

ANTONIO GIOLITTI (*)

La política regional en la CEE

1. UNA LAGUNA SIGNIFICATIVA EN EL TRATADO DE ROMA

La Comunidad europea cumple veinticinco años en 1982. Ha alcanzado la mayoría de edad. La política regional comunitaria —o mejor dicho el Fondo regional que es sólo un instrumento de la misma, como veremos en breve— está aún en edad infantil: tiene sólo 7 años. En efecto, se tuvo que esperar hasta la Conferencia de París de octubre de 1972 para que los Jefes de Estado y de Gobierno decidieran crear un Fondo europeo de desarrollo regional (FEDR), cuya intervención, coordinada con las ayudas nacionales, habría tenido que eliminar, o por lo menos reducir, los desequilibrios regionales más graves de la Comunidad. Sin embargo, el lugar de nacimiento de la Comunidad —el Tratado se firmó en Roma— habría debido atraer la atención sobre la importancia del problema regional representado por el Mezzogiorno. A pesar de eso el Tratado se limitó a enunciar —en el Preámbulo y en el art. 2— la intención de “promover” un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad” y de reducir “las diferencias entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. Pero no hay ninguna referencia con respecto a una política regional comunitaria. ¿Por qué?

En los años 50 el consenso sobre la construcción europea se agrupó alrededor de una concepción de la integración fundamentalmente mercantil y liberal. La agricultura (que desde el punto de vista regional también merece un tratamiento especial), la unión aduanera, la libre competencia y las diversas libertades de circulación, se han organizado casi exclusivamente en función de

(*) Comisario encargado de Asuntos Regionales. Comisión de las Comunidades Europeas.

la creación de un amplio mercado, en el que las regiones más favorecidas, desde el punto de vista estratégico, y que disponían de estructuras concretas o potenciales más dinámicas han conseguido diferenciales crecientes con respecto a otras regiones estructuralmente más débiles y muy a menudo periféricas.

Hay por lo tanto, en origen, un error fundamental de tipo ideológico: es decir, el error de creer que para asegurar el crecimiento y la estabilidad de la construcción europea fuera necesaria y suficiente la geometría del mercado competitivo. Es más, se ha creído e incluso se ha hecho creer que con ello se perpetuarían el crecimiento y la prosperidad que se habían manifestado en los años 50; que iba a haber crecimiento y prosperidad para todos: unos antes y otros después, es verdad, pero que las inevitables diferencias de los niveles de partida se salvarían paulatinamente gracias al desarrollo armonioso derivado necesariamente de la liberalización de los intercambios y de la aplicación rigurosa de las reglas de la competencia. Por lo tanto, los posibles retrasos en el proceso de armonización serían debidos sólo a retrasos en las dos tareas mencionadas. Ciertamente no sólo ha habido retrasos, y los sigue habiendo, sino que en el proceso de unificación del mercado ha habido también resistencias y contradicciones. Pero ello no se debe a la nefasta influencia de herejías dirigistas, sino a una excesivamente rígida aplicación de la ortodoxia liberal, que no ha tenido en cuenta las diferencias estructurales en los niveles de renta, de productividad y de empleo de las distintas regiones.

Europa occidental es un conjunto de economías bastante diferentes en sus estructuras, puesto que diferente es su historia. Los fundadores quisieron ignorar aquellas diferencias a causa de preconcepciones ideológicas o por cálculos políticos. Según ellos, a los atrasados les era suficiente con alargar el paso. Una experiencia de más de 20 años habría debido enseñar, incluso a los más reacios, que el problema no se resuelve sencillamente alargando el paso, puesto que los países que se han industrializado más tarde, tienen las piernas más cortas y para ellos el camino del desarrollo sigue un trazado que no es igual al recorrido por los primogénitos.

2. LOS PRINCIPIOS DE LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA

Con el FEDR se ha buscado sencillamente un instrumento

financiero para la política regional comunitaria. Y es necesario definir los principios que la inspiran y regulan, el soporte conceptual y los criterios operativos.

