas pueden ayudar a disminuir las disparidades regionales existentes en la CE -o al menos compensar por la pérdida de instrumentos de política económica hasta aquí referidos.

4.1. Movilidad de los factores de producción

La recomendación relativa a la *movilidad del trabajo y del capital* se recoge de la teoría económica neoclásica, a pesar de que la misma se encuentra elaborada a partir de supuestos diferentes y distantes de la realidad a que nos referimos. Según la teoría, los factores trabajo y capital seguirán trayectorias opuestas que resultarán en la igualación a largo plazo de los niveles salariales y de beneficio interregionales. El factor trabajo, en busca de mayores salarios reales, se desplazará a las regiones centrales donde es un factor relativamente escaso, lo contrario que el factor capital que, en busca de mayores rentabilidades, se desplazará a las regiones periféricas donde es el factor escaso (Borts y Stein, 1962).

En efecto, dicha teoría se elabora para un estado nacional, con situación tecnológica homogénea o similar en todo el territorio, y con plena movilidad

del trabajo y del capital, aspectos ambos que la mayor parte de los trabajos empíricos parecen falsar.

(a) La *movilidad del trabajo* enfrenta en la práctica numerosas barreras en la Europa actual, en la que existen, aparte de otras lenguas vernáculas, hasta nueve idiomas diferentes, e importantes diferencias culturales. Pero además, razones que tienen que ver con la relación entre las migraciones y la productividad niegan a la propuesta cualquier virtualidad a largo plazo.

Como es bien sabido, ya tuvo lugar una muy importante emigración en el sentido Sur-Norte en Europa Occidental durante la fase de expansión económica de los años sesenta. Esta emigración, si bien constituyó un importante alivio en el corto plazo de graves problemas en las regiones periféricas pobres, agudizó en ellas la falta de mano de obra joven y cualificada necesaria para el desarrollo posterior. En las regiones industrializadas receptoras estas migraciones actuaron como elemento de contención de los incrementos salariales, lo que, contradiciendo la teoría, permitió mayores beneficios a las empresas localizadas en las regiones centrales sin necesidad de desplazar el factor capital. Estos mayores ingresos se tradujeron a su vez en mayores inversiones en las zonas desarrolladas, utilizándose progresivamente tecnologías cada vez más intensivas en capital que, a medio plazo, disminuyeron la necesidad de mano de obra.

Por otra parte, si lo que se pretende es loar las ventajas de los bajos costes salariales, nos enfrentáramos al hecho de que las regiones centrales están reproduciendo, a través de las inmigraciones de más allá del propio bloque económico, condiciones de costes más beneficiosas que las que se derivaran del desplazamiento de la inversión a las regiones periféricas europeas. En el caso europeo, la oleada de inmigrantes del Este de Europa (que además poseen importante cualificación técnica) se une a la ya tradicional inmigración norteafricana, de los países de la Commonwealth, Turquía y, en menor medida, Latinoamérica. Esta bifurcación de los mercados de trabajo en las regiones centrales tiene, evidentemente, efectos importantes en las expectativas de desarrollo de las regiones periféricas⁷.

⁷ Saskia Sassen hablaba hace ya unos años de la «periferización del centro» y David Harvey argumenta que esa bifurcación de los mercados de trabajo es característica de la actual condición postmoderna. Ver Harvey, D. (1990) y Sassen, S. (1984 y 1988).

Con ello, se quiere insistir en que la experiencia histórica reciente acerca de los movimientos del factor trabajo en la Europa comunitaria no muestra los efectos beneficiosos que teóricamente se suponen respecto a la nivelación de los desequilibrios regionales. En realidad, este tipo de medida, además de constituir un mero enunciado irreal de intenciones, va en contra de otras políticas de la propia Comisión en la práctica. La crisis económica desencadenada en los años setenta llevó consigo la reducción de la movilidad laboral, e incluso el retorno de no pocos emigrantes. Desde entonces las condiciones para la movilidad del factor trabajo se han endurecido, no solamente para personas de terceros países, sino también para personas de los países comunitarios.

