

# OPCIONES DE POLÍTICA REGIONAL EN LA CEE

La política regional de la Comunidad Económica Europea ha estado limitada, por completo, a las medidas que sobre esta materia eran tomadas a nivel nacional. Una política regional comunitaria más autónoma daría a las instituciones europeas un papel renovado en la ejecución de las estrategias regionales en coordinación con los gobiernos nacionales.

En este artículo de **Riccardo Cappellin**, se realiza inicialmente un análisis de las teorías del desarrollo regional y de las diferentes aproximaciones a la política regional aplicada en las últimas décadas. Posteriormente, se estudian las diferentes aplicaciones realizadas por la CEE con el fin de poder analizar la interdependencia entre las políticas regionales y no regionales para establecer el impacto regional de las políticas comunitarias y nacionales. Asimismo, se sugieren en este trabajo algunas vías que podrían aumentar la eficacia de las políticas regionales a la luz de las nuevas tendencias de la Comunidad.

## I. INTRODUCCION (\*)

**L**A CEE no podría haber alcanzado sus objetivos de integración de no haber afrontado profundas adaptaciones estructurales en las economías de sus estados miembros, lo que a menudo ha significado importantes efectos regionales. A medida que la CEE se desarrolló y evolucionaron las políticas comunitarias en materia de agricultura, comercio, el carbón y el acero, y la energía, se hizo más claro que dichas políticas también afectaban a las regiones de una forma apreciable.

El preámbulo del Tratado de Roma estableció como un objetivo de la integración la necesidad de «reducir las diferencias existentes ente las distintas regiones

y el retraso de las menos favorecidas». Consciente de este imperativo, la Comisión asumió la coordinación de las políticas nacionales, intentando estimar sus efectos probables antes de que éstas se pusieran en funcionamiento. A causa de lo poco que se conocía acerca de esto, las políticas de la CEE para las regiones se convirtieron en un objeto de estudio para muchos investigadores, algunas de cuyas investigaciones fueron iniciadas y financiadas por la Comisión (CEC 1981, 1984).

Este artículo intenta analizar los problemas de coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, así como la consistencia de los objetivos y las estrategias de las políticas regionales. Es frecuente observar cómo los efectos no deseados de

las políticas nacionales y comunitarias en materias no propiamente regionales son más importantes que los efectos directos de medidas de la política específicamente regional. A esto hay que sumarle la variabilidad del entorno macroeconómico y sectorial, lo que puede restar efectividad a las políticas regionales, e incluso provocar efectos adversos a nivel nacional.

En este artículo analizaremos, en primer lugar, la estrecha relación entre las teorías del desarrollo regional y las diferentes aproximaciones a la política regional seguidas durante las últimas décadas. Posteriormente, se analizarán las diferentes aproximaciones adoptadas por la CEE para la definición de sus políticas regionales para, a continuación, trazar un esquema de trabajo que permita analizar la interdependencia entre las políticas regionales y no regionales, a efectos de estudiar el impacto regional de las políticas comunitarias y nacionales, como las agrícolas, industriales, energéticas, de transportes y comunicaciones, comerciales, monetarias y de mercado de trabajo. Finalmente, el artículo intentará sugerir algunas vías que podrían aumentar la eficacia de las políticas regionales, a la luz de las nuevas tendencias de la economía europea, y, al mismo tiempo, que podrían hacer también que las políticas regionales contribuyesen más al logro de los objetivos de otras políticas nacionales y de la Comunidad.

## II. TEORIAS Y POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL

### 1. Los enfoques tradicionales

La teoría del desarrollo regional ha dado mucha importancia a los factores explicativos de los procesos de diferenciación regional. Las escuelas de pensamiento tradicionales, como la clásica, neoclásica, keynesiana, conceden especial importancia a la movilidad de los factores (capital y trabajo) y han sido el prisma a través del cual se han diseñado las políticas económicas regionales en el pasado.

De acuerdo con el modelo neoclásico (Borts y Stein, 1964; Siebert, 1969), la evolución de las disparidades regionales dependía de la disponibilidad de recursos productivos, así como de la movilidad interregional de los mismos. La flexibilidad de los precios y los salarios en los mercados regionales garantizaba la plena utilización de los recursos regionales. El capital tendía a moverse hacia aquellas regiones donde la fuerza de trabajo era relativamente abundante y, por tanto, barata. No es de extrañar, pues, que la política neoclásica se dirigiese a aumentar la rentabilidad de las inversiones en las regiones menos desarrolladas y a reducir la diferencia entre los costes y beneficios privados y sociales mediante incentivos crediticios o fiscales, y mejorando la infraestructura industrial. Además, la movilidad interregional de la fuerza de trabajo (la emigración), podía contribuir a reducir el desempleo en las regiones menos desarrolladas, aumentando con ello el bienestar tanto de los trabajado-

res como el de la nación. De esta forma, en las primeras etapas del crecimiento económico se proponían esquemas y medidas que fomentasen la emigración.

El modelo de crecimiento neoclásico fue criticado a causa de que hacía especial hincapié en las economías de escala, en las grandes inversiones que generaban costes marginales decrecientes y en las economías externas. Todos sus críticos se apoyaron en su contrapropuesta en un enfoque de demanda, por lo que hemos convenido en llamarles keynesianos, los cuales desarrollaron modelos como el de crecimiento acumulativo (Myrdal, 1957; Hirschmann, 1958; Kaldor, 1970; Holland, 1976), el de los polos de desarrollo (Perroux, 1955; Paelink, 1965; Hansen, 1967) o el modelo de la base de exportación (North, 1953; Czamanski, 1964). Este último modelo, que resaltaba la importancia de una demanda elástica para las exportaciones regionales y tomaba en cuenta los vínculos intersectoriales y las demandas intermedias, ha llegado a ser el más conocido. Al igual que el neoclásico, atribuye gran importancia a la movilidad del capital y del trabajo.

Las economías de aglomeración y las indivisibilidades estimulaban el crecimiento progresivo de la productividad y de la producción en las regiones más desarrolladas. Por el contrario, las regiones menos desarrolladas podrían sufrir un efecto regresivo si sus trabajadores emigraban a otras regiones, dejando sus mercados vacíos y disminuyendo la oferta de trabajo por parte de trabajadores jóvenes y cualificados, al tiempo que se dificultaban los movimientos del capital hacia las regiones menos desarrolladas. Así, el argumento tan frecuente-

mente escuchado de que determinadas medidas indirectas, como los incentivos y la política de infraestructuras, tendían a disminuir las diferencias regionales; o que lo que se precisaba eran inversiones directas por parte de entidades públicas y privadas y que las autoridades públicas debían estimularlas mediante restricciones y concesiones administrativas. A nivel intrarregional y urbano, la recomendación era que las autoridades deberían fomentar procesos de crecimiento autónomos mediante fuertes políticas de intervención y apoyo. Las áreas centrales se tornarían así, menos congestionadas y se lograría un equilibrio espacial más equitativo entre las regiones centrales y su periferia.

De acuerdo con la teoría keynesiana, las políticas macroeconómicas de control de la demanda deberían hacer de contrapeso a las fuerzas espontáneas del mercado que favorecen la disparidad regional; por tanto, la eficiencia económica debería ser parcialmente sacrificada a cambio de una mayor equidad social, mediante la introducción de políticas redistributivas que ayudasen a las regiones menos favorecidas a mantener sus niveles de consumo, a mejorar su dotación de servicios sociales y a crear empleo en las administraciones públicas.

El *enfoque keynesiano* de la política regional ha sido criticado por distintos motivos. Las grandes empresas ubicadas en las áreas periféricas no han logrado alcanzar el deseado crecimiento autosostenido de dichas regiones. De haber efectos positivos, éstos son indirectos, y poco rentables en relación con los recursos empleados. Las grandes industrias han tenido incluso un efecto negativo en los mercados de trabajo locales, dificultando a

las pequeñas actividades industriales locales el acceso a la mano de obra en condiciones de competitividad. Las grandes transferencias públicas y el creciente peso del sector público, que, más que complementar las ausencias del privado, genera el conocido efecto expulsión, tienden a reducir la autonomía de estas regiones y prácticamente ahogan cualquier atisbo de creación de nuevas empresas. En realidad, han resultado más prósperas las regiones intermedias, donde las políticas regionales de la Administración central han intervenido bastante menos. En estas regiones intermedias, el crecimiento de las pequeñas empresas ha sido más importante que el establecimiento de plantas filiales de grandes empresas nacionales e internacionales.

Tanto en un sentido geográfico como sectorial, la difusión de las actividades económicas es un proceso gradual (Camagni y Cappellin, 1981 a y b). De hecho, siguiendo las principales rutas de transporte, esta difusión alcanza primero a las regiones intermedias contiguas a las más desarrolladas. El crecimiento en estas regiones es equilibrado en un sentido sectorial, puesto que todos los sectores crecen a una tasa media semejante. La productividad global y la renta *per capita* aumentaron gracias a la reconversión gradual de la fuerza de trabajo a los nuevos sectores en los que, en general, es mayor la productividad.

Son varios los estudios empíricos (Klaassen, Molle y Paelink, 1983) que indican que la mayoría de los movimientos espaciales industriales son de corto alcance. El desplazamiento de la producción industrial a las regiones intermedias y periféricas se ha asociado con recolocaciones

«implícitas» originadas por las distintas tasas de natalidad y mortalidad de las empresas en las diferentes regiones (Gudgin, 1978). En las regiones intermedias y periféricas, la creación de empleo en la industria ha venido de la mano de las pequeñas empresas. Asimismo, las cualidades del empresario local han sido decisivas para el desarrollo de dichas regiones. Las pequeñas empresas se ajustan con más prontitud a los cambios en el medio exterior, por lo que un entorno regional favorable les ha permitido mantener a punto sus costes productivos.

Además, en las regiones periféricas, las emigraciones en busca de trabajo no sólo han disminuido en los últimos años, sino que se ha producido un efecto inverso de regreso de los emigrantes, debido a la crisis del empleo industrial en las regiones más desarrolladas y a la mejora que, asimismo, se ha producido en el nivel de vida de aquéllas.

Cuando la crisis económica de los 70 castigó a los países industrializados, los problemas de inflación y de balanza de pagos forzaron a los gobiernos a aplicar políticas monetarias y fiscales restrictivas. Como resultado, las grandes empresas se enfrentaron con importantes dificultades a la hora de obtener recursos con los que realizar sus inversiones y abrir las plantas en las regiones menos desarrolladas, con lo que parte de los recursos públicos puestos a disposición a través de las políticas regionales quedaron ociosos. Actualmente, las altas tasas de inflación que enrarecen el clima de las relaciones laborales, junto a la creciente congestión de las grandes áreas metropolitanas, han desencadenado un proceso en el que las grandes empresas de estas áreas metro-

politanas prácticamente no pueden adoptar soluciones efectivas, mientras que las pequeñas empresas de las regiones intermedias y periféricas disfrutaban de una ventaja relativa en sus costes de producción. En este contexto, la necesidad de reestructurar los procesos de producción y de aumentar la productividad hizo que las empresas aceptasen innovaciones de proceso y nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra. La evolución macroeconómica y sectorial de las economías europeas condujo a la descentralización de la producción industrial y a una creciente separación espacial entre las fases de servicios y las de producción industrial.