En primer lugar creo conveniente limpiar el campo de los eventuales errores e ilusiones, que no son únicamente imaginarios, y que se pueden perfilar así:

- la ilusión de que en una situación previsible de dilatado debilitamiento del crecimiento se pueda contar con la movilidad de capitales, y, por lo tanto, con un flujo de inversiones desde las regiones ricas a las pobres, por efecto de un proceso de “descentralización” de actividades productivas (mientras que en las regiones ricas aumenta la demanda de inversiones de reestructuración y reconversión);*
- el error de hacer hincapié exclusiva o principalmente en incentivos financieros (contribuciones al capital) para atraer nuevas inversiones en las regiones desfavorecidas;*
- la ilusión de poder repetir, artificialmente y a breve plazo, la combinación de factores que, a través de una estratificación de acontecimientos y comportamientos de siglos, ha venido a determinar el “modelo de desarrollo” típico de las regiones más desarrolladas, que así se considera como un modelo “natural”.*
- el error de perseguir la imitación de ese modelo, o bien de considerar la distancia como un abismo insalvable, sin que se cultiven las posibilidades alternativas de desarrollo “apropiado” a las potencialidades existentes y activables en las regiones desfavorecidas.*

El enfoque correcto, como diré más adelante, me parece el de cultivar en profundidad las posibilidades alternativas de desarrollo “apropiado”, las potencialidades existentes y posibles en las regiones desfavorecidas. Sin embargo, el error más difundido es el que lleva a considerar la política regional como una especie de distorsión sentimental con respecto a las inexorables leyes del mercado. A la política regional se le atribuyen finalidades no económicas desde un punto de vista inmediato, sino más bien de

carácter social, de asistencia y de bienestar. Es fácil afirmar luego que estas finalidades resultan difícilmente compatibles —especialmente en los períodos de crisis— con las exigencias de eficacia. En efecto nos encontraríamos persiguiendo objetivos contradictorios. La equidad se contrapondría a la eficacia. La política regional se convertiría en un lujo incompatible con la necesaria austeridad. Pero no es así. El objetivo al que tiende la política regional comunitaria es, en primer lugar, un objetivo económico, es la convergencia de estructuras productivas, de niveles de empleo, de niveles de productividad, de tasas de inflación.

Como “parte integrante de las políticas económicas de la Comunidad y de los Estados miembros” (como se lee en la Resolución del Consejo del 6 de febrero de 1979), la PRC debe contribuir prioritariamente a lo siguiente:

- a aumentar la **eficacia** en el uso de los recursos comunitarios a través la plena utilización de los recursos existentes y la activación de los recursos potenciales en las regiones desfavorecidas;*
- a salvar la distancia entre la **productividad** de estas regiones y las otras más desarrolladas;*
- a promover la **convergencia** entre las economías de los Estados miembros;*
- al crecimiento cuantitativo y a la mejora cualitativa del **empleo**.*
- a la lucha contra la inflación.*

En la situación actual y en la que se prevé, el último problema mencionado (la inflación) merece una especial atención.

Hay que tomar nota de que en la Comunidad y en cada Estado miembro existe una tendencia natural e irreversible hacia la armonización de los niveles de remuneración y de consumo, sin tener en cuenta las diferencias de productividad. A mayor diferencia regional de productividad, mayor es la presión inflacionista de los costes. La divergencia entre la evolución de las rentas comunitarias y la productividad, obliga a la devaluación en las

regiones que tienen una productividad menor, y ello puede repercutir sobre la paridad exterior de la moneda nacional. Por otro lado, las transferencias de renta inter-regionales con fines meramente sociales, pueden ser también un factor de inflación nacional, puesto que aumentan el déficit público. Estas transferencias de rentas, si no van acompañadas por unos incrementos de la productividad, introducen a su vez un factor de inflación por la demanda. Por lo tanto, las graves diferencias regionales a nivel de área comunitaria, son un factor permanente de diferencia en las tasas de inflación nacionales y factor de inestabilidad en las relaciones entre las monedas de los países miembros.

