



La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE

ES

Aplicar los principios,
compartir las lecciones aprendidas
e intercambiar experiencias





Índice

Introducción	4
Antecedentes del desarrollo regional europeo	5
Observaciones a partir de la experiencia europea	10
Posible aplicación de esta experiencia fuera de Europa	13
Información complementaria	15

Manuscrito completado en agosto de 2009.
© Unión Europea, 2009
Reproducción autorizada siempre que se mencione la fuente.

Impreso en Bélgica

OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LA UNIÓN EUROPEA
L-2985 Luxemburgo

DOI: 10.2776/11997

Fotos: Mike St Maur Shell, Raphaël Goulet, Ramon Lopez Sanchez y Charles White.
Editor: Raphaël Goulet, Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea.
Esta publicación está impresa en chino, español, francés, inglés, portugués, ruso y ucraniano.
Las opiniones expresadas en esta publicación son las del autor, por lo que no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Comisión Europea.

Prólogo



Durante los últimos veinte años, la Política de Cohesión de la Unión Europea, que brinda apoyo a inversiones específicas regionales y sectoriales en el ámbito del desarrollo económico, ha sido un elemento fundamental de la ayuda a las regiones más pobres a competir en el mercado único europeo y a recortar distancias con las zonas más prósperas. La eficacia de esta política ha atraído la atención y promovido comentarios favorables de las Naciones Unidas y de la OCDE, entre otras organizaciones. Durante la clausura de los denominados «Open Days» en Bruselas en 2006, el Premio Nobel de Economía Michael Spence declaró públicamente que Europa tiene el deber de difundir sus experiencias en materia de desarrollo regional a otras zonas del mundo. De hecho, algunos países ya se han dirigido a nosotros con el propósito de establecer relaciones formales que permitan iniciar el diálogo sobre Política Regional. El objetivo es promover intercambios de experiencias y de información. Así ha ocurrido, por ejemplo, con China, Rusia y Brasil, países con los que ya se está llevando a cabo un programa de reuniones de alto nivel, de seminarios y de cursos de formación. En julio, el Comisario de Política Regional Paweł Samecki firmó un nuevo acuerdo en este ámbito con Ucrania. El interés manifestado por países no europeos es tan grande que la Dirección General de Política Regional ha creado, por primera vez, un pequeño grupo especializado responsable de dirigir el diálogo con países externos a la UE en materia de Política Regional. En reconocimiento de la importancia política y práctica de esta actividad, el Parlamento Europeo aprobó en 2009 la asignación de fondos a un proyecto piloto titulado «Fomento de la cooperación regional y local mediante la promoción de la Política Regional de la UE en el mundo». Ello ha permitido a la Comisión y a la Dirección General de Política Regional en particular organizar nuevas acciones cooperativas entre las que se incluyen conferencias internacionales, visitas de intercambio y materiales de cursos de formación y de información específica en lenguas europeas y de otros países. En la publicación que ahora presentamos, «La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE», se exponen las actividades principales y se subrayan los principios fundamentales aplicados durante los últimos veinte años que podrían ser de interés para las regiones y las economías emergentes externas a Europa. Confío en que esta publicación les sea de utilidad y deseo seguir ampliando el diálogo con países y regiones de fuera de Europa en el futuro.

Dirk Ahner

*Director General de Política Regional
Comisión Europea*



Introducción

Desde una perspectiva mundial, pese a que la Unión Europea sigue siendo un centro de considerable riqueza y fortaleza económica, su ritmo de desarrollo es muy desigual, de modo que las disparidades económicas y sociales siguen siendo importantes y se han incrementado tras las últimas ampliaciones. Así, por ejemplo, antes de 2004, la región más pobre generaba cerca de dos tercios (67%) de la media del producto interior bruto per cápita. Después de la incorporación de diez nuevos Estados miembros, la región más pobre tenía un PIB inferior a un tercio (28%) de la media comunitaria. Una vez más, el 43% de la producción de la UE se genera en sólo el 14% de su territorio, a saber, el pentágono geográfico de elevada producción de valor añadido formado por Londres, Hamburgo, Munich, Milán y París, zona en la que vive alrededor de la tercera parte de su población. Luxemburgo, el Estado miembro más próspero de la Unión en cuanto a renta per cápita, es en la actualidad siete veces más rico que el más pobre de todos (Rumanía), y en el plano regional las diferencias son aún mayores. Esta pauta no es muy distinta de la observada en China y la India, países en los que en la región con el mayor PIB per cápita, éste es siete veces superior al de la región menos desarrollada. En China, más del 60% del PIB se genera en tan sólo el 4% del territorio.

La política europea de desarrollo regional se basa en el principio político de que los países y las regiones más ricos deben ser solidarios con los más pobres, así como en el principio económico de que el menor grado de producción de los Estados miembros y las regiones más pobres, o de los de tasas de desempleo más elevadas, constituye una pérdida de potencial y de oportunidades para la Unión en su conjunto. La inversión en modernas infraestructuras y empresas innovadoras y la mejora de la educación y la formación de las personas de las regiones menos desarrolladas constituyen una vía para abrir nuevos y valiosos mercados y ampliar el potencial económico de todos los Estados miembros. Al mismo tiempo, la Política de Cohesión contribuye a reforzar el consenso en cuanto a los logros históricos más destacados de la Unión, en especial, la creación de un mercado único y la introducción de la moneda única, el euro, ahora (2009) en circulación en dieciséis Estados miembros.

El desarrollo regional constituye un proceso que exige contar con instituciones eficaces y eficientes en las que haya una estrecha cooperación entre los gobiernos, las organizaciones empresariales y los grupos sociales en todos los ámbitos. El objetivo de la Política Regional europea es hacer que los problemas se conviertan en oportunidades.