En suma, existen hoy importantes factores que actúan como barreras difícilmente franqueables para los movimientos de trabajadores. Incluso, cuando no existen barreras lingüísticas (como es el caso de Irlanda respecto al Reino Unido, o el de las Alemanias del Este y el Oeste) las situaciones de aglomeración o de desertización regional excesivas, llevan a las autoridades a intervenir limitando de hecho la movilidad laboral.

(b) Por lo que se refiere a la *movilidad del capital* también la experiencia histórica contradice la teoría económica neoclásica que toma como referencia' el Informe Delors. En el mismo Libro Blanco sobre el Mercado Interior ya se advertía del riesgo de que personas y capitales se dirigieran hacia las áreas con mayores ventajas económicas, con lo que aumentarían los desequilibrios regionales, amenazándose el objetivo de convergencia o cohesión económica y social.

Al respecto es importante referir que es precisamente la convicción de este proceso «acumulativo desequilibrador» en lo que respecta al libre movimiento de capitales una de las causas que hacen que en los EE. UU. no haya existido tradicionalmente una banca interestatal. Los Estados menos ricos de EE. UU. siguen prohibiendo este tipo de banca interestatal (a diferencia de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria de la CEE que plantea una libertad financiera total e espacio comunitario), por entender que la penetración de la poderosa banca de los Estados más desarrollados puede suponer un drenaje de sus ahorros, que dejaran de servir as a los intereses de las pequeñas y medianas empresas e inversores del propio Estado. Este argumento se ve reforzado por la ausencia de una mínima fiscalidad común sobre los capitales en el marco comunitario.

En términos concretos, no cabe duda de que la constitución de un mercado único va a redefinir la estrategia de las empresas transnacionales en relación a los diferentes mercados nacionales. Así, las plantas que servían mercados nacionales pasan a ser consideradas como unidades de la estrategia de oferta global con la consecuente certidumbre de que algunas de ellas serán cerradas o su actividad mermada y sus funciones *reconcentradas* en ubicaciones más centrales y próximas a donde se realizan funciones de mayor nivel tecnológico y de innovación (Itaki y Waterson, 1990). Para las empresas transnacionales, el descenso de los costes de oferta a consecuencia del Mercado Interior (debido a la mayor normalización, la desaparición de aranceles y cuotas, etc.) en los mercados externos tiende a reducir el número de plantas y a incrementar la escala de las sobrevivientes. El consecuente incremento en los costes de transporte será más que compensado por las ganancias de productividad derivadas, además de por la escala de la producción, por la mayor productividad, adaptabilidad y capacidad técnica del factor trabajo, la mayor flexibilidad cultural e institucional de las regiones centrales, y la proximidad a los niveles elevados de la toma de decisiones⁸.

Naturalmente pueden existir otro tipo de argumentaciones que señalen estos temores como infundados, o incluso que crean que un espacio financiero único puede permitir el acceso a un mayor volumen de capitales y en mejores condiciones. En todo caso, *desde el punto de vista del desarrollo regional* lo razonable es señalar que el resultado final de la libre movilidad de capitales es bastante incierto, y las transformaciones recientes del capitalismo parecen confirmar la hipótesis de que no sigue sendas que pudieran beneficiar a las regiones periféricas.

4.2. Flexibilidad salarial

La segunda medida recomendada en el Informe Delors es la de incrementar la flexibilidad salarial, tratando de aprovechar los bajos niveles salariales de algunas regiones para atraer empresas modernas.

A pesar de la existencia de un importante diferencial en los costes laborales entre EE. UU., Japón y la CEE (Cuadro 2), lo cierto es que la instalación de

⁸ Para un patrón similar en relación a las empresas de servicios a la producción y de alta tecnología, ver Camagni, R. (1988) y Moolaert y otros (1991).

nuevas industrias en los países y regiones del Sur de Europa ha sido muy inferior a la que lógicamente pudiera haberse pensado, según la argumentación del Informe Delors.