## 2. El enfoque del crecimiento endógeno

El fracaso de los esquemas de política interregional a un nivel nacional y la cada vez más débil movilidad de las empresas y de la mano de obra dieron paso a una nueva aproximación al desarrollo regional que, siguiendo a varios autores (Richardson, 1978; Ciciotti y Wettmann, 1981; Biehl, 1980; Cappellin, 1983a; Aydalot, 1985), convendremos en llamar el «enfoque endógeno».

Las teorías, ya que no existe un cuerpo doctrinal unificado, del crecimiento endógeno se basan en el supuesto de la existencia de un fuerte contraste entre la creciente movilidad de los bienes y la estabilidad de los entornos regionales, caracterizados por factores tales como la cualificación de la mano de obra, las técnicas de producción y de organización, así como las estructuras sociales e institucionales. La política regional debería, por tanto, operar no tanto sobre la movilidad de los factores productivos (tal co-

mo habían propuesto los enfoques neoclásico y keynesiano), sino sobre la plena utilización y la productividad de los recursos propios de cada región.

En el modelo de crecimiento endógeno, el desarrollo regional no se interpreta como el resultado de la decisión «óptima» de localización industrial por las grandes empresas interregionales, sino como la consecuencia de la actuación de las empresas locales en una región determinada, eligiendo las producciones más apropiadas. Desde este punto de vista, la especialización sectorial de una región viene determinada por un proceso de selección natural; las empresas que se adaptan al medio ambiente local sobreviven y prosperan, mientras que las otras se debilitan y mueren.

En consecuencia, el modelo de crecimiento endógeno se centra en el análisis de los factores de localización regional, mientras que las modelizaciones neoclásicas y keynesianas atribuían un papel secundario a los factores espaciales, considerando como relevantes únicamente los costes laborales y las economías de escala.

Las primeras ideas acerca del enfoque del crecimiento endógeno, escritas en los años setenta, ponían el énfasis en la separación espacial de las distintas etapas de los procesos productivos (Crum y Gudgin, 1977; Hamilton, 1978), o bien en el desarrollo de sistemas locales caracterizados por la flexibilidad de las pequeñas empresas y las economías de escala de las grandes (Garofoli, 1983; Fuá y Zacchia, 1983). Otros autores han resaltado el papel de las instituciones u otros factores políticos, como la autonomía respecto de las empresas foráneas

y de las políticas centrales (Stöhr y Todtling, 1982; Aydalot, 1985).

La evolución de las economías nacionales durante los últimos años ha estado caracterizada por la recuperación gradual de la recesión de la pasada década, con menores tasas de inflación, crecientes beneficios empresariales, la progresiva internacionalización de las compañías y la difusión de los nuevos «paradigmas» tecnológicos, tanto en un sentido vertical (un solo sector) como horizontal (a todos los sectores). Todos estos factores han cambiado las condiciones externas del desarrollo regional.

Con una demanda en auge, las *innovaciones de producto* llegaron a ser más requeridas que las innovaciones de proceso: hacer nuevos productos, diferenciarlos o mejorarlos se hizo más importante que la reducción de costes. De la misma manera, los empresarios prefirieron inversiones «invisibles» en capital humano a inversiones en maquinaria a efectos de automatizar los procesos de producción. Mientras el empleo industrial disminuía, las actividades de alta tecnología crecían rápidamente. La capacidad tecnológica, más que el capital, se está convirtiendo en la principal «barrera de entrada» a los nuevos mercados. De este modo, el desarrollo de la economía local depende de la capacidad de cada región para transferir sus recursos desde las viejas actividades a las modernas, fundamentalmente mediante la incorporación de nuevas tecnologías. La estimulación de la inversión en I + D, el adiestramiento y la mejora en la información y en el *know-how* fueron los nuevos tópicos.

A diferencia de otras contribuciones anteriores, que ponían el acento en los costes de produc-

ción, las recientes aportaciones al modelo de crecimiento endógeno dan mayor importancia al papel de los factores empresariales y a la difusión de las innovaciones (Ewers y Wettmann, 1980; Thwaites, 1982; Cappellin, 1983b; Molle, 1983a). Varias propuestas resaltan el hecho de que el desarrollo de las economías locales depende de su capacidad para reconvertir continuamente sus recursos a las aplicaciones más modernas y productivas. De acuerdo con los modelos del ciclo vital del producto y de la filtración hacia abajo, las producciones tradicionales van desplazándose hacia las áreas menos desarrolladas, siguiendo una jerarquía (Vernon, 1966; Pred, 1977; Pedersen, 1970; Malecki, 1983; Camagni, Diappi y Leonardi, 1986; Noyelle y Stanback, 1984; Nijkamp, 1986). Por consiguiente, para mantener su relativo desarrollo, las áreas centrales deben atraer nuevas actividades económicas.

Siguiendo la hipótesis de la incubadora, los nuevos productos nacen en las grandes áreas urbanas, fundamentalmente a causa de las economías externas (Thompson, 1968; Leone y Struyck, 1976; Ciciotti, 1984). Los procesos de reconversión de las distintas áreas también puede verse como un efecto de *crowding out*, similar al que ocurre en el mercado de suelo edificable (Cappellin, 1983a). Las actividades más productivas extraen recursos locales semifijos, como la mano de obra, tomándolos de las actividades tradicionales que entonces deben pasar a las regiones más periféricas.

La mayor aportación a la reconversión sectorial de las áreas urbanas y un no menos importante factor de los recientes cambios en las disparidades regio-

CUADRO N.º 1

TEORIAS Y POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN EL PERIODO 1950-1980

Periodo	Teorias	Políticas
1950	<p>A. ENFOQUES BASADOS EN LA MOVILIDAD DE LOS FACTORES</p> <p>a) <b>Alternativa neoclásica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Modelo de crecimiento neoclásico</li> <li>— Economía del bienestar y análisis coste-beneficio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Política de infraestructuras</li> <li>— Política de incentivos</li> </ul>
1960	<p>b) <b>Alternativa keynesiana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Modelo de desarrollo acumulativo</li> <li>— Modelo de la base de exportación</li> <li>— Modelo del desarrollo polarizado</li> </ul> <p>B. MODELO DE CRECIMIENTO ENDOGENO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Incentivos a la inversión y restricciones administrativas</li> <li>— Localización de grandes empresas públicas y privadas</li> <li>— Acuerdos con grandes empresas privadas</li> <li>— Crecimiento del sector público</li> <li>— Transferencias públicas a las economías domésticas</li> </ul>
1970	<p>a) <b>Enfoque de coste y producción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— División funcional del trabajo</li> <li>— Modelo de pequeñas empresas locales</li> <li>— Modelo de desarrollo autónomo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Descentralización administrativa y autonomía regional</li> <li>— Planificación regional y subregional</li> <li>— Cooperación entre los sectores público y privado</li> <li>— Incentivos para la reconversión industrial</li> <li>— Incentivos fiscales a la creación de empleo</li> <li>— Subsidios de desempleo</li> <li>— Política de pequeñas empresas y de creación de empleo</li> </ul>
1980	<p>a) <b>Enfoque de innovación y difusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Modelo de la incubadora</li> <li>— Modelo del ciclo vital del producto</li> <li>— Modelo del <i>drenaje (filtering down)</i></li> <li>— Modelo de localización de servicios</li> <li>— Modelo de la contra-urbanización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Incentivos a I + D y en favor de los servicios a las empresas</li> <li>— Incentivos a la exportación</li> <li>— Formación profesional y empresarial</li> <li>— Movilidad laboral sectorial</li> <li>— Políticas medioambientales</li> <li>— Infraestructuras tecnológicas</li> <li>— Políticas de sistemas metropolitanos</li> </ul>

nales ha venido de la mano del sector terciario. Las regiones centrales más desarrolladas registran los niveles más altos de empleos en servicios, así como las mayores variaciones en términos absolutos (Goddard, 1975; Daniels y Holly, 1983). Aparentemente, los servicios crecen más rápidamente en las áreas donde está cayendo el empleo en la industria. Este crecimiento no está relacionado con el crecimiento

cuantitativo de las actividades industriales, como sugeriría el modelo de la base de exportación, sino con el cambio tecnológico en dichas actividades.

Sin embargo, la posibilidad de exportar servicios a otras áreas lleva a disminuir la oferta de algunos recursos locales favorables, como la mano de obra cualificada o el acceso a la información, que son mucho más

importantes que la estimulación de la demanda interior de servicios (Bayly *et al.*, 1985; Cappellin, 1986). Esto explica el crecimiento de los servicios innovativos y especializados en los centros urbanos de mediano tamaño, siempre que se dé un favorable entorno local.

La importancia de la mano de obra cualificada para el crecimiento de las modernas actividades

industriales y de servicios puede invertir la relación causal entre la tasa de crecimiento de la población y la de crecimiento del empleo. De hecho, de acuerdo con el modelo de *counterurbanisation* (Fielding, 1982; Van den Berg *et al.*, 1986; Hall y Hay, 1980; Klaassen *et al.*, 1981), la población crece más deprisa en las áreas urbanas más pequeñas, debido al cambio en las preferencias residenciales de la fuerza de trabajo. La calidad del medio ambiente natural, urbano y social atrae a los trabajadores de mayor cualificación, cuya presencia puede servir de estímulo a la aparición de nuevas actividades económicas tecnológicamente avanzadas en esa región.

Al igual que el modelo neoclásico, el modelo de crecimiento endógeno resalta el lado de la oferta de la economía regional, pero no permite el análisis más desagregado de las debilidades regionales, lo que es propio de este último. Por su interés en la evolución cualitativa de los recursos locales, tanto humanos como empresariales y de capital, y en la efectividad local de las instituciones a nivel local, el modelo de crecimiento endógeno parece apuntar hacia una intervención activa. En este aspecto, es similar al modelo keynesiano, que tenía más confianza en el papel del gobierno y de la inversión autónoma empresarial que en los mecanismos automáticos del mercado.

El modelo de crecimiento endógeno atribuye más importancia a las autoridades locales que a las políticas regionales implementadas desde el centro. Sus seguidores han abogado por una autonomía administrativa más generosa de las comunidades regionales, al igual que programas de desarrollo regional y provincial

para todas las regiones, y que contemplen todos los aspectos económicos relevantes de cada región individualmente.

En realidad, el logro de un cambio tecnológico, particularmente mediante la desagregación de los esquemas nacionales, fue el objetivo crucial de las políticas regionales en los años ochenta. Una satisfactoria conversión de las economías regionales requiere de una nueva infraestructura, técnicamente avanzada, que permita mejorar el medio ambiente de las actividades económicas, así como el fomento de un empresariado local que las dirija. Para este fin, resulta indispensable la colaboración activa y positiva de las instituciones privadas y públicas.

### 3. Conclusiones

Esta breve revisión de las teorías del crecimiento regional muestra la estrecha relación entre dichas teorías y los cambios en la política regional de las últimas décadas (véase cuadro n.º 1). Las autoridades públicas han cambiado sus antiguas políticas, que trataban de influir sobre la movilidad de los factores productivos, por políticas que tratan de estimular el crecimiento endógeno regional. También han abandonado las políticas que intentaban contener o reducir los costes de producción por políticas que tratan de incentivar al empresariado y las innovaciones. Estas nuevas teorías y políticas han surgido naturalmente de los cambios en las tendencias macroeconómicas, sectoriales, tecnológicas y espaciales que marcan las fases del desarrollo económico de los países europeos. Las políticas de crecimiento regional han incorporado elementos tales como los factores del coste del trabajo y el

capital, las previsiones del cambio en la infraestructura tecnológica e industrial, así como otros aspectos de las políticas nacionales y de la Comunidad Europea.