Algunos de los logros más relevantes del desarrollo regional en Europa pueden observarse en la modernización y el desarrollo de la red de transporte. Las redes de transporte actuales se encuentran a la vanguardia en lo que respecta a la movilidad sostenible, eficiente y segura, y además mejoran el acceso a todas las regiones. Al efectuar esas inversiones en el marco de iniciativas de mayor alcance destinadas a promover el desarrollo económico y la competitividad, la Política Regional de la UE pretende

garantizar que esas redes ofrezcan a las regiones la oportunidad de exportar, no sólo de importar. Por ese motivo, los programas de desarrollo de la Política de Cohesión son siempre integrados. Otras actuaciones pioneras han tenido lugar en el área de los programas medioambientales, en los que se aplican tecnologías innovadoras y eficientes como vectores de crecimiento económico, así como de protección de la naturaleza y de prevención de daños ecológicos irreversibles.



La Comisaria Hübner y Geddel Vieira Lima, Ministro de Integración Nacional de Brasil, firman el Memorando de Acuerdo entre la Comisión Europea y Brasil en materia de cooperación de Política Regional, Brasilia, 29 de noviembre de 2007.

Los principios del desarrollo regional se han verificado durante muchos años y mejorado continuamente a fin de ofrecer un conjunto de políticas de gran alcance que pueda hacer frente a los problemas económicos y sociales, así como cumplir los objetivos fijados en materia medioambiental. El éxito de esta política se fundamenta en asociaciones creadas en toda la UE, en la planificación y en la buena gobernanza. Cuando se aplican esos principios, los programas de desarrollo pueden gestionarse de manera descentralizada.

Es precisamente esta experiencia la que ahora nos ofrece la base para el debate con otros países del mundo que se enfrentan a retos similares.

Antecedentes del desarrollo regional europeo

Conocer el pasado para crear el presente

Desde el inicio del proceso de integración europea y en particular tras cada una de las ampliaciones realizadas, han existido grandes disparidades entre los Estados miembros y las regiones. Los primeros modelos de inversión regional europea se dedicaban a proyectos de infraestructura a gran escala como las redes de transporte y las instalaciones colectivas. El compromiso europeo de financiar proyectos que fueran más allá del ámbito de las regiones individuales fue una demostración práctica de solidaridad en la construcción de la Unión Europea.

Esos proyectos se financiaron fundamentalmente en un marco nacional, y como no existía una visión de alcance comunitario de los problemas regionales, no había una Política Regional comunitaria en sentido estricto.

A partir de ahí, se llegó al reconocimiento de que las políticas debían ser más globales en cuanto a su naturaleza, a fin de promover el crecimiento económico autosostenible y el empleo en las regiones menos prósperas. Las infraestructuras siguieron siendo importantes, pero también se hizo necesario invertir en investigación, innovación, formación, desarrollo comercial, etc. Durante esos años se establecieron muchos programas innovadores. Asimismo, se confirmó el compromiso de la UE de invertir en las personas por medio de la formación y del conocimiento de las cambiantes necesidades del mercado de trabajo a tenor del desarrollo tecnológico.

Durante los años 90 aumentó la sensibilización en cuanto a la necesidad de hacer frente a las consecuencias medioambientales del crecimiento económico. La Política de Cohesión también debía dar respuesta al problema

de la cohesión entre las generaciones presentes y futuras. Las políticas regionales debían garantizar que el crecimiento de los mercados y del empleo fuera compatible con la protección medioambiental y que las empresas y otros agentes económicos fueran directamente responsables de los daños causados por ellos. De esa forma, el principio de «quien contamina, paga» quedó inscrito en la legislación comunitaria, así como en las condiciones aplicables a la concesión de apoyo financiero en virtud de los programas regionales europeos.

En la década de los 90 tuvo lugar un período prolongado de reestructuración económica durante el cual las disparidades sociales entre los grupos de población se hicieron más evidentes y se produjeron efectos negativos en particular en los grupos marginados. Además, era preciso hacer frente a la exclusión social si no se deseaba socavar el objetivo de cohesión.

El resultado de ello fue una mejora de la Política Regional al reconocer el hecho de que el acceso desigual a las oportunidades debilita a menudo el proceso de crecimiento. Los responsables políticos europeos adoptaron entonces una legislación que pretendía dar respuesta a los retos económicos y sociales, intentando rentabilizar mejor las inversiones y ayudando a la UE a hacer frente a la enorme variedad de situaciones económicas y sociales surgidas tras las ampliaciones. De ese modo, los programas integrados generaron crecimiento y nuevas competencias, y a la vez intentaron promover el compromiso de las colectividades y proteger su entorno vital.

El modelo europeo actual de desarrollo regional integrado

→ PANORAMA GENERAL

La Política Regional europea actual se caracteriza por los siguientes tres elementos principales: en primer lugar, el énfasis puesto en promover la convergencia económica, con objeto de ayudar a las regiones menos desarrolladas situadas sobre todo, aunque no exclusivamente, en los nuevos Estados miembros a reducir las distancias con respecto a los más prósperos; en segundo lugar, las medidas de gran alcance dirigidas a fomentar la competitividad y el empleo regionales; la tercera categoría de políticas tiene por objeto fomentar la cooperación entre las regiones y los países para reducir de esa manera la relevancia económica de las fronteras nacionales.

También existen tres fuentes principales de financiación, creadas en distintos momentos de la evolución de la Unión Europea. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se concentra fundamentalmente en iniciativas relacionadas con el crecimiento económico, el empleo y la competitividad, incluida la inversión en infraestructuras. El Fondo de Cohesión se centra en el transporte y las infraestructuras medioambientales, incluidas las fuentes de energía renovable. Por último, la financiación proporcionada por el Fondo Social Europeo se destina a inversiones en capital humano en el ámbito de la educación y la formación.



Reducir la relevancia económica de las fronteras nacionales mediante el fomento de la cooperación entre las regiones y los países.



Objetivos principales de la Política Regional actual

→ CREACIÓN DE VENTAJAS COMPETITIVAS COMPARABLES CON LAS DEL RESTO DEL MUNDO

A la cabeza del crecimiento mediante la Estrategia de Lisboa

En la denominada Estrategia de Lisboa, adoptada en el año 2000, se determinó que el crecimiento económico y el empleo fuesen los objetivos políticos prioritarios de la UE. Los ministros europeos acordaron esta estrategia con el propósito de hacer que la Unión Europea fuese la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. En ella se incluía un programa de revisión de las políticas aplicadas y de auditorías en varios sectores para garantizar que la UE sigue avanzando hacia el logro de niveles competitivos en cuanto a empleo, crecimiento económico y gasto en investigación (entre otras cosas) antes del año 2010.



