

Políticas de Desarrollo Regional en La Unión Europea: Un Referente para Mercosur¹

Román Rodríguez González

Doctor en Geografía. Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela (España).

Resumen:

Este artículo pretende presentar la política llevada a cabo por la Unión Europea en materia de corrección de los desequilibrios internos, a modo de enseñanza para una posible acción similar por parte de los países del MERCOSUR. Ambos procesos de integración suprarregional nacen en dos momentos históricos distantes y presentan notables diferencias en lo tocante a las propias estructuras económicas y sociales. Sin embargo muestran ciertas similitudes en cuanto al aparataje administrativo de organización interna y una más que evidente coincidencia en los objetivos que se persiguen (una unión aduanera en sus inicios). Estas coincidencias se derivan de que el proceso experimentado por la Unión Europea es tomado como referencia a seguir por parte de la nueva organización MERCOSUR. Este bloque, como también, el europeo manifiesta claros contrastes territoriales internos entre unas áreas de marcada concentración en lo productivo, demográfico y político-decisorio, y una periferia geográfica y política (caso del Nordeste brasileiro). Si MERCOSUR se consolida como bloque suprarregional y adquiere un mayor protagonismo político es muy posible que en el futuro ponga en marcha acciones de desarrollo regional planificadas a escala MERCOSUR.

Palabras-Claves:

MERCOSUR; Unión Europea; Desarrollo Regional; Desequilibrios territoriales.

¹ Este artículo se enmarca en un Proyecto de Investigación más amplio financiado por la Secretaría General de Investigación y Desarrollo de la Xunta de Galicia de código de identificación XUGA 21001A98.

1 - INTRODUCCIÓN

El 26 de marzo de 1991 los Estados de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay firman el Tratado de Asunción. Este tratado significa la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que pretende consolidarse como una nueva unidad de integración supraestatal en el cono sur del continente americano. La filosofía de este documento muestra numerosas conexiones y similitudes con el Tratado de Roma que dio lugar a la creación en 1956 de la Comunidad Económica Europea (CEE) entre Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Italia y Alemania occidental, que posteriormente, y a lo largo de su particular evolución histórica, cristaliza en la actual Unión Europea (UE).

MERCOSUR nace en un momento histórico concreto. Su creación se gesta en una serie de precedentes que a lo largo de la década de los ochenta permite ir consolidando esta fórmula de relación comercial (acuerdos bilaterales, Declaración de Foz de Iguazú). Se produce en este tiempo un notable incremento de las relaciones comerciales entre los estados posteriormente firmantes, consecuencia de un incremento notable de la riqueza interna, a su vez muy relacionado con la estabilización financiera y el recorte de la inflación en los dos países líderes: Argentina con el Plan de Combortabilidad y Brasil con el Plan Real (en el momento de redacción de este artículo se esta produciendo una sacudida en los mercados financieros brasileños que afecta a la devaluación del Real siendo aún precipitado poder extraer conclusiones al respecto). Estos aspectos de carácter económico se combinan con la consolidación de gobiernos democráticos. Favorables a un cambio de estrategia en las relaciones internacionales y favorables a la integración económica con lo países vecinos. Se puede considerar, de este modo, a MERCOSUR como el resultado de un progreso importante en lo económico y

sociopolítico para los estados miembros situado a la salida de un período muy grave de crisis, que a la sazón puede ser comparable con la Europa de postguerra que gestó la idea de la CEE.

La declaración de principios del Tratado de Asunción se plantea, entre otros, una serie de objetivos que nos sitúan ante una clara unión aduanera de los estados miembros. Se persigue con MERCOSUR fundamentalmente fines comerciales y económicos como el aumento del grado de eficiencia y competitividad, el aumento de la dimensión de los mercados, la potenciación del desarrollo y la actividad productiva y la mejor rentabilización de los recursos disponibles. Igual que la CEE todo ello se sustenta en la supresión de los aranceles internos, y la creación de un arancel común para los productos procedentes del exterior. En el fondo suponen en ambos casos, aunque con bastante diferencia temporal, la creación de “cooperativas” de estados que se ponen de acuerdo para comprar y vender en común y así obtener ventajas.

Pero MERCOSUR tiene una gran ventaja organizativa respecto a la CEE de aquellos momentos. La CEE ha sido pionera en el proceso de integración supraestatal en lo comercial, primero, y en lo político y social a continuación. No cabe duda que la evolución de la CEE es un ejemplo a seguir en vistas de los avances conseguidos, lo que ha posibilitado que el MERCOSUR avance más rápidamente en sus respectivas fases de consolidación. De este modo el Tratado de Ouro Preto, firmado en 1995, en el cual se diseña la estructura institucional de MERCOSUR, vuelve a poner de evidencia las múltiples similitudes existentes entre ambos bloques. Las competencias de los órganos diseñados en Ouro Preto e incluso sus regímenes de funcionamiento, miembros y organización encuentran sus homólogos en la actual UE, de acuerdo al siguiente esquema:

competencias/funciones	MERCOSUR	UE
Órgano político superior	Concejo do Mercado Común	Consejo Europeo
Órgano ejecutivo	Grupo Mercado Común	Comisión Europea
Órgano coordinación política	Comisión de Comercio	Consejo de Ministros
Órgano legislativo	Comisión Parlamentaria	Parlamento Europeo
Órgano consultivo	Foro Consultivo económico y Social	Comité Económico y Social
Órgano administrativo	Secretaría Administrativa	Direcciones Generales

Evidentemente las similitudes no son tan claras y simples, ya que algunos órganos en el modelo UE presentan un grado de implantación más fuerte, mientras en MERCOSUR están aún en un nivel embrionario (caso del Parlamento). Además el bloque europeo presenta un número mayor de instituciones: Tribunal de Cuentas (fiscaliza la parte financiera), el Comité de las Regiones (órgano consultivo donde las regiones se manifiestan) o el Tribunal de Justicia (vela por la aplicación del derecho comunitario).

También es posible identificar entre ambos conjuntos territoriales ciertas similitudes respecto a la desigual distribución espacial de la riqueza y los niveles de desarrollo. En la UE se percibe con nitidez un centro entorno al Mar del Norte y el valle del Rhin, y una clara periferia en lo geográfico y lo socioeconómico. En MERCOSUR la zona correspondiente al Mar de Plata y al sur brasileño es en su escala la de mayor concentración demográfica, urbana y productiva, manifestándose de nuevo un marcado contraste territorial.

La filosofía con la que MERCOSUR pretende consolidarse en el actual panorama económico sigue, en cierto modo, las pautas mostradas por la experiencia europea. A las similitudes en objetivos y fines, y estructura organizativa es necesario añadirle la existencia de un modelo espacial centro-periferia. Si MERCOSUR continúa en esta línea de adaptar el modelo europeo a su realidad a medio plazo se llevarán a cabo políticas comunes, se coordinarán los sistemas legislativos internos, se avanzará hacia un espacio único en lo económico, en definitiva, se favorecerá, con muchas posibilidades, una mayor integración sociopolítica, económica y territorial.

En todo este proceso es necesario plantear una mayor cohesión territorial mediante la reducción de los desequilibrios espaciales entre los conjuntos regionales. Para ello es necesaria la puesta en marcha de una Política Regional encaminada a favorecer el desarrollo de las áreas menos favorecidas mediante la intervención en el territorio (inversiones en infraestructuras, fomento de los recursos endógenos,...),

planificada y cofinanciada por la UE. Es precisamente objetivo de este artículo presentar la organización básica de esta Política a fin de que sirva de marco de reflexión para su posible aplicación y adaptación en un hipotético futuro en MERCOSUR.

2 – SOBRE LA NECESIDAD DE SUPERAR LOS DESEQUILIBRIOS.