Lamentablemente, estas políticas han resultado a menudo ser menos efectivas de lo que se esperaba, principalmente porque han tendido a ajustarse con lentitud a los cambios en el entorno económico. Los cambios en los factores que están en la base de las disparidades regionales, como consecuencia de los cambios en las diferentes etapas del desarrollo económico, deben ser analizados cuidadosamente si se desea que cualquier política económica emprendida en esta materia tenga éxito. En realidad, las políticas regionales que intentan modificar las tendencias naturales, en lugar de influir sobre esos factores, raramente han tenido éxito.

### III. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA REGIONAL EN LA CEE

Aunque en los acuerdos y tratados básicos de la CEE no se hace referencia explícita a la política regional, las medidas seguidas a lo largo de los años se han ido adaptando a la evolución social y económica de los países europeos y a las competencias asumidas por las instituciones comunitarias. Tanto los instrumentos como los objetivos de estas políticas han ido cambiando gradualmente durante las últimas décadas (CEC, 1985a, 1985b; Allen, 1979; Camagni y Cappellin, 1981a, 1981b; Vanhove y Klaassen, 1980; Yuill y Allen, 1985). La política regional, así como su coordinación con otras políticas,

puede ser abordada desde distintas perspectivas. A grandes líneas, cabe distinguir tres enfoques, que engloban la diversidad de posturas mantenidas respecto al tema por teóricos y autoridades económicas.

## 1. El enfoque de la redistribución de la renta y la riqueza

Según esta visión, la política regional, al igual que cualquier política social, ha de intentar reducir las disparidades en la distribución de la renta y la riqueza entre las regiones. Sin embargo, y a diferencia de las políticas sociales, que están específicamente dirigidas a ciertos grupos sociales desfavorecidos, deben servir como medio para beneficiar a la totalidad de la población de las regiones menos desarrolladas, con un promedio de nivel de vida inferior al nacional y al de la Comunidad. Por otro lado, mientras que las políticas sociales consisten, fundamentalmente, en la redistribución de la dotación de servicios públicos y en la realización de transferencias corrientes a la población, el principal objetivo de las políticas regionales es el cambio de localización de la producción y la redistribución de las oportunidades de empleo entre las regiones.

Las políticas regionales pueden ser reclamadas sobre la base del derecho que tienen las regiones menos desarrolladas a una distribución más equitativa de la renta y del empleo, e incluso encontrar su justificación en la solidaridad de las regiones más desarrolladas o por la necesidad de mantener un consenso entre las distintas regiones y grupos sociales dentro de cada país y de la Comunidad. Por tanto, en el enfoque redistributivo de la poli-

tica regional, ésta encuentra su motivación dentro del ámbito de lo político, ya que la cohesión política de la CEE en su conjunto y la de sus países miembros a nivel individual pueden verse entredicho por la existencia de fuertes disparidades regionales. Las políticas regionales deberían contribuir también a disuadir la formación de movimientos separatistas dentro de los países, al igual que podrían constituir un instrumento para que los países no rechazasen o boicoteasen las otras políticas comunitarias.

En cualquier caso, hay que definir los indicadores con los que medir las disparidades regionales. La medición de estas disparidades puede aportar conclusiones diferentes, según el indicador empleado, como, por ejemplo, el nivel de renta *per capita*, que puede tomarse a tipos de cambio corrientes o en función de las paridades del poder de compra, o tomar un índice de posibilidades de empleo, como la tasa de paro o la de emigración. Sea cual sea el índice seguido, los agentes de la política regional deben establecer los valores «umbral» o críticos de esos indicadores, a efectos de determinar qué regiones son las destinatarias de su política. Finalmente, tales indicadores deberían emplearse para decidir una redistribución de los recursos entre las regiones.

Dentro de una aproximación redistributiva, la tasa de crecimiento de la renta nacional se da como fija o constante, con lo que las políticas regionales y sociales sólo tratarían de cambiar su distribución a favor de las regiones y grupos sociales menos prósperos. El problema surge, del lado de la oferta, cuando el nivel del ingreso agregado depende de la localización de la producción. Por el lado de la demanda, las

políticas regionales pueden requerir de mayores fondos públicos, lo que puede chocar con otros objetivos macroeconómicos, como la reducción del déficit público, el control de la inflación o los desequilibrios de la balanza corriente con el exterior. En ambos casos, surgen conflictos entre la eficiencia del agregado nacional y la equidad distributiva. Dichos conflictos no pueden resolverse por un procedimiento en dos fases, concentrándose primero en las producciones y utilizando luego los impuestos y las transferencias para redistribuir el ingreso hacia las regiones menos desarrolladas, ya que estas medidas ahondarían los conflictos políticos entre las regiones. Por esta razón, la política regional adopta una postura pragmática con miras a la consecución gradual de un compromiso, asumiendo el coste de un menor crecimiento económico y una leve pérdida de estabilidad económica. El resultado final dependerá, pues, de la cambiante visión que los *policy makers* tengan sobre las disparidades regionales y del poder de negociación que tengan cada una de las regiones individualmente.

## 2. El enfoque de una política de compensación

Si observamos a la política regional como un producto genuino de un proceso de unión económica, como el europeo, obtendremos una fundamentación económica más rigurosa de la política regional. Con la formación de una unidad económica, los países miembros pierden parte de su autonomía a la hora de diseñar y aplicar sus distintas políticas económicas, transfiriéndola a las instituciones supranaciona-

les. Desterrada la libertad para establecer las tarifas aduaneras o el tipo de cambio, o para fijar un sistema de subvenciones a la exportación, los países encuentran más difícil el logro de sus objetivos de política económica. La pérdida de instrumentos de política económica a nivel nacional o local debería *compensarse* con otros instrumentos que el ente supranacional puede crear en favor de las regiones y países menos desarrollados.

Esta visión «compensatoria» de la política regional, a diferencia de la redistributiva, parte del supuesto de que la política de las instituciones comunitarias puede compensar exactamente el coste de oportunidad de la pérdida de los instrumentos de política económica previamente disponibles. En otras palabras, el coste que las políticas comunitarias significan para las regiones o países en concreto, debería poderse compensar mediante medidas específicas de política regional. Desde este punto de vista, la política regional comunitaria aparece como una condición necesaria para la participación efectiva de las naciones en la Comunidad, y para lograr el consenso sobre las medidas que se apliquen en otras áreas, como la agrícola, industrial, comercial o del tipo de cambio. El impacto de las políticas comunitarias sobre cada una de las economías regionales individuales debería ser evaluado a efectos de dar paso a las compensaciones que corresponderían a las regiones o países que más han perdido con la nueva situación.

Esta alternativa de la política regional es difícil de implementar. Los principales problemas que se derivan radican en la separación de los efectos de las distintas políticas que se estuvieran aplican-

do en un mismo momento, así como de los *shocks* exógenos. Mientras que, bajo un planteamiento redistributivo de la política regional, los recursos puestos a disposición de ésta corresponderían a las disparidades existentes entre las regiones en términos del nivel de vida *standard*, desde un punto de vista compensatorio, es menester realizar distintas predicciones y aplicar técnicas de «escenarios» que sirvan para prever los posibles efectos de las distintas hipótesis de política nacional o supranacional que tengan una repercusión a nivel local. Actualmente, las compensaciones se aplican a cualquier sector cuya evolución repercuta en el problema regional. Por ejemplo, si la situación energética agravase el problema regional, se pondría en marcha un programa especial en materia de energía.

### 3. El modelo del crecimiento endógeno

La tercera aproximación a las políticas regionales es la que se desprende del modelo del crecimiento endógeno, en el que los objetivos de las políticas regionales deberían ser: *a)* el pleno empleo de los recursos regionales, y *b)* el aumento de la productividad de esos recursos (Camagni y Cappellin, 1981b; Cappellin, 1983b; Aydalot, 1985). Los recursos productivos regionales —como la mano de obra, las técnicas de producción, las especializaciones locales, la estructura espacial, el medio ambiente natural y urbano, etc.— están localizados en una misma área y son parcialmente fijos. La política regional aplicada consistiría, en la práctica, en seleccionar la distribución más eficiente de los recursos entre los distintos sectores productivos y en fomen-

tar los cambios tecnológicos, con miras a aumentar la competitividad de la producción local. En este caso, las disparidades en el nivel de vida no son el principal índice de la problemática regional, sino el desequilibrio o la desproporción en cuanto a la utilización de los recursos locales en las diferentes regiones. En esta línea de pensamiento, las diferencias regionales en términos de las tasas de paro y de la productividad de los recursos locales se explican por la rigidez de los precios en los mercados de factores, que impide el equilibrio entre la oferta y la demanda, así como por la existencia de obstáculos a la movilidad interregional de los factores, impidiendo la posibilidad de un equilibrio general de la oferta y la demanda a nivel nacional. La existencia de desequilibrios en la localización regional de los recursos supone la aparición de ineficiencias, al igual que el desaprovechamiento de las potencialidades de desarrollo.

Dentro del modelo de crecimiento endógeno, las medidas de política económica regional que busquen una mayor movilidad del capital u otros factores tienen menos importancia que las destinadas a lograr un uso eficiente de la mano de obra y de otros recursos locales. Sin embargo, ambas estrategias no son incompatibles entre sí, sino que, incluso, pueden considerarse complementarias en alguna medida. En particular, la senda de desarrollo no es sólo el resultado de las ventajas de localización para las nuevas empresas, sino también de la capacidad del empresariado local para sacar partido a esas ventajas. Los factores susceptibles de desplazamiento, como el capital, no llegan a ser elementos cruciales si pueden ser captados con facilidad por una región con



claras perspectivas de rentabilidad. En consecuencia, la política regional debería intentar influir no sólo en la oferta de factores productivos, sino también en la demanda por parte de las empresas, haciendo la necesaria distinción entre los sectores mediante medidas que orienten los flujos regionales.

La efectividad de una política regional depende de su capacidad para maximizar el producto regional mediante el aumento en los niveles de empleo y productividad regionales, más que de la nivelación de las disparidades en términos de nivel de vida. Mientras que el enfoque redistributivo adopta una aproximación de «arriba a abajo» (*top-down*), el enfoque de crecimiento endógeno adopta la perspectiva inversa, es decir, de «abajo a arriba» (*bottom-up*) en el análisis del producto y de los ingresos nacionales, tomándolos como la agregación de los regionales.

#### **4. La coordinación de las políticas comunitarias, nacionales y regionales**

Parece indiscutible que el crecimiento regional puede verse negativamente afectado por las políticas económicas nacionales o de la Comunidad, tal y como afirma el enfoque compensatorio. En consecuencia, pueden surgir conflictos entre ellas y la política regional. El enfoque del crecimiento endógeno no hace una clara distinción entre los ámbitos de cada una de dichas políticas. En realidad, desde este punto de vista, la política regional definiría el marco espacial para cada política sectorial o debería permitir su ejecución coordinada en cada región. Las políticas regionales toman en cuenta las características

específicas de la economía a la que se dirigen y pueden favorecer la sinergia entre las diferentes políticas sectoriales, siempre que se planeen desde una óptica descentralizadora.

