

Orientaciones, conceptos e incertidumbres de la política regional europea para el siglo XXI

Juan Ignacio Plaza Gutiérrez
Universidad de Salamanca

BIBLID [0213-7525 (2002); 64; 43-73]

PALABRAS CLAVES: Política regional, Ampliación, Ordenación territorial, Cooperación, Solidaridad interterritorial.

KEYWORDS: Regional policy, Enlargement, Spatial planning, Co-operation, Solidarity among territories.

RESUMEN

Se analizan algunas dimensiones más elementales de la nueva política regional comunitaria diseñada a partir de la Agenda 2000. Tras apuntar los precedentes en que se apoya, se definen sus grandes líneas (financiación y objetivos generales), se hace una valoración de las nuevas contribuciones, insistiendo particularmente en la estrecha relación entre política de desarrollo regional y ordenación del territorio, se destaca la perspectiva de la ampliación y sus consecuencias a estos efectos y se finaliza con unas valoraciones finales donde se resumen de forma breve las luces y las sombras de la nueva política regional.

ABSTRACT

The new community regional politic's more elementary dimensions are analyzed designed starting from the Calendar 2000. After the precedents in that she leans on, pointing they are defined their big lines (financing and general objectives), a valuation of the new taxes is made, insisting particularly in the narrow relationship between politics of regional development and spatial planning, he stands out the perspective of the amplification and their consequences to these effects and you concludes with some final valuations where summary in a brief way the lights and the new regional politic's shades.

INTRODUCCIÓN

“La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”
(Artº. 158 del Tratado de Amsterdam)

La existencia de un conjunto de estrategias, objetivos, recursos e instrumentos que se integran dentro de la política regional de la Unión Europea, dándola forma y definiéndola de este modo como un tipo de acción específica subsidiaria de las políticas regionales de los distintos Estados miembros y de sus regiones, revelan ante todo el objetivo que ésta se trazó desde hace tiempo¹ por intentar actuar en favor de las áreas más necesitadas del territorio comunitario, configurándose así desde un principio como *un mecanismo de solidaridad interterritorial* tendente a reducir las distancias y desequilibrios existentes de estos espacios en relación con las regiones más dinámicas.

La canalización y dotación de recursos financieros distribuidos a través de fondos específicos (los “Fondos Estructurales” y el “Fondo de Cohesión”) revelan la existencia de un mecanismo de transferencias y ayudas, con desigual balance entre unos Estados y regiones frente a otros -disparidad que también ha dependido de la evolución temporal del proceso de integración y de la ampliación geográfica del mismo-, dirigidas a la construcción de un espacio y una sociedad eurocomunitarios más coherentemente organizados y armónicos, más cohesionados. Se ha perseguido así, en una escala más básica y general, facilitar a las zonas periféricas que presentaban mayores carencias en determinados niveles de dotación, equipamientos y desarrollo la consecución de los objetivos perseguidos por el proceso de integración europea, construyéndose de este modo *un espacio y una sociedad europeos más “solidarios”*². También se ha dirigido, en una escala más detallada, a espacios más concretos caracterizados por problemas muy precisos de distinta naturaleza y repercusión

1. 1975 fue el punto temporal de inflexión, con la creación del FEDER, a partir del que se puede empezar a hablar de los primeros pasos dados en la entonces CEE para la puesta en marcha de la futura política regional; diez años después se empezaron a aplicar los primeros programas regionales (los PIM), extensibles a las regiones mediterráneas; finalmente fue en 1988 cuando arrancó el primer período de programación de una política regional definida y estructurada.
2. Así lo exponía de forma bastante clara el que hasta hace poco tiempo fuera Director General de Política Regional de la Unión Europea, Eneko Landáburu, quien afirmaba que «*La política regional de la Comunidad se sustenta en el objetivo de cohesión económica y social, que se define como condición del éxito de la integración europea y recurre a la imprescindible solidaridad comunitaria frente a la magnitud de las disparidades de desarrollo. Esta cohesión encuentra uno de sus factores clave en la propia política regional...es imprescindible un esfuerzo común de solidaridad*» (Landáburu; 1995; pp. 61-62).

nes (ámbitos de intervención de iniciativas o acciones más puntuales: barrios urbanos en crisis, zonas piloto donde se desarrollan experiencias innovadoras, etc.)

Este trabajo se centra en las nuevas orientaciones que esta política regional de la Unión Europea, a partir de la Agenda 2000 y de la conjunción de nuevos proyectos territoriales que se trazaron en los años noventa, se ha marcado para un horizonte temporal y espacial abierto ya al siglo XXI y a las márgenes centro-orientales y meridionales del continente, resaltando fundamentalmente tanto las nuevas direcciones que ha tomado, como los nuevos conceptos acuñados y haciendo, asimismo, un balance final reflexivo y crítico sobre las dudas que se plantean. Los debates que se han abierto ante la próxima ampliación, apuntando a distintos problemas (aportaciones presupuestarias, posible disminución del volumen de recursos para algunos territorios, replanteamiento de la solidaridad regional), parecen subrayar la oportunidad de esta reflexión y refuerzan el protagonismo de la política estructural.

1. PRECEDENTES Y FACTORES DE APOYO MÁS INMEDIATOS EN QUE SE SUSTENTA LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Un primer antecedente que contribuye a explicar (como contexto de referencia) los planteamientos, conceptos y estrategias de la política regional a partir del año 2000, tiene que ver con *la propia evolución de la Europa comunitaria*. Los últimos años del siglo XX han sido un período especialmente intenso y de gran actividad en la evolución y desarrollo de este espacio, sobre todo desde los primeros ochenta, coincidiendo con la aparición de las primeras formas de programación regional y con la integración de la “Europa Ibérica” en la entonces CEE; y todo ello tendiendo hacia la configuración de un territorio con un mayor, más sólido y perfecto nivel de articulación, vertebración y estructuración internas.

El crecimiento espacial de la Unión Europea, producto de la extensión de sus límites geográficos hacia el sur (Europa ibérica), el norte (parte de la Europa nórdica) y el este (Austria) que ha tenido lugar con las dos ampliaciones que se han producido en este período finisecular, ha ido acompañado de *la manifestación de nuevos problemas regionales precisos y diversos, lo que explica que la actuación comunitaria para hacer frente a estas situaciones se haya ido reforzando de forma progresiva* (incrementos presupuestarios -“Paquetes Delors-I y II”-, perfeccionamiento de formas de intervención -las Iniciativas-, creación de un nuevo instrumento -IFOP- y un nuevo fondo -el de Cohesión-, etc.).

En todo ello han tenido mucho que ver también los sucesivos retos finiseculares a los que ha ido haciendo frente la UE, muy especialmente el de conseguir *el Mercado Único* y la *Unión Económica y Monetaria*, metas cada vez más impulsadas y

perfiladas institucionalmente (Tratados de Maastricht y de Amsterdam). Es en este contexto en el que ha de entenderse el *reforzamiento de la política regional a favor de que los países y regiones situados más en desventaja consoliden las condiciones necesarias (mejora de la competitividad regional) para que alcancen estos objetivos*³.

Un segundo antecedente es el que se apoya sobre el conjunto de *cambios socioeconómicos, productivos y territoriales* que han tenido lugar a escala mundial, de forma más general, y en el continente europeo más particularmente. Los años ochenta y noventa acogen la formulación de *nuevas propuestas y modelos de desarrollo* (sociedades y economías terciarizadas, economías regionales más ligadas a la innovación e investigación y conocimiento -“sociedad de la información”-, bases productivas asentadas sobre tecnologías de la llamada “economía electrónica”, etc.); paralelamente se va imponiendo una *mundialización y globalización de la economía* cada vez más evidentes (Veltz; 1999); y además todo ello termina produciendo una *profunda reorganización y reestructuración del territorio europeo*.

Es así como las bases y principios sobre las que se apoya el nuevo desarrollo socioeconómico de finales de siglo (desarrollo local/endógeno, terciarización productiva, descentralización espacial y económica, consolidación de sistemas productivos locales, competitividad, promoción de las pequeñas y medianas empresas, nuevos yacimientos de empleo, innovación tecnológica y nuevos entornos productivos, factores culturales y medioambientales en la localización de algunas actividades, etc.), reorientarán y definirán las estrategias de desarrollo regional y de la misma política que las sustenta, haciéndose explícitas todas estas propuestas en los planes de actuación y en las medidas financiadas por la política regional comunitaria (se incentivan las medidas innovadoras, que generen empleos en nuevos sectores, promotoras de un desarrollo sostenible; se promueve una progresiva implicación de los distintos agentes locales en las propuestas y planes de desarrollo y en el proceso de toma de decisiones; la cultura y el medio ambiente pasan a ocupar los primeros lugares en las prioridades de algunos programas de desarrollo regional; etc.).