La búsqueda de un territorio perfectamente homogéneo es una utopía. En todo periodo histórico unos espacios han presentado unos niveles de desarrollo superiores a otros debido a la desigual incidencia de los factores que en cada momento favorecían que en unas áreas concretas existiese una mayor competitividad productiva y una mejor calidad de vida. Este proceso ha llevado con el transcurso del tiempo a una situación de desequilibrio y contrastes territoriales. Se plantea una dualidad en el actual modelo entre unas áreas de concentración de la población y la fuerza productiva, y otras que de modo paulatino pierden protagonismo en lo demográfico, lo económico y lo político. La concentración acarrea elevados costes sociales ligados a la congestión y a la aparición de externalidades negativas en aspectos medioambientales, inseguridad ciudadana, urbanísticos. Frente a las anteriores otras zonas presentan problema ligados a la situación inversa: carencia de infraestructuras, de formación en los recursos humanos, de equipamientos sociales y una debilidad de la base productiva. Ambos panoramas son identificados como negativos desde el punto de vista de la planificación territorial. Por ello se llevan a cabo políticas con un objetivo de descentralización de los factores de desarrollo desde las grandes áreas congestionadas hacia zonas con dificultades en la búsqueda de un territorio más armónico.

Pese a que la superficie de la UE es relativamente modesta en su interior se detectan acusadas diferencias interregionales en sus niveles de riqueza, infraestructuras, población, actividad. Las desigualdades internas son el resultado de la suma de un elevado número de factores, actuales y pasados, que van desde las condiciones

naturales, a la trayectoria histórica y a factores de índole estructural. Desde el punto de vista de los niveles de riqueza de cada espacio (medidos por el Producto Interno Bruto (PIB) surge una primera diferenciación entre países cuyos niveles se sitúan en un 60% respecto a la media de la UE (caso de Grecia o Portugal), mientras otros, como Alemania o Luxemburgo se sitúan 30 puntos por encima de la media. Entre regiones los contrastes son aún superiores. Así de acuerdo a los niveles de PIB per cápita las 10 más ricas presentan valores superiores a 150% para una media UE=100, mientras las 10 más pobres están en un umbral inferior al 60% de la media comunitaria (la región de PIB más elevado en 1995 es Hamburgo con un nivel 195, y la de menor es la griega de Ipeiros con un 43% respecto a la misma media). La separación entre ambas situaciones es enorme. Las zonas con niveles de PIB más elevados sitúan en una faja territorial que desde el Mar del Norte penetra en el continente en dirección hacia el norte de Italia. Esta franja, conocida como la “banana azul” o la “gran dorsal” se corresponde con el Benelux, la antigua Alemania occidental, regiones orientales francesas e italianas del norte. Estas son a su vez las áreas más urbanizadas, donde aparecen grandes aglomeraciones metropolitanas con ciudades líderes a nivel mundial: París, Londres, Milán, Frankfurt, el Randstad holandés, Bruselas. También cuentan con las más elevadas densidades demográficas, la más importante presencia de sedes de multinacionales y actividades empresariales de elevado valor añadido. A nivel infraestructural se reproduce la dualidad centro-periferia, con unas regiones con una densa red de infraestructuras de comunicación rápidas, las áreas centrales, mientras la periferia aparece mal comunicada. Esta situación se manifiesta en una desigual accesibilidad y unas diferentes rentas de localización que afectan a la competitividad de las actividades productivas.

Los contrastes son manifiestos, así mismo, en las estructuras económicas. De acuerdo al reparto de la población activa por sectores de actividad, en algunos estados como el Reino Unido, Alemania o el Benelux sólo el 2% de sus activos se emplean en el sector primario; mientras en otros como Portugal o Irlanda este índice es

superior al 20%. La principal fuerza de producción industrial, así como los servicios de mayor calidad y especialización se localizan en la ya citada dorsal europea.

Todas estas circunstancias vienen a reforzar la concentración y la dualidad centro-periferia, siendo aspectos básicos sobre los que la Política Regional de la UE incide a fin de mejorar las condiciones de las áreas menos favorecidas y frenar en la medida de lo posible la cada vez más fuerte tendencia a la concentración de los estímulos de desarrollo en una reducida franja territorial.

El objetivo último de la Política Regional es conseguir un territorio más homogéneo a escala intraeuropea, de modo que las empresas encuentren en todas partes los servicios y las condiciones necesarias para crear empleo y riqueza. O lo que es lo mismo, crear una estructura espacial que posibilite la aparición en cualquier zona de la UE de iniciativas de creación de actividad económica. Este objetivo se enmarca necesariamente en una opción voluntarista traducida en el trasvase de recursos desde las áreas y los países más ricos, hacia las menos favorecidas. Es un ejercicio de solidaridad interno dentro del seno de los diferentes estados miembros. Las acciones se planifican y se cofinancian en gran parte desde las diferentes instituciones de la UE, siendo cotidianos las negociaciones entre los países receptores de los fondos económicos destinados a la corrección de desequilibrios y aquellos otros fundamentalmente receptores.

Los órganos de gobierno de la UE estiman que las desigualdades regionales se derivan de unos factores fundamentales sobre los que es necesario intervenir a fin de lograr una mayor unidad. Se presta especial atención a:

- Nivel , densidad y estado de las infraestructuras de transporte y comunicación;
- Calidad de los recursos humanos, formación profesional y adecuación de la fuerza laboral a las actividades profesionales;

- Condiciones locales en lo referente al crédito y a los aspectos fiscales que influyen en la inversión y en la decisión de localizar una empresa;

- Diferente capacidad de las empresas para introducir nuevos productos y métodos de producción: capacidad de innovación.

En vista de las anteriores claves la Política regional de la UE adquiere una serie de orientaciones recogidas en el documento oficial Europa 2.000+ que sistematizan las líneas maestras de intervención en esta materia.

I - Potenciación de las redes transeuropeas de transporte y de energía para favorecer la accesibilidad de las áreas más periféricas y permitir que una actividad desarrollada en estas áreas no esté en una situación de inferioridad competitiva respecto a las zonas más centrales. Las infraestructuras de comunicación mejoran la productividad al incidir en la rapidez de los desplazamientos de mercancías, personas e innovaciones productivas. La creación de grandes ejes comunicativos debe estar acompañada de una red de segundo orden que cubra la totalidad del espacio comunitario y permita el acceso a ellas de forma rápida desde todo punto de la UE;

II - Potenciación de las redes de telecomunicaciones como medio para evitar el refuerzo de la concentración en torno a los grandes centros de decisión;

III - Potenciación de la red de ciudades medianas y pequeñas como centros de organización y abastecimiento para los espacios más débiles. Debe favorecerse una descentralización de actividades, infraestructuras y servicios a estos núcleos a fin de reforzar su función como polos de creación de empleo y para garantizar un acceso universal de sus servicios a las poblaciones rurales;

IV - Fomento de una formación profesional y mejora de la calificación de los trabajadores. Lucha contra el paro, la exclusión social y apoyo a los grupos más desfavorecidos;

V - Fomento de la actividad económica, especialmente en aquellas ramas de producción basadas en los recursos y potencialidades endógenas. Apoyo a la reestructuración de actividades en crisis;

VI - Introducción de la variable ambiental dentro de las políticas sectoriales a fin de lograr un desarrollo sostenible en el tiempo. Conservación del medio ambiente y la biodiversidad.

3 – CONCEPTUALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL.

La historia de la Política Regional se relaciona directamente con los grandes cambios territoriales acontecidos en la UE (anexión de nuevos países), y la propia consolidación de la UE como órgano político-administrativo (incremento de su protagonismo en las grandes decisiones y en la planificación política).

Su aparición se relaciona con el interés de los Estados de articular mecanismos financieros y de intervención para disminuir los desequilibrios territoriales y socioeconómicos existentes entre las áreas espaciales de la comunidad. La finalidad es clara: beneficiar a las áreas comparativamente más pobres a fin de que sus niveles de desarrollo se aproximen lo más posible a aquellas de más elevados índices de progreso y bienestar social. A nivel financiero esta finalidad se materializa en la transferencia de recursos económicos desde las zonas ricas hacia las menos favorecidas para mejorar los factores de incidencia en el desarrollo económico.