Cuadro 2

Coste laboral horario de la industria en la CEE (1) (en dólares)

	<i>Media 1986-87</i>
Alemania	16,3
Holanda	13,8
Bélgica	13,4
Dinamarca	13,3
Italia	12,2
Francia	11,4
Irlanda	9,1
Reino Unido	9,0
España	8,6
Grecia	4,3
Portugal	3,0*
Pro memoria	
Estados Unidos	13,5
Japón	12,8

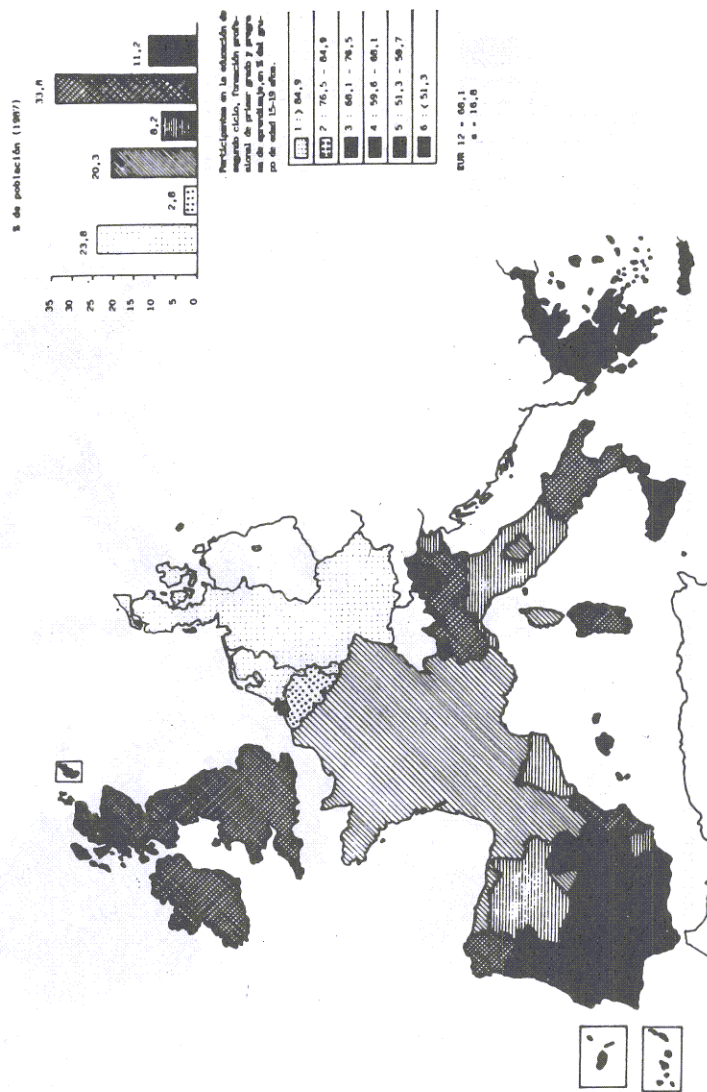
(1) Incluyendo las contribuciones a la Seguridad Social.

(*) Sólo 1987.

La explicación radica, como se refería líneas arriba, en el hecho de que en la actualidad el *coste del trabajo* ha perdido la importancia que tenía en otros momentos anteriores. Esto es, dadas las características de la revolución tecnológica y la reestructuración productiva en curso, el coste del trabajo representa una parte cada vez menos importante del coste total de producción. En otras palabras, las «ventajas relativas» de los bajos salarios son cada vez menores en las modernas empresas, en las que el factor estratégico es la incorporación de *información y valor añadido tecnológico* que requiere un tipo de mano de obra relativamente escasa en las regiones periféricas (Figuras 2 y 3)⁹. El capitalismo depende, cada vez más, de la movilización de la fuerza de trabajo intelectual. Ello no quiere decir, sin embargo, que el coste del factor trabajo haya pasado a ser trivial en el proceso de acumulación; simplemente, la

⁹ Es preciso distinguir entre «plusvalía absoluta» y «plusvalía relativa», caracterizándose el proceso de acumulación por la búsqueda continua de mecanismos que permitan la combinación de ambas. Ver el ya clásico artículo de Brenner, R. (1977).

