



ARTÍCULOS

Sobre una Política Regional a través de las Naciones

Louis E. Davin

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 14, No. 1-2-3-4 (1970): 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre, pp. 63-91.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3668>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Davin, L. (1970). Sobre una Política Regional a través de las Naciones. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 14, No. 1-2-3-4: 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre, pp. 63-91.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3668>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

SOBRE UNA POLITICA REGIONAL A TRAVES DE LAS NACIONES

LOUIS E. DAVIN *

I. ECONOMIA REGIONAL: CONCEPTOS Y FILOSOFIA

A) MODERNISMO DE LA CIENCIA REGIONAL

En todos los tiempos se hizo política regional, como Jourdain hacía prosa. La ciencia regional es reciente. En algunos de sus aspectos, deriva de las teorías del crecimiento cuyo estudio sólo fue posible gracias al tratamiento masivo de la información.

1. *Tipología de las regiones*

Podemos señalar distintas clasificaciones, por ejemplo las de región homogénea, región plan, región polarizada, cuando hablemos de una programación de su desarrollo. Tratándose de datos objetivos, optaremos por hablar de regiones atrasadas, subdesarrolladas, deprimidas o de zonas de desarrollo.

Las *regiones atrasadas* están en el más bajo nivel de la escala económica. Sus estructuras y su nivel son tales, que todo despegue queda descartado por mucho tiempo. Sólo circunstancias exógenas, accidentales e imprevisibles (el descubrimiento de recursos naturales en energía explotable, por ejemplo) podrían crear las condiciones de cierto *take off* que permitieran romper el círculo vicioso de la pobreza.

* Profesor LOUIS E. DAVIN, de la Academia Real de Bélgica y de la Universidad de Lieja.

Las *regiones subdesarrolladas*, a diferencia de las precedentes, reúnen cierto número de condiciones adecuadas para prolongar un proceso ya iniciado. Pero su nivel de ingreso sigue siendo bajo, las estructuras deficientes o mal organizadas, la pobreza endémica. Circunstancialmente, existe una diferencia de naturaleza y no una diferencia de grado, entre las regiones subdesarrolladas y las regiones atrasadas. Estas se encuentran en un estadio primario de la economía, aun hasta en la etapa del trueque. La mayoría de las veces, *ni siquiera están integradas a espacios políticos más o menos homogéneos*, dotados de estructuras administrativas elementales.

Las *regiones deprimidas* (o en declive, o en decadencia) experimentan problemas de empobrecimiento absoluto o relativo. En la mayoría de los casos se trata de fenómenos económicos concernientes a regiones antiguamente prósperas que no lograron mantener su posición de elección bajo la influencia de factores complejos y multiformes. Alcanzan también a regiones medianamente desarrolladas de carácter agrícola y cuya población emigra sistemáticamente, lo que origina el abandono de la tierra, sin esperanzas de regreso.

Muy diferentes son las *zonas de desarrollo* o espacio económico en el cual se multiplican un conjunto de vínculos económicos, comerciales y técnicos que se adaptan entre sí. Por lo tanto, en un espacio geonómico, cualquiera sea, se localizan actividades económicas fundamentales que dan lugar a flujos; éstos sólo alcanzan un máximo de eficacia si se apoyan en un centro de organización y de vida administrativas, científicas o intelectuales, comerciales o financieras, patronales o sindicales.

2. *Reacciones psicológicas*

Desde hace veinticinco años, la economía ha entrado en una fase de internacionalización, si no de mundialización, de estructura y de funcionamiento.

La Organización de las Naciones Unidas y sus instituciones especializadas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo tienen vocación mundial.

Conciernen a actividades políticas, económicas, financieras, sociales, culturales, etc., que interesan a todas las naciones. Estas, conservando siempre su autonomía en la decisión, deben, en diversos grados, tener en cuenta las reflexiones, las actitudes y aun hasta las voluntades comunitarias que maduran gradualmente en estas grandes bases internacionales.

Los aspectos de funcionamiento no son menos importantes. Se circunscriben a un ámbito menor que puede apoyarse en instituciones comunitarias restringidas (Mercado Común Europeo, Comecom, Efta, Alalc, etc.), o en elementos de hecho que se deben sobre todo a la interdependencia de las infraestructuras¹, o al progreso técnico. Sucede así en ciertos casos, como en el de las realizaciones en el campo de la energía nuclear, la conquista del espacio (proyectos Eldo y Esro), la aviación supersónica (proyecto Concorde). Las grandes empresas polos de crecimiento extienden sus ramificaciones pluriterritoriales, mientras que mediante mecanismos de subcontratación y de investigación-desarrollo se consolidan solidaridades transnacionales.

Se lo admita o no, nuevas coordenadas se imponen a las economías tradicionales. Por un lado, tienden a escapar a las pretendidas leyes de mercado para obedecer a factores exógenos, compulsivos, no económicos, dando amplia participación a lo organizado y a las intervenciones del monopolista del poder público. Por otro lado, se remiten a realidades indiscutibles tales como la responsabilidad del jefe de empresa, la noción de rendimiento de la unidad económica, el funcionamiento en simbiosis con el mundo exterior. Los flujos no pueden ya limitarse a las fronteras de una entidad nacional. Se caracterizan por su interdependencia inicial que acentúa el sentimiento de solidaridad internacional y la necesidad de una apertura hacia el exterior, o hacia el resto del mundo.

Nada más normal, si en esas condiciones se produce una reacción. Cierta introversión parece ser el contrapeso normal a las ten-

¹ Sobre todo IGNACY MALECKI, "Integrating infrastructure as a factor in lessening political tension" (*16th Pugwash conference on Science and World Affairs*, Sopott, 11-16 september 1966).

dencias actuales ampliamente abiertas al universo. El peregrinaje histórico de vocación mundializante pasa por etapas en que el individuo se concentra más en su pequeño mundo, como si quisiera protegerse o defenderse de esta universalización. En el plano económico, es completamente normal que sólo se preocupe por intereses localizados. La búsqueda de soluciones a escala regional se explica tanto más cuanto la misma se apoya en tendencias al igualitarismo social surgido de efectos de demostración que llevan a elevar el nivel de vida de mucha gente y a un acercamiento de los extremos sociales, tanto en lo que concierne a los espacios como a los hombres.

3. *Cuantificación de los flujos*

Cualesquiera sean sus características económicas, el crecimiento de las regiones (o aumento de los índices significativos de bienestar más allá del corto plazo) o su desarrollo (que se opera a través de los cambios de las estructuras mentales y sociales y de los efectos de dimensión) se realizan a través de los flujos o movimientos de una suma de objetos determinados por un conjunto homogéneo de decisiones.