Por ello es indispensable que la PRC esté considerada y actúe como un componente de la política económica. Su objetivo general prioritario es el desarrollo económico. Esto se detalla en relación a las distintas y específicas situaciones y posibilidades concretas, que las distintas regiones presentan. En consecuencia, es prioritaria la búsqueda de modalidades de desarrollo "apropiadas" a las características socio-económicas de las regiones desfavorecidas, para despertar y utilizar sus potencialidades de desarrollo y su capacidad de adaptación. Se trata de promover en estas regiones, una estructura productiva y una acumulación interna de capitales, que permitan la tasa y las modalidades de crecimiento necesarios para acercar progresivamente a la media comunitaria los niveles de empleo y de renta per-capita sin tener que recurrir, de forma sistemática a transferencias de recursos financieros de las regiones más ricas. Estos problemas, ya graves en la Comunidad de los Nueve, se impondrá como problemas centrales para la vida de la Comunidad, a medida que ésta proceda a su ampliación. Es fundamental que la Comunidad pueda alcanzar los plazos siguientes con políticas e instrumentos adecuados e experimentados, evitando las improvisaciones.

Las consideraciones arriba mencionadas se confirman en el "informe sobre la situación socio-económica de las regiones de la Comunidad", publicado por la Comisión en enero de 1981. La primera conclusión que a primera vista y globalmente se desprende de la lectura del informe, es que los desequilibrios regionales en la Comunidad —que ya a finales de los años 60 eran tales que obstaculizaban seriamente el proceso de integración— durante los años 70 han empeorado considerablemente.

El deterioro de los equilibrios regionales, descrito y documentados por el informe, no se puede atribuir superficialmente a la crisis económica y por lo tanto, esencialmente a factores exógenos (crisis energética, nueva división internacional del trabajo, etc.). La causa principal, como indica el informe, debe buscarse en factores estructurales endógenos (desarrollo demográfico, relación entre empleo y renta en los distintos sectores productivos, niveles de productividad, perifericidad, etc.). La crisis económica ha aumentado y aumentará los factores de desequilibrio, allí donde no se actúe eficazmente para atajarlos.

El debilitamiento del crecimiento limita aún más la movilidad de los capitales hacia las regiones desfavorecidas y, por lo tanto su capacidad de adaptación, y las convierte en bolsas de desempleo crónico y en focos de inflación galopante; ello induce, y a veces obliga, a los Estados afectados más directamente, a tomar medidas de protección y/o de devaluación; de ello se desprende una disminución de la productividad y un agravarse de las divergencias en el seno de la Comunidad, y por lo tanto, una acentuada moderación del crecimiento, que a su vez afecta en medida mucho mayor a las regiones más débiles. Se crea por lo tanto un círculo vicioso entre desequilibrios regionales y crecimiento económico de la Comunidad en su conjunto.

Para proteger los niveles de empleo, especialmente en las regiones menos desarrolladas, los Estados miembros han efectuado a menudo intervenciones dirigidas a mantener vivas, de forma artificial, actividades no económicas. Estas intervenciones, si no van acompañadas por programas de reestructuración, de cara al restablecimiento de la competitividad, tienen el efecto de reducir el volumen de los recursos disponibles para utilizaciones verdaderamente productivas y por lo tanto se traducen, especialmente en el actual período de crisis, en un factor más de debilitamiento del desarrollo económico.

Para hacer frente a los problemas en el campo del empleo y a las insoportables tensiones sociales que de ello pueden derivarse, en la Comunidad no se permite el recurso a medidas proteccionistas y/o a devaluaciones "competitivas". De ello se derivaría la disgregación de la Comunidad. Tampoco se puede pensar en un relanzamiento de emigraciones masivas desde las regiones más desfavorecidas. Sólo queda el recurso a una política regional eficaz.