La Política Regional nace como tal en 1975 con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Hasta este momento la cuestión regional y el interés de conseguir un desarrollo territorial armónico eran algo secundario dentro de las prioridades políticas de la Comunidad. Su carácter secundario era lógico debido a varios motivos:

- La Comunidad estaba en un estado aún embrionario. Los esfuerzos políticos se dirigían más hacia la consolidación de la misma y hacia la armonización de los aranceles. Una acción de este

tipo implica una coordinación muy fuerte entre los Estados miembros, recursos financieros y poder de planificación y ejecución por parte de la Comunidad que por aquel entonces carecía;

- La aplicación de una filosofía política centrada en la confianza de las virtudes que el libre juego de mercado presenta para solucionar cualquier tipo de problemas. Lo que autores como L. Araújo & M. Molina considera una “ingenua confianza en el mercado”. Se renuncia a la intervención del Estado como actor modificador o alterador del sistema de mercado, así como a todo tipo de ayudas que pudiesen alterar o falsear la competencia entre sectores productivos o territorios. Tal circunstancia es lógica ya que en

estos la UE lindaba geográficamente con el sistema socioeconómico de órbita soviética definido, precisamente, por la intervención y planificación del Estado en la economía;

- El nivel de homogeneidad entre los espacios integrados era bastante elevado, Los contrastes internos eran en este momento inferiores a los actuales surgidos de la progresiva incorporación de nuevos países. Además cada Estado miembro promovía en el periodo 1956-75 sus propias políticas para solucionar los desequilibrios internos. Tal es el caso de Italia con sus regiones del sur, o ciertas zonas de Francia.

FECHAS CLAVES

INCORPORACIONES		AVANCES DE LA POLÍTICA REGIONAL	
1957	Firma del Tratado de Roma por Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia	No existe Política Regional comunitaria	
1973	Dinamarca, Irlanda y Reino Unido	1975	Creación del FEDER. Dos fases 1975-79.- cofinanciación de políticas regionales de estados miembros (sistemas de cuotas) 1979-88.- primeras actuaciones planificadas y financiadas desde UE
1981	Grecia	1987	Firma del Acta Única Europea. Objetivo: alcanzar el Mercado Interior Europeo a través de una mayor integración económica y política
1986	España y Portugal	1988	Reglamento de los Fondos Estructurales (organización según principios)
		1990	Convocatorias de Iniciativas Comunitarias
		1993	Creación Fondos de Cohesión Revisión Reglamento Fondos Estructurales
1995	Suecia, Finlandia y Austria	1996	Tratado de Amsterdam, Cambios motivados por Agenda 2.000

Las motivaciones que llevaron a la apuesta por una política pública correctora de los desequilibrios a través de medidas de solidaridad financiera tras la entrada en 1973 de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido son:

- La constatación empírica que las desigualdades en el espacio comunitario se habían incrementado 1956. Es decir, que el efecto redistribuidor de riqueza que se le atribuía al mercado en los modelos teóricos, en vez de conseguir una redistribución del desarrollo, han llevado a un incremento de las diferencias

internas siguiendo las lógicas multiplicadoras del sistema capitalista. A esto hay que sumarle el hecho de que con la incorporación de un país como Irlanda la divergencia en los niveles de riqueza y bienestar se incrementan notablemente;

- La presión del Reino Unido para crear un órgano, en este caso el FEDER que favorecía en reintegro de parte de su aporte a las arcas comunitarias, para su inversión, en este caso, en las áreas industriales en declive. Desde un punto de vista pragmático la Política Regional se convierte en un mecanismo de retorno de aportes.

También Italia se interesa por la creación de mecanismos de compensación para las áreas menos favorecidas, en su caso interesa conseguir fondos para el Mezzogiorno.

El FEDER como primer instrumento de Política Regional centra su acción en la construcción de infraestructuras, el apoyo a la reconversión industrial y en la ayuda a la formación y reinserción laboral. De todos modos su incidencia como mecanismo reestructurador del territorio es limitado hasta su reforma en 1988. Su acción es muy tímida durante el periodo 1975-79, ya que sus aportes sólo servían para cofinanciar iniciativas de desarrollado planificadas e impulsadas desde cada estado miembro. Su presupuesto era, asimismo, bastante reducido (el presupuesto medio era de 400 millones de ECUs²).

La fase que abarca desde 1979 a 1988 marca ya el inicio de una Política Regional propiamente comunitaria. Se busca la creación de una política de interés comunitario más allá de los propios intereses de cada Estado miembro. De forma aún tímida la propia Comunidad, con independencia de los países, impulsa actuaciones propias e independientes. Se trata de un ejercicio de emancipación financiera y decisoria de la UE que, conforme se incrementa su protagonismo y poder, permite lograr avances significativos en esta materia. Indicador de su creciente importancia es el dato que el presupuesto medio anual para este periodo es de 2.000 millones de ECUs. En esta dinámica no debe olvidarse el interés que por parte de las instituciones europeas tienen en consolidar su presencia. Para ello siguen una estrategia de reforzar la importancia de las regiones frente a los Estados-Nación en sentido clásico. En esta impulsan la elaboración de informes periódicos sobre la evolución y situación de las regiones de la CEE que posteriormente sirven como marco de referencia, aunque sin carácter vinculante, para la toma de decisiones políticas. Así mismo se lleva a cabo la creación de los Programas de Desarrollo Regional (PDR) que contribuyen a fortalecer la escala territorial regional frente a la estatal.

El paso decisivo en esta materia se produce a finales de los años ochenta con la entrada en vigor el Acta Única y la regulamentación de los Fondos Estructurales. Es este un ejercicio de demostración del creciente poder que adquiere los organismos comunitarios ya que su acción y programación política es seguida por los Estados miembros. Se persigue con el Acta Única una mayor integración y cohesión interna lo que implica una búsqueda de la homogenización en lo tocante a los niveles de desarrollo de sus espacios integrantes. La Cohesión se convierte en uno de los pilares fundamentales de la UE. Se centran en este momento las bases para la unificación de las macropolíticas de los estados miembros con un objetivo común diseñado a nivel supraestatal. Significa, en definitiva, una señal inequívoca del posicionamiento cada vez más fuerte que mantiene la UE como organización política.

En este giro que adquiere la Política Regional es decisiva la incorporación de España y Portugal en el año 1986, así como la anterior de Grecia en 1981. La Europa de los 12 ha incrementado notablemente sus índices de desigualdad interna a nivel estatal y regional. Se diseña un nuevo mapa de la UE donde frente a las áreas centrales del norte, los espacios mediterráneos mantienen unos niveles de desarrollo claramente inferiores. El afán por alcanzar el Mercado Único y la cohesión como argumento político programático conlleva un refuerzo de la acción estructural. En 1988 se aprueba el Reglamento de los Fondos Estructurales que marca la clara consolidación de esta línea política gracias a los nuevos procedimientos que conlleva esta línea de actuación y al notable incremento de las partidas presupuestarias. En 1993 se firma el Tratado de Maastricht y la Política Regional se refuerza notablemente con la creación del Fondo de Cohesión. Este nuevo instrumento financiero se destina en exclusiva a aquellos países con un nivel de PIB inferior al 90% de la media comunitaria: España, Portugal, Irlanda y Grecia. También es indicativo de la creciente importancia de la UE la creación de las Iniciativas Comunitarias. Se crean estas con el objeto de llevar a cabo acciones de especial interés comunitario y la gran novedad que aportan es que se trata de un programa impulsado en exclusiva desde las instituciones comunitarias. Estas diseñan varias líneas de acción para que posteriormente tanto

² ECU é uma unidade de valor monetario previo ó Euro, equivalente a 168 milhões de pesetas.

administraciones nacionales, regionales y locales, como organismos privados e incluso empresas, puedan acogerse a las subvenciones previa presentación de un proyecto. Aunque su importancia es aún modesta, el 10% de los Fondos Estructurales, su procedimiento es significativo del creciente grado de protagonismo alcanzado que adquiere la UE como instancia política y decisoria.