Por lo tanto, una política económica regional debe tener en cuenta los vínculos entre las magnitudes macroeconómicas que componen el producto nacional bruto y sus elasticidades con relación a los precios y a los ingresos (sobre todo con respecto a las variaciones del comercio exterior de la región).

Dado que el valor del análisis debe conducir, mediante las técnicas de la simulación, cuando más a la puesta a punto de modelos de desarrollo y cuando menos a la determinación de vías de crecimiento, dicho valor depende primeramente de la riqueza del material estadístico disponible y luego, de las posibilidades de tratamiento masivo de la información. Estas han permitido el establecimiento de matrices regionales indispensables para medir los efectos de polarización, de propulsión, de conexión y de innovación por los focos de progreso (actividades jóvenes y nuevas o industrias industrializantes) y mediante las inversiones en el sector público y privado.

De este modo, fue posible prefigurar la situación ideal en los intercambios de productos y de factores que se efectuarán en la coherencia y en la certidumbre, para alcanzar objetivos predeterminados a través de la colaboración voluntarista de los agentes económicos. La clara visión de los fines propuestos es garantía de una armonización de las inversiones dentro de una economía articulada por el plan o por el mercado, además de una yuxtaposición pura y simple de actividades diversas y de la distribución maternal de un stock necesariamente limitado de medios de acción en nombre de una seudo justicia distributiva con el pretexto falaz y antieconómico de que, ayudando al mayor número de desheredados, se logrará el mayor progreso para el conjunto.

Un análisis "sentimental" de estos problemas es el medio más seguro de llegar a inversiones prematuras, no oportunas, o antieconómicas. Un análisis riguroso de los datos cifrados y de sus relaciones múltiples debe lograr determinar las condiciones objetivas de desarrollo que se aplican a problemas cuya característica es una extrema complejidad.

B) NATURALEZA DE LOS PROBLEMAS

1. *Complejidad*

La complejidad es una de las características predominantes de los problemas de economía regional. Están animados por consideraciones económicas y sociales, políticas, culturales, demográficas, etc. Todas son igualmente loables. Lo que quizás sea menos loable es el conjunto de los medios empleados para llegar a soluciones racionales.

Se ha buscado la justificación de una política económica regional en consideraciones relativas a la productividad marginal del capital, la cual es mayor en los comienzos del crecimiento de cada región, o en consideraciones concernientes al desarrollo de producciones en sectores de coeficiente de mano de obra poco elevado.

En el primer caso, equivale a ignorar que la eficacia de las inversiones está ligada a las economías externas, a las economías de

escala, a las economías de especialización, a los costos sociales, para no decir nada de las conexiones inter e intrasectoriales ni de la solidaridad de los espacios económicos.

En el segundo caso, significa ignorar que las técnicas modernas de producción no presentan una gama indefinidamente extensa de combinaciones posibles de factores, entre los cuales se podría elegir indiferentemente, según las disponibilidades locales. Estas no son las únicas que influyen sobre las opciones. Hay elementos extrínsecos co-determinantes entre los que figuran particularmente las posibilidades de substitución, de gravitación creciente según se desarrolla económicamente un territorio, y de su inserción progresiva dentro de un sistema funcional de intercambios.

Muy a menudo también las políticas de desarrollo económico regional se inspiran en problemas de pleno empleo. Ciertamente, los criterios relativos a la desocupación o al sub-empleo (salvo en la agricultura) son fácilmente identificables. Al igual que los factores de orden demográfico, forman fácilmente una base de apreciación que no escapa sin embargo a ciertas críticas. Esta manera de ver ignora los procesos observables en las facilidades de producción, posteriores y accesorias a la decisión de invertir. Estas deben responder al mismo tiempo al impulso del progreso técnico y al de la dinámica de los mercados. Una vez que se hace efectiva la decisión de invertir, el lugar de implantación depende de las economías externas bien conocidas. En caso de duda entre lugares de localización más o menos equivalentes, el otorgamiento de facilidades particulares puede orientar la elección en favor de una región determinada. Pero sería ilusorio pensar que el otorgamiento de facilidades en función de una categoría dominante de economías externas —o eventualmente de las reservas de mano de obra o de contingentes de desocupados— pueda ser la receta de eficacia de una política regional. En cambio, esta eficacia está mucho más ligada a la presencia de economías externas, ya sea que se trate de acumulación de factores, de condiciones generales de actividades o de mercados.

2. *Toma de conciencia colectiva*

Una toma de conciencia colectiva se traduce en la voluntad de actuar sobre el plan regional y por un consensus omnium con respecto a los esfuerzos que se demandan a los agentes económicos locales. O bien esta toma de conciencia es clara y neta y la política a seguir no es objeto de controversias, o bien es vaga, colmada de lugares comunes, de conceptos heredados, de prejuicios sólidamente arraigados.

Más corrientemente, se debe sólo a un número reducido de personas esclarecidas, mientras que la mayoría de la población afectada continúa viviendo en un pasado de prestigio y de abundancia. O también, esclava de la rutina, vacilante ante transformaciones innovadoras, habituada a estructuras bien establecidas, se encuentra en la imposibilidad social y moral de reaccionar espontáneamente contra un estado de cosas aceptado desde siempre, dentro de la tradición.

Corresponde entonces a los depositarios de poderes tomar las disposiciones necesarias para permitir el desarrollo de fenómenos de crecimiento conexos.

Por lo tanto, se impone la colaboración entre el sector público y el sector privado (empleadores y empleados) para resolver las dificultades de iniciación o de reconversión. Los diferentes agentes económicos deben ser los primeros en convencerse de la necesidad de estos esfuerzos, de las condiciones en que éstos se pueden llevar a cabo, de las consecuencias que pueden originar. Es decir, la importancia de una información objetiva, ampliamente difundida, frecuentemente renovada y puesta al día. Es decir también el papel de las élites en el pensamiento y en la acción para suscitar y mantener una adhesión creadora en toda política de desarrollo económico regional.

3. *Variedad de las opciones*

No hay un concepto, quizás, que abarque realidades tan diferentes unas de otras, como el de economía regional. Esta situación

es fuente de confusiones en el plano teórico y de incoherencia en el plano de la economía aplicada.

En su acepción más simple, la economía regional concierne antes que nada a las realizaciones de infraestructuras, sobre todo en el campo de las comunicaciones, de los transportes, de los servicios públicos. Pone el acento sobre los problemas de urbanización y sobre la mejor distribución de las actividades económicas en función de los recursos naturales y humanos.