Un atractivo peculiar del modelo de crecimiento endógeno es que, a diferencia de los enfoques redistributivo y compensatorio, la política regional es diseñada y realizada no sólo por las instituciones nacionales o comunitarias, sino también por las regionales. Los problemas de elaboración de la política regional están estrechamente relacionados con el regionalismo y con la descentralización regional y la autonomía. En consecuencia, debería interesar no sólo a las «regiones-problema», sino a todas las regiones de los estados miembros de la CEE. Por ello, los programas regionales deben elaborarse para todas las regiones europeas y, asimismo, hay que coordinar y hacer consistentes todas las medidas de carácter sectorial que serán puestas en práctica por las instituciones regionales, nacionales y comunitarias.

De acuerdo con el enfoque de «crecimiento endógeno», la CEE debería adoptar medidas de política regional que complementasen los esfuerzos de las instituciones nacionales y regionales, y ello por dos razones. En primer lugar, porque el crecimiento económico de la Europa comunitaria y de sus países miembros depende de la utilización eficiente de sus recursos. Para fomentar el crecimiento regional, la actuación de la Comunidad debería centrarse en los factores productivos más móviles. Un déficit de capital, de tecnología o de capacidad empresarial representaría un cuello de botella para el mejor aprovechamiento de los recursos locales fijos o semifijos. A través de

esta política, la Comunidad puede fortalecer las transferencias de estos factores desde las regiones más desarrolladas hacia las más retrasadas, facilitando el acceso de estas últimas a los mismos.

La segunda razón proviene de la alta interdependencia que existe entre las economías regionales. Las políticas sectoriales y regionales deberían coordinarse para evitar conflictos e ineficiencias en su aplicación. Como demuestran numerosos estudios, el crecimiento económico de las regiones menos desarrolladas puede verse mermado por procesos acumulativos, ya que, por ejemplo, dichas regiones pueden resultar incapaces de enfrentarse a una competitividad internacional creciente, perder el acceso a factores cruciales en favor de otras regiones, verse excluidas de proyectos de nuevas producciones por la concentración de poder, de la información, de los servicios o de las actividades de investigación, entre otros (Molle *et al.*, 1980; Camagni y Cappellin, 1984, 1985).

#### **IV. LA INTERDEPENDENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS REGIONALES Y NO REGIONALES (1)**

En la sección anterior hemos visto que la política regional de la CEE ha tomado sobre sí la responsabilidad de la coordinación de las políticas nacionales y comunitarias que afecten a las regiones, así como la prevención o compensación de los posibles efectos negativos. Para este objetivo, es necesario ampliar el conjunto de herramientas básicas de la política regional. Sin embar-

go, esta decisión deja de lado la solución de algunos problemas técnicos de coordinación. Con frecuencia se observa que la identificación de los problemas económicos, así como de las medidas más adecuadas para su solución, constituye una labor relativamente fácil. Pero el reiterado fracaso de las políticas en alcanzar la solución deseada y el hecho de que se produzcan efectos negativos de carácter lateral demuestran la necesidad de considerar la complejidad de la realidad económica a la hora de diseñar las políticas económicas.

Puede presentarse, por consiguiente, un conflicto y la necesidad de un *trade off* entre los distintos objetivos de la política regional. Por ejemplo, entre el crecimiento del empleo y de la renta, la mejora del nivel de vida, la disminución de las disparidades dentro de los países o de la Comunidad europea y los objetivos de otras políticas económicas, como la reducción de la inflación, el crecimiento del PIB agregado, la consecución de un mayor equilibrio exterior o una reconversión sectorial (Marelli, 1985; Nijkamp *et al.*, 1985).

### 1. Un esquema de análisis

La relación entre las políticas regionales y las otras políticas económicas constituye un proceso complejo en el que es posible diferenciar distintos mecanismos, que pueden ilustrarse con la ayuda del cuadro n.º 2.

De acuerdo con la teoría tradicional de la política económica, lo primero que hay que establecer es una clara línea divisoria entre objetivos e instrumentos de política (filas y columnas). Lo siguiente que hay que hacer es

CUADRO N.º 2

**LA INTERDEPENDENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS REGIONALES, NACIONALES Y DE LA COMUNIDAD**

	OBJETIVOS DE	
	<i>Las políticas de la Comunidad y nacionales</i>	<i>Las políticas regionales</i>
INSTRUMENTOS DE		
Las políticas de la Comunidad y nacionales .....	A	B
Las políticas regionales .....	C	D

una división entre las políticas regionales (seguidas por la Comunidad, así como por los gobiernos centrales o los de carácter regional) y las políticas no regionales (seguidas tanto a nivel nacional como de la Comunidad) que afectan a distintos sectores o campos, como la política monetaria, la industrial, el comercio internacional, etc. La interdependencia entre las políticas nacionales y regionales se muestra en las cuatro casillas del cuadro número 2.

Lo habitual es pensar que los instrumentos nacionales sólo van dirigidos a afectar a las variables objetivo nacionales (caso A), mientras que las políticas regionales se centran exclusivamente en sus fines locales (caso D). Sin embargo, esta forma de pensar deja de lado las complejas relaciones entre las magnitudes regionales y nacionales.

Realmente, la situación contemplada en el caso A es la menos comprometida, ya que los objetivos nacionales concernientes a la inflación, el empleo, la balanza de pagos, las producciones sectoriales, entre otros, son, en la práctica, el resultado de la agregación de las correspondientes variables regionales. Las políticas

nacionales tienden a perder eficacia cuando no consideran las diferencias entre las distintas regiones y no realizan una desagregación de sus respectivos instrumentos de acuerdo a las características específicas de cada región. Para lograr una política nacional más efectiva y eficiente, las medidas deberían diferenciarse regionalmente, tratando de concentrarse en aquellas regiones en las que tales medidas pueden tener más éxito, y procurando que los efectos positivos logrados en algunas regiones no se vean contrarrestados por los efectos negativos en otras. Los efectos de las políticas nacionales en relación con los objetivos nacionales pueden depender de las distintas estructuras regionales existentes dentro de un país. En consecuencia, las políticas nacionales deberían articularse teniendo en cuenta las posibles respuestas regionales diferentes a los instrumentos de política económica.

En este sentido, la reacción a determinadas políticas nacionales macroeconómicas puede ser distinta en una región industrializada y desarrollada que en otra menos desarrollada y agraria. Es lógico pensar también que una política de reconversión industrial o una

política de liberalización del comercio exterior pueden tener un impacto distinto en una región dinámica y diversificada que en una región altamente especializada y estancada. El efecto nacional de estas políticas equivale a la media de los distintos efectos en cada una de las regiones individuales, y depende del peso que cada una de ellas tenga en la economía nacional, así como de las relaciones de interdependencia que existan entre las distintas economías regionales.

Por otro lado, las políticas nacionales pueden tener efectos directos e indirectos sobre los objetivos específicos de las políticas regionales (caso B), como, por ejemplo, la disminución de las disparidades regionales y la promoción del crecimiento potencial regional. En algunos casos, pueden presentarse conflictos *trade-offs* entre los objetivos de las políticas regionales y los de las nacionales, a los que habría que buscar una solución de compromiso. Si se olvidan los efectos regionales a la hora de aplicar las políticas nacionales (caso A), hay que reforzar las medidas regionales específicas (caso D) para compensar los posibles efectos negativos de aquéllas sobre las disparidades regionales. Los efectos generados por esta actuación serían el desaprovechamiento de recursos y una intervención pública innecesaria, lo que podría haberse evitado si las políticas nacionales se hubiesen diseñado de forma que intentasen alcanzar sus objetivos nacionales sin dañar a las economías regionales particulares.

El cuadrante C recoge los efectos que las políticas regionales tienen sobre los objetivos nacionales. Por ejemplo, los subsidios y transferencias públicas corrientes a las regiones tienen reper-

cusión sobre la inflación y el déficit público. Una política regional de incentivos a la inversión puede conducir a un sobredimensionamiento a nivel nacional de unos sectores determinados y, por ello, afectar negativamente a las políticas industriales y de comercio internacional. Por otro lado, las políticas regionales pueden, sin embargo, eliminar ciertos cuellos de botella sectoriales y repercutir positivamente en algunos objetivos de política nacional, como la inflación o el saldo de la balanza con el exterior.

Finalmente, nos queda el caso de las políticas regionales dirigidas a sus fines específicamente regionales (caso D). La evolución de las estrategias sobre política regional en las últimas tres décadas muestra en qué medida su efectividad depende de la cambiante estructura económica general y de las estrategias de otras políticas. Tomemos un ejemplo; cuando se aplica una política monetaria de carácter restrictivo, las limitaciones administrativas sobre localización pueden tener escasa efectividad. Asimismo, las políticas regionales de innovación pueden ser más necesarias cuando una revaluación del tipo de cambio ha mermado la competitividad internacional de los productos regionales.

Es evidente, pues, que las políticas nacionales afectan a las economías regionales y que las políticas regionales repercuten, igualmente, en la evolución de las economías nacionales. Por ello, las políticas nacionales deberían tener en cuenta el aspecto espacial de sus efectos y las políticas regionales deberían considerar, a su vez, la existencia de unos objetivos macroeconómicos y de unas restricciones.

Este esquema de análisis pue-

de aplicarse a una diferenciación más clara de los distintos enfoques de la política regional en la CEE, anteriormente descritos, en la medida en que cada alternativa enfatiza aspectos diferentes de las relaciones entre las políticas regionales, las de carácter nacional y las de la Comunidad.

El enfoque «redistributivo» se basa en una clara diferenciación entre los objetivos de la política regional y los de las políticas nacionales y comunitarias. También parece desprenderse de él una diferenciación entre los instrumentos de cada una de dichas políticas. En consecuencia, este planteamiento sólo considera los casos extremos del cuadro n.º 2 (A y D). Realmente, desde un punto de vista redistributivo, los instrumentos de las políticas comunitarias y nacionales no tienen efectos relevantes sobre los objetivos de la política regional (caso B). Es decir, son neutrales, en el sentido de Pareto, en lo referente a la distribución. Por otro lado, los instrumentos de política regional que sólo intentan influir en la redistribución de las actividades económicas no afectarían tampoco a la actividad económica agregada, ni a los otros objetivos de las políticas nacionales y de la Comunidad.

Por el contrario, dentro del marco propuesto por quienes defienden el carácter «compensatorio» de la política regional, los instrumentos de las políticas nacionales y comunitarias pueden afectar a las disparidades regionales, con lo que contemplan el supuesto del caso B. Este enfoque da prioridad a los objetivos de la Comunidad o los nacionales sobre los regionales, que sólo representan un aspecto de la política social. Pero, al igual que en el caso de la aproximación anterior, este enfoque no parece tener en cuenta

la posibilidad de unos efectos positivos o negativos de retroalimentación de las políticas regionales sobre los objetivos de la Comunidad o los de carácter nacional (caso C).