En la actualidad la Política Regional de la UE absorbe entorno al 30% del presupuesto comunitario, cuando en 1988 representaba sólo el 8% de los gastos, adquiriendo una importancia vital como elemento organizador de las decisiones de inversión territorial en todo el ámbito comunitario. De cara al futuro la acción estructural se mantiene aunque experimentará ciertas reformas con la entrada en vigor de la Agenda 2.000 acordada en la Conferencia Intergubernamental de 1996 y ratificada por el Tratado de Amsterdam. Las novedades que se aplicarán a partir del año 2.000 suponen un incremento del presupuesto destinado a los Fondos Estructurales y de Cohesión (275.000 millones de ECUs para el periodo 2000-2006, superior al de 1993-99 que es de 200.000), una tendencia a concentrar la aplicación de estos recursos en las regiones menos favorecidas, un manifiesto interés en intervenir en la rehabilitación socioeconómica de las áreas rurales a través de la potenciación de la red de ciudades medias y pequeñas (evitar contrastes y costes sociales y económicos de la concentración/abandono) y el inicio de ayudas estructurales para los países objeto de la próxima ampliación (Polonia Hungría, Chequia, Estonia, Eslovenia y Chipre) a fin de que su integración se realice de modo más eficiente y menos traumático para ambas partes.

4 - PRINCIPIOS BÁSICOS DE POLÍTICA REGIONAL

El primer paso a la hora de planificar una Política Regional a escala europea es crear un ámbito administrativo-territorial de referencia. Los estados miembros de la UE presentan históricamente diferentes modelos de organización territorial. Era necesario, por consiguiente, crear una nueva división territorial que sin sustituir a la preexistente, sirviese de

marco para aplicar la acción política. Se crean las NUTS³ que se convierten en el ámbito espacial de planificación y ejecución política de la UE. Se contemplan tres niveles de desagregación dentro de los países, buscando adaptarse en la medida de lo posible las divisiones territoriales preexistentes.

NUTS 1 - Es el primer nivel de desagregación territorial dentro de cada Estado. Dentro de este nivel se encuentran situaciones diversas. Desde entidades político-administrativas de gran poder e identidad, como los Landers alemanes, Escocia, País de Gales, o incluso todo un país (Irlanda o Portugal). Es un nivel territorial no demasiado operativo;

NUTS 2 - Se trata de una desagregación del anterior. Es el nivel más operativo y el marco de referencia espacial para la aplicación de la Política Regional. En algunos países como Italia o Francia se corresponde con las diferenciaciones clásicas de las regiones geográficas tradicionales;

NUTS 3 - Es el nivel de desagregación de base. Se trata tanto de unidades de la Administración periférica del Estado (caso de las provincias españolas o los departamentos franceses), como de entidades de la Administración Local (los kreise alemanes o los condados británicos);

A partir de la reglamentación de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1988 su aplicación se lleva a cabo según un decálogo de principios. Tal decálogo contempla las líneas maestras que orientan la acción pública en materia de Política Regional. Son los siguientes:

³ É o equivalente a região. Utilízase para uniformizar as diferentes divisións administrativas dos países que pertencen á Unión Europea.

CONCENTRACIÓN	Se deben concentrar los esfuerzos financieros en las regiones más necesitadas. Para ello se hace una clasificación de las mismas por objetivos prioritarios. Evita excesiva dispersión territorial de los recursos
COOPERACIÓN-SUBSIDIARIEDAD	La asignación de los fondos debe concertarse entre las instituciones comunitarias y las autoridades competentes de cada país miembro (tanto a nivel nacional como regional o local).
PROGRAMACIÓN	Las aportaciones se fijan en programas operativos de carácter plurianual. Se busca incrementar la eficiencia. Supone la consolidación de un modelo político mixto de combinación de mercado con planificación estatal
ADICIONALIDAD	Los fondos económicos comunitarios deben ser complementados con fondos de otros niveles administrativos y también de la iniciativa privada según un sistema de porcentajes. Todo proyecto debe ser cofinanciado.

De ellos, sin duda, el más importante es de concentración. Siguiendo su principio de concentrar los esfuerzos en aquellos espacios que más necesitan de la acción estructural, la UE clasifica las regiones de sus Estados miembros (a un nivel NUTS 2) en varios Objetivos según la problemática específica de cada una de ellas. De este modo se pretende catalogar los “espacios problema” y a partir de aquí iniciar la acción estructural. Los Objetivos contemplados por la Política Regional son los siguientes:

- Objetivo 1 - Promover el desarrollo de las áreas menos favorecidas de la UE. Se establece una lista donde las regiones incluidas deben tener un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria;

- Objetivo 2 - Reconversión de regiones, o parte de las mismas, acusadas de problemas graves de decadencia industrial. Las regiones incluidas deben presentar una tasa de paro superior a la media europea, una tasa de empleo industrial también superior y un declive marcado del empleo industrial;

- Objetivo 3 - Combatir el paro de larga duración y facilitar la reinserción profesional de jóvenes y de personas amenazadas de exclusión. Su ámbito de actuación es la totalidad de la EU;

- Objetivo 4 - Facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales, así como a los nuevos sistemas de producción. Su ámbito de actuación es toda la EU;

- Objetivo 5 - Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales. Los criterios para su inclusión son presentar un porcentaje elevado de trabajadores agrícolas, un bajo nivel de renta agraria y un también reducido nivel de desarrollo. Se diferencia:

- 5a.- adaptación de las estructuras de producción, transformación y comercialización

- 5b.- promoción del desarrollo en zonas rurales y costeras

- Objetivo 6 - Facilitar la adaptación económica de las regiones nórdicas escasamente pobladas (menos de 6 habitantes por km²).

En el marco de la Agenda 2000 se prevén reformas para el periodo 2000-06 respecto a los Objetivos de la Política Regional. Se trata de la creación de un nuevo Objetivo 2 referente a la reconversión económica y social de las regiones enfrentadas a dificultades estructurales, especialmente las zonas rurales en declive cuyo desarrollo debe articularse sobre la base de mejores conexiones entre el campo y la ciudad. Y de un nuevo Objetivo 3 relativo a los recursos humanos fuera de los Objetivos 1 y 2.

Respondiendo al principio de concentración el Objetivo 1, las regiones más pobres de la UE, son las principales beneficiadas de las inversiones estructurales al ser, en lógica, las que mayores deficiencias y carencias estructurales presentan. Durante el periodo 1994-99 absorben el 67,9% de los Fondos Estructurales (893.991 millones de ECUs), lo que supone un notable incremento

porcentual y en absoluto respecto al periodo anterior. Tal circunstancia es indicativa del gran interés que por parte de la UE existe para fomentar las mejoras del desarrollo económico en

PERIODO 1983-93		
	Millones ECU	%
Objetivo 1	36,200	64,4
Resto Objetivos	23,815	35,6
Total	60,015	100

Las regiones Objetivo 1 se corresponden con las periferias, geográficas y económicas, del sur (Grecia, Mezzogiorno italiano, y casi toda la Península Ibérica con la excepción de las regiones españolas de Madrid, Cataluña, Aragón y Navarra), y las regiones atlánticas de Irlanda y parte occidental de Escocia. También la antigua Alemania Oriental se integra en este grupo debido al lastre que para su economía significó el periodo de economía planificada. En las áreas centrales europeas sólo una pequeña región franco-belga, Hainault, pertenece a este grupo al estar sumida en una gravísima reestructuración industrial. De acuerdo a esta distribución España es la principal beneficiada de las inversiones comunitarias (absorbe el 28% del total de los fondos del Objetivo 1), seguido de Alemania (parte oriental), Portugal y Grecia con un 15%.