Aspira a crear un máximo de economías externas que permitan un florecimiento de las actividades creadoras sin estímulo directo o indirecto, dejando a los mecanismos tradicionales el cuidado de influir sobre la consistencia, naturaleza y volumen de las inversiones productivas, dentro de un clima de neutralidad exigida por esta política de infraestructura entendida en su sentido más amplio.

En otros lugares, la economía regional, inspirándose siempre en las mismas preocupaciones, va más lejos en el sentido en que se interesa directamente en las regiones a desarrollar o reconvertir. La neutralidad desaparece en beneficio de opciones deliberadas que se traducen en ventajas y en diversos estímulos tendientes a iniciar procesos de desarrollo, a favorecer inversiones localizadas y a crear *zonings* o parques industriales.

Finalmente, la economía regional puede entenderse también como una política global que concierne no sólo a la infraestructura y las regiones, sino también a los sectores a desarrollar.

Estas diferentes opciones son interdependientes. La animación de las regiones descansa ampliamente en la elección de las actividades generadoras y de las industrias madres. Existe un vínculo ineludible entre éstas y los tipos de infraestructura que mantendrán los flujos entre las diferentes actividades y las diferentes regiones. El no elegir cuidadosamente no condujo nunca a ningún resultado tangible.

4. *Dimensión de las regiones*

Por último, hay un elemento que es necesario tener en cuenta dentro de la elaboración de una política regional, como ser la dimensión de las regiones.

Se puede admitir sin dificultad una política coherente y homogénea para zonas geográficas extensas como el Mezzogiorno, el sudoeste de Francia, Nueva Inglaterra. Una serie de problemas de la misma naturaleza se presenta en el interior de cada zona y reclaman tipos de soluciones semejantes.

En cambio, hay que ser más reservado cuando se trata de "micro-regiones".

La parcelación de los espacios en micro-regiones conduce fácilmente a practicar una política estrecha de la región para la región. Enerva los procesos de integración funcional por la yuxtaposición de actividades que no guardan entre sí una relación necesaria. De ello resulta una ausencia de vínculos procedente al mismo tiempo de la naturaleza de las actividades desarrolladas por islotes y del factor distancia, unido generalmente a una insuficiencia de las infraestructuras. Algunos centros económicos nacen o progresan a menudo bajo la protección de estímulos discutibles, sin relación entre ellos ni en el plano de las técnicas, ni en el de la comercialización, de los intercambios de experiencias, de las investigaciones tecnológicas en común.

No se advierte por lo tanto ningún fenómeno de arrastre o de polarización hacia arriba o hacia abajo. Faltan los efectos de propagación de las técnicas que caracterizan el crecimiento de las economías ampliamente industrializadas. En suma, el desarrollo económico se realiza más por una acumulación de actividades no conexas funcionalmente que por la instalación de empresas derivadas unas de otras. Se asiste así a la paulatina detención de los efectos de substitución que alcanza gravemente a los sectores de producción de crecimiento rápido y a las industrias madres. La ausencia de criterios globales no permite ni siquiera el desarrollo de los mecanismos de "relais" * mediante el juego de subcontratistas y de las técnicas de cooperación.

* n. t.: El "relais" de industrialización se definiría según DESTANNE DE BERNIS (*Les industries industrialisantes et l'intégration économique des pays sous-développés*), "dentro de una perspectiva espacial únicamente, como un centro de importancia secundaria capaz de captar un efecto de industrialización demasiado difuso para ser eficaz, de intensificarlo y propagarlo entonces con una eficacia nueva dentro del ámbito inmediato del «relais»".

¿Equivale esto a decir que nada debe emprenderse en beneficio de las micro-regiones-problemas? Ciertamente no. Pero más que en ninguna otra parte, las decisiones deben coordinarse en forma madura ya que las mismas conciernen a los espacios que superan siempre a las regiones consideradas. Pero ni siquiera la política de desarrollo dentro de las macro regiones goza de una autonomía completa. Debe tener en cuenta elementos que se encuentran en el resto del mundo o en la no-región.

¿Cómo resolver entonces esta integración?

El problema puede analizarse dentro de una doble óptica. O bien se trata de la creación de vínculos multi o transnacionales para maximizar los efectos de arrastre y de crecimiento armonizado más allá de las fronteras y el problema se plantea entonces para países de pequeña o mediana dimensión y sobre todo de la Europa del Mercado Común. O bien se trata de buscar esta maximización dentro de territorios políticamente homogéneos como es el caso de los países continentes.

El presente estudio se dedica a los problemas transnacionales. Se orienta esencialmente hacia la economía regional. Pero los principios en que se inspira se aplican en la misma medida a las demás políticas de acercamiento o de coordinación: economía, moneda, crédito, transportes, etc. Valen tanto para espacios tales como el Mercado Común como para otras constelaciones tales como el Grupo Andino, el Mercado Común de América Central, el COMECOM.

Las dificultades fundamentales que acaban de surgir en esta segunda mitad del mes de agosto de 1971 dentro de la Comunidad Económica Europea como consecuencia de las medidas del Presidente Nixon para la defensa del dólar ilustran suficientemente el camino a seguir antes de llegar a un mercado común. Eventualmente, querer quemar etapas sin asegurar sus bases (y no sólo sus consecuencias) equivale a querer colgar un sombrero de un gancho dibujado en la pared.

II. ECONOMIA REGIONAL Y ESPACIOS PLURINACIONALES

Resulta trivial afirmar que las regiones separadas por una frontera pueden y deben fácilmente ser el punto de partida de una política común de desarrollo. Muy a menudo también se piensa que los países nucleados en grandes organizaciones internacionales como la Comunidad Económica Europea pueden ejecutar, con más facilidad que otros, políticas regionales armonizadas y concertadas. ¡Y sin embargo!

Si, en un mismo y único país, puede realizarse tal política a través de aplicaciones múltiples y a veces muy diferentes unas de otras a causa de la heterogeneidad de las medidas de distribución de las actividades económicas en función de los recursos naturales y humanos dependientes de las autoridades subordinadas, es gracias a la comunidad de las políticas y de las instituciones nacionales y a las posibilidades de armonización de los diferentes factores de funcionamiento. Es dudoso que este conjunto de condiciones se presente dentro de un mercado común, aun organizado, pero que continúa agrupando a naciones que no renuncian —o sólo en cierta medida— a sus soberanías.

