



NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/774/Add.1
25 de marzo de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Duodécimo período de sesiones
Caracas, Venezuela, 2 al 13 de mayo de 1967

LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL EN LA
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Anexo a la sección VI del documento sobre "Los países de
menor desarrollo económico relativo y la integración
latinoamericana" (E/CN.12/774)

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

E/CN.12/774/Add.1
Pág. 1

LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL EN LA
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA 1/

Aunque el Tratado de Roma no trata expresamente el problema del principio de reciprocidad dentro del mercado común europeo, dicho principio está implícito en ese tratado y ha sido un elemento muy importante en el funcionamiento y evolución de dicho mercado común. Así, un supuesto tácito del Tratado fue que la República Federal de Alemania sería la más beneficiada con el acceso al mercado ampliado para sus productos industriales, y que Francia obtendría beneficios equivalentes para sus productos agropecuarios. Los períodos críticos por los que atravesó la Comunidad Económica Europea (CEE) a fines de 1961 y de nuevo en 1964 se debieron precisamente a la negativa de Francia a que se continuara avanzando en otros campos mientras no se tomaran ciertas decisiones de interés para ella en el campo de la política agrícola. Más aún, en realidad los acuerdos a que se llega en las continuas negociaciones que sobre muy diversos aspectos del funcionamiento de la Comunidad realizan sus países miembros son el resultado de concesiones y transacciones que configuran una situación de equilibrio general (o por lo menos considerada como tal por las partes interesadas) entre lo que cada país otorga y recibe. Si

1/ Las fuentes principales de informaciones sobre este punto han sido Rapports des groupes d'experts sur la politique régionale dans la Communauté Economique Européenne (Comisión de la CEE, Bruselas, julio de 1964) y la obra de Sergio Barzanti sobre The Underdeveloped Areas within the Common Market (Princeton University Press, 1965). Los grupos a que se refiere la publicación de la CEE fueron tres, integrados por la Comisión en 1962 para sentar las bases de una política regional en la CEE partiendo de las experiencias logradas hasta entonces en cada uno de los países miembros y en los propios organismos de la CEE. El primer grupo se ocupó de los "objetivos y métodos de la política regional"; el segundo, de examinar los problemas que suscita la "adaptación de las regiones de antigua industrialización" donde por una u otra causa ha decaído la actividad económica; el tercero, de hacer una apreciación de la eficacia de los "medios empleados por los Estados miembros para llevar adelante la política regional". En el Octavo Informe General de las Actividades de la Comunidad, de la Comisión de la CEE, figura un resumen de dichos informes.

llegara a producirse en la CEE una situación en la que pareciera que un país está obteniendo una proporción excesiva de ventajas y beneficios, los demás países exigirían medidas para corregir tal desequilibrio. En otras palabras, si bien el principio de reciprocidad no está reconocido formalmente en el Tratado de Roma como lo está en el de Montevideo y dentro del mercado común centroamericano, de hecho es un elemento de tanta importancia en el desarrollo de la Comunidad como en el de los procesos de integración latinoamericanos.

Sin embargo, el problema del principio de reciprocidad tiene dentro de la CEE un alcance o implicaciones bastante distintas que dentro de la integración económica latinoamericana. En efecto, si en ambos casos se trata fundamentalmente de lograr una distribución equitativa de los beneficios y los sacrificios de la integración entre los países participantes, las dificultades para asegurar una reciprocidad adecuada dentro de la Comunidad, no se derivan principalmente, como ocurre dentro de América Latina, de disparidades marcadas en el grado de desarrollo económico de los distintos países. En otras palabras, no existe propiamente dentro de la Comunidad el problema que plantea en la integración económica de América Latina la existencia de países de menor desarrollo relativo. En la Comunidad, en cambio, se presenta el problema de la existencia de regiones atrasadas o de menor desarrollo dentro de cada país,^{2/} como se presenta en el caso de los países latinoamericanos. En consecuencia, la política de desarrollo regional dentro de aquélla tiene

2/ El nivel de desarrollo de las regiones de la CEE es muy desigual, como lo revela el hecho de que la diferencia entre las más pobres y las más activas, desde el punto de vista del producto regional bruto por habitante, sea del orden de 1 a 3. En todos los países de la Comunidad hay regiones atrasadas. En algunos casos se trata de regiones de antigua industrialización que han venido a menos por diversas causas; en otros, de territorios relativamente pequeños, situados en la proximidad de grandes centros industriales, que han quedado rezagados; en otros, en fin, de grandes áreas geográficas de actividad agrícola predominante que han permanecido tradicionalmente al margen del progreso, como el Suroeste de Francia y principalmente el Mezzogiorno italiano. Estas últimas son las regiones cuyo desarrollo económico tiene características y problemas más similares a los países latinoamericanos de menor desarrollo relativo en el contexto de la integración.

por finalidad promover no el desarrollo de países de menor desarrollo relativo, sino el de esas regiones económicas atrasadas.