Financiar la lucha contra el cambio climático.

En 2005 se puso nuevo énfasis en la promoción de la innovación junto con las prioridades de crecimiento y de empleo, lo cual tuvo como consecuencia que la Política Regional se situase en el centro de las actuaciones dirigidas a mejorar la posición competitiva de la Unión. La intensificación de la innovación es fundamental para ayudar a las empresas europeas, así como para que un porcentaje superior de la población europea tenga trabajos más productivos.

La Política Regional ya no se considera un mecanismo para ayudar a las regiones a reducir las distancias con respecto a la media comunitaria, por muy importante que esto sea. La competencia es cada vez mayor a lo largo de los límites regionales del mercado mundial, y las economías regionales de éxito son las que se han convertido en actores reales de las redes globales de producción.

La Política Regional de la UE constituye hoy en día una política que identifica, se orienta y hace frente a oportunidades futuras mediante la movilización de potenciales infrautilizados en lugar de la compensación por problemas del pasado.

La reforma del proceso político para las regiones

La Política Regional de la Unión Europea está en constante proceso de revisión y de modificación para garantizar así su continua relevancia en un mundo en cambio continuo. La última reforma, emprendida en 2006, se basó en los cuatro factores siguientes: el desarrollo de la economía del conocimiento, la mayor descentralización de responsabilidades en materia de gestión y de control financiero en favor de los Estados miembros y de las regiones, la simplificación y aceleración de los procedimientos y, por último, el desarrollo del potencial de cada región en Europa concentrando a la vez los recursos en las más débiles.

La respuesta a los retos del cambio climático y la sostenibilidad

La sostenibilidad, esto es el logro del equilibrio entre las prioridades económicas, sociales y medioambientales, ha sido durante muchos años uno de los principios directrices del desarrollo regional de la Unión Europea. La Política Regional hace frente a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente a través de los cuatro mecanismos siguientes: invirtiendo directamente en infraestructuras medioambientales como, por ejemplo, plantas de tratamiento del agua; garantizando que todos los programas relevantes se sometan a evaluaciones medioambientales estratégicas; asegurando que se lleven a cabo evaluaciones del impacto medioambiental al elaborar todos los proyectos de importancia; y promoviendo expresamente la participación de representantes de grupos y agencias defensores del medio ambiente en cuanto a la preparación y la supervisión de los programas. El apoyo total europeo a la inversión medioambiental (directa e indirecta) durante el período 2007-2013 ha ascendido a 105.000 millones de euros, lo cual representa un porcentaje del 30,4% del total.



A pesar de que el cambio climático constituye un problema de gran envergadura, también origina nuevas oportunidades empresariales. La diversidad de situaciones y de pautas climáticas es sorprendente entre los Estados miembros de la Unión. Así, mientras el 7% de la población vive en regiones con riesgo constante de inundaciones, el 9% habita en zonas donde la sequía se ha convertido en una amenaza.

Los programas regionales tienen por finalidad lograr un planteamiento equilibrado entre la protección de nuestros recursos naturales por medio de fuentes de energía renovables y alternativas, incluidas las energías eólica y solar y la biomasa, y el desarrollo simultáneo de tecnologías de vanguardia que ofrezcan ventajas comerciales a las empresas europeas en relación con sus competidores internacionales. La inversión adecuada en tecnologías sostenibles desde un punto de vista medioambiental puede hacer que Europa cumpla sus objetivos en materia de emisiones contaminantes y modernice su capacidad productiva. Una novedad reciente en algunos programas ha sido la realización de una auditoría medioambiental para garantizar que su impacto final sea neutro en cuanto a emisiones de carbono.

El aprovechamiento de los recursos y las competencias regionales y locales

Muchas veces la innovación procede de empresas pequeñas con buenos conocimientos locales, pero es posible lograr muchas más ventajas por medio de una cooperación más generalizada y del trabajo en red. La iniciativa denominada «Las regiones, por el cambio económico» promueve la creación de redes locales y regionales entre los sectores público y privado con ánimo de intercambiar experiencias y buenas prácticas, como una manera de aprender y de implantar el cambio. Esta iniciativa fue adoptada por la Comisión Europea en 2006 y trata de aportar una nueva dinámica a las redes interregionales y urbanas para que experimenten nuevas ideas políticas y las integren después cuanto antes en los programas de actuaciones regionales.

→ LA COHESIÓN

La colaboración en todos los ámbitos de los Estados miembros

Hacer que los países europeos colaboren más estrechamente en materia política y económica constituye la esencia de ser miembros de la Unión Europea. Pese al reconocimiento de la diversidad, la UE pretende aprovechar nuevas oportunidades mediante el acercamiento de las distintas colectividades. Muchos de los retos actuales no pueden estar restringidos a las fronteras administrativas convencionales, ya sean nacionales o regionales, y muchas veces exigen una respuesta común coordinada de varias regiones o países, lo cual requiere nuevas formas de cooperación. En 2008, la Comisión publicó un nuevo documento de debate sobre la cohesión territorial, en el que se sostenía que la diversidad territorial de la UE es una fortaleza que puede contribuir al desarrollo sostenible de la Unión en su conjunto.

La unión de los Estados miembros a través de las conexiones de transporte

Alrededor del 22% de los recursos de la Política de Cohesión europea se asignan a la inversión en proyectos de transporte, lo cual refleja el importante

**Invertir en transportes
para estimular la economía.**

papel que desempeñan un transporte moderno y eficiente y los enlaces de distribución en aras de la prosperidad económica y del progreso social. Los programas regionales se conciben con el ánimo de lograr ambiciosos objetivos de conectividad en todas las áreas de la red de transporte, mediante la financiación de nuevas inversiones en rutas por carretera, ferrocarril y marítimas. Su objetivo es crear sistemas sostenibles de transporte público en zonas urbanas que ofrezcan mejores conexiones a los residentes locales. En los casos en que los países no tienen salida al mar, los programas regionales europeos poseen la capacidad única de mirar más allá del país individual y de promover la inversión en redes de transporte que sean rentables desde el punto de vista económico.

