



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 177-195

La política regional: pilar del proceso de integración europea

La Unión Europea se ha ido construyendo paso a paso, la evolución de la política regional pone de manifiesto este proceso. El presente artículo trata de analizar cómo se han ido produciendo estos cambios en objetivos, diseño y aplicación. Cambios que han permitido hacer de una política subsidiaria de la Unión Europea, como era la política regional, uno de sus principales baluartes en el proceso de integración europea.

— *M^a Luz ORTEGA CARPIO y Pedro CALDENTEY DEL POZO (*)* —

(*) Profesores del Departamento de Economía, Ciencias Jurídicas y Sociología de la Facultad de C.E. y Empresariales (ETEA), adscrita a la Universidad de Córdoba.

La política regional ha pasado de ser una política subsidiaria de la UE a ser una de sus principales y genuinas políticas. Este capítulo tratará de analizar los cambios que en sus objetivos, diseño y aplicación se han producido para descubrir como todos estos van encaminados a facilitar y profundizar el proceso de integración europea. Un proceso, donde se ha conferido por derecho propio a la política regional el calificativo de pilar del proceso europeo de integración. Aunque, como veremos en este capítulo los cambios introducidos por la Agenda 2000 hacen peligrar los cimientos de esta consideración.

La integración no constituye en sí misma un objetivo sino que es un instrumento al servicio del desarrollo económico y social de los países que participan en ella. Por esta razón, los acuerdos se deben subordinar a las necesidades de las economías y a los objetivos de las políticas económicas.

Desde las primeras etapas de la integración económica, el proceso va generando en su avance ganadores y perdedores. Es evidente que los países y/o las regiones de menor desarrollo relativo se beneficiarán menos de la mejora de la eficiencia económica y de los demás efectos positivos de la integración. Eliminados los obstáculos, los recursos se dirigirán a aquellas regiones o sectores o empresas en mejor situación. Desde la óptica neoclásica, el fenómeno de la desaparición de agentes económicos ineficientes, concentrada en las regiones más atrasadas, es percibido con normalidad y satisfacción y se defiende con la previsión del retorno al equilibrio a medio plazo gracias a los ajustes de los mercados. Desde la perspectiva del sub-óptimo (second-best) en la que se fundamenta la teoría de la integración, el fenómeno es percibido con preocupación.

Según los planteamientos clásicos, los mercados encontrarían su propio equilibrio a medio plazo, pero en circunstancias de competencia perfecta. La falta de estas circunstancias, hace ineludible el desarrollo de políticas compensadoras (Jovanovic, 1993:121).

Dadas las existentes desigualdades internacionales y las condiciones de competencia imperfecta, la libre circulación de factores tiene una gran importancia en la integración económica internacional. El problema reside en el aumento de los costos de la integración internacional debido a la libre circulación del capital, ya que éste se traslada, con pocas excepciones, desde los países de menor renta a los de mayor renta. La mejora de la eficiencia económica generada por la creación de un mercado común, tiene que

compensar los costes de polarización de la actividad económica. Las políticas industrial, regional y social deben amortiguar estas inaceptables disparidades.

Por otro lado, la concepción comunitaria de estas políticas puede garantizar un mejor desempeño al dotarlas de mayor estabilidad y facilitar una perspectiva global a su diseño y aplicación, impidiendo políticas nacionales erráticas, contradictorias o incompatibles con las de otros países y/o regiones de la Unión.

Como es lógico, la gestión común de estas políticas demanda un financiamiento que determina la necesidad de recursos propios comunitarios al estilo del presupuesto europeo. En consecuencia, aunque no hay consenso sobre la magnitud de la intervención de los entes nacionales o regionales, los beneficios de la integración deben servir para amortiguar los desequilibrios generados por sus mecanismos. La integración económica necesita de políticas regionales, sectoriales y sociales que compensen a los países y/o perjudicados en el proceso y que distribuyan el bienestar resultante de éste en beneficio de todos.

La experiencia de la Unión Europea apoya esta apreciación como intentaremos poner de manifiesto en este capítulo. Tradicionalmente la política regional ha estado orientada a la consecución de dos grandes objetivos o principios básicos. El primero de ellos de carácter ético o moral, por el que se considera injusta una situación de desigualdad; el segundo, de carácter económico, como consecuencia de la evidente insuficiencia o inadecuación de recursos de las regiones más atrasadas para su desarrollo económico.

Dos principios han sido los determinantes básicos que definen la política regional: la búsqueda de la eficiencia económica y la consecución de la equidad. Ambos principios han estado presentes en la Política Regional de la UE, si bien la importancia de ambos ha ido variando con el proceso de construcción europea.

