

ECONOMÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

Licenciatura en Derecho

TEMA 7. LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1 LA JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL

Es un hecho bien conocido que el crecimiento económico no se distribuye uniformemente en todo el territorio de un país, sino que es desequilibrado. Si observamos un Estado cualquiera, podremos ver junto a regiones, zonas o áreas en las que se concentran las actividades económicas y los empleos bien remunerados -en definitiva, que disfrutan de un elevado nivel de vida- otras en las que la base económica es muy débil, los niveles de desempleo o subempleo son altos y las infraestructuras escasas: regiones cuyo nivel de vida es bajo. A este fenómeno que divide a las regiones en ricas -dinámicas y en crecimiento- y pobres o atrasadas se le denomina el dualismo regional.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial la práctica totalidad de los gobiernos han llevado a cabo iniciativas de política económica con el objetivo de reducir estas disparidades. A las actuaciones de política económica cuya finalidad es igualar los niveles de vida entre distintas zonas o regiones de un país reduciendo los desequilibrios entre ellas se les conoce genéricamente como la política regional. Tras la política regional encontramos un doble componente: el ético o moral, derivado de una situación de indeseable desigualdad entre los ciudadanos, originada por el lugar en el que residen, y el económico, consecuencia de la incapacidad de las regiones más atrasadas para iniciar un proceso de crecimiento económico, lo que se traduce en una subutilización de los recursos de que dispone la economía del país en su conjunto. Estos dos componentes fueron los determinantes básicos sobre los que se apoyaron los argumentos a favor de una política regional: el primero ponía el énfasis en los aspectos de equidad mientras que el segundo hacía hincapié en los aspectos de eficiencia.

1.1 Los fundamentos teóricos de la política regional

La teoría económica ha aportado diferentes soluciones al problema de la dualidad regional, de acuerdo con el modelo empleado para explicar los desequilibrios territoriales. La teoría tradicional suponía que la evolución de las disparidades entre territorios dependía de dos elementos: de su disponibilidad de recursos productivos y de la movilidad interregional de éstos. Si se dejaba actuar al mercado, el trabajo fluiría desde las zonas en que era relativamente abundante -con salarios bajos- a las áreas donde era relativamente más escaso, emigrando desde las zonas más atrasadas hacia las más desarrolladas y eliminando así el excedente de mano de obra de las primeras e igualando los salarios entre unas regiones y otras. Paralelamente el capital (las inversiones) seguiría el camino inverso: se desplazaría desde las zonas más desarrolladas donde es relativamente más abundante y, por consecuencia, menos rentable, a las zonas donde es más escaso. El resultado final conduciría al equilibrio: si se dejaba operar al mercado, en una situación en que precios y salarios fueran flexibles, las disparidades regionales acabarían desapareciendo.

Ahora bien, teniendo en cuenta que este proceso podía llevar mucho tiempo, que los salarios y los

precios no son totalmente flexibles y que la movilidad interregional de factores no es perfecta, en ocasiones resulta conveniente estimular el proceso: la forma habitual era la concesión de incentivos a la inversión -sobre todo en forma de subvenciones- que redujeran los costes de instalar nuevas empresas en las zonas más atrasadas, acelerando así el desplazamiento del capital.

Sin embargo, a partir de los años 60 se va abriendo paso una explicación distinta. Ésta parte de la idea de que el desarrollo económico *per se* es un desarrollo desigual y polarizado. Dicho de otra manera, en un país el crecimiento económico, por razones históricas, se ha ido concentrando en determinadas zonas.

