

Desarrollo y políticas regionales en Europa

Contribuciones para el debate en América Latina

John Bachtler
Carlos Méndez
Heidi Vironen

Colección **Estudios nº 2**

Serie **Análisis**
Área **Descentralización**



Desarrollo y políticas regionales en Europa contribuciones para el debate en América Latina

John Bachtler
Carlos Méndez
Heidi Vironen

Colección Estudios nº 2

Serie: Análisis

Área: Descentralización



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci-al-ii.eu

Con la colaboración:

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración
y Políticas Públicas (FIIAPP)



European Policies Research Centre



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, diciembre de 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Este informe se ha redactado como parte del estudio sobre desarrollo y política regionales en Europa: contribuciones para el debate en América Latina. Su objetivo es examinar y analizar las tendencias más recientes de la política de desarrollo regional en los Estados miembros de la UE para identificar experiencias y buenas prácticas que puedan resultar útiles en los países latinoamericanos. El estudio ha sido realizado por un equipo de investigadores del European Policies Research Centre de la Universidad de Strathclyde (Glasgow). Dentro del EPRC, el estudio ha sido dirigido y realizado por el siguiente equipo:

- Catedrático John Bachtler
- Dr. Carlos Méndez
- Heidi Vironen

Índice

Abreviaturas de países empleadas en este informe	9
1. Introducción	11
2. Evaluación comparativa de las tendencias de la política de desarrollo regional en la UE	13
3. Políticas regionales de ámbito nacional	15
3.1. Problemas a corto plazo y tendencias a largo plazo.....	15
3.2. Respuestas políticas.....	16
3.3. Prioridad territorial y enfoques para la designación de zonas	33
3.4. Estrategias y planes nacionales	35
4. Influencia de la Política de Cohesión de la UE.....	45
4.1. Influencia de los objetivos y prioridades estratégicos.....	45
4.2. Influencia de la financiación	47
4.3. Influencia sobre la gobernanza	49
5. Debates sobre la cohesión territorial	51
6. Estudios de casos	55
7. Marcos estratégicos y jurídicos.....	57
7.1. Italia: mandato constitucional de desarrollo económico con prioridad para el Sur.....	57
7.2. Suecia: la estrategia nacional se centra en el crecimiento y el atractivo de todas las regiones.....	58
7.3. Alemania: mandato constitucional de desarrollo económico en las regiones con estructuras más deficientes.....	59
7.4. Polonia: nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Regional.....	59
8. Mecanismos de gobernanza a múltiples niveles	61

8.1. Contratos y acuerdos de cofinanciación.....	61
8.2. Programas, objetivos y directrices.....	63
9. Instrumentos nacionales de la política	65
9.1. Instrumentos no financieros.....	65
9.2. Instrumentos financieros	69
10. Otros programas e iniciativas territoriales.....	75
10.1. La Cooperación Territorial Europea	75
10.2. Estrategias macrorregionales	77
11. Desarrollo local a cargo de comunidades locales	79
12. Conclusiones	81

Índice de figuras

Tabla 1: Objetivos de eficiencia y objetivos de igualdad de las políticas regionales	18
Tabla 2: Tipología de las políticas regionales de ámbito nacional en Europa.....	19
Figura 1: Países con pronunciadas diferencias regionales y políticas de desarrollo regional.....	20
Figura 2: Países con problemas territoriales diversos – políticas regionales (y subregionales) de competencia.....	22
Figura 3: Países con diferencias regionales reducidas – políticas nacionales de competitividad.....	24
Figura 4: Países con diversos problemas geográficos – política nacional de desarrollo.....	26
Figura 5: Países con crecientes diferencias regionales – política nacional de crecimiento/ desarrollo.....	29
Cuadro 1: Enfoques para la designación de zonas.....	33
Tabla 3: Ayudas de la política regional para determinados (tipos de) regiones con problemas.....	43
Figura 6: Magnitud de la Política de Cohesión (media de los créditos de compromiso anuales en el período 2007-2013).....	48
Tabla 4: Selección de los estudios de casos.....	55
Cuadro 2: “Suecia atractiva”.....	59
Cuadro 3: Objetivos de la KSRR.....	60

Cuadro 4: Fondo de Desarrollo y Cohesión (FSC-FAS)..... 66

Cuadro 5: Contratos territoriales 69

Cuadro 6: Alemania - Programa de Ayudas Regionales ERP
(ERP-Regionalförderprogramm)..... 70

Cuadro 7: Banca del Mezzogiorno 72

Cuadro 8: Líneas de la Cooperación Territorial Europea (CTE) 75

Cuadro 9: LEADER, URBAN y EQUAL 79

Abreviaturas de países empleadas en este informe

DE	Alemania
AT	Austria
BE	Bélgica
BU	Bulgaria
CY	Chipre
DK	Dinamarca
SK	Eslovaquia
SI	Eslovenia
ES	España
EE	Estonia
FI	Finlandia
FR	Francia
GR	Grecia
HU	Hungría
IE	Irlanda
IT	Italia
LV	Letonia
LT	Lituania
LU	Luxemburgo
MT	Malta
NO	Noruega
NL	Países Bajos
PO	Polonia

PT	Portugal
UK	Reino Unido
CZ	República Checa
RO	Rumania
SE	Suecia
CH	Suiza

1. Introducción

El propósito de este estudio es examinar y analizar las tendencias más recientes de la política de desarrollo regional en los Estados miembros de la UE para identificar experiencias y buenas prácticas que puedan resultar útiles a los países latinoamericanos. Se espera que el estudio contribuya al debate y al diálogo en la reunión inaugural de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional que tendrá lugar los días 2 y 3 de diciembre de 2013.

El estudio se llevó a cabo en tres fases en las que se integran los comentarios de los coordinadores y socios del proyecto (EUROSOCIAL-FIAPP, CEPAL), así como los debates celebrados en la reunión de la Red que tuvo lugar en Brasil tras la presentación del proyecto de informe. El análisis se basa en varios proyectos de investigación del EPRC, y en particular en dos programas de estudios comparativos de larga duración: uno sobre las políticas regionales nacionales en Europa y sus relaciones con la Política de Cohesión y la política de competencia de la UE (EoRPA)¹; y el otro sobre temas específicos relativos a la formulación, ejecución, gestión y evaluación de los programas de los Fondos Estructurales (IQ-Net).²

La estructura del presente informe es la siguiente. La primera parte presenta una evaluación comparativa de las tendencias de la política de desarrollo regional en la UE, incluido un análisis de los objetivos, estrategias e instrumentos de las políticas regionales, así como de sus efectos en el desarrollo regional de los países. A continuación expone la forma en que las políticas regionales de ámbito nacional se han visto influenciadas por la evolución de las políticas de la UE, para finalizar con la presentación de las últimas novedades en el debate sobre la cohesión territorial en Europa. En los estudios de casos se examinan más detenidamente varios temas clave. En una sección final se resumen las principales conclusiones y se formulan recomendaciones para el futuro intercambio internacional de conocimientos sobre política regional.

1. Para más información, véase <http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/default.cfm>.

2. Para más información, véase <http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/default.php>.

2. Evaluación comparativa de las tendencias de la política de desarrollo regional en la UE

El propósito de la primera fase del estudio es formular una evaluación comparativa de las tendencias de la política de desarrollo regional en la UE, incluyendo un análisis de los objetivos, estrategias e instrumentos de las políticas regionales, así como de sus efectos en el desarrollo regional de los países. Más concretamente, esta fase abarca los siguientes elementos:

- i. **Políticas regionales de ámbito nacional.** Esta sección presenta una evaluación de los principales retos a los que se enfrentan los países y un análisis de la evolución de las políticas regionales de ámbito nacional dentro de la UE por medio de un examen comparativo de los procesos de desarrollo y los retos que se plantean;
- ii. **Influencia de la Política de Cohesión de la UE.** Esta sección presenta un breve análisis de la Política de Cohesión de la UE y se centra específicamente en la forma en que la evolución de estas políticas influye en la política regional de ámbito nacional.
- iii. **Debates sobre la cohesión territorial.** Esta sección ofrece un breve análisis de los conceptos y contribuciones al debate sobre la cohesión territorial desde la perspectiva europea.

3. Políticas regionales de ámbito nacional

3.1. Problemas a corto plazo y tendencias a largo plazo

En buena medida, las políticas regionales se centran en los retos a largo plazo, como son, principalmente, el desarrollo y la reestructuración. Estas cuestiones estructurales no solo implican dimensiones socioeconómicas (por ejemplo, crecimiento, empleo, servicios públicos y temas demográficos), sino también problemas relacionados con la sostenibilidad (por ejemplo, limitación de los recursos y cambio climático). No obstante, en muchos países el horizonte a medio plazo está dominado por los persistentes problemas de la zona euro y otras partes del mundo, que se reflejan en un crecimiento débil, el aumento del desempleo y las limitaciones de la inversión pública y otras formas de gasto. Estos problemas nacionales e internacionales siguen siendo los principales condicionantes para el desarrollo regional y para los procesos de la política regional en muchos países europeos.

La economía de muchos países continúa en niveles inferiores a los anteriores a la crisis, mientras los efectos de la misma, y de la recesión, dominan los debates políticos. En muchos casos, el PIB nacional y regional *per cápita* y las tasas de desempleo (en 2011 y 2012) no han recuperado su nivel anterior a la crisis, especialmente en aquellos países que se han visto gravemente afectados por la incertidumbre macroeconómica, la pérdida de confianza de las empresas y los recortes presupuestarios. Sin embargo, las condiciones económicas relativamente benignas y el descenso de las tasas de desempleo (en 2011 y el primer semestre de 2012) han creado un entorno más favorable para el desarrollo socioeconómico a nivel regional. Aunque existen diferencias entre países, la mayoría muestran una relación directa entre los aumentos (o descensos) de las tasas nacionales de desempleo y los aumentos (o descensos) de la dispersión de las tasas de desempleo regional (de 2010 a 2012) debido a los cambios desproporcionados en regiones que tenían bajas tasas de desempleo al inicio de la crisis.

Los efectos de la crisis y la recesión parecen dominar las actuales tendencias y debates socioeconómicos a nivel regional; sin embargo, procesos y factores estructurales siguen determinando las perspectivas de desarrollo a largo plazo. A nivel internacional,

aumenta la influencia de dos factores determinantes en el largo plazo; a saber, el reequilibrio económico entre las macrorregiones del mundo, por una parte, y los desafíos del cambio climático y las limitaciones de los recursos no renovables, por otra. Conjuntamente, estos dos procesos pueden reestructurar de forma radical el entorno del desarrollo regional en Europa.

Desde una perspectiva nacional y europea, el desarrollo regional sigue estando determinado por factores bien reconocidos de desigualdad geográfica. La tensión entre el desarrollo económico nacional y el regional es la principal característica de la desigualdad geográfica en la mayoría de los países de Convergencia, junto con los pronunciados cambios sectoriales que son inherentes al proceso de nivelación. Por otra parte, todos los países se enfrentan a problemas relacionados con los efectos de la aglomeración y dispersión, que generalmente son más graves en las regiones menos accesibles. Asimismo, los recursos humanos, los conocimientos y el capital público y social determinan en buena parte las perspectivas de desarrollo a largo plazo, entre otras cosas, por incorporar posibilidades y capacidades ascendentes. Por último, las políticas públicas ejercen una importante influencia en las diferencias socioeconómicas a través de las políticas regionales explícitas, la redistribución interpersonal y los mecanismos fiscales de equiparación, así como con estrategias, políticas y marcos más amplios que determinan la accesibilidad regional y los recursos de capital.

3.2. Respuestas políticas

En respuesta a los retos y tendencias territoriales que se resumen en la sección anterior, los gobiernos nacionales europeos han desarrollado políticas regionales de diferentes tipos. Estas comparten características comunes, en particular el reconocimiento a nivel político de que las diferencias geográficas en el desarrollo social y económico a través de un territorio nacional se deben a deficiencias del mercado o de la administración pública que requieren una intervención externa. Sin embargo, las formas de intervención son muy diferentes en lo que respecta a los objetivos, estrategias, prioridades, gobernanza e instrumentos utilizados. Asimismo, evolucionan a lo largo del tiempo en respuesta a factores como el cambio de las condiciones económicas, los nuevos gobiernos y los programas de políticas, o bien debido a presiones externas, como los marcos de la Política de Cohesión y de la política de la competencia de la UE.

En este capítulo se presenta una sinopsis de los diferentes tipos de política regional existentes en la UE (y Suiza y Noruega). Comienza con un breve resumen de los objetivos de las políticas regionales. A continuación presenta una tipología de países, con categorías basadas en sus problemas territoriales, su compromiso político con el desarrollo territorial y los enfoques nacionales hacia la política regional.

3.2.1. Los objetivos de la política regional

A menudo se debate si la principal orientación de los objetivos de la política regional consiste en promover la “eficiencia” o la “igualdad”, si bien la definición de estos términos varía considerablemente. Generalmente se interpreta que un objetivo de eficiencia de la política regional consiste en maximizar la contribución de las regiones al crecimiento nacional, mientras que un objetivo de igualdad a menudo significa reducir las diferencias socioeconómicas entre las regiones. En la práctica, las diferencias no son tan claras, pues una estrategia para reducir diferencias basada en el aprovechamiento de las posibilidades infrautilizadas en las regiones atrasadas o en la mejora de la productividad, probablemente mejorará la eficiencia nacional en general. De este modo, las políticas regionales de muchos países tienen una combinación de objetivos de eficiencia y de igualdad, con diferentes elementos o intervenciones de esta política que sirven a objetivos distintos.

Así lo ponen de manifiesto la amplia categorización de las estrategias e instrumentos de la política regional en Tabla 1, que muestra que en ocasiones los mismos países realizan intervenciones dirigidas totalmente a objetivos de eficiencia (promover la inversión de las empresas en todas las regiones) u objetivos de igualdad (promover la creación de empleo o la calidad de vida de las regiones más desfavorecidas), así como algunas intervenciones que persiguen ambos objetivos.

Los objetivos de la política regional, así como el nivel de la jerarquía legislativa en los que se adoptan, varían considerablemente. En **Alemania, Italia y España**, por ejemplo, la constitución establece el principio de desarrollo regional equitativo. En otros países, los objetivos de la política se recogen, por lo general, en amplios documentos, como el KSSR en **Polonia**, que expira en 2020, o el Libro Blanco en **Noruega**, que generalmente tiene una vigencia de cuatro años. Sin embargo, en algunos países (**Bélgica, Reino Unido**) no existe una estrategia nacional para la política de desarrollo regional debido a que las competencias se han devuelto a un nivel subnacional.

En los últimos diez años se ha observado un cambio fundamental de los objetivos de la política regional de varios países. La principal tendencia ha consistido en dejar atrás el énfasis en las medidas dirigidas a espacios geográficos definidos (en particular, programas de ayuda a las empresas que deciden invertir en determinadas zonas problemáticas) para adoptar políticas dirigidas a todas las regiones, destinadas a aumentar la competitividad regional y nacional, y a menudo con un interés especial por la innovación. De esta manera, las políticas de desarrollo regional de muchos países pasaban a tener un doble objetivo, dirigido a las zonas problemáticas así como a la totalidad de las regiones. Sin embargo, esta tendencia no ha sido universal, ya que algunos países siguen concentrando sus políticas en las “regiones problemáticas”, en particular **Alemania, España e Italia**, mientras que en otros el enfoque que abarca todas las regiones suele dominar desde hace mucho tiempo, como en **Irlanda y Austria**. Muchos consideran que existe una tensión inherente en el establecimiento de un doble

objetivo, en particular en la **UE-12** (es decir los países de Europa Central y Oriental que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007, respectivamente), donde las desigualdades internas no solo son amplias y aún aumentan, sino que también existen importantes diferencias entre el rendimiento económico nacional y la media de la UE.

Tabla 1: Objetivos de eficiencia y objetivos de igualdad de las políticas regionales

Eficiencia: inversión de las empresas en todas las regiones	Principalmente eficiencia, pero también aumento de la financiación en las regiones más desfavorecidas	Eficiencia e igualdad: inversión de las empresas en las regiones más desfavorecidas	Igualdad: creación de empleo o mejora de la calidad de vida en las regiones más desfavorecidas
Estrategias de desarrollo económico de los gobiernos regionales en todas las regiones: AT, CH, DE, ES, IT, UK	Política de Cohesión de la UE en su conjunto: un sesgo nacional adicional a favor de las regiones más desfavorecidas, por ejemplo, DK, DE, FI	Subvenciones para la inversión o innovación de las empresas en las regiones más desfavorecidas: AT, BE, DK, DE, GR, ES, FI, FR, IE, IT, PT, SE, UK	Ayudas al transporte en las regiones más desfavorecidas: GR, FI, NO, SE, UK
Contratos de desarrollo económico entre el Estado y la región en todas las regiones: FR	Estrategias de desarrollo económico en todas las regiones, pero con más fondos para las zonas desfavorecidas: DK	Exenciones fiscales para las inversiones o innovaciones de las empresas en las regiones más desfavorecidas: CH, DE, FR, IT	Subvenciones para la creación de empleo en las regiones más desfavorecidas: DE, IT, SE
Programas de desarrollo económico en todas las regiones: CH, FI, SE		Financiación de entornos o infraestructuras para empresas en las regiones más desfavorecidas: DE, ES, FR, IT, PT	Exenciones fiscales para la creación de empleo en las regiones más desfavorecidas: FR, IT, UK
Estrategias dirigidas por las empresas en cualquier región: UK			Exenciones fiscales para todas las empresas establecidas en las regiones más desfavorecidas: FR, NO
Agrupaciones de desarrollo: FI, NL, NO, SE			Financiación de servicios locales o mejora de la calidad de vida en las regiones más desfavorecidas: GR, NO
			Mecanismos fiscales de equiparación: Todos los países

Otro aspecto importante, no obstante, es la medida en que los objetivos de alto nivel se reflejan en los instrumentos de la política. Sin entrar a valorar si algunas aspiraciones para reducir las diferencias regionales o igualar las condiciones de vida puedan suponer meros pronunciamientos retóricos, resulta evidente que en varios países dichos objetivos no se traducen en instrumentos prácticos de la política, ya sea debido a la falta de voluntad política o bien como resultado de presiones presupuestarias derivadas de la situación económica.

3.2.2. Categorización de las políticas regionales europeas

La tipología de los países se basa en varias características de las naciones y sus políticas: problemas territoriales, como el carácter y la magnitud de las diferencias regionales, y problemas específicos, como el compromiso político con el desarrollo territorial y los enfoques nacionales en relación con los objetivos, instrumentos y cuantía del gasto de la política regional. Las cinco categorías tipológicas se enumeran en Tabla 2.

Tabla 2: Tipología de las políticas regionales de ámbito nacional en Europa

Pronunciadas diferencias regionales – política de desarrollo regional	Finlandia, Alemania, Italia, Noruega, España, Suecia
Diversos problemas territoriales – política regional de competencia	Bélgica, Francia, Reino Unido
Diferencias regionales limitadas – política nacional de competencia	Austria, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza
Diversos problemas geográficos – política nacional de desarrollo	Chipre, Grecia, Irlanda, Malta, Portugal, Eslovenia
Crecientes diferencias regionales – política nacional de crecimiento/ desarrollo	Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia

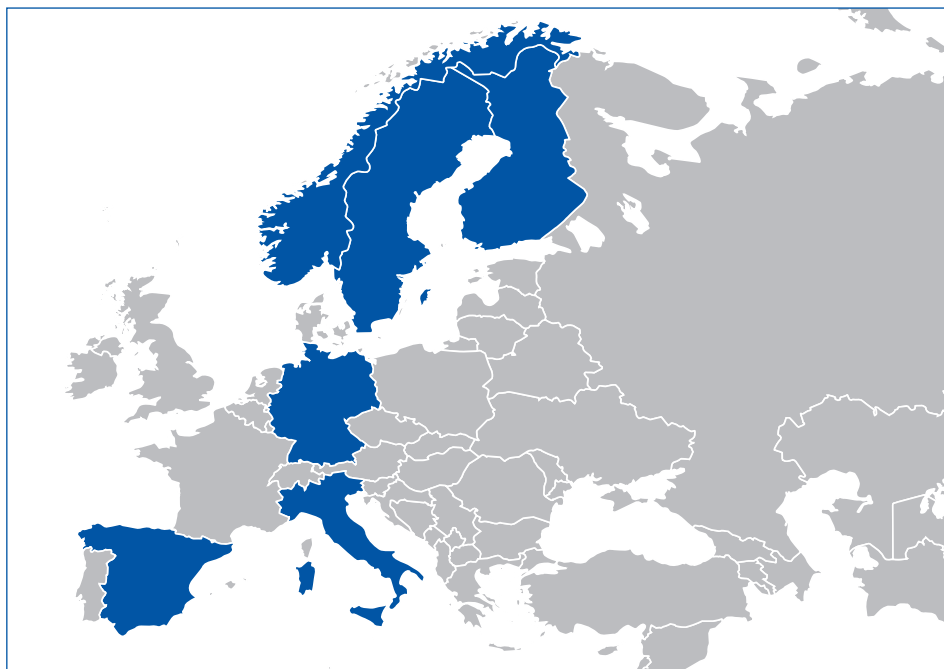
Cabe decir, con todo, que cualquier tipología de estas características es objeto de debate. Por una parte, podría señalarse que la misma lleva a cabo una simplificación excesiva, descuida contextos importantes y pierde de vista el detalle necesario. En ese sentido, la asignación de los países a una categoría u otra puede resultar polémica. Por otra parte, presenta una sinopsis exhaustiva —incluso a nivel general— de la variedad de las políticas regionales en Europa.