El paradigma teórico que sustenta la integración europea se puede caracterizar por cierta heterodoxia si lo comparamos con los planteamientos teóricos predominantes en la actualidad. Desde la perspectiva neoliberal que sostiene estos planteamientos, el modelo económico que patrocina la Unión Europea incurre en inconvenientes de notable importancia para el desarrollo de sus economías.

El Cuadro 1 expone en sus rasgos más generales las principales diferencias entre el modelo de integración de la Unión Europea y el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, como modelo del tipo de acuerdo de

integración propuesto desde la óptica neoliberal. Las diferencias se resumen en el modelo teórico predominante en cada región. Hemos utilizado la sistematización capitalismo renano versus sajón difundida por Michel Albert para realizar la distinción.

La búsqueda del equilibrio entre libertad y justicia o la atención especial que las propuestas de integración propias del capitalismo renano conceden a las transformaciones estructurales impulsadas por los efectos dinámicos de la integración, demostrarían la mayor potencialidad de estos planteamientos para el éxito de las experiencias de integración regional. La evolución del caso europeo ha sido un ejemplo evidente y la ruptura de ese modelo haría peligrar el status quo comunitario.

CUADRO 1
Paradigmas teóricos de la Unión Europea
y del Tratado de Libre Comercio norteamericano

	UNIÓN EUROPEA	NAFTA
Modelo teórico predominante	Capitalismo «renano» ¿neoestructuralista?	Capitalismo «sajón» ¿neoliberal?
Ámbito	Global	Comercial
Marco institucional	Comunitario	Intergubernamental
Alcance	Unión aduanera	Zona de Libre Comercio
Políticas comunes	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

La política regional en el Tratado de Roma: un enfoque geográfico

La Política Regional no aparece expresamente como tal en el Tratado de Roma, aunque hay algunas disposiciones que aluden de forma implícita a la preocupación por las regiones atrasadas (1). Las razones de dicha ausencia estribaban en el

(1) Artículo 2 del Tratado y Preámbulo.

convencimiento por parte de los redactores del Tratado de que el funcionamiento del Mercado Común, mediante el desarrollo armónico de las actividades económicas, la expansión continua, equilibrada y acelerada del nivel de vida, supondría una reducción, si no la eliminación, más o menos automática de las disparidades regionales.

Por otra parte, cuando se firmó el Tratado de Roma sólo había dos regiones comunitarias que presentasen problemas de desarrollo: el Mezzogiorno italiano y la Zonenrandgebiet de la R.F. Alemana. El desarrollo del Mercado Común consiguió efectos espectaculares en dichas zonas de tal manera que la renta per capita en alguna de ellas se llegó a multiplicar hasta por tres; sin embargo, fenómenos similares acontecieron también a las regiones más desarrolladas poniéndose así de manifiesto que las bondades de la «mano invisible» no bastan para evitar los desequilibrios entre regiones.

La Política Regional comunitaria comienza a desarrollarse tras la Cumbre de París celebrada en 1972. En esta cumbre se puso de manifiesto la necesidad de corregir los desequilibrios estructurales y regionales que afectarían al desarrollo de la unión económica y monetaria y, como consecuencia, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a coordinar sus políticas regionales y pusieron las bases para la creación de primer fondo estructural: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975. La sucesiva entrada de nuevos Estados y la crisis económica fueron reorientando la incipiente Política Regional tal y como recogemos en el cuadro 2.

No obstante, en la Comunidad de 1975 seguía vigente el planteamiento de que la política regional debe estar guiada por el principio de eficiencia, a tono con el modelo sajón. Estos hechos explican que el FEDER en sus primeros años limitase su actuación a ser un simple instrumento de transferencia de recursos de los Estados más ricos a los más pobres, puesto que al no existir una auténtica política de cofinanciación comunitaria, la práctica de los Estados receptores fue reducir sus propios esfuerzos de desarrollo regional en beneficio de los fondos FEDER (2).

(2) Junto al FEDER coexistían como fondos de política regional el FSE (Fondo Social Europeo) creado por el Tratado de Roma y el FEOGA- Sección Orientación creado en 1962 dentro de la PAC, sin embargo cada Fondo actuaba independientemente, produciendo así enormes distorsiones.

CUADRO 2
La política regional: respuesta al proceso de construcción europea

Fecha de ave	Tratado: Objetivo	Composición de la Unión Europea	Política Regional
1957	Tratado de Roma: Unión Aduanera	Alemania, Italia, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo	Inexistente.
1973-75	Primera ampliación	Se incorporan Reino Unido, Dinamarca e Irlanda	Creación del FEDER
1981-86	Segunda ampliación	Se incorpora Grecia	Creación de los Programas Integrados Comunitarios
1986-88	Acta Única Europea: Mercado Único	Tercera ampliación: España y Portugal	Reforma de los Fondos Estructurales: actuación sobre la base de objetivos
1992-93	Tratado de Maastricht: Unión Económica y Monetaria		Reforma de los fondos estructurales. Creación del Fondo de Cohesión
1995	Cuarta ampliación	Se incorporan Austria, Finlandia y Suecia	Creación de un nuevo objetivo de política regional: Objetivo 6.
1999	Tratado de Amsterdam	Se aprueba que las ampliaciones a la Europa del Este comenzarán a partir del 2002	Reforma de los fondos estructurales. Agenda 2000. Política de adhesión

Fuente: Elaboración propia.

