

POLÍTICA FISCAL Y CONVERGENCIA REGIONAL

Martín SEVILLA
Emilio GOLF

I. INTRODUCCIÓN

DESDE que, en 1989, el Informe Delors diera luz verde al proceso de unión monetaria europea (UME) y éste se iniciara formalmente tras la ratificación del Tratado de Maastricht en 1992, las cuestiones relativas a la política fiscal han ocupado un papel destacado en torno a este proceso. En primer lugar, el Tratado imponía a los estados miembros que desearan participar en la tercera fase de la UME una serie de limitaciones sobre sus comportamientos fiscales, de entre las cuales las de mayor trascendencia han sido, sin duda, las recogidas en los criterios de convergencia sobre el déficit público y la deuda pública.

El debate en torno a la relevancia de estos criterios de cara a la unificación monetaria, así como sobre la capacidad de algunos estados para cumplirlos, alcanzó una especial intensidad durante los primeros años del proceso. Sin embargo, conforme la integración avanzaba, se fueron despejando muchas de estas dudas iniciales. Así, el crecimiento de la economía mundial, especialmente a partir de la segunda década de los noventa, sin olvidar, por supuesto, algunas flagrantes operaciones de ingeniería presupuestaria, llevaron progresivamente a un grado de cumplimiento de las condiciones fiscales entre los países europeos mucho mayor del esperado a comienzos de la década. A partir del año 1996, llegó incluso a producirse una situación paradójica, puesto que aquellos países que, como España, partían

de peor situación, comenzaron a mostrar un grado de cumplimiento del criterio relativo al déficit público mayor que países como Alemania o Francia, que inicialmente, y sobre el papel, no debían presentar ningún problema al respecto.

Este cambio en la tendencia de la convergencia de algunos países incluidos en el llamado *ClubMed* tuvo mucho que ver, sin duda, con el endurecimiento de la posición de países como Alemania respecto a la necesidad de imponer un mayor rigor sobre los comportamientos fiscales de los estados miembros para alcanzar y garantizar la tan deseada estabilidad monetaria de la zona euro. Con esta lógica, casi exclusivamente *monetarista*, se dio una vuelta de tuerca más a la política fiscal europea tras la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Cumbre de Dublín de diciembre de 1996, y su posterior ratificación en la Cumbre de Amsterdam en junio del año siguiente. De este modo, el Pacto de Estabilidad ha convertido el límite del déficit público, que inicialmente tenía vigencia hasta la evaluación de la convergencia en mayo de 1998, en permanente. Con ello, los países miembros de la UME se comprometen, con carácter indefinido, a no incurrir en déficit públicos superiores al 3 por 100 del PIB —salvo en ocasiones muy específicas—, bajo la amenaza de imposición de sanciones bien definidas formalmente, aunque de difícil aplicación política.

La cuestión no es baladí si se tienen en cuenta las muchas in-

certidumbres que la unificación monetaria arroja no sólo respecto a la capacidad de ajuste a las situaciones económicas adversas de las distintas economías europeas, sino también en relación con la propia dinámica territorial que el mayor nivel de integración económica, propiciado por la eliminación de las distintas monedas nacionales, puede generar.

En este sentido, conviene recordar que la UME representa la pérdida de diversos instrumentos de política económica nacional que hasta ahora los estados podían utilizar con el propósito de suavizar las coyunturas económicas negativas. Primeramente, la pérdida de la soberanía monetaria no sólo supone la renuncia a los derechos de señoría por la acuñación de moneda, sino también la imposibilidad de aplicación de políticas monetarias conformes a los intereses del país. Del mismo modo, se pierde la posibilidad de utilizar el tipo de cambio no sólo como instrumento de estabilización económica, sino también para tratar de compensar las situaciones de pérdida de competitividad de ciertos sectores nacionales que, además, pueden representar una elevada participación en la base económica de algunas regiones.

Asimismo, la eliminación de las distintas monedas nacionales implica una profundización en el proceso de integración económica, en el sentido mantenido oficialmente por la Comisión en el informe *One market, one money* (Emerson, 1990). No obstante, aun asumiendo como ciertas las conclusiones de la Comisión respecto a los beneficios globales del proceso, no es menos cierto que la distribución de éstos no será simétrica, sino que habrá unos países o regiones claramente más beneficiados que otros.

En este nuevo marco, por lo tanto, resulta de gran relevancia el papel asignado a los distintos agentes en el proceso de corrección de la problemática inherente a la integración monetaria. Este artículo se centra precisamente en las implicaciones que las actuales limitaciones impuestas a las políticas fiscales nacionales y la falta de otros mecanismos políticos de carácter supranacional pueden tener de cara al mantenimiento del papel que a escala europea, ha venido desempeñando el sector público no ya en la corrección de ciertos desequilibrios económicos territoriales, sino en algo todavía más importante: la consecución de ciertos objetivos de carácter social que han permitido el mantenimiento de un elevado grado de cohesión nacional.

Desde nuestro punto de vista, difícilmente podrán mantenerse con este nuevo esquema de unión monetaria no sólo los objetivos tradicionales relacionados con la equidad y el bienestar, sino el propio modelo europeo de intervención del Estado en la economía. Esta situación puede llevar, por lo tanto, a un modelo de Estado del bienestar completamente distinto del existente actualmente en los estados europeos, quizá más próximo al que presentan otras zonas monetarias como la estadounidense. La elección política es, sin duda, una vieja cuestión de carácter normativo: ¿Cómo alcanzar una situación óptima entre equidad y eficiencia?

II. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y CONVERGENCIA REGIONAL

1. Crecimiento económico y convergencia

La problemática relativa al crecimiento espacial desigual ha constituido un tema recurrente en la literatura económica. Los modelos de crecimiento regional han tratado de buscar explicaciones a las razones que, desde un punto de vista dinámico, podrían explicar la tendencia del crecimiento económico en ciertas zonas o regiones y, por lo tanto, ayudar a comprender el problema de las disparidades regionales. Durante los últimos años, estas aportaciones teóricas al crecimiento regional se han manifestado básicamente a través de dos grandes categorías o modelos que, en principio, arrojan predicciones contrapuestas en relación con la posibilidad de alcanzar la convergencia regional: los modelos de crecimiento neoclásicos y los de crecimiento endógeno (1).

En el primer caso, a pesar de la gran diversidad de formulaciones de este modelo, todas ellas tienen en común el énfasis que ponen en la plena movilidad a escala interregional de los factores productivos como determinantes del crecimiento. La existencia de rendimientos decrecientes de los factores productivos, remunerados de acuerdo a su productividad marginal, bajo el supuesto de funciones de producción regionales idénticas y acceso a la misma tecnología, sería suficiente para que dos regiones con distintas dotaciones de capital-trabajo convergieran en sus producciones y rentas per cápita.

La razón es sencilla: los factores de producción se despla-

zarían de una región a otra en función de las retribuciones existentes. Así, las que presentarán mayores relaciones capital-trabajo obtendrán una productividad marginal del trabajo más elevada y, por tanto, unos salarios más altos. Por contra, en aquellas otras con una menor relación capital-trabajo la productividad marginal del capital sería mayor. El equilibrio del modelo se alcanza cuando el capital afluye de las regiones de alto salario a las de bajo salario, que presentan rendimientos mayores del capital, y la mano de obra en dirección contraria. Al depender los salarios y el rendimiento del capital de las relaciones capital-trabajo, este proceso tenderá a igualar los rendimientos de los factores en ambas regiones y, por lo tanto, se aseguraría la convergencia regional de rentas en un proceso más o menos lento.

A lo largo de esta última década, han proliferado los intentos por contrastar empíricamente los postulados de los modelos. Sin duda, mención aparte merecen los trabajos de Barro y Sala-i-Martin (1990, 1991, 1992), que se centran en el estudio de la llamada convergencia β . La conclusión de estos autores para una muestra de distintos países y regiones —incluidas la UE a nivel de 90 regiones, y España, a nivel de comunidades autónomas— es que se constata la existencia de un proceso de convergencia regional lento, pero constante, de aproximadamente un 2 por 100 anual, que acabaría reduciendo a la mitad las divergencias iniciales en un período de 35 años. Conclusiones similares arrojan los resultados alcanzados mediante la aplicación de modelos similares a otras áreas, como puede ser el caso de la convergencia provincial en España (Dolado, González-Páramo y Roldán, 1994, y Villaverde, 1999).

Por su parte, a pesar de que los modelos de crecimiento endógeno engloban una literatura bastante heterogénea, en líneas muy generales, se puede decir que no consideran tan importante la movilidad regional del capital y el trabajo, para explicar el crecimiento, como otro tipo de factores que inciden en un máximo aprovechamiento de la dotación de aquéllos existente en cada territorio (2) (Markusen, 1987). En este sentido, las diferencias regionales existentes en los niveles educativos de la población, los diferentes niveles de capacidad de innovación tecnológica, así como la distinta dotación de ciertas infraestructuras y de otros bienes y servicios públicos, y las estrategias oligopolísticas de las empresas, pueden provocar una tendencia a la localización del capital en aquellas regiones más desarrolladas—dado que normalmente presentan niveles de acumulación más elevados de estos factores—, buscando los beneficios derivados de las economías de aglomeración. En este caso, la convergencia en los niveles de renta entre regiones difícilmente se alcanzaría.

En el marco de este enfoque encontraría explicación la persistencia de ciertos desequilibrios y la falta de dinamismo de ciertas regiones, observables tanto en el caso español como en el europeo. De hecho, a pesar de la tendencia hacia la convergencia entre los países de la UE, la evidencia sugiere que a escala regional, los desequilibrios siguen siendo casi tan importantes como lo eran en los años cincuenta, y alcanzan niveles similares a los existentes en los años setenta (Dunford, 1993). Del mismo modo, en el caso de España, algunos trabajos recientes demuestran un cierto estancamiento del proceso de convergencia

regional a escala nacional (3) y una ligera tendencia a la formación de *clubs* de convergencia regional (Cuadrado, Mancha y Garrido, 1998) que se caracterizan por tender a converger principalmente entre ellos.