Estas transformaciones alcanzarán al mismo territorio y a las regiones, no son simplemente estructurales y técnicas: se definen *nuevos espacios emergentes y ejes de desarrollo* (a diferentes escalas dentro del continente y de cada país); nuevas regiones centrales retocan el mapa del desarrollo regional europeo; se formulan estrategias y políticas territoriales basadas en la cooperación transnacional e

3. Los recursos de los fondos estructurales han pasado de representar 8.000 millones de euros/año (1989) a 32.000 diez años después. Por su parte, las regiones más necesitadas de estos fondos, las “objetivo 1”, han tendido a concentrar progresivamente un mayor porcentaje de los mismos en los diferentes periodos: el 64,4% entre 1989-93; el 67,9% entre 1994-99 y el 69,7% para el período 2000-06.

interregional; adquiere progresiva importancia el papel de las ciudades medias en el desarrollo regional; los espacios rurales se “refuncionalizan” -al igual que territorios con cierta especialización industrial anterior- acogiendo nuevas y sugerentes propuestas de diversificación económica y de desarrollo; etc..

Un tercer antecedente y factor en el que descansan las nuevas propuestas y líneas de la política regional para el siglo venidero es el que se refiere a *las próximas ampliaciones del espacio comunitario*. Es ésta una circunstancia que además se ha visto favorecida por los intensos cambios geopolíticos que ha conocido Europa en los años noventa. De manera tal que, en menos de diez años, la UE ha previsto ya iniciar las negociaciones para ampliar su territorio y extender su proceso integrador a nuevas regiones de la Europa central, báltica, del sudeste e insulares en un breve plazo de tiempo (2006).

Esta próxima ampliación es la que más recientemente ha propiciado nuevos debates respecto a la futura financiación comunitaria -y más concretamente de sus acciones estructurales- e inspirado las principales reformas y nuevos instrumentos de la política regional de la UE para el período 2000-2006. Y todo ello se ha hecho, además, en un contexto de fuerte discusión interna entre los quince países que ha conducido a una reducción significativa de las previsiones presupuestarias iniciales (la cumbre de Berlín de 1999 consagró esos recortes y de nuevo en la primavera de 2001 se hacían evidentes las disensiones).

2. VALORACIONES SOBRE LAS APORTACIONES Y LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UE PARA EL PERÍODO 2000-2006.

2.1. *Las grandes líneas de la nueva política regional: marco de financiación y objetivos generales*

Las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2000-2006 aprobadas por el Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999), en cuanto al total de créditos comprometidos (precios 1999), ascienden a 646.190 millones de euros (Cuadro 1); de ellos una tercera parte (213.010) se destina a la financiación de la política regional, casi una cuarta parte menos de las previsiones iniciales (que se cifraban en 275.000 millones de euros). La mayor parte de este montante (195.000 millones, el 91,5%) corresponde a los Fondos Estructurales (FF.EE.)⁴, mientras que el Fondo de Cohesión representa sólo el 8,5% (18.000 millones).

4. Algo más de 182.000 destinados a los objetivos prioritarios, sobre todo concentrados en las regiones objetivo 1 (135.900 millones de euros); 10.440 millones apoyando las iniciativas comunitarias; 1.100 millones de ayuda específica para la pesca -algo más de una tercera parte de ellos los captarán Francia y España- y 1.000 millones para las acciones innovadoras.

CUADRO 1
**PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UE-15 PARA EL PERÍODO
 2000-2006**

Millones de euros -precios 1999-								
<i>Créditos de compromiso</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
1. AGRICULTURA	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
(% sobre total)	44,46	45,78	46,72	46,95	46,61	46,01	45,95	46,07
a) Mercados	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290	267.370
(% sobre total)	39,79	41,16	42,11	42,30	41,87	41,22	41,13	41,37
b) Desarrollo rural	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370	30.370
(% sobre total)	4,67	4,62	4,61	4,65	4,74	4,79	4,82	4,70
2. ACCIONES ESTRUC.	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
(% sobre total)	34,82	33,64	32,84	32,48	32,25	32,46	32,16	32,95
a) Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010
(% sobre total)	31,98	30,85	30,06	29,68	29,51	29,71	29,40	30,17
b) Fondo de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000
(% sobre total)	2,84	2,79	2,78	2,80	2,74	2,75	2,76	2,78
3. POLÍTICAS INTERNAS	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600	43.830
4. MEDIDAS EXTERIORES	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060
5. ADMINISTRACIÓN	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100	33.660
6. RESERVAS	900	900	650	400	400	400	400	4.050
7. AYUDA DE PRE-ADHESIÓN	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
(% sobre total)	3,39	3,33	3,32	3,34	3,40	3,42	3,44	3,37
8. TOTAL CRÉDITOS COMPROM.	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660	646.190
(% total)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
9. TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	89.600	91.110	94.220	94.880	91.910	90.160	89.620	641.500
(Créditos de pago en % del PNB)	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97	

Fuente: *Tribuna del Parlamento Europeo. Boletín Informativo del Parlamento Europeo*. Mayo/Junio-1999. Año XII. Nº 5 y *Newsletter* de la Comisión Europea-Dirección general de Agricultura, nº 10; marzo de 1999

La política “estructural” o regional, a su vez, se ha marcado *cinco objetivos fundamentales para el próximo período de programación*: mantener el esfuerzo de

cohesión, reforzar la concentración (uno de los principios básicos que ha guiado la aplicación de los Fondos Estructurales), definir y precisar el futuro del Fondo de Cohesión, diseñar una ayuda estructural para los nuevos países que se adhieran a la UE y lograr una mejor relación coste-eficacia en las acciones estructurales.

Algunas de las previsiones que se establecen en lo que ha de ser esta nueva política regional no sólo intentan ceñirse a estos principios (como el de la concentración, por ejemplo), sino que además lo hacen tratando de demostrar los efectos positivos de estas intervenciones; de hecho, por ejemplo, al fijar un tope máximo de población comunitaria alcanzada por las ayudas estructurales en las regiones más atrasadas (objetivo nº1) que es porcentualmente inferior al del período anterior (un 42,7% para el 2000-2006, lo que supone un 4% menos que en la etapa 1994-99)⁵, se quieren hacer evidentes (“efecto demostrativo”) los avances en que se traduce la dotación de los Fondos Estructurales: menos población necesitada de ellos por las mejoras estructurales introducidas hasta ahora y porque se han conseguido acercar a la media comunitaria los niveles medios de desarrollo de las regiones más atrasadas⁶. Para las regiones objetivo nº 2 el tope máximo para toda la UE es del 18% de su población (por Estado miembro los valores más altos los alcanzan Francia y Finlandia, con el 31% de su población como máximo tope de elegibilidad, y el mínimo Dinamarca, con el 10%).

La distribución regional y territorial de los fondos estructurales para el período 2000-2006 (Cuadros 2 y 3; Mapa 1) no va a cambiar, en lo básico, las pautas del período anterior. Las regiones objetivo nº1 van a seguir concentrando la mayor parte de la financiación (casi las tres cuartas partes de los FF.EE.), que va a seguir localizándose preferentemente en los países mediterráneos y en los nuevos estados federados de Alemania. Francia y el Reino Unido serán los que mayor volumen de recursos capten para las nuevas regiones objetivo nº2. En montantes globales parte de los “países de la cohesión” (España, Portugal e Irlanda, que reunirán cerca de la mitad -el 45,2%-) junto con Italia (otro país mediterráneo) y Alemania (por sus länder orientales) reúnen el 76,1% de la dotación presupuestaria de los FF.EE.

5. Este tope para cada Estado miembro oscila entre los valores mínimos de los Países Bajos (15% de su población), Suecia (15,9%) y Dinamarca (17,1%) y los valores máximos de los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión (Grecia, Portugal e Irlanda, con el 100% de su población, y España con el 79,2%), según se recoge en *Info regio news*-Nota Informativa nº 60 (Enero de 1999).
6. Cfr. 9º, 10º y 11º *Informes anuales de los Fondos Estructurales*, de 1997, 1998 y 1999, y 6º *Informe Periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones en la UE*, de 1999.