De ahí que la relación entre el principio de reciprocidad (en el sentido que se da a dicho principio en este documento) y la política de desarrollo regional dentro de la Comunidad no sea tan inmediata y directa como lo es en el mercado común latinoamericano, y más específicamente dentro de la ALALC. Sin embargo, esa relación es importante en el caso de la ayuda comunitaria a la expansión económica del Sur de Italia (especialmente mediante la utilización de recursos del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Social Europeo) a que se comprometieron los países de la CEE en un protocolo adicional al Tratado de Roma. Esa ayuda es sin duda uno de los beneficios importantes que Italia ha obtenido de la integración europea.^{3/} También ha habido ayuda comunitaria, en especial a través del Banco Europeo de Inversiones y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), para el desarrollo de otras regiones atrasadas en diversos países de la Comunidad, pero en general la asistencia financiera otorgada a dichas regiones ha provenido principalmente del gobierno central y de las autoridades locales del país respectivo.

En el preámbulo al Tratado de Roma, los Estados miembros de la CEE expresaron su anhelo "de fortalecer la unidad de sus economías y de asegurar su desarrollo armonioso mediante la reducción de las diferencias existentes entre las distintas regiones y la atenuación del atraso de las menos favorecidas", y desde la gestación de los Tratados que dieron vida

3/ El Fondo Social Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, establecidos ambos por el Tratado de Roma, fueron creados principalmente a instancias de Italia, cuyo gobierno insistió en la necesidad de la asistencia financiera de la Comunidad para cooperar en la solución de los desequilibrios regionales. La mayor parte de la ayuda comunitaria al desarrollo regional ha sido dada al Sur de Italia (el "Mezzogiorno"), la más importante de las regiones económicamente atrasadas dentro de la CEE, pero tal ayuda y en general la política de desarrollo regional de la CEE se aplica también, en mayor o menor grado y a veces con modalidades distintas (v.g., con mayor o total dependencia de la ayuda financiera nacional), a otras regiones atrasadas en casi todos los países de la Comunidad.

a las comunidades europeas se reconoció la necesidad de adoptar una política que, sin limitar el crecimiento de las regiones más industrializadas, otorgue "a las regiones que corren el peligro de caer por debajo de un nivel mínimo aceptable desde el punto de vista político y social, una ayuda que les permita despegar y desarrollarse".^{4/} Las ayudas de este tipo están admitidas en el artículo 92 del Tratado de Roma entre las excepciones a la regla que prohíbe cualquier asistencia dada por un país miembro o a través del uso de fondos estatales que distorsione o amenace distorsionar las condiciones de la competencia favoreciendo ciertas empresas o producciones, en la medida en que ello afecte adversamente el comercio entre los países de la Comunidad. Tales excepciones se refieren a "ayudas destinadas a promover el desarrollo económico de regiones donde el nivel de vida es anormalmente bajo o donde existe seria desocupación; ayudas destinadas a promover la ejecución de proyectos importantes de interés europeo o a remediar una seria perturbación en la economía de un país miembro; ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de ciertas actividades o de ciertas regiones económicas, siempre que tales ayudas no modifiquen las condiciones del comercio en grado tal que sea incompatible con el interés común, etc."^{5/}

En los informes de los grupos de expertos sobre política regional en la CEE publicados por ésta se señalan las siguientes razones que justifican esa excepción: a) el objetivo del Tratado es promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la

^{4/} Salvo indicación en contrario, las citas que se hacen en esta parte han sido tomadas del informe publicado por la Comisión de la CEE con los Rapports des groupes d'experts sur la politique régionale, antes mencionado.

^{5/} Debe señalarse también que el artículo 93 del Tratado de Roma, por su parte, encomienda a la Comisión el examen constante de todos los regímenes de ayuda a las industrias existentes en los países miembros, y la facultad para dictaminar sobre la compatibilidad de esas ayudas con las disposiciones del artículo 92 así como para decidir la abolición o la modificación de las mismas dentro de cierto plazo fijado por la Comisión.

Comunidad, una expansión continua y equilibrada y una mejora acelerada del nivel de vida (art. 2°); b) los desequilibrios excesivos acarrearán graves desperdicios de recursos humanos y naturales que tienden a acentuar el subdesarrollo de las regiones atrasadas y a aumentar la brecha que las separa de las más avanzadas; c) la debilidad del poder de compra de las regiones atrasadas limita las posibilidades de expansión de las actividades económicas de las demás, lo cual va en contra de los objetivos básicos del Tratado; d) las regiones más activas se ven obligadas a asumir una proporción excesiva de las cargas fiscales y sociales que las regiones atrasadas no pueden satisfacer por insuficiencia de sus propios recursos; e) la libre circulación de la mano de obra y de capitales, bienes y servicios a que tiende la Comunidad tendría consecuencias desastrosas sobre las producciones ineficientes de las regiones atrasadas y acarrearía una concentración cada vez mayor de las actividades económicas en las regiones más avanzadas; f) todo lo anterior crearía graves tensiones sociales y políticas, en detrimento de la estabilidad de los países miembros y de la Comunidad en su conjunto. Por otra parte, la rehabilitación de las áreas atrasadas permitirá que los factores de producción sean mejor aprovechados y que la creciente demanda de bienes y servicios de toda la Comunidad sea satisfecha más adecuada y oportunamente.