En el cuadro n.º 1 se observa cómo el nivel de las disparidades regionales en términos de PIB per cápita, en los distintos países europeos, ha tendido a aumentar, mientras que en el ámbito de la UE apenas se han reducido desde 1986 a 1996. Del mismo modo, las discrepancias entre las regiones con un mayor y menor nivel de PIB per cápita en 1996 resultaban sumamente elevadas para la mayoría de países.

En términos de desempleo, como recoge el cuadro n.º 2, desde 1991 a 1997 se habría producido un empeoramiento manifiesto en el conjunto de la UE. Si no se tuviera en cuenta la última ampliación, durante el período 1987-97 el desempleo se habría incrementado muy ligeramente—del 10,5 al 10,7. En este caso queda bien patente la tendencia hacia el empeoramiento de la situación en la mayoría de países miembros, y las grandes diferencias existentes entre las regiones con mejor y peor situación.

Con independencia de los resultados empíricos de estos modelos, desde un punto de vista político lo realmente interesante es que cada uno ellos conduce a consideraciones radicalmente opuestas en relación con el papel del sector público en la corrección de los desequilibrios regionales a largo plazo y, por lo tanto, acerca de la importancia del mantenimiento de una política fiscal activa de redistribución regional.

En el modelo neoclásico, este enfoque queda reflejado por Sa-

la-i-Martin. Según este autor, el papel de mecanismos públicos de corrección como las «transferencias juegan un papel menor desde el punto de vista empírico, para explicar la convergencia», e incluso puede argumentarse que «el efecto del gobierno en el proceso de convergencia es pequeño, al observarse que la velocidad de convergencia es sorprendentemente similar en las diferentes muestras. Como el grado en que los gobiernos utilizan esas políticas es muy diferente, el hecho de que la velocidad de convergencia sea muy similar entre países sugiere que la política pública juega un papel muy pequeño en el proceso global de convergencia regional» (Sala-i-Martin, 1994, páginas 37-38).

Contrariamente, en los modelos basados en el crecimiento endógeno la intervención de las autoridades públicas no es irrelevante, puesto que aspectos tales como la dotación de ciertas infraestructuras, la educación y la aplicación de políticas de formación activas, la investigación y el desarrollo tecnológico, etc., podrían acelerar el crecimiento y la productividad regional, propiciando de este modo la convergencia. Por lo tanto, desde esta óptica es obvio que las políticas públicas no resultarían neutras sobre la corrección de los desequilibrios territoriales.

Sin embargo, aun asumiendo que la necesidad de intervención pública puede resultar deseable en la mayoría de los casos, y normalmente de fácil comprensión desde el punto de vista nacional, en el ámbito de la integración europea ésta puede no serlo tanto, debido principalmente a la falta de un modelo de Estado europeo que haya propiciado la extensión de una conciencia de ciudadanía común (4). En cualquier caso, a pesar de lo anterior, una breve

CUADRO N.º 1

DISPARIDADES REGIONALES EN LA UE (PIB PER CÁPITA)

EE.MM.	PIB PER CÁPITA					
	PPA (EUR15=100)		Disparidad regional (desviación estándar)		1996 PPA regional	
	1986	1996	1986	1996	Mínimo	Máximo
Bélgica	102,8	112,1	25,0	26,0	80,7	173,1
Dinamarca	112,1	119,3	—	—	—	—
Alemania.....	—	108,3	—	30,2	55,1	171,3
Excluida. RDA	116,1	118,5	22,0	23,7	—	—
Grecia	59,2	67,5	6,0	8,6	43,8	76,8
España.....	69,8	78,7	13,7	16,8	54,6	100,6
Francia.....	109,8	103,9	27,8	29,0	40,1	159,9
Irlanda	60,8	96,5	—	—	—	—
Italia	100,4	102,7	25,2	27,2	59,2	132,7
Luxemburgo.	137,3	168,5	—	—	—	—
Holanda (*).....	101,8	106,8	12,2	12,3	74,9	134,0
Austria	103,2	112,3	24,7	28,6	71,5	166,6
Portugal	55,1	70,5	16,2	13,1	50,0	88,5
Finlandia.....	99,7	96,9	17,4	20,0	74,1	128,9
Suecia	111,5	101,2	10,7	11,1	92,4	123,1
Reino Unido	98,6	99,8	19,6	18,5	73,1	140,4
EUR15	100,0	100,0	27,1	26,9	40,1	173,1

(*) Disparidad del PIB de 1986: sin Groningen.

Fuente: 6^o Periodic Report on the Social and Economic situation and Development of the Regions of the E.U., Comisión Europea (1999).

revisión de los efectos de la eliminación de la mayor parte de barreras (5) a la circulación de bienes, servicios y factores de producción, incluidas las derivadas de la existencia de diferentes monedas nacionales, puede arrojar luz sobre esta cuestión.

2. Problemas espaciales de la integración

La integración económica, en una de sus ya clásicas definiciones, consiste en un proceso progresivo de eliminación de las discriminaciones y discontinuidades entre distintas economías nacionales causadas por la existencia de trabas a la libre movilidad de bienes, servicios y factores de producción (Balassa, 1964).

Según el enfoque de la teoría neoclásica del comercio interna-

cional, este proceso conduciría a asignaciones de factores más eficientes en la zona integrada, al promoverse un proceso de especialización en aquellos bienes y servicios en los que estos países tuvieran ventaja comparativa derivada de su dotación de recursos. Esta reasignación de recursos permitiría aumentar el nivel global de renta de la zona integrada. Además, a las ganancias de eficiencia derivadas de la especialización habría que añadir aquellas otras inducidas por la eliminación de restricciones en sectores con estructuras de mercado no competitivas, al igual que respecto a la posibilidad de alcanzar economías de escala.

Centrándonos en el caso europeo, el Informe Cecchini, de 1988, estimaba un incremento de la renta europea de entre el 2,5 y el 6,5 por 100 del PIB de la

Comunidad, como consecuencia de la consecución plena del mercado interior. Estas ganancias directas a medio plazo se deberían trasladar en un incremento del PIB del 4,5 por 100, un descenso del nivel de precios del 6 por 100 y un crecimiento del empleo de un 1,5 por 100. Algunos estudios posteriores han demostrado que las estimaciones de este Informe subestimaban los efectos del mercado único —el llamado «efecto 92»—, al no considerar las ganancias indirectas o dinámicas provocadas por los incrementos directos de productividad sobre la acumulación de capital —al aumentar su rentabilidad— y, por lo tanto, sobre el crecimiento (6).

Si se tiene en cuenta que la introducción de la moneda única no supone más que una profundización en los efectos del mer-

CUADRO N.º 2

DISPARIDADES REGIONALES EN LA UE (DESEMPLEO)

EE.MM.	DESEMPLEO					
	Porcentaje fuerza laboral		Disparidad regional (desviación estándar)		Disparidad regional 1997	
	1987	1997	1987	1997	Mínimo	Máximo
Bélgica	11,0	8,9	3,0	3,7	4,5	15,4
Dinamarca	5,8	5,7	—	—	—	—
Alemania	—	9,8	—	4,4	4,8	21,5
Excluida. RDA	6,3	7,9	2,2	2,0	—	—
Grecia	7,4	9,6	2,1	2,4	4,3	13,8
España	20,8	21,1	5,7	5,6	10,0	32,0
Francia	10,3	12,0	1,8	2,4	7,8	16,6
Irlanda	18,1	10,1	—	—	—	—
Italia	10,2	12,3	5,2	7,5	3,8	26,1
Luxemburgo	2,5	2,5	—	—	—	—
Holanda	9,9	5,2	1,4	0,8	4,1	8,3
Austria	3,8 (a)	4,4	1,0 (a)	1,1	3,0	5,9
Portugal	7,0	6,7	2,4	1,8	3,4	10,4
Finlandia	5,2	14,8	2,6 (a)	2,7	4,6	18,7
Suecia	2,5	10,4	1,0 (a)	1,7	7,9	13,3
Reino Unido	11,0	7,1	3,6	2,3	3,2	12,1
EUR15	8,2 (b)	10,7	5,6	5,9	3,0	32,0

(a) Datos Nacionales.

(b) 1991.

Fuente: 6th Periodic Report on the Social and Economic situation and Development of the Regions of the E.U., Comisión Europea (1999).

cado único, según la idea defendida en el Informe *One market, one money* (Emerson, 1990), es lógico pensar que ésta no hará más que reforzar los efectos que acabamos de describir. El más importante, al margen de los consabidos ahorros en los costes por cambio de monedas y de la ganancia derivada de la eliminación de incertidumbre cambiaría en los intercambios interiores, vendría explicado por el efecto positivo que la eliminación de las primas de riesgo cambiarías tendría sobre la acumulación de capital y el crecimiento.

Sin embargo, este tipo de análisis optimistas respecto a los efectos globales de la integración europea no alcanza los mismos resultados cuando se trata de la convergencia regional. Una primera cuestión es que aun

siendo elevadas las ganancias globales del proceso, éstas distarían mucho de distribuirse de manera homogénea a escala regional. Es más, a través de la unificación monetaria se podría promover más, si cabe, la tendencia hacia la polarización del desarrollo regional, dada la presencia de importantes economías de escala y de aglomeración en las regiones centrales de la UE. En estas regiones, la posibilidad de aprovechar un mayor acceso a los mercados de bienes y factores, así como a una oferta de trabajo altamente especializado y cualificado, podría ejercer una poderosa atracción sobre cierto tipo de actividades. De hecho, como han indicado algunos autores, cabría esperar que la integración generase una tendencia mayor hacia la especialización geográfica regional, co-

mo ha ocurrido en países como EE.UU. (Krugman y Venables, 1990, y Krugman, 1992).