Por lo que respecta a las regiones en declive industrial del Objetivo 2, estas pueden aplicarse a una escala espacial menor (una ciudad o un municipio). Se corresponde con aquellas zonas de fuerte tradición industrial que en la actualidad, y a causa de la reestructuración productiva y los cambios tecnológicos, atraviesan un ciclo recesivo en su economía. El Reino Unido (minería e industrias pesadas derivadas) y Francia absorben respectivamente el 28 y el 24% de los fondos de este grupo.

El resto de los fondos presentan una menor carga financiera, entorno al 5% del total de los Fondos Estructurales, con la excepción del 6 que sólo recibe un 0,5%.

El principio de Cooperación lleva consigo una coordinación interadministrativa entre las diferentes instancias del poder público y a todas

aquellas zonas más necesitadas con el afán de alcanzar el Mercado Único y el principio programático de la Cohesión.

PERIODO 1983-93		
	Millones ECU	%
Objetivo 1	93,991	67,9
Resto Objetivos	57,855	32,1
Total	151,846	100

las escalas (europea, nacional, regional y local). Su cooperación exige un respeto total de las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes. Tras el Tratado de Maastrich a este se le ha unido el principio de subsidiaridad. Este implica una gradación en los niveles y acciones político-administrativas de modo que los niveles administrativos superiores no deben intervenir en aquellos ámbitos donde existe una inferior que pueda actuar de manera más eficiente. Lo que es lo mismo, no se debe hacer a nivel superior lo que se puede hacer mejor en un nivel administrativo inferior. Este principio se presenta como un garante para favorecer la transparencia (al repartir las funciones entre diferentes niveles públicos), la legitimidad del poder central europeo (evitar acumular un poder excesivo) y la eficacia (sitúa las competencias en el escalón de gobierno que mejor puede gestionarlas). Sin embargo con ello se produce, de facto, un traspaso de poderes descentralizado desde los Estados Centrales a las regiones que se convierten en interlocutores respecto a la UE. Se vacía de contenido el concepto de Estado-nación tanto por arriba (cesión de competencias a un ente supranacional como la UE), como por abajo (descentralización de las competencias).

La programación de las acciones estructurales es otro de los pilares de la actual Política Regional. Hasta 1988 los organismos comunitarios prácticamente se limitaban a aportar financiación para las acciones que cada Estado llevaba a cabo de modo independiente. Con la aplicación de este principio se hace necesario planificar a un horizonte temporal determinado las diferentes acciones que se estimen oportunas. El primer periodo ha abarcado desde 1988 hasta

1993, ambos incluidos. El actual de 1994 a 1999. Y el futuro desde el 2000 al 2006.

La programación exige la elaboración de un Plan de Desarrollo Regional en el que se especifican las acciones y líneas estratégicas de intervención para las que se demanda financiación por parte de los presupuestos comunitarios. Cada unidad NUTS 2 elabora su propio PDR que es posteriormente enviado a la capital nacional donde se fusionan en un único PDR, en este caso de nivel nacional, para remitirlo posteriormente a la UE. Una vez conocidas las prioridades definidas en cada PDR las autoridades europeas crean un Marco Comunitario de Apoyo (MAC) que es el órgano correspondiente que aporta financiación para hacer frente a las peticiones. Es de interés señalar que la planificación básica se hace a nivel regional (mayor conocimiento de la realidad, dificultades, problemas y potencialidades de cada territorio), repercutiendo, otra vez, en un reforzamiento del espacio regional frente al nacional y en un más fuerte posicionamiento de las instituciones comunitarias.

Como último principio la adicionalidad significa la obligación de establecer mecanismos de cofinanciación entre los Fondos Estructurales y las administraciones de las áreas beneficiadas. Para garantizar la cofinanciación se establecen unos porcentajes máximos de financiación por parte de los distintos Fondos Estructurales. Para las Objetivo 1, el máximo de aporte procedente de la UE no debe ser superior al 75% del coste del proyecto, ni inferior al 50% de los gastos públicos. En el resto de regiones los índices se sitúan en el 50 y 25% respectivamente. Excepcionalmente y para acciones consideradas de “medio ambiente económico” o asistencias técnicas se pueden realizar subvenciones globales del 100%.

5 - MECANISMOS FINANCIEROS

Hasta este momento hemos estado citando de manera general a los Fondos de Cohesión, Estructurales e Iniciativas Comunitarias, pero sin entrar en su análisis de detalle sobre los tipos existentes, ejes de intervención, áreas sobre las que se aplican, origen de los recursos

económicos,... y otros aspectos de carácter financiero vitales para comprender la actual Política Regional.

La UE para financiar su acción política debe necesariamente contar con unos ingresos. El presupuesto se organiza entorno a tres grandes partidas de ingresos y dos de gastos. En el primer caso más del 50% de los fondos manejados proceden de la recaudación de un impuesto directo, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) que se recauda en todos los países y una parte del mismo (oscila por tipo de productos, pudiendo llegar hasta un incremento del 16%) ingresa en las arcas de la UE. Sobre un 15% proviene del cobro de aranceles a productos comunitarios y un 20% de los aportes directos de cada estado miembro. De la parte de los gastos la Política Agraria Común (PAC) absorbe casi el 50% del presupuesto, y las acciones estructurales cerca de un 33%. El resto son partidas de carácter más marginal.

De este tercio de gasto en medidas de apoyo y fomento del desarrollo, los Fondos Estructurales suponen con 151.856 millones de ECUs el 85% de los mismos, mientras tanto los Fondos de Cohesión como las Iniciativas Comunitarias cuentan con unas partidas claramente inferiores, respectivamente 15,150 y 13.450 millones de ECUs para el mismo periodo 1993-99.

Los Fondos Estructurales son, por lo tanto, el principal activo de la Política Regional europea. Su objeto es actuar y mejorar aquellos aspectos de carácter estructural (sobre todo infraestructuras de todo tipo y formación-capacitación profesional) a fin de favorecer las condiciones de desarrollo y calidad de vida en las regiones menos favorecidas de la UE. Son los siguientes:

- FEDER. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional fue el primer instrumento de financiación de desarrollo en la UE. Sirve de soporte financiero para obras públicas de infraestructuras y para valorización de los recursos endógenos de los territorios desfavorecidos. Desde su creación ha incrementado su dotación económica y

participación en el presupuesto comunitario (en 1975 su montante era de 257 millones de ECUs, en 1986 de 3.176 en 1996 de 63.088);

- FSE. El Fondo Social Europeo centra su actividad en la financiación de operaciones y proyectos de formación y reinserción laboral. Su objetivo básico es fomentar la ocupación profesional y mejorar la calidad de los recursos humanos a fin de mejorar la productividad. Su dotación presupuestaria en el periodo 1994-99 esta entorno a los 30.000 millones de ECUs anuales;

- FEOGA-O. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en relación con la Política Agraria Común (PAC) tiene como misión intervenir en desarrollo rural a través de la mejora de las estructuras de producción y como soporte de intervención en los mercados de precios mediante la financiación de las productos. Presupuesto medio para el actual periodo de 20.000 millones de ECUs;

- IFOP. Es el último instrumento de los Fondos Estructurales. Creado en 1993 tiene como

objeto atender a la reconversión de las zonas con peso específico en el sector pesquero. Su dotación es ligeramente inferior a los 3.000 millones de ECUs al año.

Cada línea concreta de las anteriores presenta una especialización tanto en los espacios en los que se aplica, como en los proyectos concretos que subvenciona. Se busca con esto mejorar la eficacia en su aplicación y un mejor cumplimiento de sus objetivos.

Las Objetivo 1 son, en pura lógica, las más beneficiadas por las diferentes líneas de financiación. Los cuatro anteriores pueden participar en la cofinanciación de proyectos. En el Objetivo 2, sin embargo el FEOGA-O no interviene debido a la propia problemática específica de las regiones integradas. En los Objetivos 3 y 4, centrados en la mejora de aspectos laborales y de formación sólo financia programas el FSE. Mientras en las 5a el FEOGA-O es el único fondo, y en las 5b pueden participar todos con la excepción del IFOP. En el mismo caso están las 6. Se puede esquematizar en el siguiente esquema:

PARTICIPACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES OBJETIVO

<i>Objetivos</i>	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP
1	#	#	#	#
2	#	#		
3		#		
4		#		
5a			#	#
5b	#	#	#	
6	#	#	#	

FONTE: PUJADAS & FONT, 1998.