El acta única europea: la necesidad de políticas activas de convergencia

Si el Tratado de Roma confiaba en el mercado para armonizar el desarrollo y hacer converger los distintos niveles de vida, el Acta Única Europea admite de forma implícita que cuanto más libre sea el mercado y más grande su tamaño y sus proporciones, más difícil será la convergencia entre sus miembros. De hecho, este reconocimiento se plasma en la sección V del Tratado sobre Cohesión económica y social introducida por el art. 23 del AUE. En su nueva redacción el Tratado establece que se deberá promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y reforzar su cohesión económica (130 A) y todos los Estados miembros se comprometen a conducir y coordinar su política económica con vistas a alcanzar los objetivos fijados de convergencia y cohesión (130B).

Estos planteamientos convierten al AUE en un hito importante en la definición de la política regional. En primer lugar, porque la nueva política regional introduce a la CEE en la senda de lo que hemos denominado capitalismo renano al consagrar a la política regional como pilar de la convergencia real.

En el III Informe periódico elaborado por la Comisión sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad (3) distingue entre convergencia real y convergencia nominal e indica:

- La convergencia nominal, que cifra su objetivo en el mejor control de las evoluciones monetarias y de las rentas nominales, así como en el logro y consolidación de una estabilidad de precios y de un equilibrio global en el erario público y en la balanza de pagos.
- La convergencia real entre las regiones y los Estados miembros, que cifra su objetivo en la equiparación progresiva de niveles de vida y de generación de rentas dispares en la cota más alta posible y de la equiparación progresiva de los distintos índices de paro en la cota más baja posible.

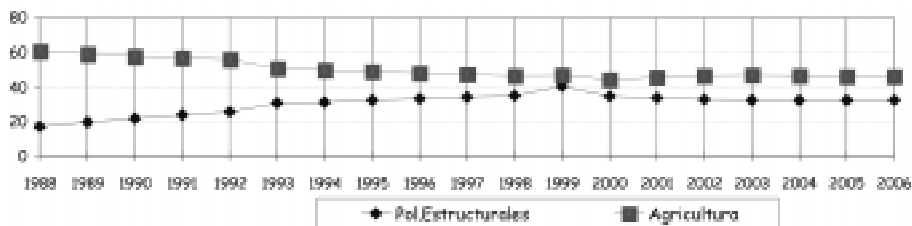
En dicho informe se reconoce que la convergencia nominal es un requisito necesario pero no suficiente para la convergencia real. Aquélla es necesaria para que el proceso de crecimiento económico no se vea obstaculizado por la existencia de desequilibrios macroeconómicos, ya que en ese caso lo más que puede hacer la política regional es evitar que existan mayores disparidades, pero no lograr la convergencia real. Un aspecto importante es que a este objetivo de convergencia

(3) COM (87) 230 final.

real, tal y como establece el artículo 130 B del reformado Tratado de Roma, deben contribuir no sólo las políticas más específicas, como es la política regional, sino también el resto de las políticas comunes sobre las cuales cada vez existía un mayor número de informes que ponían de manifiesto su naturaleza antiohesion.

En segundo lugar, el AUE no sólo admite la importancia de la convergencia real en el proceso de integración de las economías europeas sino que introduce cambios en los mecanismos comunitarios para que esta convergencia real pueda llegar a ser un hecho. La reforma de la Política Regional derivada de las disposiciones del AUE entra en vigor el 1 de enero de 1989. Está guiada, a partir de ese momento, por cinco principios: 1) *concentración* de las actuaciones en seis objetivos, tres de carácter geográfico (Objetivo. 1, 2 y 5b) y dos de carácter general (3,4 y 5 a); b) *cooperación* entre las instituciones. La cooperación supone la puesta en práctica del principio de subsidiariedad; c) la *coherencia* del resto de las actuaciones comunitarias, que deberán tener presente en su actuación el cumplimiento de los objetivos de convergencia y cohesión; d) *gestión* más adecuada de los fondos, que pasarán en términos reales a duplicarse desde 1987 a 1993; para conseguir este objetivo era imprescindible un aumento de la financiación comunitaria que fue posible gracias a la introducción del cuarto recurso, el aumento en el techo de financiación comunitaria y un cambio en la orientación de la Política agrícola; estos cambios quedan reflejados en los gráficos 1 y 2, en el período que comprende 1988–1999; y 5) *seguimiento*, simplificación y flexibilidad en la actuación y ordenación de la política regional.

