

LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL EN LA UNION POLITICA,
ECONOMICA Y MONETARIA: EL PUNTO DE VISTA ESPAÑOL

1. La cohesión en perspectiva histórica.

El logro de la cohesión económica y social en el seno de la Comunidad ha sido un objetivo permanente de ésta en su largo proceso histórico de configuración como una verdadera Unión Política, Económica y Monetaria.

Ese objetivo tuvo un primer reflejo en la significativa referencia del artículo 2 del Tratado de Roma al "desarrollo armonioso de las ~~actividades económicas~~" y a la "expansión continua y equilibrada", que se vería completado en el ámbito normativo con la introducción en el Tratado, en virtud del Acta Unica, de un nuevo Título V sobre cohesión económica y social.

Pero, además, el objetivo de la cohesión económica fue objeto de especial atención en los sucesivos Informes que, a lo largo de la vida de la Comunidad, han tratado de iluminar el camino hacia la Unión Económica y Monetaria:

Así, ya en 1970 el Informe Werner subrayaba la importancia del paralelismo entre los avances hacia una Unión Económica y hacia una Unión Monetaria, apuntando la necesidad de un reforzamiento de la Hacienda comunitaria.

En 1977 sería el Informe MacDougall el que realizaría un amplio y detallado análisis del papel del Presupuesto de la Comunidad en el proceso de integración europeo.

Diez años después, en 1987, el Informe Padoa-Schioppa haría un lúcido análisis de cómo basar en los principios de eficiencia, estabilidad y equidad la estrategia de evolución de la Comunidad Europea.

Finalmente, el Informe Delors vuelve a subrayar la importancia del principio de paralelismo entre la Unión Económica y Monetaria, prestando singular atención a las políticas comunitarias que pueden contribuir al desarrollo regional y a la mejora de la eficiencia de los mercados.

Como complemento de lo expuesto en el Informe Delors se ha mantenido, a título personal por el gobernador

Pöehl, que "a la vista de los desequilibrios estructurales que existen dentro de la Comunidad, cuando los tipos de cambio sean irrevocablemente fijos, será necesario poner en funcionamiento un sistema de compensación fiscal" a través de un órgano de la Comunidad en favor de los Estados miembros estructuralmente débiles. Las diferencias en el nivel de desarrollo económico de los diversos Estados miembros de la Comunidad sugieren que se necesitarían "fondos extremadamente cuantioso." para financiar la necesaria compensación fiscal. Bajo esta concepción se concluye afirmando que sólo a través de una política de cohesión muy efectiva podrían acaso reducirse estas diferencias en la medida compatible con la existencia de una Unión Monetaria.

La riqueza del análisis de la cohesión económica y social a lo largo de esos grandes hitos teóricos que se acaban de mencionar contrasta profundamente con la parquedad con la que hasta ahora se ha abordado el asunto en los trabajos preparatorios de las Conferencias Intergubernamentales sobre Unión Política, de una parte, y sobre Unión Económica y Monetaria, de otra. Resulta, así, ciertamente paradójico que cuando la Comunidad se apresta a convertir finalmente en realidad el objetivo de una Unión Económica y Monetaria que durante tanto tiempo acarició y a profundizar el contenido de la Unión Política, se apodere de ella una suerte de "amnesia política" que le haga olvidar una doctrina sobre el paralelismo entre Unión Política, Económica y Monetaria y sobre la importancia de la cohesión económica y social que tan lúcidamente ha sido expuesta en todos los Informes señalados.

2. La cohesión y el Acta Única: un enfoque limitado.

El Acta Única constituyó un encomiable esfuerzo por dar un contenido real al principio de la cohesión económica y social. No obstante, las innovaciones introducidas por ella en esta materia resultan insuficientes en la perspectiva de la Unión Política, Económica y Monetaria.

La razón es triple: en primer lugar, porque el Acta Única no entrañó una verdadera adecuación del Presupuesto de la Comunidad a los propios principios inspiradores del Acta, como fueron el eficiente funcionamiento de los mercados y el reforzamiento de la cohesión económica y social; en segundo lugar, porque una parte muy substantiva de lo contemplado en el nuevo artículo 130B no se ha cumplido; y, en tercer lugar, porque el paso de un Mercado Interior a una Unión Política, Económica y Monetaria exige, de por sí, un reforzamiento de los mecanismos de cohesión.

2.1. La cohesión y el Presupuesto de la Comunidad.

Como fruto, sin duda, de su proceso de costación histórica, el Presupuesto de la Comunidad, considerado en su conjunto, no es plenamente adecuado a las exigencias de una Unión Política, Económica y Monetaria basada en los principios de eficiencia, estabilidad y equidad. El propio Informe Padoa-Schioppa contiene un certero diagnóstico de sus insuficiencias que no es preciso describir aquí en detalle.