A) POLITICAS COMUNES

Si las políticas pueden concebirse en términos de modelos macroeconómicos de crecimiento, su materialización concierne a las realidades cotidianas. Por lo tanto, no debemos limitarnos a generalizaciones. Sin llegar necesariamente a disposiciones semejantes en todas partes, por lo menos hay que tender a una armonización mínima y a una coordinación para evitar distorsiones en el funcionamiento de la economía, en la asignación de los factores de producción, en el cálculo de los costos. Ahora bien, ciertas políticas constituyen sectores verdaderamente neurálgicos en razón de la influencia que ejercen sobre el crecimiento y el desarrollo.

1. Política de finanzas públicas - Parafiscalidad

Las intervenciones de los poderes públicos soberanos o subordinados dentro del campo de las finanzas públicas conciernen ante todo a la política fiscal y a la de los gastos públicos, a las cuales se agrega la parafiscalidad en forma de impositivos a título de seguridad social (seguro contra enfermedad, invalidez, desocupación, pensiones). Juiciosamente aplicado, el impuesto puede ser un excelente generador de crecimiento. Citemos las posibilidades de maximizar la acción de los polos de crecimiento dominantes mediante disposiciones apropiadas en materia de amortizaciones, de modernizaciones, de pérdidas, de autofinanciamiento mediante el trato preferencial de los beneficios no distribuidos, de reducción de impuestos para facilitar las concentraciones, las fusiones, la participación, la investigación aplicada en laboratorio, los mecanismos de subcontratistas. En ciertos casos el impuesto indirecto tendrá sobre el impuesto directo la ventaja de estimular el ahorro necesario para el financiamiento de las inversiones. La tasa sobre el valor agregado, más que el impuesto sobre la cifra de los negocios, tiende hacia condiciones comparables de competencia para los contribuyentes facilitando la desgravación a la exportación.

En suma, los impuestos decididos por los impuestos subordinados frecuentemente tienen sólo un carácter marginal que no modifica fundamentalmente el denominador común que se impone a todos los agentes económicos que dependen de una misma autoridad soberana.

Y no será una semejanza de nombre la que introduzca, entre los diferentes países, una igualdad de condiciones de funcionamiento. Así, en la Comunidad Económica Europea, la implantación del impuesto sobre el valor agregado, definitivamente en todas partes a partir del 1º de enero de 1971, se acomoda a tasas muy diferenciadas, no uniformes en los distintos países, que mantienen en gran parte, en beneficio del Tesoro, el *statu quo ante* que resulta de los sistemas dispares nacidos del impuesto sobre la transmisión de bienes,

del impuesto sobre la cifra de los negocios, de los impuestos ya existentes sobre el valor agregado.

En materia fiscal, las divergencias siguen siendo muy notables a despecho de las uniones aduaneras que establecen derechos de aduana comunes para todos los participantes, los cuales renuncian a los derechos de aduana internos, pero no siempre a los regímenes de cuotas.

Por último, la política de los gastos públicos es otro instrumento capital del crecimiento económico y social. Sus efectos son diferentes según esté al servicio de objetivos coyunturales o estructurales, de acuerdo con las modalidades y objetos del gasto. Puede cumplir la función de un estímulo, ampliando el Estado el efecto económico de sus medios financieros consagrando el gasto, no al valor total del bien o del servicio, sino sólo a una fracción de dicho valor. Por otra parte, se incrementará su efecto útil si sirven para financiar trabajos de infraestructura apropiados para crear las indispensables economías externas, si facilitan la expansión de actividades jóvenes y nuevas, o de industrias industrializantes, de empresas motoras, de zonas de desarrollo que difundan sus efectos inducidos dentro de un ámbito extenso. A este respecto, la asignación de subsidios puede ser uno de esos factores exógenos que suscita la iniciación del crecimiento y mantiene el ritmo del mismo.

Nuevamente, en un mismo y único país, se puede plantear que, en principio, la política de los gastos públicos es relativamente homogénea y que las diferencias geográficas de aplicación pueden justificarse o tienen sólo un carácter marginal. No sucede así cuando se considera simultáneamente un conjunto de países: su política del gasto público puede inspirarse en fines divergentes, cuando no inconciliables, y recurrir a técnicas totalmente irreductibles entre sí (por ejemplo, en materia de asignación de subsidios, de financiamiento monetario, o por el impuesto o por el ahorro).

2. *Política agrícola e industrial*

El Mercado Común necesitará más de doce años para llegar a una política armónica. Necesitará cinco años más para poner en

práctica mecanismos de financiamiento que aseguren cierta homogeneidad satisfactoria para las economías agrícolas de seis países, con reserva de las eventuales tensiones sociales, o de distorsiones monetarias siempre posibles.

No hay todavía una política industrial común. Pero en cada país, ésta obedece a criterios específicos de expansión sin una referencia suficiente o satisfactoria, a lo que sucede en el país vecino. Sigue estando fuertemente teñida de nacionalismo en cuanto a sus relaciones con los factores de producción (mano de obra, transportes, energía), en el campo jurídico y sobre todo en el derecho de sociedades, en sus objetivos y métodos de funcionamiento (política estructural o coyuntural, legislación sobre patentes y licencias, estímulo de la investigación científica y técnica), en la comercialización de los productos, en la dimensión óptima de las empresas, en la actitud con respecto a inversiones en terceros países.

Indudablemente, existen contactos continuos entre las grandes empresas de sectores semejantes dentro del Mercado Común. Estos contactos son menos la consecuencia de una voluntad deliberada de los poderes públicos nacionales o de los organismos multinacionales, que de una toma de conciencia de la *decision makers* de estas empresas. Estos llevan a cabo una política voluntarista mediante la intromisión de las sociedades multiterritoriales de ramificaciones múltiples o apoyándose en mecanismos imperfectos de asociación funcional en ausencia de una sociedad de derecho europeo.

Por lo tanto, las divergencias subsisten fundamentalmente entre las políticas industriales de naciones soberanas muy próximas, sin embargo, unas de otras. Los pocos progresos alcanzados se registran en sectores específicos (química, investigaciones espaciales, financiamiento de los créditos a mediano término, proveedores in situ) sin haber podido asumir una forma institucional realmente eficaz y en consecuencia, siempre sometida al carácter aleatorio de una legislación o de una reglamentación nacional.

3. *Política de precios y salarios*

Dentro de un régimen de competencia perfecta, los precios constituyen un regulador de la economía; actúan como un elemento reequilibrante de las balanzas de pago.

En nuestros días forman parte del arsenal de medidas de que disponen los poderes públicos para orientar el desarrollo económico. Control o mantenimiento de los precios, fijación administrativa por razones de orden social, bloqueo, presión sobre las tasas de interés, la imaginación de los monopolistas del poder público no tiene límites cuando se trata de llegar a la estructura deseada. Agreguemos también que en el sector privado ocurre otro tanto bajo la influencia de las unidades dominantes y de las estructuras jerárquicas de producción, de la irreversibilidad de las cargas sociales y fiscales, del lugar tomado por las organizaciones profesionales; patronales o sindicales.