3.2.3. Diferencias regionales pronunciadas: política de desarrollo regional

La primera categoría incluye países (**Finlandia, Alemania, Italia, Noruega, España, Suecia**; véase Figura 1) en los que existe un compromiso legal o constitucional de reducir las diferencias regionales. Se trata de países extensos con diferencias regionales pronunciadas, donde se acepta que la prioridad sean las políticas diferenciadas geográficamente, y en los que la política regional a nivel nacional cuenta con instrumentos bien financiados.

Los tres países nórdicos (**Finlandia, Noruega y Suecia**) forman parte de esta categoría. En los tres, la política regional abarca todo el país; pero tiene un compromiso político histórico con: el extremo septentrional de Noruega, el norte de Suecia y el este y norte de Finlandia, que son regiones periféricas, escasamente pobladas y con deficiencias económicas estructurales. A su vez, la política regional ha pasado a ocuparse también de otras regiones, ya sea porque atraviesan cambios estructurales (como las áreas industriales en proceso de reestructuración) o bien porque contempla el objetivo de estimular el potencial de todas las regiones.

Figura 1: Países con pronunciadas diferencias regionales y políticas de desarrollo regional



En Noruega, este objetivo resulta evidente en su “política municipal y regional”, donde el componente municipal se refiere a las desventajas de las zonas periféricas y escasamente pobladas, y el elemento regional hace referencia a la promoción del desarrollo económico en todas las regiones. En Suecia, la importancia de que la política regional contribuya a la competitividad nacional y regional se concreta mediante la llamada “política de crecimiento regional”. En Finlandia, la política regional se transforma cada vez más en una política de innovación regional.

La política regional de **Alemania** también se centra prioritariamente en reducir las diferencias territoriales pronunciadas; en concreto, las diferencias estructurales entre los antiguos y nuevos *Länder* (Estados federados) de Alemania Occidental y Alemania Oriental. Aunque las diferencias entre los mercados laborales se han reducido desde la unificación, los nuevos *Länder* siguen teniendo niveles de productividad que reflejan diferencias en las estructuras sectoriales, el tamaño de las empresas, el gasto en I+D de las empresas y la propensión a exportar. El cambio demográfico también es motivo de preocupación. La política regional alemana se centra igualmente en las deficiencias económicas estructurales de determinadas zonas de los antiguos *Länder*, en un marco de intervención que implica al Gobierno federal y a los gobiernos de los Estados federados para mejorar las estructuras económicas regionales (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*). Como objetivo de fondo, se encuentra el

mandato constitucional de lograr “condiciones de vida equivalentes” (*gleichwertige Lebensverhältnisse*).

Italia se caracteriza por una brecha socioeconómica estructural entre el Centro-Norte y el Sur (*Mezzogiorno*). Las regiones meridionales obtienen resultados muy inferiores al Centro-Norte en un amplio espectro de indicadores, y esta diferencia aumentó en la primera década de este siglo en el caso de indicadores como el PIB per cápita. La constitución italiana contempla la obligación de asignar recursos estatales para promover el desarrollo económico regional y eliminar los desequilibrios socioeconómicos. A pesar de la descentralización de las responsabilidades públicas en materia de desarrollo económico a nivel regional, incentivada desde los años noventa, el Estado desempeña un papel evidente en la dirección estratégica, financiación y supervisión de la política regional. Aunque algunos elementos de la política regional abarcan todas las regiones italianas, se concede prioridad a las ocho regiones meridionales, en las que se concentra igualmente una parte considerable de los fondos de la Política de Cohesión de la UE.

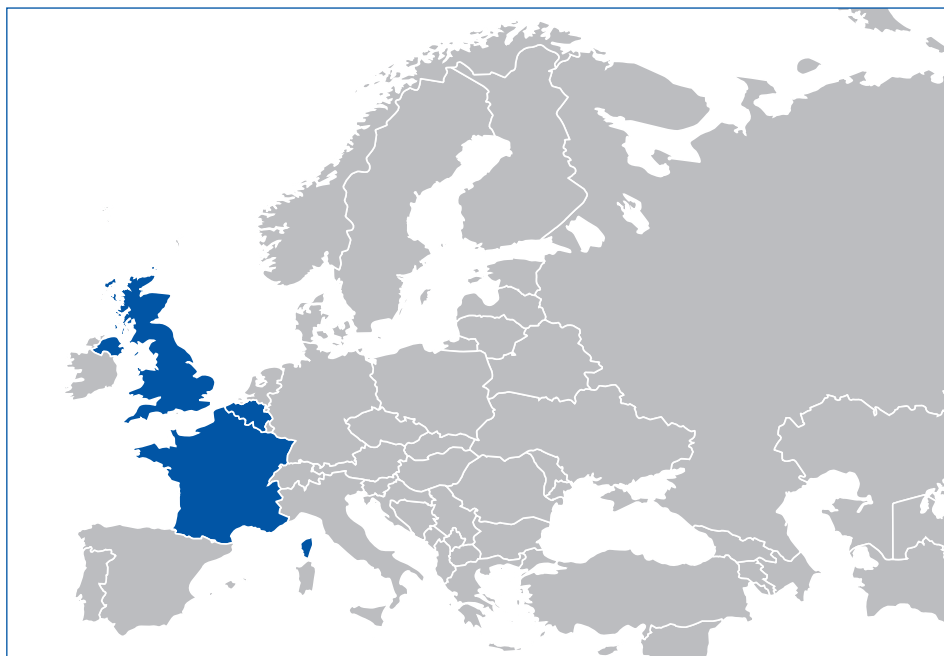
Por último, la política regional en **España** ha evolucionado para cumplir el mandato constitucional de promover “las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa”, y velar “por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”. Tradicionalmente se ha percibido una brecha entre norte y sur en el desarrollo regional (basado en el eje del río Ebro), aunque en los últimos años las diferencias entre las regiones NUTS 2 son menos importantes que entre las zonas metropolitanas y urbanas, por una parte, y las zonas rurales escasamente pobladas, por la otra. Si bien la política regional a nivel nacional tiene tres instrumentos que gestiona el Gobierno central, los instrumentos más importantes en términos de financiación corresponden a los de la Política de Cohesión de la UE y son ejercidos por una combinación de programas nacionales y regionales.

3.2.4. Problemas territoriales diversos: política regional de competencia

La segunda categoría está formada por países (**Bélgica, Francia y Reino Unido**; véase Figura 2) con diversos problemas territoriales (reestructuración de antiguas áreas industriales, desarrollo rural, regeneración urbana, situación periférica). Se trata de países relativamente prósperos, con algunas de sus regiones situadas, no obstante, muy por debajo de la media de la UE. Por ello, aunque las diferencias son menos pronunciadas que en Alemania o Italia, algunas medidas selectivas van dirigidas a estas regiones con problemas. La política se concentra principalmente en la competitividad regional o subregional (local), con el fin de aumentar el crecimiento nacional (excepto en el caso de Bélgica), y en una serie de programas e instrumentos de dimensiones relativamente pequeñas llevados a cabo por los gobiernos autónomos regionales.

Francia es un ejemplo típico de esta categoría. Las diferencias socioeconómicas entre las regiones de la Francia continental son limitadas, aunque subsisten importantes deficiencias estructurales en las regiones de ultramar y, en menor medida, en Córcega. Las dificultades a las que se enfrentan las antiguas áreas industriales y las zonas rurales montañosas, por ejemplo, también son motivo de preocupación. La crisis económica ha exacerbado las desventajas (dinámica demográfica, envejecimiento, niveles de educación) de las regiones del noreste de Francia. En respuesta a ello, la política regional ha adoptado una combinación de objetivos que apoyan a las zonas atrasadas con diversas medidas a pequeña escala dirigidas a zonas asistidas y rurales, por una parte, y que aumentan el atractivo y competitividad de todas las regiones, por la otra. La diversidad de estos objetivos se refleja en el mandato del organismo nacional de desarrollo, la DATAR, que incluye: reforzar el atractivo económico, la cohesión y la competitividad de los territorios, apoyar los cambios económicos, mejorar el acceso y promover un desarrollo sostenible, equilibrado y coherente de los territorios rurales y urbanos. De este modo, la política regional se convierte en una política intersectorial que abarca un gran número de instrumentos para distintos tipos de territorios.

Figura 2: Países con problemas territoriales diversos – políticas regionales (y subregionales) de competencia



El mapa de los problemas territoriales de **Bélgica** también es complejo. Existen considerables diferencias de desarrollo económico entre las dos principales regiones del país, Flandes y Valonia, así como importantes diferencias subregionales. De acuerdo

con la estructura federal belga, la política regional ha sido traspasada en gran parte a las regiones y no existen objetivos generales de política nacional para complementar la cohesión económica regional, más allá de un “mecanismo nacional de solidaridad”. En las dos regiones, los objetivos comunes de las políticas de desarrollo regional son crear y conservar puestos de trabajo y reducir las desventajas de las zonas estructuralmente más desfavorecidas derivadas de su ubicación. Las dos principales estrategias (*Pact 2020* en Flandes y *Marshall Plan 2. Verde* en Valonia) tienen un amplio espectro de objetivos e iniciativas territoriales.

Por último, la política regional del **Reino Unido** también presenta una estructura compleja. En el Reino Unido existen persistentes diferencias regionales en lo que se refiere a indicadores como el PIB per cápita, el mercado laboral y la renta disponible de los hogares, y los indicadores económicos son muy superiores en el sureste que en otras regiones. Las diferencias han aumentado durante la crisis, y el valor añadido bruto *per cápita* ha descendido desde 2000 en todas las partes del Reino Unido excepto Londres, el sureste de Inglaterra y Escocia, al tiempo que las regiones industriales se han visto especialmente afectadas. La política regional es una competencia traspasada, de modo que se gestiona por separado en las cuatro regiones que forman el territorio del Reino Unido (Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales), y se caracteriza cada vez más por la adopción de políticas de desarrollo económico sin una gran prioridad geográfica, pero que a menudo incluyen una serie de medidas regionales y subregionales a pequeña escala. En Inglaterra, los cambios introducidos recientemente en esta política abolieron una política regional anterior (basada en organismos de desarrollo regional y estrategias regionales) para concentrarse en el objetivo de una “economía más equilibrada” y una menor intervención del sector público a través de medidas locales, y no tanto regionales, para fomentar el crecimiento. Las administraciones traspasadas (en Irlanda del Norte, Escocia y Gales) tienen sus propias estrategias de desarrollo económico, en las que las ayudas constituyen un instrumento importante (aunque en menor medida en el caso de Gales, donde una redefinición de la política se ha apartado de las subvenciones directas a empresas).

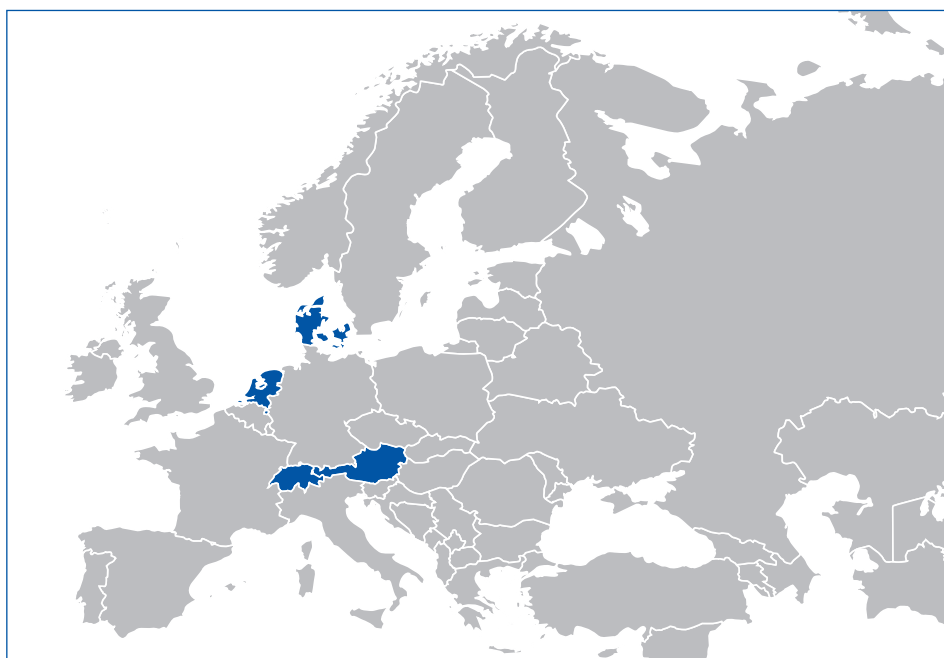
3.2.5. Diferencias regionales limitadas: política nacional de competencia

La tercera categoría incluye países europeos pequeños y prósperos (**Austria, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza**) que tienen diferencias regionales limitadas (véase Figura 3). La prioridad recae en mejorar la competitividad nacional, se hace un gran énfasis en la cohesión social y se presta gran apoyo al entorno empresarial. Sin embargo, la política se centra en problemas localizados y el desarrollo equilibrado se considera importante.

De este modo, en **Austria** no existen instrumentos nacionales de política regional importantes, pero se concede cierta asistencia a las empresas en zonas con problemas estructurales. El país tiene un sólido sistema fiscal de equiparación, que en la práctica

tiene un efecto nivelador entre las regiones. El carácter limitado de los instrumentos tradicionales de la política regional se debe en parte a que las diferencias económicas entre las regiones son relativamente reducidas, aunque las antiguas regiones industriales siguen teniendo dificultades para reestructurarse y muchas zonas rurales periféricas situadas a lo largo de la frontera con el antiguo Bloque Oriental siguen sufriendo retraso. La importancia secundaria que reviste la política regional a nivel nacional está relacionada con la estructura federal del país; el desarrollo económico regional es en gran parte competencia de los *Länder*, que tienen sus propias estrategias e instrumentos para apoyar la innovación y las PYME. No obstante, existen algunos instrumentos asignados a la administración federal, que por lo demás desempeña una importante función de coordinación.

Figura 3: Países con diferencias regionales reducidas – políticas nacionales de competitividad



De forma similar, las diferencias entre las regiones de **Dinamarca** son reducidas, sobre todo en lo que se refiere a las tasas de empleo y desempleo, aunque algunas localidades relativamente alejadas de las áreas metropolitanas prósperas de Copenhague y Jutlandia Oriental siguen sufriendo un rezago en su desarrollo socioeconómico. Por ello, las políticas de desarrollo regional pretenden, en primer lugar, movilizar el potencial económico por medio de iniciativas para lugares específicos y, en segundo lugar, mejorar la situación de las localidades periféricas atrasadas en cada una de las cinco regiones. Por lo que respecta a los programas nacionales y de los Fondos estructurales, las políticas regionales abarcan todo el país, pero pueden destinarse mayores fondos a

las zonas designadas para recibir ayudas públicas, y existe un consenso político para concentrar una parte relativamente alta del gasto de los Fondos Estructurales en las zonas periféricas designadas.

En los **Países Bajos** tampoco existen grandes diferencias regionales en lo que se refiere al PIB, el crecimiento, la actividad económica y el desempleo. Desde una perspectiva económica, las provincias occidentales (Holanda Meridional, Holanda Septentrional y Utrecht) siempre han obtenido los mejores resultados, en tanto que el desarrollo de las provincias septentrionales (Groningen, Drenthe, Friesland, Overijssel y Flevoland) ha sido más débil, según algunos indicadores. Hasta fechas recientes, la política económica territorial se centraba en promover dinámicas económicas en todas las regiones, mediante intervenciones selectivas basadas en las fortalezas regionales de interés nacional, así como con la formulación de políticas geográficas basadas en programas. Tras un cambio de política, se han abolido gran parte de los instrumentos regionales y los fondos se han reasignado a una nueva política empresarial (que se centra en la competitividad de determinadas zonas de gran pujanza industrial o comercial, denominadas “sectores prioritarios”). Asimismo, las competencias económicas territoriales se han descentralizado y traspasado a los gobiernos provinciales y locales.

Al igual que los demás países de esta categoría, **Suiza** no presenta grandes diferencias regionales, ya que sus regiones obtienen buenos resultados en varios indicadores. Sin embargo, las tendencias de concentración en términos de población, empleo y creación de riqueza son motivos de preocupación. Por ello, el desarrollo equilibrado del país ha sido un importante objetivo histórico. En comparación con las políticas anteriores, que se concentraban en las ayudas regionales y las inversiones en infraestructuras, la Nueva Política Regional introducida en 2008 pone un mayor énfasis en la competitividad de las regiones y la creación de valor. Esto implica prestar mayor atención a la ayuda al entorno empresarial, a la inversión en capacidades institucionales, a la creación de redes, a los instrumentos de planificación y a las estrategias regionales. Como corolario, la Nueva Equiparación Financiera pretende alcanzar un objetivo de equilibrio, sobre todo en lo que se refiere a las ayudas para infraestructuras básicas.

Por último, en **Luxemburgo**, aunque es un país pequeño y rico, existen algunas diferencias territoriales, en particular en lo que respecta al nivel de renta de las zonas rurales. Los principales objetivos de la política “regional” son: fomentar el crecimiento económico y de las empresas por medio de un enfoque temático y no territorial, y reducir las desventajas debidas a la ubicación de las zonas rurales estructurales más desfavorecidas, a fin de contribuir a mitigar las diferencias territoriales, crear empleo y reforzar el crecimiento económico y de las empresas. La política regional hace énfasis en la diversificación económica, la competitividad y la eliminación de los obstáculos al crecimiento económico, en particular mediante el fomento de la investigación y el desarrollo.

3.2.6. Diversos problemas geográficos: política nacional de desarrollo

La cuarta categoría, que incluye a **Chipre, Grecia, Irlanda, Malta, Portugal y Eslovenia** (véase Figura 4), comprende países con importantes problemas geográficos en el contexto europeo (situación periférica, insularidad) o internos (islas, zonas de montaña, regiones aisladas, predominio de la capital). Se trata de países de menor tamaño, generalmente justo por debajo de la media del PIB per cápita de la UE. La prioridad de la política de desarrollo económico es el desarrollo y la competitividad nacionales, aunque algunas diferencias internas pueden resultar significativas y recibir una mayor atención política.

Figura 4: Países con diversos problemas geográficos – política nacional de desarrollo



Grecia constituye un ejemplo en este conjunto de países. Las prioridades de la política económica se refieren sobre todo al crecimiento y el desarrollo nacionales, en particular en el contexto de la crisis. Sin embargo, en Grecia existen desigualdades regionales profundas y persistentes, además de una polarización entre la región de Ática (Atenas) y todas las demás regiones. Las regiones alejadas del eje Atenas-Salónica sufren un retraso y corren peligro de mantener una situación de desventaja estructural, no sólo en lo que respecta al PIB regional, sino también al empleo, la I+D, el cambio demográfico, el desarrollo urbano y la prestación de algunos servicios sociales. Así pues, la política regional presta cierta atención a un crecimiento económico equilibrado y al desarrollo de las regiones menos adelantadas. En gran parte, la política regional es sinónimo

de la Política de Cohesión de la UE, pues se basa en programas y tiene componentes tanto temáticos como regionales. El principal instrumento nacional de la política regional es la Ley de desarrollo, que pretende promover el desarrollo económico y la convergencia regional por medio de incentivos a la inversión privada.

La política regional también es débil en **Irlanda**, donde se ha llevado a cabo una política nacional de desarrollo económico que intenta incluir todas las regiones. Cuando el país se convirtió en uno de los Estados miembros más ricos de la UE en los años noventa y principios de este siglo, todas las regiones experimentaron un aumento de la prosperidad durante los años de crecimiento, aunque el crecimiento económico fue más fuerte en la región de Dublín que en otras regiones, en particular el Norte y el Oeste. La crisis ha provocado un descenso significativo de la producción y el empleo en todas las regiones, y la región del Sureste, que antes ocupaba una posición media, se vio especialmente afectada. A nivel nacional se reconoce que un crecimiento equilibrado en todo el país depende de la inversión en ciudades o pasarelas regionales, a fin de hacerlas tan atractivas como la región de Dublín para la inversión extranjera directa y la creación de empresas. Se ha creado un Plan Nacional de Desarrollo para impulsar dicho crecimiento, pero este se ha visto afectado por los continuos recortes del gasto público. La principal dimensión regional de esta política depende de la disponibilidad y los límites de las ayudas públicas con arreglo al mapa de ayudas regionales de la UE, así como de los distintos niveles de financiación de la Política de Cohesión para las regiones. Así se han adoptado políticas regionales en respuesta a los marcos de la UE, y no tanto debido a decisiones de los gobiernos locales en Irlanda.