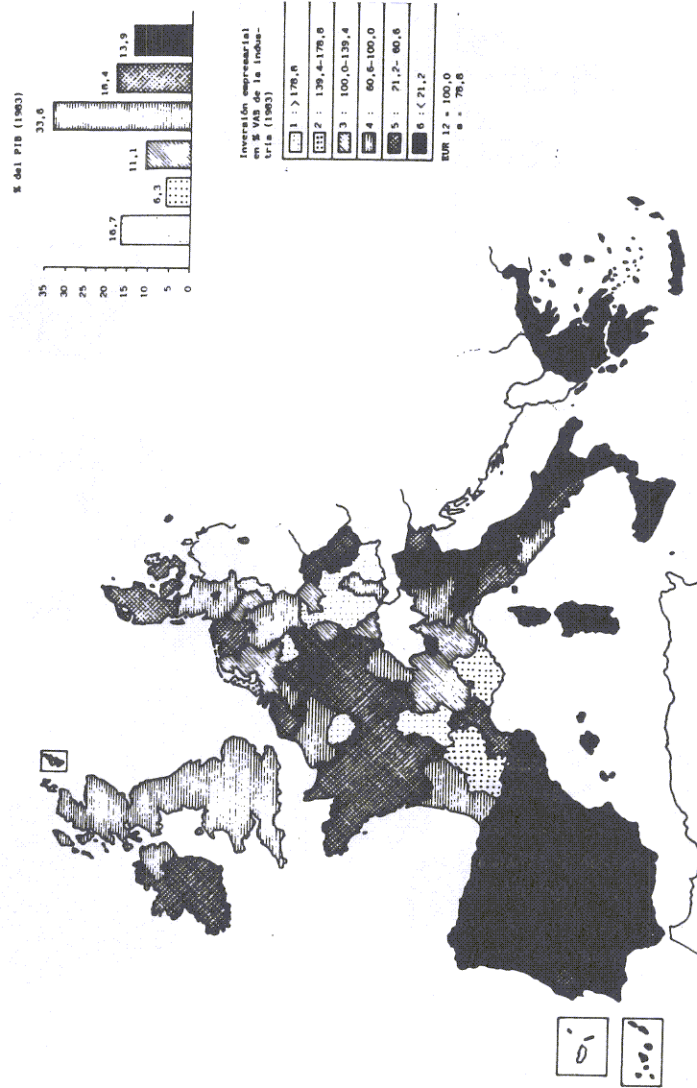
Figura 2
 Proporción de jóvenes en período de educación o formación.



Fuente: Derenbach, Human capital and infrastructure, Bonn, 1990.

Figura 3

Inversión de la empresa en investigación y desarrollo en la CEE (1983)



Fuente: Higgins y otros, Stride Science and technology for regional innovation and development, Luxemburgo, 1987.

segmentación del mercado de trabajo, que caracteriza la actual situación de *acumulación flexible* (en contradicción a la *acumulación fordista* de los decenios anteriores), concede a la fuerza de trabajo intelectual un valor estratégico.¹⁰

Pero hay otras reflexiones importantes que añadir en relación con este punto.

La experiencia demuestra que frente a los valores absolutos del precio de los factores, los agentes económicos toman sus decisiones sobre la base de la tasa de variación de esos precios. De este modo, y durante el período transitorio hacia el perfecto alineamiento monetario en toda la CE, para que los costes salariales de una región periférica no pierdan su atractivo en relación a los países desarrollados tienen que mantener tasas de crecimiento de los salarios similares o inferiores a las vigentes en el país cuya moneda sirva de anclaje a la UEM (es decir, Alemania), lo cual no deja de ser una quimera dados los niveles diferenciales de inflación.

Por otra parte, el intento de mantener bajos los salarios en la región periférica resultará en la descapitalización humana y tecnológica de la misma al producirse la fuga de los segmentos profesionales de mayor productividad hacia las regiones avanzadas.

Finalmente, la creación de una moneda única hará mucho más fácil la comparación de salarios, favoreciendo la tendencia hacia negociaciones salariales no solamente a escala de cada Estado sino también a nivel comunitario. Esto es, existirán presiones sociales contra las grandes diferencias laborales y salariales existentes hoy en el seno de la CE, lo cual tenderá a eliminar, a medio plazo, la argumentación del aprovechamiento de los bajos salarios y la flexibilidad laboral como medidas de desarrollo regional. Además, los precios tenderán a homogeneizarse, lo que dificultará los ajustes territoriales de costes, so pena de fuertes quebrantos en los poderes de compra regionales.