3. EL FEDR DE 1975 A 1981

El FEDR está destinado a corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad, resultantes fundamentalmente del predominio agrícola, de los cambios industriales y del subempleo estructural.

Los créditos del Fondo se han repartido en cuotas nacionales que tienen en cuenta la gravedad de los problemas regionales en los distintos Estados miembros. Puesto que en sus orígenes la política regional comunitaria fue concebida como política de apoyo a los esfuerzos nacionales en cuestión de desarrollo regional, las regiones y las zonas a favor de las cuales puede intervenir el Fondo, se limitan a las zonas de ayuda fijadas por los Estados miembros en aplicación de su régimen de ayuda con finalidades regionales. Se da prioridad a aquellas inversiones localizadas en las regiones que se consideran prioritarias a escala nacional. El Fondo puede contribuir, bien a la financiación de inversiones industriales y de servicios que creen puestos de trabajo, bien a la financiación de estructuras que contribuyan al desarrollo de la región.

La ayuda del Fondo no puede superar el 20% de la inversión para proyectos industriales o de servicios y el 30% de la inversión para proyectos infraestructurales. Esta última tasa puede sin embargo llegar al 40% para proyectos de interés especial para el desarrollo de la región. Se pueden conceder ayudas de hasta un 50% para la financiación de estudios vinculados estrictamente con las operaciones del Fondo. Las solicitudes de intervención se presentan por los Estados miembros reagrupadas por regiones, por lo que respecta a los proyectos pequeños, e individualmente, para los grandes proyectos.

La Comisión decide su propia intervención tras haber consultado con un Comité de gestión en el que están representados todos los Estados miembros.

Los fondos del presupuesto asignados al FEDR han aumentado considerablemente desde 1975 a 1982, gracias en especial al apoyo constante del Parlamento europeo. (1975: 258 Mill. Ecus; 1981: 1.540 Mill. Ecus; 1982: 1.759 Mill. Ecus).

Así, desde su creación hasta hoy, el Fondo ha participado en la financiación de aproximadamente 13.000 proyectos, por una ayuda total de cuatro mil quinientos millones de Ecus. Las inversiones directamente productivas (3.600 proyectos, igual a una ayuda de mil doscientos millones de Ecus) han contribuido a la creación o al mantenimiento de casi 425.000 puestos de trabajo.

En febrero de 1979 se han introducido algunas modificaciones en el Reglamento del Fondo. La más importante consiste en la creación de una sección "al margen de la cuota", cuyos recursos no se reparten apriorísticamente en cuotas nacionales. La utilización de esta sección, que representa el 5% del presupuesto total del Fondo se efectúa sobre la base de programas concordados entre la Comisión y el Estado miembro interesado y sirve para hacer frente a problemas regionales producidos por los efectos de otras políticas comunitarias. El hecho de que el método seguido se base, no ya sobre la co-financiación de proyectos, sino sobre la financiación de programas, permite una mejor coherencia de conjunto y un mejor control sobre el éxito de las operaciones.

El tipo de acciones previstas también es nuevo: no se trata sólo de ayudas a la inversión, sino también de formas de ayuda tendentes a permitir una adaptación real a las nuevas condiciones de mercado de determinados sectores en determinadas regiones (estudios de mercado para la P.M.I., informaciones sobre las nuevas tecnologías, estudios de viabilidad, etc).

En virtud de una Resolución del Consejo de Ministros de febrero de 1979, la Comisión elabora, por último, un informe periódico sobre la situación y la evolución socio-económica de las regiones de la Comunidad. Sobre la base de este informe, el Consejo procede a un debate sobre las prioridades y sobre las orientaciones propuestas por la Comisión de política regional.