CUADRO 2
DESGLOSE DE LOS FF.EE. (2000-2006) POR ESTADO MIEMBRO
(MILLONES DE EUROS A PRECIOS DE 1999)
 (el cuadro no incluye las iniciativas comunitarias ni las acciones innovadoras)

Estados Miembros	Objetivo 1	Ayuda transitoria objetivo 1	Objetivo 2	Ayuda transitoria objetivo 2	Objetivo 3	Instrumento para la pesca (fuera del objetivo 1)	TOTAL
Alemania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Austria	261	0	578	102	528	4	1.473
Bélgica	0	625	36 8	65	737	34	1.829
Dinamarca	0	0	156	27	365	197	745
España	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
Finlandia	913	0	459	30	403	31	1.836
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
Grecia	20.961	0	0	0	0	0	20.961
Irlanda (*)	1.315	1.773	0	0	0	0	3.088
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Luxemburgo	0	0	34	6	38	0	78
Países Bajos	0	123	676	119	1.686	31	2.635
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029
R. Unido (*)	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
Suecia (**)	722	0	354	52	720	60	1.908
UE-15	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

(*): Incluido PEACE (2000-2004) (**): Incluido el plan especial para las zonas costeras suecas.

Fuente: Comisión Europea-Direcc.Gral. de Política Regional Y Cohesión: *Inforegio News*; Nota Informativa nº 65; Junio-1999.

CUADRO 3
**ASIGNACIÓN FINANCIERA DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA
 EL PERÍODO 2000-2006**

(en millones de euros, precios de 1999)

ESTADOS					
MIEMBROS	<i>Interreg III</i>	<i>Equal</i>	<i>Leader+</i>	<i>Urban</i>	<i>TOTAL</i>
Alemania	737	484	247	140	1.608
Austria	183	96	71	8	358
Bélgica	104	70	15	20	209
Dinamarca	31	28	16	5	80
España	900	485	467	106	1.958
Finlandia	129	68	52	5	254
Francia	397	301	252	96	1.046
Grecia	568	98	172	24	862
Irlanda	84	32	45	5	166
Italia	426	371	267	108	1.172
Luxemburgo	7	4	2	0	13
Países Bajos	349	196	78	28	651
Portugal	394	107	152	18	671
Reino Unido	362	376	106	117	961
Suecia	154	81	38	5	278
REDES (*)	50	50	40	15	155
UE-15	4.875	2.847	2.020	700	10.442

Fuente: *Inforegio News*, nº 69/99.

(*) REDES: establecimiento de observatorios que fomentarán el intercambio de experiencia y buenas prácticas.

Por su parte el *Fondo de Cohesión* (18.000 millones de euros) conocerá un reparto indicativo para los próximos siete años de programación que otorgará a España la máxima participación (61-63,5%), seguida de Grecia y Portugal, que mantendrán una proporcionalidad similar (16-18%), mientras que Irlanda sólo reunirá entre un 2 y un 6% del total. Se establece, asimismo, un plazo (año 2003) para la revisión del criterio de idoneidad de cara a la continuidad -por parte de los países beneficiarios- en la recepción de este Fondo (según superen o no el umbral del 90% del PNB medio).

MAPA 1
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UE EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES PARA EL PERÍODO 2000-2006 (sin contabilizar iniciativas comunitarias ni acciones innovadoras sólo las ayudas a los tres objetivos)



2.2. Nuevas contribuciones más destacadas de la política regional de la UE para el período 2000-2006: valoración e interpretación

Por una parte, y sintetizando mucho, existen un conjunto de nuevas aportaciones –de conceptos e ideas– que se circunscriben a los principios y objetivos generales de la política de cohesión económica y social, así como a la propia gestión aplicada de ésta y de los Fondos Estructurales. Tales son las que hacen referencia a puntos tan fundamentales como:

(a) *La simplificación, la racionalización y la concentración de las actuaciones o intervenciones estructurales, de la aplicación de la misma política regional, haciendo que ésta sea más eficaz a través de la introducción de reformas importantes en los medios e instrumentos con que actúa. Para ello se revisan y redefinen los objetivos más prácticos o precisos de la política regional y las regiones sobre las que se concretan: de 7 objetivos en el período anterior a 3 en el 2000-2006, dos zonales -regiones objetivo nº 1 (incluyen las objetivo 1 anteriores y las del objetivo 6) y nuevas regiones objetivo nº 2 (regiones en declive; ajuste agrícola, desarrollo rural)- y uno horizontal -recursos humanos, anteriores objetivos 3 y 4 ahora refundidos- (Cuadro 4).*

De igual modo se concentran los esfuerzos y recursos financieros y técnicos en tan sólo 3 *iniciativas comunitarias* (INTERREG -dotada con 4.875 millones de euros-, LEADER -con 2.020- y EQUAL -con 2.847-; la iniciativa URBAN, por su parte, a la que se destinarán 700 millones de euros, se reformula y se renueva para el mismo período), frente a las 13 que existían hasta el momento y que van a responder en lo básico a principios sobre los que se asienta la nueva política estructural o de cohesión (mercado laboral-empleo; cooperación; desarrollo de las zonas urbanas y rurales). Igualmente el establecimiento de un *nuevo tope máximo de población* receptora de los distintos tipos de ayudas regionales representa otra modificación que responde a la concentración de las intervenciones estructurales.

(b) *La reformulación o redefinición de los principios básicos sobre los que sustanciar las futuras intervenciones de los FF.EE. y del Fondo de Cohesión como instrumentos financieros básicos de la política regional. Ésta, para el siguiente período de programación e intervención, incorporará nuevos conceptos que actúen como principios orientadores. Tal es el caso, por ejemplo, del “desarrollo sostenible”, principio en el que se conjugan simultáneamente el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente. Esto, además, responde no sólo a las nuevas estrategias diseñadas en el último decenio -y más todavía desde la celebración de la Conferencia de Río (1992) y de la puesta en marcha del Vº Programa de Acción Común en materia de Medio Ambiente-, sino que es una consecuencia también de la adaptación de las propuestas y alternativas de la futura política regional a las condiciones actuales como y en que se concibe el desarrollo económico.*

CUADRO 4
**EVOLUCIÓN Y REDEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y TERRITORIOS DE AC-
TUACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL**

Objetivos	Finalidad	Fondos
Reforma de 1988		
Objetivo 1	Fomentar el desarrollo y ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE Y FEOGA-O
Objetivo 2	Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER Y FSE
Objetivo 3	Combatir el paro de larga duración (más de 12 meses)	FSE
Objetivo 4	Facilitar la inserción profesional de los jóvenes	FSE
Objetivo 5a	Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura	FEOGA-O
Objetivo 5b	Fomentar el desarrollo de las zonas rurales	FEDER, FSE Y FEOGA-O
Reforma de 1993		
Objetivo 1	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FEOGA-O, FSE e IFOP
Objetivo 2	Reconversión de las regiones o partes de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER Y FSE
Objetivo 3	Lucha contra el paro de larga duración, inserción profesional de los jóvenes e integración de las personas expuestas a la exclusión en el mercado laboral, promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral.	FSE
Objetivo 4	Adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.	FSE
Objetivo 5a	Adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC, modernización y reestructuración del sector pesquero.	FEOGA-O e IFOP
Objetivo 5b	Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales.	FEDER, FSE y FEOGA-O
Objetivo 6	Desarrollo y ajuste estructural de las regiones con muy baja densidad de población (adaptado a territorios periféricos de Suecia y Finlandia).	FEDER, FSE y FEOGA-O

Continúa...