Por lo tanto, una mayor profundización en el proceso de integración europea resulta sumamente incierta sobre la convergencia regional. Los posibles escenarios suelen ser bastante extremos. En uno, la presencia de economías de escala y de aglomeración en las regiones centrales, así como unos costes de transporte no favorables para las regiones más atrasadas, atraerían la actividad económica y el trabajo más cualificado, agudizando los problemas en las regiones periféricas. En el otro, las regiones menos desarrolladas podrían explotar su ventaja comparativa en aquellos sectores intensivos en mano de obra, al resultar ésta más barata, atra-

yendo capital y aumentado su nivel de convergencia (7).

A estos riesgos, generados por la propia dinámica de la eliminación de restricciones a los movimientos de bienes, servicios y factores, habría que sumar la posible repercusión de la pérdida de instrumentos como el tipo de cambio y la política monetaria de cara a la corrección de coyunturas económicas adversas de carácter regional. De hecho, en el prolífico debate abierto en torno a la idoneidad de la UME, el coste que representa la pérdida de estos instrumentos se ha convertido en un tema recurrente, tanto para aquellos autores que han manifestado sus recelos en relación con el proceso como para los que lo han defendido. Veamos cuáles han sido los elementos más relevantes de este debate, así como sus principales conclusiones sobre el proceso abierto por la integración monetaria europea y la convergencia regional.

III. POLÍTICA FISCAL, ÁREAS MONETARIAS ÓPTIMAS E INTEGRACIÓN EUROPEA

1. Movilidad laboral y zonas monetarias

La teoría de las zonas monetarias óptimas ha resultado, a lo largo de los últimos años, el instrumento más utilizado para tratar de analizar la optimalidad de la UME. Esta teoría, formulada inicialmente por Mundell (1961), plantea las condiciones que asegurarían un buen funcionamiento de un sistema de tipos de cambio fijos entre un grupo de países soberanos con distintas monedas. Para Mundell, una unión monetaria óptima se caracterizaría por la presencia en ella de un elevado grado de movilidad de factores y estabilidad de los pre-

cios relativos. De hecho, aunque los salarios en la zona fueran relativamente inflexibles a corto plazo, como suele ocurrir en los países desarrollados, la movilidad de factores, especialmente la del trabajo, permitiría la corrección de coyunturas económicas adversas que afectarían de manera distinta —los famosos *shocks asimétricos* de demanda— a los países que hubieran decidido fijar las paridades de sus monedas sin necesidad de devaluar. De este modo, la existencia de una elevada movilidad laboral haría mínimo el coste de la pérdida de la política monetaria y cambiaría, puesto que la población se desplazaría de manera automática, en función de las diferentes coyunturas regionales. En este caso, además, los gobiernos no deberían enfrentarse al problema de la elección entre un mayor nivel de desempleo o la aplicación de políticas fiscales expansivas de corrección del ciclo que les llevaran a incurrir en una situación de déficit público elevado.

Como se ha puesto de manifiesto en numerosos estudios empíricos, a pesar de los elevados niveles de desempleo, la movilidad de la mano de obra entre los estados miembros de la UE, e incluso dentro de la mayoría de ellos, es relativamente más baja que la que presentan otros países que constituyen una unión monetaria de hecho, como es el caso de los Estados Unidos (Blanchard y Katz, 1992). En este sentido, no cabría esperar que ante un *shock* regional de demanda asimétrico, la movilidad laboral actuara como elemento estabilizador y, por lo tanto, el ajuste resultaría más costoso para los países que hubieran decidido formar parte de la unión monetaria que para aquéllos que hubieran mantenido sus monedas nacionales y pudieran prac-

ticar una devaluación competitiva o aplicar políticas monetarias estabilizadoras.

Normalmente, se ha incidido en la importancia de las diferencias culturales y lingüísticas para explicar la menor movilidad laboral que presenta la UE frente a otras zonas monetarias, en especial la estadounidense. Este hecho, utilizado con profusión en los últimos años no serviría para explicar, por ejemplo, la experiencia migratoria en los años sesenta de trabajadores italianos, portugueses y españoles hacia Suiza, Alemania y Francia, o la actual migración africana a Europa. En nuestra opinión, serían otro tipo de factores representativos del nivel de vida global de un país, al margen de los diferenciales de renta y desempleo, los que explicarían mejor la mayor o menor movilidad regional e internacional del trabajo. Entre éstos, sin duda, destacarían aspectos de carácter sociológico, como son la falta de expectativas y, por supuesto, otros de carácter político, entre los cuales el mayor o menor grado de extensión de la protección social, en todos sus aspectos, sería el más relevante.

En este sentido, tras la desigualdad en los niveles de movilidad laboral entre los países de la UE y los EE.UU., se escondería algo mucho más importante que una simple situación de rigidez en los mercados de trabajo, como a veces parece transmitirse. A nuestro modo de ver, otro tipo de aspectos, como la existencia y el nivel de las prestaciones por desempleo, la extensión del sistema público de sanidad y de pensiones —en fin, los elementos representativos de los sistemas europeos de bienestar social— explicarían, por sí solos, esta disparidad en el comportamiento del factor trabajo.

Estas diferencias institucionales y sus consecuencias pueden ilustrarse mediante un análisis realizado por Ayala, *et al.* (1993) sobre la evolución de la pobreza en un grupo de países de la OCDE (8). El estudio señala que «no deja de resultar sorprendente que entre los primeros puestos en cuanto a nivel de pobreza convivan los países menos desarrollados de Europa —como España e Irlanda— con Canadá y, especialmente, los EE.UU.» (página 115). En los EE.UU., según los datos de la OCDE utilizados en este informe, el índice de pobreza, medido en términos de la renta disponible que se sitúa por debajo de un umbral del 50 por 100 de la media, pasó entre 1979 y 1986, de un 18,8 a un 22,6 por 100. Otro país que sufrió un claro deterioro en su situación fue el Reino Unido, que aumentó su índice de pobreza del 10,2 al 13,2 por 100. Frente a esto, los países más representativos de la UE y Canadá, no sólo habían mejorado su situación, sino que presentaban índices bastante inferiores a los de EE.UU. (9). Además, en este país los niveles de dispersión entre las rentas altas y bajas no sólo habían aumentado, sino que también resultaban ser mucho más elevados que los europeos. En un punto del informe se recoge que «en el caso del Reino Unido y los EE.UU., las políticas neoliberales iniciadas a comienzos de la pasada década han incidido posiblemente en que los frutos del crecimiento se distribuyesen desigualmente, favoreciendo más a los más ricos» (página 113).

Mauro y Spilimbergo (1998) realizan una serie de propuestas en relación con los mecanismos que asegurarían que las diferencias regionales de desempleo en España pudieran corregirse de una manera rápida. Su enfoque

del problema de la movilidad laboral refleja que éste es básicamente institucional. Así, por ejemplo, reconocen la necesidad de que los sistemas de negociación colectiva tengan un mayor grado de descentralización, de modo que los salarios puedan caer en las regiones con altos niveles de desempleo. Otras medidas propuestas «con el fin de incentivar a los parados a salir de su condición», pasarían por «eliminar los programas de ayuda a los trabajadores de sectores específicos en áreas deprimidas, continuar reduciendo los salarios mínimos en función de la tasa de paro y recortar los subsidios por desempleo. Estas acciones podrían combinarse con programas de bienestar social para proteger únicamente a la población verdaderamente necesitada» (página 24).

De la Dehesa y Krugman (1992), con una visión completamente distinta de la anterior, indican que a través de la aplicación de ciertas políticas públicas de inversión en infraestructuras, de formación del capital humano, desarrollo tecnológico, etc., se podría ayudar a eliminar algunos de los obstáculos a la movilidad interregional del factor trabajo y, de esta forma, promover el ajuste ante situaciones económicas adversas. Sin embargo, tampoco la experiencia de muchos países europeos, como España, parece constatar este supuesto, ya que, a pesar de la gran importancia de las políticas públicas en los últimos años y de la presencia de una gran dispersión en los niveles regionales de desempleo y renta per cápita, la movilidad de la mano de obra se ha mantenido, de manera cada vez más acusada, en unas tasas muy bajas. Esto ocurre incluso durante los períodos económicos recesivos —con independencia de su simetría o asimetría—, que sue-

len tener una mayor duración en las regiones especialmente afectadas por problemas de desempleo.

Por tanto, difícilmente se puede concluir que una intervención tan específica del Estado en el territorio pueda resultar determinante para promover una movilidad regional del trabajo tal que permita corregir las situaciones económicas adversas rápidamente. De nuevo, el caso de los EE.UU. puede resultar ilustrativo si tenemos en cuenta que, tal y como han señalado Bloch y Friedman (1990), desde 1933 las políticas regionales en este país han ido perdiendo relevancia, dado que el factor trabajo ha respondido de manera rápida a los desplazamientos del capital dentro del país. Éste quizá no sea más que otro argumento a favor de lo que hemos venido indicando en relación con el papel determinante del modelo de Estado sobre los incentivos de la población a moverse por el territorio.

Además, otro factor que complica más, si cabe, este problema de la movilidad laboral es que normalmente será la población con mayores niveles formativos —el capital humano, según la terminología de la teoría del crecimiento endógeno— la que tenga mayor disponibilidad a desplazarse (10). Esto podría restar capacidad de crecimiento y de convergencia a las regiones con menores niveles de desarrollo, haciendo más plausibles todavía las diferencias interregionales.