En **Portugal**, las caracterizaciones tradicionales del problema regional han hecho énfasis en la dualidad entre una costa urbana dinámica, por un lado, y un interior rural en decadencia con una alta tasa de emigración, por el otro. En las últimas décadas ha surgido una nueva dinámica de actividad basada en los principales ejes que conectan las zonas de crecimiento con España; asimismo, se ha desarrollado el interior del país y se han reducido las asimetrías en materia de infraestructuras en todo el territorio. Sin embargo, los dos polos de desarrollo situados en el Área Metropolitana de Lisboa y el Área Metropolitana de Oporto siguen siendo los principales motores del crecimiento nacional, y muchas zonas se ven afectadas por la despoblación y la falta de crecimiento sostenible y de creación de empleo. La atención de los responsables políticos se ha concentrado históricamente en mejorar la competitividad nacional del desarrollo en un contexto europeo, de modo que aunque todas las regiones han podido recibir ayudas económicas, la capital, Lisboa, a menudo se considera como el principal motor del desarrollo nacional. La política regional portuguesa es sinónimo de la Política de Cohesión de la UE, que cofinancia los principales programas de ayuda regional y toda una serie de iniciativas con objetivos sectoriales y territoriales.

El desarrollo regional en **Eslovenia** se caracteriza por una brecha entre la región occidental y la oriental. Los indicadores socioeconómicos son mucho más bajos en la parte

oriental del país que en la occidental, que incluye la capital (Ljubljana), situada en la región central eslovena. Las diferencias en materia de PIB per cápita entre las regiones eslovenas son pronunciadas y van en aumento. Aunque el desarrollo nacional es una prioridad, una tradición de la política regional (que data de principios de los años setenta) contempla un objetivo de igualdad consistente en prestar asistencia a las zonas menos adelantadas. Las políticas regionales de carácter estructural abarcan todo el país desde 1999, pero prestan una atención especial a las zonas con problemas particulares de desarrollo. La mayor parte de la política regional a nivel nacional está estrechamente vinculada a la Política de Cohesión de la UE, que contempla apoyo a programas para reforzar el potencial regional de desarrollo. Además, un motivo especial de preocupación son las zonas fronterizas con problemas, los asentamientos romaníes y determinadas zonas como las regiones de Posočje, Pomurje o Pokolpje.

El pequeño tamaño de Chipre y Malta implica que el alcance de la política regional sea limitado, si bien en ambos países existen iniciativas de política territorial. En **Chipre** se considera que el desarrollo económico no está equilibrado y favorece a los centros urbanos y las zonas costeras en detrimento del resto de la isla. Las zonas rurales han sufrido la emigración por motivos económicos y el envejecimiento de la población. La división de la isla también ha planteado problemas, pues las zonas a lo largo de la Línea Verde (la zona desmilitarizada de las Naciones Unidas) sufren subdesarrollo y el impacto medioambiental del turismo en las zonas costeras es un nuevo motivo de preocupación. La promoción de un desarrollo regional y rural equilibrado es uno de los ejes del Plan estratégico de desarrollo 2007-2013, que es el principal marco nacional para la política de desarrollo económico. El objetivo fundamental es mejorar la cohesión territorial y social a través de la regeneración urbana integrada, así como mejorar el atractivo de las zonas rurales haciendo énfasis en el carácter multifuncional de la agricultura e intensificando la participación de los gobiernos locales en el desarrollo.

Por último, en **Malta**, la política de desarrollo económico se centra en resolver los problemas estructurales del país en su conjunto. La excepción es un reconocimiento especial de las necesidades de la región insular de Gozo, que presta especial atención a los problemas que la “doble insularidad” plantea a la isla. En Malta también hay regiones que se enfrentan a niveles inferiores de desarrollo económico y social, en particular en el Puerto del Sur; pero esas zonas no cuentan con políticas específicas dirigidas a problemas estructurales y solo se consideran regiones con fines estadísticos.

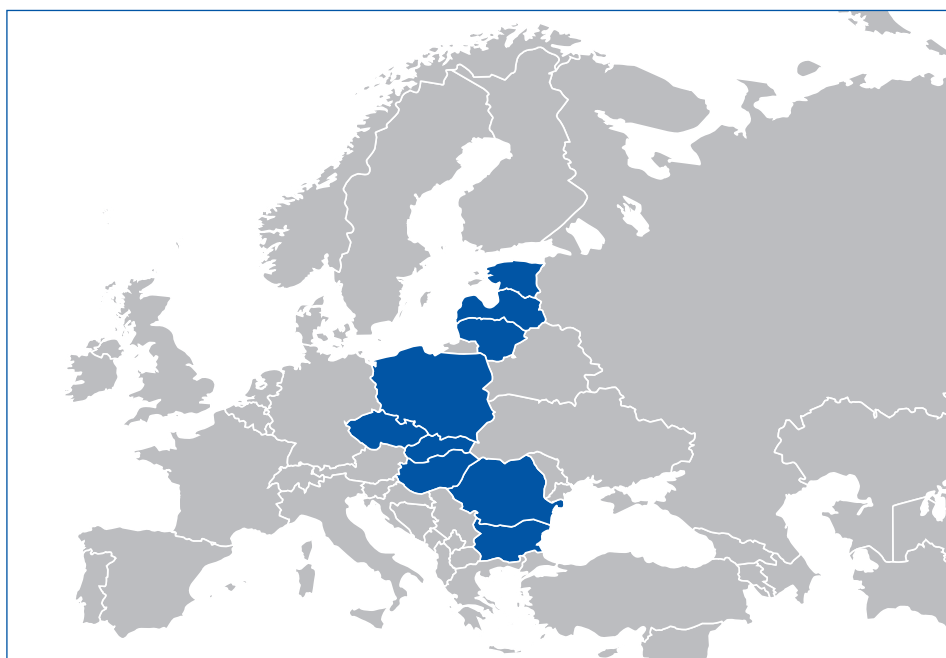
3.2.7. Crecientes diferencias regionales: política nacional de crecimiento/ desarrollo

La última categoría incluye a países situados en Europa Central y Oriental (**Polonia, Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia**; véase Figura 5) donde en los últimos veinte años la prioridad ha sido el crecimiento y desarrollo a nivel nacional. Estos son países menos prósperos en comparación con la

media de la UE y han registrado crecientes diferencias territoriales, en particular entre las áreas metropolitanas y otras regiones. En el pasado, las políticas regionales a nivel nacional han sido débiles y las prioridades y financiación del desarrollo regional han estado impulsadas por la Política de Cohesión de la UE.

No obstante, esta categoría es la que más problemas presenta debido a que (en algunos países, en particular Polonia) las diferencias internas son objeto de un perfil político y administrativo más destacado, y están apareciendo sólidas estrategias y programas nacionales de desarrollo regional. Es probable que, en el futuro, uno o varios de estos países pasen a otra de las categorías de esta tipología.

Figura 5: Países con crecientes diferencias regionales – política nacional de crecimiento/ desarrollo



El desafío del desarrollo regional reviste una gran prominencia política en **Polonia** debido al tamaño, diversidad y grado de regionalización del desarrollo económico del país. El fuerte crecimiento económico ha ido acompañado de un incremento de las diferencias regionales y subregionales, sobre todo entre las regiones occidentales y orientales del país. Estas diferencias se deben a la creciente brecha entre las zonas agrícolas de baja productividad y las ciudades pequeñas y medianas en proceso de reestructuración industrial, por una parte, y las zonas urbanas de rápido crecimiento que desarrollan servicios e industrias de media y alta tecnología, por la otra. Los fondos de la Política de Cohesión proporcionan la mayor parte de los recursos destinados

a la política de desarrollo, incluida la política regional, lo que ha contribuido a producir un cambio en los objetivos de la política regional polaca, pues las prioridades relacionadas con los problemas derivados de estructuras deficientes han sido remplazadas por otras relacionadas con el potencial de las zonas con mayor capacidad para impulsar el crecimiento económico (es decir, los centros urbanos de mayor tamaño). En este contexto, se adoptó en 2010 la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional (KSRR, por sus siglas en polaco), que establece la visión nacional del desarrollo regional de Polonia, el cual se alinea con la Política de Cohesión de la UE, pero se distingue de ella.

En la **República Checa**, las diferencias regionales han sido relativamente moderadas, si dejamos a un lado el considerable dominio de la capital, Praga. Sin embargo, en algunas regiones persisten los problemas estructurales y se ha observado una tendencia hacia una mayor diferenciación a nivel microrregional y local. La política regional de carácter explícitamente nacional (más allá de la Política de Cohesión y la política de ayudas públicas a las regiones de la UE) es insignificante. Los programas nacionales de política regional tradicionales se redujeron o eliminaron gradualmente, y la mayoría de las fuentes de financiación de la política regional se han reasignado a la cofinanciación de la Política de Cohesión de la UE. En la política laboral a nivel estatal y en el programa nacional para atraer grandes inversores (a menudo extranjeros) por medio de la diferenciación regional de los incentivos, se observa una sólida dimensión regional. El objetivo estratégico general de la política regional hace hincapié tanto en objetivos de igualdad (en particular, la política regional de ámbito nacional) como en objetivos de eficiencia (debido a la Política de Cohesión de la UE). Los recursos se han destinado a las regiones más subdesarrolladas que sufren un alto desempleo y/o malos resultados económicos, así como a los territorios de interés especial para el Estado.

Desde principios de los años noventa, **Hungría** ha experimentado un incremento de las diferencias económicas entre sus regiones, en particular entre la región de Hungría Central (Budapest y el distrito de Pest) y las otras seis regiones, así como entre las regiones occidentales y orientales en general, al igual que entre las zonas urbanas y las zonas rurales periféricas. La crisis ha exacerbado las dificultades económicas de las regiones con mayores deficiencias estructurales, en las que han aumentado el desempleo y la pobreza. En el período 2011-2012 se produjo una tensión constante entre los dos objetivos básicos de desarrollo de Hungría, a saber: la convergencia económica nacional hacia los niveles de PIB per cápita de la UE y la reducción de las diferencias socioeconómicas entre las regiones. La política regional húngara está cofinanciada casi en su totalidad por la Política de Cohesión (y la política de desarrollo rural de la UE), que concentra más del 90% de los fondos en las seis regiones de Convergencia³ (y el resto en la región de Hungría Central). La mayoría de los regímenes de ayudas conceden financiación en todas las partes del país, si bien los porcentajes de esas ayudas varían entre una región y otra.

3. El objetivo de convergencia incluye las regiones más pobres de Europa, cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la UE.

Anteriormente se destinaban algunos fondos a las microrregiones con mayores deficiencias estructurales, pero esto se dejó de hacer en 2009.

La preponderancia de la capital también es un problema en **Eslovaquia**, donde el desarrollo social y económico de la región de Bratislava ha sido tradicionalmente mayor que en las demás regiones. En los últimos diez años, las regiones situadas en la parte occidental del país han registrado constantemente mejores resultados económicos que las regiones orientales, y Eslovaquia tiene actualmente una de las mayores dispersiones regionales del PIB per cápita de la UE. Eslovaquia formuló por primera vez su propia política regional en la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de 2010, que hace hincapié en la convergencia, así como en los objetivos de crecimiento y competitividad de las regiones. Una vez más, los principales instrumentos de la política regional son los programas de la Política de Cohesión y las ayudas a la inversión, al tiempo que la intensidad de la política regional favorece a las regiones con mayores deficiencias estructurales.

Como ocurre con otros países pequeños de la UE, el alcance de la política regional en **Estonia, Letonia y Lituania** es más limitado que en países de mayor tamaño. Aunque existen estrategias e instrumentos de desarrollo regional, estos están supeditados al objetivo de la convergencia nacional dentro de la UE. **Estonia** presenta importantes diferencias regionales, sobre todo entre la capital, Tallinn, y otras regiones. El distrito de Harju (alrededor de Tallin) y la segunda ciudad del país, Tartu, presentan un grado de desarrollo razonable, pero la mayor parte de Estonia podría considerarse periférica, con diferencias en lo que se refiere al nivel de vida, el tamaño de los asentamientos, la migración interna, el PIB y las tasas de empleo. La Estrategia de Desarrollo Regional de Estonia para el período 2005-2015 tiene por objetivo alcanzar un desarrollo sostenible en todas las regiones. Los objetivos secundarios se centran en satisfacer las necesidades básicas de la población en todas las zonas, lograr una competitividad duradera en todas las regiones y mejorar los lazos entre las regiones estonias y las regiones transfronterizas, así como con el resto de Europa. Asimismo, la estrategia está enfocada en desarrollar centros regionales fuertes en las zonas de interior.

En **Letonia** también existe un conflicto entre los objetivos regionales de convergencia y los objetivos nacionales de crecimiento, en particular en un contexto de recuperación de la crisis económica. El crecimiento económico nacional está impulsado por la actividad de un reducido número de ciudades, en particular la región de la capital, mientras que las demás regiones son mucho más débiles desde una perspectiva económica. La cuantía de las ayudas nacionales y de la UE para las regiones más desfavorecidas sigue siendo relativamente pequeña. Los programas de la Política de Cohesión financiados por la UE son la principal fuente de financiación para el desarrollo regional de Letonia. También existen algunas medidas nacionales de ayuda en forma de pequeñas subvenciones para gobiernos locales, así como ayudas selectivas (exenciones fiscales) para empresas en determinadas regiones con problemas.

Al igual que en los dos otros países bálticos, el desarrollo económico de **Lituania** se enfrenta al doble reto de aumentar el crecimiento nacional y reducir las diferencias internas. La mayor parte del crecimiento económico nacional lo generan las actividades empresariales en las principales ciudades del país (Vilnius, Kaunas y Klaipėda), donde la renta per cápita y la tasa de empleo son muy superiores a las de las zonas NUTS 3 más periféricas. La política regional es una combinación de la Política de Cohesión de la UE y la política regional nacional (estatal). Con arreglo a la Ley de desarrollo regional, el principal objetivo es reducir las diferencias sociales y económicas entre las regiones y dentro de estas, así como promover un desarrollo equilibrado y sostenible de todo el territorio del Estado. La cohesión social y territorial se mide por medio de indicadores, como la renta per cápita y las tasas de desempleo de los territorios.

Bulgaria también se enfrenta a la doble tarea de lograr la convergencia económica nacional con la media de la UE y de reducir las diferencias regionales internas. En 2011, el PIB per cápita nacional era tan solo del 45% de la media de la UE-27, y actualmente existen pronunciadas diferencias entre regiones. Los problemas estructurales son evidentes en todas las regiones búlgaras, aunque menos en la región del Suroeste, en particular en la capital (Sofía), que ha experimentado un crecimiento superior a la media durante casi 20 años, junto con otras zonas occidentales. La política regional se basa en los planes regionales que promueven el crecimiento y la competitividad, mejoran la calidad de vida y reducen las diferencias en materia de desarrollo económico y social más importantes entre las regiones. El nivel relativamente bajo de desarrollo económico a nivel nacional implica que todas las regiones pueden recibir ayudas de la Política de Cohesión y del mapa de ayudas regionales de la UE. Las intervenciones dan prioridad tanto a las regiones que pueden contribuir más al crecimiento, como a las regiones con problemas que sufren las tasas de desempleo más altas.

Por último, **Rumania** es otro país que se caracteriza por importantes diferencias entre sus regiones, así como por el reto de la convergencia. Aparte de la brecha estructural entre la región de la capital (Bucarest-Ilfov) y las otras dos regiones NUTS 2, existen evidentes desequilibrios de desarrollo entre las regiones orientales y occidentales. Entre los problemas críticos, en particular en las regiones menos desarrolladas del noreste y el sur, se encuentran la decadencia económica de las pequeñas y medianas ciudades, el grave efecto negativo que ha tenido la reestructuración económica en las zonas monoindustriales y las importantes diferencias entre zonas urbanas y rurales. Todas las regiones están incluidas en la Política de Cohesión de la UE. Aunque no hay programas o estrategias específicos para las regiones con problemas, existe un programa de desarrollo regional a nivel nacional que tiene por objetivo lograr “un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado a nivel regional, concentrado en las ayudas a los polos urbanos de crecimiento y la mejora de las infraestructuras y el entorno empresarial, a fin de que las regiones rumanas resulten atractivas para los inversores y sus habitantes”. Este programa incorpora un enfoque diferenciado en función de los problemas identificados a nivel regional, y las regiones menos desarrolladas reciben mayores fondos.

3.3. Prioridad territorial y enfoques para la designación de zonas

La prioridad tradicional de las políticas regionales ha recaído en las zonas designadas elegibles para recibir ayudas regionales. Por lo general, estas zonas se definen con precisión (por medio de mapas de las zonas asistidas, que deben ser aprobados por la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea), implican diversas combinaciones de indicadores para la designación (económicos, sociales, territoriales o de otro tipo) y utilizan áreas pequeñas como elementos básicos para la designación (zonas laborales, zonas de trayectos al trabajo, etc.). Prácticamente todos los países europeos siguen teniendo al menos un régimen de ayudas regionales importante que pueden utilizar para promover la inversión y la creación de empleo por parte de las empresas, dentro de los límites de las ayudas y zonas asistidas contemplados en la normativa de la UE en materia de ayudas públicas.⁴

Cuadro 1: Enfoques para la designación de zonas

Los Estados miembros adoptan diversas estrategias para la designación de zonas a fin de conciliar las limitaciones impuestas por la Comisión con consideraciones de orden nacional. Estas consideraciones incluyen una combinación de opciones normativas, como la inversión nacional o extranjera, las zonas con necesidades u oportunidades, y cuestiones políticas, como la percepción de la equidad de la distribución de las zonas asistidas entre las regiones y las dificultades para eliminar algunas áreas del mapa e incluir otras por vez primera. A continuación se presenta un ejemplo procedente de Alemania.

En Alemania, la filosofía para la composición del mapa se basa en las percepciones nacionales de las desventajas económicas; pero con algunos ajustes políticos que tratan de: a) garantizar que se pueda alcanzar un acuerdo entre todos los *Länder* y el Gobierno federal, y b) mantener la aceptación de la Tarea Conjunta de Mejora de la Estructura Económica Regional (GRW) por parte del mayor número posible de *Länder* (en particular de los *Länder* occidentales). La Subcomisión de la GRW acordó los siguientes principios para el mapa y el proceso de ayudas regionales para el período 2014-2020:

- El objetivo de la GRW es reforzar el crecimiento en las zonas con deficiencias estructurales, crear puestos de trabajo permanentes y competitivos, y ayudar a las regiones que transitan un período de cambio estructural.
- El sistema de la GRW sale reforzado al garantizar que el mayor número posible de *Länder* tengan áreas designadas.

4. Dentro de los mapas de zonas asistidas, los Estados miembros (o regiones, autoridades locales, etc.) pueden seleccionar zonas para otras actividades (por ejemplo, desarrollo urbano o rural, lucha contra el desempleo en las zonas en que más predomina este, etc.), pero están limitados en lo que pueden ofrecer por las directrices relativas a las ayudas públicas regionales. Fuera del mapa de zonas asistidas por ayudas regionales, pueden apoyar a las PYME, fomentar la inversión en I+D, la formación, etc.; pero no pueden ofrecer ayudas financieras para las inversiones de grandes empresas en general.

- Las zonas se designan por medio de criterios económicos objetivos y coherentes.
- La financiación de la GRW debe concentrarse en las zonas con deficiencias estructurales.
- Esta designación debe ser transparente y comprensible.

El mapa se basa en 258 zonas de “mercado laboral” (*Arbeitsmarktregionen*). En muchos casos, estas zonas son idénticas a las regiones NUTS 3; sin embargo, existen numerosas excepciones, sobre todo en zonas urbanas (ya que las zonas de mercado laboral son similares a las zonas de viaje al trabajo). Para reflejar estos principios, todas las regiones alemanas se clasifican por medio de un indicador compuesto de hasta cuatro subindicadores, siendo los dos primeros mucho más importantes para la ponderación, a saber:

- La tasa media anual de desempleo en el período 2009-2012 (ponderación del 45%).
- El salario bruto anual por trabajador que cotice a la seguridad social en 2010 (ponderación del 40%).
- Las previsiones de empleo para el período 2011-2018 (ponderación del 7,5%)
- Un indicador de infraestructura a 30 de septiembre de 2012 (ponderación del 7,5%).

Las zonas se incluyen en el mapa esencialmente en su orden de clasificación hasta que se agote la cuota de población, pero se introducen otros ajustes para hacer frente a problemas concretos. Por otra parte, además de servir para designar las zonas incluidas en el mapa de ayudas regionales de la UE, los mismos métodos y clasificación se utilizan para designar las zonas nacionales “D” que pueden recibir fondos específicos para ayudas a las PYME.

En los últimos diez años, las políticas regionales de varios países han adoptado una perspectiva territorial más amplia. Estas políticas intentan cada vez más movilizar y desarrollar recursos específicos en todas las regiones, con lo que se prevé que cada región maximice sus oportunidades de crecimiento y competitividad a fin de aumentar la eficiencia a nivel nacional. Sin embargo, este enfoque para todas las regiones no es universal, y varios países siguen siendo muy selectivos regionalmente en sus intervenciones de política regional. Incluso en el marco de las políticas regionales para todas las regiones, la designación selectiva de territorios sigue siendo un componente importante y normalmente se ofrecen ayudas adicionales a las regiones que se enfrentan a determinados problemas de desarrollo. En algunos casos, la crisis económica ha intensificado la selectividad regional.

Varios países buscan también nuevas maneras de definir y designar las regiones y las ayudas selectivas que impliquen un espectro más amplio de intervenciones a distintas escalas territoriales. Algunos territorios y espacios, como las macrorregiones, los corredores regionales, las ciudades-región, las localidades y las “zonas funcionales”, comienzan a ser objeto de intervenciones integradas de desarrollo regional, por oposición a programas aislados aplicados a zonas dentro de límites administrativos establecidos.