El equilibrio entre el desarrollo rural y urbano y la inclusión de todas las regiones con independencia de su posición geográfica

Los programas europeos de desarrollo regional tienen en cuenta los retos específicos a los que se enfrentan las ciudades y las zonas rurales y ofrecen soluciones diferentes, aunque complementarias.

«La Política Regional de la UE constituye hoy en día una política que identifica, se orienta y hace frente a oportunidades futuras mediante la movilización de potenciales infrautilizados en lugar de la compensación por problemas del pasado.»

En lo que atañe a las ciudades, a mediados de los años 90 se adoptó un programa europeo conocido como iniciativa comunitaria URBAN, que brindó la oportunidad de innovar políticamente. Esos programas estaban centrados en la creación de sólidas asociaciones locales en las zonas urbanas, que intensificasen la responsabilidad local y diesen solución a los problemas que afectaban negativamente a la calidad de vida de esas zonas. A su vez, fueron complementados por actividades de trabajo en red a través del programa URBACT. Aunque se inició como una acción piloto a pequeña escala, esta metodología de desarrollo urbano sostenible se convirtió en una característica de la política de ámbito más general después de 2007.



En cuanto a las zonas rurales, desde hace mucho tiempo se aplica un enfoque ideado para ayudar a las empresas y a las colectividades en las que las perspectivas futuras no pueden garantizarse exclusivamente por medio de la agricultura.

Uno de los retos a los que se enfrenta una política que pretende mejorar la cohesión territorial es garantizar que existen capacidades administrativas e institucionales en el ámbito adecuado, en función de los niveles y las escalas a los que deben solucionarse los problemas. La escala territorial apropiada puede ir desde los barrios urbanos desfavorecidos hasta el área metropolitana, así como desde las cuencas fluviales hasta las zonas de montaña. Un factor general a tener en cuenta es que hay una clara exigencia de mayor coherencia entre las políticas europeas con repercusiones territoriales, entre las que destacan la propia Política Regional y las políticas en los ámbitos de transporte, agricultura, medio ambiente, empleo, competencia e investigación.



Representantes de la Dirección General de Desarrollo Regional y de la Dirección General de Desarrollo junto con habitantes de Song Naba (Burkina Faso) en el pozo del pueblo, construido con ayuda de la UE.

La demostración de la solidaridad frente a los desastres naturales

El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, creado por iniciativa de la Comisión en 2002, otorga ayudas a los Estados miembros y a los países candidatos a la adhesión destinadas a restaurar infraestructuras y servicios en caso de grandes desastres naturales. De ese modo, constituye una de las manifestaciones más concretas de solidaridad entre los Estados miembros en momentos de máxima necesidad. Entre 2004 y 2009, el Fondo intervino en treinta y cuatro ocasiones en dieciocho Estados miembros, lo cual supuso una asignación global en concepto de medidas de emergencia de 700 millones de euros.

→ LA INTEGRACIÓN DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

Integrar a través de la solidaridad económica

Los países que negocian su adhesión a la Unión Europea pueden beneficiarse de una ayuda preparatoria, en función de sus circunstancias económicas. Este tipo de ayuda aplica el modelo de la Política Regional europea mediante la financiación del desarrollo económico y la mejora de las infraestructuras y las instituciones administrativas. En diciembre de 2005, se asignaron 160.000 millones de euros a programas de desarrollo regional en los doce nuevos Estados miembros para el período 2007-2013, lo cual supone casi el triple del correspondiente al período anterior y una aportación presupuestaria equivalente a alrededor del 3,2% de su PIB. Los nuevos Estados miembros han tenido que trabajar mucho para mejorar su capacidad de gastar esos recursos eficazmente. La amplitud de esta tarea es enorme, aunque los resultados iniciales han sido prometedores.

Crear administraciones e instituciones sólidas

El crecimiento económico no sólo depende de la inversión, sino también de la manera de administrar los programas de desarrollo eficientemente y con la consideración debida a la necesidad de lograr una gestión solvente de los recursos públicos. A su vez, ello exige contar con un sistema administrativo competente y fiable y un régimen legal transparente. El nuevo sistema de aportaciones de la Política Regional comunitaria para el período 2017-2013 incluye el apoyo a programas específicos con el fin exclusivo de crear las condiciones necesarias para realizar reformas administrativas y formar a los funcionarios en cuanto a los métodos de gestión más modernos.

Financiación y asistencia técnica (JASPERS)

Un medio novedoso para ayudar a los nuevos Estados miembros es la asistencia destinada a elaborar programas sólidos y a superar todas las etapas financieras y técnicas exigidas antes de su aprobación. JASPERS (Asistencia conjunta para dar apoyo a proyectos en las regiones europeas) es una iniciativa que aúna las contribuciones de la Comisión Europea en forma de fondos para contratar a personal experto y las aportaciones de personal por parte del Banco Europeo de Inversiones y del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

→ INVERTIR PARA EL LOGRO DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

La Política Regional europea financia inversiones de vital importancia en los ámbitos local y regional, lo cual ha sido especialmente pertinente a causa de la recesión económica iniciada en 2008. Una de las características principales de la Política Regional de la UE es su flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno.

Debido a la actual recesión mundial, son más necesarias que nunca la sostenibilidad del desarrollo económico y la urgencia de contar con políticas adaptables y de amplias miras. La Política Regional europea proporciona una fuente estable, segura y específica de financiación que puede aprovecharse para promover la recuperación económica.

El empleo de métodos flexibles e innovadores de financiación para ayudar a las PYMES

El desarrollo regional en Europa disfruta de una amplia variedad de posibilidades de financiación. Las fuentes principales son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo, pero también existen otros mecanismos complementarios para la obtención de capitales y de otros tipos de financiación. Los proyectos, en especial los que son capaces de generar ingresos, se financian cada vez más frecuentemente por medio de una combinación de ayudas y préstamos o de otros instrumentos financieros como la participación en el capital social.

«La Política Regional europea proporciona una fuente estable, segura y específica de financiación que puede utilizarse para promover la recuperación económica.»