Bastará señalar que su exiguo tamaño en términos comparativos limita a priori su potencial eficacia para el conjunto de la Comunidad; que su estructura de ingresos resulta en buena medida regresiva, tomando escasamente en cuenta la prosperidad relativa y capacidad de pago de los distintos Estados miembros; que el grueso del gasto comunitario, lejos de favorecer un eficiente funcionamiento de los mercados, contribuir a la provisión de bienes públicos y reforzar la cohesión económica y social, constituye un mecanismo de redistribución de rentas de dudosa equidad que entorpece la eficiente asignación de recursos; que la porción del gasto comunitario de finalidad estructural, al basarse en un principio de cofinanciación por los Estados miembros que no toma en cuenta la prosperidad relativa de éstos, obliga a los Estados receptores a notables esfuerzos en materia de gasto público si no quieren renunciar al apoyo de la Comunidad; que la primacía de criterios regionales en la utilización de recursos estructurales y la ausencia de límites temporales en la obtención por los Estados miembros de este tipo de ayudas limitan el acceso cuantitativo a los fondos para los países de más reciente ingreso en la Comunidad; de la misma manera que el reparto de dichos recursos hace que, para algún país beneficiario, su cuantía no alcance el umbral crítico necesario para producir los efectos deseados; y que el tradicional énfasis de los fondos por la promoción de la infraestructura física y su olvido del capital humano en sentido amplio limitan su capacidad para abordar algunas de las causas de las diferencias de prosperidad relativa.

2.2. La identificación de cohesión y fondos estructurales.

El artículo 130B, incorporado al Tratado en virtud del Acta Única, señala con claridad que en la instrumentación de las políticas comunitarias comunes y en el mercado interior se tomará en cuenta el objetivo de la cohesión económica y social. El Acta Única

refrendaba así una conclusión expresa del Informe Padoa-Schioppa, que con posterioridad el quinto párrafo del número 29 del Informe Delors volvería a enfatizar.

Desgraciadamente, la práctica comunitaria ha tendido a alejarse de lo dispuesto en el Acta Unica, y ha habido una inclinación permanente a entender que el objetivo de la cohesión quedaba plenamente cubierto con la utilización de los fondos estructurales. Así, no sólo la tradicional política agrícola, sino políticas recientes como las de investigación y desarrollo, medio ambiente, transportes, etc. no han prestado suficiente atención al objetivo de la cohesión, por lo que, en la práctica, han beneficiado especialmente a los Estados más prósperos.

3. La cohesión en la futura Unión Económica y Monetaria.

Como se señaló anteriormente, existe un tercer motivo para prestar renovada atención al objetivo de la cohesión, que deriva de la naturaleza misma de la Unión Económica y Monetaria.

Antes de desarrollar dicho motivo, conviene disipar dos posibles equívocos: en primer lugar, no deben confundirse los argumentos en favor de "estabilizadores económicos" en la futura Unión Monetaria con el argumento en favor de la cohesión; en segundo lugar, el esfuerzo comunitario en materia de cohesión económica y social no debe verse en modo alguno como una "compensación" a los Estados menos prósperos por renunciar a su moneda y a una eventual libertad para devaluarla.

En efecto, se ha señalado a menudo que la futura configuración de la Comunidad como una Unión Monetaria privará a los Estados miembros de un tradicional mecanismo de ajuste económico, el tipo de cambio, lo que -dada la movilidad imperfecta del factor trabajo en una Comunidad caracterizada básicamente por singularidades culturales y lingüísticas nacionales- exige la potenciación de un mecanismo de estabilización entre Estados en caso de perturbaciones económicas graves y asimétricas. Este es sin duda un poderoso argumento en favor de la creación en la Comunidad de "mecanismos de estabilización", que no debe, sin embargo, confundirse con los argumentos en favor de los mecanismos de cohesión a los que se refiere la presente nota. Mientras que los primeros deben jugar en favor de cualquier Estado miembro afectado por una perturbación de las descritas, los segundos deben orientarse exclusivamente en favor de los Estados menos prósperos.