La opción a favor de una mayor movilidad laboral presenta, pues, una difícil aplicación en la UE, dados sus elevados costes sociales y políticos. El hecho de que normalmente sean las regiones más pobres y con mayores niveles de desempleo las que tengan que proceder a expulsar trabajadores hacia otras regio-

nes, además de hacer mucho más evidentes las diferencias en los niveles de bienestar existentes en la UE, podría plantear problemas de rechazo en las de acogida. No conviene olvidar que la mayor parte de países y regiones de la UE pasan por problemas más o menos graves de desempleo. Con un panorama como éste, no sólo resultaría complicado mantener la cohesión regional en la UE, sino que lo más probable es que se acabaran generando fuertes sentimientos antieuropeos. Quizá, con el tiempo, si el proceso de integración avanzara en el sentido político, este tipo de dificultades podrían ir desapareciendo, pero en este momento pensar que la movilidad laboral pueda actuar como mecanismo de ajuste, no ya coyuntural, sino tan siquiera estructural, entre las regiones y países de la UE, cae en el terreno de la elucubración económica.

En resumen, se puede decir que quizá las áreas monetarias del euro y del dólar no sean realmente tan comparables como a veces se puede pensar. De hecho, si la UE presenta una mayor inmovilidad del factor trabajo, consideramos que ésta responde a la presencia de un sistema institucional radicalmente distinto del americano, que prima la equidad más que la eficiencia. Por supuesto que la UE podría alcanzar la «optimalidad americana». Su coste, bajo nuestro punto de vista, no sería comparable a la pérdida de la política monetaria y de tipo de cambio.

2. La política económica en la UME

La difícil solución al problema de movilidad laboral que presenta la UE ha despertado un renovado interés por la política fiscal

en el marco del debate sobre la integración. Kenen (1969) señalaba que, en caso de no darse las condiciones que aseguraran la corrección automática de estos desequilibrios, la existencia de estabilizadores fiscales automáticos, aplicados con un alto grado de centralización desde un órgano político supranacional, permitiría suavizar el ciclo económico y, con ello, las dificultades que podría suponer una concentración nacional o regional del desempleo. De este modo, ante la presencia de un *shock* asimétrico de demanda, el Estado actuaría transfiriendo los ingresos de más que obtiene de las regiones que atravesaran por una coyuntura positiva a aquellas otras cuya situación fuese recesiva. Así, se evitaría no sólo la persistencia de los problemas de desempleo en determinadas regiones, sino también que los estados tuvieran que incurrir en déficit elevados para solucionarlos.

Si, por cuestiones de carácter político, no fuera posible llevar a cabo una centralización de estos estabilizadores fiscales, como de hecho ocurre en la UE, según Kenen las políticas fiscales nacionales deberían aplicarse con un grado de flexibilidad suficiente como para asegurar la corrección cíclica de estos desequilibrios. En este caso, el problema se produce porque, ante estas coyunturas, los estados podrían incurrir en déficit públicos tan elevados que pudieran plantear una situación de insostenibilidad de su deuda pública que afectara al conjunto del área monetaria integrada.

Partiendo de esta posibilidad, han sido muchos los autores que han defendido, en los últimos años, que la existencia de un modelo fiscal federalista en la UE no sólo tendría una mayor capacidad para contrarrestar los efectos de estos *shocks* adversos

—haciendo, por lo tanto, menos costosa la pérdida del tipo de cambio y de la política monetaria—, sino que además eliminaría los problemas de inestabilidad que pudiera causar una expansión excesiva del gasto público nacional.

Lógicamente, contra esto se puede argumentar que, como han puesto de manifiesto la mayoría de estudios empíricos, dado el predominio de *shocks* de carácter simétrico (11), especialmente de demanda, en la UE, el esquema vigente en la actualidad de política monetaria centralizada y política fiscal nacional podría asegurar una estabilización coyuntural suficiente, sin que la pérdida del tipo de cambio y de la política monetaria nacional planteara ningún coste adicional ante la corrección de este tipo de desequilibrios (12).

Sin embargo, como hemos indicado en el apartado anterior, la evidencia demuestra que las distintas economías regionales y nacionales de la UE no responden igual de rápido y con la misma intensidad ante las coyunturas económicas. Por el contrario, normalmente los países y regiones que parten de un menor nivel de desarrollo suelen experimentar crecimientos más amplios en los ciclos expansivos y caídas más profundas en los recesivos, como ocurre en el caso de España, por ejemplo. Así, mediante una expansión monetaria se podría incentivar un incremento del consumo y de la inversión, pero lo más probable es que ésta resultara excesiva para algunas economías, en términos de inflación, y para otras fuera insuficiente. Lo cierto es que la aplicación centralizada y única de la política monetaria no puede tener en cuenta estas diferencias y, por lo tanto, su aplicación global no puede llevar a todos y cada uno de los países a un óp-

timo particular. Esto nos lleva a considerar que, ante este tipo de situaciones, la aplicación de la política monetaria a escala nacional llevaría a una mejor corrección del ciclo.

La situación vigente en la actualidad en la UE resulta altamente ilustrativa de este problema. Si el ministro alemán de finanzas, Oskar Lafontaine, ha dimitido (13), entre otras razones de carácter más político, ha sido por un conflicto entre los intereses —objetivos— globales de la UME, representados por el Banco Central Europeo (BCE), y los de Alemania. La progresiva caída en las perspectivas de crecimiento de Alemania, en una situación en la cual sus objetivos de inflación se ven cumplidos con creces, demuestra que la aplicación de la política monetaria única no es neutra cuando existen situaciones nacionales coyunturales que, sin ser negativas, no obedecen a los intereses particulares del país. Por lo tanto, desde este punto de vista, lo más significativo de la UME no es el carácter de las perturbaciones a corto plazo, sino la posibilidad de un gobierno pueda seguir planteándose alcanzar intereses u objetivos nacionales particulares.

Respecto al papel de la política fiscal en la corrección de este tipo de perturbaciones de demanda de carácter simétrico, la conclusión que se alcanza es parecida. La diferente capacidad de respuesta de las economías de la UE ante las situaciones de crecimiento o contracción de la demanda llevaría a una actuación fiscal descompensada entre países.

Así, por ejemplo, ante una caída brusca en la demanda, algunos países deberían realizar una expansión fiscal más fuerte que otros, a través de déficit pú-

blico, que les podría llevar a acumular un mayor volumen de deuda. En este caso, la dificultad vendría dada por la posibilidad de que una acumulación excesiva de deuda pública provocara un problema de sostenibilidad en un país, o grupo de países, que afectara al conjunto del área monetaria. Si ésta fuera una solución no deseable, las únicas alternativas serían la imposición de una coordinación obligatoria de las políticas fiscales nacionales, llámese Pacto de Estabilidad y Crecimiento para el caso de la UE, o una centralización de parte de los ingresos públicos nacionales en un organismo federal que procediera a la corrección automática a través de estabilizadores fiscales de estas perturbaciones.

Estableciendo una comparación entre ambas opciones, la coordinación obligatoria resulta peor desde el punto de vista nacional, puesto que una vez producida la expansión fiscal, el mayor nivel de endeudamiento limitaría la capacidad de estabilización futura y, en caso de existir un límite respecto al nivel de déficit público, como es el caso actual de la UE, obligaría a ciertos estados a realizar recortes más o menos profundos en la prestación de otros bienes y servicios. En este caso, por lo tanto, la renuncia al instrumento del tipo de cambio y a la política monetaria nacional implicaría un coste no recuperable para ciertos países. La ventaja de la centralización sería que, de este modo, los estados nacionales no deberían asumir futuros recortes en la prestación de ciertos bienes y servicios que podrían llevar a una situación de bienestar social muy diferenciada entre países. En cualquier caso, el problema sería que el gobierno de la UE debería acumular un déficit público mientras durase la crisis. No

obstante, se podría esperar eliminarlo en períodos futuros de crecimiento a través del incremento de ingresos públicos.

Si la crisis de demanda resultase asimétrica, claramente un sistema federal sería más ventajoso frente a la coordinación obligatoria, puesto que aquellos países que presentasen una caída en su demanda no deberían llevar a cabo una expansión fiscal que les llevara a renunciar posteriormente a la provisión de ciertos bienes y servicios públicos en la calidad y en la cuantía necesaria a los intereses del país, sino que el propio sistema transferiría los ingresos de más obtenidos en los países afectados por una expansión de la demanda. En este caso, la centralización se justificaría porque así se mantendría una mayor cohesión entre los países del área monetaria. Lógicamente, la pérdida del tipo de cambio y de la política monetaria nacional no resultarían tan obvias, pero desde el punto de vista nacional existiría una pérdida en la capacidad de utilizar como mejor se quisiera los ingresos extraordinarios obtenidos en etapas de elevado crecimiento.

Por último, en nuestra opinión, las situaciones adversas por el lado de la oferta nunca encontrarían una solución comparable dentro o fuera de la UME. De hecho, una de las mayores dificultades que introduce la participación en la UME es la posibilidad de compensar las pérdidas de competitividad de una economía nacional o regional, originadas por un diferencial positivo de inflación y/o de salarios, o por una caída en su de productividad. En este caso, mientras que una política fiscal tan sólo aliviaría el problema del desempleo, una devaluación competitiva de la moneda actuaría, generalmente, de manera positiva también sobre los costes relativos frente

al resto de socios comerciales, ayudando a compensar tanto la caída en el nivel de producción como el desempleo. Esto no sólo tiene importancia de cara a asegurar un ajuste coyuntural más rápido. También, de este modo, se podría evitar el cierre de algunas empresas incapaces de competir, ayudándolas a realizar un ajuste más progresivo, sin que hubiera grandes pérdidas de tejido productivo.

En contra de esto, lógicamente, se puede argumentar que las modificaciones del tipo de cambio nominal no tienen efecto a largo plazo sobre los tipos de cambio reales, o que si el sistema productivo de un país depende fuertemente de factores de producción importados, el efecto sobre la competitividad acabaría siendo el contrario. Sin embargo, la experiencia parece confirmar que las devaluaciones del tipo de cambio, en algunas ocasiones, pueden ayudar a solucionar el impacto inmediato que representa una pérdida de competitividad exterior.