La asignación de ayudas a los centros urbanos en tanto que polos de crecimiento para promover el desarrollo regional y un desarrollo equilibrado ya se utiliza desde hace algún tiempo; ahora también existen evidencias de un enfoque más “localizado” basado en la selección territorial en unos cuantos países.

En el futuro, los esfuerzos para acordar zonas funcionales y aplicar enfoques más localizados para la selección territorial dependerán de que se obtenga apoyo local para las áreas acordadas, siendo asimismo necesario pasar de las ideas sobre el papel a la práctica, obtener los recursos necesarios y coordinar un amplio espectro de organizaciones y actores participantes, a pesar de que todo lo cual puede resultar muy difícil. Entretanto, los cambios de las prioridades en materia de desarrollo regional y la aparición de nuevos temas y prioridades para la política regional, como la energía y el cambio demográfico, seguirán influyendo en la selección territorial.

3.4. Estrategias y planes nacionales

3.4.1. Nuevas estrategias nacionales

En muchos países de Europa Central y Oriental, la política regional ha sido sinónimo de la Política de Cohesión de la UE. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han sido los garantes del gasto en las prioridades de desarrollo regional desde su adhesión a la UE. Sin embargo, las estrategias nacionales de desarrollo regional tan solo han comenzado a aparecer en los últimos dos o tres años, en particular en **Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania**. Los documentos relativos a esta política establecen, en ocasiones por vez primera, una perspectiva nacional sobre desarrollo regional que ayudará a la redacción de los Acuerdos de Asociación y Programas operativos para la financiación en el marco de la Política de Cohesión en el período 2014-2020.

Tanto **Polonia** como **Eslovaquia** elaboraron estrategias nacionales de desarrollo regional en 2010 que son las que se aplican en la actualidad. En el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de Polonia para el período 2010-2020 (KSRR), en noviembre de 2011 se adoptó un Plan de acción con la intención de abordar tres cuestiones básicas a través de grupos de trabajo asociados: mejorar la calidad de la administración pública, en particular de su dimensión territorial, racionalizar el sistema de finanzas públicas para la política de desarrollo que tiene una dimensión territorial, y elaborar un sistema para llevar cabo la política regional y mecanismos para aumentar su eficacia.

Los avances han sido más lentos en **Eslovaquia**. La Estrategia Nacional de Desarrollo Regional de 2010 hizo un primer intento de definir los objetivos de la política regional de ámbito nacional mediante la promoción de un enfoque integrado para el desarrollo de las regiones basado en el uso del potencial endógeno. Sin embargo, esta

estrategia aún no se aplica con seriedad debido a las limitaciones económicas para obtener los recursos necesarios para las intervenciones pertinentes, así como a la falta de capacidad de coordinación del Ministerio de Transporte, Construcción y Desarrollo Regional.

Bulgaria también cuenta ahora con una nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Regional para el período 2012-2022, que fue elaborada a finales de 2011, y actualmente se elaboran Planes de Desarrollo Regional y Estrategias de Desarrollo Municipal para el período 2014-2020. Los objetivos de la Estrategia incluyen los principales aspectos de la cohesión —económica, social y territorial— a tres niveles (internacional, nacional y regional). Se han formulado instrucciones para la redacción de los documentos de planificación del desarrollo regional sobre la base del Programa Nacional de Desarrollo “Bulgaria 2020”, la estrategia “Europa 2020” de la UE, las prioridades previstas de la Política de Cohesión de la UE para el período 2014-2020, y los análisis de desarrollo regional.

Un marco nacional más selectivo es, en **Rumania**, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Infraestructuras (*Planul National de Dezvoltarea Infrastructurii*, PNDI), que fue adoptado formalmente en 2010 para promover el desarrollo regional y se puso en marcha en el período 2011-2012. El PNDI es un programa de inversiones públicas que financia principalmente la mejora de las carreteras nacionales, los sistemas de suministro de agua y alcantarillado, así como la modernización de las zonas rurales. Concede prioridad a proyectos que figuran en la lista de espera de la Política de Cohesión cofinanciados por el Programa Operativo Regional. En 2011, **Chipre** también puso en marcha un marco sectorial importante: el Plan de Desarrollo del Turismo, que presta apoyo a las empresas de la isla, y la cuantía de las ayudas se rige por el mapa de ayudas regionales.

Entre los Estados miembros de la UE-12 que tienen marcos en curso de elaboración, se encuentran la **República Checa** y **Hungría**. Los preparativos para elaborar una nueva Estrategia de Desarrollo Regional para el período posterior a 2014 (EDR 2014+) comenzaron a principios de 2011. Se espera que la nueva EDR 2014+ refleje modificaciones del actual paradigma de la política regional, entre ellas varios cambios de orientación: la designación de unidades regionales basadas en territorios administrativos pasaría a ser una designación de regiones funcionales; el apoyo exclusivo a las regiones “subdesarrolladas y con problemas” debería convertirse en un apoyo a todas las regiones; y se deberían adoptar conceptos de competitividad regional y desarrollo sostenible.

En **Hungría**, se prevé la adopción de un nuevo Concepto Nacional para la Política de Desarrollo —que rige todas las intervenciones nacionales y de la UE relacionadas con el desarrollo regional— y un nuevo Concepto Nacional para el Desarrollo Territorial en 2013. El propósito del Concepto actual es velar por que todas las cuestiones relacionadas con el desarrollo regional se tomen en cuenta al elaborar las políticas departamentales y los programas nacionales y regionales a fin de promover un “nivel equilibrado

de desarrollo regional” en 2020. Tiene cinco objetivos generales: i) la competitividad regional, ii) la convergencia territorial, iii) el desarrollo territorial sostenible y la protección del patrimonio, iv) la integración territorial en Europa, y v) la descentralización y la regionalización. Sin embargo, este Concepto en sí mismo no cuenta con recursos financieros para llevarlo a cabo, y se pretende alcanzar sus objetivos sobre todo por medio de la financiación de la UE durante la aplicación del nuevo Plan de Desarrollo de Hungría (NSRF, por sus siglas en húngaro) y el nuevo Plan Széchenyi de 2011.

3.4.1. Planes territoriales a largo plazo

Los marcos nacionales de desarrollo regional no han experimentado el mismo grado de cambio en países no pertenecientes a la UE-12, aunque las revisiones de esta política apuntan a posibles cambios sustanciales en los próximos años, en particular en Francia y Suiza. Asimismo se ha establecido una nueva agenda estratégica regional en los Países Bajos.

En **Francia**, la preparación de la próxima generación de contratos de proyectos entre el Estado y las regiones (*Contrats de projets État-région*, CPER) comenzó en febrero de 2012, al mismo tiempo que los preparativos para el período de programación de la Política de Cohesión para 2014-2020. Una cuestión crucial es el valor añadido de los CPER, sobre todo en vista de las limitaciones del presupuesto nacional (el presupuesto para los CPER sufrió un recorte de 1 millón de euros en el presupuesto para la política territorial de 2012) y de la competencia para obtener financiación para estrategias, iniciativas y proyectos sectoriales, así como de la necesidad percibida de un enfoque más estratégico y unificado para los distintos instrumentos.

Tras las reformas de 2010-2011 de la política regional en los **Países Bajos**, el Ministerio de Asuntos Económicos, Agricultura e Innovación (*Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, MEZLI) adoptó hace poco una Agenda Estratégica Territorial y Regional que pretende vincular las prioridades del Gobierno central con el nivel regional. Se identificaron cinco de estas prioridades. La primera pretende relacionar las iniciativas y la financiación de los gobiernos regionales con la política empresarial para apoyar a los “Sectores prioritarios”. En segundo lugar se brinda apoyo a las agrupaciones territoriales y se desea continuar con el desarrollo de los “puertos principales”, “puertos intelectuales” y “puertos ecológicos” de las regiones. En tercer lugar, el MEZLI pretende vincular los programas regionales y nacionales con la política de la UE por medio de programas regionales y transfronterizos de los Fondos Estructurales, e integrarlos en el enfoque de la iniciativa Horizonte 2020 y Sectores Prioritarios. En cuarto lugar, se hace hincapié en el refuerzo mutuo de las cuestiones ecológicas y económicas. En quinto lugar, el MEZLI desea estrechar lazos con el Ministerio de Infraestructuras y Medio Ambiente (MI&M) a fin de mejorar la dimensión territorial de las políticas territorial, de movilidad, hídrica y medioambiental a nivel nacional de las que este Ministerio es responsable. Por otra parte, el MEZLI ha formulado dos prioridades estratégicas

internas. Una consiste en crear un equipo de “embajadores regionales” para actuar como enlaces con cada una de las regiones en materia de política empresarial, con el apoyo de un programa de reuniones estratégicas entre el MEZLI, las provincias y los municipios para abordar la coordinación entre el nivel nacional y el regional de los temas de desarrollo económico. Otra tarea clave de los embajadores regionales es mejorar los lazos entre los actores políticos y administrativos y los dirigentes empresariales de cada región (prestando especial atención a las 20 empresas más importantes). Una segunda prioridad interna de la estrategia del MEZLI sobre cuestiones regionales y territoriales se refiere a la gestión de crisis regionales.

En **Suiza**, la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos (SECO) inició un análisis de los primeros cuatro años de aplicación de su Nueva Política Regional (*Neue Regionalpolitik*, NRP), como ya se ha indicado. Esta es una de las aportaciones para la preparación del programa plurianual de política regional para el período 2016-2023. La NRP 2016+ es un proyecto estratégico puesto en marcha a principios de 2012 por la SECO mediante la creación de un grupo de trabajo con representantes de los cantones y el nivel federal al que se encargó elaborar ideas para el futuro de la NRP y examinar modificaciones de su base jurídica.

Por último, cabe señalar la elaboración de planes conceptuales que establecen los retos a largo plazo y los objetivos generales de desarrollo territorial para períodos de 10 a 20 años. En algunos casos, estos planes responden a los debates que tienen lugar en la UE sobre cohesión territorial y sobre una mayor conciencia de la dimensión territorial de los retos a largo plazo. Los principales temas que aparecen en muchos de estos planes son la globalización, la seguridad energética, el desarrollo sostenible, el cambio climático y el cambio demográfico. Estos planes se han creado, por ejemplo, en **Polonia** (Concepto Nacional de Desarrollo Territorial), **Letonia** (Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030) y **Rumania** (Concepto Estratégico de Desarrollo Territorial 2020).

3.5. Instrumentos de la política regional

3.5.1. Instrumentos de ayudas regionales

Todos los países europeos cuentan con uno o varios regímenes de ayudas regionales, cuya cobertura e intensidad se rigen por las normas en materia de ayudas públicas de la UE. Estos regímenes varían en función del tipo de ayuda que ofrecen; la mayoría son en forma de subvenciones, pero también incluyen préstamos a bajo interés, diferentes formas de exención fiscal, concesiones en materia de amortización, garantías crediticias y reducción de las cotizaciones a la seguridad social. Muchos están a disposición de empresas de cualquier tamaño, aunque un número importante de ellos se centran en las empresas de nueva creación, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Estos instrumentos se concentran más o menos en las regiones con problemas,

en función de la cobertura territorial y las diferencias en la cuantía de las ayudas, aunque en los Estados miembros de la UE-12, la discriminación entre regiones es limitada, ya que todas las regiones o la mayoría de ellas se incluyen en el artículo 107, apartado 3, letras a)⁵ o c)⁶. En estos países, los instrumentos de esta política también tienen una fuerte orientación sectorial, y las regiones atrasadas han recibido ayudas sobre todo a través de políticas de bienestar social, aunque este aspecto está cambiando y cada vez existen más ejemplos de que la política estructural regional se canaliza hacia las zonas más necesitadas.

La tendencia a largo plazo ha consistido en hacer un uso más restrictivo de las ayudas regionales, en lo que ha influido de forma determinante el control de las ayudas públicas por parte de la política de competencia de la UE. Los límites de las ayudas y su cobertura territorial se han reducido considerablemente en las partes más desarrolladas de la UE en los últimos veinte años. Más recientemente se han observado cinco tendencias principales, dos de las cuales están directamente asociadas con la crisis económica:

- En primer lugar, con la crisis económica ha resurgido el uso de las ayudas públicas, si bien solamente de forma temporal, para ayudar a las empresas a sobrevivir y mantener el empleo. La Comisión Europea adoptó un marco temporal aplicable a las medidas de ayudas estatales de 2008 a 2010, y los Estados miembros hicieron un amplio uso de sus diferentes opciones con el fin de desbloquear los préstamos bancarios y facilitar regímenes de ayudas para impulsar la continuación de la inversión.⁷ Por ejemplo, en Grecia, Francia, Portugal y España se han hecho esfuerzos para estimular el uso de instrumentos de ayuda regional para promover la inversión.
- En segundo lugar, el gasto en ayudas regionales es objeto de presiones, pues los gobiernos intentan reducir los déficit presupuestarios, sobre todo en países como España, el Reino Unido y Finlandia.
- En tercer lugar, en algunas regiones se redujeron los límites de las ayudas como consecuencia del examen de las regiones que sufren un efecto estadístico por parte de la Comisión Europea en 2010. Esta reducción afectó a regiones de Austria, Alemania, Grecia, Portugal, España y el Reino Unido.

5. El artículo 107, apartado 3, letra a) establece que “las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo” podrán considerarse compatibles con el mercado interior. De las zonas incluidas en la letra a) para 2007, 13 son regiones NUTS 2, en las que el PIB (EPA) per cápita era inferior al 75% de la media de la UE-25 en el período 2000-2002.

6. El artículo 107, apartado 3), letra c) establece que “las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común” podrán considerarse compatibles con el mercado interior. De las regiones incluidas en la letra c) en 2007, 13 incluyen los siguientes elementos: desarrollo económico, baja densidad demográfica, una cuota de población basada en diferencias internas de PIB per cápita y desempleo, y red de seguridad.

7. Véase Wishlade F (2011): *To roll forward or to roll back? Regional Aid Control 2014+*, *European Policy Research Paper* nº 75, European Policies Research Centre, Universidad de Strathclyde, Glasgow; enero de 2011.

- En cuarto lugar, en Francia, Alemania y Finlandia ha surgido la perenne cuestión de la eficacia de los instrumentos de ayudas regionales.
- En quinto lugar, varios países (Alemania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Eslovaquia y Reino Unido) han revisado o introducido cambios en las condiciones en que se conceden las ayudas regionales o en su administración.

3.5.2. Nuevas ayudas al entorno empresarial en regiones con problemas

En las últimas décadas, al tiempo que se reducía el uso de las ayudas regionales, las políticas regionales hacían mayor hincapié en mejorar el entorno empresarial.⁸ Un elemento que contribuyó a ello de manera importante fue la formulación de políticas relativas a factores de la oferta, como el transporte local o nacional y la infraestructura informática, la disponibilidad de locales para empresas, la calidad y disponibilidad de competencias, el acceso a la financiación, los vínculos entre las PYME y las universidades, y el coste de la carga normativa. En algunos países no existe una diferenciación territorial explícita de las medidas relativas al entorno empresarial (por ejemplo, **Dinamarca**), mientras que otros aplican instrumentos dirigidos específicamente a las zonas atrasadas (por ejemplo, **Alemania**). En la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, la mejora de las ayudas al entorno empresarial ha sido una prioridad de las intervenciones de la política regional tanto a nivel nacional como de la UE, aunque no siempre han sido bien coordinadas.

En los últimos años, varios países se han dedicado a **mejorar las ayudas a diferentes formas de infraestructuras en las regiones**. También ha continuado el desarrollo de ayudas localizadas para las empresas a través de polos de crecimiento, centros de competencias y polígonos empresariales.

- En **Alemania** se han ampliado las ayudas de la política regional para las infraestructuras. En la actualidad, el programa especial (*GRW Sonderprogramm*) ofrece ayudas para proyectos de infraestructuras locales, formación de trabajadores y asesoramiento de empresas; desde principios de 2011, la financiación de la GRW para infraestructuras de banda ancha se ha extendido de la prestación de “servicios básicos” en zonas sin cobertura o con cobertura deficiente (menos de 2 Mb), hasta incluir las “conexiones de banda ancha de alto rendimiento y las redes de próxima generación” en zonas en las que las velocidades actuales son inferiores a 25 Mb (de carga o descarga).
- Mejorar las infraestructuras informáticas regionales también es el objetivo de una medida financiada por la UE aplicada en **Estonia** para promover las conexiones de infraestructuras en las regiones, y en **Bulgaria**, donde en 2012 se creó un régimen

8. Véase el Cuadro 2 en Davies S y Gross F (2012): *Regional policy instruments in Europe: comparative tables*, EoR-PA Paper 12/3, European Regional Policy Research Consortium, European Policies Research Centre, Universidad de Strathclyde, Glasgow.

de subvenciones para promover la construcción de conexiones de banda ancha en la periferia de las ciudades y zonas menos urbanizadas y rurales.

- En **Chipre**, los cambios a las ayudas al entorno empresarial se han concentrado en las conexiones de infraestructuras más tradicionales, en particular en el sector del transporte, donde se han puesto en marcha una serie de iniciativas para mejorar el servicio en las zonas rurales y urbanas, por medio de cambios de la reglamentación y la concesión de incentivos a los proveedores de servicios públicos.

En los últimos años, las ayudas al entorno empresarial de muchos países se han concentrado en **las agrupaciones de empresas, los polos de crecimiento y otras zonas locales definidas**.

- Entre los avances más recientes, la Ley de incentivos a la inversión de 2011 en **Grecia** amplió el espectro de las ayudas (subvenciones, subsidios al arrendamiento, créditos blandos) para las asociaciones y redes en el marco de las agrupaciones de empresas. En **Eslovaquia** se han identificado polos de crecimiento basados en la “innovación” y la “cohesión” en todas las regiones a fin de propagar sus efectos positivos en todo el país, y en **Irlanda** se han desarrollado gradualmente Centros de Competencias, que ofrecen a las empresas y centros de investigación un marco para colaborar y llevar a cabo actividades de I+D. Entre las nuevas medidas financiadas por la UE en **Bulgaria** se encuentran igualmente ayudas para incubadoras regionales de empresas, parques y centros tecnológicos, agrupaciones de empresas y oficinas de transferencia tecnológica (así como ayudas más genéricas para la modernización tecnológica de las PYME y la comercialización de productos, procesos y servicios innovadores).

Por lo que hace más concretamente a las **ayudas fiscales y reglamentarias**, el uso de polígonos empresariales ha vuelto a surgir como un instrumento a favor del entorno empresarial.

- En el **Reino Unido**, esto ha tenido lugar en determinadas áreas locales. Por ejemplo, se han designado 24 polígonos en **Inglaterra**, cuyas ventajas incluyen un descuento del 100% del impuesto local de sociedades por un valor de hasta 275.000 libras (340.850 euros) durante un período de cinco años. Además, las autoridades locales de la zona de la Asociación Local de Empresas (Local Enterprise Partnership) conservarán todos los aumentos del impuesto local de sociedades dentro del polígono durante un período de 25 años para promover sus prioridades económicas. Las autoridades nacionales y locales ayudarán a elaborar los enfoques de planificación de la zona y el gobierno apoyará la instalación de banda ancha de alta velocidad. Posteriormente se crearon cuatro polígonos empresariales en **Escocia** a principios de 2012, situados en 14 localidades, y correspondientes a sectores considerados de gran potencial para impulsar el crecimiento económico: ciencias de la vida, manufacturas en

general y sectores con bajas emisiones de carbono o que utilizan energías renovables. Existe un vínculo especialmente sólido con los principales centros de producción de energías renovables identificados en el Plan Nacional de Infraestructuras de Energías Renovables de Escocia, y varios están situados en las zonas escasamente pobladas de las Highlands y la región de las islas. Entre los incentivos y acciones para estimular la inversión se encuentran: exenciones del impuesto local de sociedades por un valor de hasta 275.000 libras (340.850 euros) por empresa o mayores concesiones en materia de capital, nuevos protocolos de planificación racionalizados en todos los polígonos, ayudas para el desarrollo de competencias y formación, y una campaña internacional de marketing para promocionar los polígonos. Por último, en **Gales**, el Gobierno galés ha creado siete polígonos empresariales con una financiación de 10 millones de libras (12,4 millones de euros) a lo largo de cinco años, también organizados por sectores; a saber: servicios financieros y profesionales, energía, manufacturas avanzadas, industria aeroespacial, energía y medio ambiente, y TIC.

- En **Lituania** se ha confirmado el apoyo a este tipo de iniciativas, país en que se ha asignado una importante financiación a las zonas económicas libres. Las zonas económicas libres de Klaipeda y Kaunas fueron creadas hace más de diez años y reciben ayudas del actual programa de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013. En 2012 se acordó conceder fondos de la política regional para las zonas de Siauliai, Marijampole y Akmene; la financiación incluye ayudas a las empresas y apoyos para mejorar el entorno empresarial, en concreto infraestructuras para preparar los terrenos para su uso empresarial o establecer servicios para los inversores.