El enfoque del «crecimiento endógeno» parece más general que las restantes alternativas, puesto que subraya la importancia de las relaciones positivas (o negativas) entre los instrumentos de las políticas regionales y no regionales, mientras que las otras aproximaciones (redistributiva y de compensación) sólo reconocen la relación conflictiva entre la política regional, la nacional y la de la Comunidad. El enfoque del «crecimiento endógeno» requiere un análisis explícito de todos los factores regionales, nacionales e internacionales que determinan el proceso de crecimiento económico, incluyendo los efectos de las políticas nacionales y comunitarias sobre los objetivos de las políticas regionales (caso B) y las restricciones que dichas políticas imponen a la efectividad de los instrumentos de política regional.

## 2. Métodos de análisis

Las complejas relaciones entre la política regional y otras políticas, que acabamos de exponer brevemente, ponen de manifiesto la necesidad de un sofisticado equipo de instrumentos de análisis que permita estudiar los mecanismos por los que se transmiten los efectos de las distintas políticas económicas nacionales y comunitarias a las regiones, y la contribución del crecimiento regional al de la nación y al de la Comunidad. Idealmente, esto podría llevarse a cabo mediante la construcción de complejos modelos a nivel plurinacional y multirregional.

Son pocos los intentos que se han realizado para hacer operativos dichos modelos (Paelinck y Nijkamp, 1975; Molle, 1983b; Issaev *et al.*, 1982; Cappellin, 1984; Nijkamp y Mills, 1987; Cappellin *et al.*, 1987). En todo caso pueden distinguirse dos planteamientos distintos sobre dichos modelos: un enfoque de «arriba-abajo» (*top-down*) y otro de «abajo-arriba» (*bottom-up*).

Los modelos econométricos multirregionales construidos siguiendo una visión de «arriba a abajo» consisten en modelos macroeconométricos agregados que explican el comportamiento de ciertas variables nacionales, y unos modelos regionales «satélites» que desagregan las variables nacionales a nivel regional. Estos modelos pueden resultar útiles en orden a evaluar el impacto de las políticas nacionales desde el punto de vista regional (caso B en el cuadro n.º 2) y la cambiante efectividad de las políticas regionales en relación con sus propios objetivos (caso D), dentro de un marco económico cambiante. Sin embargo, no son capaces de valorar los impactos de las políticas regionales sobre los objetivos nacionales (caso C). Esta puede ser una importante limitación a tener en cuenta si las políticas regionales van dirigidas a una(s) región(es) subdesarrollada(s) muy grande(s) que tiene(n) un fuerte peso en el total nacional. Además, estos modelos *top-down* quizá no estimen correctamente los efectos de las políticas nacionales sobre sus propios objetivos, puesto que no consideran las diferentes respuestas individuales de cada región a los instrumentos de las políticas nacionales.

Los modelos construidos de «abajo a arriba» parecen más apropiados, debido a que en ellos

las variables están correctamente definidas y computadas como la agregación de las respectivas variables regionales; por ejemplo, en relación con el empleo, el consumo, las exportaciones, etc. El supuesto de fuerte interdependencia entre las economías regionales y la nacional, que se da en los modelos de «abajo a arriba», permite estimar tanto los efectos de las variables nacionales sobre las economías regionales como los de *retroalimentación* desde las economías regionales a la nacional. Estos modelos pueden estimar los efectos que la estructura interregional de un país puede tener sobre el mecanismo de transmisión de las políticas nacionales (caso A), así como el seguimiento de los efectos de las políticas regionales sobre los objetivos de las políticas nacionales (caso C).

Sin embargo, los modelos econométricos, incluso cuando están integrados con tablas *input-output*, están severamente limitados por los supuestos macroeconómicos en los de que se basan. Aunque estos modelos pueden ser útiles para la evaluación de los efectos regionales a corto plazo de las políticas macroeconómicas tradicionales, como la monetaria, la fiscal y la de tipo de cambio, no parece tan claro que tengan esa propiedad en el caso de los efectos a largo plazo de dichas políticas. Además, incluso los grandes modelos interregionales no tienen la desagregación que les permita analizar con detalle el efecto de las políticas estructurales nacionales, como las de reconversión industrial o de mano de obra, entre otras.

En este sentido, los modelos interregionales únicamente pueden ser utilizados a efectos de incluirlos en el ámbito de trabajo

estrictamente teórico. Para identificar las relaciones entre las políticas regionales y nacionales hay que analizar más en profundidad la estructura de los subsistemas de la economía nacional a los que van dirigidas. Sólo así se puede identificar la conexión entre objetivos e instrumentos de política, por un lado, y entre el desarrollo económico regional y el nacional, por otro.

Desde esta óptica, los pequeños modelos sectoriales pueden resultar más útiles que los grandes modelos interregionales e intersectoriales, siempre que puedan unirse unos con otros, incluso de forma pragmática. A la vista de los muchos problemas planteados, parece imposible llegar a un método de investigación que contemple toda la complejidad de un sistema económico multirregional. Por ello, resulta inevitable aceptar cierta simplificación.

## V. EL IMPACTO REGIONAL DE LAS POLÍTICAS DE LA CEE

La valoración del impacto regional de las distintas políticas de la CEE no es una tarea fácil, como demuestran todo un conjunto de estudios ya conocidos y otros que serán publicados en un libro (editado por W. Molle y R. Cappellin) actualmente en curso de edición. Los principales resultados de estos estudios pueden resumirse en los siguientes apartados.

### 1. Agricultura

Los objetivos de la política agraria comunitaria son principalmente la estabilización de los mer-

cados agrícolas internos y la protección de la producción europea de la competencia internacional. Como es bien sabido, esta política ha significado fuertes desembolsos para la Comunidad, reduciendo los recursos de las demás políticas. Los elevados costes sociales de la política agraria comunitaria se demuestran en los grandes excedentes registrados en determinadas producciones agrícolas.

Algunos autores han señalado que los beneficios de estas producciones no se reparten equitativamente entre todas las regiones. La política de precios favorece, a la luz de los datos, a los países más ricos. El impacto de la política agraria comunitaria en el nivel de vida de los trabajadores varía de acuerdo a la especialización productiva de cada una de las regiones. Además, los frecuentes cambios en los tipos de cambio han conducido al establecimiento de un complejo sistema de montantes compensatorios que ha protegido y sobrevaluado las producciones de los países más desarrollados. Las medidas estructurales de la política agraria común tienen un claro impacto directo a nivel regional, en cuanto que persiguen la modernización de las explotaciones agrícolas, especialmente en aquellas regiones que se caracterizan por unas estructuras menos eficientes debido a las condiciones naturales, a una menor integración del sector primario con los otros sectores y a un menos fácil acceso a las modernas tecnologías.

Las políticas regionales estructurales también pueden tener una fuerte repercusión en las tendencias de la CEE como conjunto. En efecto, el aumento de las producciones agrícolas, originado por medidas que tratan de elevar

la productividad, puede significar un aumento adicional del excedente agrícola y de los gastos de la Comunidad. Por tanto, deberían diseñarse medidas de política regional que eviten los efectos contradictorios a nivel nacional y de la Comunidad.

El aumento de los rendimientos por hectárea puede justificar un trasvase gradual de tierra cultivable a otros fines, como bosques y otros fines sociales. Por otro lado, el aumento de la productividad por trabajador puede conducir a la necesidad de reducir el empleo en la agricultura y aumentar el empleo en las actividades de servicios y en la industria, especialmente en las regiones menos desarrolladas. Estas estrategias de política no sólo implican unos esquemas de intervención pública, que ya han sido utilizados en el caso de otros sectores en declive por la CEE, sino también subrayan la necesidad de una clara coordinación de las políticas agrícolas con las políticas medioambientales, industriales y de carácter social. Las regiones son, claramente, el entorno espacial que es más adecuado para una mejor coordinación operativa de estas políticas.

### 2. Industria y servicios

La coordinación de las políticas industriales nacionales tiene un papel crucial en el proceso de integración europea. La política industrial de la Comunidad no sólo ha intentado promover un mercado homogéneo y una sana competitividad, sino que también ha buscado la modernización de la industria europea y una mayor competitividad de su producción en los mercados internacionales. Tradicionalmente, la política industrial ha concedido mucha atención a la reestructu-

ración de los sectores en declive, aunque recientemente se han aplicado nuevos programas para el desarrollo de los sectores más modernos.

La política industrial tiene claros efectos a nivel regional, ya que tanto los sectores en declive como los que experimentan una expansión se concentran a menudo en unas pocas regiones. El crecimiento de algunas producciones tiene, en ocasiones, un impacto negativo en la calidad del entorno ambiental de las regiones. Sin embargo, ciertos factores regionales pueden explicar las amplias disparidades en la evolución de los mismos sectores al comparar distintas regiones.

De hecho, las políticas industriales destacan la necesidad de la reestructuración de los sectores específicos, y pueden regular la apertura y el cierre de las factorías de un sector concreto en las distintas regiones, pero a menudo no toman en la debida consideración la importancia de los aspectos intersectoriales. La reconversión industrial de las economías regionales a los sectores más productivos y la adopción de innovaciones de proceso y de producto en las regiones dependen de factores específicamente locales, que afectan horizontalmente a todos los sectores de la economía regional y que pueden generar su desarrollo endógeno o la eclosión de su potencial de innovación.

Por tanto, las políticas industriales y de innovación deben articularse a un nivel regional. De hecho, las medidas de política regional pueden tener un importante impacto en los objetivos de las políticas industriales nacionales y en el desarrollo de las producciones sectoriales, como ha ocurrido en el caso de la industrialización del área del Mez-

zogiorno italiano. Las políticas regionales específicas deben intentar remover los cuellos de botella locales que impiden el nacimiento de nuevas empresas de tamaño pequeño y mediano y la creación de empleos. Los programas comunitarios, como el STRIDE, están animando la creación de institutos de I+D, centros de difusión de innovaciones y más y mejores facilidades para la formación profesional en algunas regiones, y podrían representar una útil integración de las líneas de política que tienen una perspectiva nacional y comunitaria.

### **3. Energía**

Las políticas energéticas de los estados miembros y de la Comunidad conceden más atención a los objetivos nacionales que a los regionales. Como ha señalado Bourgeois, las políticas energéticas han pretendido reducir la factura por energía, promover el ahorro energético y la diversificación de las fuentes energéticas, reducir la dependencia del petróleo, mantener o aumentar la participación del gas natural y de los combustibles sólidos, incrementar la utilización de energías renovables y, al menos en el pasado, aumentar la contribución de la energía nuclear.

Los estados miembros tienen diferentes recursos energéticos, que hacen diferir ampliamente sus prioridades en materia energética. Sin embargo, el entorno de las políticas energéticas ha cambiado recientemente, debido a factores de carácter internacional, como la evolución de los precios del crudo y del tipo de cambio del dólar, y la mayor preocupación por los problemas del medio ambiente después del accidente de Chernobil.

Las políticas energéticas y los cambios globales en el área de la energía tienen importantes efectos regionales. La energía es un recurso crucial para el desarrollo industrial de las regiones periféricas. La demanda de energía varía de acuerdo con la especialización sectorial de las economías regionales y con su progreso tecnológico. Esto implica la localización de nuevas plantas generadoras de energía y de una apropiada red de distribución. Además, el coste unitario de la producción de energía difiere entre las distintas áreas, debido a las condiciones de acceso a las fuentes energéticas y a las economías de escala. Es frecuente observar cómo se han aplicado medidas de subsidio en los precios de la energía para atraer nuevas empresas a las regiones periféricas.