4.3. Intensificación de las políticas de competencia.

Por política de competencia el Informe Delors entiende la intensificación de la *desregulación* estatal y el impulso de la *liberalización* económica, que constituyen elementos básicos de la apuesta por el Mercado Interior Europeo tras la firma del Acta Unica (1986).

¹⁰ Ver entre otros Scott, 1988; Harvey, 1990; Lipietz, 1986; Scott y Storper, 1986.

No obstante, la CE ha sido más activa en promover la desregulación y la ampliación de las esferas de propiedad privada en detrimento del sector público, no siendo, paradójicamente, tan pertinaz en su lucha contra las situaciones monopolísticas u oligopolísticas (Casamayor, 1991), o en la liberalización de importantes segmentos del sector no-transable de la economía en el que se enquistan las presiones inflacionistas. Así, la CE actúa contra los monopolios nacionales pero no persigue con demasiado ahínco ni los privilegios de las empresas gestoras ni las condiciones de oligopolio derivadas de la fusión de grandes empresas, muchas de ellas adquirientes, total o parcialmente, de empresas previamente gestionadas por el sector público.

Cierto es que la desregulación ha logrado un resquebrajamiento saludable de muchas reglamentaciones e instituciones restrictivas. Pero también es cierto que ello no puede aplicarse de forma dogmática sin quebrar al mismo tiempo la construcción de la Europa Social, o sin afectar a tareas estratégicas que debe cumplir el Estado en el fomento de actividades empresariales conjuntamente con los agentes privados: la innovación e investigación para el desarrollo; la formación de los recursos humanos; la elaboración de una política industrial regional, la promoción de los factores de desarrollo endógeno, la dotación de infraestructuras, etc.

Así pues, desde la perspectiva del desarrollo regional, la aplicación extrema de una política de competencia en términos ortodoxos, podría conducir a la eliminación de las diferentes ayudas o incentivos para el impulso del crecimiento y desarrollo regional¹¹.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES.

La euforia europeísta ha decaído en los momentos actuales de forma considerable tras desvelarse en los conflictos del Golfo, Yugoslavia, la antigua

¹¹ Dentro de la CE el Reino Unido lidera, como es bien sabido, el tipo de planteamientos de liberalismo económico a ultranza, lo que llevado a sus extremos implica la eliminación de la actual Política Agrícola Comunitaria (PAC) y la libertad total de comercio frente al exterior, objetivos que buscan igualmente los EE.UU. y el Grupo de CAIRNS en el seno de las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Parece claro que el actual sistema de la PAC ha de reformarse, lo cual es admitido incluso por la propia Comisión Europea, aunque ello no es ciertamente fácil. Según cálculos de la OCDE,

URSS, y más recientemente en la Cumbre de la Tierra de Río o en las posiciones numantinas de Francia ante la revisión de los Acuerdos del GATT, la notable pérdida de identidad de grupo y la frágil coherencia política existente detrás de la apuesta de la Comisión Europea por alcanzar la UEM. Esta realidad se ha mostrado más obvia tras la crisis derivada del rechazo danés a los acuerdos tomados en el Tratado de Maastricht, que no pudo ser revertida tras la Cumbre de Lisboa de Junio de 1992 y el corto resultado afirmativo del referendun de ratificación francés.

En el ámbito interno, la convergencia de intereses entre socios con elevado grado de disparidad difícilmente puede lograrse «a fecha fija». Reconociendo este hecho, el Tratado de Maastricht hizo explícitas las tensiones financieras internacionales en el proceso de constitución de la UEM y las dificultades de algunos países para proceder con la celeridad precisa a los drásticos ajustes monetarios, y reconoció implícitamente la dificultad de algunos países de ir progresando hacia la UEM a la misma velocidad que los países más avanzados. En Maastricht, y más abiertamente tras el referendun danés, la postergación de la puesta en práctica del Fondo de Cohesión explicitada en Lisboa y, sobre todo, a raíz de la inestabilidad monetaria de finales del año 1992, se internalizó la posibilidad de constituir una UEM de «dos velocidades» según el nivel de convergencia monetaria de los países más rezagados.