JEREMIE (Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas) es un régimen de financiación que las autoridades de gestión pueden utilizar para ayudarles en la compleja labor de aplicar métodos de ingeniería financiera. Al poner las finanzas en manos de una institución financiera independiente, como es el caso del Banco Europeo de Inversiones, las autoridades de gestión pueden incorporar a la región conocimientos expertos externos en cuanto a la financiación del desarrollo de las empresas en forma de préstamos, incluido el capital riesgo o el capital simiente.



Kiev (Ucrania). El país firmó un Memorando de Acuerdo con la Comisión en julio de 2009.

JESSICA (Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas) constituye otro sistema de ingeniería financiera que actúa en el campo de los programas de desarrollo urbano integrados. Casi la mitad de los programas financiados por la UE durante el período 2007-2013 incluirá disposiciones para actividades del tipo previsto por JESSICA. Esta iniciativa colabora con el Banco Europeo de Inversiones y el Banco del Consejo de Europa. La autoridad de gestión aporta sus propios recursos, pero después puede solicitar préstamos adicionales o capital social en forma de acciones a otras instituciones financieras que actúan a través de la iniciativa JESSICA y además puede beneficiarse de sus conocimientos expertos.

JASMINE (Acción conjunta en apoyo de instituciones de microfinanzas en Europa) se basa en actividades emprendidas en un país en desarrollo, Bangladesh, que ofrecen financiación a pequeña escala a personas que, por motivos de educación o de clase social, no tienen acceso al sistema bancario privado.



Observaciones a partir de la experiencia europea

1. La importancia de las condiciones del entorno económico es crucial

La experiencia europea pone claramente de relieve que la igualdad de oportunidades que se ofrece en Europa a las empresas y a otros agentes económicos es un factor fundamental de su prosperidad económica. Una segunda observación radica en que la eficacia de las políticas de crecimiento depende mucho de su interacción con otras políticas nacionales (sectoriales, fiscales o del mercado laboral). Una situación macroeconómica sólida y un entorno microeconómico favorable (régimen reglamentario, clima empresarial) son condiciones previas para que las políticas dirigidas a las regiones rezagadas sean eficaces. Si las políticas nacionales hacen que las regiones permanezcan inmóviles, el desarrollo económico se convierte entonces en algo muy difícil de lograr.

2. La necesidad de estrategias específicas que incluyan una combinación apropiada de políticas

La experiencia en la UE ha puesto de manifiesto que el conocimiento regional y local constituye la clave para poder lograr un desarrollo perdurable. Por esa razón, los programas deben personalizarse con sumo cuidado para cada región, en función de las necesidades y aspiraciones reales. Son tantas las acciones posibles de emprender, que es de vital importancia efectuar la combinación más adecuada desde el principio.

Aunque los grandiosos proyectos de inversión son necesarios y pueden constituir un punto de partida esencial o incluso ser un elemento catalizador de beneficios futuros, la experiencia europea suele demostrar que el motor fundamental del crecimiento económico es la inversión y la innovación en las pequeñas y medianas empresas.

3. La importancia de contar con presupuestos estables y una programación coherente

Es preciso subrayar la relevancia de la perspectiva presupuestaria de siete años de la Unión Europea en lo que respecta a la eficacia de su Política Regional. De ese modo, se logra la estabilidad necesaria para promover inversiones en proyectos a largo plazo a través de una visión estratégica relativamente inmune al cambio en las circunstancias políticas.

4. La necesidad de cooperación transfronteriza

Una característica de la Política Regional europea desde sus inicios ha sido el fomento de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, que ha permitido lograr muchos beneficios. Por un lado, la capacidad de promover relaciones constructivas entre las regiones a través de las fronteras exteriores de la Unión Europea ha ayudado a muchos países candidatos a prepararse para las responsabilidades derivadas de su adhesión a la UE y a convencer a la población de las ventajas concretas que se derivan de dicha pertenencia. Por otro, la cooperación entre las regiones a lo largo de las fronteras internas de la Unión ha consolidado las relaciones entre colectividades a veces relativamente divididas o aisladas, como se ha podido observar claramente en el proceso de paz en Irlanda del Norte. Además, cada vez más frecuentemente la capacidad para agrupar a regiones de distintos países que se enfrentan a problemas comunes, como por ejemplo la zona del



Situar la Política Regional en el centro de las actividades destinadas a mejorar la posición competitiva de la UE.

mar Báltico, anima a adoptar un planteamiento práctico y constructivo en torno a una visión común.

La provisión de redes de transporte eficientes es uno de los ejemplos más claros de política sectorial en la que es esencial una visión supranacional que vaya más allá de las fronteras nacionales.



Ronnie Hall, Director de Información, Comunicación y Relaciones con Terceros Países, se reúne con el Presidente electo de Paraguay, Fernando Lugo en Asunción en junio de 2008.

5. Las economías de las aglomeraciones y las grandes urbes

En Europa, al igual que en el resto del mundo, las aglomeraciones urbanas o grandes áreas metropolitanas se consideran motores fundamentales del crecimiento económico. La experiencia europea pone de relieve el efecto espacial combinado de la concentración económica. Europa, con su relativamente alta densidad de edificios y los elevados precios del suelo, se enfrenta a problemas como la superpoblación, la congestión, la contaminación y la delincuencia. Especialmente en el caso de las economías más desarrolladas, los beneficios económicos de las grandes urbes deben ser evaluados frente a los costes derivados de tales problemas.

«Las estrategias de desarrollo eficaces deben ser asumidas por grupos capacitados de personas a todos los niveles.»

6. El papel de las pequeñas y medianas ciudades y de los centros locales

Europa ha comprobado claramente que las grandes ciudades no son los únicos motores de su crecimiento. La experiencia de la Política Regional en España y otros países pone de manifiesto la importancia de conectividad en el contexto de pequeñas y medianas ciudades (desarrollo policéntrico), así como el papel de los centros locales en las zonas rurales. Las ciudades de tamaño medio desempeñan una función relevante para la conexión de los centros urbanos, las pequeñas ciudades y las zonas rurales alejadas, así como en cuanto al fomento de la integración, los enlaces y las economías de escala. Además, son fundamentales para moderar la despoblación rural.