CUADRO 4
**EVOLUCIÓN Y REDEFINICIÓN DE OBJETIVOS Y TERRITORIOS DE AC-
 TUACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL**
(conclusión)

Agenda 2000		
Objetivo 1	Fomentar la recuperación de las regiones menos desarrolladas, es decir, dotarlas de equipamientos básicos de los que aún carecen y favorecer las inversiones en las empresas con el fin de permitir el despegue de las actividades económicas. Antiguas regiones objetivo 1 y 6 (en torno a 50 regiones; el 22% de la población de la UE y para las que se reserva el 70% de los créditos).	FEDER, FEOGA, FSE, IFOP
Objetivo 2	Apoyar la reconversión económica y social en las zonas con deficiencias estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca (antiguas regiones objetivo 2 y 5b). El 18% de la población de la UE, que recibirán el 11,5% de los créditos.	FEDER, FSE
Objetivo 3	Modernizar los sistemas de formación y fomentar el empleo. Las financiaciones del objetivo nº 3 cubren toda la UE, a excepción de las regiones del objetivo nº 1, en las que las medidas a favor de la formación y del empleo forman parte de los programas de recuperación. Antiguos objetivos 3 y 4. A este objetivo se le asigna el 12,3% de los créditos.	FSE

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo pone especial énfasis la nueva política regional en la aplicación de *una programación que persigue ser más eficaz*, fundamentándose para ello en la definición de estrategias integradas de desarrollo y reconversión y en el refuerzo de la cooperación descentralizada.

(c) El establecimiento de los grandes objetivos marcados por unos fondos que contarán con un nuevo marco reglamentario. A partir del año 2000 y hasta el 2006, fecha de revisión, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión se registrarán por los *nuevos reglamentos* que fueron aprobados entre junio y julio de 1999 (a excepción del 1257/1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, que fue aprobado el 17 de mayo)⁷ y que se traduce en la existencia tanto de un

7. Se incluyen en ellos también los dos que modificaron el Reglamento original de creación del Fondo de Cohesión [Reglamento (CE) nº 1164/1994 del Consejo, de 16 de mayo de 1994]: los nº 1264/1999 y 1265/1999, ambos del 21 de junio. Además, en mayo y julio de 2000 se aprobaron otros dos reglamentos nuevos que desarrollan aspectos precisos contenidos en el reglamento sobre las disposiciones generales de los Fondos Estructurales.

Reglamento que contiene las disposiciones generales (en el que se funden los antiguos Reglamentos marco y de coordinación), como de un único Reglamento simplificado para cada Fondo. Una de las principales innovaciones introducidas en la política regional por este nuevo marco reglamentario es el del establecimiento de una “*ayuda transitoria*” para las regiones que, superados los umbrales y criterios de elegibilidad, dejen de ser receptoras de fondos, medida que, sin duda alguna, favorecerá el dinamismo de los territorios que se encuentren en este supuesto (Cantabria, Lisboa e Vale do Tejo, Flevoland, Molise, Hainaut, etc.).

Además, estos fondos redefinidos han de contribuir a la consecución de *grandes objetivos prioritarios* que se marca la futura política regional comunitaria: *la competitividad y el crecimiento del empleo*, bases del desarrollo económico regional (introduciendo y mejorando las condiciones de base -infraestructuras, medio ambiente, etc.-, así como creando y expandiendo empresas competitivas que propicien la creación de empleo) y del desarrollo de los recursos humanos. Junto a él, *el desarrollo urbano y rural* se erige en otro gran objetivo -regido a su vez por la “sostenibilidad” antes indicada como principio orientador, máxime tratándose de espacios como los señalados-, lo cual realza la dimensión espacial de la política regional, pues ésta se apoya en mecanismos e instrumentos financieros y persigue reducir desequilibrios socioeconómicos pero interviene materialmente sobre territorios precisos y definidos, con características estructurales y dinámicas desiguales.

Pero junto a este primer tipo de nuevas contribuciones nos interesa más destacar *una segunda aportación* que hace precisamente referencia a la última de las observaciones apuntadas: *la nueva dimensión territorial e integral*, que *convierte a la política regional comunitaria diseñada para los próximos años en un instrumento eficaz y necesario para la ordenación del territorio europeo*. La forma como se concibe el conjunto de actuaciones estructurales para el período 2000-2006 establece una estrecha interdependencia entre ambos. Las argumentaciones que sustentan estas afirmaciones son diversas y hacen referencia a objetivos y condiciones establecidos en la definición de la nueva política regional.

Por una parte, *el precedente más acertado e inmediato* que recoge esta estrecha interconexión es *el documento Europa 2000+* aprobado por la Comisión Europea, donde se conjugan las estrategias y las grandes líneas de ordenación del territorio comunitario a partir del año 2000 junto con los instrumentos y medios más eficaces, que forman parte de la política regional (iniciativas como Interreg II, como Leader II, etc.), para llevarlas a cabo. La *cooperación*, por ejemplo (que es uno de los principios y objetivos generales que institucionalmente aparece de forma explícita en la formulación de la nueva política regional -véanse a este respecto las Directrices para los programas del período 2000-2006, recogidas en la comunicación de la Comisión en torno a los FF.EE. y el Fondo de Cohesión-), ya se erige en idea

directriz en el documento señalado, definiéndose ámbitos territoriales diferenciados (los llamados “*grupos transnacionales*”) sobre los ésta pueda desarrollarse.

Por otra parte, las dimensiones que alcanzan *algunas intervenciones concretas de la política estructural o regional a partir de su nueva concepción y de los nuevos reglamentos reafirman su perfil como conjunto de mecanismos e instrumentos de ordenación territorial y no sólo como medios de naturaleza financiera tendentes -como principio general y único- a la reducción de las disparidades de tipo socioeconómico que existen entre las regiones e inductores de un proceso de desarrollo regional.*

De hecho, la futura política regional europea plantea una *perspectiva integrada y multisectorial de desarrollo con fuerte dimensión espacial*: ahí están los ejemplos de INTERREG (ya en la etapa anterior el II C se ajustaba a estos fines) como iniciativa para la cooperación transnacional en materia de desarrollo espacial, de LEADER (como política de desarrollo integral del medio rural) o del AIZC (programa de demostración en materia de ordenación integrada de las zonas costeras).

Además *la reformulación de los nuevos objetivos marcados por la futura política regional a través de un proceso de concentración (de 7 existentes en la etapa anterior a 3 para el 2000-06) confirma su dimensión espacial* complementando y reforzando la misma perspectiva de ordenación del territorio en la UE, pues se refiere explícitamente a territorios, problemas y dinanismos regionales específicos como espacios y líneas de intervención (espacios urbanos en dificultades; regiones industriales en declive; regiones fronterizas; espacios rurales con diversos tipos de problemas; regiones dependientes de la actividad pesquera en reconversión; etc.). Quizá los ejemplos más claros sean los del *desarrollo rural* y el *desarrollo urbano* tal y como aparecen diseñados en la futura política regional europea, y ello por diversos motivos:

- Porque los dos aparecen explícitamente considerados como uno de los *objetivos prioritarios* que han de guiar la actuación conjunta de los instrumentos básicos de la nueva política regional europea en los próximos años. El tercer punto fundamental de las nuevas directrices de coordinación de los FF.EE. y el Fondo de Cohesión para los programas del período 2000-2006 (Comunicación de la Comisión), recogido también en el 10º Informe Anual de los FF.EE. (1998), lo formula así de claro: “es necesario fomentar un proceso integrado dirigido a favorecer las sinergias entre el desarrollo urbano y rural con el fin de alcanzar una ordenación territorial equilibrada”.
- Porque los dos se definen como *actuaciones con una componente territorial muy marcada* -intervenciones sobre espacios y problemas territoriales y regionales muy precisos, propios de unas áreas determinadas- y son los

únicos ámbitos espaciales (junto con las áreas fronterizas) sobre los que el principio y objetivo de concentración de la nueva política regional mantiene la existencia de “*iniciativas comunitarias*” (el futuro Leader+ y la iniciativa Urban).

- Esta marcada territorialización se refuerza, asimismo, con la consideración que ambos “desarrollos” merecen a la Estrategia Territorial Europea (ETE) proyectada para el próximo milenio. Para este documento y mecanismo de intervención *el desarrollo territorial policéntrico y el establecimiento de una nueva relación campo-ciudad* (que ya fue el centro temático de algunas reuniones previas a la aprobación de la ETE) son definidos como uno de los primeros objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE⁸.
- Porque particularmente el desarrollo rural es cada vez más concebido como un tema de política regional comunitaria y de ordenación territorial y no tan marcada o exclusivamente agrario; es decir, *el desarrollo rural se ha incorporado como objetivo de intervención territorial específico a la política regional* (unas regiones-objetivo determinadas sobre las que ha intervenido hasta el momento -las 5b, subsumidas a partir del año 2000 en las nuevas regiones objetivo nº 2- y un único instrumento específico), que cuenta con planes regionales precisos de desarrollo (programas de desarrollo de zonas rurales) y es conceptuado como un problema de *gestión territorial integrada* (diversificar las bases productivas regionales, fomentar la pluriactividad y multifuncionalidad, concebir algunas áreas rurales como espacios que equilibran la ordenación territorial a través de la valorización de algunos de sus recursos -ambientales, turísticos, etc.-, potenciar las pequeñas ciudades y villas del medio rural como centros de articulación, etc.).