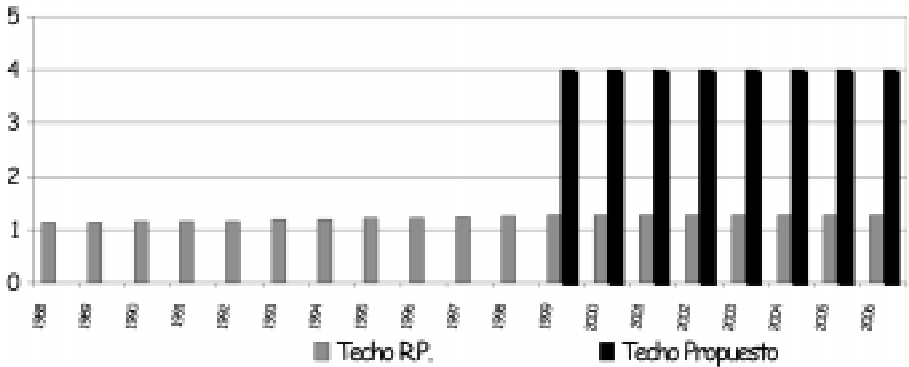
GRÁFICO 1
Evolución de las previsiones financieras: Política Agraria
y Políticas Estructurales (1988–2006)



Fuente: Delors I–II y Agenda 2000.

GRÁFICO 2

Evolución del techo presupuestario para los recursos propios comunitarios: el fin de un sueño



Fuente: Delors I-II y Agenda 2000.

Con estos cambios se inicia una política regional de corte más socialdemócrata. Sin embargo, aunque uno de los principios de la nueva política regional es la coherencia de las actuaciones, seguían existiendo contradicciones. Así, mientras el criterio ordenador de la actuación de la Política regional es la situación de las regiones frente a la media comunitaria, la Política de Competencia permite incentivos a la industria basándose en criterios nacionales (4).

(4) Hasta el momento de la Reforma de la Política Regional no era posible contrastar los efectos de ambas políticas porque el mapa de actuación del FEDER coincidía con el territorio donde podían concederse incentivos regionales a las empresas. Pero desde el 1 de enero de 1989 ambos mapas se delimitan con criterios diferentes, dando lugar a incongruencias evidentes. La Comisión, en su política de Defensa de la Competencia, permite los incentivos regionales en tanto en cuanto ayuden a las regiones con problemas a competir con las regiones más desarrolladas, pero tomando como referencia la situación de cada zona con relación a la media nacional del estado al que pertenecen. Sin embargo, la oportunidad de admitir o no la concesión de incentivos regionales a las empresas debería tener en cuenta la situación de una región con relación a la media comunitaria, siguiendo de esta manera el criterio establecido por la política regional. Este hecho ha permitido que no sea posible dar incentivos a las empresas que se han establecido en una región relativamente más desarrollada en el contexto nacional, pudiendo en cambio otorgarse a regiones más ricas de Estados más desarrollados, porque la posición de éstas con relación a la media nacional es débil. Por otra parte, al seguir el FEDER criterios que tienen como base la media comunitaria, en

El Tratado de Maastricht: la cohesión, pilar de la Unión Económica y Monetaria

Si con el AUE podemos establecer una correlación entre la decisión de implantar el mercado único y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, en el TUE hay una clara relación entre la decisión de evolucionar hacia una Unión Económica y Monetaria y la creación del Fondo de Cohesión.

La cohesión económica y social que en el AUE aparece recogida como objetivo comunitario se consagra en el Tratado de Maastricht como fin principal de la UE. Se refuerza así la idea de un modelo de integración económica basado en la existencia de políticas comunes, integradas a partir del TUE en el objetivo de cohesión.

De la nueva redacción del artículo 130A se desprende que la Política Regional no debe buscar sólo una armonización en términos económicos sino que la convergencia y cohesión comunitaria implica una concepción más amplia del desarrollo:

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias *entre los niveles de desarrollo* de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, *incluidas las zonas rurales* (5).

El Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social resulta altamente esclarecedor sobre el papel, que a juicio de la UE, desempeña la política regional para alcanzar este fin (6). La cohesión, indica en primer lugar el informe, pretende aumentar el crecimiento económico creando nuevas oportunidades entre las regiones más pobres para los grupos sociales desfavorecidos, sin que esto implique reducir el crecimiento o el empleo de otros. La convergencia no puede lograrse

determinadas zonas se puede recurrir al FEDER para financiar infraestructuras, pero no se puede recurrir a los incentivos a las empresas, que es otro soporte importante de la misma política.

(5) En cursiva las modificaciones introducidas por el TUE.