El informe, que tiene una periodicidad de dos años y medio para poder coincidir una de cada dos veces con el programa de política económica a medio plazo, fue presentado por primera vez en diciembre de 1980. Por un lado permitía comprobar cómo las disparidades regionales no se habían reducido a lo largo de los años 70 y por otro, elaboró una serie de orientaciones sobre las cuales la Comisión basó sus propuestas de revisión de las reglas del funcionamiento del FEDR para 1981.

El año 81 vió la adhesión de Grecia, país que tiene graves problemas regionales. Una modificación del reglamento FEDR, aplicada en diciembre de 1980, le ha reservado una cuota del 13%. Como consecuencia de ello, se han reducido las cuotas de los demás países, pero en modo tal que el sacrificio resultará proporcionalmente menor para los países menos prósperos.

En junio de 1981, la Comisión presentó al Consejo un informe en cumplimiento del mandato que había recibido de éste el 30 de mayo de 1980, referente a la reestructuración de las políticas comunitarias. En este informe la Comisión decidía, entre otras cosas, un número determinado de directrices para una nueva política regional comunitaria. A este informe siguió, en julio de 1981, una comunicación donde explicitaban las orientaciones y prioridades de la política regional para los años 80.

En octubre de 1981 y sobre la base de estos documentos, la Comisión remitió al Consejo una propuesta con el fin de definir nuevamente los objetivos y las modalidades de intervención del FEDR.

Las grandes líneas de esta revisión pueden resumirse de la forma siguiente:

a) para favorecer la convergencia de las economías nacionales, es necesario, en primer lugar, reforzar la coordinación de las políticas regionales de cada Estado entre sí y con las de la Comunidad. El objetivo principal de esta coordinación es, por un lado, adecuar mejor el conjunto de las intervenciones nacionales y comunitarias con las necesidades relativas de las regiones, y por otro, hacerlas coherentes con respecto a las prioridades y a los objetivos comunitarios.

Sus instrumentos son: los programas de desarrollo regional, el informe periódico sobre la situación socio-económica de las regiones, la valoración sistemática de los efectos regionales de cada política comunitaria, y la coordinación de regímenes nacionales de ayudas con finalidad regional.

b) la sección "cuota" del FEDR ya no deberá repartirse entre todos los Estados miembros, sino que se concentrará en aquellas regiones con problemas de desarrollo estructural más graves.

c) *la sección "al margen de la cuota" deberá disponer de recursos más importantes que los permitidos hoy por el Reglamento y ser utilizada, no sólo para hacer frente a los problemas que se derivan de la aplicación de otras políticas comunitarias, sino también para afrontar los problemas regionales de declive industrial.*

d) *el sistema de financiación de los proyectos individuales deberá ser sustituido gradualmente por un sistema de financiación de programas. Estos proyectos deberán referirse tanto a programas de infraestructuras como a regímenes de ayuda del Estado a las actividades industriales, artesanales o de servicio. Este otro tipo de intervención debería permitir el orientar, de alguna manera, las opciones nacionales, siempre y cuando se unan armoniosamente —en beneficio de una región determinada— los créditos procedentes del FEDR, del Estado y de la región misma.*

e) *se deberán realizar esfuerzos decisivos para estimular el desarrollo del potencial económico local, especialmente para las regiones en las que la estrategia de estímulo de la inversión exterior está llegando a sus límites. En perspectiva esta valoración del potencial económico local puede influir profundamente sobre el conjunto de la política de desarrollo, porque implicará una mayor participación de las colectividades locales y un método de programación descentralizada.*

Se trata, en particular, de utilizar el potencial humano disponible, dando el apoyo necesario en cuestiones de información, investigación y asistencia técnica.

f) *por último, la Comisión, basándose en algunas experiencias llevadas a cabo en estos últimos años, pretende promover la utilización coordinada de los instrumentos financieros comunitarios con finalidades estructurales en el marco de operaciones integradas de desarrollo.*

Estas últimas afectan a una zona geográfica limitada y están constituidas por un conjunto coherente de acciones e inversiones públicas y privadas a cuya realización contribuyen de manera coordinada, por un lado, la Comunidad, con la utilización conjunta de distintos instrumentos financieros con fines estructurales, y por otra, las autoridades nacionales y locales de los Estados miembros.

4. PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS DE LA AMPLIACION DE LA COMUNIDAD

A partir del momento en que España y Portugal formen parte de pleno derecho, después de Grecia, de los Estados miembros de la Comunidad, al menos 60 millones de sus aproximadamente 300 millones de habitantes se encontrarán en regiones caracterizadas por un PIB por habitante comprendido entre el 20 y el 50% de la media comunitaria, por una estructura económica extremadamente dependiente de sectores tradicionales de lento crecimiento, por un desempleo más elevado que en el resto de la Comunidad y por una mayor población juvenil que accede al mercado de trabajo.

Entre otras cosas, estas regiones, que se encuentran, además de en los países citados, en Italia e Irlanda fundamentalmente, presentan una menor capacidad de adaptación de sus aparatos productivos a la evolución de la división internacional del trabajo y a los cambios tecnológicos. En efecto, a diferencia de las regiones fuertes, cuentan con pocas industrias capaces de asimilar rápidamente las modernas tecnologías, y los sectores predominantes padecen una demanda mundial disminuida y la competencia creciente de los países en vías de desarrollo.

Por otro lado, estas regiones, a pesar de los ritmos acelerados de desarrollo global de cada país en los años 60, no han conseguido nunca sumergirse en una "cultura industrial": por un lado, el nivel de empleo en el campo técnico, la capacidad de investigación, de gestión y de organización de las empresas son débiles, y, por otro, la administración pública no ha alcanzado niveles de organización que estén a la altura de las tareas de gestión y de impulso que necesitan las economías modernas.

Esta situación implica el riesgo de aumentar la brecha entre regiones pobres y regiones ricas, situadas éstas últimas en países preocupados fundamentalmente por movilizar sus recursos para hacer frente a la competencia del Japón y de los Estados Unidos en los sectores de alto contenido tecnológico.

La perspectiva de una Comunidad que, por el hecho de ampliarse y, bajo los efectos de la competencia internacional, se hace cada vez más heterogénea, plantea lógicamente el problema de la capacidad de sus políticas actuales para contribuir realmente

a disminuir las divergencias, especialmente cuando las acciones correctoras de la política regional no parecen ser todavía suficientes para asegurar “el desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”, ni para realizar el proyecto de “reducir las distancias entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas”.

*En la Comunidad de los nueve se han podido tratar los casos de Italia y de Irlanda como casos especiales, incluso excepcionales. En la Comunidad de los doce, el fenómeno de los países rezagados en la vía del desarrollo adquiere un peso preponderante. ¿Es este un motivo válido para aplazar la ampliación? Ello sería una conclusión aberrante. Si se teme la ampliación hay que dejar de hablar de Comunidad europea y limitarse a administrar un mercado común restringido. La ampliación es uno de esos retos a los que no se puede responder con un aplazamiento. La respuesta a dicho reto constituye un banco de pruebas para la existencia misma de Europa occidental como realidad económica, social y política y como factor para un nuevo orden internacional. La crisis actual puede superarse —si queremos evitar trastornos— con el valor de las grandes reformas. Dicha crisis presenta cierta analogía con la crisis del **ancien régime** de hace dos siglos. Entonces —en junio de 1774— el Abate Galiani le escribía a Madame D’Epinay que la situación de Francia le recordaba la del imperio romano descrita por Tito Livio, cuando los romanos no eran capaces de soportar los males que les aquejaban, pero tampoco los remedios necesarios para curarlos. En la situación actual, la política regional es uno de los remedios necesarios. Pero no es eficaz administrada en pequeña dosis. Se hace necesario un gran esfuerzo comunitario de solidaridad y ello implica también sacrificios. pero —como decía Voltaire— “pas de grandes choses sans de grandes peines”. Y la unión de Europa occidental es una cosa grande que merece algún sacrificio.*