El reconocimiento de que la consecución de los objetivos comunitarios en materia de energía puede originar efectos positivos y negativos en las regiones debe significar tanto la introducción de consideraciones regionales en la definición de la política energética comunitaria como la introducción de medidas específicas que compensen a las regiones que más hayan sufrido por los cambios en el sector energético.

La política energética debería articularse también a nivel regional. Esto implica la creación de proyectos de inversión específicos en aquellas regiones que tienen una estructura energética más vulnerable. Las políticas regionales deben fomentar, por su parte, la explotación del potencial de energías alternativas y renovables y el ahorro energético. Debe aceptarse el hecho de que existen amplias disparidades en la distribución regional de los sistemas de innovación energéticos.

Para encontrar medios de ahorro de energía, así como para el desarrollo de los recursos locales y para escoger la técnica más actualizada para obtener el máximo rendimiento de ellos, se requiere la comprensión de las características económicas y técnicas de estos procesos. En consecuencia, podrían adoptarse medidas «invisibles», como los estudios de energía regional y las transferencias de tecnología, para el objetivo específico de hacer a las regiones menos desarrolladas más capaces de evaluar y decidir sobre nuevas inversiones, y desarrollar su potencial de energía endógena.

#### **4. Transportes y comunicaciones**

Es indudable que las políticas de transportes y comunicaciones tienen una clara repercusión espacial, ya que intentan reducir la fricción que suponen las distancias. Además, ambas políticas han ganado en importancia desde que la eficacia y la extensión de la fase de distribución tiene un papel cada vez más vital para la competitividad de las empresas.

Las políticas de transportes y comunicaciones han puesto más interés en los objetivos nacionales y comunitarios, tales como la armonización de los sistemas de transporte, la cooperación en el desarrollo de nuevas tecnologías, la reducción de tiempos y costes, el aumento de la calidad y la introducción de nuevos servicios. Sin embargo, las políticas nacionales en este terreno varían bastante en cuanto a sus objetivos y a sus estrategias, ya que van desde una clara política de desregulación hasta una coordinación dirigista de los sistemas de redes de comunicaciones y transportes.

Las estrategias desreguladoras aumentan, en principio, las ventajas de las regiones centrales y de los grandes núcleos urbanos, que son el objeto de deseo de la iniciativa privada en el área de comunicaciones y transportes, mientras que una provisión pública casi universal de transportes y comunicaciones significaría un mayor desembolso público —inversiones y gasto corriente— en un período en el que dominan las restricciones presupuestarias.

Resulta innecesario decir que las políticas de transportes y comunicaciones, tanto nacionales como comunitarias, tienen gran importancia para los objetivos y la efectividad de cualquier la política regional. Baste decir que la mejora de los servicios de transporte y comunicación favorece la difusión espacial de las industrias y los sectores y el acceso a informaciones especializadas por parte de las regiones periféricas. Sin embargo, los efectos de cada proyecto de intervención e inversión en infraestructura dependerán de la estructura sectorial de cada región y de la fase de desarrollo en la que ésta se encuentre.

La existencia de una equilibrada red de transportes y comunicaciones es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el desarrollo regional. Sus efectos finales sobre el desarrollo de las regiones periféricas dependen de la existencia de otros factores de localización favorables en dichas regiones. En efecto, si se eliminan las barreras de la distancia, esto puede dar lugar tanto a un mejor aprovechamiento y a la revalorización de recursos locales infrautilizados como a la penetración en los mercados locales de las producciones de las regiones más desarrolladas.

En definitiva, las políticas nacionales y de la Comunidad en materia de transportes y comunicaciones deben diseñarse de forma que se tomen en cuenta las necesidades de cada región. Además, ciertas medidas de política regional pueden mejorar los beneficios obtenidos por parte de las regiones menos desarrolladas gracias a tales políticas nacionales y comunitarias. Los diseños alternativos de las redes de transporte y comunicación pueden aumentar el atractivo de las regiones centrales, o bien facilitar conexiones directas, no radiales, entre centros secundarios. También es posible implementar medidas regionales encaminadas a estimular tanto la oferta como la demanda de nuevos servicios de telecomunicación.

#### **5. Mercado de trabajo**

Es necesaria una coordinación, a nivel comunitario, de las políticas nacionales relativas a los mercados de trabajo, debido a la creciente integración de las economías nacionales, a la alta movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra dentro de la Comunidad y al ligero aumento de las tasas de paro en todos los países de la CEE. La coordinación de medidas indirectas, orientadas a las jubilaciones anticipadas, a las condiciones de trabajo, a la igualdad de oportunidades, a la regulación de la jornada laboral o a las negociaciones colectivas, puede tener importantes efectos en los mercados nacionales de trabajo. Las medidas directas, tanto las dirigidas a incrementar los ingresos de aquellos empleados menos retribuidos como las destinadas a aumentar el empleo, han sido casi siempre adoptadas por la Comunidad Europea como medidas

complementarias de las políticas industriales.

Las consideraciones de tipo regional han llegado a ser cada vez más importantes dentro de la política social general de la Comunidad, y una gran parte del Fondo Social Europeo va destinado a las regiones consideradas como prioritarias. Sin embargo, parece que el impacto de la política social comunitaria es menor de lo que cabría esperar, debido, en ocasiones, a la falta de apoyo de la Comunidad a las medidas nacionales. Proyectos remitidos por los estados miembros a la Comunidad y no financiados por ésta son puestos en práctica de cualquier modo por los propios gobiernos. Sólo en ocasiones se han aunado los proyectos comunitarios con los respectivos de cada país. La experiencia muestra que los aspectos regionales no han sido suficientemente contemplados, ya que son varias las medidas sobre mercado de trabajo, de carácter directo, como el programa europeo de empleo juvenil, e indirecto, como las fórmulas de jubilación anticipada o las negociaciones colectivas, que de hecho han beneficiado a las regiones más desarrolladas.

Los distintos instrumentos de la política social deberían estar integrados más estrechamente, a la luz de la acumulación y concentración de los conjuntos de problemas. Por ello, las políticas regionales sobre mercado de trabajo deben integrarse con otras políticas regionales, y las políticas de formación laboral, planteadas desde el lado de la oferta del mercado de trabajo, deben integrarse con las políticas de empleo sectorial desde la perspectiva de la demanda.

## 6. Comercio

La CEE ha ido gradualmente ampliándose con nuevos estados miembros, lo que ha motivado la revisión constante de las políticas comerciales con terceros países, entre los que se encuentran otros países de la OCDE, bastantes países menos desarrollados y los países del Este europeo. Han sido numerosos los estudios empíricos y teóricos que han estimado el impacto de los cambios en la política comercial de la CEE a nivel interior y exterior. La indisponibilidad de datos y la complejidad de los problemas teóricos han impedido la construcción de un modelo dinámico unificado que indique cuánto podrían haberse desarrollado las economías regionales europeas sin los cambios en la política comercial de la CEE. Por ello, la mayoría de los trabajos tienen una naturaleza de estática comparativa.

La desaparición de las tarifas aduaneras puede considerarse como una reducción de los costes de transporte de las mercancías. Por tanto, todo lo dicho anteriormente sobre los transportes y las comunicaciones puede aplicarse también en este caso, con idénticas conclusiones. Así, podemos decir que las políticas comerciales tienen efectos ambiguos, que dependerán de la capacidad de las distintas regiones para explotar las oportunidades creadas por la modificación de las barreras aduaneras. Por una parte, la eliminación de las tarifas aduaneras y la existencia de economías de escala puede conducir a la captura de mercados periféricos anteriormente protegidos por los productores situados en las regiones centrales y más desarrolladas. Por otra, los menores costes laborales en las

regiones periféricas y las deseconomías de aglomeración de las regiones centrales podrían llevar a la descentralización de las producciones. Así pues, no hay ninguna razón para suponer que las políticas comerciales favorecen sistemáticamente a las regiones más ricas.

Las políticas regionales tienen una doble misión que cumplir a este respecto, puesto que, por una parte, deben compensar los efectos negativos de las políticas comerciales y, por otra, asumir ciertas funciones complementarias. Por ejemplo, pueden acelerar el proceso de ajuste de las economías regionales y promover la reconversión a nuevas producciones. Los crecientes flujos comerciales entre los países europeos y los menos desarrollados no deben interpretarse como un juego de suma cero entre dichos países y unas regiones europeas concretas, sino que debe subrayar la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de desarrollo industrial a nivel nacional y regional. Por ello, las medidas de política comercial deberían complementarse, por un lado, con políticas dirigidas hacia las viejas y nuevas regiones industrializadas de la CEE y, por el otro, con una adecuada planificación de las inversiones en los países menos desarrollados, identificando el tipo de interdependencia entre las economías nacionales.

## 7. Política monetaria

Las políticas macroeconómicas se dirigen tradicionalmente a controlar los principales objetivos nacionales, como la inflación, el equilibrio exterior o el déficit público. Cada vez es más necesaria una coordinación a nivel supranacional de dichas po-



líticas, debido a la creciente integración e interdependencia de las economías europeas. En concreto, la coordinación de las políticas monetarias se ha visto estimulada por el establecimiento del Sistema Monetario Europeo y por la necesidad de coordinar estrechamente los tipos de cambio de las distintas monedas nacionales.

El impacto de las políticas monetarias sobre la economía nacional no es sino el promedio de los impactos en las distintas economías regionales. Las respuestas regionales a las políticas monetarias pueden diferir, por un lado, debido a los diferentes valores que puede tomar el multiplicador monetario en cada región y a las imperfecciones del mercado, y, por otro, gracias a las diferentes elasticidades de las producciones regionales respecto del tipo de interés, determinadas por la diferente especialización sectorial, el distinto papel desempeñado, por un lado, por las grandes empresas y por las pequeñas y, por otro, por las privadas y las públicas, así como por las distintas eficiencias y las diferentes políticas del sector financiero de cada región.

Por otra parte, los desequilibrios regionales pueden tener un efecto sobre los objetivos macroeconómicos nacionales, no sólo por los costes financieros de dichas políticas, sino más bien por el elevado coste de otras políticas económicas y sociales, que implican importantes transferencias públicas a las economías regionales. Además, la consecución de los objetivos macroeconómicos nacionales depende de las características de la oferta agregada de las economías nacionales. Como ya hemos visto, cualquier análisis por el lado de la oferta necesita de una consideración regional. Por tanto, ciertos

procesos inflacionistas y parte del déficit de la balanza comercial pueden explicarse por la existencia de cuellos de botella a nivel regional y por las distintas tasas de crecimiento de la productividad sectorial regional.

## VI. CONCLUSIONES

Las complejas relaciones existentes entre las políticas regionales, nacionales y comunitarias han cambiado en las últimas décadas no sólo por los nuevos enfoques de la política regional, sino también por la política de integración europea. Desde su fundación, la CEE ha intentado, por una parte, la regulación de los mercados a través de políticas comerciales e industriales y, por otra, la salvaguarda de la estabilidad macroeconómica mediante la coordinación de las políticas macroeconómicas y del tipo de cambio.