En suma, "el objetivo de la política es dar a los hombres de todas las regiones de la Comunidad la posibilidad de contribuir más eficazmente y de participar en la medida de lo posible en la prosperidad del conjunto, en el ámbito nacional primero y luego en el comunitario".

La ayuda a las regiones atrasadas la otorgan principalmente los Estados miembros con autorización de la Comisión, a la cual compete, conforme al artículo 92, decidir sobre su compatibilidad con las reglas del mercado común. También prestan ayuda ciertas instituciones comunitarias, a saber: a) la Alta Autoridad de la CECA facultada por el Tratado de París para suministrar subsidios a los trabajadores que pierdan sus empleos a causa de la reestructuración de las industrias del carbón y del acero, y para auxiliar financieramente a las empresas afectadas por esa reestructuración. Así ha ocurrido principalmente en ciertas regiones donde dichas industrias eran relativamente ineficientes, por lo que la política de la CECA en este

campo ha tenido y tiene repercusiones regionales que han llevado a la Alta Autoridad a establecer vínculos estrechos con la Comisión de la CEE, con el Banco Europeo de Inversiones y, por supuesto, con los gobiernos, con motivo de su actuación en el desarrollo de aquellas regiones; b) el Fondo Social Europeo, establecido por el Tratado de Roma para facilitar la movilidad ocupacional y geográfica de la mano de obra y su ajuste a las nuevas condiciones de competencia creadas a las industrias por el mercado común, mediante contribuciones de hasta un 50 por ciento de los gastos en que debe incurrir un país miembro para reentrenar y/o transferir a otras actividades o regiones la mano de obra desplazada o para compensar obreros que queden total o parcialmente desocupados como consecuencia del funcionamiento del mercado común; c) el Fondo Agrícola Europeo, cuya función es prestar asistencia a la reorganización que requiera la producción agropecuaria, con normas específicas en beneficio de las regiones subdesarrolladas; d) una rama especial del Fondo Agrícola, denominada Fondo Europeo de Mejoramiento de la Estructura Agrícola, de carácter regional y destinado a complementar, en este campo, la labor del Banco Europeo de Inversiones, y, sobre todo, e) el mismo Banco Europeo de Inversiones, también establecido por el Tratado de Roma con objeto de facilitar el financiamiento de proyectos para la modernización o reconversión de empresas o para la instalación de otras nuevas, y para ayudar financieramente al desarrollo de las áreas económicas subdesarrolladas, así como en proyectos de interés común para algunos de los estados miembros (esto es, proyectos multinacionales), dentro del objetivo general "de contribuir, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos, al desarrollo equilibrado y sin perturbaciones del Mercado Común en el interés de la Comunidad", mediante el otorgamiento de préstamos y garantías sin

/fines de

finés de lucro. La mayor parte de la ayuda financiera de este Banco ha sido destinada precisamente al desarrollo de las regiones económicamente atrasadas.^{6/}

Todas las instituciones mencionadas actúan en estrecho contacto con los gobiernos y cuando es necesario complementan la ayuda financiera que éstos otorgan para promover el desarrollo de áreas atrasadas o para facilitar el ajuste de las empresas a la nueva situación competitiva, compensar a los obreros desocupados y contribuir a su reentrenamiento y movilidad geográfica, promover la reorganización y expansión de la actividad agropecuaria en ciertas zonas, etc. El gobierno de cada país es quien debe tomar la iniciativa en la adopción de medidas de ayuda financiera y de otra índole para promover el desarrollo de áreas que considere económicamente atrasadas en su país y necesitadas de ayuda; pero el otorgamiento de ésta requiere la autorización previa de la Comisión de la Comunidad, la que debe decidir sobre la compatibilidad de las mismas con el mercado común. En otras palabras, es de competencia de la Comisión decidir si la región beneficiaria, así como la naturaleza y el alcance de la ayuda que se demanda encuadran dentro de las excepciones establecidas en el artículo 92 del Tratado.

La corrección de las condiciones desfavorables en que se encuentran las áreas económicas atrasadas requiere la intervención del estado para suplir la insuficiencia local de recursos técnicos y financieros y para

^{6/} Hasta el 31 de diciembre de 1965, el Banco Europeo de Inversiones había otorgado ayuda financiera para 87 proyectos por un valor total de 469 millones de dólares en las regiones subdesarrolladas - principalmente en Italia y, en grado apreciablemente menor, en Francia -, lo cual representa el 91 por ciento en número y el 90 por ciento en valor de todos los proyectos a cuyo financiamiento dentro de la Comunidad había contribuido el Banco hasta esa fecha. El principal beneficiario de aquellos préstamos ha sido el Sur de Italia, con 74 proyectos por un total de 390 millones de dólares. Además, el Banco acordó, en junio de 1966, 11 nuevos préstamos a la "Cassa del Mezzogiorno" por un total de 84.4 millones de dólares. El total de las inversiones efectuadas con ayuda de préstamos del Banco desde su creación hasta fines de 1965 llega alrededor de 2 800 millones de dólares. Más adelante se hace referencia a las normas y modalidades de operación del Banco.

atraer inversiones a dichas áreas mediante estímulos especiales, aunque, como se señala en los informes de los grupos de expertos sobre la política regional de la CEE, "el éxito final depende esencialmente del esfuerzo propio de las poblaciones locales para utilizar y valorar esa contribución".