En consecuencia, aun dentro de un solo país, las asignaciones de factores no se hacen necesariamente en función de la eficacia marginal del capital. Las ofertas están diversificadas. La ruptura del sistema internacional de los precios hace imposibles las adaptaciones automáticas de las balanzas de pagos. Las distorsiones vuelven más agudo el problema de los términos del intercambio. El desarrollo de las producciones nacionales responde en adelante a incitaciones que no son precisamente las de los precios: la voluntad de crear o la voluntad de poder, los que detentan poderes públicos o privados, preocupaciones de orden social nacional o multinacional (sobre todo en forma de asistencia técnica a los países del Tercer Mundo).

Esta "desfuncionalización" de los precios, debida en gran parte al carácter individualizado de las políticas nacionales, enerva las tentativas de armonización más allá de las fronteras. Es susceptible también de crear divisiones en el interior, entre espacios geográficos o entre sectores de actividad que una política inadecuada de gasto público y sobre todo de subsidios puede hacer menos solidarios entre sí, impidiendo las transferencias de factores de producción, en forma de migración de mano de obra o de medios de acción.

Si estos problemas pueden surgir dentro de un territorio sometido a una soberanía única, ¡qué decir entonces de países independientes unos de otros!

4. *Coordinación ex-ante de las inversiones*

Las políticas comunes permiten una coordinación ex-ante de las inversiones.

Su inserción dentro del plan o de la programación de los poderes públicos puede preparar las condiciones de un subsidio eficaz de los recursos, de una utilización más racional de los factores de producción. La política de los subsidios a pesar de sus divergencias, la de las infraestructuras, de las tasas de interés, de las demandas de los poderes públicos, pueden influir sobre las decisiones de inversión de los empresarios.

Las técnicas de los análisis de matrices y de la programación lineal aseguran desde el comienzo un máximo de coherencia descartando muchas incertidumbres. Aun las del mercado pueden reducirse notablemente por el monopsonio ejercido por los poderes públicos o por firmas dominantes que los integran y que llegan hasta imponer beneficios negociados, lejos de los modelos paretianos de la oferta y de la demanda.

Se abandona así el campo de los ajustes espontáneos de una economía de equilibrios automáticos (la que probablemente existió sólo en casos excepcionales) para entrar en el de las adaptaciones buscadas deliberadamente dentro de un mercado organizado.

Nuevamente, éste es perfectamente concebible cuando se apoya en un conjunto de instituciones comunes de un solo país, que tienen pocas oportunidades de observarse a nivel transnacional.

B) INSTITUCIONES COMUNES

1. *Unidad de la moneda de reserva, de la tesorería, de los cambios*

Las diferentes regiones de un mismo país presentarían —si pudiera medírse las— balanzas de cuentas desequilibradas. Las zonas

en plena expansión registran generalmente una bonificación de la balanza de transacciones corrientes y un déficit de la balanza de transacciones en capital, estando financiadas sus inversiones por un aporte de medios de acción extra-regionales. Las regiones deprimidas pueden tener a la vez excedentes en sus dos balanzas, pero al precio de una ausencia de inversiones. Y se podrían multiplicar los ejemplos.

Sin embargo, estos desequilibrios de las balanzas no provocan problemas internos agudos, como lo hacen a nivel internacional.

¿Por qué?

Porque su solución se busca a través de las políticas comunes o de las instituciones comunes en cuyo número se cifra la moneda nacional, moneda de reserva de todas las regiones constitutivas del conjunto. Puede ejercer así la plenitud de sus funciones de empleo productivo, de empleo de consumo y de empleo de reserva, ya que su convertibilidad es total.

Pero además, hay unidad de tesorería y unidad de régimen de cambios. Todas las reservas de cada parte del conjunto pueden depositarse fácilmente en un pool central que asegure su gestión por cuenta común, permitiendo la unidad del sistema de cambios un desarrollo sin límite de los flujos monetarios y financieros.

Además, las decisiones concernientes a la moneda, a la tesorería y a los cambios, son tomadas por un solo banco central, responsable por el conjunto de la política del crédito.

Aún en los estados federales, ésta constituye un dominio reservado, al igual que la defensa nacional y las relaciones exteriores. Y las diferentes partes del territorio se ven obligadas a seguir los mismos impulsos que garantizan un funcionamiento armonioso de los mercados monetario y financiero. Los movimientos internacionales de capitales se efectúan con plena libertad, ejerciendo una acción reequilibrante mediante las transferencias espontáneas u organizadas de los medios de acción.

Las instituciones financieras presentan por otra parte una notable homogeneidad. Las bolsas, los bancos, las cajas de ahorro, las sociedades de seguros, están sometidos a estatutos reglamentarios

o a exigencias de funcionamiento semejantes según los mismos tipos de establecimiento.

Es sabido que denominaciones análogas comprenden realidades diferentes en los distintos países (banco: ¿banco de depósito, de negocios o mixto?). Las exigencias de funcionamiento varían de una nación a otra para encontrar soluciones a problemas idénticos. (Una política restrictiva de los créditos con fines anti-inflacionistas, puede tomar la forma de un bloqueo cuantitativo puro y simple de los créditos, de un alza de las tasas de descuento, del aumento del coeficiente de reservas obligatorias, etc.). La diversidad de las políticas monetarias y crediticias, que se debe a veces a situaciones coyunturales específicas o a opciones presupuestarias particulares, introduce elementos perniciosos en las relaciones económicas internacionales, enervando sobre todo los esquemas de crecimiento regional armonizado, impidiendo las transferencias reequilibrantes de productos u *otras limitaciones relativas de los factores de producción (atouts factoriels)*.

La situación es exactamente inversa dentro del espacio nacional, política o administrativamente homogéneo.

2. *Unicidad de las relaciones financieras*

La reducción de los desequilibrios entre regiones de un mismo país puede operarse de diversas maneras: aumento diferencial de los precios y salarios dentro de límites concertados, desplazamientos de mano de obra, inversiones, dentro de una región, realizadas por empresarios de otra región, movimientos de capitales.