Una crítica que a menudo se hace a las intervenciones localizadas para promover el entorno empresarial es la insuficiente concentración y la falta de intervenciones integradas en las zonas beneficiarias. Sin embargo, recientemente se ha demostrado la utilidad de estas iniciativas en forma de “polos de competitividad”, una de las diversas iniciativas de agrupaciones de empresas realizadas en **Francia** que también incluyen “polos de excelencia rural”. Los *pôles de compétitivité* franceses tienen por finalidad promover la innovación en colaboración y proyectos de I+D; han recibido 1.100 millones de euros del Estado y 685 millones de autoridades subnacionales desde 2005, así como otros 1.100 millones en el período 2009-2011. Una evaluación efectuada en junio de 2012 concluyó que estos polos habían sido eficaces y recomendó continuar con este enfoque adaptándolo a la nueva generación de programas de los Fondos Estructurales.

Por último, en **Estonia** se puso fin a una medida a favor del entorno empresarial. Desde mayo de 2011 no se aceptan nuevas solicitudes para el programa de planificación de desarrollo regional, que prestaba apoyo a la preparación de proyectos de inversión relacionados con dicho entorno. Este programa financiaba la preparación de estrategias para evaluar, definir y aplicar recursos específicos de las regiones, y para definir complejos de desarrollo y la planificación de proyectos de inversión. Sus actividades

incluían la elaboración de planes de desarrollo futuros, evaluaciones de la rentabilidad socioeconómica, análisis de viabilidad, planes de inversión/acción, estrategias de marketing y análisis de impacto medioambiental.

3.53. Programas o estrategias regionales para regiones con problemas

Por definición, la política regional se centra en el territorio, ya que sus intervenciones van dirigidas a regiones o subregiones, con diversos grados de selectividad. Además de las ayudas a empresas o al entorno empresarial, algunos países cuentan con programas o estrategias más amplios, dirigidos a determinadas regiones con problemas en materia de reestructuración económica, subdesarrollo, situación periférica y otras desventajas territoriales específicas (véase Tabla 3).

Tabla 3: Ayudas de la política regional para determinados (tipos de) regiones con problemas

País	Región o tipo de región
CZ	Algunas regiones concentran las ayudas en las zonas más atrasadas, que generalmente se encuentran cerca de las fronteras administrativas. La región de Moravia Meridional tiene una estrategia para luchar contra las condiciones geográficas y socioeconómicas adversas en ciertas microrregiones que carecen de oportunidades de empleo y se están despoblando (por ejemplo, a través de un trato preferencial de los solicitantes de estas microrregiones en el marco de las medidas de ayuda a empresas).
EE	El programa para el desarrollo de la región de Setomaa tiene por objetivo garantizar la viabilidad sostenida de la región mediante el desarrollo del entorno empresarial y del personal local, y ayudas para actividades de marketing en la región. Todas las actividades llevadas a cabo en Setomaa pueden recibir ayudas, al igual que las de fuera de la región si contribuyen al desarrollo del entorno empresarial de Setomaa o de las empresas que operan en ella.
FR	Un programa plurianual de inversión en infraestructuras en Córcega para ayudar a esta isla a superar las desventajas derivadas de su geografía y mejorar las infraestructuras y la prestación de servicios. Este programa, que data de 2002, fue revisado y ampliado en el período 2009-2010.
GR	Se ha elaborado un Marco especial para la planificación territorial de las zonas costeras e insulares que aplica un “enfoque basado en los ecosistemas” y prevé una gestión integral y una gobernanza incluyente.
PT	El Programa para la Mejora Económica de los Recursos Endógenos se puso en marcha en 2010 para promover la competitividad en las zonas de baja densidad demográfica por medio de planes de desarrollo integrados, basados en asociaciones de actores regionales y locales.
MT	En la isla de Gozo opera una estrategia específica (durante el período 2010-2012) que promueve el empleo sostenible, una mejor calidad de vida, el entorno natural y cultural, la atención social y la identidad de la isla. Sus necesidades de desarrollo se reiteraron en el proyecto de Ley presupuestaria de 2012.
NO	En la región del “ Alto Norte ” se lleva a cabo una estrategia a largo plazo para el desarrollo de empresas, no solo a través de la política regional, sino también de diversos ámbitos políticos.
SI	Se lleva a cabo un programa de desarrollo en la región de Posoče para ayudar a reparar los daños de un terremoto. Este programa pretende aumentar la competitividad de la economía y mejorar los recursos humanos a fin de reducir las diferencias dentro de la región, así como velar por el desarrollo integrado del Valle del Alto Soča en particular.

4. Influencia de la Política de Cohesión de la UE

Existe una relación compleja entre la Política de Cohesión de la UE y las políticas de los Estados miembros en materia de cohesión económica, social y territorial. Esto no significa que el carácter y la intensidad de esta relación sea similar en todos los Estados miembros. Sin embargo, se pueden observar algunas características generales, que se exponen en las secciones que figuran a continuación. Estas se basan en gran parte en los resultados de un estudio efectuado por el EPRC and Euroreg en 2010.⁹

4.1. Influencia de los objetivos y prioridades estratégicos

La influencia que la UE ejerce sobre los objetivos de esta política es variable. La importancia relativa de la Política de Cohesión de la UE depende al menos de dos criterios. Uno es el nivel de desarrollo del Estado miembro (en concreto, si su PIB per cápita es inferior o superior al umbral del 75% de la media de la UE) y la cuantía de los fondos que pueden dedicarse a proyectos a favor del desarrollo. El segundo está asociado al Reglamento (marco) de perspectivas financieras para el período 2007-2013 y la relación entre los fondos nacionales y los fondos de la UE disponibles para inversiones estratégicas. El nivel de desarrollo parece ser un factor primordial, aunque su impacto puede variar en gran medida debido al cambiante papel que desempeña la Política de Cohesión en el ámbito de varias políticas. A pesar de la complejidad de factores y relaciones, los Estados miembros pueden ordenarse en un continuo según el cual, los fondos de la UE y su orientación estratégica tienen una influencia que va desde “insignificante” hasta “muy fuerte” en las políticas nacionales.

Entre los países que suelen concentrarse en el extremo **“muy fuerte”** del espectro se encuentra un grupo formado mayoritariamente por nuevos Estados miembros. Es importante subrayar que este grupo no es totalmente homogéneo. Un ejemplo de la gran influencia que ejerce la Política de Cohesión se registra en Bulgaria y Rumania, países en que los objetivos de la política regional se basan o derivan en gran parte de

9. EPRC y EUROREG (2010): *The Objective of Economic and Social Cohesion in the Economic Policies of Member States*, Informe final a la Comisión Europea (DG Regio), European Policies Research Centre, Glasgow, y EUROREG, Varsovia; noviembre de 2010.

esta política. De forma similar, en Hungría y Polonia, muchos consideran que la Política de Cohesión ha ejercido una influencia significativa sobre las políticas nacionales y, en particular, que la política de desarrollo regional está dominada por los programas cofinanciados por dicha política de la UE. En Eslovaquia, la Política de Cohesión ha influido en varias políticas, y la política regional se reformuló completamente bajo la influencia de la UE durante la adhesión. El caso de Eslovenia, Letonia y Estonia pone de relieve la influencia que ejerce la Política de Cohesión de la UE sobre los objetivos estratégicos. Polonia expresa puntos de vista similares y hace particular hincapié en la importancia de la Política de Cohesión para el proceso de Lisboa.¹⁰ También Malta considera que la Política de Cohesión ha ejercido una fuerte influencia sobre los objetivos estratégicos.

La posición de la República Checa resulta interesante. Indica que la importancia de la Política de Cohesión es relativamente reducida en comparación con la de la Estrategia de Lisboa. Más aún, los documentos estratégicos checos relacionados con la Política de Cohesión revisten una importancia secundaria y, por consiguiente, su papel es marginal debido al gran escepticismo respecto al valor añadido de dichos documentos. Se recalca que el incremento de la capacidad de innovación debe ser la principal prioridad de las políticas checas. Podemos considerar que el caso checo comparte algunas características con el siguiente grupo de países, de importancia moderada.

La situación de los países que indican que la Política de Cohesión ha tenido una **importancia moderada** para los objetivos y prioridades estratégicos resulta interesante. En el caso de Alemania se admite esta influencia, pero se destaca la larga experiencia alemana en la formulación de políticas y las diferencias, por ejemplo, en su enfoque para la designación de zonas. Al evaluar la posición alemana es necesario tener en cuenta el doble carácter de su política de desarrollo y los objetivos que persigue (con diferencias significativas entre los nuevos *Länder* y las regiones occidentales). En los Países Bajos, los expertos nacionales subrayan la importancia de la Política de Cohesión para los objetivos estratégicos y no tanto para la aplicación o la financiación, ya que los principales instrumentos públicos para alcanzar los objetivos son programas nacionales. En Suecia, la importancia de esta política se considera “bastante fuerte” y se hace hincapié al mismo tiempo en que la Política de Cohesión de la UE se integra en la política nacional de desarrollo regional en lugar de dirigirla. Luxemburgo, el Estado miembro más rico de la UE, parece adoptar una posición similar.

10. El papel desempeñado por la Estrategia de Lisboa en la formulación de políticas nacionales puede resumirse en dos situaciones distintas: los países más ricos y más tecnológicamente avanzados, con mayores capacidades de innovación, se mostraron más dispuestos a aplicar el “núcleo” de la Estrategia de Lisboa, es decir, promover la I+D y mejorar la capacidad de innovación, de modo que la Política de Cohesión se ajusta a sus propias políticas. El otro polo lo forman países relativamente menos desarrollados (los nuevos Estados miembros en particular) que usan el “proceso de Lisboa” como una palabra clave para cumplir los requisitos formales, e intentan demostrar (generalmente sobre el papel) que sus políticas siguen la Estrategia de Lisboa y sus principios. Se trata, desde luego, de una simplificación bipolar, y la verdadera situación de cada país puede situarse en distintos puntos de la línea que une estas dos descripciones “ideales”.

El otro extremo del espectro lo ocupan países que consideran que la Política de Cohesión de la UE tiene una **importancia limitada**. Esta opinión no se debe a un acceso limitado a la financiación de la UE. En la mayoría de los casos, el principal motivo de esta opinión es la profunda convicción de que estos países definieron e introdujeron los objetivos e instrumentos que actualmente se consideran típicos de la Política de Cohesión impulsada por la Estrategia de Lisboa mucho antes de que se formulara esta política. En Austria, país en el que los objetivos de la política de desarrollo se orientan hacia el espíritu empresarial, la innovación y la I+D, los fondos se consideran pragmáticamente como un simple instrumento de financiación. Encontramos un enfoque muy similar en Dinamarca, donde se considera que el proceso de Lisboa concuerda con estrategias ya existentes. Finlandia, un Estado miembro relativamente nuevo (1995) enfatiza que su política de desarrollo ya seguía el proceso de Lisboa desde antes de la adhesión. De forma similar, Irlanda subraya que se adoptaron políticas macroeconómicas eficaces al final de los años noventa, cuando se hizo hincapié en el nuevo paradigma de desarrollo. En la actualidad, la respuesta de Irlanda a la Política de Cohesión de la UE, dirigida especialmente hacia el interior del país, se considera una “adaptación pragmática”. En el período 2007-2013, esto supuso de hecho separar la Política de Cohesión de las políticas nacionales de desarrollo formales (cabe recordar que el uso de los fondos de la UE en Irlanda tenía anteriormente una orientación hacia el desarrollo excepcionalmente pronunciada, incluso en detrimento de la convergencia entre las regiones de este país). Cabe destacar la posición de Chipre, pues también subraya que las políticas de desarrollo se habían elaborado antes de la adhesión y que la Política de Cohesión no desempeña un papel significativo en la formulación de políticas (aunque admite que en algunos ámbitos se puede observar su influencia).

4.2. Influencia de la financiación

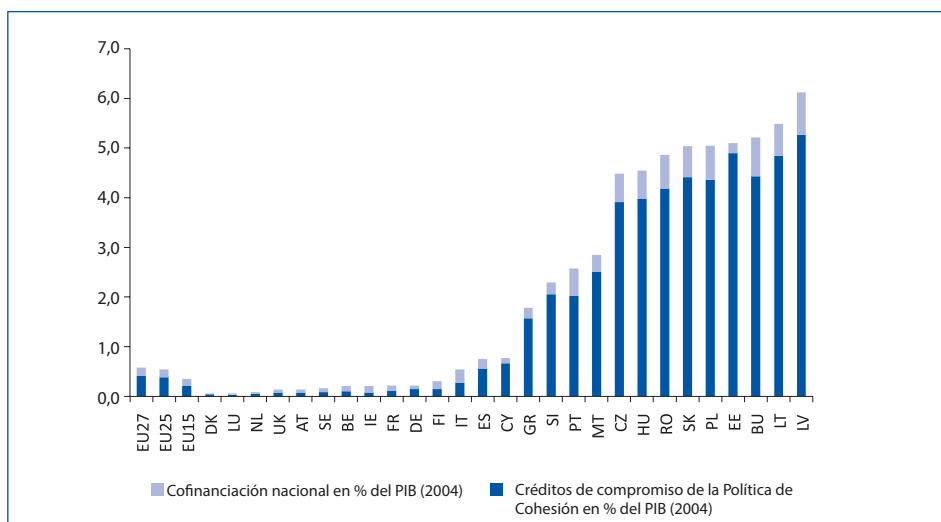
La Política de Cohesión de la UE es un recurso financiero muy importante para muchos de los países de la UE-12 (países de Europa Central y Oriental que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007).

La Figura 6 ilustra las grandes diferencias de magnitud de los compromisos de la Política de Cohesión tanto en términos de compromisos de la UE como de compromisos nacionales. En el caso de nueve países de la UE-12, la media de los compromisos anuales se sitúa en torno al 4% o más del PIB de 2004, mientras que en el otro extremo del espectro, en Dinamarca y Luxemburgo, las contribuciones de la Política de Cohesión representan un 0,04 % del PIB o menos. Sin embargo, la magnitud de la financiación nacional destinada a cofinanciar la Política de Cohesión de la UE también reviste importancia para la política nacional. En este aspecto podemos identificar cinco grandes grupos de países, en los que:

- La cofinanciación supera el 0,75% del PIB (**Letonia: 0,85%, Bulgaria: 0,79%**);

- La cofinanciación se sitúa entre un 0,55% y un 0,7% del PIB (**Polonia, Rumania, Lituania, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Portugal**);
- La cofinanciación se sitúa entre un 0,2% y un 0,35% del PIB (**Malta, Italia, Eslovenia, Grecia**);
- La cofinanciación oscila entre un 0,1% y un 0,2% del PIB (**Estonia, España, Finlandia, Irlanda, Bélgica, Francia, Chipre**); y
- La cofinanciación varía entre un 0,02% y un 0,07% del PIB (**Suecia, Alemania, Austria, Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca**).

Figura 6: Magnitud de la Política de Cohesión (media de los créditos de compromiso anuales en el período 2007-2013)



Fuente: *Rethinking Regional Policy at National and European Levels: Short-Term Pressures and Long-Term Challenges*, Annual Review of Regional Policy in Europe, EoRPA Paper 12/1, European Policies Research Centre, Glasgow

El grado de la cofinanciación nacional en muchos países (sobre todo de Europa Central y Oriental) explica por qué las políticas regionales nacionales independientes son débiles o casi inexistentes. Por ello, los programas de la Política de Cohesión de la UE constituyen una parte importante de los marcos para el desarrollo regional en muchos Estados miembros de la UE. De hecho, en algunos casos (por ejemplo, **Portugal** y otros Estados miembros de la **UE-12**), el principal marco de desarrollo económico está constituido por el Marco Estratégico Nacional de Referencia y los programas operativos nacionales o regionales para aplicar los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Incluso en aquellos países en que existen marcos de política regional de ámbito nacional independientes (por ejemplo, **Finlandia, Francia, Italia, Polonia, España y Suecia**), los programas nacionales se adaptan parcial o totalmente a los plazos o la cobertura temática de los programas de la Política de Cohesión.

4.3. Influencia sobre la gobernanza

Si bien resulta relativamente difícil evaluar la importancia financiera de la Política de Cohesión para las políticas de desarrollo y, en particular, para las políticas nacionales no pertenecientes al MENR,¹¹ la mayoría de los Estados miembros de la UE —si no todos— admiten su importante influencia sobre la gobernanza en sentido amplio. Incluso en los países que declaran que antes de la adhesión ya se había establecido una política de desarrollo similar a la Política de Cohesión contemporánea de la UE, algunos elementos del sistema de gobernanza se adoptaron de la UE o se reforzaron de forma considerable debido a su influencia.

En casi todos los países se considera muy importante la influencia de la Política de Cohesión sobre las instituciones y la gobernanza nacionales. No obstante, en la mayoría de los casos existen dos sistemas más o menos independientes (el nacional y de la UE) que están relacionados entre sí y coordinados en distintos grados. No cabe duda de que, incluso en los Estados miembros que se consideran los precursores de la Política de Cohesión contemporánea (de su elemento incluido en la Estrategia de Lisboa, en particular), al menos las normas y soluciones propuestas en la reglamentación relativa a la cohesión (como el principio de asociación o la evaluación) se adoptaron para su práctica interna.

Mientras que los países más desarrollados suelen utilizar los instrumentos y normativas de la Política de Cohesión a través de la coordinación con sistemas nacionales creados hace mucho tiempo, los Estados miembros más recientes suelen considerar la Política de Cohesión como un poderoso instrumento para desarrollar y mejorar los sistemas institucionales, capacidades operativas y cultura institucional ya existentes. Cabe destacar que en estos países se han reforzado (o incluso introducido) dos procesos principales como consecuencia de su adhesión a la UE y la aplicación de la Política de Cohesión; a saber: la planificación estratégica y la evaluación. Estas dos dimensiones han comenzado a generar una nueva cultura institucional y su efecto en el rendimiento de la administración pública resulta claramente visible.

En ocasiones se dice que la práctica de evaluación de la Comisión no permite un análisis exhaustivo de los efectos generales de las distintas políticas de la UE financiadas por diferentes fuentes, incluso dentro de la Política de Cohesión general (como las evaluaciones independientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional [FEDER] con el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo [FSE], por no hablar de las deficientes evaluaciones de desarrollo territorial de la Política Agrícola Común).

11. El MENR (Marco Estratégico Nacional de Referencia) constituye el documento de referencia para la programación de los fondos de la Unión Europea a nivel nacional durante el período 2007-2013.

5. Debates sobre la cohesión territorial

En esta sección se exponen brevemente tres cuestiones clave relacionadas con el tema de la cohesión territorial: el concepto, el resultado y la ejecución. Esta sección se basa en los estudios realizados por el EPRC para el Parlamento europeo sobre la Política de Cohesión después de 2013.¹²

La cohesión es un valor y una prioridad política fundamentales de la Unión Europea. Su importancia se refleja en un título específico del Tratado relativo a la cohesión, la existencia de varios fondos e instrumentos dedicados a ella y una línea presupuestaria que representa más de la tercera parte de los fondos de la UE. A pesar del estacado lugar que la Política de Cohesión ocupa en la arquitectura constitucional, presupuestaria y política de la UE, es una de las políticas más incomprendidas y contestadas de la UE. De hecho, el primer problema con esta política es su **conceptualización**. Han existido diferentes interpretaciones de la justificación, función y papel de esta política desde su creación y siguen existiendo en la actualidad.¹³ Los imperativos de reforma que plantea la revisión presupuestaria y de políticas después de 2013 han dado un nuevo ímpetu a estos debates, impulsado por la articulación de nuevas ideas sobre la justificación territorial de esta política y el modelo de gobernanza, junto con la consagración de la cohesión territorial como objetivo de la UE.

En el centro del debate sobre el futuro de la Política de Cohesión de la UE se encuentran interpretaciones polémicas. Podemos distinguir dos perspectivas principales. Por una parte, un “discurso redistributivo” que rechaza esta política por ser un simple mecanismo presupuestario de transferencia, y por la otra, una “visión basada en la ubicación”, que adquiere cada vez más importancia y considera esta política como una política de desarrollo integrada, centrada en el territorio. La “inflexión territorial” del discurso de la Política de Cohesión resulta evidente en las descripciones cada vez más

12. EPRC (2011): *Estudio comparativo de las visiones y las opciones para la política de cohesión para después de 2013*, Estudio para el Parlamento Europeo (DG de Políticas Interiores), European Polices Research Centre, Glasgow; julio de 2011, y EPRC (2012): *La política de cohesión después de 2013: evaluación crítica de las propuestas legislativas*, Estudio para el Parlamento Europeo (DG de Políticas Interiores), European Polices Research Centre, Glasgow; junio de 2012.