Por su parte cada Fondo presenta un campo de aplicación específico, según el esquema que sigue:

<p style="text-align: center;">FEDER</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo duraderos - inversiones en infraestructuras, incluidas redes transeuropeas - inversiones en educación y salud en regiones Objetivo 1 - desarrollo endógeno (desarrollo local y PYME) - acciones de investigación y desarrollo - inversiones destinadas a proteger el medio ambiente 	<p style="text-align: center;">FSE</p> <ul style="list-style-type: none"> - inserción profesional de personas en paro, amenazadas por el desempleo de larga duración - inserción profesional de jóvenes en busca de empleo - integración de personas amenazadas de exclusión social - promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral - adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales - formación continua, orientación y asesoramiento de los trabajadores para favorecer la estabilidad y la creación de empleo - refuerzo del potencial humano en materia de investigación, ciencia y tecnología - consolidación de los sistemas de enseñanza y formación
<p style="text-align: center;">FEOGA-O</p> <ul style="list-style-type: none"> - medidas encaminadas a sostener las rentas agrarias y la comunidad agrícola - impulso a la instalación de jóvenes agricultores - mejora de la eficacia de las estructuras de las explotaciones agrarias - medidas encaminadas a la creación de asociaciones de productores - reconversión, diversificación, reorientación y mejora de la calidad de las producciones agrarias - desarrollo de infraestructuras rurales vinculadas al desarrollo agrícola y forestal - fomento de las inversiones turísticas y artesanales en las zonas rurales - otras: prevención catástrofes, mejora de los pueblos, protección del medio ambiente 	<p style="text-align: center;">IFOP</p> <ul style="list-style-type: none"> - reestructuración y renovación de la flota pesquera - modernización de la flota pesquera - desarrollo de la acuicultura - protección de determinadas zonas marinas - equipamiento de puertos pesqueros - transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura - promoción de los productos pesqueros

Respecto a los Fondos de Cohesión estos fueron creados a partir de la entrada de España y Portugal en la UE. Están orientados a la financiación de proyectos de infraestructuras ligados a la consolidación de las grandes redes transeuropeas de comunicación (autopistas y autovías) a fin de mejorar la accesibilidad de los territorios europeos y consolidar la idea del Mercado Único; y en proyectos de medio ambiente. Su ámbito de actuación se restringe a los países cuyo PIB es inferior al 90% de la media comunitaria: España, Portugal, Grecia e Irlanda. En este sentido considerarse que comparte idénticos objetivos con los Estructurales si bien, como veremos, presenta diferencias en cuanto a su gestión.

Para el periodo 1993-99 está dotado de más de 16.000 millones de ECUs y su funcionamiento

es diferente a los anteriores ya que estos no mantienen una distribución regional. Las transferencias de capital se realizan a los Estados centrales y desde ahí se redistribuye internamente. España es el primer beneficiado de los Fondos de Cohesión, el 55% par el periodo de referencia, seguido de Grecia y Portugal con un 18%, y por último Irlanda con un 9%.

DIFERENCIAS ENTRE LOS FONDOS DE COHESIÓN Y ESTRUCTURALES

	FONDOS DE COHESIÓN	FONDOS ESTRUCTURALES
Objetivos	Reducir las disparidades entre las economías nacionales	Reducir las disparidades entre las regiones
Interlocutores	Relación directa UE-Estados miembros	Aunque con la tutela de cada Estado, las autoridades regionales desempeñan un papel fundamental en la gestión y organización de los programas
Requisitos	Aplicar los programas de convergencia macroeconómica con vistas a la consolidación de la moneda única	No hay requisitos
Cobertura Geográfica	Estados con PIB inferior a 90% de media comunitaria	Regiones que cumplan una serie de requisitos específicos
Sectores	Sólo medio ambiente e infraestructuras de transporte	No se excluye ningún sector
Procedimientos	Los créditos se conceden a cada proyecto concreto	Los créditos se conceden en su mayor parte a los programas
Dotación	Periodo 1993-99: 16.223 millones de ECUs	Periodo 1993-99: 172.506 millones de ECUs

FONTE: MALOSSE, 1996.

La tercera gran partida de línea de financiación para las políticas de desarrollo y lucha contra los desequilibrios son las Iniciativas Comunitarias (IC). Se crean a finales de los años ochenta en relación a temas que las instituciones de la UE consideran prioritarios o esenciales para la realización del Mercado Único, garantizando especialmente la cohesión económica y social. La gran novedad de las IC radica en que las propuestas de acción surgen de la iniciativa de la propia UE. Esta propone un proyecto de orientaciones en el que se definen las prioridades que se quieren destacar (objetivos, medidas, medios financieros). Una vez aprobados estos programas se abre un turno para que las autoridades competentes (nacionales, regionales o locales) e incluso agentes socioeconómicos

privados presentes proyectos concretos a los programas definidos. Se trata, por consiguiente, de un nuevo procedimiento ya que es la UE la que condiciona de modo claro los programas y proyectos según sus propios intereses. Su dotación presupuestaria está próxima a los 14.000 millones de ECUs y de igual forma que los anteriores las regiones Objetivo 1 son las más beneficiadas.

El número de alternativas es bastante amplio ya que intentan dar respuesta a problemas específicos dentro del ámbito territorial de la UE. Para el periodo 1993-99 (en el 2000-2006 se reducirán sólo a 3 de carácter más amplio) se contempla las siguientes:

IC PARA EL PERIODO 1993-1999

Nombre IC	Descripción	Acciones que financia	Dotación económica	Zonas Beneficiadas
INTERREG II	Desarrollo y cooperación transfronteriza y redes de energía	<ul style="list-style-type: none"> - conexión sistema de transportes - mejora medio ambiental e impulso de acciones de ordenación del territorio transfronterizas conjuntas - medidas de desarrollo sostenible en áreas de montaña - transferencia de tecnología y fomento de cooperación 	2.900	Zonas de frontera
LEADER II	Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> - introducción de actividades innovadoras en el medio rural - adquisición de capacidades de la 	1.461	Obj 1 y 5b

		<p>población rural</p> <ul style="list-style-type: none"> - mejora de comercialización de productos locales - fomento de nuevas actividades en espacio rural 		
REGIS II	Integración de regiones ultraperiféricas	<ul style="list-style-type: none"> - diversificación de actividades económicas - consolidación de relaciones con resto UE - cooperación con regiones ultraperiféricas - formación profesional - prevención del riesgo de catástrofes naturales 	600	Regiones ultraperiféricas
EMPLEO	Reactivación del empleo	<ul style="list-style-type: none"> - garantía de igualdad de empleo para la mujer - facilitar acceso al mercado laboral de discapacitados y colectivos excluidos - facilitar integración de inserción laboral a jóvenes menores de 20 años 	1.472	Toda UE
ADAPT	Fomento, ocupación y adaptación a las transformaciones industriales	<ul style="list-style-type: none"> - actividades de formación, asesoramiento y orientación - fomento nuevas oportunidades de empleo - actividades de información y sensibilización en materia laboral 	1.441	Toda UE
RECHAR II	Diversificación de las zonas carboneras	<ul style="list-style-type: none"> - mejora y recuperación medioambiental de zonas degradadas por minería - ayuda a la formación y el empleo - ayuda a organismos regionales de reconversión regional - fomento de nuevas actividades 	401	Zonas específicas
RESIDER II	Reconversión zonas siderúrgicas	<ul style="list-style-type: none"> - mejora medioambiental de zonas degradadas por siderurgia - fomento del turismo y nuevas actividades - ayuda a organismos de reconversión económica de carácter regional - ayuda a la formación y el empleo 	505	Zonas específicas
KONVER II	Reconversión zonas afectadas por cambios en la industria y las instalaciones militares	<ul style="list-style-type: none"> - mejora de conocimiento técnico de las empresas - favorecer asociaciones de empresarios - formación de personal para proyectos de modernización - rehabilitación de zonas degradadas por actividades militares - fomento de alternativas económicas y nuevas PYMES - fomento del turismo 	503	Zonas específicas
RETEX II	Diversificación económica zonas dependientes del textil y la confección	<ul style="list-style-type: none"> - conocimiento técnico de las empresas - favorecer asociación de empresarios y cooperación - formación de los personales de las empresas y proveedores - asesoramiento técnico para impulso de técnicas menos contaminantes - acondicionamiento de fábricas y terrenos abandonados 	502	Zonas específicas
TEXTIL	Reconversión zonas	- ídem aplicado al norte de Portugal	400	