(6) Comisión Europea (1997) **Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social**. El TUE pide a la Comisión que cada tres años elabore un Informe sobre los progresos realizados en cohesión económica y social y sobre la manera en que han contribuido a ello los medios dispuestos por la propia UE.

mediante una convergencia negativa. En segundo lugar, señala que la mejora de las condiciones económicas, lejos de ser un fin en sí mismo, es un medio para alcanzar la creación de riqueza que deberá traducirse en un aumento de las oportunidades y en una elevación del nivel y la calidad de vida. En tercer lugar, debe aumentar la conciencia de la necesidad de que el desarrollo sea sostenible y de que se utilicen los recursos naturales con una visión a largo plazo. Y por último, la cohesión no debe suponer armonización o uniformidad, su aspiración debe ser aumentar la igualdad de oportunidades económicas y sociales.

En este sentido, el TUE introdujo modificaciones en los objetivos e instrumentos de la Política Regional y de Cohesión comunitaria. La política regional se diseñó tras Maastricht a través de los fondos con finalidad estructural (FEDER, FSE, FEOGA–Orientación) el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes. Si el AUE supuso una duplicación en términos absolutos de la partida dedicada a Política Regional, el TUE también supuso un aumento en la cuantía gestionada por dichos fondos (ver gráfico 1). Entre ellos destaca el FEDER cuyos recursos ascendieron a 80.500 millones de ECUS en el período 94–99 frente a los 35.400 del período anterior, suponiendo en ambos casos el 45% de las intervenciones estructurales comunitarias.

Esta concentración de las actuaciones en torno a los fondos comunitarios se plasmó también en un rediseño de los objetivos: cuatro de carácter vertical y tres de carácter horizontal. Uno de los cuales respondía al reto planteado por la entrada de dos nuevos Estados miembros, el objetivo 6, dedicado a las áreas menos pobladas de las regiones árticas. La concentración de las actuaciones se complementa además con el aumento en términos reales de los fondos estructurales en el paquete Delors II (ver gráfico 1, años 1994–1999)

El reparto de los fondos estructurales sigue criterios comunitarios en contra de lo aplicado por otras políticas comunitarias. Sin embargo, el reparto del Fondo de Cohesión va a resultar una novedad al aplicar por criterios nacionales y no regionales. Este Fondo fue dotado con 14.500 Mecus, y concentró su actuación en tan sólo cuatro países: España, Irlanda, Portugal y Grecia (7).

(7) El fondo de cohesión fue creado por el Tratado de Maastricht en el marco de la cohesión económica y social para ayudar a los estados menos prósperos a prepararse a la UEM. Este fondo contribuye financieramente a proyectos en sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

Los efectos de estos cambios quedan de manifiesto en el I Informe de Cohesión. Este Informe es el primer esfuerzo realizado para evaluar conjuntamente las políticas comunitarias en orden a la cohesión. Su análisis no sólo se detiene en las políticas estructurales sino también en todas aquellas políticas que lejos de ser estructurales, como la PAC, la política de competencia, etc., pueden hacer importantes aportaciones a la cohesión, como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este capítulo.

El informe nos muestra cómo pueden contribuir eficazmente a la cohesión políticas como las siguientes: Investigación y Desarrollo, Medio Ambiente, Redes Transeuropeas, Política de Competencia y PAC. Además, aporta algunas soluciones como que el derecho a percibir ayuda regional de la Unión debería convertirse en el futuro en uno de los criterios para recibir ayuda en el marco de la política regional de los Estados. Por último, termina con unas recomendaciones sobre el diseño de la política regional y de cohesión que serán muy tenidos en cuenta para la elaboración de las propuestas legislativas recogidas en la Agenda 2000.

La importancia por lo tanto del TUE en el camino hacia el modelo de integración descrito como renano radica en el establecimiento de la cohesión como pilar del mismo y en la dotación presupuestaria que se realiza para tal fin.

El Tratado de Amsterdam, la Agenda 2000 y las perspectivas financieras 2000–2006: la quiebra del modelo

El Tratado de Amsterdam apenas introduce cambios normativos que afecten a la política regional y de cohesión. Sin embargo, esto no quiere decir que no haya cambios en el desarrollo de esta política. El I Informe sobre la Cohesión Económica y Social al que nos hemos referido anteriormente señalaba en su capítulo final áreas clave de reflexión que están sirviendo de base para rediseñar la Política Regional y de Cohesión. Esta nueva política deberá, según la Comisión: concentrar aún más sus actuaciones en los problemas más graves de la comunidad (creación de empleo, aumento de la competitividad, protección del medio ambiente y la igualdad entre los sexos); exigir mayor cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales para mejorar la programación, aumentar la transparencia y garantizar un sistema eficaz de seguimiento, control y evaluación; fomentar el uso de otros instrumentos de financiación (préstamos y fuentes privadas); y reforzar la subsidiariedad, entre otros aspectos.