El objetivo principal de estas políticas es eliminar los obstáculos que se alzan en el libre intercambio internacional de productos industriales y agrícolas. Según la teoría económica neoclásica tradicional, un aumento de las corrientes comerciales llevará necesariamente, con el tiempo, a una mayor eficiencia, a un aumento de la renta nacional y a un mayor bienestar entre los consumidores. El resultado final de la supresión de los aranceles aduaneros, de una estabilidad en los tipos de cambio y de la coordinación de otras políticas de carácter macroeconómico y sectorial fue objeto de evaluación a nivel global nacional, al considerarse menos importantes sus repercusiones regionales. En realidad, los problemas regionales solían considerarse importantes sólo en la medida en que podían frenar el ritmo de realización del

mercado común de productos agrícolas e industriales.

Durante los años setenta, las políticas sectoriales, macroeconómicas y del comercio exterior repercutieron negativamente en el objetivo de aumentar el empleo en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad. Los altos índices de inflación y los déficit presupuestarios del sector público exigieron unas políticas monetarias de signo restrictivo, con lo que se redujeron las inversiones en nuevas instalaciones. Las políticas sectoriales pretendían aumentar la productividad a base de cierres y adoptando innovaciones que ahorraran trabajo, para compensar así los efectos de la inflación en los costes de producción. Además, se amplió la Comunidad Europea a nuevos países, cuyas exportaciones tienen una estructura sectorial muy análoga a la de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad.

Sin embargo, en estas últimas décadas, el abanico de políticas de la Comunidad Europea se ha extendido gradualmente, tendencia que se espera prosiga en el próximo futuro. Mientras las políticas anteriores se ocupaban sólo del libre comercio internacional de bienes, las últimamente adoptadas fomentan también la movilidad internacional de servicios y factores de producción, como capital, mano de obra, tecnología y empresariado. Por lo tanto se ha vuelto un poco borrosa la distinción tradicional entre economías nacionales y regionales, basada en la inmovilidad de los factores entre las economías nacionales.

La transformación del Mercado Común en una unión económica y política, la Unión Europea, requiere la adopción de políticas que influyan directamente en la

distribución de recursos económicos y aspiren expresamente a promover el crecimiento económico. Estas políticas «del lado de la oferta» difieren claramente de las políticas macroeconómicas y comerciales, que sólo tienen un efecto indirecto en el desarrollo de las economías europeas.

El Sistema Monetario Europeo y la estrecha coordinación que guarda con los problemas monetarios internacionales, el libre movimiento de capitales a largo plazo, la creación de fondos estructurales para las políticas agrícolas, sociales y regionales, los programas europeos para el desarrollo de la investigación en varios sectores, la creciente armonización de las reglamentaciones jurídicas y fiscales y de los programas educacionales, así como el desarrollo de una política ecológica europea, la reforma de las instituciones políticas europeas y el presupuesto comunitario, además de la coordinación cada vez mayor que se está haciendo de la política exterior y de defensa, son todos ellos ejemplos de un nuevo tipo de política europea. Por supuesto, el desarrollo de la política europea en las distintas zonas ha distado de ser homogéneo. Ahora bien, las nuevas políticas están modificando definitivamente el marco en el que han de formularse y ejecutarse las políticas regionales. Las políticas estructurales deben integrarse con las regionales, puesto que su objetivo es el mismo: imprimir más dinamismo y eficacia a las economías europeas.

### **Retos al futuro de la política regional en la Comunidad Europea**

El giro que se ha producido en el ciclo macroeconómico que caracteriza a la segunda mitad

de los años ochenta, y que se supone durará a lo largo de los próximos años en la mayoría de las economías occidentales, puede tener profundas repercusiones en las políticas regionales. El marcado descenso que se ha registrado en los índices de inflación, la recuperación de la producción y productividad industrial, la baja en los precios energéticos, el aumento de los niveles de inversión, el incremento del comercio mundial, la creciente sensación de la necesidad de nuevas políticas para hacer bajar los elevados índices de desempleo estructural, el mayor consenso social para adoptar medidas eficaces de protección ambiental, la progresiva internacionalización de las empresas, la difusión de nuevos paradigmas tecnológicos, son factores todos ellos que exigen un cambio en los objetivos de las políticas macroeconómicas y sectoriales y en sus respectivos instrumentos. En el nuevo modelo se definen nuevas oportunidades de políticas regionales, junto con nuevas limitaciones también, así como la necesidad de coordinación entre dichas políticas.

Las teorías y políticas macroeconómicas monetaristas no pueden explicar ni remediar los altos índices de desempleo, que difícilmente podrían definirse como «naturales». Además, las variaciones imprevisibles en la velocidad del dinero han oscurecido cualquier relación significativa entre los índices de crecimiento del dinero y los precios. Las políticas keynesianas «muy afinadas» se han mostrado también bastante incapaces de controlar la evolución a corto plazo de las variables económicas, por lo que parecen requerirse unas políticas macroeconómicas más estables. Estas sólo pueden representar una condición necesaria, pero no suficien-

te, para una evolución positiva en la economía. En efecto, un crecimiento no inflacionario de la producción y del empleo parece exigir no sólo unas políticas macroeconómicas de signo expansionista, sino también, y sobre todo, un aumento de la productividad.

La reestructuración industrial de las economías nacionales y una difusión más rápida de las innovaciones podrían jugar una función decisiva. Las innovaciones de productos y procesos están estrechamente relacionadas, puesto que los nuevos productos requieren el desarrollo de nuevas técnicas productivas para asegurar una ventaja competitiva duradera. Por otro lado, los nuevos productos y la reconversión general de las economías locales hacia nuevos sectores pueden verse favorecidos por la recuperación de la demanda mundial, elemento sumamente importante, dado que estimula la creación de puestos de trabajo y contribuye a reducir los niveles de desempleo. *Las políticas regionales de innovación* pueden acelerar la difusión de la tecnología moderna. En la adopción de innovaciones influyen negativamente determinados obstáculos de tipo local (Cappellin, 1983; Molle, 1983). La difusión horizontal de nuevas técnicas denota que la contigüidad espacial de las empresas pertenecientes a distintos sectores puede dar lugar a sinergias positivas. En muchas regiones, tal vez se hagan necesarios ciertos cambios radicales por lo que respecta a las producciones tradicionales. Por lo tanto, en las estrategias de desarrollo regional deben combinarse —cuidadosamente— medidas de apoyo a las empresas locales con medidas que estimulen a las empresas de fuera de las regiones de que se trate, para

así promover una mejor cooperación tecnológica entre las empresas locales y las de fuera.

Vistos los resultados desalentadores de los controles directos, parece que las políticas indirectas, del tipo de una *política de infraestructuras*, están obteniendo nuevos apoyos, dado que es indudable que la insuficiencia de los servicios públicos constituye un grave obstáculo a las nuevas iniciativas privadas. Evidentemente, las infraestructuras que se necesitan para los nuevos tipos de producción son bastante diferentes de las infraestructuras tradicionales de transporte. El crecimiento de las actividades de servicios, por ejemplo, exige inversiones públicas en telecomunicaciones. Hace falta invertir también en centros de investigación y de educación superior para aumentar la productividad de la fuerza de trabajo y favorecer el incremento de los conocimientos técnicos, recurso local que es incluso más importante que los bienes de capital.

La mayoría de los nuevos sectores necesitan una ubicación urbana para sacar partido a las economías de aglomeración. De ahí que haya que hacer mayor hincapié en el análisis de la naturaleza variable del sistema urbano y en la formulación de *políticas urbanas* apropiadas dentro de las regiones. La concentración de importantes proyectos de desarrollo en las zonas urbanas está justificada no sólo porque la mayoría de esas zonas han sufrido la crisis de las producciones industriales y su difusión en las zonas rurales, sino también porque proporcionan los servicios modernos utilizados por las empresas y por la población de las zonas más periféricas.

La recuperación económica de los países industrializados y los

efectos positivos de la baja de los precios del petróleo en la balanza de pagos han aligerado las anteriores presiones en la toma de medidas proteccionistas y hacen posible una expansión del comercio mundial. Para una integración más completa de las economías nacionales, hace falta la internacionalización progresiva de las actividades de las empresas nacionales, proceso indudablemente fomentado por el notable avance registrado en las comunicaciones y la eliminación de otras barreras institucionales. Es un proceso que presagia importantes cambios en la división internacional del trabajo; por otra parte, su continuación requiere una *mayor coordinación entre las políticas industriales nacionales*, a fin de evitar los excesos de producción en determinados sectores. Habrá que arbitrar medidas adecuadas para promover la reconversión de sectores y regiones que han resultado perjudicados por la creciente competencia internacional.

Las políticas regionales dentro de la Comunidad Europea deberán favorecer la difusión de las producciones modernas desde las regiones más adelantadas a las menos desarrolladas de la Comunidad, con objeto de compensar la descentralización gradual de las funciones tradicionales hacia países menos desarrollados de estas últimas regiones. En lugar de propugnar nuevos controles a las importaciones, deben fomentarse las *exportaciones regionales*, mejorando la calidad de las producciones locales y la organización comercial de las empresas del lugar con miras a conquistar nuevos mercados exteriores (Cappellin, *et al.*, 1984).

La crisis económica y las políticas macroeconómicas restrictivas que caracterizaron a los

años setenta determinaron la crisis del «Estado del bienestar», constriñendo a los gobiernos nacionales a recortar los recursos asignados a la *política social* y también las *transferencias financieras a las administraciones locales*. En cambio, la recuperación económica de los años ochenta puede hacer posible la elaboración de nuevos programas encaminados a mejorar la calidad del medio ambiente natural y urbano, y a proteger a los grupos sociales que sufrirán los efectos negativos de la reestructuración económica. Un aumento de las inversiones en *protección ambiental* puede impedir calamidades naturales, mejorar la sanidad de la población, atraer nuevos vecinos a algunas zonas y permitir la reconversión de las economías locales en nuevos sectores productivos, tecnológicamente avanzados.

Durante la década de los setenta, la escasez de recursos económicos y la necesidad de fomentar un rápido crecimiento de la productividad favorecieron la divulgación de ideologías «neoconservadoras» y de estrategias radicales, que propugnaban la desregulación, o una mayor libertad empresarial, y la descentralización o la supresión de programas económicos y sociales gestionados por las administraciones locales. La nueva coyuntura económica y la complejidad de los problemas puede dar lugar a un enfoque más pragmático a la hora de trazar el marco institucional de las políticas económicas. La *descentralización administrativa* y la existencia de instituciones políticas regionales pueden favorecer las relaciones entre instituciones públicas e intereses privados, aligerando la carga que pesa sobre los gobiernos nacionales. Las re-

laciones directas entre todos los órganos de la administración, incluidas las que existan entre la CEE y las autoridades locales, pueden contribuir a que se logre trabajar en esta tarea con más eficacia.

La necesidad de programas públicos más eficientes es más un deseo que un hábito, pero una clara división entre los papeles público y privado no es la mejor solución. Las empresas privadas pueden participar positivamente en importantes proyectos públicos en nuevos campos, a nivel urbano y regional, donde la inversión privada puede alcanzar cierta rentabilidad a medio plazo. Con todo, el tamaño de las inversiones necesarias parece requerir una estrecha colaboración entre numerosas instituciones públicas y privadas. Además, los proyectos de envergadura son tan complejos que no podrían desarrollarse sin una planificación y una visión empresarial por parte de las autoridades regionales.

También puede promoverse una creciente autonomía y competitividad entre las distintas instituciones públicas. Los gobiernos nacionales, regionales, e incluso los urbanos, así como los diversos organismos públicos responsables de las medidas sectoriales, deberían actuar autónomamente, sin una coordinación demasiado fuerte, cuando sea posible demostrar que no se pueden alcanzar relevantes economías de escala en el área de política económica considerada y que la competitividad puede estimular una mayor eficiencia.