La intervención del estado en beneficio de las regiones atrasadas asume diversas formas en los países de la CEE, pero se concentra en dos aspectos: a) creación de las infraestructuras indispensables para el desarrollo de las actividades productivas, y b) otorgamiento de ayuda financiera y de incentivos fiscales para inducir a que en dichas regiones se localicen ciertas industrias o para estimular una cierta especialización en las mismas. En otras palabras, una acción directa, de inversiones estatales - o a veces del gobierno local -, que se refiere principalmente a la infraestructura, y una acción indirecta, a través de facilidades crediticias e impositivas especiales, para compensar las desventajas que la localización de las industrias en las regiones atrasadas significa para éstas bajo la forma de menores economías externas y de otra índole. También ha habido casos, sobre todo en el Sur de Italia, de inversión directa del estado en una industria solo o en asociación con capitales privados, particularmente tratándose de industrias básicas de gran importancia y que requieren fuerte inversión.

Hay, además, un rasgo común a las políticas de desarrollo regional de todos los países de la CEE, que goza también del favor de la Comisión. Consiste en concentrar los esfuerzos y ayudas en la creación de centros industriales escogidos en función de su ubicación geográfica, de su situación con respecto a las vías de comunicación, de las disponibilidades de mano de obra y de infraestructura y, sobre todo, de su capacidad para producir un efecto de difusión acelerada del desarrollo en la región, lo que depende principalmente del tipo de industrias seleccionadas para promover su localización en dichos centros.

En su Noveno informe general de las actividades de la Comunidad (Bruselas, junio de 1966), la Comisión de la CEE menciona un "Primer memorándum sobre la política regional de la CEE" que sometiera en mayo de 1965 al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, y en el que se presentó, "por primera vez, una concepción general de la

/política regional".

política regional". En él "la Comisión sugiere la preparación de programas regionales, basados en estudios detallados de tendencias económicas y demográficas; esos programas tendrían que proyectarse para coordinar los esfuerzos públicos y privados, concentrándose en unas pocas áreas bien escogidas. También deberían elaborarse programas de inversiones públicas que cubran varios años, haciendo un uso más racional de los recursos disponibles para desarrollo, que son necesariamente limitados". El informe agrega que "estos 'programas de orientación' deberían ser preferentemente sobre las mismas líneas para el mayor número posible de regiones. Donde surgen problemas más difíciles, tendrían que ser programas de acción... En las grandes áreas periféricas de la Comunidad, el primer paso debería ser promover el crecimiento de 'polos de desarrollo industrial', en los que las actividades industriales y los servicios complementarios se agrupen entre sí para formar un todo coherente, capaz, después de la ayuda inicial, de un desarrollo autosostenido. Estos programas servirán de guía a las instituciones europeas tanto para evaluar los efectos regionales de las políticas de la Comunidad como para sus operaciones financieras (Banco Europeo de Inversiones, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas, Fondo Social, etc.)."

La Comisión "se propone hacer llegar a los países miembros recomendaciones aplicando los principios contenidos en su comunicado o memorándum de mayo de 1965, poner en aplicación un programa de acción con miras a la ejecución de programas regionales haciendo uso concertado de los recursos financieros de que disponen las instituciones europeas, y promover la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la política regional". Por lo que hace a la inclusión de la política regional en el primer programa de política económica a mediano plazo elaborado por la Comisión de la CEE para el período 1965-70, que no estuvo listo sino a principios de 1966, la Comisión señala que se basó principalmente en el memorándum arriba referido, y que "deberían fijarse prioridades para las diversas medidas contempladas, y establecerse un calendario teniendo debidamente en cuenta las posibilidades financieras. Se espera que estos programas estimularán a las instituciones u organismos regionales, nacionales y comunitarios a coordinar los recursos financieros que dedican a este propósito de manera tal que

/puedan concentrarse

puedan concentrarse en los objetivos más importantes del desarrollo regional".^{7/} Al tratar de la aplicación coordinada de los instrumentos de política regional de que disponen las instituciones europeas, el informe de la Comisión se refiere concretamente al estudio de la promoción de un polo de crecimiento industrial en el Sur de Italia, a la cooperación en las áreas fronterizas de Francia, Bélgica y Luxemburgo, y al estudio del área Eifel-Hunsrück, situada entre las regiones industriales de Bélgica, Francia, Luxemburgo y la República Federal de Alemania, la que se ha visto perjudicada por su proximidad a varias fronteras.