La Agenda 2000, documento base para la nueva reforma de la Política Regional recoge todos estos planteamientos al determinar que la máxima prioridad de la política regional y de cohesión recaerá en las regiones menos desarrolladas, estando sus esfuerzos dirigidos a mejorar sus infraestructuras y el nivel de educación y cualificación de su mano de obra. Los fondos estructurales estarán destinados a todas las zonas con problemas, ya sean estas industriales, rurales, urbanas o costeras, abandonando así definitivamente una concepción del desarrollo en términos estrictamente económicos.

Siguiendo las recomendaciones encaminadas a una mayor subsidiariedad y utilización de otras fuentes de financiación, se ha establecido una división más clara de las competencias entre la Comisión y los Estados miembros y se prevé la creación de instrumentos financieros innovadores como garantías de préstamos y fondos de capital riesgo.

En línea con lo establecido en la Agenda 2000 los objetivos de los fondos estructurales se reducen pasando de siete a tres (8). Dos de carácter regional y uno horizontal para las regiones no incluidas en el objetivo n^o 1 (9). Así:

- El objetivo n^o 1 tiene como finalidad ayudar a las regiones menos desarrolladas. Es decir:
 - Las regiones cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la media comunitaria.
 - Las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias) que están muy debajo del límite máximo del 75%.
 - Las regiones que en las anteriores perspectivas se encontraban bajo el objetivo n^o 6, según el Acta de Adhesión de Suecia y Finlandia.

Este objetivo redundará en favor del 20% de la población de la UE, un porcentaje menor de población que en periodos anteriores, siguiendo así la tendencia de buscar una mayor concentración que garantice la eficacia en las acciones.

- El objetivo n^o 2 presta su apoyo a la conversión económica y social de las zonas que experimentan dificultades estructurales, incluyendo regiones situadas en Estados prósperos. Este objetivo redundará en beneficio de un 18% de la

(8) Las nuevas disposiciones sobre los fondos estructurales fue publicada el 26.06.1999 en el DOCE en el Reglamento (CE) n^o 1260/1999 de 21 de junio de 1999.

(9) Esta nueva orientación fue aprobada en el marco de la Agenda 2000 acordada de forma definitiva en la Cumbre de Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999, y desarrollada en el Reglamento anteriormente citado.

población como máximo.

El total de esta población se desglosa por Estados miembros a partir de criterios regionales y de desempleo. Así, un 10% está situado en zonas industriales, un 5% en zonas rurales, un 2% en zonas urbanas y un 1% en las zonas que dependen de la pesca. Se garantiza de esta manera una participación equitativa de los Estados al objetivo de concentración, ya que este objetivo ha reducido su participación como máximo a un tercio de la cobertura que realizaban los antiguos objetivos 2 y 5b.

Por otra parte los Estados miembros tienen una mayor participación en la selección de las regiones que, dentro de la cuota que les corresponde, pueden verse beneficiada por estos objetivos. Además, el mecanismo de asignación de recursos por países tiene entre sus criterios objetivos alguno de carácter estatal, permitiendo así subsanar alguno de las dificultades planteadas anteriormente (10). No obstante, no resuelve la posibilidad de un mayor reforzamiento de la política regional por los Estados más prósperos. En la tabla nº 1 aparece desglosados la cuantía de los fondos estructurales por estados miembros y objetivos para el período 2000–2006.

Los criterios que se siguen para la asignación de los recursos con cargo a los objetivos nº 1 y 2 para los Estados son: población que puede optar a las ayudas, prosperidad regional, prosperidad nacional y gravedad de los problemas estructurales, con especial atención al desempleo.

Para las regiones y zonas que en el período anterior recibían ayudas en el marco de los objetivos nº 1, 2 y 5b pero que actualmente no reúnen los criterios para optar a los nuevos objetivos 1 y 2 se han arbitrado unos apoyos transitorios que servirán para consolidar los avances logrados. La cuantía de estos apoyos irá disminuyendo de forma progresiva, terminando en el año 2005.

- El nuevo objetivo nº 3 se encarga de apoyar la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de enseñanza, formación y empleo en toda la UE, fuera del objetivo nº 1. Los campos de intervención siguen las recomendaciones aparecidas en el II Informe de Cohesión: luchar contra el desempleo, fomento de la integración social, educación y formación permanente y aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

En línea con el objetivo de simplificación y racionalización de las iniciativas comunitarias, éstas se reducirán y pasarán de las trece actuales a cuatro;

(10) Véase la nota número 4 de este mismo capítulo.