Estas zonas actúan como polos de atracción: absorben recursos de todo tipo (principalmente, trabajo y capital) de las áreas menos desarrolladas. Las empresas prefieren localizarse allí, ya que pueden contar con una mano de obra abundante y con buena formación; están cercanas a otras empresas subcontratistas o proveedoras; tienen buenas comunicaciones. En resumen, disfrutan de un conjunto de economías de escala externas, resultado de su localización, que les permiten ser más eficientes, es decir, fabricar a costes menores que si se localizaran en áreas menos desarrolladas. Las mismas circunstancias, obviamente, operan a la inversa sobre estas últimas: la mano de obra emigra a la búsqueda de mejores oportunidades de empleo, lo que resulta especialmente grave en el caso de la población más joven y emprendedora; las pocas empresas existentes no atraen a otras nuevas; las infraestructuras que tienen son escasas, ya que las actividades económicas son pocas. En definitiva, el crecimiento no sólo se polariza sino que también sigue un círculo vicioso: se concentra preferentemente en las zonas desarrolladas, que mejoran su nivel de vida y huye de las zonas atrasadas que se empobrecen cada vez más.

Para solucionar el problema, la simple concesión de subvenciones no es suficiente: éstas deberían ser muy cuantiosas para compensar la desventaja en costes. Es necesaria una acción más decidida que actúe sobre varios factores a la vez, construyendo nuevas infraestructuras -especialmente aquéllas ligadas a actividades productivas como pueden ser carreteras, aeropuertos, centrales de energía, telecomunicaciones- mejorando la formación de sus habitantes con centros educativos y, llegado el caso, localizando empresas públicas con capacidad de dinamizar la economía de la zona. En definitiva, llevando a cabo una política regional activa, capaz de crear las condiciones necesarias para que las regiones más atrasadas sean también atractivas para las nuevas inversiones.

1.1 El ajuste estructural y la apertura económica

Los asuntos relacionados con el desarrollo regional adquieren una importancia crucial cuando dos o más países ponen en marcha un acuerdo de integración económica. El acuerdo de integración supone una apertura de la economía de los países integrantes a la competencia externa, lo cual tiene tanto ventajas como inconvenientes. En la medida en que entre los países que integran el acuerdo hay diferencias en la eficiencia (unos son más eficientes que otros, es decir, son capaces de producir a costes menores y de vender a precios más bajos) algunos (los más eficientes) aumentarán su producción a costa de otros (los menos eficientes). Estos últimos verán como una parte de su estructura productiva desaparece al no poder afrontar la competencia de las empresas más eficientes lo que, al menos durante un tiempo, supondrá una destrucción de empleo y un cierto empobrecimiento relativo de su economía.

Sin embargo, se presenta un problema mucho más serio cuando la integración económica toma la forma de un mercado común o de una unión económica. En tales casos no sólo desaparecen las barreras a la libre circulación de mercancías (bienes y servicios) sino que también los factores productivos (el trabajo y el capital) transitan libremente entre los países miembros, pudiendo localizarse allí donde su uso resulte más rentable.

Esta libre circulación de factores es lo que permite una reestructuración en profundidad de las actividades productivas en el conjunto del mercado común, con la consiguiente puesta en marcha de las economías de escala dinámicas y las ganancias en la eficiencia que se derivan de ello. Al operar sobre un mercado de mayores dimensiones, las empresas pueden aumentar su tamaño, produciendo a costes menores; además, surgen nuevas empresas especializadas como resultado de los cambios en la división del trabajo.

Esto, en principio, no es perjudicial, sino todo lo contrario ya que la eficiencia global aumenta. El problema deriva de las diferencias en la eficiencia que presentan los distintos países integrantes de la unión económica. Especialmente, si las áreas desarrolladas están localizadas en unas regiones concretas, se corre el riesgo de acrecentar las diferencias consolidando un modelo de crecimiento caracterizado por un centro en el que están las actividades económicas (industriales, financieras, de servicios) con un nivel de vida alto y una periferia dependiente, subordinada en su desarrollo al centro y con niveles de vida considerablemente más bajos.