Así pues no sólo se trata de promocionar y facilitar condiciones de desarrollo socioeconómico en estas áreas, sino de proporcionar y reafirmar elementos de identificación cultural de una sociedad con su territorio y de adquirir conciencia de los recursos y paisajes naturales y ecoculturales que albergan estas zonas, lo que las convierte en piezas fundamentales y, al tiempo, frágiles y sensibles dentro de una ordenación armoniosa o equilibrada del territorio, finalidad ésta última que sigue siendo una referencia constante y cada vez más importante.

8. Objetivo y opción que se concretan en la consecución de un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, de unas ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas, del desarrollo endógeno, la diversidad y la eficacia de los espacios rurales y de la asociación entre ciudad y campo.

- Y porque, finalmente, el desarrollo rural constituye un tipo de actuación estructural y territorial que es impulsada por la misma política regional comunitaria, no sólo por los hechos antes apuntados que así lo demuestran (objetivo prioritario, nueva iniciativa, etc.), sino porque además se la dota específicamente de *un único Reglamento de apoyo* (que sustituye a los nueve anteriores y donde se reúne la totalidad de las medidas de desarrollo rural que pueden ser financiadas tanto por la Sección "orientación" como por la "garantía" del FEOGA), haciendo así que la nueva política regional del 2000 facilite los instrumentos precisos al servicio de la ordenación efectiva del territorio comunitario.

En último término, la consolidación de la perspectiva y orientación de ordenación territorial que alcanza la futura política regional comunitaria que se diseña para el período 2000-2006, se apoya también en dos contribuciones que alcanzan una especial trascendencia en la programación de los FF.EE. y de Cohesión. La primera de ellas es la que reafirma (10º Informe anual sobre los Fondos Estructurales; 1998) una de las prioridades temáticas que se plantea la política de cohesión y sobre la que se ha de profundizar:

"La [COM (98) 806] define la forma en que la política común de transportes y la política estructural...pueden combinarse para promover un desarrollo equilibrado y duradero del territorio de la Unión, mejorando la situación de las regiones más débiles o más periféricas y de los grupos sociales desfavorecidos. Esto implica también la creación de redes con los países de Europa Central y Oriental y con los otros países vecinos" (capít. 1; pg. 26; el subrayado es nuestro).

En este caso la política regional actúa como instrumento financiero de ordenación territorial apoyando el diseño y trazado de las *Redes Transeuropeas* (RTE). Éstas son concebidas como verdaderas líneas medulares sobre las que sustentar el esquema de vertebración del territorio europeo y una condición de gran alcance para áreas periféricas (como el proyecto dentro de estas Redes que se centra en la conexión multimodal Portugal-España-Europa central o el del trazado de las autopistas griegas Pathe y Via Egnatia) o para la superación de obstáculos a la accesibilidad y conexión en zonas específicas (proyecto de conexión por carretera entre Irlanda-Reino Unido-Benelux o el enlace fijo por ferrocarril y carretera del Oresund entre Dinamarca y Suecia, recientemente realizado).

Pero quizás sea la aprobación definitiva del *"Esquema de Desarrollo Espacial Comunitario"* (EDEC o SDEC), también conocido como *"Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio"* (PEOT) y que definitiva y oficialmente tomó el nombre de

“Estrategia Territorial Europea” (ETE)⁹, la aportación más significativa a través de la que se demuestra la estrecha vinculación práctica de la política regional con la ordenación territorial, documento-plan que marcará también las intervenciones estructurales en el próximo período de programación 2000-2006.

La ETE se presenta como una “herramienta de reflexión y referencia” que se marca tres grandes objetivos: la cohesión económica y social de la UE (engarce perfecto entre la política regional y la ordenación del territorio), el desarrollo sostenible (uno de los principios orientadores de la nueva política regional a partir del año 2000) y una competitividad equilibrada para el territorio europeo (la competitividad es otro de los nuevos y prioritarios objetivos de las actuaciones estructurales comunitarias para el próximo período). Dado además que la cooperación en estas actuaciones se resuelve como un elemento clave de la ETE, una de las iniciativas comunitarias impulsadas desde la Comisión para el nuevo período de programación de la política regional (INTERREG III) constituye un instrumento de intervención fundamental.

Por otro lado, existen otros argumentos funcionales vinculados a este documento-base de trabajo a través de los cuales se hacen todavía más evidentes estas estrechas interrelaciones prácticas u operativas entre la política regional y la ordenación y desarrollo espacial comunitarios. Uno de ellos es el de la recomendación que se hizo en el Consejo de Postdam respecto a la inclusión de esta Estrategia Territorial en las planificaciones sectoriales en el momento de aplicar los nuevos Reglamentos de los FF.EE., más particularmente también en la revisión de las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE). Otro se hace explícito a través del análisis que se hace de los impactos que tienen las políticas comunitarias sobre el territorio de la Unión (especialmente se hace referencia a tres de ellas que están muy ligadas a la política de cohesión o regional: las RTE, los FF.EE. y la actividad del BEI). Finalmente un tercer argumento es el que se refiere al planteamiento que se hace desde la ETE respecto a los objetivos políticos y las opciones que se definen para el territorio europeo (ya antes mencionados en parte): orientación territorial de las políticas dirigidas básicamente hacia la promoción de un desarrollo espacial policéntrico y equilibrado en la UE, la promoción de esquemas de transportes y comunicación integrados (favorecedores de ese desarrollo espacial policéntrico y equilibrado antes indicado) y el desarrollo y preservación -a través de una gestión “prudente”- del patrimonio natural y cultural (lo que contribuye a la conservación y al desarrollo de la identidad regional).

9. Cuyo texto fue aprobado en la reunión informal que el Consejo de Ministros encargados de la ordenación del territorio celebró en Postdam (Alemania) en mayo de 1999, pero que desde 1993-94 había empezado a ser diseñado y del que se presentó un primer borrador en Noordwijk (Países Bajos) en junio de 1997.

3. LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA EN EL MARCO DE LA PRÓXIMA AMPLIACIÓN

La incorporación de la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovenia, Estonia y Chipre -los de una primera y previsible adhesión- así como la referencia de los otros países de Europa Central y Oriental, tienen consecuencias muy diversas desde esta perspectiva y dibujan nuevos escenarios territoriales. Por una parte se trata de *países donde la dimensión y el nivel regional tienen una presencia muy débil y escasa* en los respectivos sistemas políticos y administrativos; no sólo en cuanto a estructuras administrativas (descentralización), sino también en lo referente al desarrollo de medidas de política regional (ha sido más prioritario, como parece bien lógico dada su situación económica estructural, su proceso de afirmación y consolidación estatal en los años noventa). Ello ha determinado la proposición, desde la UE y sus perspectivas de ordenación territorial (recogidas en la ETE) y de actuación regional (explícitamente formuladas en el Sexto Informe sobre la Evolución y Situación Socioeconómica de las Regiones Europeas), de *crear instituciones regionales* que faciliten mejorar la regionalización de la información territorial, lanzar iniciativas comunitarias y crear condiciones para la puesta en práctica de una política regional comunitaria cooperativa.

Pese a todo, en algunos casos (Estonia, Chequia, Hungría) ya existen formulaciones institucionales y explícitas que, desde mediados de los años noventa, empiezan a definir los principios y orientaciones generales de ordenación territorial, desarrollo espacial y política regional. También se han ido creando en algunos países (Hungría y Estonia) estructuras institucionales para el desarrollo de la política regional (Consejos nacionales de política regional); hay que tener en cuenta el arraigado nivel de centralización del que parten estos Estados, frente al proceso descentralizador más avanzado en algunas partes de la UE-15.