Una opción en tal sentido, que es evidentemente conflictiva en tanto que resquebraja el avance conjunto hacia la UEM, podrá justificarse desde la idea de no obstaculizar el propio avance hacia la UEM, al tiempo que se reconoce que los países relegados a la vía lenta tienen que compaginar su ajuste externo (para el que se darían unos plazos precisos) con las propias circunstancias internas. La realidad es que, como bien decían en sendos artículos en el diario *El País* Luis de Velasco (25 y 26 de Mayo de 1992) y Luis de Sebastián (2 de Junio de 1992), la componente monetaria de una economía no es independiente de su componente real; y contrariamente a la argumentación neoclásica dominante, el ajuste macroeconómico necesario para la consolidación de la UEM tiene que ir *pari pasu* con el ajuste real del sistema productivo (industria,

el 38% de la renta total de los agricultores europeos se debe a distintos tipos de subvenciones. De ahí que razones económicas de peso, además de las electoralistas, dificultan desmontar a corto plazo la citada PAC.

servicios, infraestructuras, etc.). En caso contrario, la convergencia monetaria se hará a costa de la divergencia real (Martín Seco, 1992b).

Frente a las tan frecuentes tomas de posición en la CE para el consumo externo, pensamos que nunca será posible investigar la inserción regional en el mercado europeo sin detenerse a investigar tanto la evolución real de las economías europeas como sus efectos en los diferentes sectores de actividad, grupos sociales, ciudades y regiones, hechos éstos que no pueden sustituirse por el simple resumen de *declaraciones entusiastas formuladas por la Comisión Europea*, o por los gobiernos nacionales de los respectivos países, en un momento ya alejado del «Euro-optimismo» que enmarcaba el Informe Delors y las negociaciones que condujeron a la firma de los acuerdos de Maastricht.

El Tratado de Maastricht consolidó una visión del futuro de la CE que es, cuando menos, poco movilizador. En su activo están: (a) una cierta visión de la CE como algo que va más allá del simple mercado común, (b) la concesión al Parlamento Europeo de alguna facultad codecisoria (libre circulación; mercado interior; cultura, investigación y educación; medio ambiente; protección de los consumidores; etc.), (c) hace referencias, aunque vagas, al principio de la «cohesión social», y (d) inicia el proceso para la constitución de la ciudadanía europea. Sin embargo, de Maastricht no se colige una auténtica Unión Económica y Monetaria, en tanto que domina en exceso el sesgo monetarista. Así, se ha pagado un alto precio, especialmente por los países menos desarrollados de la CE, por la unión monetaria y el ECU del futuro. De hecho, los países han de hacer de sus monedas auténticos marcos alemanes, lo que exige (Vidal-Beneyto, 1992) un rigor financiero muy superior al que correspondería a una ortodoxa, prudente (y menos contestada ciertamente) política monetaria acorde con la situación económica de los países.

En estas líneas se ha tratado de poner de manifiesto que las medidas asumidas en el Tratado de Maastricht y las propuestas de política regional recomendadas en el Informe Delors no ofrecen mecanismos adecuados ni para lograr disminuir las diferencias regionales -e incluso entre los Estados miembros- ni para enfrentarse a las nuevas rupturas dimanantes del proceso de integración. Las medidas propuestas pueden, incluso, reforzar los desequilibrios regionales y las diferencias en cuanto a la distribución de los ingresos.

En concreto, el avance en el proceso de integración comunitario por sí solo no es suficiente para promover la convergencia en el sentido de la mayor

cohesión económica y social interregional. De ahí, que la defensa específica de las políticas de desarrollo regional constituya una necesidad fundamental desde el punto de vista de las regiones periféricas europeas. Y no sólo se trataría, en nuestra opinión, de incrementar el *poder de negociación* en la pugna por los fondos de los programas redistributivos nacionales y comunitarios (máxime cuando el Fondo de Cohesión apuntado en Maastricht no acaba de consolidarse), que deben mantenerse e incrementarse,¹² sino que sería preciso intentar construir una política de desarrollo regional no sólo limitada a gestionar dichos subsidios sino a consolidar una base productiva regional.