Esta situación puede poner en peligro la propia supervivencia de la unión económica. En la medida en la que estas diferencias se mantengan y, eventualmente, aumenten, los países en que se concentran las regiones menos desarrolladas (los países más débiles) encontrarán pocas ventajas para permanecer dentro de la unión. Una primera estrategia que pueden adoptar es la formación de acuerdos entre ellos a fin de bloquear los cambios estructurales mediante, por ejemplo, el veto a determinadas medidas, la concesión de determinadas exenciones o derogaciones en temas relacionados con la libre circulación de factores, pero, si estas estrategias no dan resultado, la solución límite es la salida de la unión económica.

Sin embargo, los países fuertes (los más eficientes) sí que están interesados en que los países más débiles se mantengan dentro de la unión. Constituyen tanto mercados para sus productos como fuentes de recursos: su salida de la unión económica supondría una disminución del tamaño del mercado que limitaría y reduciría la consecución de las economías de escala dinámicas, ya que la reestructuración de la producción debería hacerse sobre una base económica más pequeña.

Es por ello que todo acuerdo de integración económica debe contemplar el establecimiento de compensaciones; compensaciones que los países más fuertes (más dinámicos y eficientes) pagan a los más débiles al objeto de paliar los efectos negativos de su incorporación en la unión económica. Pero, además, los países fuertes están interesados en un rápido desarrollo económico de los países más débiles a fin de que mediante la mejora del nivel de vida aumenten su capacidad de compra y permitan un desarrollo sostenido de su industria.

Pues bien, la política regional comunitaria tiene precisamente esta doble finalidad: por un lado, expresa la solidaridad interterritorial, en la que los países más ricos compensan a los más pobres paliando los efectos indeseables resultado de su atraso relativo; pero tiene también una finalidad económica, al objeto de no entorpecer las mejoras en la eficiencia que se derivan del aumento del tamaño del mercado. Es por estas razones que a la política regional comunitaria se le califica como una política de cohesión, ya que refuerza los vínculos entre las regiones y entre los Estados miembros.

2 LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS REGIONES EUROPEAS

Con anterioridad a la sexta ampliación, casi un 20% de la población comunitaria vivía en regiones especialmente desfavorecidas, es decir, regiones cuyo PIB per cápita era inferior al 75% de la media comunitaria de los 15 Estados miembros. Tras la ampliación de 2004, aunque el PIB per cápita comunitario descendió un 12,5 por ciento, el 27 por ciento de la población vive en regiones de estas características. Ello incluye el 92 por ciento de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros, la práctica totalidad de Grecia (73%) y Portugal (77%).

Pero si descendemos al nivel regional las discrepancias se amplían. Por ejemplo, dentro de la propia España, la región más rica, Madrid, tiene un PIB per cápita que es el 125 por ciento de la media comunitaria, mientras que Extremadura se sitúa en torno al 60 por ciento. Las diferencias en el Reino Unido son mayores: entre la región del Gran Londres, la más rica de Europa con un 275 por ciento del PIB per cápita comunitario y la de Gales occidental, con un 75 por ciento, la brecha es importante. Aún así, nada que ver con la situación que encontramos en los nuevos Estados miembros: en Rumanía, Bucarest, la región más rica del país alcanza tan sólo el 60 por ciento del PIB per cápita comunitario, y encontramos regiones en Polonia y Bulgaria cuyo PIB per cápita no llega al 30 por ciento de la media comunitaria. Diversas razones están en la base de estas disparidades:

- La lejanía geográfica de los centros industriales más activos (regiones del Sur de Italia, Escocia...) Se trata de regiones muy vulnerables, con agricultura tradicional y un alto nivel de subempleo: la agricultura ocupa un 33% de la población activa en Basilicata (sur de Italia) y un 35,5% en Tracia (Grecia) mientras que la media comunitaria a 25 Estados es del 5,4%.
- La crisis económica y el declive industrial. Se trata de regiones cuya prosperidad se basó en el monocultivo industrial de una actividad que ha entrado en declive, bien por la competencia internacional (textil, astilleros) o por el agotamiento de los recursos naturales de que dependía (siderurgia). Se localizan especialmente en Gran Bretaña (Escocia, País de Gales), Sur y Este de Bélgica, y noroeste de Francia.
- La relativamente reciente incorporación a la economía de mercado, partiendo de situaciones de manifiesto atraso económico y social: tal es la circunstancia de un buen número de los países que se han incorporado en las dos últimas ampliaciones que, adicionalmente, han debido reconvertir una estructura productiva con un lastre de ineficiencia considerable.
- En ausencia de mecanismos correctores, algunas políticas comunitarias agrandan las diferencias. Tal es el caso de la PAC, que ha ampliado la distancia entre las regiones agrícolas ricas y las pobres: los mecanismos de precios y mercados favorecen a las producciones centroeuropeas (trigo, leche, carne) y a las grandes explotaciones, que suelen concentrarse en las regiones más ricas.

3 LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

En el preámbulo del Tratado de Roma, los Estados fundadores de la Comunidad Europea se comprometían "... a asegurar el desarrollo armonioso de sus economías, reduciendo las disparidades entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas". Sin, a pesar de ello, definir explícitamente una política regional comunitaria.

Aunque ya se había establecido un mecanismo de solidaridad a través de dos fondos estructurales, el Fondo Social Europeo (FSE) y el FEOGA-Orientación, podemos considerar que la política regional no se inicia hasta después de la primera ampliación con la creación, en 1975, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que tenía como objetivo contribuir a la reconversión de las regiones en declive industrial del Reino Unido (posteriormente, tras la adhesión de Grecia España y Portugal este Fondo se destinará a las regiones menos desarrolladas).

Sin embargo, no será hasta la firma del Acta Única en 1987, cuando tome carta de naturaleza la política regional, reconociéndola como un instrumento básico de cohesión económica y social. Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea reafirmará la voluntad de los doce Estados miembros de reducir las diferencias entre las regiones.

Tras las modificaciones introducidas por los Tratados de Maastricht y Amsterdam, en el Título XVII (Artículos 158 a 162) se enuncia que la Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones insulares menos favorecidas, incluidas las zonas rurales; se enumeran los instrumentos financieros necesarios para la cohesión económica y social y se define la función del Fondo Europeo de Desarrollo regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión.

4 LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA REGIONAL

Tras el Acuerdo de perspectivas financieras 2007 - 2013, la Unión Europea concede ayuda financiera para resolver problemas estructurales económicos y sociales a través de los siguientes fondos:

- El *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, cuyo objetivo principal es promover la cohesión económica y social en la Unión Europea a través de acciones dirigidas a reducir las desigualdades entre regiones o grupos sociales.
- El *Fondo Social Europeo (FSE)*, principal instrumento financiero que permite a la Unión plasmar los objetivos estratégicos de su política de empleo.
- El *Fondo de Cohesión*, cuya finalidad es financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y las redes transeuropeas de transporte en los Estados miembros de la Unión cuyo PIB sea inferior al 90% de la media europea.

5 LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

En sus primeros años, tanto el FEDER como el FSE como el FEOGA-orientación, tuvieron dotaciones financieras modestas, lo que limitaba el alcance de la política regional comunitaria. Por otra parte, las ayudas comunitarias tenían un carácter complementario, la financiación nacional era preponderante y la distribución de la financiación entre países se efectuaba con criterios más políticos que económicos. Además la desconexión entre las actuaciones de cada uno limitaba su

efectividad, la selección de proyectos y la responsabilidad de su gestión seguían siendo competencia nacional.

5.1 Las reformas entre 1988 y la Agenda 2000

Tras la introducción en el Acta Única Europea del Título relativo a la cohesión económica y social se planteó, en 1988, la reforma de los fondos estructurales. Se trata, de hecho de la reforma que le da un contenido efectivo a la política de cohesión europea. Dicha reforma se basó en los principios siguientes: la duplicación de los fondos asignados a la política de cohesión, la definición de cinco objetivos prioritarios que constituirían, simultáneamente, las acciones contra los problemas a resolver y los criterios para la asignación de los fondos y la concentración de ayudas en las regiones más desfavorecidas.

El Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 decidió una nueva reforma de los fondos estructurales. El Tratado de la Unión reafirmó el objetivo recogido en el Acta Única de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo regional, añadiendo un nuevo fondo: el *Fondo de Cohesión*, destinado a financiar proyectos en los ámbitos del medio ambiente y las redes transeuropeas en países cuyo PIB sea inferior al 90% de la media comunitaria. La nueva reforma de los fondos estructurales se llevó a cabo en 1994, y abarcó el periodo 1994-1999, concretándose en los siguiente puntos básicos: un nuevo aumento de los fondos presupuestarios, una redefinición de objetivos (éstos pasaron de 5 a 6 al incluir uno específico para regiones despobladas en Suecia y Finlandia) y una potenciación de los Programas de Iniciativas Comunitarias.

La Agenda 2000, en su apartado "Cohesión económica y social" propuso una reforma que, en líneas generales, se caracterizó por una intensificación de la concentración de las ayudas, pero también por una tendencia a la simplificación y a la descentralización de su gestión. Como contrapartida, la reforma estableció un reparto más preciso de las responsabilidades y una aplicación reforzada del principio de subsidiariedad. Los objetivos se redujeron a 3 (regiones menos desarrolladas, regiones con problemas estructurales distintas de las anteriores y desarrollo de los recursos humanos en regiones distintas a las del objetivo 1) y se reforzó la concentración geográfica, de manera que la proporción de la población beneficiadas por estas ayudas no podía ser superior al 40 por ciento del total comunitario.

6 LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. LA REFORMA 2007 - 2013

Entre 2001 y 2003 se produjo un intenso debate sobre el futuro de la política de cohesión que se saldó con la reafirmación de su importancia para conseguir los objetivos de las cumbres de Lisboa y Gottemburgo (crecimiento y empleo); la prioridad de las regiones menos prósperas (PIB per cápita inferior al 75 por ciento de la media comunitaria) debía mantenerse; había que dar una solución equitativa al efecto estadístico (es decir, al hecho de que la entrada de los nuevos Estados miembros disminuiría los valores medios de las magnitudes comunitarias de manera que regiones que venían recibiendo regularmente las ayudas podían verse bruscamente privadas de ellas) y la necesidad de avanzar en la cooperación entre regiones y países mediante proyectos estructurales. En diciembre de 2005 se consiguió el acuerdo sobre las perspectivas financieras 2007 - 2013, que dedica a la cohesión un 35,7 % del total. Los principales rasgos de la reforma son los siguientes:

- Tres objetivos:
 - Objetivo de convergencia: supone casi el 81,5% del gasto total. Se destina a ayudar a los Estados miembros y las regiones más pobres a desarrollar sus infraestructuras y su potencial económico y humano. Con la finalidad de promover unas condiciones que mejoren el crecimiento y disminuyan las diferencias entre los Estados miembros y entre las regiones menos desarrolladas. En una Unión Europea de veintisiete miembros, este objetivo afecta a ochenta y cuatro regiones de diecisiete Estados miembros.
 - Objetivo de competitividad regional y empleo: supone casi el 16% del gasto. Se destina a fomentar la innovación, la investigación, el desarrollo sostenible y la formación profesional en las regiones menos avanzadas para incrementar la competitividad, el atractivo y el empleo. Son subvencionables un total de 168 regiones.
 - Objetivo de cooperación territorial europea: supone el 2,5% restante y se destina a proyectos transfronterizos e interregionales de cooperación.
- Tres fondos:
 - FEDER: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) financia programas referidos a infraestructuras generales, innovación e inversiones. Pueden solicitar la financiación del FEDER las regiones más pobres de toda la UE.
 - FSE: el Fondo Social Europeo (FSE) financia proyectos de formación profesional y otros tipos de programas de orientación profesional y creación de empleo. Pueden optar a la ayuda del FSE todos los Estados miembros.
 - Fondo de Cohesión: El Fondo de Cohesión subvenciona proyectos de medio ambiente, infraestructuras de transporte y desarrollo de energías renovables. La financiación con cargo a este Fondo está restringida a los Estados miembros cuyo nivel de vida esté por debajo del 90 % de la media de la UE, es decir, los 12 Estados miembros más recientes, además de Portugal y Grecia.
- Las asignaciones se fijan por objetivos, por elegibilidad geográfica (es decir, según si las regiones están por debajo o no del 75 por ciento de la media comunitaria del PIB per cápita) y por Estados miembros (caso del Fondo de Cohesión, para países cuyo PIB per cápita sea inferior al 90 por ciento de la media comunitaria). Los porcentajes de participación varían