Por otro lado, España reconoce que la Unión Monetaria es el

complemento natural del Mercado Interior, que facilitará el aprovechamiento de todas las potencialidades de éste. La Unión Monetaria podrá, así, intensificar el dinamismo que para la Comunidad ha supuesto la perspectiva del Mercado Interior, lo que podrá entrañar beneficios para todos los Estados miembros. España, que ha aceptado plenamente la lógica de mercado que anima el proyecto de Mercado interior, es por ello igualmente partidaria de avanzar hacia la Unión Monetaria, verdadera culminación del Mercado Interior. La renovada atención que España reclama para el objetivo de la cohesión económica y social en la Comunidad no se ve por la delegación española como una suerte de "compensación" por avanzar hacia la Unión Monetaria, sino que reposa sobre el necesario equilibrio político entre eficiencia, estabilidad y equidad que ha estado siempre presente en las diversas fases de evolución de la Comunidad, tuvo un primer reconocimiento expreso en el Acta Única y debe ser un elemento fundamental de la Unión Económica, como señala el Informe Delors.

Hechas estas salvedades, debe subrayarse que existen diversas razones que limitarán en los años venideros la capacidad de los Estados menos prósperos para avanzar por sí solos, con relativa rapidez, hacia el nivel de desarrollo relativo de los Estados más adelantados:

De un parte, las reglas de disciplina presupuestaria nacional que se incorporarán al nuevo Tratado -que España apoya decididamente- limitarán indudablemente la capacidad de gasto de los Estados miembros, lo que en el caso de los Estados menos prósperos dificultará la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del sector privado, tanto de origen nacional como extranjero.

De otra parte, la movilidad creciente de los factores capital y trabajo en una Unión Económica y Monetaria verdaderamente integrada, pondrá límite a la capacidad recaudatoria de las Haciendas nacionales, especialmente si no se avanza con suficiente convicción en la lucha contra el proceso de "desfiscalización competitiva" sobre el que ha llamado la atención reiteradamente Bélgica.

Finalmente, el acercamiento hacia la Unión Monetaria y la libertad plena de movimientos de capital, así como la prohibición taxativa de mecanismos coactivos de colocación de Deuda Pública, obligarán a una armonización de coeficientes obligatorios de caja e implicará una saludable desaparición de mecanismos parafiscales que distorsionan el eficiente funcionamiento de los mercados

financieros, reformas todas que -por más deseables que resulten desde la perspectiva de la disciplina presupuestaria, de la estabilidad monetaria y de la eficiencia de los mercados financieros- implicarán una disminución de ingresos públicos y un previsible aumento de cargas financieras para aquellos Estados miembros que deban suprimir dichos métodos de financiación pública.

4. El grado de cohesión actual en la Comunidad.

Admitida la importancia del objetivo de la cohesión económica y social en la Comunidad, debe constatarse acto seguido que todavía existen en ella importantes desequilibrios entre los Estados miembros, que se manifiestan en una notable disparidad económica entre unos y otros. Así, existen en la actualidad cuatro países -España, Grecia, Irlanda y Portugal- que están netamente por debajo de la media comunitaria en lo relativo a producto por habitante.

Los cuatro países presentan ciertas características comunes: disponen de una menor dotación de infraestructuras físicas y de equipamientos sociales; disponen, en general, de un menor nivel de formación técnica y profesional; ocupan geográficamente en la Comunidad una posición periférica o insular; y, aunque mantienen niveles globales de ahorro interno particularmente elevados en algunos casos, sus necesidades de inversión les obligan a apelar al ahorro externo.

Tres de esos cuatro países han experimentado, sin duda, en los últimos años un intenso proceso de crecimiento que les ha permitido aproximarse algo al nivel de desarrollo económico de los demás Estados miembros. Ese proceso de acercamiento ha sido alentado por el dinamismo empresarial nacido de su integración en la Comunidad, por la ola expansiva que ha recorrido la Comunidad en su conjunto al calor del Proyecto de Mercado Interior, y por el efecto beneficioso que sobre su economías han ejercido flujos cuantiosos de inversión extranjera directa. Pero, reconociendo este hecho evidente, no es menos cierto que ese intenso proceso de desarrollo que han mantenido sostenidamente durante los últimos años se ha acabado manifestando en algunos de ellos en claros desequilibrios económicos en lo relativo a inflación y balanza de pagos. Tales desequilibrios les han forzado a una deliberada moderación de sus tasas de crecimiento, de forma que los niveles de crecimiento alcanzados en los últimos años sólo podrán

mantenerse en el medio plazo en tanto en cuanto profundicen en sus políticas de oferta y reforma estructural. Y si dichas políticas deben descansar, ciertamente, sobre el propio esfuerzo de cada Estado, deben encontrar firme apoyo en las políticas de la Comunidad.