7. El empleo local y las iniciativas de creación de capacidades colectivas

El desarrollo local tiene un papel fundamental que desempeñar en el fomento del crecimiento económico de las regiones rezagadas. Asimismo, se ha puesto mucho énfasis en la disminución de la pobreza y en la importancia del empleo como factor reductor del riesgo de pobreza.

Además, Europa se caracteriza por una relativa baja movilidad laboral en términos geográficos. Por tal motivo, debemos hacer frente a una situación en la que existe un consenso relativamente generalizado acerca de la necesidad de fomentar el empleo local y las iniciativas de creación de capacidades colectivas que permitan a las regiones rezagadas aprovechar las oportunidades de conectarse con la economía dominante.



8. La importancia del apoyo institucional firme

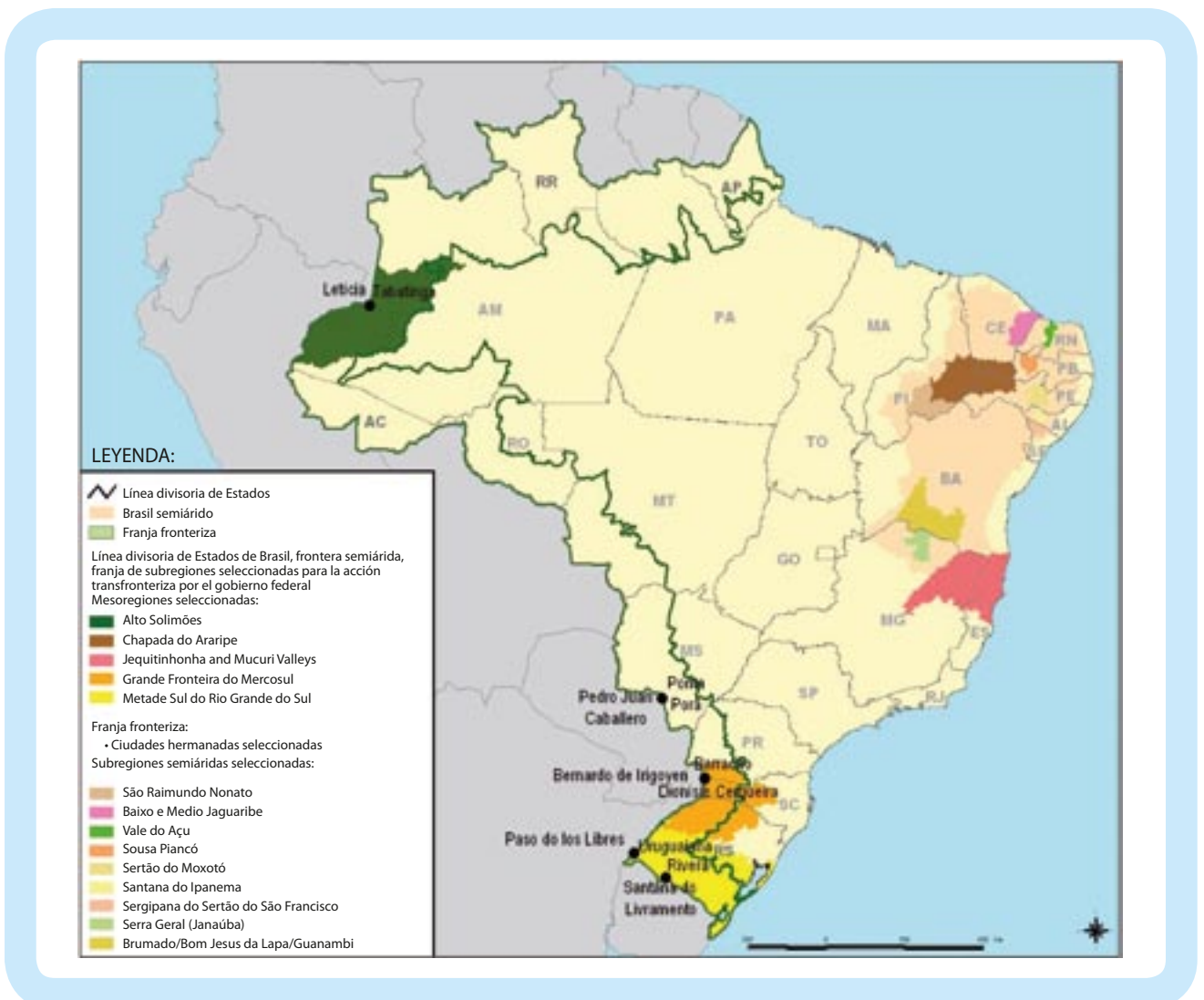
En cada una de las ampliaciones de la Unión Europea se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de contar con instituciones sólidas. La amplia variedad de poderío económico, de prosperidad y de tendencias sociales, por no hablar de entornos naturales, de patrimonio cultural o de orígenes étnicos, hace que la nuestra sea una unión excepcionalmente diversa en términos geográficos.

El desarrollo regional en la UE ha puesto por lo tanto de relieve la necesidad de contar con una firme dirección institucional a todos los niveles que infunda respeto a los grupos que componen la sociedad. En el ámbito comunitario, es preciso formular criterios políticos firmes, efectuar análisis económicos solventes, planificar políticamente y contar con conocimientos expertos técnicos que orienten a los responsables de proyectos «sobre el terreno». En los ámbitos nacionales, las instituciones deben estar bien coordinadas.

9. La gobernanza multinivel

Las estrategias de desarrollo eficaces deben ser asumidas a todos los niveles. La Política Regional de la UE se administra de manera que pretende optimizar la integración vertical y horizontal. Verticalmente, se promueven distintos niveles de gobierno europeo, nacional, regional y local, por medio del sistema de planificación y programación desarrollado con el paso de los años con objeto de mantener la comunicación y avanzar en la misma dirección para el logro de beneficios sobre el terreno. Horizontalmente, las empresas, los grupos sociales y las organizaciones civiles también están implicados efectivamente en el proceso y participan en la labor de las autoridades de gestión. Ello significa que tienen la posibilidad de influir en la estrategia de desarrollo de sus propios sectores y áreas y de configurarla.

«Los programas deben personalizarse con sumo cuidado para cada región, en función de necesidades reales.»