Con ser importantes las puntualizaciones acerca del diseño de la Europa del futuro, los aspectos relacionados con la *transición* son de importancia máxima. Si bien hemos aprendido, a veces duramente, que la estabilidad monetaria y financiera es condición necesaria para el desarrollo a largo plazo, la obcecación en el control exclusivo de las variables monetarias y financieras en muy corto lapso de tiempo, dejando a las variables reales al socaire de las fuerzas del mercado, puede producir importantes niveles de desempleo y procesos de *desindustrialización* que, siendo preocupantes a nivel nacional, pueden ser funestos para las regiones concretas. Este riesgo se acrecienta si se procede al alineamiento financiero con excesiva premura en tanto que, en la economía real, no se da la simetría asumida en los modelos de ajuste monetario: Una vez que la empresa ha quebrado deja de ser competitiva para siempre, aunque posteriormente se produzca el equilibrio monetario óptimo que le hubiera permitido competir saludablemente¹³.

Por otra parte, obligar a ajustes fiscales y de balanza de pagos en muy corto lapso de tiempo pudiera resultar en la concentración de incentivos en las actividades claves como «base de exportación» en un sentido estático, sos-

¹² Debe abandonarse la idea, muy extendida en la práctica política cotidiana, de que las transferencias comunitarias son la única política regional posible. Simplemente, su cuantía no lo permite. Baste apuntar que el año 1991, siendo un ejercicio favorable, España recibió de la CE algo menos de 400.000 millones de pts. que representan tan sólo el 0,7% del PIB y el 1,5% del presupuesto de las Administraciones Públicas. De esa cantidad, alrededor del 50% estuvo dedicado a compensar a los agricultores por la PAC.

¹³ En cierta medida, la búsqueda de mayor competitividad sobre la base de ajustes monetarios que tienen una repercusión negativa en la economía real, se asemejan a la de otro modo cómica situación Marxista -de la película *Los Hermanos Marx en el Oeste*- cuando al grito de «¡¡más madera que es la guerra!!» la máquina del tren camina alimentada por la leña de sus propios vagones, llegándose por fin al destino, eso sí, sin tren. (La historieta nos la recuerda un reciente artículo de Jesús Albarracín en el diario *El Mundo*).

layando el apoyo a otras actividades, bien vertidas al mercado interno, bien necesitadas de apoyo fiscal selectivo, con los consecuentes problemas de monocultivo industrial, vulnerabilidad a los ciclos, dualización sectorial y social, o ausencia de procesos de filtración regional. Igualmente, pudiera suceder que el ajuste fiscal dejara marginadas a las regiones periféricas de las inversiones públicas bajo el pretexto de la mayor eficiencia de la inversión en las regiones centrales.

De hecho, no será de extrañar que en la nueva situación, por los argumentos derivados de preservar la competitividad y los equilibrios macroeconómicos nacionales, los gobiernos centrales se inhibieran de sus responsabilidades en relación al equilibrio interregional bajo la excusa de incrementar la competencia interregional en la que, por los argumentos expuestos a lo largo del trabajo, las regiones periféricas pudieran encontrar serias dificultades. En estas circunstancias, paradójicamente, será la burocracia comunitaria de Bruselas (simplemente porque esa es la función de la Dirección General XVI) la única valedora de la mayor cohesión interregional.

Hoy, como siempre, con o sin la UEM, el desarrollo regional se basa en la diversificación de las estructuras productivas regionales. El reto para las regiones periféricas de Europa pasa inexorablemente por gestionar una *economía bifurcada* en la que, simultáneamente, se profundice la articulación regional en la división internacional del trabajo y se desarrollen actividades productivas con capacidad de arrastre y mayores niveles de productividad. El objetivo es constituir un tejido económico en el que sobre la urdimbre de una estructura productiva más equilibrada se asiente una trama de relaciones intersectoriales y sociales que permitan una estructura social más diversificada e integrada (Rodríguez y Curbelo, 1990). Ni el desarrollo ni la UEM se deben entender como una carrera contra-reloj, y los desequilibrios monetarios son, con ser muy importantes, sólo un epifenómeno de la economía real, no a la inversa.