Los informes de los tres grupos de expertos de la Comisión sobre la política regional, así como la labor posterior de dicha Comisión y la acción futura que la misma se propone llevar a cabo en el campo de la política regional de desarrollo de la CEE tienen por objeto modificar sustancialmente la forma en que se ha venido llevando a cabo tal política. Como ya se ha visto, tal política está confiada a la iniciativa de cada gobierno, sin que exista una coordinación al nivel comunitario entre las políticas nacionales. Lo que se busca ahora, principalmente por la Comisión, es formular un concepto general de la política regional que sea adoptado por los gobiernos a fin de que sirva de guía a las autoridades regionales, nacionales y comunitarias en sus actividades en este campo, dando así cumplimiento a una resolución de enero de 1964 del Parlamento Europeo en la que se señaló "que una política regional efectiva en la CEE puede ser implementada sólo sobre la base de un enfoque general de la política regional establecido por las Comunidades y por las autoridades nacionales y regionales". La Comisión, sin esperar a que ese concepto general de una política regional de desarrollo sea elaborado y adoptado por los gobiernos, ha estado orientando su actividad en ese sentido, utilizando de manera creciente los instrumentos de que dispone y realizando estudios sobre medidas específicas y modalidades de acción que convendría aplicar para el desarrollo de diversas áreas económicamente atrasadas o de ciertas industrias dentro de ellas.^{8/}

7/ Comisión de la CEE, Ninth General Report of the Activities of the Community (Bruselas, junio de 1966), pp. 162-164.

8/ En los últimos informes anuales generales de la Comisión sobre las actividades de la Comunidad hay resúmenes muy breves de esos varios estudios, citándose las medidas propuestas por la Comunidad en cada caso.

La ayuda que otorgan los gobiernos de la CEE para el desarrollo de las regiones atrasadas dentro de cada país consiste en la realización de obras de infraestructura como contribución fundamental para la formación de un clima propicio al desarrollo y en el otorgamiento de incentivos fiscales y de asistencia financiera a fin de estimular las inversiones privadas en industrias cuya localización en la región se considera deseable. En algunos casos se adopta también el camino de las inversiones gubernamentales directas en esas industrias, a través de organismos como el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) que es muy activo en el Sur de Italia.^{9/}

Los incentivos fiscales equivalen en la práctica a verdaderas subvenciones en forma de exenciones tributarias y han jugado un papel relativamente secundario. Mucho más importantes son las ventajas financieras, que están concebidas como ayudas para el "despegue" y que constituyen un complemento indispensable en la creación de la infraestructura necesaria en los centros escogidos como "polos de desarrollo". En efecto, las obras de infraestructura de ordinario no bastan para atraer las inversiones a tales lugares y las ventajas financieras es difícil que puedan compensar por sí solas las insuficiencias de infraestructura. La combinación de ayudas financieras - primas de localización, por ejemplo - con la creación de una infraestructura adecuada ha probado ser, en la mayor parte de los programas o políticas de desarrollo regional en los países de la CEE, muy eficaz para inducir la localización de las industrias en un determinado lugar, y la instalación de éstas, a su vez, permite la utilización racional de la infraestructura. Por otra parte, la concentración de varias empresas en una misma localidad genera economías externas que atraen inversiones en nuevas industrias.

La experiencia europea ha mostrado que la creación de infraestructuras adecuadas y el otorgamiento de ayudas financieras e incentivos fiscales

^{9/} Entre otras empresas, el IRI estableció recientemente una acería en Tarento - la más moderna y de más bajo costo de producción de Europa - con capacidad de 2,2 millones de toneladas anuales, dando ocupación a más de 4 500 obreros, a base de mineral de hierro y de carbón totalmente importados.

no pueden asegurar, por sí solos, el desarrollo de las regiones económicamente atrasadas. Para obtener un desarrollo acelerado y sostenido de éstas es necesario que las iniciativas públicas y privadas cubran una amplia gama de acciones coherentes en diversos campos. Esas acciones deben estar ligadas entre sí en tal forma que el progreso alcanzado en un sector o en una localidad no permanezca aislado, sino que se apoye en progresos alcanzados en otros sectores o localidades y prepare un nuevo paso adelante.

También ha mostrado la experiencia que, aún en los casos en que se han realizado las obras de infraestructura y otorgado ayudas financieras, puede ser indispensable la acción directa o la iniciativa de los poderes públicos para suscitar ciertas inversiones. Así, por ejemplo, puede ser necesario el establecimiento de una industria dada por inversión pública directa, sobre todo cuando se trata de industrias de carácter básico. En suma, las intervenciones complementarias del gobierno - inversiones impuestas en Italia al sector estatal o paraestatal, programas concertados en Francia entre el estado y las empresas - a veces son indispensables para que la política de otorgamiento de ventajas financieras y la creación de las infraestructuras tengan pleno efecto y permitan, en ciertas regiones, la implantación de complejos industriales suficientemente importantes para ejercer los efectos dinámicos deseados.