Junto a esta situación que define a los países candidatos a la adhesión, la política regional comunitaria para el próximo milenio se ha adaptado a este nuevo marco y horizonte, poniendo en marcha *medios específicos de actuación en estos países* y diseñando *nuevos instrumentos y medidas para los próximos siete años (2000-2006)*(Cuadro 5):

- a) Por una parte continuará desarrollándose el *programa PHARE* (creado en 1989), que incluye instrumentos de apoyo para la modernización y reestructuración en las regiones de los países de Europa Central y Oriental (PECO). Entre 1997-99 este instrumento ha sido el medio fundamental para el apoyo técnico y económico de la UE a estos países y ayudar, así, a la preparación para su ingreso; su asignación presupuestaria a partir del 2000 alcanzará

cerca de los 11.000 millones de euros (precios de 1999) para todo el período 2000-2006 (10.920, creciendo un 63% respecto a los 6.693 de la etapa 1995-99 y un 160% en relación a los 4.200 de la 1990-94)(Mapa 2).

b) Por otra parte, se han diseñado dos nuevos instrumentos de la política estructural que serán efectivos desde el año 2000 y hasta la fecha de ingreso de cada país en la UE, regulados ambos por nuevos Reglamentos (1267/1999 y 1268/1999) aprobados también en julio de 1999. El primero de ellos es el *ISPA* (Instruments for Structural Policies for Pre-accesion o Instrumento de Política Estructural de Pre-adhesión), con un sistema de funcionamiento similar al del Fondo de Cohesión (pues proyectos de protección del medio ambiente y de infraestructuras de transportes son las dos áreas prioritarias en que se centrará su aplicación) y que contará con una dotación anual de 1.040 millones de euros (7.280 para todo el período).

El reparto indicativo del mismo (adoptado en julio de 1999 por la Comisión Europea) maneja los criterios demográficos (población), territoriales (superfi-

MAPA 2
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LA AYUDA ANUAL DEL PROGRAMA PHARE PARA EL PERIODO 2000-2006



cie) y de nivel de desarrollo (PIB/hab.) y se traduce en “horquillas” que reafirman la flexibilidad de este instrumento. Polonia (entre el 30 y el 37%) y Rumanía (20 a 26%) serían los países que captarían una mayor proporción de los fondos del ISPA, mientras que Eslovenia, Estonia y Eslovaquia tendrían la menor participación (nunca superior al 5,5% como máximo).

CUADRO 5
FONDOS DE PREADHESIÓN: ASIGNACIONES ANUALES A PARTIR DEL AÑO 2000 PARA LOS PAÍSES CANDIDATOS CUYA ADHESIÓN ESTÁ EN PROCESO DE NEGOCIACIÓN (en millones de euros-1999)

PAÍS	PHARE	ISPA		SAPARD
	(Programas nacionales)	Mínimo	Máximo	
Bulgaria	100	83,2	124,8	52,1
República Checa	79	57,2	83,2	22,1
Estonia	24	20,8	36,4	12,1
Hungría	96	72,8	104,0	38,1
Letonia	30	36,4	57,2	21,8
Lituania	42	41,6	62,4	29,8
Polonia	398	312,0	384,8	168,7
Rumanía	242	208,0	270,4	150,6
Eslovaquia	49	36,4	57,2	18,3
Eslovenia	25	10,4	20,8	6,3
T O T A L	1.085		1.040	520

Para Chipre Y Malta, un reglamento adoptado por el Consejo en marzo de 2000 prevé para el período 2000-2004 ayudas de preadhesión que se elevan a 57 millones de euros para Chipre y 38 millones para Malta

Para el ISPA el reparto está indicado en forma de “horquillas” o franjas con el fin de incitar a los beneficiarios a que propongan proyectos de calidad y con el objetivo de garantizar la gestión flexible de los recursos.

Fuente: Comunidades Europeas (2001): *Al servicio de las regiones*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Bruselas

El segundo instrumento de nueva creación por la política comunitaria es el *SAPARD* (Special Action Programme for Preaccession Aid for Agriculture and

Rural Development o Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural). Su finalidad es la de ayudar a los países candidatos, previamente a la adhesión, a preparar su participación en la PAC y en el mercado interior, mediante medidas de ajuste estructural y de desarrollo rural. Al igual que en el caso del ISPA, los países candidatos sólo podrían beneficiarse de este programa entre el año 2000 (en que entraría en vigor) y el momento en que se adhieran a la UE, a pesar de que el SAPARD cuenta con presupuesto para todo el período 2000-2006, que asciende a un importe total anual de 520 millones de euros, de los que nuevamente Polonia y Rumanía serían los países que más recursos captarían. En este caso los criterios de distribución se centran en la población y superficie agrarias, en el PIB/hab. y en la situación específica de los territorios rurales.

- c) Finalmente, existen *otros medios e instrumentos de intervención estructural y territorial*, ligados a la cooperación transnacional de iniciativas comunitarias de fases anteriores (INTERREG II C) y que se prolongarán en las futuras (INTERREG III para el 2000-2006), que actúan como programas de cooperación para la ordenación del territorio a escala transnacional: programas para el Mar Báltico y para el territorio CADSES (Espacio Europeo Central, Adriático, Danubiano y del Sudeste). La futura política de desarrollo del espacio comunitario en el contexto de la próxima ampliación parte de este punto y se refuerza con la base programática y financiera del INTERREG III. Las nuevas necesidades territoriales atendidas por la nueva política regional y de desarrollo espacial contarán con dos documentos de cooperación transnacional que recogen este precedente y lo amplían y refuerzan: VASAB 2010 (cooperación en el territorio báltico, esbozado ya en el documento Europa 2000+ en su momento) y VISION PLANET (para el territorio CADSES).

En último término, tanto en su dimensión más restrictiva como en interpretaciones posteriores abiertas a más países, la política regional de finales del siglo XX y la nueva que se ha diseñado para los primeros años del siglo XXI, concede una importancia y peso financieros considerables a la ayuda para el desarrollo de los países candidatos a una próxima integración. En ninguna de las ampliaciones anteriores más equiparables se había invertido tal volumen de recursos; también es cierto que tampoco ninguno de los países periféricos o “de la cohesión” partían, en los umbrales de su integración en la entonces Comunidad Europea, de niveles de desarrollo tan marcadamente bajos como los de Europa central y oriental. De manera tal que, sólo para la etapa 2000-2006 la Unión Europea canalizará entre el PHARE, el ISPA y el SAPARD un total de 21.840 millones de euros (precios de 1999); a ello se añadirían los 40.000 millones de euros de reserva para gastos

estructurales que serán previstos después de la adhesión y los 10.893 que consumió el programa PHARE entre 1990 y 1999. En total un flujo de 32.733 millones de euros para la preadhesión y 40.000 a posteriori (más de 70.000 millones en total).

4. VALORACIONES FINALES: LUCES Y SOMBRAS DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Son prácticamente veinte años de funcionamiento efectivo los que lleva interviniendo la política regional comunitaria y, como en todo este conjunto de actuaciones, el balance que puede hacerse hasta el momento arroja valoraciones contrapuestas. Puede afirmarse que *la política estructural, regional o de cohesión es un instrumento solidario*, contribuye desde muchas perspectivas a la solidaridad interregional en el espacio comunitario e intenta lo mismo con territorios y sociedades vecinos próximos a su integración en la Unión Europea. Algunos autores lo afirman abiertamente (Morata -Ed.-; 2000; pg. 143)¹⁰. También la defensa de la gestión de esta política durante un período crucial en la evolución de la actual Unión Europea, ha llevado a los que fueron sus máximos responsables a ser valedores de los logros más destacados en que se han traducido estas actuaciones estructurales¹¹.

Si nos detenemos en las cifras, sí parecen confirmarse estas conclusiones, pues parece haberse avanzado, con la política regional y de cohesión, por el camino de la reducción del distanciamiento socioeconómico interregional en la UE. Entre 1987 y 1996, según las informaciones estadísticas de la Comisión Europea, la aproximación del nivel medio de desarrollo (medido en PIB/Hab. en PPA) de las veinticinco regiones menos desarrolladas de la UE había crecido en siete puntos (pasando de representar el 52% del nivel medio de toda la UE en 1987 a ser del 59% en 1996). De igual manera, si consideramos sólo las diez regiones más pobres, este incremento varió desde el 41% al 50%. Y lo mismo cabe decir del de los “países de la Cohesión”, que creció del 65% al 76,5% del valor medio comunitario.