PORTUGUÉS	dependientes del textil y la confección			Norte de Portugal
PYME	Adaptación de la PYME al mercado interior europeo	<ul style="list-style-type: none"> - mejora de sistema de producción y organización de las empresas - utilización racional de energía - favorecer cooperación y redes de empresas - aumentar cooperación con centros de investigación - acceso de la PYME a la ingeniería financiera 	1.035	Toda UE
URBAN	Solucionar problemas planteados por la crisis urbana	<ul style="list-style-type: none"> - creación y nuevas actividades económicas - fomento del empleo local - renovación dotacional de barrios urbanos - renovación y recuperación urbanística 	616	zonas urbanas con más de 100.000 habitantes
PESCA	Reestructuración del sector pesquero	<ul style="list-style-type: none"> - inversiones productivas y ayuda a la reconversión de las empresas para nuevas actividades - diversificación de actividades económicas - medidas a favor del empleo - creación de centros de servicios para las empresas del sector 	256	obj 1, 2 y 5b
PEACE	Favorecer el proceso de Paz en Irlanda del Norte	<ul style="list-style-type: none"> - apoyo al empleo - revitalización urbana y rural - desarrollo transfronterizo - inserción laboral - apoyo a actividades productivas 	302	Irlanda del Norte

FONTE: PUJADAS & FONT, 1998; COMISIÓN EUROPEA, 1998.

Además de los anteriores mecanismos de subvención la UE cuenta con otros elementos de financiación para proyectos y programas vía préstamos. Son la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) concede préstamos para favorecer la reconversión en aquellas zonas donde estos sectores siguen siendo dominantes. Ha sido considerado como el más claro precedente de la CEE al ser creado en 1952 por los firmantes del Tratado de Roma. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) concede préstamos de interés comunitario en cualquier región para programas públicos o privados que permitan aumentar la independencia energética de la UE, reducir la contaminación y mejorar el medio ambiente.

6 - CONVERGENCIA Y EFECTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL

La razón de ser de la Política Regional de la UE es disminuir los desequilibrios existentes entre sus regiones, a fin de favorecer la cohesión social, económica y territorial, con el objeto último de lograr una mayor integración y la consecución de la unificación. Para calibrar su grado de eficacia y capacidad real para disminuir los contrastes internos se deben tener en cuenta los avances logrados en el proceso de convergencia regional. Como indicador de síntesis se puede utilizar el nivel de PIB de cada unidad espacial con una perspectiva evolutiva.

Hay que tener en cuenta que el proceso de convergencia es lento. Según los principales analistas las diferencias regionales tienden a disminuir sólo un 2% a largo plazo. Además para lograr esta convergencia no es suficiente con que las zonas menos favorecidas experimenten una mejoría absoluta en sus índices de desarrollo,

sino que deben mejorar su posicionamiento en una escala comparativa con los territorios más ricos.

A un nivel estatal los cuatro países de renta inferior al 90% de la UE, España, Portugal, Grecia e Irlanda han experimentado en el periodo 1993-96 un crecimiento superior a la media UE que ha sido del 2% al año (entorno a 1 punto superior a la media). En la redistribución de fondos internos estos son claros receptores de transferencias con lo que su entrada en la UE ha significado, en conjunto, la llegada de capitales e inversiones procedentes de los Estados más ricos

y la puesta en marcha de programas de reestructuración económica que han mejorado su competitividad. De los anteriores Irlanda ha sido el estado que ha experimentado el crecimiento más rápido. Su PIB per cápita era en 1983 del 64% respecto a la media UE y en 1995 se sitúa en el 90% (dejará de recibir los Fondos de Cohesión en el periodo 2000-2006). En España y Portugal su PIB se incrementó en 7 y 13 puntos respectivamente. Por su parte Grecia ha sido el de menor crecimiento, siendo en la actualidad el país con más bajo PIB de la UE, un 65% respecto a una media de 100 en el año 1995 y también el que ha tenido un menor crecimiento absoluto.

EVOLUCIÓN DEL PIB RESPECTO A LA MEDIA EUROPEA 100

	1983	1995
IRLANDA	64	84
ESPAÑA	70	77
PORTUGAL	56	69
GRECIA	62	65

FONTE: COMISIÓN EUROPEA, 1997c.

A nivel regional los contrastes son aún más fuertes. La comparación de la situación y evolución de las 10 regiones más ricas y las 10 más pobres muestra un gran salto entre ambos grupos. Las primeras tienen un PIB 3,3 veces superior a las segundas. Este salto se mantiene similar en 1983 y 1995. Además las 10 más ricas son las mismas en una fecha que en otra (ha variado sólo su orden en el ranking), mientras que las más pobres continúan siendo también las mismas. Este dato parece indicar que los efectos de la Política Regional son limitados, si bien es cierto que la diferencia entre las 10 más pobres y la media se ha reducido a un ritmo más rápido que el incremento experimentado por las 10 más ricas.

La propia dinámica de la Política Regional muestra algunos problemas que deben servir como enseñanza y motivo de reflexión:

1 - Los recursos destinados en términos relativos son modestos (sólo en el periodo 1993-99 adquieren cierta importancia alcanzando un 33% del presupuesto de la UE; con anterioridad no llegaba al 10%);

2 - Falta continuidad en las acciones, al darse reformas múltiples que impiden que se afiance. Aquí non encontramos con un enfrentamiento con los poderes políticos que buscan resultados a corto plazo, mientras las estrategias de desarrollo son a medio-largo plazo;

3 - Hay una excesiva amplitud del radio de acción. Las actuaciones de algunos Fondos se dan en casi todas las regiones de la UE. La concentración no se centra en aquellas más necesitadas con lo que disminuye su eficacia;

4 - Ausencia de prioridades. Los criterios de elección de un proyecto se determinan políticamente con escasos criterios técnicos. Sólo a partir de 1989 se ha establecido un sistema de prioridades que regula la aplicación de los fondos;

5 - La distribución de los fondos es poco flexible en su distribución. Una vez dotado de financiación no hay posibilidad de cambios en su programación;

6 - La coordinación entre los actores y entre las administraciones implicadas (europea, estatal, regional, local), es aún escasa.

7 - CONCLUSIONES: ¿ POSIBILIDADES DE EXTRAPOLACIÓN?

La intencionalidad de este artículo se centraba en poder presentar la política llevaba a cabo por la UE en materia de corrección de los desequilibrios internos, a modo de enseñanza para una posible acción similar por parte de los países del MERCOSUR. Ambos procesos de integración suprarregional, si bien nacidos en dos momentos históricos distantes y con notables diferencias en lo tocante a las propias estructuras económicas y sociales, no dejan de mostrar ciertas similitudes en cuanto al aparataje administrativo de organización interna y una más que evidente coincidencia en los objetivos que se persiguen (una unión aduanera en los primeros momentos). Estas coincidencias se derivan de que el proceso experimentado por la UE es tomado como referencia a seguir por parte de la nueva organización MERCOSUR. Este bloque, como también, el europeo manifiesta claros contrastes territoriales internos entre unas áreas de marcada concentración en lo productivo, demográfico y político-decisorio, y una periferia geográfica y política (caso del Nordeste brasileño).