Incluso, si se tiene en cuenta lo que hemos venido comentando respecto a las diferencias en la capacidad de ajuste de los distintos sistemas productivos que integran la UE, aunque una devaluación del tipo de cambio del euro serviría para corregir un *shock* simétrico por el lado de la oferta, ésta no podría procurar el mismo nivel de ajuste, que cuando un país decide devaluar por su cuenta. También en este caso habría que contemplar que las diferencias en la especialización productiva de cada país podrían plantear respuestas alternativas ante una misma situación. Piénsese, por ejemplo, que si se produjera un incremento en los precios del petróleo en los mercados mundiales, quizás una devaluación del euro sería recomendable para la mayor parte de

países integrados en la UME, pero si Gran Bretaña, que es exportadora neta de crudo, también estuviera integrada en la moneda única, la medida podría no resultar adecuada, pues repercutiría negativamente sobre su demanda externa.

La pérdida del tipo de cambio introduce un elemento a favor de un reforzamiento de medidas específicas que permitan a las empresas ubicadas en ciertos sectores efectuar un ajuste estructural más suave. No debemos de perder de vista que, en la actualidad, las ayudas de los estados europeos a las empresas representan anualmente cifras superiores a la mitad de las ayudas estructurales a los países y regiones menos desarrollados, con lo que las distorsiones al proceso de convergencia por esta vía tiende a anularse (Petitbó y Vilalta, 1999). Si se tiene en cuenta que en la actualidad existe un grado de especialización productiva geográfico muy elevado en la UE, resulta evidente que estas medidas afectarían principalmente a los procesos de ajuste espacial y podrían ser equiparables a las contempladas en la política estructural y de cohesión europea, dirigidas a las regiones en declive afectadas por procesos de reconversión industrial. Además, el desempleo originado por esta situación implicaría un incremento del gasto público que, aplicando el análisis realizado para el caso de las perturbaciones de demanda, sería mejor que se realizara a través de un presupuesto centralizado (14).

En resumen, se puede decir que a pesar de la importancia del carácter de las perturbaciones que pueden afectar a la UME, de cara a la búsqueda de una mejor respuesta en términos de aplicación de políticas, el hecho diferencial que introduce el euro es que estas medidas son globales,

es decir, de la UME como un todo, y no particulares como ocurría hasta ahora. En este sentido, con independencia de cualquier otra consideración, la nueva situación representa una pérdida de capacidad nacional para alcanzar objetivos específicos. Como hemos tratado de demostrar, esta situación no puede resultar neutra, en ningún sentido, sobre la evolución de variables económicas que representan lo que un país quiere ser. Por lo tanto, el reforzamiento de las políticas de la UE no debe entenderse como un mero ejercicio de compensación nacional, sino como un ejercicio de integración positiva (15).

A continuación, nos centramos en los riesgos que comporta el diseño de las políticas fiscales europeas del proceso de integración monetario europeo, no ya sobre la capacidad de convergencia nacional o regional, sino sobre el mantenimiento de la cohesión territorial en la Unión Europea.

IV. LA POLÍTICA FISCAL EN LA UME

1. La opción federalista

Como hemos analizado en el apartado anterior, la pérdida del tipo de cambio y de la política monetaria por parte de los países europeos que se han integrado en la UME requeriría de un papel más activo de la política fiscal, tanto con carácter estabilizador —es decir, tanto para suavizar los efectos negativos provocados por situaciones económicas adversas, ya fuesen simétricas o asimétricas— como para compensar los posibles efectos territoriales que supondría una pérdida no recuperable de competitividad.

El *Informe Werner* de 1970, primer intento de unión economi-

ca y monetaria en la CE, reconocía que las políticas fiscales nacionales debían cobrar mayor relevancia para guiar el desarrollo general de la economía cuando hubiera una moneda única. Igualmente, el Presupuesto comunitario debía ser un instrumento más importante de lo que había sido hasta entonces.

Sin embargo, ha sido el *Informe MacDougall* de 1977, que analizó el papel de las finanzas públicas en el proceso de integración europea, uno de los referentes a los que más se ha aludido a lo largo de estos años, para justificar la necesidad de una política fiscal europea. Este informe partía del reconocimiento de una situación de insuficiencia en el Presupuesto de la Comunidad (0,7 por 100 del PIB), demasiado centrado en la política agraria común (dos terceras partes) y, por su estructura, con escasa capacidad redistributiva y estabilizadora (1 por 100). Los efectos redistributivos del Presupuesto entre los estados miembros eran de un 0,5 por 100 a través de la PAC y algo mayor en el caso de los fondos estructurales (0,25 por 100).

A partir de un análisis de las finanzas públicas en varias federaciones y estados unitarios, el informe proponía, como requisito previo a una integración monetaria en la CEE, dotar de un sistema más ambicioso de transferencias, con un presupuesto de entre un 5 y un 7,5 por 100 del PIB de la Comunidad, que asegurara la estabilización de las fluctuaciones cíclicas de la economía.

Otros muchos estudios realizados a lo largo de los años noventa han insistido en esta necesidad de estabilizadores fiscales automáticos en la UE. El referente, ha sido de nuevo el caso de los EE.UU. Así, por ejemplo, Sala-i-Martin y Sachs (1992) llega-

ban a la conclusión de que la existencia de estos mecanismos automáticos estabilizarían entre un 35 y un 40 por 100 la caída en el nivel de renta de una región (16). Algunos trabajos posteriores han matizado estos resultados, pero, en general, todos ellos estiman que la existencia de estos estabilizadores automáticos —normalmente basados en un impuesto sobre la renta de carácter progresivo— a escala federal podría reducir entre un 20 y un 40 por 100 de las perturbación específicas que afectarían a un Estado o región.

En el caso español, por ejemplo, el efecto redistributivo-estabilizador que genera el Presupuesto nacional sobre las distintas comunidades autónomas haría que cuando el PIB per cápita regional aumentara (disminuyera) un 10 por 100, su saldo fiscal empeorara (mejorara) un 4,2 por 100 (Castells y Bosch, 1998).

Como se puede apreciar en el cuadro n.º 3, el exiguo tamaño que presenta el Presupuesto de la UE en comparación con los de algunos países hace imposible pensar que éste pueda tener un efecto estabilizador significativo.

Además, la estructura de ingresos del Presupuesto europeo en la actualidad (cuadro n.º 4) tiene, hasta cierto punto, carácter regresivo, dada la importancia del recurso el IVA, que representa más del 43 por 100 de los mismos. Respecto al recurso PNB (34 por 100), éste sí que tendría un carácter progresivo y podría actuar como mecanismo de estabilización; sin embargo, dada su escasa importancia en relación con el PIB europeo (0,38 por 100), difícilmente su efecto estabilizador resultaría relevante.

Respecto a la estructura de gastos del Presupuesto de la UE (cuadro n.º 5), el FEOGA-garantía representa el porcentaje de participación más elevado en el total (49,5 por 100). Aunque la mayor parte de este fondo se verá afectado por las situaciones coyunturales por las que atraviese la economía, puesto que apoya principalmente el mantenimiento de los precios de las producciones agrarias, su distribución es regresiva, puesto que la PAC beneficia en mayor medida las producciones de los países de renta más alta (De la Dehesa, 1992), y además, dada la escasa incidencia de la agricultura sobre

CUADRO N.º 3

**GASTO PÚBLICO S/ PIB EN ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS
(Porcentaje)**

	1997
Bélgica	51,7
Francia.....	54,2
Alemania	47,9
España.....	42,2
Suecia	62,3
Reino Unido	41,0
EEUU.....	31,6
UE (*).....	1,15

(*) Estimación propia gasto efectivo/PIB₉₇...

Fuente: OCDE y elaboración propia.

CUADRO N.º 4

INGRESOS EFECTIVOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1997)

	Millones de ECUS	Porcentaje
Exacciones reguladoras agrícolas	1.025,2	1,3
Cotizaciones del azúcar e isoglucosa	1.114,0	1,4
Derechos de aduana	13.607,7	16,9
Recursos IVA	34.919,0	43,4
Recursos PNB	27.436,6	34,0
Otros.....	2.445,2	3,0
TOTAL INGRESOS	80.547,7	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Tribunal de Cuentas de la CE, 1997.

CUADRO N.º 5

GASTOS EFECTIVOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1997)

	Millones de ECUS	Porcentaje
FEOGA-Garantía	40.805,0	49,5
FEOGA-Orientación	4.026,1	4,9
IFO-Pesca	490,7	0,6
FEDER	12.989,7	15,8
FSE	7.639,1	9,2
Iniciativas comunitarias	3.273,4	4,0
Fondo de Cohesión	2.749,0	3,3
Otros.....	10.449,7	12,7
TOTAL GASTOS	82.422,7	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Tribunal de Cuentas de la CE, 1997.

la economía de la UE, su efecto estabilizador sería muy reducido. El resto de fondos se integran dentro de las acciones estructurales —FEOGA-Orientación, FEDER, IFOP, FSE y Fondo de Cohesión—, y aunque tienen una repercusión importante en los países de renta más baja, como España (24 por 100), Irlanda (11 por 100), Portugal (11 por 100) y Grecia (10 por 100), su función no es de carácter estabilizador.

La escasa dotación del Presupuesto de la UE, y una estructura de gastos e ingresos que presenta poca variabilidad ante las fluctuaciones cíclicas de la eco-

nomía, demuestran que su carácter estabilizador es prácticamente nulo.

En este caso, según veíamos anteriormente, la capacidad de los estados miembros para aplicar políticas fiscales estabilizadoras debería ser elevada. Sin embargo, como ya se ha indicado, los países de la UE, con la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en diciembre de 1996, han asumido la necesidad de limitar la posibilidad de comportamientos fiscales expansivos que puedan provocar inestabilidad en la zona monetaria euro.