Si concretamos más todavía, ciñéndonos a ejemplos más precisos y cercanos, se imponen las mismas valoraciones. Sumando las aportaciones recibidas de

10. Manifestando a este respecto que “Los Fondos Estructurales (FE) y el Fondo de Cohesión (FC) encarnan las políticas más redistributivas de la Unión Europea en un contexto de claro predominio de las políticas regulativas. Dichos Fondos constituyen los instrumentos financieros mediante los cuales se materializa el objetivo de la cohesión económica y social de la UE, cuya principal expresión es la política de desarrollo regional comunitaria. La cohesión persigue la disminución de las disparidades regionales y sociales en el seno de la UE, actuando como contrapunto al impacto negativo del mercado interior y la Unión Monetaria en las zonas menos desarrolladas”.

11. Vid. Nota 1, donde ya se hacía expresa referencia a la defensa que Eneko Landáburu (1995) hacía de estas intervenciones al reafirmarlas como “el valor añadido de la solidaridad europea”.

los Fondos Estructurales de la UE en los dos últimos períodos de programación de la política regional (1989-93 y 1994-99) y en el que se inicia ahora (2000-06), los países mediterráneos (España, Portugal, Italia y Grecia), los más socioeconómicamente periféricos (también en parte desde una perspectiva geográfica o territorial), concentran un 65% de todas las ayudas estructurales que, en sus distintas modalidades, distribuyó y va a distribuir la Comisión Europea en estos dieciocho años.

De forma más detallada, España ha sido el país más beneficiado en este reparto, con un 25.07% de todos los Fondos Estructurales, seguido de Italia (16.46%), Grecia (12.05%) y Portugal (11.31%). La solidaridad financiera de la actuación comunitaria ha redistribuido este importante volumen de recursos, que ha sido igualmente responsable del aumento del PIB en estos países, para ayudar a estas áreas periféricas y a otras que, en aplicación de los criterios de reparto, han recibido proporcionalmente menos, como Irlanda, a hacer frente a las nuevas circunstancias introducidas por la instauración del Mercado Unico o Interior y por la consumación de la Unión Económica y Monetaria, proporcionando para ello condiciones de incremento de la competitividad, desarrollo empresarial, estrategias de empleo y mejora de infraestructuras.

Pero hay incertidumbres también sobre *la credibilidad de la propia política y sus perspectivas de futuro*. Y ello pese a que ese valor solidario que define a estas actuaciones se encuentra confirmado con los esfuerzos hechos con los países candidatos para una próxima ampliación. Las dudas surgen a partir de varios hechos. Por ejemplo, algunas regiones beneficiadas por esta política en los últimos años, lejos de asumir solidariamente las condiciones por las que, superados ciertos umbrales de desarrollo, dejarían de percibir gradualmente estas ayudas, insisten de forma relativamente contumaz en continuar participando de estas intervenciones favorecedoras, proporcionándose una imagen e idea parcialmente falaz de lo que representa esta política. Así pareció transmitirse en el momento en que se procedió a la revisión de estos criterios de elegibilidad (en el año 1999) para el período 2000-2006 en algunos casos de forma más particular, como los de la Comunidad Valenciana y Castilla y León, donde su PIB/hab. se situaba prácticamente al mismo nivel que el tope establecido, presentándose un indicador situado escasamente por debajo del 75% (la media del trienio 1994-96 arrojaba un valor de 74,6 para Castilla y León y de 74,4 para la Comunidad Valenciana).

De cualquier modo el problema, además de hacer evidentes otros intereses más alejados de la lógica que debiera presidir la práctica de esta política estructural, reside también en los propios criterios en que técnicamente se sustenta la tipificación de las distintas regiones de la UE para su elegibilidad de cara a la recepción de Fondos Estructurales. De hecho, y siguiendo con el caso referido, la misma imagen de ver cómo una región dinámica y con crecimiento sostenido como la Comunidad Valenciana, progresivamente asentada y consolidada dentro de un es-

pacio de expansión y eje de desarrollo como el “Mediterráneo Central” o “Arco Mediterráneo” o “Latino”, se encuentra catalogada como región-objetivo 1 y percibe más Fondos por ello que otras no deja de ser, cuando menos, sorprendente. Los indicadores a partir de los cuales se establecen los umbrales para percibir estas transferencias redistributivas (medición del nivel medio de desarrollo regional en relación a la media de la UE, medido en PIB/hab. en paridades de poder adquisitivo -PPA-) no deberían ser los únicos para que la política regional sea más cierta, pues engloba en situaciones idénticas a regiones con dinamismos y problemas muy diferentes.

En los dos casos mencionados como ejemplo, el factor demográfico -por lo que se refiere a la relación que define el nivel de desarrollo: producción y poblaciones el que distorsiona una realidad muy contrastada, factor que beneficia en los resultados medios a Castilla y León, otorgándole un nivel de desarrollo que se corresponde más bien con el hecho de ser mucho menor el denominador (menos población), pero no con la realidad de una dinámica económica regional tan atractiva para las inversiones y tan expansiva en niveles medios de crecimiento, como sí parece ser más el caso de la Comunidad Valenciana. Así, por ejemplo, basándonos en las informaciones estadísticas recientemente suministradas (VV.AA. ; 2001), son varias las razones de disparidad:

- crecimiento económico en el año 2000; la Comunidad Valenciana es la segunda Comunidad Autónoma, con un valor superior a la media de España, mientras que Castilla y León ocupa el puesto decimotercero y con índice inferior a la media española;
- el mismo crecimiento demográfico también en el año 2000 sitúa a la región de la fachada Este entre las ocho que más han crecido en todo el país, superando el valor medio de éste; por el contrario, la región castellano-leonesa es la penúltima y con valores negativos;
- idéntico balance ofrece la comparación entre ambas Comunidades según el incremento del empleo en las mismas fechas: la Valenciana es la tercera de España, frente al puesto duodécimo que alcanza Castilla y León;
- la apertura de ambas economías regionales atendiendo al flujo exportador: la Comunidad Valenciana concentra el 12,4% de todas las exportaciones de España frente a tan sólo el 6,7% en el caso castellano-leonés;
- tan sólo en la medición del grado de convergencia con la UE (en poder de compra) es donde ambas regiones se aproximan, pues mientras la levantina cierra el grupo de las ocho (de forma muy significativa todas las del cuadrante nordeste español) que el año 2000 superaban el valor medio de España, la castellano-leonesa es la primera de las que están por debajo.

Junto a todas estas argumentaciones, existe igualmente una razón de peso en la que poder apoyar las diferencias regionales que existen entre estos dos casos tomados como ejemplo: la dotación de infraestructuras, los flujos de comercio intra- y extrarregional y, sobre todo, el sistema urbano y su funcionalidad en la organización del territorio que vertebran. Es en este terreno donde se hace más evidente el distanciamiento que existe entre la mayor madurez y consistencia del eje mediterráneo (con el corredor de la A-7, complementado por otros corredores nacionales, y la red de ciudades medias y pequeñas con una densa localización de pequeñas y medianas empresas de orientación marcadamente exportadora) frente a Castilla y León.

Al igual que sucede en estos ejemplos apuntados, también surgen aparentes contradicciones al comparar la diferente tipificación que merecen para la política regional comunitaria el caso de una de estas mismas Comunidades Autónomas, la castellano-leonesa, y otra vecina como es la de Aragón. En ésta última es el excesivo efecto polarizador y succionador del área metropolitana de Zaragoza y de los municipios centrales del eje del Ebro inmediatos a ésta el que distorsiona la realidad. De modo tal que esta macrocefalia demográfica y funcional "capitalina" respecto a la región sobreeleva el nivel medio de desarrollo regional, superando más que sobradamente el tope establecido para las regiones-objetivo 1 (para el período 1994-95-96, según la Comisión Europea, 1999c, las cifras respecto a la media de la UE arrojaban una diferencia de catorce puntos: 88,7 de Aragón frente a 74,6 de Castilla y León), razón por la que la elegibilidad para ambos casos se orientó en distintas direcciones: objetivo 1 para Castilla y León y objetivo 2 y 5b -éste último con mayor alcance territorial- para algunas áreas de Aragón, las cuales, en realidad, presentan un dinamismo marcadamente inferior al de algunas comarcas centrales castellano-leonesas¹².