TABLA 1

Reparto de los fondos estructurales por estados miembros y objetivo para el período 2000–2006 (en millones de euros y precios de 1999)

Estado miembro	Objetivo n° 1	Regiones excluidas Antiguo obj. n° 1	Objetivo n° 2	Regiones excluidas Antig. obj. n° 2 y 5b	Objetivo n° 3	IFOP (fuera del Objetivo n° 1)	TOTAL
BÉLGICA	0	625	368	65	737	34	1.829
DINAMARCA	0	0	156	27	365	197	745
ALEMANIA	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
GRECIA	20.961	0	0	0	0	0	20.961
ESPAÑA	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
FRANCIA	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
IRLANDA (1)	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
HOLANDA	0	123	676	119	1.686	31	2.635
AUSTRIA	261	0	578	102	528	4	1.473
PORTUGAL	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029
FINLANDIA	913	0	459	30	403	31	1.836
SUECIA	722	0	354	52	720	60	1.908
REINO UNIDO	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
EUROPA (15)	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

(1) Incluye PEACE (2000–2004)

(2) Incluye el programa especial para las zonas costeras suecas

Fuente: Dirección General XVI, Comisión Europea (1999), INFOREGIO MAG, http://info regio.cec.eu.int/wbnews/ag2krf_en.htm.

INTERREG, para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; URBAN, para la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible, EQUAL, para la lucha contra la exclusión del mercado laboral; y LEADER, desarrollo rural. Estas iniciativas se beneficiarán de un 5,35% de los créditos de los Fondos Estructurales, frente al 15% de etapas anteriores.

De acuerdo con el Tratado de Amsterdam (§3. art. 161) el Consejo Europeo del 24–25 de marzo de 1999 por el que se acordó la Agenda 2000, confirmó la continuidad del Fondo de Cohesión para España, Grecia, Irlanda y Portugal, es decir países con un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y cuentan con un programa para el cumplimiento de los requisitos de convergencia económica. Como establece el Tratado, los proyectos financiados deben situarse en el ámbito del medio ambiente y de las redes transeuropeas.

La asignación de créditos en este período se realizará de manera que se tenga en cuenta la mejora de la prosperidad nacional realizada.

Este análisis no quedaría completo sin abordar el aspecto financiero. Los esfuerzos realizados desde la firma del AUE encaminados a reforzar la política regional han ido dotándola de instrumentos materiales y financieros que ponían de manifiesto que la construcción de la política regional y de cohesión no sólo ha de hacerse a través de palabra sino de hechos. Sin embargo las nuevas perspectivas financieras aprobadas en lo que se conoce como la Agenda 2000, cuestionan los esfuerzos hasta aquí conseguidos (véanse gráficos 1 y 2).

En primer lugar, porque la construcción de la UEM difícilmente podrá llevarse a cabo si no existe una financiación amplia de las políticas de cohesión. Y esta financiación no sólo no se ha visto aumentada, sino que disminuirá en términos absolutos paulatinamente a lo largo de los próximos años en beneficio de otras políticas que, como hemos mencionado, más que favorecer la cohesión la disminuyen. Los efectos multiplicadores de la concentración de las actuaciones son patentes, pero siempre y cuando el resto de las políticas, tanto comunitarias como nacionales, se concentren en las zonas más desfavorecidas y persigan un mismo fin. Un ejemplo de los beneficios de esta actuación coordinada es Irlanda.

Por otra parte, la confianza que la Agenda 2000 deposita en los recursos privados, como palanca de los recursos comunitarios, es necesaria y positiva pero excesiva. La financiación privada podrá actuar como palanca de los fondos comunitarios en aquellas regiones o zonas en donde la rentabilidad de la inversión

sea mayor, pero esto provocará posibles trasvases de fondos privados de unas zonas a otras en detrimento de las regiones con mayores dificultades.

Así, el VI Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea (11) revela los avances en convergencia real hacia la media comunitaria de la renta per cápita de las regiones menos desarrolladas, gracias al apoyo de los Fondos estructurales y de Cohesión, apoyo que queda cuestionado ante la disminución de la cuantía de estos fondos tras la Cumbre de Berlín.

La Política Regional y de Cohesión a lo largo del proceso de construcción europea ha facilitado que la integración económica se lleve a cabo a través de una convergencia en términos reales entre las distintas regiones. Así, en el VI Informe se detecta como el PIB per cápita de las regiones de las 10 regiones menos desarrolladas pasó de 41% al 50% de la media comunitaria, y de las 25 regiones más desfavorecidas pasó de ser de un 52% al 59%. Por otra parte, en los países receptores del Fondo de Cohesión también se han realizado avances. Se ha pasado de un PNB per capita de media de un 65% de la media comunitaria a un 76,5% y se espera alcanzar una cifra cercana al 78% para 1999 (12).

No obstante, el informe reconoce que los esfuerzos son bastante insatisfactorios en materia de empleo. Así, los datos del mercado laboral indican que, para las antiguas regiones objetivo nº 2, el desempleo y sobre todo el desempleo de larga duración, pese a haber disminuido sigue siendo un problema importante. Los colectivos más afectados son las mujeres y los jóvenes. Se observa además que el arranque del crecimiento económico no ha permitido una integración suficiente de los grupos más desfavorecidos en el mercado laboral.