Desgraciadamente, como se señaló con anterioridad, las políticas comunitarias existentes, tanto las originarias como las derivadas del Acta Única, no han prestado suficiente atención al objetivo de cohesión, teniendo una incidencia menos favorable para la mayoría de los cuatro Estados mencionados que para los otros países comunitarios.

Por otro lado, un análisis estrictamente cuantitativo de la distribución por países de los gastos comunitarios revela las importantes diferencias en la recepción de fondos comunitarios, por ejemplo, agrícolas o las grandes disparidades en la intensidad per cápita de los fondos estructurales recibidos, diferencias particularmente graves en lo relativo a alguno de los cuatro países señalados.

5. Un nuevo enfoque de la cohesión económica y social.

5.1. Principios básicos.

a) Nuevos recursos.

El estado actual de la integración europea y el que previsiblemente resulte de las Conferencias Intergubernamentales, estará más cercano de un mercado único que de un verdadero espacio integrado. La situación de los Estados que se sitúan por debajo de la media comunitaria será más problemática en este horizonte limitado de integración.

La Comunidad no dispondrá de los mecanismos correctores de las diferencias económicas con que cuentan los espacios política y económicamente más integrados, como son los Estados federales. En estos últimos se suele disponer de un presupuesto central de envergadura, en torno al 25% del gasto público, mientras que en la Comunidad, el presupuesto tan solo representa el 1,13% del PIB comunitario, lo que equivale aproximadamente a un 2,3% del gasto público de los Estados miembros. Si se descuentan los montantes destinados a la política agrícola, a Fondos Es-

estructurales, a gastos de funcionamiento y a los reembolsos, el margen disponible para las otras políticas representa apenas el 0,11% del PIB comunitario.

Es obvio que con tan exiguas disponibilidades la Unión no es capaz de hacer frente a los objetivos de cohesión que las circunstancias exigen. Para ello, sería necesario aumentar sustancialmente el presupuesto comunitario dedicado a cohesión, como ha reconocido el propio Presidente Delors.

b) Diversidad de instrumentos.

España considera, al igual que otros países comunitarios (véase la Nota de la delegación de Irlanda a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, de fecha de 16 de enero de 1991) que el objetivo final de la Unión debe ser contar con sistemas de compensación interestatal similares y de cuantía análoga a los existentes en los Estados federales (como, por ejemplo, en la República Federal Alemana) que amortigüen las disparidades económicas entre los Estados miembros de la Unión.

A juicio de España, y desde este momento, la Comunidad debería, por un lado, dotarse de un embrión de mecanismo de dicha naturaleza, que podría convertirse a medida de que se avanza en el proceso de construcción comunitario en el instrumento central de cohesión económica y social.

Y, por otro lado, y como se ha señalado en reiteradas ocasiones, habría que emplear otros instrumentos existentes en la Comunidad, modificándolos o potenciándolos, para conseguir el objetivo de la nueva cohesión reforzada.

Evidentemente, cualquier planteamiento en materia de cohesión debe partir, sin duda, de una premisa señalada en el Informe Delors y reiterada por diversos países a lo largo de la preparación de las Conferencias Intergubernamentales: los flujos de inversión extranjera directa, la moderación salarial, la liberalización de los mercados y las reformas estructurales (incluidas las medidas de racionalización y reforma de las Administraciones Públicas) son pilares esenciales del desarrollo de los Estados menos prósperos de la Comunidad, sin los cuales resultaría baldío cualquier otro esfuerzo.

5.2. Los instrumentos.

- a) Del lado de los ingresos preciso es reconocer que el actual sistema de recursos propios no es progresivo. En efecto, el recurso procedente del IVA penaliza a las economías más débiles y con mayor propensión al consumo, mientras que el llamado "cuarto recurso", es meramente proporcional. Por lo tanto, en congruencia con el principio de cohesión debería modificarse el régimen de recursos propios de forma que las aportaciones globales de cada Estado guarden relación con su prosperidad relativa, expresión utilizada originalmente por la Comisión durante los debates de la reforma de 1988.

Complementariamente, cabría pensar en la introducción de un nuevo recurso progresivo consistente en un impuesto a decidir por el Parlamento Europeo y cuyos devengos podrían pasar a formar parte del margen de dicha Institución.

- b) Del lado de los gastos sería necesario prever los instrumentos que a continuación se exponen (epígrafes a), b) y parte del c)).

El primero de ellos consistiría en un nuevo instrumento financiero que, como antes hemos señalado, facilite la realización de la cohesión y acompañe al proceso integrador desde la creación de la Unión Política, Económica y Monetaria hasta la plena realización de la Unión Europea. Ese instrumento, complementaría a los demás mecanismos existentes, sin solapamientos, y se iría desarrollando hasta convertirse en el instrumento de cohesión por excelencia en la fase final de la integración.