Una de las principales ventajas que los defensores del PEC han aducido para la aprobación de éste es la reducción de la inestabilidad económica que conlleva la existencia de comportamientos fiscales poco disciplinados, e incluso irresponsables. La razón es que cuando un país ha aplicado políticas fiscales de carácter expansivo, financiadas mediante la emisión de un gran volumen de deuda pública, se producen una serie de efectos externos negativos sobre el resto de la unión monetaria. En este caso, como ha venido siendo habitual en el proceso de construcción europea, las posiciones particulares de los estados miembros y el peso excesivo que se le ha dado a la política monetaria única han impedido abordar la IME con una visión más generosa. Lo cierto es que el rigor presupuestario del PEC puede provocar situaciones graves, tanto desde el punto de vista nacional como desde la perspectiva del mantenimiento de la cohesión política del proceso.

De este modo, como se explica a continuación, los países integrados en la UME afrontan la nueva situación institucional con una pérdida importante de capacidad para la corrección de coyunturas económicas adversas, y además la corrección de sus desequilibrios y la búsqueda de objetivos nacionales pasa a depender de criterios que no tienen nada que ver sus decisiones.

2. Coordinación fiscal forzosa: El Pacto de Estabilidad y Crecimiento

A pesar de la relevancia de los temas fiscales en la UME, la posición institucional en el largo proceso que ha culminado con la creación del euro en 1999 se ha reducido, básicamente, a preve-

nir la posibilidad de que la falta de rigor en los comportamientos fiscales de los estados miembros diezmará la credibilidad de la nueva moneda y la estabilidad monetaria en la zona. Esta preocupación, como es bien sabido, quedó plasmada en el Tratado de Maastricht en los famosos criterios relativos al déficit y a la deuda pública sobre el PIB: 3 y 60 por 100 sobre el PIB, respectivamente.

Sin embargo, una vez que entrara en vigor la tercera etapa del proceso de integración, los mecanismos de disciplina fiscal contenidos en el Tratado de Maastricht —Título VI, capítulo 1, artículo 104— no resultaban lo suficientemente claros. Concretamente, el artículo 104 c) del Tratado recoge de manera explícita, «los estados miembros deben evitar los déficit públicos excesivos», pero no cuantificaba qué se entendía por excesivo, ni los instrumentos para asegurar su cumplimiento. La posibilidad de que esta indefinición posibilitara comportamientos fiscales expansivos que amenazaran desestabilizar al conjunto de la UE llevó a algunos países europeos, con Alemania a la cabeza, a reclamar un acuerdo más rígido de disciplina presupuestaria.

De esta forma, la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la Cumbre de Dublín de 1996, y su posterior ratificación en la de Amsterdam de junio de 1997, conseguía eliminar la laxitud del artículo 104 c), al fijar un límite del 3 por 100 al déficit público de los estados miembros que han accedido al euro. Igualmente, el acuerdo contempla un objetivo de equilibrio presupuestario o de superávit a medio plazo, para asegurar que, ante una situación recesiva, no se corra el riesgo de superar el techo del 3 por 100.

Los países que superen este límite se verían expuestos a sanciones de un mínimo del 0,2 por 100 del PIB (del año en el cual se produjo el déficit), al que se añadiría un 0,1 por 100 por cada punto de déficit que superara el 3 por 100, hasta un máximo del 0,5 por 100. La sanción se formalizaría mediante la apertura de depósito no remunerado, que debería hacerse efectivo en un plazo máximo de 10 meses. Si tras dos años el déficit excesivo persistiera, el depósito del país incumplidor tendría carácter definitivo de multa.

No obstante, este límite no sería efectivo cuando un país se viera afectado por circunstancias económicas excepcionales, definidas como una caída del PIB real anual del 2 por 100. Si esta caída oscilase entre un 0,75 y un 2 por 100 del PIB, el ECOFIN evaluaría si ésta se puede considerar severa y, por lo tanto, si se permitiría superar el límite establecido. En este último caso, tal y como ha ocurrido en la evaluación del criterio de deuda pública, lo más probable es que la visión del Consejo resultara flexible y se permitiera superar el límite del 3 por 100. Por último, como medida de vigilancia y control, los estados miembros se comprometen a enviar programas plurianuales de estabilidad y convergencia, en los cuales se especifiquen objetivos de reducción del déficit y el endeudamiento público a medio plazo.

La razón teórica que justifica la imposición del PEC es que reduce la inestabilidad económica que implica la existencia de comportamientos fiscales poco disciplinados, e incluso irresponsables. La explicación es sencilla. Cuando un país aplica políticas fiscales expansivas e incurre en una situación de déficit, se ve obligado a emitir deuda pública para financiarlo, puesto que, en

una situación de unión monetaria, no podría monetizar sus déficit, y la posibilidad de aumentar su nivel de ingresos públicos es limitada. Si la situación de déficit se mantuviera y el país se viera obligado a emitir un volumen creciente de deuda, sus tenedores cada vez demandarían tipos de interés mayores, puesto que su prima de riesgo por impago aumentaría. Esta elevación en los tipos de interés de su deuda obligaría al resto de países a ofrecer tipos de interés más elevados cuando colocaran deuda en el mercado. Esta tendencia acabaría por imponer unos tipos de interés más elevados en la zona monetaria, lo que podría generar tres efectos indeseados:

- 1) Los países que hubieran decidido estabilizar sus relaciones deuda/PIB se verían obligados a cambiar la orientación de sus políticas fiscales, de modo que pudieran acumular superávit primarios más elevados o incrementar su nivel de ingresos.

- 2) Cabría la posibilidad de que los países decidieran presionar al banco central para que relajara su política monetaria y propiciara una caída en los tipos de interés que les permitiera mantener el sentido de sus políticas fiscales. Si éste cediera a la presión, se podría producir una situación de inestabilidad de precios.

- 3) Si el país que ha acumulado un volumen de deuda pública excesiva no pudiera hacer frente al pago de los intereses o de las amortizaciones del principal, el resto de países se verían en la obligación de acudir en su apoyo para evitar que la crisis de insolvencia se extendiera al sistema financiero de la zona.

A pesar de que este argumento se puede rebatir (17), ante la perspectiva de que este tipo de

situaciones se reprodujeran en la UME, algunos autores (Bovenberg, Kremers y Masson, 1990) defendieron la creación de normas fiscales de obligado cumplimiento, del tipo de las aprobadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Sin embargo, una limitación tan arbitraria como la del PEC no tiene en cuenta los factores que realmente determinan la posición fiscal de los estados, puesto que ésta tiene que ver más con la existencia de una serie de características coyunturales y estructurales que afectan a la capacidad de ingreso y de gasto público. Por tanto, en función de su evolución económica, un país podrá aplicar políticas más o menos expansivas con independencia de su situación de déficit público. Además, dada la dependencia que presentan otro tipo de políticas públicas, la cuestión sería si existe otro mecanismo que pueda prevenir este tipo de efectos desestabilizadores de la política fiscal (a pesar de que la evi-

dencia en otros países federales llevaría a afirmar lo contrario). La respuesta es afirmativa.

Si esta opción no es válida, la solución sería la centralización, por un ente supranacional, de una parte significativa de los presupuestos nacionales. En este caso, la aplicación de política fiscal mediante un presupuesto federal —al igual que ocurre en otros países federales— actuaría de modo estabilizador ante cualquier perturbación que afectara de modo adverso a un país. Esta opción, que presenta virtudes importantes frente al PEC, choca frontalmente con la concepción nacionalista de la clase política europea. Sin embargo, es evidente que el propio avance y consolidación del proceso de integración llevarán a la necesidad de redefinir su estructura institucional —poder del Parlamento, figura del Presidente europeo, toma de decisiones, etcétera—, así como su dimensión. Lo más probable es que una vez salvados los escollos de la etapa

actual, salgan a relucir con mayor intensidad este tipo de cuestiones

El cuadro n.º 6 recoge la evolución del criterio relativo al déficit público y los objetivos que se han fijado los distintos países de la UE. Como se puede apreciar, España es el único país de la UME, junto con Finlandia e Irlanda, que presenta una situación de superávit para el año 2002. Por el contrario, países como Francia y Alemania presentan objetivos de reducción bastante más bajos.

Los escenarios macroeconómicos (cuadro n.º 7) que respaldan estos programas son demasiado optimistas, si se tiene en cuenta la revisión en las perspectivas de crecimiento de la menor parte de países de la UE. Así, por ejemplo, Alemania prevé unas tasas de crecimiento de un 2 por 100 para 1999 y un 2,5 por 100 para los siguientes años. Italia, que presenta un volumen de deuda sobre el PIB muy elevado,

CUADRO N.º 6

DÉFICIT (-) / SUPERÁVIT (+) SOBRE EL PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bélgica	-1,9	-1,6	-1,3	-1,0	-0,7	-0,3
Dinamarca	0,5	1,1	2,5	2,8	2,6	3,5
Alemania	-2,7	-2,5	-2,0	-2,0	-1,5	-1,0
Grecia	-4,0	-2,4	-2,1	-1,7	-0,8	—
España.....	-2,6	-1,9	-1,6	-1,0	-0,4	0,1
Francia.....	-3,0	-2,9	-2,3	-1,9	-1,2	-0,8
Irlanda	0,9	1,7	1,7	1,4	1,6	—
Italia	-2,7	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0	—
Luxemburgo.....	3,0	2,2	2,0	2,0	—	—
Holanda	-0,9	-1,3	-1,3	-0,6	-1,1	-1,1
Austria	-1,9	-2,2	-2,0	-1,7	-1,5	-1,4
Portugal	-2,5	-2,3	-2,0	-1,5	-1,2	-0,8
Finlandia	-1,1	1,1	2,4	2,2	2,1	2,3
Suecia	-0,8	1,5	0,3	1,6	2,5	—
Reino Unido.....	-0,6	0,8	-0,3	-0,3	-0,1	0,2

Nota: 1997 y 1998; datos reales, resto de años, programas de Estabilidad (UME10) y programas de Convergencia (Reino Unido, Suecia, Grecia y Dinamarca). Luxemburgo no presenta Programa de Estabilidad.