Queda aún mucho por hacer para que la convergencia real sea un hecho en la Unión Europea; las próximas ampliaciones son un reto más a asumir. Ojalá que el cambio en la tendencia en materia presupuestaria no logre dañar ese espíritu de integración que a lo largo de estos años de construcción europea ha ido consolidando esta política.

(11) El VI Informe Periódico fue aprobado el 3 de febrero de 1999 por la Comisión Europea.

(12) Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Cohesión (1999) Sexto Informe Periódico sobre la situación de las Regiones.

Conclusiones

- El pleno desarrollo de la política regional como política comunitaria de la UE procede del AUE que pone las bases que permiten su establecimiento como pilar definitorio del modelo europeo de integración regional. Este modelo, que se podría caracterizar como capitalismo renano, tiene marcadas diferencias con los planteamientos neoliberales predominantes en otros modelos de integración desarrollados en la presente década. La presencia de la política regional como garante de la cohesión regional e instrumento de solidaridad financiera entre los socios es el principal factor diferenciador y positivo del modelo europeo.
- Las novedades introducidas por el Tratado de Maastricht completaron el establecimiento de la política regional como pilar de la UE. Las características de la negociación sobre los fondos de cohesión antes de la firma del Tratado y actualmente con motivo de la aprobación de la Agenda 2000 y el predominio de planteamientos neoliberales en el tránsito a la UEM hacen dudar, sin embargo, de la voluntad de los gobiernos de los Estados miembros por mantener las políticas estructurales y de cohesión como pilar del proceso.
- La cohesión no puede ser un medio para la UEM sino un fin en sí misma y por ello debe seguir constituyendo un pilar fundamental del proceso de integración comunitario, siendo dotada de recursos. Además, la cohesión sólo será posible mediante una mayor coordinación de las actuaciones comunitarias y nacionales.
- Las sucesivas reformas de la política regional han introducido coherencia y eficacia en sus acciones. Las limitaciones de la política regional tienen más que ver con dos factores: a) el efecto contraproducente que sobre la convergencia real tienen otras políticas comunitarias como la PAC o la política de competencia, y b) las limitaciones presupuestarias y las resistencias, recientemente expresadas por los países ricos, a contribuir a la solidaridad financiera de la Unión.
- Una coherente profundización del modelo europeo (que está en función de la combinación de eficacia y justicia) podría exigir, si lo planteamos en los términos más radicales, la eliminación de la PAC y la potenciación de la política regional. Esta opción sería más justa que la actual en términos generales y, por otra parte, se ajustaría mejor a los intereses españoles.

- La negativa a ampliar el techo de aportaciones al presupuesto dificultará la puesta en práctica de la cohesión económica y social y dará lugar a una convergencia negativa. Las previsiones financieras 2000–2006 aprobadas por la Comisión son decepcionantes en este sentido al no haber aumentado el techo presupuestario por encima del 1,27% del PIB comunitario. Son también preocupantes porque, sin justificación teórica ni política, interrumpen la tendencia a aumentar la participación relativa de los fondos estructurales, a costa de la PAC, en el presupuesto comunitario.
- Este cambio de tendencia y el horizonte de las futuras adhesiones en un entorno de limitaciones presupuestarias podrían constituir una ruptura del modelo y del status quo comunitario. Surgen del predominio de planteamientos neoliberales ajenos a los fundamentos clásicos del modelo europeo y del predominio de los intereses nacionales sobre los intereses comunitarios.

Bibliografía básica

- ALBERT, M. (1992), *Capitalismo contra capitalismo*. Ed. Paidós. España. 253 pp.
- BAJO RUBIO, Ó. (1997), «Integración regional, crecimiento y convergencia», Instituto de Estudios Fiscales. *Papeles de trabajo*, n. 4/1997, p. 55
- COMISIÓN EUROPEA (1997), *Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Comisión Europea. Luxemburgo. 159 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1999), *Sexto Informe Periódico sobre la situación de las Regiones*.
- DOCE REGLAMENTO (CE) n° 1260/1999 de 21 de junio de 1999.
- JOVANOVIĆ, M.N. (1993), *International Economic Integration*, Ed. Routledge, Estados Unidos, 302 pp.
- LÁZARO ARÁUJO, L. (1992), «La política regional comunitaria y los fondos estructurales ante el mercado único», *Estudios Territoriales*, N° 38, Madrid, pág.. 17–41.
- LÁZARO, L. Y CORDERO, G. (1995), «La política de cohesión económica y social de la UE. Evaluación desde la perspectiva española». *Papeles de Economía española*, n° 53, pp. 335–357.