No obstante las diferencias entre ambos bloques son enormes. La UE está conformada por Estados nacionales de los más desarrollados del mundo. Países líderes en muchos aspectos de la vida económica, con unos niveles de riqueza elevados. Es un espacio central a escala mundial con unos niveles de bienestar social y calidad de vida aún imposibles de alcanzar en el ámbito MERCOSUR. En este caso se está ante unas economías aún en vías de desarrollo, muy dependiente de la exportación de productos primarios, carente de tecnología y con muy graves problemas de gestión territorial y desigualdades sociales. Valga como ejemplo de una situación de sobra conocida la comparación de datos básicos como el PIB per cápita (5.998 dólares en MERCOSUR; 19.664 en UE), la riqueza producida anualmente (1.087 millones de dólares en MERCOSUR; 8.586 en UE), o el consumo energético por habitante (1.039 vatios en MERCOSUR; 5.512 en UE).

Es muy evidente que en el contexto actual es impensable para MERCOSUR adoptar miméticamente el proceso de integración de la UE. Aparte de la muy diferente situación de partida de las economías de ambos bloques hay que tener en cuenta los momentos históricos de gestación. La CEE nacida en 1957 surge en un periodo económico caracterizado en el contexto europeo por una dinámica de crecimiento alcista. Con una gran estabilidad en los mercados financieros y donde el volumen de interdependencia y conexión de las economías de los Estados era muy inferior a los actuales. MERCOSUR hace su aparición en la década de los noventa. El entorno ha cambiado notablemente. La globalización y la movilidad de los capitales consolidan un capitalismo financiero que sustituye al anterior, de carácter productivo. Los países integrados están asentados sobre una tímida estabilización financiera que se rompe con cierta facilidad (la reciente crisis del Real brasileño afecta a todo América Latina) que, junto a un pasado muy reciente de hiperinflación, no sirve precisamente de estímulo para un crecimiento económico armónico.

La Política Regional según el modelo europeo exige tanto una capacidad de financiación como de planificación a escala supranacional. Pero sobre todo exige una muy fuerte voluntad política. La UE se ha afianzado de modo progresivo a lo largo del tiempo. Su presencia en la década de los setenta era aún débil (en su primera fase que se corresponde con la actual del MERCOSUR). Una vez que los efectos de la unión aduanera se dejan sentir en un incremento de la competitividad de las unidades productivas y en un mayor bienestar social, la sociedad europea en su conjunto y sus gobiernos aceptan la presencia de la UE como un garante de su nueva situación. Asimismo se acompaña esta situación con una apuesta decidida por el Estado de Bienestar y un intervencionismo estatal en la economía dando lugar a la aparición de un modelo de economía mixta (a medio camino entre el liberalismo a ultranza y la planificación total). El proceso permite poner en marcha mecanismos de redistribución de riqueza, entre los grupos sociales y los territorios, y consolidar definitivamente a la UE dentro del entramado político y decisorio.

Si MERCOSUR se afianza y continúa asimilando en modelo europeo, en un futuro próximo con bastante seguridad llevará a cabo acciones de redistribución de riqueza para disminuir los contrastes internos. Tal política, evidentemente, debe de ir precedida de la asimilación de la necesidad de transferir recursos desde las áreas más ricas a las menos. Y desde los grupos más favorecidos a los menos. Y también del convencimiento de los poderes estatales de la necesidad de ceder parte de sus competencias soberanas a los órganos de MERCOSUR para así lograr, con una perspectiva integral, impulsar políticas supranacionales de desarrollo en beneficio de todas las colectividades.

La financiación es otra de las grandes claves de la Política Regional. Sobre todo en un ámbito de economías débiles como las de MERCOSUR. En esta línea es básico la dotación de capitales propios, bien sea a través del cobro de un arancel común, o de una reforma de la política fiscal (recuérdese que el 50% del presupuesto UE se nutre del Impuesto sobre el Valor Añadido). Así se podrá contar con una mayor capacidad de inversión y apoyo a las actividades productivas que redunde en un incremento del bienestar colectivo. Sería poco recomendable, por otra parte, recurrir a financiación externa (incremento de deuda) para llevar a cabo acciones estructurantes.

Desde un punto de vista puramente operativo hay dos diferencias de base. Una de carácter territorial y otra sociocultural. La primera se refiere a la dificultad para gestionar un espacio MERCOSUR de 11.861.821 Km² (la UE son sólo 3.236.542) de muy marcados contrastes y elevada sensibilidad ecológica. También con grandes desequilibrios en cuanto a la distribución demográfica (una densidad de 17.2 hab/km²). Para mejorar la eficacia en la gestión territorial se deberán impulsar procesos de descentralización político-administrativa, a fin de conseguir poderes regionales fuertes (se pueden seguir divisiones ya existentes como los estados brasileños). También es cierto que las carencias infraestructurales (vías de comunicación, electrificación, equipamientos colectivos) son muy fuertes en el área MERCOSUR (en un nivel superior al existente en las fases iniciales de la UE) dificultando la

consolidación de un entorno espacial potenciador de las actividades productivas. Desde el punto de vista sociocultural, la gran dificultad estriba en las patentes desigualdades sociales existentes en el seno de los países miembros y en la posibilidad, cada vez más real, de formación de grandes masas de excluidos sociales que dificulten la consolidación de un proceso de consenso político tan general como este.

En todo caso, la presentación de las líneas maestras de la Política Regional de la UE puede servir para mostrar un camino a seguir. Pero este tendrá que adaptarse a la realidad propia de MERCOSUR. Un mimetismo directo con seguridad conduciría a un fracaso ya que las condiciones de partida y las realidades de ambos bloques supranacionales en muy diferente.

Resumo:

Este artigo pretende apresentar a política levada a cabo pela União Europeia em matéria de correção dos desequilíbrios internos, a título de modelo para uma possível ação similar por parte dos países do MERCOSUL. Ambos processos de integração supraregional nascem em dois momentos históricos distantes e apresentam notáveis diferenças no tocante as suas estruturas económicas e sociais. Entretanto, mostram certas similitudes quanto ao aparato administrativo de organização interna e uma mais que evidente coincidência nos objetivos perseguidos (uma união aduaneira no seu início). Estas coincidências derivam de que o processo experimentado pela União Europeia é tomado como referência a seguir por parte da nova organização MERCOSUL. Este bloco, como também, o europeu manifesta claros contrastes territoriais internos entre áreas de marcada concentração produtiva, demográfica e político-decisória, e uma periferia geográfica e política (caso do Nordeste brasileiro). Se o MERCOSUL se consolida como bloco supraregional e adquire um maior protagonismo político é bem possível que no futuro ponha em marcha ações de desenvolvimento regional planeadas a escala MERCOSUL.

Palavras-chave:

MERCOSUL; União Européia; Desenvolvimento Regional; Desequilíbrios territoriais.

8 - BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE AGENCIAS DE DESARROLLO. Políticas comunitarias y desarrollo económico local regional y local. Sevilla: 1993.

CABERO DIÉGUEZ, V. y PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. **Cambios regionales a finales del siglo XX**. Salamanca: Asociación de Geógrafos Españoles, 1997.

COMISIÓN EUROPEA. **Guía de las iniciativas comunitarias**. Luxemburgo, 1998.

_____. **Los fondos estructurales en 1996**. Luxemburgo, 1997a.

_____. Informe anual del fondo de cohesión, 1995. Luxemburgo, 1997b.

_____. Primer informe sobre la cohesión económica y social. Luxemburgo, 1997c.

KRUGMAN, P. **Desarrollo, geografía y teoría económica**. Barcelona: Antoni Bosch, 1998.

LÁZARO ARAUJO, L., MOLINA IBÁÑEZ, M. **La política regional**. Madrid: Trivium, 1986.

MALOSSE, H. **Europa a su alcance**. Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa, 1996.

PUJADAS, R., FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Síntesis, 1998.

_____.
Recebido para publicação em 21.JUN.1999.