13. Manzella GP y Mendez C (2009): *The turning points of EU cohesion policy*, Barca Report Working Paper, DG Regio, Bruselas.

frecuentes de esta política como una política de desarrollo basada en la ubicación, una política de desarrollo territorial, una política de cohesión territorial o una política de desarrollo integrada. Este nuevo discurso debe considerarse en el contexto de la consagración de la cohesión territorial como objetivo de la UE, pero también ha sido favorecido y popularizado por una serie de informes internacionales. En el centro de estos debates se encuentra la articulación de una visión basada en la ubicación para la Política de Cohesión que aparece en el Informe Barca,¹⁴ y los trabajos de la OCDE sobre desarrollo territorial y gobernanza.¹⁵

Habrá que ver a lo que conducen estos cambios de ideas a largo plazo. Sin embargo, las decisiones tomadas recientemente sobre las reformas de la Política de Cohesión en la UE y los nuevos programas de crecimiento y desarrollo en países tan diversos como los Estados Unidos, el Reino Unido, Brasil, Japón y Australia indican sin duda que estos debates están teniendo consecuencias reales.¹⁶

La segunda cuestión clave en relación con el futuro de la Política de Cohesión son **sus resultados o eficacia**. De hecho, un reto clave en el contexto de las continuas críticas a la eficacia de la Política de Cohesión consiste en garantizar que produzca resultados y efectos cuantificables y contribuya de forma visible y medible a la estrategia Europa 2020. Las propuestas de la Comisión relativas a las condicionalidades e incentivos *ex ante*, estructurales, de resultados y macroeconómicos, responden a este reto. Las posiciones de la mayoría de los Estados miembros han sido más bien cautas, como cabía esperar, ya que la aplicación de estas disposiciones implica restricciones políticas, financieras y administrativas considerables. En particular, las propuestas implicarían un papel más destacado de la Comisión en la formulación del contenido de las estrategias y programas, y podrían incluir la suspensión de pagos o incluso la imposición de sanciones si no se alcanzan los objetivos.

No obstante, las propuestas de la Comisión merecen un detenido examen si se desean contrarrestar las continuas críticas a los resultados de la política y situar a esta en una senda más sostenible con una mayor legitimidad entre las instituciones y ciudadanos de la UE.

La tercera cuestión se refiere a los **retos de ejecución**. Uno de los ámbitos prioritarios de la reforma se centra en la simplificación y racionalización de la ejecución de esta política. La Comisión ha hecho esfuerzos considerables para simplificar, racionalizar y armonizar sistemas y normas, en particular por medio del establecimiento de marcos y requisitos normativos comunes para los diferentes Fondos. Otras medidas tienen por

14. Barca F (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Informe independiente para la DG REGIO, Bruselas.

15. En particular a través de sus Exámenes Territoriales de los países y regiones de la OCDE. Véase asimismo: OCDE (2009), *Background Report for TDPC Meeting at Ministerial Level*, 31 de marzo de 2009, OCDE, París.

16. Garretsen H, McCann P, Martin R y Tyler P (2013): The future of regional policy, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(2); pp.179-186.

finalidad asegurar la legalidad y regularidad del gasto, por ejemplo, mediante la creación de organismos y procedimientos de acreditación.

No resulta nada sencillo evaluar las implicaciones de estas propuestas. Estas medidas no solo son muy amplias y de carácter técnico, sino que sus efectos se pueden reforzar mutuamente o entrar en conflicto en función de los objetivos que se establezcan. Un aspecto clave es que la principal prioridad de las propuestas legislativas para el período 2014-2020 es la simplificación para los beneficiarios. Aunque la reducción de costes administrativos para los beneficiarios podría ser significativa, el efecto en los administradores de los programas nacionales o regionales parece, en general, limitado. Por último, habría que reconocer que no existe una solución sencilla para los problemas derivados de la complejidad administrativa y los errores en la Política de Cohesión. Sin embargo, lo que sin duda se necesita es un mayor equilibrio entre los objetivos de simplificación, garantía y resultados, que a menudo compiten entre sí. En este sentido, las propuestas para mejorar la simplificación y la garantía, en particular las que implican un cambio radical de estructuras o sistemas, exigen que se examinen detenidamente los costes y beneficios del cambio. De ello se desprende que las nuevas medidas deben basarse en una evaluación exhaustiva *ex ante* de los efectos y deben ser objeto de un riguroso seguimiento continuo y de una evaluación *ex post*.

6. Estudios de casos

El equipo del estudio seleccionó para su examen ulterior varios casos de países que se consideraron de interés para la red de política regional. Estos países son **Suecia, Italia, Alemania y Polonia**, que cubren un amplio espacio geográfico y presentan una serie de diferentes enfoques estratégicos y normativos, y mecanismos e instrumentos de gobernanza a múltiples niveles (véase Tabla 4). Se puede incluir información adicional sobre el país a fin de ofrecer más detalles sobre cuestiones que revisten un interés especial para América Latina.

Tabla 4: Selección de los estudios de casos

Tipología en la fase I	País	Estudio de casos	Motivos de la selección
Pronunciadas diferencias regionales	Italia	Sí	La brecha entre norte y sur, y la experiencia de la <i>Casa per il Mezzogiorno</i> .
Pronunciadas diferencias regionales	Suecia	Sí	Bajo nivel de desigualdades.
Pronunciadas diferencias regionales	Alemania	Sí	Mandato constitucional para reducir las diferencias regionales.
Crecientes diferencias regionales	Polonia	Sí	Nuevo marco estratégico nacional, la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional (KSRR).

Esta fase del estudio se centra en los siguientes temas:

- Marcos estratégicos y jurídicos.
- Mecanismos de gobernanza a múltiples niveles.
- Instrumentos de la política nacional: instrumentos financieros y de otro tipo.
- Otros programas e iniciativas territoriales.

7. Marcos estratégicos y jurídicos

Como ya se ha señalado, los objetivos de la política regional y el nivel de la jerarquía legislativa en los que se adoptan varían considerablemente. En algunos países (por ejemplo, Alemania, Italia y España) existe el mandato constitucional de un desarrollo regional equitativo. Por lo general, los objetivos de esta política se establecen en amplios documentos (por ejemplo, el KSSR en Polonia o el Libro Blanco en Noruega). En algunos países, el marco estratégico coincide en gran parte con la Política de Cohesión de la UE (por ejemplo, Grecia, España y Portugal), y en otros simplemente no existe una estrategia general para la política de desarrollo regional a nivel nacional debido a que las competencias en la materia se han traspasado a instancias subnacionales (por ejemplo, Bélgica o Reino Unido). En la siguiente sección se abordan los marcos estratégicos y jurídicos de Italia, Suecia, Alemania y Polonia, que son los países incluidos en los estudios de casos.

7.1. Italia: mandato constitucional de desarrollo económico con prioridad para el Sur

La Constitución italiana incluye un mandato para que el Estado promueva el desarrollo socioeconómico en todas las zonas y regiones, que reza así: “La legislación estatal establecerá un fondo de equiparación —sin limitación de asignaciones— para los territorios que tengan una menor capacidad fiscal *per cápita* [...]. El Estado asignará recursos complementarios y adoptará medidas especiales a favor de determinados municipios, provincias, áreas metropolitanas y regiones con el fin de promover el desarrollo económico, junto con la cohesión social y la solidaridad, de reducir los desequilibrios económicos y sociales, de fomentar el ejercicio de los derechos de las personas o para alcanzar objetivos distintos de los perseguidos en el ejercicio ordinario de sus funciones”.¹⁷

De este modo, la política regional se considera una intervención complementaria para promover la inversión y la prestación de servicios públicos, que tiene por finalidad promover oportunidades económicas y sociales más equitativas, independientemente

17. Gobierno de Italia (2012a), *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Roma, artículo 119, apartados 3 y 5.

del lugar de residencia de los ciudadanos.¹⁸ Este objetivo se traduce en metas concretas relacionadas con la asignación de fondos de capital “adicionales” a las regiones con estructuras más deficientes, especialmente en el Sur, con el fin de facilitar la acumulación de capital y capacidades consideradas cruciales para el desarrollo socioeconómico.

7.2. Suecia: la estrategia nacional se centra en el crecimiento y el atractivo de todas las regiones

Los objetivos comunes de la política regional sueca y las competencias de los distintos actores se establecen en el Reglamento sobre “la labor de crecimiento regional” (Reglamento 2007:713). Los objetivos de la política de crecimiento regional se definen pormenorizadamente en: “La estrategia nacional sueca para la competitividad, el espíritu empresarial y el empleo a nivel regional para el período 2007-2013”, así como en la circular gubernamental de 2010 intitulada “Medidas de crecimiento estratégico a favor de la competitividad, el espíritu empresarial y el empleo a nivel regional”. Aún se definen objetivos en materia de apoyo al “desarrollo de todas las zonas del país con una sólida competitividad local y regional”.¹⁹ Sin embargo, esta política pone cada vez más énfasis en las personas, así como en los actores locales y regionales, para que asuman la responsabilidad de los recursos del Estado a fin de generar crecimiento. Las principales prioridades establecidas en la estrategia nacional de crecimiento, espíritu empresarial y empleo no han cambiado desde 2007 y siguen siendo válidas desde su adopción. Se centran en la innovación y la renovación, el desarrollo de competencias y la oferta de mano de obra, la accesibilidad y la cooperación estratégica transfronteriza.

Los desafíos regionales y las implicaciones del cambio demográfico han dado lugar a debates sobre cómo las regiones pueden seguir siendo innovadoras y atraer mano de obra y empresas, lo que dio lugar a su vez a la iniciativa “Suecia atractiva” que el Gobierno puso en marcha en 2012 (Cuadro 2). A este respecto existe un creciente interés por promover el multiculturalismo y la igualdad de género en tanto que nuevas fuentes de atractivo, en lugar de considerarlos problemas en evolución. Además, los temas relacionados con el medio ambiente y el cambio climático han ocupado un lugar destacado, al menos en el contexto de los preparativos de la Política de Cohesión para el período 2014-2020.

18. Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2012), op. cit., pp. 175-6.

19. Regeringen (2011): *Mål och inriktning för den regionala tillväxtpolitiken*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2498/a/91394> (consultado el 19 de agosto de 2013).

Cuadro 2: “Suecia atractiva”

En abril de 2012 se puso en marcha una importante estrategia nacional, denominada “Suecia atractiva” que pretende garantizar que todas las regiones ofrezcan buenos entornos y niveles de vida a fin de atraer mano de obra. Por consiguiente, su prioridad no es solo un sólido desarrollo empresarial e industrial, sino también mejorar el atractivo de las regiones, incluida la conectividad, las infraestructuras, los servicios y la vivienda, así como los lugares de reunión y la educación para los jóvenes. La estrategia tiene por finalidad cambiar el concepto de competitividad regional y hace hincapié en la creación de amplias asociaciones. Esta iniciativa continuará hasta la primavera de 2014 y se centra en el intercambio de experiencias de soluciones innovadoras y la identificación conjunta de cuestiones clave.²⁰

7.3. Alemania: mandato constitucional de desarrollo económico en las regiones con estructuras más deficientes

Las políticas regionales alemanas (incluida la Tarea Conjunta de Mejora de la Estructura Económica Regional (GRW), las subvenciones para inversiones y las políticas de desarrollo general financiadas por el Pacto de Solidaridad en los nuevos *Länder*) tienen por finalidad fomentar el desarrollo económico y la creación y mantenimiento de puestos de trabajo en las regiones con estructuras más deficientes, en particular mediante la reducción de las desventajas de ubicación. Sus objetivos son reducir las diferencias regionales, reforzar el crecimiento económico general, facilitar los cambios estructurales y promover la meta constitucional de lograr “condiciones de vida equivalentes” (*gleichwertige Lebensverhältnisse*). Por otra parte, la GRW pretende ofrecer un medio para coordinar las ayudas federales y de los *Länder* para las regiones con estructuras más deficientes, velando por la igualdad de trato de las regiones con problemas similares y evitando la competencia por subvenciones entre los *Länder*. Las estrategias de los *Länder* (que generalmente son cofinanciadas por la Política de Cohesión de la UE) tienen como propósito promover el desarrollo económico en cada uno de ellos.

7.4. Polonia: nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Regional

Desde 2010, Polonia ha abandonado la aplicación pasiva de las normas y objetivos de la Política de Cohesión de la UE para definir gradualmente su propia visión de desarrollo y elaborar nuevos mecanismos de ejecución. Los objetivos formales de la política regional se recogen en diversos documentos, el más importante de los cuales es la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 2010-2020 (*Krajowa Strategia Rozwoju regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, obszary Wiejskie*, KSRR), que establece que el

20. <http://www.regeringen.se/sb/d/16092> (consultado el 19 de agosto de 2013).

objetivo estratégico de la política regional “incluye el uso eficiente de los potenciales regionales y territoriales de desarrollo con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo en una perspectiva a largo plazo (es decir, crecimiento, empleo y cohesión a largo plazo)”. Esta estrategia fija tres objetivos específicos para el período hasta 2020; véase el Cuadro 3.

Cuadro 3: Objetivos de la KSRR

- Ayudar a aumentar la competitividad de las regiones (competitividad). El propósito es usar el potencial de todas las zonas del territorio polaco con la mayor capacidad para impulsar el crecimiento económico (es decir, Varsovia y otros centros regionales). Un objetivo afín es crear mecanismos para difundir procesos de desarrollo a partir de estos polos de crecimiento y al mismo tiempo mejorar el potencial de absorción de los centros regionales, las zonas rurales y otras zonas funcionales con una especialización territorial distintiva.
- Desarrollar la cohesión territorial y evitar la marginación de las zonas con problemas (cohesión). Este objetivo contempla medidas para superar los problemas de desarrollo en zonas con los peores indicadores en materia de potencial económico, cohesión social, capacidad institucional e infraestructuras. El principal objetivo es ofrecer asistencia externa a los procesos de reestructuración y mejorar el acceso a los bienes y servicios públicos.
- Crear las condiciones para una aplicación eficiente, eficaz y basada en asociaciones de una política de desarrollo orientada hacia los territorios (eficiencia). Este objetivo se refiere a las condiciones institucionales y legales necesarias para aplicar medidas en favor del desarrollo (por ejemplo, reforzar los enfoques estratégicos, mejorar la gestión pública, intensificar la cooperación y promover una mayor participación social).

Estas metas se reflejan en las prioridades que figuran en un proyecto de nueva política urbana que prepara el Ministerio de Desarrollo Regional. En julio de 2012 se modificó la Ley de administraciones públicas para incluir la política urbana entre las competencias del Ministerio de Desarrollo Regional, de modo que esta política pudiera incorporarse al marco de la política regional. En Polonia, el desarrollo urbano se ha centrado tradicionalmente en la regeneración de zonas degradadas por medio de intervenciones del gobierno central. El objetivo ahora consiste en elaborar un enfoque más exhaustivo para la gestión territorial, que haga del Ministerio el centro de la toma de decisiones en este ámbito. La nueva política urbana examinará la competitividad de las ciudades polacas desde una perspectiva global (lo que indica un mayor interés por las ciudades más grandes). Sin embargo, también se dará prioridad a la revitalización y a los aspectos que se ocupen de los marcos legales y reglamentarios relativos a la planificación territorial. La enmienda de la Ley entró en vigor el 1 de enero de 2013.

8. Mecanismos de gobernanza a múltiples niveles

Los mecanismos para coordinar los objetivos y acciones a los diferentes niveles de gobierno varían entre un país y otro. En algunos países, esta coordinación se lleva a cabo mediante contratos negociados (por ejemplo contratos entre el nivel nacional y el regional) y acuerdos de cofinanciación, mientras que en otros casos se hace mediante la elaboración de programas y el establecimiento de objetivos, o mediante compromisos informales.²¹

8.1. Contratos y acuerdos de cofinanciación

En varios países, cada vez se pone más énfasis en la coordinación de las distintas fuentes de financiación por medio de contratos o acuerdos de cofinanciación entre el nivel nacional y el regional. Los paquetes de financiación para proyectos regionales incluyen cada vez más fuentes de financiación, y los acuerdos de cofinanciación se utilizan para coordinar las intervenciones nacionales y regionales. De este modo, las autoridades nacionales pueden velar por que las prioridades nacionales se reflejen de forma adecuada en los proyectos que reciben las ayudas y potenciar al mismo tiempo la participación y compromiso de los entes subnacionales. Podemos citar un ejemplo alemán:

- En **Alemania**, la Tarea Conjunta de Mejora de la Estructura Económica Regional (GRW) cofinancia actividades a nivel regional basadas en un plan marco de la Federación y los Estados federados y en criterios de elegibilidad y adjudicación acordados a nivel nacional (véase la sección 9.1.1 (iv)). La política regional es uno de los contados ámbitos de competencia gubernamental que no se asigna exclusivamente al nivel federal o al regional. La “Tarea Conjunta” está dirigida por un Comité de Planificación compuesto por representantes de los Ministerios Federales competentes (presididos por el Ministerio Federal de Economía) y representantes de cada uno de

21. Aparte del estudio del EoRPA, esta sección se basa en las investigaciones realizadas para el Informe del EPRC (2011): *EU Cohesion Policy in a Global Context: Comparative Study on EU Cohesion and Third Country and International Economic Development Policies*, Informe final a la Comisión Europea (DG Regio), European Policies Research Centre, Universidad de Strathclyde, Glasgow; marzo de 2011.

los Estados federados (*Länder*); las decisiones se adoptan por mayoría de dos tercios a fin de reflejar los intereses federales y regionales.

La cofinanciación puede ser un instrumento crucial para gestionar los resultados, pues asegura que la financiación y las prioridades coinciden con los sistemas de gestión compartidos y refuerza el compromiso de los distintos participantes para aumentar la eficiencia. Por otra parte, los participantes dependen de la disponibilidad de fondos suficientes a niveles inferiores. Por otra parte, este hecho puede plantear problemas de responsabilización, como la idea de que los escasos fondos son desviados de intervenciones ya existentes y asignados a acciones favorecidas por niveles superiores.

Cuando se comparten recursos importantes, los *mecanismos contractuales* ofrecen un fundamento vinculante para garantizar la eficiencia. Se utilizan diversos tipos de acuerdos contractuales en distintos regímenes (por ejemplo, contratos entre el Estado y las regiones en Francia y contratos territoriales en Polonia). Estos instrumentos generalmente incluyen disposiciones para negociar la composición de los fondos destinados al desarrollo sectorial y regional. Esta negociación puede llevarse a cabo mediante contratos entre el nivel nacional y el regional o acuerdos menos formales. Presentamos ejemplos de Polonia y Francia en respuesta al interés expresado por este tema:

- En **Polonia** se negocian actualmente contratos territoriales (véase el Cuadro 5) entre el nivel nacional y el regional. Estos contratos son un instrumento fundamental de la política regional polaca y consisten en un acuerdo entre el gobierno y las autoridades autónomas regionales, a través del cual las regiones reciben una determinada cantidad de fondos procedentes del presupuesto del Estado para inversiones de capital. Las regiones tendrán un mayor poder de decisión en el futuro, por ejemplo, para seleccionar las principales inversiones y proyectos clave de los contratos territoriales. Sin embargo, existen algunas limitaciones desde la perspectiva regional, en parte debido a que se considera que las diferentes normativas limitan la cuantía de las inversiones en programas regionales en comparación con los programas nacionales y sectoriales de determinados sectores (por ejemplo, innovación).
- En **Francia**, los contratos entre el Estado y las regiones (*Contrats de projets Etat-région*, CPER) se celebran entre el prefecto regional (tras las negociaciones con los distintos ministerios) y las autoridades regionales, y recogen una lista de proyectos estratégicos que concuerdan con las estrategias de Lisboa y Gotemburgo. Los CPER son protocolos de intenciones políticas sin carácter vinculante y no tanto contratos en un sentido jurídico estricto. Estos contratos no contemplan consecuencias directas de la ejecución de las acciones que contienen. Existe una resistencia a reforzar su posición jurídica debido a los efectos adversos que podrían tener los recursos y porque podría aumentar la renuencia de los participantes a comprometer fondos. Al igual que la Política de Cohesión de la UE, el período actual de los CPER va de 2007 a 2013. Los fondos para los 26 contratos regionales y 10 contratos interregionales se elevaron a 29.300 millones de euros en el período 2007-2013, procedentes en su

mayoría del Estado central (43,2%) y las autoridades regionales (52,2%). Los sectores que más fondos reciben del Estado son el transporte público (25,6%), la educación superior y la investigación (22,7%), y el medio ambiente (16,8%). Se asignaron 1.200 millones de euros (9,7%) a medidas en el ámbito del desarrollo territorial. El grado en que estos contratos son cofinanciados por programas de la Política de Cohesión varía. En las regiones de ultramar, los CPER aportan la mayor parte de la cofinanciación pública nacional para programas del FEDER, mientras que en Francia continental, su contribución varía en función del tema (por ejemplo, fuerte vínculo con los proyectos de I+D, y vínculo inexistente con las infraestructuras universitarias).

Los acuerdos contractuales brindan varias ventajas. Pueden reforzar los vínculos entre las políticas regionales y locales, así como las prioridades nacionales. También contribuyen al desarrollo de capacidades locales, al extender las competencias en materia de formulación de políticas. La contratación también lleva a cabo una función de legitimación que brinda a los gobiernos la oportunidad de presentar sus políticas para que las aprueben otras autoridades, y el cumplimiento por parte de estas puede extender la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Algunos aspectos más complejos de los contratos pueden ser, por ejemplo, el alto coste de su negociación y administración. Como se observa en el caso de Polonia, también se corre el peligro de que los contratos sean dominados por una de las partes, a menudo la de nivel más alto. En algunos regímenes nacionales de política regional, hemos visto que la base jurídica de los “contratos” es ambigua, ya que se trata de protocolos de intenciones políticas sin carácter vinculante y no de contratos en el sentido jurídico estricto. Por ello, estos contratos no contemplan consecuencias directas de la ejecución de las acciones que contienen.