Para que la asistencia financiera sea efectiva en la promoción del desarrollo de regiones atrasadas, su magnitud y naturaleza o modalidades deben ajustarse a la magnitud y características específicas de los problemas causales de ese atraso. Así, la ayuda debe ser tanto mayor cuanto menor sea el potencial económico relativo de la región. Dentro de los países de la CEE, la asistencia financiera suele revestir alguna o algunas de las formas siguientes:

a) Subvenciones de capital, esto es, aportes directos o contribuciones a fondo perdido del gobierno hasta un cierto porcentaje de las inversiones por realizar. De ordinario la subvención sólo se refiere a una parte del costo de las inversiones fijas (por ejemplo, edificios y diferentes construcciones) o se contempla un porcentaje mayor de subvención para estos gastos que para las inversiones en maquinaria y equipo. Así, en Bélgica una ley de 1959 estableció subvenciones hasta del 20 por ciento del costo de las inversiones

/en edificios

en edificios y hasta del 7.5 por ciento del costo de equipo y maquinaria para el establecimiento, ampliación, conversión o modernización de empresas, porcentajes que pueden llegar hasta el 30 y el 10 por ciento, respectivamente en caso de una coyuntura desfavorable. En Italia, la Cassa del Mezzogiorno puede otorgar subvenciones de capital a empresas pequeñas y medianas que se establezcan en el Sur hasta por el 25 por ciento de las inversiones en edificios y en adaptaciones necesarias para la instalación o ampliación de establecimientos industriales, y hasta por el 10 por ciento para maquinaria y equipo que esté exento de derechos de aduana, contribución que puede elevarse hasta el 20 por ciento si esos equipos se adquieren en el mismo Mezzogiorno; también es posible otorgar este tipo de subvenciones a grandes empresas en las "áreas de desarrollo industrial" y en los "núcleos de industrialización" (constituyendo así "primas de localización"), aunque limitadas al primer tramo de inversiones, que no puede pasar de 6 000 millones de liras. Estas subvenciones, por lo tanto, tienen carácter selectivo, tanto desde el punto de vista de la localización como de los sectores industriales y de la dimensión de las plantas, pues tienden a estimular principalmente a las empresas en que es relativamente mayor el empleo de mano de obra y la subvención es mayor para los sectores industriales nuevos y dinámicos que para los demás. En Francia, las subvenciones de capital desempeñan un papel importante en la política regional, habiéndose otorgado desde 1956 hasta 1962 inclusive un total de 265 millones de francos. Para determinar la cuantía de la inversión (denominada "prima especial de equipamiento") se recurre a varios criterios que se aplican conjuntamente: no puede exceder de cierta suma por empleo creado ni de cierto porcentaje de las inversiones, etc.

b) La reducción de intereses o los préstamos estatales a baja tasa de interés son otra forma de subvención que tiende a reducir el costo de los préstamos a límites moderados en relación con la tasa corriente en el mercado de capitales, ya sea mediante bonificación de intereses o mediante préstamos a interés reducido, acordados por el estado directamente o por algún organismo especializado. Este sistema ha ejercido notoria influencia en el volumen del crédito otorgado para inversiones industriales, especialmente en cuanto a las facilidades que ha proporcionado en Italia a los

institutos regionales de desarrollo para el Mezzogiorno continental, para Sicilia y para Cerdeña en el financiamiento de inversiones industriales a interés reducido, y ha constituido un factor decisivo en el financiamiento de empresas medianas y pequeñas. En Bélgica, una ley reciente permite obtener préstamos estatales a cinco años plazo al 5 por ciento de interés hasta por el 50 por ciento de la inversión fija para programas de industrialización en zonas definidas como regiones de desarrollo. Este sistema va acompañado en ciertos casos de exenciones tributarias cuantiosas y de garantías del estado para facilitar la obtención de créditos en el mercado financiero. En la República Federal de Alemania el principal instrumento de la política regional son los préstamos al 3.5 por ciento de interés y con plazos de hasta 15 años que otorga el gobierno federal para el establecimiento de empresas en las zonas de desarrollo y en los llamados "puntos centrales" (polos de desarrollo).

c) Garantías del estado otorgadas a préstamos que obtienen las empresas en fuentes privadas de crédito o en organismos regionales o nacionales de financiamiento. Este procedimiento se utiliza en forma intensa sólo en Bélgica, donde se le atribuye gran importancia. En los demás países se acude a él esporádicamente y en casos excepcionales.

d) Participación del estado en el capital de ciertas empresas. Esta forma de asistencia, mediante la inversión estatal directa en la empresa, es de uso corriente en Francia, y en Italia para el Mezzogiorno. Su principal objetivo es suplir las dificultades de las empresas medianas y pequeñas para obtener créditos industriales a largo plazo en instituciones financieras. Esta participación estatal suele ser minoritaria, pero en algunos excede del 50 por ciento del capital de la empresa cuando es necesario proporcionar a ésta asistencia en la administración y dirección técnica.

El otorgamiento de la asistencia financiera en las diversas formas o modalidades señaladas, al igual que el de los incentivos fiscales, se basan de ordinario, en todos los países, en ciertos criterios generales de aplicación. En primer lugar, no se conceden sino a empresas técnica y económicamente viables y competitivas, es decir, "cuyo costo de producción no sea, a largo plazo, sensiblemente mayor que el de otras empresas semejantes".