Pero las mismas dudas respecto a que esta política reafirme su valor solidario surgen ante fenómenos tan contundentes como la oposición que generaron las primeras propuestas de reducir el volumen de ayudas que estaban recibiendo las regiones mediterráneas de la Unión Europea, que ya llevan varios años en esta situación (lo que, según los principios de la política regional, debería de haber servido para que estas regiones crecieran y mejoraran estructuralmente, y sólo parcialmente ha sido así), y canalizarlas hacia las regiones del este, más necesitadas por la profunda reestructuración económica, social y política que han vivido en los años

12. La mayor parte de municipios y comarcas prepirenaicos y pirenaicos oscenses y de las serranías ibéricas meridionales y sudorientales o turoleses están ampliamente despoblados y "desterritorializados", esto es, destrutturados o desprovistos de esquema de organización lógico - y funcional- de algún tipo por la despoblación, vaciamiento y abandono demográficos y económicos tan fuertes que han experimentado.

noventa y que aún siguen conociendo, concentrando en éstas los esfuerzos de intervención. ¿Es éste un comportamiento solidario por parte de los países miembros, inspiradores de esta política?. De hecho el debate sigue vivo, y las posiciones tomadas por países grandes como Francia y Alemania frente a la postura que adoptó España han traducido hasta qué punto todavía queda mucho por madurar y consensuar en la política estructural o de cohesión comunitaria.

En último término, si bien no se puede negar rotundamente este efecto solidario que subyace en la política regional, tampoco es menos cierto que ello ha generado efectos perversos en el comportamiento y actitudes de algunas regiones, propiciando una cultura asistencial en ellas, poco proclives a un cambio de dinámica y más asentadas en un comportamiento definido por la atonía. El próximo período de programación continúa por la línea mantenida hasta el momento, si bien es cierto que la intensidad de los esfuerzos financieros apenas se ha incrementado, todo lo contrario, parece haberse estancado en la misma participación porcentual que la desarrollada hasta el momento. La incorporación de nuevos Estados Miembros, y con ellos de nuevos problemas regionales, servirá para confirmar o desmentir algunas de estas afirmaciones aquí apuntadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA ALEJO, C. y AHIJADO QUINTILLÁN, M. (2000): *Diccionario de la Unión Europea*; Ediciones Pirámide, S.A.; Madrid.
- BRUNET, F. (1999): *Curso de integración europea*; Alianza Editorial (Ciencias Sociales) (ma 034); Madrid; 777 pp. (en especial, para este tema, consultar los capítulos 13 y 15).
- CALVO HORNERO, A. (1997): *Organización de la Unión Europea*; Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.; Madrid.
- CAPELLIN, R. (1992a): "La Europa de las Regiones: cambios en las tendencias y políticas de desarrollo"; en Villaverde Castro, J. (Ed.): *Europa, España, Cantabria. Estudios de Economía Regional*; Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria (Serie Universitaria, nº 8); Santander; pp. 9-41.
- (1992b): "Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90"; *Revista de Estudios Regionales*, nº 33; Universidades de Andalucía; Málaga; pp. 15-62.
- CASTELLS, A. y BOSCH, N. (Eds.)(1999): *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*; Ed. Ariel; Barcelona; 365 pp.
- COBO MAYORAL, R. (1999): "La reforma de los fondos estructurales: implicaciones para el período 2000-2006"; *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, nº 2; pp. 59-70.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); Luxemburgo.
- (1995a): *Guía de las medidas innovadoras de desarrollo regional (artículo 10 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER). Cooperación interregional e innovación económica. Ordenación del territorio. Sector urbano*; Dirección General de Política Regional y Cohesión; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); "Política Regional y Cohesión"; Luxemburgo.
- (1995b): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*; Bruselas-Luxemburgo.
- (1997a): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); "Unión Europea".
- (1997b): *Informe anual del Fondo de Cohesión 1996*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); "Unión Europea. Política Regional y Cohesión".

- (1997c): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*; Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/97; Bruselas-Luxemburgo.
- (1998): *Informe de la Comisión. Noveno Informe Anual sobre los Fondos Estructurales (1997)*; Luxemburgo. (disponible en la red: http://www.info regio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/raka/raka_es.htm)
- (1999a): *Informe de la Comisión. Décimo Informe Anual sobre los Fondos Estructurales (1998)*; Luxemburgo; 215 pp. (disponible en la red: http://www.info regio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/rastru98/rastru_es.htm)
- (1999b): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); Luxemburgo; 106 pp.
- (1999c): *Sexto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); Luxemburgo; 242 pp.
- (2000a): *Informe de la Comisión. Undécimo Informe anual de los Fondos Estructurales (1999)*; COM(2999)698 final; Bruselas.
- (2000b): *Las acciones estructurales 2000-2006. Comentarios y reglamentos*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE); Luxemburgo; 158 pp.
- (2001): *Al servicio de las regiones*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE) (Serie: Europa en movimiento); Luxemburgo; 32 pp.
- CONDE MARTÍNEZ, C. (1998): "La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión"; *Revista de Estudios Regionales*; nº 51; pp. 37-59.
- CUADRADO ROURA, J.R.; GARIDO YSERTE, R. Y MANCHA NAVARRO, T. (1999): "Disparidades regionales y convergencia en España. 1980-1995"; *Revista de Estudios Regionales*; nº 55; pp. 109-137.
- FABIANI, G. (1999): "Ampliación y cohesión. La Agenda 2000"; en Maragall i Mira, P. (Ed.): *Europa próxima. Europa, regiones y ciudades*; Edicions Universitat de Barcelona-Edicions UPC (Universitat Politècnica de Catalunya); Barcelona; pp. 85-96.
- FUNDACIÓN BBV (1999): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea. Años 1955 a 1993 y avances 1994 a 1997*; Fundación BBV; Bilbao; 3 vols.
- GARCÍA VELASCO, M.M. (2000): "Integración económica, convergencia real y empleo en las regiones europeas entre 1986 y 1996"; *Revista de Estudios Regionales*, nº 58; pp. 113-134.

- IGLESIAS SUÁREZ, A.; CANTOS CANTOS, J.M^a. Y GARCÍA RICO, A. (1995): "Las regiones frente a la integración europea: realidad y coherencia de las políticas"; en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 104; Ministerio de Fomento; Madrid; pp. 283-296.
- LANDABURU, E. (1994): "Cohesión económica y social y desarrollo regional: un mismo reto, la Unión Europea"; *Revista ICE*, nº 728.
- (1995): "Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea"; en *Situación 1995/1* (número monográfico sobre la Unión Europea); BBV; Bilbao; pp. 61-71.
- LÁZARO ARAÚJO, L. y CORDERO MESTANZA, G. (1995): "La política de cohesión económica y social de la UE: evaluación desde la perspectiva española"; *Papeles de Economía Española*, nº 63.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1999): "Crecimiento y convergencia económica regional en España, en el largo plazo"; *Revista de Estudios Regionales*, nº 54; pp. 47-66.
- MORATA, F. (1998): *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*; Ariel Ciencia Política; Barcelona.
- (Ed.)(2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*; Ariel Ciencia Política; Barcelona.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. Y BONETE PERALES, R. (1997): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*; Alianza Universidad Textos (AUT/164); Madrid.
- NIETO SOLÍS, J.A. (1990): *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*; Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.; Madrid.
- (1995): *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*; Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.; Madrid (1^a ed.).
- PÉREZ, F.; GOERLICH, F.J. y MAS, M. (1996): *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*; Fundación BBV; Bilbao; 495 pp.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (1993): "El "factor regional" en el proceso de configuración territorial de la Europa contemporánea"; *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 17; Murcia; pp. 127-139.
- (1997): "Europa en mutación (el Viejo Continente en el tránsito intersecular y ante un nuevo milenio)"; en Cabero Diéguez, V. y Plaza Gutiérrez, J.I. (Coords.): *Cambios regionales a finales del siglo XX*; Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E.)-Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca; Salamanca; pp. 239-282.
- (2000a): "Desigualdades sociales y desequilibrios territoriales"; en López Palomeque, F. (Coord.) et al.: *Geografía de Europa*; Ed. Ariel; Barcelona; pp. 419-444.

- (2000b): “La Unión Europea: forma y proceso de integración política y económica”; en López Palomeque, F. (Coord.) et al.: *Geografía de Europa*; Ed. Ariel; Barcelona; pp. 543-565.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, I.M^a. (1998): “España y los PECO: ¿más costes que beneficios?”; *Revista de Estudios Europeos*, nº 19; pp. 69-78.
- VELTZ. P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*; Ariel; Barcelona.
- W.AA. (2001): *La convergencia europea de las regiones españolas*; Cuadernos de Información Económica, nº 161; Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social; Madrid; 226 pp.

Recibido, Junio de 2001; Aceptado, Octubre de 2001.