8.2. Programas, objetivos y directrices

Otro instrumento consiste en el uso de programas con sus objetivos y directrices. Las aportaciones nacionales y subnacionales para la elaboración de programas varían en función del contexto institucional y el reparto de las responsabilidades de financiación entre los niveles. En los países más centralizados (por ejemplo, Polonia), el nivel central hace una gran aportación por medio de las directrices sobre el contenido y la estructura, y el derecho de aprobación definitiva. En los sistemas federales, las regiones gozan de una autonomía mucho mayor a la hora de establecer el marco del programa para el gasto de los fondos. A continuación se exponen los ejemplos de Polonia y Suecia.

- En **Polonia**, el Ministerio de Desarrollo Regional desempeñó un destacado papel a la hora de determinar el contenido de la actual generación de programas operativos regionales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el período 2007-2013. Al

inicio del período de programación, el Ministerio elaboró una serie de directrices (o *wytyczne*) para garantizar que los recursos se asignaran de acuerdo con sus prioridades. Varias de estas directrices eran de carácter “horizontal” y se referían a los requisitos formales aplicables a todos los programas regionales y sectoriales (por ejemplo, en materia de elegibilidad, control financiero, generación de proyectos, seguimiento y evaluación). Sin embargo, algunas se referían concretamente al contenido de los programas.

- En **Suecia**, los Programas de Desarrollo Regional (PDR) o Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) tienen por finalidad un enfoque integral que facilite la coordinación entre sectores y entre las iniciativas locales, regionales y nacionales; véase a este respecto la sección 9.1.1 (i). Los programas son elaborados por las regiones, en cooperación con los municipios, los consejos de distrito, las empresas y otras organizaciones pertinentes y autoridades nacionales. Aunque los PDR o EDR se elaboran sobre la base de los problemas de desarrollo de la región, el nivel nacional establece las prioridades generales.

9. Instrumentos nacionales de la política

9.1. Instrumentos no financieros

Los instrumentos de la política regional han cambiado considerablemente a lo largo del tiempo, y han pasado de una concepción bastante estrecha, basada en ayudas a las inversiones regionales e infraestructuras, a un enfoque más amplio que incluye las ayudas al entorno empresarial regional. Los programas regionales han adquirido mayor importancia recientemente, lo que refleja en parte la influencia de la Política de Cohesión; pero que también tiene que ver con los esfuerzos para promover el desarrollo endógeno. Por otra parte, la importancia que revisten las iniciativas sectoriales para la formulación de la política regional es objeto de un creciente reconocimiento. Esta sección se centra en los marcos nacionales de los países incluidos en los estudios de casos; a saber: Suecia, Italia, Alemania y Polonia. Se presenta igualmente un estudio de caso del Reino Unido en respuesta al interés que despierta este tema entre los fondos de desarrollo regional de América Latina.

(i) Suecia: Programas de desarrollo regional

Los principales instrumentos de esta política son los Programas de Desarrollo Regional (PDR) o Estrategias de Desarrollo Regional (EDR), que forman un marco estratégico para diversos programas. Aunque no se han introducido cambios significativos, se ha producido una transformación gradual relevante de los Programas de Crecimiento Regional (PCR) de carácter operativo a los Programas de Desarrollo Regional (PDR) que tienen un carácter más estratégico. Los PDR tienen por finalidad adoptar un enfoque integral y, de este modo, facilitar la coordinación de todos los sectores y de las iniciativas locales, regionales y nacionales. También sirven de fundamento para otros programas e instrumentos ejecutados en la región, como los PCR, los programas territoriales y otros programas regionales pertinentes (infraestructuras, medio ambiente, cultura, desarrollo rural y servicios comerciales) y actividades (incluida la cooperación en mercados laborales funcionales). Mientras que un Programa de Desarrollo Regional debe ser ejecutado por todas las regiones, la incidencia de otros programas varía entre una región y otra. Los programas también pueden incluir estrategias de aplicación regional del Programa de Desarrollo Rural o de los Programas de Desarrollo de Servicios, cuya

finalidad es aumentar la accesibilidad de los servicios para la población y las empresas de las regiones. La prioridad estratégica de los programas varía en función del distrito seleccionado, al igual que la manera en que se organizan los programas. No en vano, los programas se hacen cada vez más a la medida y se centran particularmente en el atractivo de la región, que se considera el fundamento para su crecimiento.²²

(ii) Italia: Fondo de Desarrollo y Cohesión

Los recursos de la política regional del Estado se canalizan a través del Fondo de Desarrollo y Cohesión (*Fondo per lo sviluppo e la coesione*), denominado anteriormente Fondo para las áreas infrautilizadas (*Fondo per le aree sottoutilizzate*, FSC-FAS) (véase el Cuadro 4), cuya orientación estratégica, aplicación y enfoque plurianual se coordinan con la Política de Cohesión. La Política de Cohesión de la UE se concentra ante todo en cuatro regiones meridionales pertenecientes al Objetivo de Convergencia (Calabria, Campania, Apulia y Sicilia), pero desde una perspectiva nacional se concede prioridad a las ocho regiones meridionales, si bien algunos elementos de la política regional abarcan todas las regiones.

Cuadro 4: Fondo de Desarrollo y Cohesión (FSC-FAS)

El Fondo de Desarrollo y Cohesión (FSC-FAS)²³ es la principal fuente de fondos estatales para la política regional de ámbito nacional. Fue creado originalmente en 2003 con el nombre de “Fondo para las áreas infrautilizadas”, pero en 2011 cambió de denominación y se establecieron una serie de nuevos principios en materia de responsabilidades institucionales, financiación y rendición de cuentas. Los recursos del FSC-FAS financian las inversiones públicas en infraestructuras y las ayudas a las empresas. En un principio, el Estado asignaba anualmente recursos al Fondo, pero en 2006 se decidió concederle fondos para todo el período 2007-2013, para coincidir con la Política de Cohesión. En el período 2007-2013, el Estado asignó al FSC-FAS 63.273 millones de euros de recursos de capital, divididos entre:

- Un componente regional, integrado por programas de actuación regional (*programmi attuativi regionali*, PAR), programas de actuación interregional (*programmi attuativi interregionali*, PAIR), y Objetivos de Servicio (*Obiettivi di servizio*), un mecanismo destinado a asignar recursos financieros a las regiones meridionales y al Ministerio de Educación nacional si cumplen determinados objetivos relacionados con la mejora de los principales servicios públicos a nivel local.²⁴
- Un componente nacional, formado inicialmente por programas nacionales de actuación (*programmi attuativi nazionali*, PAN), que fue reorganizado en 2008 en fondos asignados previamente (*pre-allocazioni di destinazione*). Se trata concretamente de fondos para

22. Regeringen (2013): *Strategiskt tillväxtarbete för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning – en sammanfattning av “Nationell strategisk rapport för Sverige”*, 2012/13:154.

23. *Ibid.*, pp. 223-246.

24. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/descrizione.asp (consultado el 31 de julio de 2013).

créditos fiscales a favor del empleo y las infraestructuras en determinadas regiones, más tres Fondos gestionados por el Estado sin orientación regional; a saber: un Fondo de Infraestructuras, un Fondo Estratégico para la economía del país y un Fondo de Empleo.

Desde 2008 se han introducido varios cambios a la financiación del FSC-FAS. Los fondos asignados inicialmente por 63.273 millones de euros se han reducido a 43.769 millones, cifra que incluye los recursos reasignados a los tres Fondos nacionales que, en principio, deben destinar el 85% de los fondos a las regiones del *Mezzogiorno* (es decir, 25.273 millones de euros, excluyendo los tres fondos nacionales).

(iii) Reino Unido: Fondo de Crecimiento Regional

El Fondo de Crecimiento Regional cuenta con 2.600 millones de libras (3.000 millones de euros) y opera en toda Inglaterra desde el período 2011-2016. En un principio, el fondo se introdujo en el presupuesto extraordinario del gobierno de junio de 2010 y ha sido prorrogado posteriormente mediante presupuestos sucesivos y Revisiones del gasto público, siendo la más reciente la de junio de 2013, cuando se anunció una asignación adicional de 300 millones de libras anuales (354 millones de euros) para los períodos 2015-2016 y 2016-2017. Este fondo pretende promover las inversiones del sector privado mediante ayudas para proyectos y programas que ofrezcan un potencial significativo de crecimiento económico a largo plazo y la creación de nuevos puestos de trabajo sostenibles en el sector privado. El fondo opera por medio de rondas de licitaciones públicas abiertas a las empresas privadas y las asociaciones público-privadas (incluidas las nuevas asociaciones entre autoridades locales y empresas, denominadas asociaciones locales de emprendimiento; *Local Enterprise Partnerships*, LEP). Las propuestas procedentes exclusivamente del sector público no pueden recibir ayudas y el umbral mínimo de las ofertas es de 1 millón de libras (1,18 millones de euros). Pueden optar las propuestas procedentes de cualquier parte de Inglaterra, aunque uno de los objetivos del fondo contempla cierta selección territorial (por ejemplo, para apoyar a aquellas áreas y comunidades que dependen del sector público a la hora de hacer la transición a un crecimiento y una prosperidad sostenibles impulsados por el sector privado).

(iv) Alemania: Tarea Común para la Mejora de la Estructura Económica Regional

La política regional alemana contempla fondos a gran escala para instrumentos y programas federales y de los *Länder*, y los recursos se concentran en regiones con estructuras económicas deficientes, en particular en la macrorregión de Alemania Oriental, pero también en determinadas zonas de los antiguos *Länder*. Existe un amplio apoyo para las intervenciones de la política regional, que se considera

contribuye al objetivo constitucional general de lograr “condiciones de vida equivalentes” (*gleichwertige Lebensverhältnisse*) en toda Alemania, aunque las prioridades territoriales adecuadas y los instrumentos de la política regional son objeto de debate.

Los principales instrumentos incluyen la Tarea Común para la Mejora de la Estructura Económica Regional (*Gemeinschaftsaufgabe ‘Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur’*, GRW), que concede subvenciones a las empresas para que inviertan en zonas con deficiencias estructurales y también promueve infraestructuras y otros proyectos. El Programa Regional ERP es otro instrumento que concede subsidios de tipos de interés sobre préstamos para las inversiones de las empresas en zonas con deficiencias estructurales de toda Alemania. La GRW y los distintos *Länder* también promueven estrategias e iniciativas de desarrollo ascendentes en las zonas más desfavorecidas, aunque el nivel general de financiación para estas sigue siendo reducido.

(v) Polonia: Contratos territoriales

Los instrumentos de la política regional de ámbito nacional en Polonia se basan por lo general en intervenciones descendentes, basadas en ayudas y orientadas hacia la inversión. Adoptan diversas formas: subvenciones o subsidios que prestan asistencia para el desarrollo local, en el que los fondos suelen dirigirse a pequeños proyectos (por ejemplo, proyectos dirigidos por los municipios); incentivos para que las empresas inviertan en zonas desfavorecidas (como subvenciones estatales para la inversión extranjera directa); exenciones fiscales para empresas en zonas económicas especiales; mecanismos fiscales de equiparación que redistribuyen los ingresos tributarios de acuerdo con criterios sociales y económicos de igualdad; y programas *ad hoc* destinados a regiones que se enfrentan a determinados problemas derivados de estructuras socioeconómicas o condiciones medioambientales.

Este enfoque resulta comprensible en vista de los limitados recursos nacionales para el desarrollo regional. No obstante, desde 2004 se han dejado de usar los instrumentos independientes financiados a nivel nacional o se han transferido a programas de la Política de Cohesión, ya que los recursos nacionales se utilizan para cofinanciar las intervenciones de esta política. Si bien el presupuesto de la Política de Cohesión en Polonia es, en general, considerable, también lo es la cofinanciación nacional. Así pues, la evolución de la política regional polaca desde 2004 ha estado determinada por las perspectivas de adhesión a la UE, primero, y por los objetivos y principios de la Política de Cohesión de la UE, después.

Un marco interesante a nivel nacional son los Contratos Territoriales entre el nivel nacional y el regional en el contexto de la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional (véase el Cuadro 5).

Cuadro 5: Contratos territoriales

Los contratos territoriales, introducidos en 2001, son un instrumento fundamental de la política regional polaca. Consisten en un acuerdo entre el gobierno central y las autoridades autónomas regionales por medio del cual las regiones reciben del presupuesto estatal una cantidad determinada de fondos para inversiones de capital (por ejemplo, para carreteras, atención sanitaria, educación, turismo y cultura). Desde 2004, los gobiernos autónomos regionales consideran que estos contratos constituyen un complemento de la Política de la Cohesión en el marco del Programa Operativo Regional Integrado (2004-2006) y los Programas Operativos Regionales (2007-2013). El sistema de contratos regionales está siendo revisado y actualmente se negocian nuevos contratos para el período 2014-2020, en coordinación con los programas de la Política de Cohesión para el mismo período.

Según el Ministerio de Desarrollo Regional, los nuevos contratos serán decisivos para la coordinación de las actividades de desarrollo entre el Estado y los gobiernos regionales. Los contratos no solo identificarán las principales inversiones que desean realizar las regiones, sino también las necesidades de desarrollo, y establecerán prioridades nacionales. Los contratos indicarán los objetivos y las tareas de cada uno de los firmantes, así como instrumentos concretos para su ejecución, que serán financiados por fondos nacionales y de la UE.

9.2. Instrumentos financieros

Cada vez se concede mayor importancia al uso de instrumentos financieros reembolsables, debido a las presiones presupuestarias que sufre el gobierno, así como a una tendencia política general consistente en retirar las ayudas en forma de subvenciones a las empresas. Por otra parte, la crisis económica ha reducido la financiación para las pequeñas empresas en muchos Estados miembros. El papel de los instrumentos financieros reembolsables en la política regional también ha sido planteado por iniciativas de la Comisión Europea, como por ejemplo, la iniciativa JEREMIE, que ayuda a los Estados miembros a canalizar los fondos de la Política de Cohesión hacia instrumentos financieros. Se considera que los instrumentos financieros tienen tres atributos importantes: aumentan la sostenibilidad de la inversión pública, ejercen un efecto de apalancamiento y permiten a los responsables políticos hacer uso de los conocimientos técnicos del sector privado. Sin embargo, el uso de estos instrumentos a nivel nacional no es nuevo, pues numerosos países los utilizan desde hace tiempo como parte de la política de desarrollo económico. Por lo demás, no siempre resulta fácil evaluar la magnitud e importancia del uso de estos instrumentos, ya que a menudo operan a nivel subnacional y “de forma independiente” de aquellos deberían encargarse de la formulación de las políticas públicas, aunque lo hagan con fondos públicos.²⁵

25. Esta sección se basa en los estudios realizados para los trabajos de Mason C, Michie R y Wishlade F (2012): Access to finance in Europe's disadvantaged regions: Can 'new' financial instruments fill the gap?, EoRPA Regional Research Consortium Paper 12/6, European Policies Research Centre, Universidad de Strathclyde, Glasgow; y Van

Gran parte del debate y de las prioridades de los instrumentos financieros tiene una dimensión horizontal, es decir, gira en torno a la aportación de capital a las PYME. No obstante, el uso de los instrumentos financieros tiene una dimensión territorial y se pueden identificar cuatro grandes tipos de enfoques (que se solapan entre sí):

- Instrumentos financieros restringidos a regiones desfavorecidas designadas.
- Instrumentos financieros de ámbito nacional que favorecen áreas de desarrollo designadas.
- Instrumentos financieros de ámbito nacional gestionados a nivel subnacional o que conceden fondos a determinadas regiones.
- Fondos subnacionales que operan únicamente en una región determinada.

(i) Instrumentos financieros restringidos a regiones desfavorecidas designadas

En los países incluidos en los estudios de casos encontramos varios ejemplos de este tipo de instrumentos. Por ejemplo, en **Alemania**, el Programa ERP, que constituye un componente relativamente importante de la política regional de ámbito nacional, ofrece préstamos a PYME en áreas designadas. Los préstamos se ofrecen en condiciones comerciales, en el sentido de que los proyectos deben ser sólidos y los tipos de interés depender de la calificación crediticia y las garantías del beneficiario (véase el Cuadro 6).

Cuadro 6: Alemania - Programa de Ayudas Regionales ERP (*ERP-Regionalförderprogramm*)

El Ministerio Federal de Economía y Tecnología es responsable del Fondo ERP, que es gestionado por el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW), un banco público en el que el Gobierno federal detenta un 80% de las acciones y los *Länder* el 20% restante.

El Fondo (que contaba con un presupuesto de 450 millones de euros en 2011) ayuda a las PYME en zonas asistidas por medio de préstamos a bajo interés para la inversión en activos fijos, transferencia tecnológica, asesoramiento y participación en ferias comerciales. El importe máximo del préstamo equivale al 85% del coste del proyecto en los nuevos *Länder* y Berlín, y al 50% en los antiguos *Länder*, con un límite de 3 millones de euros. Los préstamos tienen una duración de hasta 5 años, con 1 año de carencia, o de hasta 15 años (20 para los proyectos de construcción), con un máximo de 5 años de carencia.

Los préstamos pueden concederse en las zonas designadas por la Tarea Conjunta para la Mejora de la Estructura Económica (*"Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"*, GRW).

Ginkel J, Vyas L, Cairns R, Michie R, Granqvist K y Atkinson S (2013): Financial Instruments. A Stocktaking Exercise in preparation for the 2014-2020 Programming Period, Informe para el Banco Europeo de Inversiones.

En **Suecia** también opera desde hace tiempo un programa de préstamos dirigido a las regiones escasamente pobladas. El *Norrlandsfonden* sueco ofrece diversas formas de financiación. Sus fondos originales procedían de un grupo minero de propiedad pública (LKAB), pero el gobierno los complementó posteriormente y se obtuvieron recursos financieros a través de las actividades del fondo. Las ayudas están limitadas a los distritos situados más al norte del país: Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland y Gävleborg, que son zonas que cumplen el criterio de baja densidad demográfica. El *Norrlandsfonden* financia empresas, sobre todo pequeñas y medianas, en todas las fases de desarrollo (desde su constitución hasta la expansión), en particular de los sectores de las nuevas tecnologías o ámbitos empresariales con potencial de crecimiento. Sus instrumentos financieros adoptan la forma de préstamos flexibles, bonos convertibles y garantías.²⁶ Aparte de sus actividades de crédito, el fondo pretende influir en la infraestructura económica y de capital de riesgo de la zona, en particular mediante inversiones de capital conjuntas con otros inversores. El fondo invierte aproximadamente 250 millones de coronas (30 millones de euros) anuales y en estos momentos cuenta con inversiones en unas 350 empresas. El capital en participaciones que gestiona el fondo supera los 1.000 millones de coronas (120 millones de euros).

En **Italia** se conceden ayudas para inversión y competitividad como parte de un programa más amplio de préstamos blandos (*Agevolazioni per investimenti produttivi*), llamado Invitalia. Dos líneas de este programa están restringidas a las cuatro regiones meridionales integradas en el objetivo de Convergencia. El total de los préstamos asciende a 200 millones de euros, desembolsados en dos convocatorias de propuestas. El período máximo de los préstamos es de 8 años, más un año de carencia, y los tipos de interés equivalen al 20% del tipo de referencia (si bien el importe total de las ayudas está sujeto a las directrices regionales en la materia).

Existe otro ejemplo de intervención basado en el capital, que presta ayuda en forma de préstamos a intermediarios para adquirir inversiones de capital en PYME de zonas asistidas. Son los préstamos concedidos por *Banca del Mezzogiorno – Mediocredito Centrale* (véase el Cuadro 7), que se especializa en la aportación de financiación para el sur de Italia y la administración de incentivos financieros para empresas en nombre de la administración pública.²⁷ Las empresas en las que se invierte deben ser de nueva creación y la participación adquirida con el préstamo debe ser de al menos el 20% del capital y detentarse durante un máximo de cinco años; el préstamo puede cubrir hasta el 50% del precio de la participación, con un límite de 2,06 millones de euros por inversión. El presupuesto para el elemento de política regional de este programa asciende a 132 millones de euros.

26. El fondo puede conceder ayudas subvencionadas para investigación y desarrollo e infraestructuras.

27. Ley 388/2000; véase http://www.incentivi.mcc.it/capitale_di_rischio/capitale_di_rischio.html#.

Cuadro 7: Banca del Mezzogiorno

El acceso a la financiación en el Sur de Italia se considera un problema especial, razón por la cual se creó la Banca del Mezzogiorno en 2011. Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale es una entidad financiera cuya misión es prestar asistencia a proyectos para el desarrollo de PYME en el Sur de Italia, mediante el aumento del crédito disponible a medio y largo plazo, y ayudando a la administración pública central y regional a gestionar medidas de facilitación para apoyar el sistema nacional de producción. Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale divide sus actividades en dos líneas de negocio:

1. Crédito industrial y agrícola para ayudar a proyectos de inversión a medio y largo plazo, y para el desarrollo y crecimiento de empresas industriales que operen en el Sur.
2. La gestión de fondos públicos e instrumentos subvencionados en nombre de las administraciones públicas con el fin de facilitar el acceso al crédito y el desarrollo de las empresas en todo el territorio nacional, incluso por medio del uso de fondos de la UE. Por ejemplo, se presta asistencia en forma de préstamos a intermediarios para hacer inversiones en el capital de PYME en zonas asistidas, y en forma de garantías a través del Fondo Central de Garantía para PYME (Fondo Centrale di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese), que concede contragarantías sobre préstamos bancarios a PYME.