Ahora bien, estos mecanismos hacen intervenir transferencias organizadas de ingresos por vía del presupuesto o de la seguridad social. Los impuestos recaudados en una región pueden servir muy bien y sirven en realidad, para financiar gastos en regiones muy diferentes; infraestructura, instrucción, pensiones, subsidios, etc. Ocurre lo mismo con los gastos de seguridad social, utilizándose los aportes de un sector determinado para cubrir los gastos de desempleo en otro sector, u otros gastos muy diferentes como el

seguro por enfermedad e invalidez y el salario familiar. La unidad de la moneda de reserva y de la tesorería permite esta reasignación de los medios de acción a través de los presupuestos comunes. Sucede también así para el financiamiento en capital de las regiones organizado por los poderes públicos. Existen organismos nacionales de crédito cuya competencia se ejerce sin limitaciones en todo el territorio. Las leyes de expansión económica cubren el conjunto de la nación y prevén las mismas facilidades y subsidios o de desgravación para todos aquéllos, cualquiera sea su localización, que se acomoden a los criterios previstos. Seguramente, algunos organismos regionales de crédito pueden ejercer una acción supletoria eficaz; pero sus estatutos son homogéneos así como sus reglas de funcionamiento y se integran dentro de un cuadro válido para el conjunto de la nación.

El financiamiento espontáneo de las regiones descansa en la cesión de activos financieros, éstos admitidos también comúnmente cualquiera sea la región dentro de la nación. Ningún obstáculo reglamentario o institucional se opone por ejemplo a la venta de fondos públicos nacionales de una zona a la otra. Estos se benefician con un estatuto uniforme que los hace igualmente aceptables en cualquier región, o como contrapartida de colocaciones obligatorias de reservas matemáticas de compañías de seguros o de cajas de ahorro, poco importa su localización.

Lille, por ejemplo, está mucho más cerca de Marsella (ambas en Francia a una distancia de 1.000 kilómetros) y Milán de Palermo (ambas en Italia a una distancia de 1.200 km.) que Strasbourg en Francia y Kehl en Alemania, separadas sólo por el Rhin.

Pero en los dos primeros casos, la existencia de políticas comunes y de instituciones comunes facilita la realización de una política regional armonizada dentro de la nación, lo que no se comprueba en el último caso.

Esta armonización permite reequilibrios automáticos de las distorsiones regionales. Asegura una movilidad satisfactoria de los factores de producción (medios financieros y mano de obra) y de las inversiones interregionales dentro de la nación.

La ausencia de esta comunidad de políticas y de instituciones vuelve aleatorio, cuando no ilusorio, todo gran *design* en materia de economía regional transnacional.

3. *Informaciones estadísticas*

Inmediatamente surgen dos problemas: la disponibilidad y la comparabilidad.

Dentro de un mismo y único país, se carece de numerosas informaciones o si las hay, son inaccesibles. Si las estadísticas relativas a la demografía son generalmente abundantes y casi suficientes, no sucede así con las que se refieren a la vida económica y social. O simplemente no existen. O existen pero son virtualmente inaccesibles de hecho y de derecho. Las reglamentaciones administrativas impiden no sólo su difusión, sino el ponerlas al alcance de los investigadores; para respetar el mito del secreto estadístico se operan reagrupamientos geográficos o sectoriales que les restan toda representatividad científica. Sucede también que muchas informaciones valiosas existen a nivel de las administraciones especializadas o subordinadas o a nivel de las organizaciones profesionales. Pero nadie aseguró jamás su inventario. Si se lo hubiera realizado, se hubiera planteado inmediatamente el problema de la comparabilidad de los datos. Esta comparabilidad es el segundo obstáculo dirimente de naturaleza estadística en la formulación de una política económica transnacional.

En efecto, a despecho de sus imperfecciones cualitativas y cuantitativas, las cuentas nacionales presentan cierto grado de homogeneidad. No sucede lo mismo en el plano internacional. ¡Cuántas dificultades para armonizar los conceptos, encontrar denominadores comunes, uniformar las series estadísticas!

Después de un arduo trabajo de comprensión mutua de las informaciones cifradas disponibles, es necesario proceder a un largo trabajo de desagregación, extremadamente delicado y siempre imperfecto, para reconstituir series homogéneas que, finalmente, conciernen sólo a un número limitado de sectores.

¿Cómo determinar en estas condiciones un plan válido para las regiones de varias naciones cuando se tropieza con el problema fundamental de la carencia de informaciones básicas necesarias?

El programa ambicioso debe sustituirse por realizaciones localizadas que no por ser más modestas son menos útiles o eficaces en la medida en que actúan como catalizadores de crecimiento mediante el establecimiento de infraestructuras apropiadas o la creación de economías externas.

4. *Comunidad de criterios de las organizaciones profesionales*

La experiencia muestra que las situaciones son muy diferentes según se trate de organizaciones patronales o sindicales.

Las primeras se presentan mucho más fácilmente que las segundas en una comunidad suficiente de criterios dentro del ámbito internacional. ¿Sucede esto bajo la influencia de la tradición y de las experiencias pasadas que ya provocaron acercamientos para la defensa de intereses semejantes? ¿O bien bajo la influencia de la internacionalización trascendente de los progresos de la investigación aplicada? ¿O bien bajo la influencia del carácter de una gran uniformidad de los coeficientes técnicos de capital-trabajo dentro de la producción? ¿O bien bajo la influencia de las grandes sociedades multinacionales?

En cambio, no existe la misma cohesión dentro de las organizaciones sindicales. Estas siguen dependiendo estrictamente de las estructuras políticas, económicas y sociales nacionales. Posiblemente, se podrían citar numerosos hechos de solidaridad, sobre todo en materia de huelgas. No se percibe sin embargo una unidad de criterios en la acción fundamental. Ahora bien, ésta sería esencial cuando se considera la amplitud de las transformaciones en la sociedad contemporánea, desde la modificación en la concepción de la empresa hasta los cambios en el ejercicio del poder público. En nuestra *managerial era*, la función esencial es la de la ejecución, dirección y coordinación de las actividades de dirección, lejos de reivindicaciones a veces estériles o que, en todo caso, sólo se sitúan

indirectamente en el plano del desarrollo fundamental, de la mejora a largo término de los niveles de vida, de la adaptación de las estructuras.

Una política regional transnacional podría ser el elemento motor que facilitara una toma de conciencia común de las organizaciones sindicales y las comprometiera a una colaboración, mientras que hasta el presente sus acciones siguen estando parcializadas y sus influencias frecuentemente localizadas.

C) PROBLEMAS DE ARMONIZACION

Querer armonizar las políticas regionales en el seno de varias naciones tropieza con otros obstáculos simultáneos nacidos de parámetros nacionales y de dificultades de colaboración entre Estados soberanos.

1. *Compatibilidad de los objetivos*

Los horizontes temporales de desarrollo varían en el interior de las regiones de una misma nación, a fortiori entre las diferentes naciones.