La delegación española, que comparte en buena medida la argumentación contenida en la nota anteriormente citada presentada por Irlanda, estima sin embargo que la propuesta irlandesa de modificación del Artículo 130D, al no fijar detalladamente en el nuevo Tratado las medidas para reforzar la cohesión con vistas a las próximas fases de la Unión Económica y Monetaria, podría resultar insuficiente, siendo necesario diseñar en esta reforma el nuevo instrumento. Un modelo posible sería el del Fondo de compensación Interestatal de carácter esencialmente finalista, que iría dirigido a promover la formación de capital físico y humano que, siendo preciso para alcanzar los objetivos de cohesión, no pueda cubrirse con los Fondos estructurales.

- c) Aunque, como antes se ha dicho, los Fondos Estructurales no agotan la realización de la cohesión, y tienen un exclusivo enfoque regional, deben en la nueva fase continuar y reforzar su actuación tanto cuantitativa como cualitativamente.

Como antes se señala, el reparto de los mismos hace que para algunos países beneficiarios su cuantía no alcance el umbral crítico necesario para producir los efectos deseados. Otros, en cambio, no pueden aprovecharse debidamente de los mismos, bien por lo limitado de los criterios de elegibilidad o bien por su escasa capacidad contributiva para hacer frente a tasas de cofinanciación comunitaria relativamente reducidas.

Por todo ello, antes de que finalicen los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política, y sin perjuicio del resultado de la prevista evaluación por la Comisión del funcionamiento de los Fondos, deberán ser perfeccionados los actuales mecanismos estructurales, y ello en un triple sentido:

- Un aumento sustancial de los recursos a partir de - 1-1-94, susceptible de alcanzar la masa crítica necesaria para un efectivo desarrollo de las regiones desfavorecidas, así como una concentración de los mismos en los Estados donde la incidencia por habitante es menor.
 - Revisión de los criterios de elegibilidad adaptados a las necesidades concretas de las regiones beneficiarias y a las posibilidades de los Estados a los que pertenecen.
 - Aumento de las tasas de cofinanciación comunitaria y modulación de las mismas en función de la gravedad de los problemas específicos, de la prosperidad relativa del Estado miembro, de las características propias de las acciones contempladas y del interés particular que las mismas revistan en los planos comunitario y regional.
- d) Finalmente, es preciso poner en práctica todas las acciones de cohesión previstas en el Acta Unica que, como antes se dijo, hasta ahora no se ha acometido. En este orden de ideas hay que tener en cuenta, por un lado, que el artículo 130B no se está cumpliendo adecuadamente, y, por otro lado, que no existen verdaderas políticas cohesivas.

Para remediar esta situación se impone, de forma apremiante, un

doble tipo de actuaciones:

d.1. Modificaciones en los Tratados, en línea con las propuestas por Irlanda para los Artículos 2, 130A y 130B tendentes a reforzar la cohesión, y controlar permanentemente el proceso. Concretamente, debería apoyarse la idea de un informe periódico de la Comisión ante el Consejo y el Parlamento en el que se de cuenta de los progresos realizados en materia de cohesión. Asimismo, para facilitar la realización del compromiso del Artículo 130B, la Comisión debería elaborar una ficha "Cohesión" a incorporar en sus propuestas, análoga a las que se presentan en los aspectos financieros, Pymes o empleo.

d.2. Deberían igualmente diseñarse políticas específicamente cohesivas, esto es, con un alto componente de cohesión. Aparte de las modificaciones necesarias a introducir en la Política de I+D y sobre los que la delegación española ha presentado una propuesta de modificación del Tratado, las principales políticas o acciones en este campo serían las siguientes:

- ~~Construcción de grandes redes que tengan en cuenta especialmente las necesidades de los Estados periféricos y/o insulares.~~
- ~~Políticas y acciones en materia de medio ambiente que se adapten a las necesidades de los Estados menos avanzados y les permitan asimismo adaptarse a los condicionamientos derivados de la política comunitaria en este campo.~~
- ~~Una política de formación profesional y técnica superior que permita a las regiones más desfavorecidas adaptarse a los requerimientos del nuevo espacio político, económico y monetario.~~
- Finalmente, mención aparte merece la política de ayudas públicas y la necesidad de introducir en la misma criterios claramente cohesivos.

La delegación española se reserva la posibilidad de presentar en el curso de las Conferencias propuestas de modificación de los Tratados sobre todos o alguno de los puntos anteriormente citados.