desde un 85 por ciento para el Fondo de cohesión, regiones ultraperiféricas e islas griegas lejanas hasta un 50 por cien para los programas de competitividad regional y empleo (el resto, de acuerdo con el principio de cofinanciación lo aporta el Estado miembro).

- Se determinan una serie de prioridades en función de los objetivos
- La reforma se completa con una serie de acuerdos adicionales (por ejemplo, régimen transitorio para que España deje de percibir el Fondo de Cohesión como resultado del efecto estadístico; tratamientos especiales para algunos estados miembros y regiones, etc.) Los cuadros siguientes muestran una síntesis:

Objetivos	Fondos estructurales		
	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión
Convergencia	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión
Competitividad regional y empleo	FEDER	FSE	--
Cooperación territorial europea	FEDER	--	--
Prioridades	Innovación, estructura, inversiones	Aprendizaje para el empleo, ayudas al empleo, etc.	Infraestructuras de transporte, medio ambiente y energías renovables
Territorios beneficiarios	Todos los Estados miembros y regiones		Estados miembros con un PIB per cápita inferior a la media comunitaria

Para su aplicación, la Comisión elaborará unas orientaciones estratégicas de cohesión que adoptará el Consejo, con el dictamen conforme del Parlamento. A partir de ellas, cada Estado miembro elabora el Marco de referencia estratégico nacional en el que, con base en las orientaciones de la Unión, establece la estrategia nacional y su programación. Este marco se discute y consensúa con la Comisión. El marco se concreta en programas operativos (uno por estado miembro o región) que establecen las prioridades, los recursos financieros, etc. Estos programas deben presentarse a la Comisión, que los aprueba. La gestión de los programas se lleva a cabo por los Estados miembros y regiones en colaboración con la Comisión, de acuerdo con el principio de "gestión compartida"; por último, el Consejo Europeo llevará a cabo anualmente una evaluación y seguimiento de los resultados alcanzados.

Características:

- Concentración en las regiones y localidades con problemas más graves (urbanas, rurales en declive y dependientes de la pesca).
- Concentración de acciones según las prioridades de la Estrategia Europea por el Empleo y la Inclusión Social.
- Refuerza la cohesión económica y social apoyando las políticas de los Estados miembros destinadas a lograr el pleno empleo, incrementar la productividad en el trabajo y promover la inclusión social .

- Integración en los Programas operativos de acciones innovadoras y cooperación transnacional e interregional .
- Promoción del partenariado en todos los niveles
- Integración de la perspectiva de género

La Unión espera obtener en los nuevos Estados miembros los siguientes resultados entre 2007 y 2013:

- Crecimiento: Ganancias sustanciales en términos de PIB; se espera que éste haya aumentado aproximadamente un 10% en la mayoría de nuevos Estados miembros en 2013 (8,9% en Polonia, más del 10% en los Estados bálticos).
- Productividad: las ganancias variarán entre el 2,3%(Eslovaquia y Hungría) y el 7% (Bulgaria y Rumania).
- Empleo: se espera que, en conjunto se generen más de 2,5 millones de empleos nuevos (un crecimiento entre el 5 y el 8 %) en los nuevos Estados miembros.