/En segundo

En segundo lugar, deben tener un carácter temporal, ya que su función es ayudar al impulso económico inicial de la región, la que luego debe quedar en condiciones de entrar en un proceso de desarrollo autosostenido. En tercer lugar, "una vez superada la etapa inicial, no deben influir a la larga sobre el costo de producción ni sobre las condiciones de la competencia".^{10/}

A la asistencia financiera otorgada por el gobierno italiano para desarrollar el Sur del país y en menor grado a la acordada por Francia para el desarrollo de sus áreas retrasadas (en especial el nordeste) ha contribuido de manera sustancial el Banco Europeo de Inversiones concediendo o garantizando préstamos a sectores de actividad muy variados: agricultura, producción y distribución de electricidad, ferrocarriles y, sobre todo, diferentes ramas industriales tanto básicas como de transformación. Las normas generales en que se basa la ayuda del Banco están indicadas en el Protocolo de Estatuto del mismo. Conforme a ellas, el Banco otorga préstamos a los gobiernos de los países miembros de la CEE o a empresas públicas y privadas para proyectos de inversión que deban ser ejecutados en los territorios europeos de esos países, en la medida en que no haya disponibilidad, en condiciones razonables, de recursos provenientes de otras fuentes. Cuando no se trate de préstamos efectuados a gobiernos miembros sino a empresas u organismos distintos de éstos, el Banco requiere una garantía del gobierno en cuyo territorio se ejecutará el proyecto o alguna otra que se considere adecuada. El Banco puede también garantizar préstamos, obtenidos por

^{10/} Los informes de los grupos de expertos de la Comisión sobre política regional de desarrollo en la CEE destacan la importancia que la asistencia financiera y los incentivos fiscales han tenido en el desarrollo de las regiones menos favorecidas de la Comunidad, citando al respecto las muy numerosas obras de infraestructura realizadas en el Sur de Italia por la Cassa del Mezzogiorno en los primeros trece años de su funcionamiento, durante cuyo lapso otorgó además 3 520 préstamos industriales por 665 000 millones de liras (algo más de 1 000 millones de dólares) para una inversión total de alrededor de 2 400 millones de dólares que han dado empleo estable a 181 000 obreros. Entre 1951 y 1961, el producto bruto del Mezzogiorno aumentó a una tasa anual promedio de 5.6 por ciento en tanto que para el Norte de Italia la misma tasa de crecimiento fue de 4.4 por ciento.

empresas públicas o privadas o por otros organismos, para la realización de las operaciones contempladas en el artículo 130 del Tratado de Roma (proyectos para el desarrollo de áreas subdesarrolladas, etc.).

En sus operaciones, el Banco debe atenerse, entre otros, a los siguientes principios: a) asegurar que los fondos sean empleados de la manera más racional en interés de la Comunidad; b) conceder o garantizar préstamos sólo cuando la ejecución del proyecto contribuya al aumento de la productividad económica en general y promueva el desarrollo del mercado común; c) no adquirir intereses en las empresas o asumir cualquier responsabilidad en la administración de las mismas a menos que sea necesario para asegurar la recuperación del préstamo. El Banco juzga cada proyecto en función del aporte que representa para el desarrollo regional y elige los que merezcan su apoyo financiero, no sin solicitar previamente la opinión de la Comisión de la CEE para asegurar que sus intervenciones estén de acuerdo con la política regional de ella.

Por regla general, el Banco se ha pronunciado a favor de proyectos importantes en el campo de la producción de energía y de las industrias básicas presentados por empresas públicas y privadas de grandes dimensiones, ya que es un hecho de experiencia corriente que la tarea de romper una situación de estancamiento no puede ser asumida con todos sus riesgos sino por una empresa o por un grupo de empresas de amplitud considerable. Tal empresa o grupo de empresas son a menudo el núcleo alrededor del cual se estructura el polo de desarrollo, si bien el acento se desplaza después rápidamente hacia las iniciativas de empresas de dimensiones medianas. Por otra parte, el Banco no ha sido creado para apoyar inversiones pequeñas, generalmente de interés local, que pueden ser financiadas por la organización bancaria existente, tanto al nivel nacional como al regional.

El criterio principal del Banco para establecer un orden de prioridades entre los diversos proyectos sometidos a su consideración es la contribución directa o indirecta que cada uno aporte al crecimiento económico de la región o, en otros términos, a la creación de valor agregado. Esto explica la preferencia que se concede entre otras, a las empresas respecto de las cuales cabe esperar que la inversión original suscite en cascada otras ampliaciones en las actividades técnica, económica y comercialmente conexas. En segundo

/lugar, el

lugar, el Banco ha tenido en cuenta ciertas industrias de transformación cuyo desarrollo, provocado por otras actividades anteriores, tiene efectos hacia adelante y que, por consiguiente, ejercen una acción expansiva. Tampoco ha descuidado, por último, la producción de bienes de consumo directo cuando las circunstancias así lo aconsejan. La creación de empleos figura entre los principales elementos de juicio pero no de manera exclusiva, pues el Banco no ha vacilado en aceptar proyectos de alta intensidad de capital cuando estuvo convencido de que se puede esperar de ellos un fuerte impulso para el desarrollo regional.