La posible aplicación de esta experiencia fuera de Europa

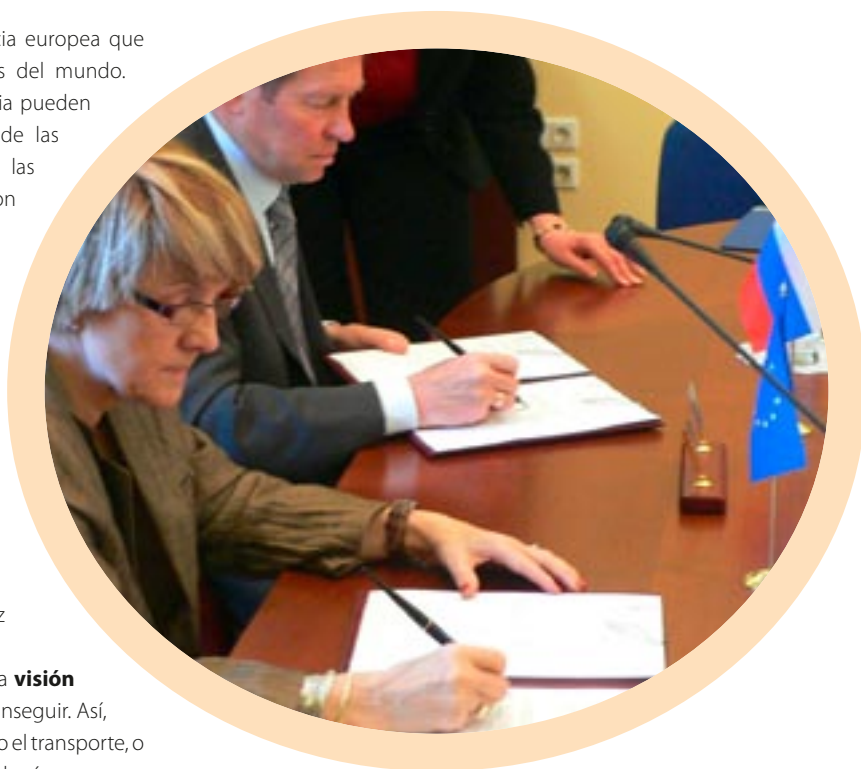
No resulta fácil extraer conclusiones de la experiencia europea que puedan ser directamente aplicables en otras partes del mundo. Sin embargo, algunos aspectos de nuestra experiencia pueden servir de inspiración. Las disparidades en algunas de las economías emergentes son mucho mayores que las experimentadas en Europa. Además, si se comparan con regiones subdesarrolladas de otras zonas del mundo, las regiones rezagadas de Europa, gracias en parte al mercado único, suelen estar más integradas en la economía mundial.

Lecciones aprendidas

Una vía para conocer mejor la experiencia europea en el ámbito de la Política Regional es intentar extraer de ella las cuestiones o los asuntos fundamentales a los que hemos debido hacer frente respecto a la concepción y la gestión de esta política durante los últimos veinte años. A continuación ofrecemos diez consideraciones a tal respecto.

→ En primer lugar, una Política Regional requiere una **visión estratégica a largo plazo** de lo que se precisa conseguir. Así, puede tratarse del desarrollo de sectores clave, como el transporte, o de zonas geográficas, como la prioridad otorgada a las áreas menos desarrolladas en la política de la Unión Europea. En los programas europeos se han incorporado enfoques sectoriales y geográficos. En el caso del transporte, merece la pena señalar que se ha dado prioridad a los proyectos que contribuyen a la construcción de redes transeuropeas, lo cual constituye una estrategia de transporte destinada a conectar el territorio de la Unión definido por los Estados miembros.

→ En segundo lugar, debe aplicarse un **método objetivo o «no político» para la consecución y la asignación de los recursos**. Es decir, debe estar claro como se consiguen y se asignan los fondos a los programas o a las regiones. Ello debe basarse en indicadores estadísticos y, por lo tanto, la aplicación de la Política Regional presupone la existencia y el mantenimiento constante de un instituto de estadística. Una cuestión fundamental del debate político en Europa ha sido si debía adoptarse o no un planteamiento exclusivo o inclusivo con respecto a los beneficiarios. En la actualidad, la política de la UE adopta un enfoque inclusivo en relación con los beneficiarios, siendo todas las regiones elegibles para algún tipo de apoyo; pero al mismo tiempo, se ha producido un elevado grado de concentración de recursos en las regiones menos desarrolladas.



La Comisaria Hübner y Vladimir Yakovlev, Ministro de Desarrollo Regional de la Federación Rusa, firman el Memorando de Acuerdo entre la Comisión Europea y la Federación Rusa en materia de cooperación de Política Regional, Moscú, 23 de mayo de 2007.

→ En tercer lugar, hemos comprobado que un sistema que combine la **cofinanciación** y el **asociacionismo** promueve la **titularidad**. Las autoridades de gestión agrupadoras de intereses muy variados deben también cubrir entre el 15% y el 50% de los costes de proyectos específicos a partir de fondos locales (públicos o privados). No tiene sentido que los proyectos sean impuestos por autoridades de mayor rango, de manera que los proyectos pertenecen de verdad a la colectividad que se beneficia de ellos.

→ En cuarto lugar, es importante **disociar el marco legal que establece las normas generales que rigen la aplicación de la política de las decisiones de proyectos individuales**. En la Unión Europea ello se deriva de una estructura institucional a tenor de la cual el nivel político, esto es, los Estados miembros y el Parlamento Europeo, decide los fundamentos jurídicos, mientras que la selección de los proyectos se transfiere a las autoridades de gestión en el ámbito nacional y regional, independiente y distinto del ámbito institucional europeo.