En el pasado, la política regional de la CEE ha estado severamente limitada a servir de complemento de las medidas nacionales sobre la materia tomadas a nivel central. Los proyectos

autónomos de la Comunidad no resultan factibles, y muchas veces sólo tienen efectos de carácter demostrativo. Una política regional comunitaria más autónoma daría a las instituciones europeas un papel renovado en la ejecución de las estrategias regionales en coordinación con los gobiernos nacionales.

Por tanto, podemos concluir que no sólo es necesario un seguimiento constante de los efectos regionales de las políticas no regionales, sino también una política regional innovadora, que permita mantener la coherencia con las necesidades de la Comunidad para alcanzar su primer objetivo, que es la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos europeos.

## NOTAS

(\*) Traducción de J. M. Castañer. Revisión de J. R. Cuadrado Roura.

(1) Las ideas que figuran a continuación, así como algunas de las expuestas anteriormente, proceden de los resultados de una investigación que será publicada por W. Molle y R. Cappellin en el libro: *Regional impact of European Community Policies* (Aldershot, Gower, en edición). Quiero dar las gracias a W. Molle y a los que prepararon análisis destinados a dicho libro: D. Strijker y J. de Veer (Agricultura), B. Bourgerie (Energía), B. Fullerton y A. Gillespie (Transporte y Comunicaciones), W. J. Steinle (Mercados de trabajo y políticas sociales), J. Brocker y K. Peschel (Comercio), R. Brancati (Control monetario y políticas macroeconómicas). Sus comentarios y apreciaciones han permitido encarar el complejo problema de la interdependencia entre las políticas regionales y no regionales. También deseo agradecer al Dr. Waldehen, de la Comisión, y a muchos de sus colegas por las estimulantes discusiones sobre varias de las materias tratadas en el libro y en el artículo. Finalmente, quiero agradecer el apoyo del Netherland Economic Institute, del Consejo de Investigaciones de Italia y del Ministerio de Educación de Italia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALLEN, K. (1979), «Regional incentives in the European Community: a comparative study», EC Collection Studies, *Regional Policy Series*, n.º 15, Bruselas.
- AYDALOT, F. (1985), *Economie regionale et urbaine*, París, Económica.
- BAILLY, A. S.; MAILLAT, D., y REY, M. (1985), «Tertiaire moteur et développement regionale: le cas de petites et moyennes villes», *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, número 1.
- BIEHL, D. (1980), «Determinants of regional disparities and the role of public finance» *Public Finance*, n.º 35.
- BORTS, G. H., y STEIN, J. L. (1964), *Economic growth in a free market*, New York, Columbia University Press.
- CAMAGNI, R., y CAPPELLIN, R. (1981a), «Policies for full employment and more efficient utilisation of resources and new trends in European regional growth», *Lo Spettatore Internazionale*, n.º 2, págs. 99-135.
- (1981b), «European regional growth and policy issues for the 1980s», *Built Environment*, número 3-4, págs. 162-171.
- (1984), «Structural change and productivity growth in the European regions», en Institut für Regionalforschung der Universität Kiel, (ed.), *Regional research in an international perspective*, Munich, Verlag V. Florentz, páginas 153-200.

- (1985), *Sectorial productivity and regional policy*, Luxemburgo, Office for Official Publication of the European Communities, ISBN 92-825-5535-6.
- CAMAGNI, R., DIAPPI, L., y LEONARDI, G. (1986), «Urban growth and decline in a hierarchical system», *Regional Science and Urban Economics*, n.º 16.
- CAPPELLIN, R. (1983a), «Osservazioni sulla distribuzione inter ed intraregionale della attività produttiva», en G. Fuà y C. Zaccchia (eds.), *op. cit.*
- (1983b), «Productivity growth and technological change», en *Giornale degli Economisti ed Annali di Economia*, v. 42.
- (1984), «Un approccio alla costruzione di un modello di sviluppo interregionale dell'economia italiana», en A. La Bella (ed.), *Scienze Regionali: metodi ed esperienze*, Roma, I.A.S.I.-C.N.R., págs. 55-83.
- (1986), «The development of service activities in the Italian urban system», en S. Illeris (ed.), *The present and future role of services in regional development*, Bruselas, Commission of the European Communities, FAST Occasional Papers, n.º 74, 1986.
- CAMAGNI, R., y POLO, M. (1984), «The effects of the Mediterranean policy of the European Community on the Italian regions», en K. Koutsopoulos y P. Nijkamp (eds.), *Regional problems in the Mediterranean*, Atenas, Phebus Vaios Selloundos Editions, páginas 131-152.
- CHIZZOLINI, B., y SANTANDREA, V. (1987), «A multiregional econometric model of the Italian economy: the growth of service employment» *Papers of the Regional Science Association*.
- CEC (1981), *The regions of Europe: first periodic report*, ISBN 92-825-2480-9, Bruselas.
- (1984), *The regions of Europe: second periodic report*, COM (84), 40, final 2, Bruselas.
- (1985a), «The European Community and its regions, 10 years of Community regional policy and of the ERDF», *European Documentation*, Luxemburgo.
- (1985b), «Main texts governing the regional policy of the European Communities», *Collection Documents*, Bruselas.
- CICIOTTI, E. (1984), «L'ipotesi dell'incubatrice rivisitata: il caso dell'area metropolitana milanese» *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n.º 2-3.
- y WETTMANN, R. W. (1981), *The mobilisation of indigenous potential*, Bruselas, Commission of the European Communities, Internal documentation on regional policy in the Community, n.º 10.
- CRUM, R. E., y GUDGIN, G. (1977), *Non production activities in U.K. manufacturing industry*, Bruselas, Commission of the E.E.C., Collection Studies, Regional Policy Series, 3.
- DANIELS, P. W., y HOLLY, B. P. (1983), «Office location in transition: observation on research in Britain and North America» *Environment and Planning*, n.º 15.
- EWERS, H., y WETTMANN, R. (1980), «Innovation oriented regional policy», *Regional Studies*, número 14.
- FIELDING, A. J. (1982), *Counterurbanisation in Europe*, Londres, Pergamon Press, Progress in Planning.
- FUÀ, G., y ZACCCHIA, C. (eds.) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- GAROFOLI, G. (1983), *Industrializzazione diffusa in Lombardia*, Milan, Franco Angeli-I. Re. R.
- GODDARD, J. B. (1975), *Office location in urban and regional development*, Oxford, Oxford University Press.
- GUDGIN, G. (1978), *Industrial location process and regional employment growth*, Farnborough, Saxon House.
- HAMILTON, F. E. I. (ed.) (1978), *Contemporary industrialisation*, Londres, Longman.
- HANSEN, N. M. (1967), «Development pole theory in a regional context», *Kyklos*, vol. 20.
- HALL, P., y HAY, D. (1980), *Growth centers in the European urban system*, Londres, Heinemann.
- HIRSCHMANN, A. D. (1958), *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University Press.
- HOLLAND, S. (1976), *Capital versus regions*, Londres, Mc Millan.
- ISSAEV, B.; NIJKAMP, P.; RIETVELD, P., y SNICKARS, F. (eds.) (1982), *Multiregional economic modelling: practice and prospects*, Amsterdam, North Holland.
- KALDOR, N. (1970), «The case for regional policies», *Scottish Journal of Political Economy*, 17.
- KLAASSEN, L. H.; MOLLE, W. T.; PAELINCK, J. (eds.) (1981), *Dynamics of Urban Change*, Aldershot, Gower.
- (1983), *Industrial mobility and migration in the European Community*, Aldershot, Gower.
- LEONE, R., y STRUYCK, R. (1976), «The incubator hypothesis: evidence from five Smsa's», *Urban Studies*, n.º 13.
- MAILLAT, D. (ed.) (1982), *Technology: a key factor for regional development*, Saint-Saphorin.
- MAŁECKI, E. J. (1983), «Technology and regional development», *International Regional Science Review*, vol. 8.
- MARELLI, E. (1985), «Economic policies and their effects upon regional economies», *Papers of the Regional Science Association*, vol. 58, páginas 127-139.
- MOLLE, W. (1983a), «Technological change and regional development» *Papers of the R.S.A.*, vol. 52, páginas 23-48.
- (1983b), *Industrial location and regional development in the European Community: the FLEUR model*, Aldershot, Gower.
- MOLLE, W.; VAN HOLST, y SMIT, H. (1980), *Regional disparity and economic development in the European Community*, Farnborough, Saxon House.
- MOLLE, W., y CAPPELLIN, R. (eds.) (1987), *Regional impact of European Community policies*, Aldershot, Gower.
- MYRDAL, G. (1957), *Economic theory and underdeveloped regions*, Londres, Duckworth.
- NIJKAMP, P., y MILLS, E. S. (eds.) (1987), *Handbook of regional and urban economics*, Amsterdam, North Holland.
- NIJKAMP, P., RIETVELD, P., y SNICKARS, F., (1985): *Regional and multiregional economic models: a survey*. Umea, CERUM, Working Paper, 1985:10.
- NOYELLE, T., y STANBACK, T. M. (1984), *The economic transformation of American cities*, Towata, Rowman & Allaheld.
- NORTH, D. (1953), «Location theory and regional economic development», *Journal of Political Economy*, June.
- PAELINCK, J. (1965), «La theorie du developement regional polarisé», *Cahiers de l'ISEA*, n.º 159, L. 15.
- y NIJKAMP, P. (1975), *Operational theory and method in regional economics*, Farnborough, Saxon House.
- PEDERSEN, P. O. (1970), «Innovation diffusion within and between national urban systems», *Geographical Analysis*, n.º 2.
- PERROUX, F. (1955), «Note sur la notion de pole de croissance», *Economie Appliquee*, n.º 7.
- PRED, A. (1977), *City systems in advanced economies*, Londres, Hutchinson.
- RICHARDSON, H. W. (1978), *Regional and Urban Economics*, Harmondsworth, Penguin Books.
- SIEBERT, H. (1969), *Regional economic growth: theory and policy*, Scranton, International Textbook Company.
- STOHR, W. B., y TODTLING, (1982), «Spatial equity - Some antitheses to current regional development doctrine», *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, volumen 38.
- THOMPSON, W. I. (1968), «Internal and external factors in the development of urban economies», en Perloff, H. S., y Wingo, L. (eds.), *Issues in urban economics*, Baltimore, John Hopkins U.P.
- THWAITES, A. T. (1982), «Some evidence of regional variations in the introduction and diffusion of industrial products and processes within British manufacturing industry», *Regional Studies*, vol. 16.
- VAN DER BERG, L. (1986), *Urban systems in a dynamic society*, Aldershot, Gower.
- BURNS, L. S., y KLAASSEN, L. H. (eds.) (1986), *Spatial cycles*, Aldershot, Gower.
- VANHOVE, N., y KLAASSEN, L. H. (1980), *Regional policy: a European approach*, Westmead, Saxon House.
- VERNON, R. (1966), «International investment and international trade in the product cycle», *Quarterly Journal of Economics*, n.º 80.
- YUILL, D., y ALLEN, K. (eds.) (1985), *European regional incentives*, Glasgow, University of Glasgow, CSPP.