En ciertos casos se pone el acento, por razones sociales o económicas compulsivas, en los problemas a corto término: subempleo, éxodo de los trabajadores jóvenes, nuevo impulso de la economía. En otros casos, se pone el acento sobre el largo término mediante la búsqueda de un crecimiento armonizado.

¿Quién efectuará los arbitrajes en el plano internacional?

El alcance y los métodos de elaboración de los programas difieren en el tiempo y en el espacio. Según el grado de centralización de los poderes, el plan puede tener un valor imperativo, o simplemente indicativo. Se impone a los poderes públicos y a la economía privada, o precisa solamente los objetivos deseados. ¿Estos se entienden únicamente en términos de desarrollos sectoriales y/o de desarrollos regionales? Hace sólo algunos años que las preocupaciones regionales se introdujeron en el plan francés; mientras que

estuvieron siempre presentes en los Países Bajos y sólo se señalan en el programa belga de 1970 a 1975.

Otras dificultades consisten en saber cómo se establecieron las previsiones. *¿Motu proprio* por el poder central?

¿O en un clima de concertación entre éste y los órganos regionales o las agrupaciones profesionales?

Por último, traducir el programa en realidades concretas hace surgir grandes problemas de infraestructura, de inversión, de financiamiento, de medio ambiente (sobre todo por regiones transnacionales). Las economías nacionales geográficamente vecinas no son necesariamente complementarias ni solidarias sobre todo cuando presentan grandes diferencias de dimensión o grados de desarrollo económico no comparables. Los intereses regionalizados, los de empresas nacionales o multinacionales, los de grupos de presión política o social, son otros tantos factores que enervan la posibilidad de armonizar los objetivos desde un comienzo, o de proseguir en lo sucesivo su realización.

2. *Heterogeneidad de los poderes de decisión y de acción*

Las relaciones de fuerza varían de una nación a otra, entre los poderes soberanos y los poderes subordinados.

Los derechos administrativos respectivos crean situaciones diferentes en lo que concierne al grado de descentralización, la extensión de las delegaciones de poderes, la naturaleza de los poderes efectivamente delegados, la autonomía de decisiones.

Los *Länder* en la República Federal Alemana tienen competencias más comprensivas que los departamentos * en Francia.

Algunas instituciones con nombres análogos tienen estatutos y posibilidades de acción o de decisión netamente diferentes. Así, dentro del Mercado Común, el concepto de las Cámaras de comercio abarca realidades singularmente dispares (organizaciones poderosas y oficialmente estructuradas en Alemania y en Francia, agrupaciones de hombres de buena voluntad en Bélgica). Los poderes de los

* n. t.: provincias.

gobernadores de provincia belgas, de los prefectos de departamento franceses, de los *Rijkskommisnarissen* en los Países Bajos, de los *Oberregierungspräsidenten* en Alemania Federal no tienen nada en común.

El binomio región-nación no tiene el mismo significado en todas partes. Las naciones pequeñas son generalmente más receptivas con respecto a soluciones abiertas hacia regiones sometidas a otras soberanías. Los reflejos de centralización política y administrativa juegan mucho más en las grandes naciones cuyas regiones periféricas han establecido vínculos económicos y financieros más estrechos, generalmente, con el interior que con el exterior. Las vías de comunicación "en estrella" alrededor de un centro constituido por la capital política o una importante metrópoli regional ilustran la constancia de estas fuerzas centrípetas que frecuentemente tornan difícil la creación de una infraestructura internacional de transportes o de servicios públicos.

¿Cómo entablar, por lo tanto, un diálogo válido y productivo entre personas físicas o morales que no disponen de poderes equivalentes?

3. *Distribución, dentro de un marco geográfico, de infraestructuras y facilidades de producción*

Ciertos tipos de infraestructuras (autopistas, vías navegables, túnel bajo la Mancha) o de facilidades de producción (central hidroeléctrica en Portes de Fer sobre el Danubio, proyectos Eldo, Esro, Concorde) interesan a todas las naciones y tienen indiscutibles efectos de propulsión en las regiones. Pero su coordinación supera las posibilidades de las regiones fronteras aun cuando éstas se interesen particularmente en la implantación de ciertas infraestructuras.

Pero la armonización básica se hace a nivel de las naciones y no de las regiones, lo que supone haber resuelto previamente y de modo satisfactorio el problema de la compatibilidad de los objetivos.

Es perfectamente factible que un país se interese ante todo por los ejes de desarrollo a grandes distancias, que unen centros muy

alejados unos de otros, bien adaptados al transporte rápido de productos de gran valor bajo un débil volumen, pero que no presentan efectos de propagación inducidos para las regiones fronterizas. Algunas razones de orden estratégico pueden igualmente condicionar las decisiones o impedir su armonización. Estas razones pueden llevar a dar preferencia a ciertos tipos de ejes y de zonas de desarrollo que se integran mal a los grandes espacios plurinacionales. Ellas pueden mantener deseconomías externas regionales que contribuyen a consolidar las divisiones entre regiones o entre naciones.

4. *Función de las unidades pluriterritoriales*

Las firmas pluriterritoriales con centros unitarios de decisión representan un estímulo para el desarrollo y son frecuentemente un factor exógeno de crecimiento regional.

Hay que recordar también las características del horizonte geográfico y temporal de sus planes cuya armonización se efectúa fuera de los espacios regionales y aun de los nacionales. Ellos disponen de medios de acción, de presión y de influencia (sistema de crédito, de información, de investigación, de comercialización) para imponer su propio plan a los de las autoridades políticas nacionales.

Como estos últimos no siempre son compatibles entre sí, aquéllos pueden proseguir tanto más cómodamente su programa de acción en forma autónoma. Dicho programa abarca no sólo estructuras políticas dadas, sino que crea un imperium técnico-económico-financiero que permite el desarrollo de intercambios compensados fuera de los organismos nacionales de reglamentación de los cambios. La posibilidad de efectuar o de hacer realizar estudios e investigaciones, establecer proyectos, reunir capitales, controlar la difusión de innovaciones, reglamentar el ritmo de las producciones, efectuar vastas transferencias de servicios y verdaderas transacciones invisibles en el seno de los establecimientos asociados o integrados, proceder en imputaciones contables en función de las diferencias de régimen fiscal o de nivel de las tasas de interés, elegir o imponer su propia modalidad de financiamiento, dictar contratos de compra

o venta y en consecuencia, porcentajes de beneficio, todos estos factores, caracterizan la acción de estas unidades pluriterritoriales de intereses contradictorios entre sí o entre los sectores a que pertenecen.