- En quinto lugar, debe decidirse si solicitar **apoyo a programas integrados** (apoyo a acciones complementarias en áreas como las infraestructuras, los recursos humanos o el desarrollo empresarial) o **bien apoyo a proyectos individuales**. Actualmente, la UE concede apoyo a ambos tipos de iniciativas por medio de fondos distintos. Podríamos decir que los programas integrados requieren bastante más en cuanto a capacidades institucionales en las regiones. En consecuencia, cuando estas últimas no se consideran muy sólidas, puede que convenga empezar a partir de un proyecto.
- En sexto lugar se encuentra el dilema de depender de ayudas o bien de **combinar ayudas y formas reembolsables de apoyo**. La política de la UE se ha basado cada vez más frecuentemente en formas reembolsables de asistencia con el fin de aumentar los recursos disponibles, crear incentivos adicionales para que los beneficiarios sean más eficientes y aportar conocimientos expertos complementarios procedentes del sector de servicios bancarios y financieros.
- En séptimo lugar, actualmente se reconoce en la UE que el hecho de poseer **adecuadas capacidades institucionales formales e informales** es de vital importancia para la gestión eficaz de los programas. Dentro de esto se incluyen capacidades en campos como la gestión y el control financieros, la planificación del desarrollo económico y la determinación y motivación de los socios más apropiados. La cuestión de las capacidades institucionales es especialmente importante para la aplicación eficaz de programas transfronterizos, que aúnan estructuras administrativas que pueden tener una experiencia reducida en acciones cooperativas.
- En octavo lugar, es necesario realizar la **supervisión y evaluación** de las actuaciones para poder demostrar su valor añadido, tanto a los beneficiarios como a los contribuyentes. Esto exige que la administración de los programas cuente con una capacidad técnica, aunque algunos de los trabajos más especializados, como por ejemplo la modelización macroeconómica, puede subcontratarse a centros de investigación o a universidades.
- En noveno lugar, en la UE ha sido siempre muy importante la cuestión de la **condicionalidad** asociada a los programas. Entre las condiciones de principio relativas a la percepción del apoyo europeo destacan las siguientes: el respeto del mercado libre en toda la Unión (normas sobre la competencia relativas a la ayuda estatal, normas en materia de adjudicación pública de



El 15 de mayo de 2006 se firmó un Memorando de Acuerdo con China a fin de intercambiar información y mejores prácticas para el establecimiento y la aplicación de la Política de Cohesión.

contratos), la observancia de las políticas y la normativa en materia medioambiental, el respeto del principio de igualdad de oportunidades y la adopción de un planteamiento basado en el asociacionismo y la democracia participativa. La inobservancia de esas reglas en la UE ha dado lugar muchas veces a la imposición de sanciones económicas.

- En último lugar, se considera que la **transparencia** en cuanto a la implantación de políticas y de programas es un componente esencial de la buena gobernanza en el siglo XXI. Por lo tanto, es preciso incluir sistemas eficaces de comunicación y de información en la administración de los programas; por ejemplo, indicando los proyectos que han recibido ayudas y los resultados de las actividades de supervisión y evaluación, y explicando cómo obtener ayudas públicas para los posibles beneficiarios.

Problemas comunes

Las regiones del mundo comparten muchos problemas comunes. Con el propósito de aunar respuestas y experiencias, en 2006 la Unión Europea decidió establecer asociaciones en forma de «memorandos de acuerdo» con varios países no miembros de la UE. Hasta el momento se han formalizado cuatro memorandos de acuerdo en materia de cooperación Política Regional, con China, Rusia y Brasil, y desde julio de 2009 con Ucrania. Estos acuerdos se fundamentan en la experiencia europea de reducción de las disparidades regionales, mejora de la gobernanza y establecimiento de políticas dinámicas basadas en redes locales de información. De manera semejante, la Unión también mantiene un diálogo regular sobre estas cuestiones con otras agrupaciones de países externos a la UE-27, como la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), los países centroamericanos o la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA).

En mayo de 2009, la Dirección General de Política Regional organizó, bajo la dirección de la ex Comisaria de Política Regional Danuta Hübner, una conferencia en Bruselas sobre «La gobernanza regional en un contexto mundial». Se trata del primer evento de estas características, y en él participaron presidentes de administraciones regionales europeas y representantes de muchos países no europeos. Durante la conferencia, la Comisaria Hübner afirmó lo siguiente: «*Los países de todo el mundo se enfrentan a problemas similares, no sólo la crisis económica mundial, sino también el envejecimiento de la población, los riesgos derivados del cambio climático y las preocupaciones en materia de seguridad energética. En la Unión Europea hemos constituido asociaciones con países externos que son beneficiosas para ambas partes*».

Los problemas a los que nos enfrentamos en la actualidad exigen que pensemos globalmente, pero que actuemos localmente. Los grandes retos a los que se enfrentan las regiones del mundo poseen una importante dimensión «territorial» que requiere actuaciones locales y regionales. Estaríamos equivocados si pensamos que la Unión Europea puede dar respuesta a esos problemas actuando en solitario. Ése es el motivo por el que consideramos que nuestro diálogo con países externos a la UE es tan importante, ya que beneficia a todas las partes implicadas.

Información complementaria

Podrá obtener información más detallada y de referencia sobre Política Regional y países externos a la UE consultando las siguientes páginas internet:

Página web de la Dirección General de Política Regional sobre asuntos internacionales

http://ec.europa.eu/regional_policy/international/index_en.htm

Perspectiva general de la Política Regional actual - «Al servicio de las regiones»

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf

Los efectos de la Política Regional durante el período 2004-2009

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/impact/pdf/legacy_2009_en.pdf

Estadísticas y tendencias adicionales

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6_en.htm

Antecedentes históricos de la Política Regional

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf

La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE

Aplicar los principios, compartir las lecciones aprendidas e intercambiar experiencias

La Política Regional de la Unión Europea se ha desarrollado y perfeccionado durante los últimos años para lograr múltiples objetivos. En esta publicación se ofrece un breve panorama de los aspectos principales de la Política Regional europea y se analiza cómo se podría compartir esta experiencia con regiones externas a la Unión. El intercambio de soluciones respecto a los problemas mundiales beneficia tanto a la UE como a sus vecinos.

Comisión Europea, Dirección General de Política Regional

Unidad B.1 – Comunicación, Información y Relaciones con Terceros Países

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41, B-1040 Bruselas (Bélgica)

Fax (32-2) 29-66003

Correo electrónico: regio-info@ec.europa.eu

Página internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm



Oficina de Publicaciones