Fuente: 1999 Annual Economic Report, European Commission.

CUADRO N.º 7

CRECIMIENTO DEL PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bélgica	3,0	2,9	2,4	2,3	2,3	2,3
Dinamarca	3,3	2,6	1,7	2,0	2,0	2,2
Alemania	2,2	3,0	2,0	2,5	2,5	2,5
Grecia	3,5	3,5	3,7	3,9	4,5	—
España.....	3,5	3,8	3,8	3,3	3,3	3,3
Francia.....	2,3	3,1	2,6	2,8	2,5	2,5
Irlanda	9,8	9,5	6,7	6,4	5,8	—
Italia	1,5	1,8	2,5	2,8	2,9	—
Luxemburgo.....	—	—	—	—	—	—
Holanda	3,6	4,0	2,2	2,2	2,2	2,2
Austria	2,5	3,3	2,8	2,6	2,1	2,2
Portugal	3,8	4,2	3,5	3,2	3,2	3,3
Finlandia	6,0	5,5	4,0	2,7	2,6	2,6
Suecia	1,8	2,8	2,2	2,6	2,5	—
Reino Unido.....	2,2	1,0	2,5	2,7	2,5	2,2

Nota: 1997 y 1998, datos reales; resto de años, previsiones de crecimiento de los programas de Estabilidad (UME10) y programas de Convergencia (Reino Unido, Suecia, Grecia y Dinamarca).

Fuente: 1999 Annual Economic Report, European Commission.

como se aprecia en el cuadro número 8, prevé una tasa de crecimiento del 2,5 por 100 para 1999 y un déficit público del 2 por 100. Sin embargo, sus perspectivas de crecimiento se han revisado a la baja, y se han quedado en un 1,5 por 100. Esta caída en su tasa de PIB la colocará al límite del déficit máximo permitido sin que exista una situación excepcional. Si esa situación se mantiene y su tasa de crecimiento del PIB no resultara negativa, pero no superara el 0,75 por 100, se vería obligado a recortar su gasto público para evitar la imposición de una sanción.

De hecho, el BCE ya ha llamado la atención sobre los planes fiscales de los países de la UE para 1999, que según éste parecen más orientados a fomentar el crecimiento económico y el empleo a corto plazo que a continuar el saneamiento de las finanzas públicas. Así, frente al respaldo dado por la Comisión Europea a la mayoría de los planes de estabilidad, el BCE ha

puesto en duda que alcancen el objetivo de acercarse al equilibrio o el superávit presupuestario a medio plazo. La asimetría respecto a los responsables de ambos tipos de políticas, a pesar de estarse dando en una situación de cierta estabilidad, abre serios interrogantes sobre cuáles pueden ser los escenarios de esta situación en los periodos de una crisis más profunda, cuando los diferentes estados pongan en marcha políticas fiscales internas que, desde el punto de vista económico, tengan poco que ver con las del resto.

3. Los límites de las políticas fiscales y la necesidad de la cohesión

La filosofía política y económica liberal que inspiró la creación de la CEE hizo pensar que la libre acción del sistema de mercado y la propia creación del mercado común serían capaces de resolver de manera automática

los posibles desequilibrios existentes. Por esta razón, el objetivo de la cohesión estaba prácticamente ausente en el Tratado de Roma (18).

Este inicial optimismo respecto a la solución de los problemas de carácter territorial de la CEE, basado en un análisis de corte neoclásico, fue puesto en entredicho por la propia evidencia, y ante la perspectiva de la primera ampliación (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), que empeoraba la situación de desequilibrios regionales existente, se reconoció la necesidad de una política regional europea en la Conferencia de París de 1972, y en 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al amparo de los artículos 2 y 235 del Tratado Constitutivo en los que se dispone:

• Artículo 2: *La Comunidad tiene como misión, por el establecimiento de un mercado Común y por la aproximación progresiva de las políticas económicas de los estados miembros:*

CUADRO N.º 8

DEUDA / PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgica	122,1	117,5	114,5	112,2	109,6	106,8
Dinamarca	64,1	59,0	56,0	51,0	49,0	37,0
Alemania	61,5	61,0	61,0	61,0	60,5	59,5
Grecia	108,6	107,8	105,8	102,5	99,8	—
España.....	68,9	67,4	66,4	64,3	61,9	59,3
Francia.....	58,1	58,2	58,7	58,3	58,4	57,2
Irlanda	61,3	59,0	52,0	47,0	43,0	—
Italia	121,6	118,2	114,6	110,9	107,0	—
Luxemburgo.....	14,1	14,1	14,7	15,7	—	—
Holanda	71,4	68,6	66,4	63,7	64,5	64,5
Austria	64,4	64,4	63,5	62,2	61,1	60,0
Portugal	61,5	58,0	56,8	55,8	54,7	53,2
Finlandia	55,1	51,9	48,5	46,4	44,8	43,2
Suecia	76,6	74,2	71,4	66,7	58,0	—
Reino Unido	50,4	47,9	46,7	45,4	43,7	42,0

Nota: 1997 y 1998, datos reales, resto de años, previsiones de crecimiento de los Programas de Estabilidad (UME10) y programas de Convergencia (Reino Unido, Suecia, Grecia y Dinamarca).

Fuente: 1999 Annual Economic Report, European Commission.

1) *promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad;*

2) *una expansión continua y equilibrada;*

3) *una estabilidad acrecentada;*

4) *un aumento acelerado del nivel de vida, y*

5) *fomentar relaciones más estrechas entre los estados que reúne.*

• Artículo 235: *Si se considera necesario llevar a cabo una acción comunitaria para el funcionamiento del mercado común, que es uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios para este efecto, el Consejo, por unanimidad y a proposición de la Comisión, y tras consulta con el Parlamento, tomará las disposiciones necesarias.*

La ampliación posterior de la CEE a Grecia (1981) y a España y Portugal (1986), y la coinciden-

cia en el tiempo con la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, originaron una modificación y ampliación de las acciones emprendidas con finalidad regional. La aprobación del Acta Única supuso un refuerzo del principio de la cohesión económica y social, y el reconocimiento de que el mercado no sería suficiente para impulsar una dinámica reequilibradora del territorio.

Por último, la adopción del Tratado de Maastricht en 1992 supuso la integración del objetivo de la cohesión económica y social como uno de los fines prioritarios contemplados en el Título I del Tratado. En términos muy sintéticos, este nuevo avance en las políticas de cohesión se concretó en una mayor institucionalización del objetivo de la cohesión económica y social, que pasaría a integrarse en el Título I del Tratado (art. B), una nueva reforma de la reglamentación de los fondos estructurales y, finalmente, la creación de un nuevo fondo, el Fondo de Cohesión,

dirigido expresamente a mitigar los problemas de financiación de infraestructuras básicas de transporte y medioambientales que pudieran derivarse del cumplimiento de las condiciones de convergencia por parte de los estados miembros menos desarrollados.

Así pues, junto a *la deseabilidad* de una política fiscal centralizada en el ámbito de la Unión, existen también razones en favor del mantenimiento de una política fiscal autónoma por parte de los gobiernos nacionales, que, en el caso de la unión monetaria europea, vendría reforzada por las innegables dificultades de carácter político que supondría la puesta en marcha de una hacienda federal europea en el corto plazo. No obstante, es evidente que el camino por el que se opte en el futuro tendrá mucho que ver con los problemas coyunturales que se vayan planteando y la capacidad real de solución de éstos. Problemas y soluciones de carácter político que difi-

cilmente el análisis económico puede prever, pero que, sin duda, deberá analizar y debatir para que sus efectos sean lo más beneficiosos para todos.

V. CONCLUSIONES

El proceso de integración económica europea, a pesar de su largo periodo de gestación, no ha hecho más que empezar en lo que se refiere a sus implicaciones nacionales respecto a las políticas monetarias y fiscales conjuntas. Ciertamente, nos encontramos ante un fenómeno único en lo que se refiere a la historia económica contemporánea, pero también es cierto que desde su éxito se pueda avanzar hacia mayores cotas de bienestar colectivo, o retroceder hacia un mayor predominio de los intereses nacionales.

El comportamiento teórico acerca de los efectos de las denominadas zonas monetarias óptimas y la aplicación de una política monetaria única abren serios interrogantes sobre el comportamiento de los distintos países ante los problemas que se puedan plantear en sus respectivas naciones y regiones, así como por lo que se refiere al papel de la política fiscal como instrumento de creación de un mayor sentimiento europeo y como instrumento de política coyuntural.

La experiencia de los países que han llevado a cabo la integración monetaria demuestra hasta qué punto la política fiscal ha actuado como contrapunto de los problemas planteados por una política monetaria común, corrigiendo algunos de los problemas de carácter coyuntural o regional que se han podido plantear. No obstante, el modelo europeo, por ahora, ha optado por

una política monetaria única y por restringir las políticas fiscales nacionales. El futuro es impredecible, pero el análisis comparado nos advierte de que esto puede comportar problemas no sólo de carácter económico, sino también político.

NOTAS

(1) Un análisis más detallado de estos modelos se puede encontrar en SALA-I-MARTÍN (1994) y en ESTEBAN y VIVES (1994).

(2) Este tipo de factores permite introducir el supuesto de existencia de rendimientos crecientes y, por lo tanto, la posibilidad de alcanzar economías de escala.

(3) Si bien estos mismos autores señalan que, respecto a la media de la Unión, durante los últimos años las regiones españolas han mantenido la tendencia a la convergencia en términos de valor añadido bruto por habitante.

(4) Un ejemplo claro de este problema se ha venido observando en la discusión de la Agenda 2000. En este caso, parece claro que la defensa de intereses nacionales por parte del máximo órgano de decisión de la Unión Europea —el Consejo—, a menudo con fines electorales, difícilmente puede llevar a la búsqueda de soluciones óptimas para el conjunto.