En las circunstancias actuales, y en abierta declaración de excepticismo en relación a las políticas regionales dominantes de búsqueda desenfadada de capitales exógenos, este trabajo propone la probablemente menos espectacular estrategia de *fomento del potencial endógeno regional* sobre la base de los elementos característicos del desarrollo actual, fundamentalmente: economía abierta, incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos («informatización» en la terminología de Manuel Castells, 1989),

establecimiento de infraestructuras y redes de innovación conectadas con el tejido empresarial, inversión en capital humano, consolidación de la sociedad civil, y fomento de un sector público democrático y sin complejos acerca de su papel activo en el desarrollo económico. Se trata, en última instancia, de crecer «desde dentro hacia afuera».

BIBLIOGRAFIA

- Aydalot, P. y Keeble, D. (eds) (1988) *High Technology industry and innovative environments* (Londres: Routledge)
- Borts, G. y Stein, J. (1962) *Economic growth in a free economy*, (Nueva York: Columbia University Press).
- Brenner, R. (1977) «The origins of capitalist development: A critique of Neo-Smithian Marxism» en *New Left Review*, 104.
- Brittan, L. (1991) «¿Línea de salida o de llegada?» en *EL PAIS*, 5 de mayo.
- Camagni, R. (1988) «Functional integration and locational shifts in the new technology industries» en Aydalot, P. y Keeble, D. (eds) *High Technology industry and innovative environments* (Londres: Routledge)
- Casamayor, R. (1991) «Competencias limitadas» en *EL PAIS*, 5 de mayo.
- Castells, M. (1989) *The Informational City: Information technology, economic restructuring and the urban-regional process* (Oxford: Blackwell).
- Curbelo, J. (1990) *Andalucía: Crecimiento y Equidad* (Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional).
- Hadjimichalis, C. (1992) «Fringes of a Europe in Transition», ponencia presentada en el Seminario *Desarrollo regional en la nueva Europa*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- Harvey, D. (1990) *The Condition of Postmodernity* (Oxford: Blackwell)
- Itaki, M. and Waterson, M. (1990) «European Multinationals and 1992», University Discussion Papers in International Investment and Business Studies, Series B, University of Reading.
- Jacobs, J. (1985) *Cities and the Wealth of Nations* (Nueva York: Vintage Books).
- Lázaro, L. (1991) *Política Regional Comunitaria. Evolución y Reforma del FEDER* (Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda)
- Lipietz, A. (1986) «New tendencies in the international division of labour: Regimes of accumulation and modes of regulation» en Scott, A. y Storper, M. (eds) *Production. Work. Territory: The geographical anatomy of industrial capitalism* (Londres)
- Martín Seco, J. (1992a) «El 'no' danés y la postura española» en *Cinco Das*, 17 Junio.
- Martín Seco, J. (1992b) «Convergencia monetaria y divergencia real» en *El Mundo*, 26, 27 y 28 de Marzo.
- Nieto Solís, J. (1990) *Introducción a la economía de la Comunidad Europea* (Madrid: Siglo XXI).
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations* (Nueva York: The Free Press).
- Rodríguez, J. y Curbelo, J. (1990) «Cambio estructural y adaptabilidad de la economía andaluza en los años ochenta» en *Revista de Estudios Regionales*, 28.
- Sassen, S. (1988) *The mobility of labor and capital* (Cambridge University Press).
- Sassen, S. (1984) «The new labor demand in global cities» en Smith, M. (ed) *Cities in Transformation* (Beverly Hills: Sage).
- Scott, A. (1988) *New industrial spaces: Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe* (Londres).
- Scott, A. y Storper, M. (eds) (1986) *Production. Work. Territory: The geographical anatomy of industrial capitalism* (Londres)
- Smith, M. (ed) (1984) *Cities in Transformation* (Beverly Hills: Sage).
- Tomas, V. (1991) «Lecciones del desarrollo económico» en *Finanzas y Desarrollo*, Septiembre, Washington.
- Vidal-Beneyto (1992) «El malentendido europeo» *el País*, 6 de Julio.