Una feliz coincidencia, pero no sería más que una coincidencia, podría hacerlos compatibles con los de una nación y muy raramente con los de varias naciones consideradas simultáneamente.

Los objetivos perseguidos se colocan por lo tanto fuera de los límites de nuestro razonamiento; están a un nivel de internacionalización o de mundialización tal, que no pueden ayudar a resolver los problemas de economía regional enfocados dentro de los grandes espacios plurinacionales.

5. *Autoridades de integración*

La armonización de las políticas regionales a nivel transnacional implica la intervención de autoridades de integración.

En el plano privado, su sede se encuentra en las grandes firmas pluriterritoriales, caracterizadas por la unidad espacial de mando y la dimensión temporal de sus planes. Acabamos de ver que sus posibilidades o su voluntad de acción son muy problemáticas. No hay que esperar de las mismas, comportamientos que estarían orientados por el deseo de crear en las regiones consideradas las ventajas de la integración: mejor distribución de los recursos, dimensión óptima de las firmas, extensión de los mercados, circulación más libre de los factores, especialización racional, disminución de los precios-costos con aumento de los consumos internos y externos, mayor capacidad para atraer y absorber el capital extranjero.²

Esta función de integración regional es, por lo tanto, parte de la función de los poderes públicos. Pero, ¿qué poderes públicos?

No se debe esperar nada de los poderes subordinados. Debe esperarse más de los poderes nacionales y de las organizaciones supranacionales.

Pero las limitaciones no son menos imperiosas.

² FERROUX, F., "Intégration économique. Qui intègre? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration?" - *Economie appliquée*, 1966, págs. 387-388.

En el primer caso, provienen sobre todo de las incompatibilidades virtuales de los planes de desarrollo, de las vacilaciones ante abandonos de soberanía, de los imperativos presupuestarios que frenan la eficacia de las políticas de infraestructura, de energía, de urbanización, de optimización de las estructuras, de los servicios y de los productos.

En el segundo caso, provienen de los conflictos de intereses que se manifiestan dentro de las organizaciones supranacionales y de la restricción objetiva, estatutaria o reglamentaria de sus poderes teniendo en cuenta la *fortaleza* de las soberanías que dificulta toda armonización progresiva de las políticas.

En consecuencia, estas organizaciones están desprovistas de los medios de acción que permitirían imponer ciertos mecanismos de integración regional transnacional.

6. *Efectos de dimensión*

La coordinación internacional de las políticas regionales presenta serios problemas de dimensión.

Dimensión política: el desequilibrio origina comportamientos diferentes, cuando no opuestos, en cuanto a los indispensables abandonos de soberanía. Suscita profundas desigualdades en materia de *bargaining power*. Algunos ven en la realización de grandes espacios plurinacionales el medio de ampliar su zona de influencia política, de imponer comportamientos económicos, financieros, monetarios, técnicos, comerciales. La política regional se considera entonces, sólo como un medio entre tantos otros, para afirmar una dominación bajo el rótulo de pseudo-reglas de buena vecindad o de convivencia dentro de las organizaciones supranacionales.

Dimensión intelectual: el problema es real a nivel de los expertos que deben puntualizar científicamente los factores y recomendaciones de una política practicable. Si bien es cierto que esta última coordinada no tiene nada que ver, felizmente, con la dimensión política, ésta permanece subyacente para apoyar la argumentación de ciertos subdesarrollados intelectuales.

Dimensión económica: la coordinación indica sobrepasar las regiones. ¿Mediante qué autoridades de integración? ¿Cómo? Evoquemos simplemente las infraestructuras materiales e inmateriales, la urbanización, los ejes de desarrollo, las *zonings* industriales, los servicios administrativos, las economías externas, las economías de escala, las economías de especialización.

La concepción de las soluciones está fuertemente influida por el peso de los intereses dominantes, públicos o privados, encontrándose las naciones pequeñas en verdadera desventaja con respecto a las grandes. Estas disponen, por lo demás, de una mayor libertad de mano de obra en el plano financiero, ya que su *fiscal policy* puede utilizarse más fácilmente como catalizador, difusor y propulsor de inversiones productivas, de creación de actividades de propagación.

*

De la interpretación general que acabamos de resumir se desprenden en nuestra opinión, algunas proposiciones.

La adopción de una política regional no se facilita necesariamente por su inserción en grandes espacios plurinacionales que permanecen soberanos. Se carece de muchos parámetros fundamentales e indispensables *que existen en espacios nacionales considerados como países-continentes*: políticas comunes, instituciones comunes, instrumentos de armonización. Las regiones relevantes están condenadas a buscar su florecimiento dentro de los espacios nacionales respectivos, en primer término. Sólo en un estadio ulterior se pueden enfocar soluciones globales para problemas fundamentales (subsidios, préstamos internacionales, investigación-desarrollo) o adaptaciones específicas de los problemas localizados, tales como los de las regiones fronterizas (infraestructuras locales, medio social, planes limitados de desarrollo en común, coordinación de los servicios públicos).

III. CONCLUSIONES

La coordinación entre naciones de distinta soberanía depende tanto de la política financiera, como de la política regional, económica o monetaria.

Las condiciones estructurales en que éstas se ejercen, las modalidades de funcionamiento que les son propias, las reacciones que provocan en los agentes económicos individuales o en los grandes conjuntos son tales, que no se puede pensar en términos de realizaciones comunitarias sin haber creado previamente la infraestructura política indispensable.

Parodiando un célebre artículo de Jacques RUEFF, "Europa se hará mediante la moneda o no se hará",³ decir o dar a entender que "Europa se hará mediante las regiones o no se hará" es un artificio.

Una política regional transnacional no es un instrumento o un medio de unificación, sino solamente un resultado. Indudablemente los progresos deben llevarse a cabo paulatinamente, dentro de lo posible, en todos los campos de la actividad económica y política. Y no hay un encadenamiento lógico de los hechos por el cual las coordinaciones y armonizaciones necesarias tendrían que desprenderse fatalmente unas de otras. Por el contrario, el método de los *trials and errors*, el enfoque pragmático de los problemas, los adelantos progresivos con buen sentido son los únicos que permiten llegar gradualmente a denominadores comunes transnacionales, con la condición de respetar lo que hace veinte años⁴ nos había parecido ya el *primum movens*, o sea que el factor político condiciona toda adaptación de las técnicas, cualesquiera sean.

³ *Synthèses*, N° 45, febrero 1950, pág. 267.

⁴ "Les conditions politiques de l'unification économique de l'Europe", *Synthèses*, N° 61, junio de 1951, págs. 55-70.