(5) Conviene no olvidar que el proceso de armonización fiscal en la Unión Europea ha sido más bien escaso y, por lo tanto, todavía subsisten la mayor parte de barreras de carácter fiscal que, en cierta medida, pueden incidir en la libre movilidad de factores en la Unión Europea.

(6) Véanse, por ejemplo, los trabajos de BALDWIN (1989 y 1993).

(7) Esta es, por ejemplo, la opinión de NEVEN (1990).

(8) Reino Unido, Suecia, Luxemburgo, Alemania, Holanda, Francia, Canadá, Italia, España, Irlanda y EE.UU.

(9) Por ejemplo, el índice en Suecia era del 6,5 por 100 en 1987, en Francia y Alemania el índice era de un 13,1 y un 8,7 por 100 en 1984, respectivamente. España, que partía de un 18,4 por 100 en 1980, alcanzó en 1990 un índice del 15,1 por 100.

(10) Este supuesto ha sido contrastado para el caso de España por MAURO y SPILIMBERGO (1998).

(11) Estos resultados se encuentran en trabajos como los de COHEN y WYPLOSZ (1989), WEBER (1991), BAYOUMI y EICHENGREEN (1996).

(12) En cualquier caso, habría que considerar la posibilidad de que en el futuro aumentara el riesgo de sufrir perturbaciones asimétricas en la UE, puesto que, como ha indicado KRUGMAN (1992), la dinámica del proceso de integración puede llevar a una

mayor especialización y concentración territorial sectorial de la producción que hiciera más proclive a la UE a este tipo de perturbaciones.

(13) Como ha señalado J. J. RUIZ «pocos imaginaron que Alemania iba a ser la primera en no sentirse cómoda con la política monetaria única» («Tallas Únicas», *El País Negocios*, 21-03-1999, pág. 3).

(14) Obviamente, sería mejor cuando la perturbación de oferta fuera asimétrica; no obstante, si consideramos la existencia de normas que limitan el déficit de los estados miembros, entonces también resultaría mejor la aplicación centralizada de la política fiscal.

(15) El concepto de integración positiva fue acuñado por TINBERGEN (1956), y subraya la necesidad que comporta cualquier proceso de integración económica de introducir modificaciones tanto en las instituciones como en los instrumentos de política económica que permitan seguir planteándose objetivos en términos de bienestar. Este mismo razonamiento se encuentra en PINDER (1969) y HOLLAND (1981), que consideraba a la CEE como un ejemplo de integración negativa.

(16) Este trabajo realizaba una agrupación de los estados integrantes de EE.UU. en nueve regiones.

(17) Fundamentalmente, bajo el supuesto de que los mercados de capitales asignarían las primas de riesgo correctamente, en función del nivel de endeudamiento existente en un país, y entonces no se produciría un aumento generalizado de los tipos de interés.

(18) No obstante, como señalan VANHOVE y KLAASEN (1987), sí que existían algunas referencias a la política regional en el Tratado de Roma, algunas implícitas, por ejemplo en relación con la política agraria, social y de transportes, y otras más claras, como era el caso del problema del Mezzogiorno italiano, o lo dispuesto en relación con el Banco Europeo de Inversiones.

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA *et alii* (1993), «La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada», *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, volumen II, Fundación Argenteria, págs. 100-136. Madrid.
- BALASSA, B. (1964), *Teoría de la integración económica*, Ed. UTEHA, México D. C.
- BALDWIN, R. (1989), «The growth effects of 1992», *Economic Policy*, n.º 9, páginas 247-282.
- (1993), «On the measurement of dynamic effect of integration», *Empirica*, 20, páginas 129-145.
- BARRO, R., y SALA-I-MARTÍN, X. (1990), «Economic growth and convergence across the United States», *NBER Working Paper*, 3419.
- (1991), «Economic growth in a cross-section of countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106, págs. 407-443.

— (1992), «Convergence», *Journal of Political Economy*, 100, págs. 253-251.

BAYOUMI, T., y EICHENGREEN (1996), «Operationalizing the theory of optimum currency areas», CEPR.

BLANCHARD, O., y KATZ, L. F. (1992), «Regional evolutions», *Brookings Papers on Economy Activity*, 1, págs. 1-75.

BLOCH R., y FRIEDMANN, J. (1990), «La posición peculiar de los EE.UU. ante la planificación regional: 1933-2000», en *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

BOVENBERG, L.; KREMERS, J., y MASSON, P. (1990), «Economic and Monetary Union in Europe and constrains of national budgetary policies», *IMF Working Papers*, 60.

CASTELLS, A., y BOSCH, N. (1998), *El futuro del Estado del Bienestar*, Civitas.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1970), «Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation per étapes de L'Union Économique et Monétaire» (Informe Werner).

— (1977), «Report of the Study Group on the role of public finance in European Integration» (Informe MacDougall).

— (1988), «The economics of 1992», *European Economy*, 35 (Informe Cecchini).

— (1990), «One market, one money», *European Economy*, 44 (EMERSON, M. et. al.).

COHEN, D., y WYPLOSZ, O. (1989), «European Monetary Union: An agnostic evaluation», *Macroeconomic Policies in an interdependent World*, IMF, Washington.

CUADRADO, J. R.; MANCHA, T., y GARRIDO, R. (1998), «Convergencia regional en Es-

paña. Hechos, tendencias y perspectivas», Fundación Argentaria, Madrid.

DE LA DEHESA, G. (1992), «Las consecuencias regionales de la unión económica y monetaria», *Información Comercial Española*, n.º 710, págs. 43-70.

DE LA DEHESA, G., y KRUGMAN, P. (1992), «EMU and the regions», *Group of Thirty Occasional Paper*, 39.

DOLADO, J. J.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1994), «Convergencia económica entre las provincias españolas: evidencia empírica (1955-1989)», *Documento de Trabajo* 9406, Servicio de Estudios, Banco de España.

DUNFORD, M. (1993), «Regional disparities in the European Community: evidence from REGIO databank», *Regional Studies*, 27, número 8, págs. 727-743.

EICHENGREEN, B. (1990), «Is Europe an optimum currency area?», *CEPR Discussion Paper*, 478.

EMERSON, M. (1990), véase Commission of European Communities (1990).

ESTEBAN, J., y VIVES, X. (1994), *Crecimiento y convergencia regional en España y Europa*, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.

HOLLAND, S. (1981), *El mercado Incomún*, Ed. Blume, Madrid.

KENEN, P. B. (1969), «The theory of optimum currency areas: An eclectic view», en *Monetary Problems in the international Economy*, University of Chicago Press.

KRUGMAN, P. (1992), *Geografía y comercio*, Antoni-Bosch, Barcelona.

KRUGMAN, P., y VENABLES, A. (1990), «Integration and the competitiveness of peripheral industry», en *Unity with Diversity within the European Community: the*

Community's Southern Frontier, Cambridge University Press.

MARKUSEN, Ann (1987), *Profit Cycles, Oligopoly, and Regional Development*, MIT Press, Londres.

MAURO, P., y SPILIMBERGO, A. (1998), «How do the skilled and the unskilled respond to regional shocks? The case of Spain», *IMF Working Papers*, 77.

MUNDELL, R. (1961), «A theory of optimum currency areas», *American Economic Review*, 51, págs. 657-665.

NEVEN, D. (1990), «EEC integration towards 1992: some distributional aspects», *Economic Policy*, 10, págs. 14-62.

PETITBÓ, A., y VILALTA, M. (1999), «Las ayudas públicas a la industria», *Información Comercial Española*, 775.

PINDER (1969), «Problems of european integration», en *Economic Integration in Europe*, Weidenfeld & Nicolson, Londres.

SALA-I-MARTÍN, X. (1994), *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni-Bosch, Barcelona.

SALA-I-MARTÍN, X., y SACHS, J. (1992), «Federal fiscal policy and optimum currency areas: Evidence Europe from the U.S.», *CEPR Discussion Paper*, 632.

TINBERGEN, J. (1956), *Política económica: Principios y formulación*, F.C.E. México (edición española de 1961).

VANHOVE, N., y KLAASEN, L. H. (1987), *Regional policy, a European approach*, Avebury.

VILLAVERDE, J. (1999), *Diferencias regionales en España y Unión Monetaria europea*, Pirámide, Madrid.

WEBER, A. (1991), «Asymmetry in the EMS: Intentional or systemic?», *European Economy*, 33, págs. 310-320.

Resumen

El proceso de construcción europea ha experimentado un fuerte impulso con la introducción de la moneda única europea y la centralización de la política monetaria en el Banco Central Europeo. Al mismo tiempo, la carencia de una política fiscal de carácter europeo puede provocar desajustes en la evolución del diferente desarrollo de las distintas regiones europeas, motivados por el distinto impacto en éstas de las perturbaciones asimétricas a las que están sometidas. En este trabajo, se trata de analizar algunos de los principales efectos de este proceso, poniendo en evidencia la necesidad de una política fiscal europea que trate de hacer frente a los aspectos más negativos de este proceso.

Palabras clave: política económica, política fiscal, convergencia regional, federalismo fiscal, política monetaria, estado del bienestar, empleo, euro.

Abstract

The process of European construction has undergone a strong boost with the introduction of the single European currency and the centralisation of monetary policy at the European Central Bank. At the same time, the lack of a taxation policy on a European scale may give rise to imbalances in the evolution of the varying development of the different European regions, brought about by the different impact on these of the asymmetric dislocations to which they are subjected. In this study we set out to examine some of the main effects of this process and to reveal the need for a European taxation policy that attempts to deal with the most unfavourable aspects of this process.

Key words: economic policy, taxation policy, regional convergence, fiscal federalism, monetary policy, welfare state, employment, euro.

JEL classification: E6, H3, H7.