Según sus estatutos, el Banco no puede financiar sino proyectos que tengan una rentabilidad financiera directa o que estén garantizados por el estado; las obras de infraestructura, por consiguiente, escapan a sus posibilidades. Por lo demás, no interviene sino para suplir insuficiencias de capital, debiendo exigir por ello condiciones semejantes a las que predominan en el mercado financiero, del cual obtiene parte de sus recursos.^{11/}

Cabe, finalmente, ampliar la referencia que se hizo anteriormente a la estrategia de los "polos industriales de desarrollo", cuya creación constituye el punto focal de la política regional de los Estados miembros de la CEE y del propio Banco Europeo de Inversiones, principalmente en el caso de regiones donde predomina la actividad agrícola y hay gran densidad de población, como el Mezzogiorno italiano. El grupo de expertos encargado de estudiar los objetivos y métodos de la política regional se pronuncia firmemente a favor de esta estrategia en los términos siguientes: "En estas regiones el primer objetivo de la política regional debe ser la constitución, lo más rápidamente posible, de un polo industrial de desarrollo a cuya creación debe darse absoluta prioridad y en cuyo establecimiento deben concentrarse los recursos disponibles". En términos parecidos se expresa el profesor Campolongo, representante del Banco en el mismo grupo. El plan de operaciones extraordinarias de la Cassa del Mezzogiorno, tal como lo

^{11/} Estos comentarios sobre la forma en que actúa el Banco no son más que un resumen del anexo sobre el particular que figura en la publicación de la Comisión de la CEE conteniendo los informes de los tres grupos de expertos sobre la política regional de la Comunidad.

presenta su presidente, el profesor Pescatore, se funda en la misma concepción. Incluso en la República Federal de Alemania - donde no existe un plan nacional de desarrollo -, el sistema de créditos a interés reducido, que constituye el instrumento más importante de ayuda, se otorga fundamentalmente para la creación de empresas nuevas y para la modernización de las existentes en las "zonas de desarrollo" y en los llamados "puntos centrales", que son verdaderos polos de desarrollo económico. Cubierta la primera etapa, hay que favorecer la creación de centros secundarios. En esta etapa se toman precauciones contra una excesiva dispersión, que puede ser inducida por la competencia de las comunas en el ofrecimiento de ventajas, lo cual podría conducir a distorsiones de la competencia por costos de inversión más bajos o a falsear la estructura de la producción a causa de una localización errónea.

La localización de los "polos de desarrollo" no puede hacerse arbitrariamente. Es necesario que el lugar escogido reúna ciertos requisitos mínimos en cuanto a densidad de población, existencia de infraestructuras y ubicación con respecto a las vías de comunicación principales. Por otra parte, las actividades cuya implantación habrá de inducirse en ellos deben tener carácter dinámico, en el sentido de que sean capaces de producir un efecto de difusión del desarrollo y del intercambio con otras regiones. Las actividades de otro tipo - industrias que trabajan para el mercado regional y ciertos servicios locales - se desarrollan bajo la influencia de las fuerzas de mercado y de ordinario no necesitan incentivos especiales para prosperar. De ahí que se deba proceder a un estudio preliminar de los recursos, posibilidades y vocaciones industriales de la región considerada, de su situación actual y de su evolución previsible a corto y a largo plazo. Este estudio permitirá la definición de los diversos sectores de actividad con más posibilidades de éxito en la región.

Los informes de la Comisión de la CEE destacan además las siguientes razones que justifican la estrategia de los polos industriales de desarrollo:

a) la creación de zonas relativamente importantes y cuyo número no sea excesivo permite un aprovechamiento más racional de los recursos y, por lo tanto, una reducción del costo de las obras, tanto para las autoridades públicas como para los empresarios;

/b) el

- b) el establecimiento de varias empresas en un centro conlleva una mejor utilización de la infraestructura local y regional;
- c) se facilita el desarrollo de los servicios públicos, lo cual permite a las empresas beneficiarse de múltiples economías externas, y
- d) la presencia de varias empresas crea mejores condiciones desde el punto de vista social, pues mejora la aptitud de la mano de obra y evita que la población activa dependa demasiado de una sola empresa.

La estrategia de los polos industriales de desarrollo es común a la política regional de todos los países de la CEE, no sólo como solución a los problemas de las grandes regiones atrasadas sino para acudir en ayuda de otros territorios donde los problemas son menos agudos, por estar situados más o menos cerca de grandes centros industriales, y para contribuir, mediante el establecimiento de centros secundarios, a la descentralización de la industria en las regiones demasiado congestionadas. Uno de los instrumentos de esta estrategia es la formación de zonas industriales en las localidades escogidas. Esas zonas consisten en terrenos convenientemente ubicados que son provistos de todos los servicios necesarios y ofrecidos en venta a los empresarios en condiciones favorables. En algunos casos, especialmente en Francia, se ha llegado hasta ofrecer los edificios para la instalación de fábricas.