(ii) Instrumentos financieros de ámbito nacional que favorecen áreas de desarrollo designadas

Como se apunta en el Cuadro 7, un ejemplo de instrumento financiero disponible a nivel nacional, que ofrece condiciones favorables en zonas desfavorecidas, es el Fondo Central de Garantía para PYME (*Fondo Centrale di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese*) de **Italia**. Este fondo concede contragarantías sobre préstamos bancarios a PYME²⁸ y está gestionado por *Banca del Mezzogiorno – Mediocredito Centrale*. Las contragarantías son garantías de segundo nivel sobre las garantías concedidas por proveedores de garantías de primer nivel, que en Italia son mayoritariamente CONFIDI regionales (consorcios de garantía de créditos). Los proveedores de garantías de primer nivel llevan a cabo la selección de los proyectos. Las empresas acuden a un banco o a un CONFIDI para obtener un préstamo o una garantía directa y, a continuación, solicitan a través del banco o el CONFIDI la intervención del Fondo Central de Garantía. Aunque el Fondo opera en toda Italia, sus condiciones son más favorables en las zonas en que se aplican las ayudas regionales contempladas en el artículo 107, apartado 3, letra a) del Tratado, así como en áreas incluidas en contratos de desarrollo y otras formas de programas negociados.

28. http://www.fondidigaranzia.it/fondo_di_garanzia.html#.

(iii) Instrumentos financieros de ámbito nacional gestionados a nivel subnacional o que conceden fondos a determinadas regiones

Existen numerosos ejemplos de instrumentos que operan a nivel nacional, pero que contemplan un cierto grado de sensibilidad regional, ya sea a través de una representación o gobernanza a nivel regional, o bien a través de una red de fondos subnacionales, todos ellos supervisados por un órgano nacional central. En **Suecia**, por ejemplo, 12 fondos regionales de capital riesgo gestionados por organismos del sector público abarcan todo el país. Los fondos se gestionan en forma de proyectos financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y son cofinanciados por las regiones. Los 12 fondos son gestionados por cinco organismos responsables de los proyectos. Los fondos invierten conjuntamente con actores comerciales en igualdad de condiciones, lo que significa que el FEDER y el organismo público nacional aportan cada uno un 25% y los actores privados contribuyen en un 50% de la inversión. Los fondos solo pueden invertir en su propia región. Dos de ellos tienen la peculiaridad de que trabajan con instrumentos de crédito, aparte de capital de inversión. Los fondos tienen un presupuesto total de 264 millones de euros, de los cuales 73 millones proceden del FEDER y el resto de contribuciones por partes iguales de los sectores público y privado. Hasta ahora se han adoptado 124 decisiones de inversión por un total de 786 millones de coronas (93 millones de euros): 328 millones de coronas (39 millones de euros) del FEDER y fuentes públicas, y 458 millones de coronas (54 millones de euros) de cofinanciación privada.

En los últimos años se ha desarrollado una red de fondos de crédito y garantía en **Polonia**. Las garantías han adquirido una gran importancia, ya que la crisis financiera ha hecho que los bancos pidan garantías para proyectos que antes habrían financiado sin ellas. Aunque el principal instrumento es el Fondo Nacional de Garantías de Crédito del *Bank Gospodarstwa Krajowego* (Banco de la Economía Nacional, BGK), que cuenta con un fondo de unos 180 millones de euros, este banco también supervisa 13 fondos regionales (y se prevén 16), con recursos por 120 millones de euros. Entre los accionistas se encuentran gobiernos regionales, zonas de desarrollo rural, organizaciones empresariales y el BGK. También existen 47 fondos locales (se prevén 100), que representan unos 30 millones de euros y tienen por accionistas a autoridades regionales o municipales y al BGK. Entre 1994 y 2007, los fondos de garantía regionales y locales concedieron 20.067 garantías por un valor de 400 millones de euros. Aparte de los fondos de crédito y garantía, apoyados por la creación de instituciones regionales de asistencia a las empresas y el acceso a la financiación de la Política de Cohesión, las regiones crean cada vez más fondos de capital de riesgo y de inversión privada (*business angel*).

(iv) Fondos subnacionales que operan únicamente en una región determinada

Alemania tiene una amplia experiencia en la operación de instrumentos financieros subnacionales, en particular a través de los bancos públicos de los distintos *Länder*, que constituyen una parte importante del entorno financiero en Alemania y gestionan una serie de programas de crédito destinados especialmente a las PYME.

10. Otros programas e iniciativas territoriales

Las interconexiones, relaciones y la cooperación entre países y regiones se han intensificado y ampliado en el contexto de una creciente internacionalización, globalización e integración. Ello ha dado lugar a que aumente el interés por la cooperación territorial.²⁹ En el período de programación 2007-2013 han aparecido nuevos instrumentos de cooperación territorial, por ejemplo, en forma de respuestas a la medida para hacer frente a problemas macrorregionales.

10.1. La Cooperación Territorial Europea

La Cooperación Territorial Europea (CTE) es una línea establecida del marco de la Política de Cohesión que contribuye al objetivo principal de promover un desarrollo equilibrado por medio del refuerzo de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (véase el Cuadro 8). En la actualidad, el Objetivo de la CTE se extiende a 52 programas transfronterizos, 13 programas transnacionales y un programa de cooperación interregional, y afecta a más de 500 millones de ciudadanos europeos. Su presupuesto actual de 8.700 millones de euros representa el 2,5% del presupuesto total del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y financia una amplia gama de proyectos.

Cuadro 8: Líneas de la Cooperación Territorial Europea (CTE)

Cooperación transfronteriza (INTERREG IV A): El principal objetivo de la cooperación transfronteriza es reducir los efectos negativos de las fronteras en tanto que obstáculos administrativos, jurídicos y físicos, hacer frente a problemas comunes e identificar y aprovechar potenciales no utilizados. A través de la gestión conjunta de programas y proyectos se refuerzan la confianza y el entendimiento mutuos, y se mejora el proceso de cooperación.

29. Perkmann M (1999): Building Governance Institutions across European Borders, *Regional Studies*, 33(7); 657-67, p. 662; Scott JW (2002): Transboundary Governance in the Baltic Sea Region: Emerging Patterns, Preliminary Results, *Regional and Federal Studies*, 12(4); 135-153.

Cooperación transnacional (INTERREG IV B): Los programas de cooperación transnacional añaden una dimensión europea al desarrollo regional en los Estados miembros, lo que permite cooperar en proyectos entre regiones de varios Estados miembros en cuestiones como corredores de comunicación, gestión de inundaciones, vínculos internacionales entre empresas y de investigación, y el desarrollo de mercados más viables y sostenibles.

Cooperación interregional (INTERREG IV C): La cooperación interregional opera a nivel paneuropeo, abarcando todos los Estados miembros así como otros países. Esta cooperación pretende construir redes para desarrollar buenas prácticas y facilitar el intercambio y la transferencia de experiencias entre regiones de éxito.

El programa INTERREG IV C se estructura en torno a dos prioridades: la innovación y la economía del conocimiento, y el medio ambiente y la prevención de riesgos. Asimismo existen tres programas interrelacionados: URBACT II, ESPON e INTERACT II, que se dedican al intercambio de conocimientos técnicos y la cooperación para el aprendizaje entre ciudades, investigación aplicada y gestión, respectivamente.

Un avance importante en el período 2007-2013 fue la creación de un instrumento de gestión específico, la denominada **Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)**, para facilitar la cooperación y evitar la discriminación que puede provocar la existencia de ordenamientos jurídicos diferentes de uno y otro lado de la frontera.

La cooperación regional después de 2013 seguirá siendo una importante prioridad de esta política para la UE y los Estados miembros. El continuo valor añadido que ofrecen los programas de cooperación territorial se destaca, por ejemplo, en el *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial*, en el *5º Informe sobre la Cohesión* de la Comisión y, muy especialmente, en la Estrategia Europa 2020, que recoge la estrategia de crecimiento de la UE para los próximos diez años, y que el Consejo Europeo adoptó en la primavera de 2010. No obstante, su eficacia es motivo de constante preocupación en aspectos como la captura y cuantificación de los beneficios,³⁰ o la administración y los vínculos con los programas de Convergencia/Competitividad, y por ello se ha pedido una mayor armonización de las normas y procedimientos en todos los Estados miembros.³¹

30. Panteia et al. (2010): *Ex post evaluation of INTERREG 2000-2006*, Informe final para la DG Regio, Bruselas; y DG Regio (2010): *European Territorial Cooperation*, High Level Group Reflecting On Future Cohesion Policy, DG REGIO, Bruselas.

31. Comisión Europea (2011): *Resultados de la consulta pública sobre las conclusiones del 5º Informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Bruselas, 13 de mayo de 2011; SEC (2011), 590-final.

10.2. Estrategias macrorregionales

Las estrategias macrorregionales son instrumentos integrados de amplia base que incluyen territorios de diferentes países o regiones, los cuales se asocian en relación con una o varias características o retos.³² Estas estrategias se concentran en la alineación de las políticas y la financiación para aumentar la coherencia de las políticas y el efecto general del gasto público en la macrorregión.

Es la formulación de una estrategia macrorregional lo que crea una macrorregión desde la perspectiva de la Unión Europea. La Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico, por ejemplo, define una estrategia macrorregional como “un marco integrado para abordar los retos y las posibilidades” de una zona geográfica determinada.³³

A menudo, la Estrategia del Mar del Báltico se presenta como un plan rector para otras posibles macrorregiones.³⁴ Es la primera y hasta ahora la única macrorregión en la UE. El Consejo Europeo adoptó la Estrategia en octubre de 2009. El proceso formal que dio lugar a la elaboración de la Estrategia tiene su origen en las recomendaciones del Parlamento Europeo (2007) y en una invitación posterior del Consejo Europeo a la Comisión para que elaborara una Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico, que se concretó en una consulta a gran escala entre funcionarios y entre las partes interesadas de los sectores privado y público. Sin embargo, en el centro de la Estrategia se encuentra la preocupación común que despierta en los países bálticos la degradación del Mar Báltico y de sus lazos históricos.

Aún es pronto para prever hacia dónde se dirigirá exactamente el concepto de cooperación macrorregional, pero se está convirtiendo en un aspecto integrado en la Política de Cohesión de la UE. Como es lógico, las macrorregiones están vinculadas con otras formas de cooperación territorial, en particular la cooperación transnacional. Sin embargo, los Fondos Estructurales de la UE son una de las principales fuentes de financiación para la cooperación macrorregional. La relación financiera entre las macrorregiones y los fondos de la Política de Cohesión ha sido objeto de amplios debates.³⁵ Más allá de la cuestión de la financiación, cada vez se habla más de las macrorregiones como instrumentos importantes para llevar a cabo la Política de Cohesión. Por ejemplo, el 5º Informe sobre la Cohesión establece un vínculo entre el objetivo de la cohesión territorial y las macrorregiones. Así “las futuras tareas relativas a nuevas estrategias macrorregionales deberían basarse en un análisis profundo de las estrategias existen-

32. Samecki P (2009): *Macro-regional Strategies in the European Union*. Ponencia presentada por el Comisario Pawel Samecki en Estocolmo, 18 de septiembre de 2009.

33. Comisión Europea (2009): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico*. Bruselas, 10 de junio de 2009; COM (2009), 248-final.

34. Comisión Europea, *op. cit.*, p. 2.

35. “Cross-border ‘macro-regions’ unlikely to get own funding” [“Es poco probable que las “macrorregiones” transfronterizas obtengan recursos propios”], EU Observer, 13 de abril de 2010.

tes y en la disponibilidad de recursos. Las estrategias macrorregionales deberían ser instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada, si bien la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales”³⁶

En particular, las macrorregiones plantean estrategias basadas en la ubicación que promuevan el desarrollo en regiones funcionales, sobre la base de las fortalezas de estas regiones y mediante la coordinación de políticas a múltiples niveles. Estas políticas encajan perfectamente en los objetivos de crecimiento inteligente, integrador y sostenible de la estrategia Europa 2020, al tiempo que reconocen los objetivos de cohesión social, económica y territorial. Con todo, el perfil, la presencia y el papel de las macrorregiones en tanto que entes operativos parecen cada vez más garantizado en el futuro.

36. Comisión Europea (2010): *Comunicación de la Comisión: Conclusiones del 5º Informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, COM (2010); 642-final.

11. Desarrollo local a cargo de comunidades locales

En los últimos veinte años, la UE ha puesto en marcha varios enfoques para el desarrollo local a cargo de comunidades locales (DLCC), como LEADER, URBAN y EQUAL (véase el Cuadro 9). En particular, el enfoque de LEADER se ha convertido en un elemento importante de la política de desarrollo rural, que ha sido objeto de un alto nivel de aceptación en toda Europa. Desde 2007, el desarrollo local también es un instrumento para la ejecución de las políticas europeas en el sector de la pesca. El futuro DLCC se basa en el enfoque de la iniciativa LEADER y se refiere a todos los Fondos incluidos en el Marco Estratégico Común (MEC) (es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y el Fondo de Cohesión) en el período de programación 2014-2020 (los denominados Fondos del MEC).³⁷

El DLCC es un instrumento específico a nivel subregional, que complementa otras ayudas al desarrollo a nivel local. El DLCC puede movilizar y promover la participación de las comunidades y organizaciones locales para contribuir a alcanzar los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, fomentar la cohesión territorial y alcanzar objetivos específicos de políticas, contemplados en la estrategia Europa 2020.³⁸

Cuadro 9: LEADER, URBAN y EQUAL

LEADER, cuyas siglas inglesas significan: links between actions of rural development (“vínculos entre acciones de desarrollo rural”), es un método para movilizar comunidades locales de zonas rurales y lograr su desarrollo, y no un conjunto fijo de medidas que deben aplicarse. Desde su puesta en marcha en 1991, LEADER ha proporcionado a las comunidades rurales de la UE instrumentos para desempeñar un papel activo a la hora de determinar su propio futuro. Con el tiempo ha evolucionado y se ha convertido en un elemento importante de la política de desarrollo rural que goza de un alto nivel de aceptación en toda Europa.

37. Comisión Europea (2014): *Desarrollo local a cargo de comunidades*, Política de Cohesión 2014-2020, Ficha informativa.

38. *Ibid.*

URBAN II fue un programa financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que se ejecutó en el período de programación 2000-2006 (y su predecesor, URBAN, en el período 1994-1999), con el propósito de promover estrategias innovadoras de regeneración económica y social sostenible en un reducido número de zonas urbanas repartidas por toda Europa.

EQUAL fue parte de la estrategia de la UE para crear más y mejores puestos de trabajo y garantizar que a nadie se le niegue el acceso a ellos. Esta iniciativa ofrecía ayuda a proyectos transnacionales innovadores destinados a eliminar la discriminación y las desventajas en el mercado laboral. Estos proyectos se crearon para generar y poner a prueba nuevas ideas con el fin de encontrar nuevas maneras de luchar contra todas las formas de discriminación y desigualdad dentro del mercado laboral y fuera de este. Esta iniciativa, financiada por el Fondo Social Europeo (FSE) y cofinanciada por los Estados miembros de la UE, se llevó a cabo durante el período de programación 2000-2006.

12. Conclusiones

Este estudio ha presentado una evaluación comparativa de las políticas regionales de ámbito nacional en Europa para ofrecer una fuente de inspiración para las políticas y procesos de desarrollo regional en los países de América Latina y el Caribe en el marco de la creación de una nueva red de política regional. El análisis se basa primordialmente en los resultados de un programa de investigación e intercambio de conocimientos a largo plazo bajo la égida de la Red Europea de Política Regional (EoRPA), que es gestionada por el *European Policies Research Centre* de la Universidad de Strathclyde en Glasgow (Reino Unido).³⁹ Estas conclusiones reúnen los principales temas que surgen del análisis comparativo y pone de relieve algunos ámbitos que podrían ser de interés para desarrollar un nuevo intercambio de conocimientos entre Europa y América Latina en el futuro.

El punto de partida de la evaluación comparativa fue la problemática regional. En Europa, la política regional se centra en gran medida en los problemas a largo plazo del desarrollo y la reestructuración. Resulta cada vez más evidente que estos problemas estructurales implican no solo dimensiones socioeconómicas, sino también problemas relacionados con la sostenibilidad. No obstante, en muchos países el horizonte a medio plazo está dominado por los persistentes problemas financieros y económicos de la zona del euro y otras partes del mundo, que se reflejan en un crecimiento débil, el aumento del desempleo y las limitaciones de la inversión pública. Estos problemas son los principales condicionantes del desarrollo regional y de las respuestas de la política regional, si bien se añaden a otros factores bien conocidos de desigualdad geográfica; a saber: la tensión entre desarrollo nacional y regional, los pronunciados cambios sectoriales en los países y regiones menos desarrollados, los efectos de aglomeración y propagación (en los que los problemas generalmente son más agudos en las regiones menos accesibles) y los problemas relacionados con los recursos humanos, el conocimiento y el capital público y social.

En Europa, los gobiernos nacionales han formulado diferentes tipos de políticas regionales, que comparten características comunes. La principal coincidencia reside en el

39. Para más información, véase <http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/default.cfm>.

reconocimiento a nivel político de que las diferencias geográficas en el desarrollo social y económico a través de un territorio nacional se deben a deficiencias del mercado o de la administración pública que requieren una intervención externa. Sin embargo, las formas de intervención son muy diferentes respecto a los objetivos, estrategias, prioridades, gobernanza e instrumentos utilizados. Asimismo, evolucionan con el tiempo en respuesta a factores como el cambio de las condiciones económicas, los nuevos gobiernos y los programas de políticas, o bien en respuesta a presiones externas, como los marcos de la Política de Cohesión y de la política de la competencia de la UE.

Las políticas regionales de muchos países combinan objetivos de eficiencia e igualdad, con diferentes elementos o intervenciones que sirven a objetivos distintos. En los últimos diez años se ha producido un cambio de énfasis de los objetivos de varios países, que se replantean las medidas dirigidas a espacios geográficos definidos (en particular, programas de ayuda a las empresas por invertir en determinadas zonas problemáticas) a favor de políticas para todas las regiones destinadas a aumentar la competitividad regional y nacional, y a menudo con un interés especial por la innovación. Sin embargo, este enfoque para todas las regiones no es universal, y varios países aún utilizan un fuerte enfoque selectivo para las intervenciones de la política regional. La designación selectiva de territorios sigue siendo un componente importante de esta política, y generalmente se ofrecen ayudas adicionales a las regiones que se enfrentan a determinados problemas de desarrollo. En algunos casos, la crisis económica ha intensificado esta selectividad regional. Varios países buscan asimismo nuevas maneras de definir y designar a las regiones y las ayudas selectivas, a fin de que impliquen un espectro más amplio de intervenciones a distintas escalas territoriales. Algunos territorios y espacios, como las macrorregiones, los corredores regionales, las ciudades región, las localidades y las “zonas funcionales”, comienzan a ser objeto de una mayor atención en los programas y estrategias de política regional, en particular en la UE.

Las estrategias nacionales de desarrollo regional de toda la UE a menudo se subsumen en la Política de Cohesión, en vista de la obligación impuesta por la UE de elaborar Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia para sustentar las inversiones de dicha política. Sin embargo, una tendencia distinta observada en los últimos dos o tres años en los países menos desarrollados de Europa Central y Oriental es la aparición de nuevas estrategias nacionales que establecen, en ocasiones por primera vez, una perspectiva nacional para el desarrollo regional. Los marcos nacionales de desarrollo regional no han experimentado el mismo grado de cambio en países no pertenecientes a la UE-12, aunque las revisiones de esta política apuntan a posibles cambios sustanciales en los próximos años en varios países.

Al mismo tiempo que se reducía el uso de las ayudas regionales en las últimas décadas, las políticas regionales hacían mayor hincapié en mejorar el entorno empresarial. Un elemento importante que contribuyó a ello fue la formulación de políticas relativas a

factores relacionados con la oferta, como el transporte local o nacional y la infraestructura informática, la disponibilidad de locales para empresas, la calidad y disponibilidad de competencias, el acceso a la financiación, los vínculos entre las PYME y las universidades, y el coste de la carga normativa. En los últimos años, las ayudas al entorno empresarial de muchos países se han concentrado en las agrupaciones de empresas, los polos de crecimiento y otras zonas locales definidas. Por lo que respecta concretamente a las ayudas fiscales y reglamentarias, el uso de polígonos empresariales ha vuelto a surgir como un instrumento a favor del entorno empresarial. Además de las ayudas a las empresas y al entorno empresarial en regiones con problemas o zonas atrasadas que ofrece la política regional, algunos países cuentan con programas o estrategias más amplios que abarcan una serie de intervenciones dirigidas a determinadas regiones, que presentan problemas en materia de reestructuración económica, subdesarrollo, situación periférica y otras desventajas territoriales específicas.

Como ya se ha indicado, una característica distintiva de la política regional en Europa es la fuerte influencia que la Política de Cohesión de la UE ejerce sobre ella. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión de la UE constituyen una fuente muy importante de recursos financieros en muchos países de la UE-12, y la mayoría de los Estados miembros de la UE-27 reconocen la influencia de la Política de Cohesión sobre la gobernanza de la política regional, en particular en lo que se refiere a los programas y prioridades estratégicos, el trabajo en colaboración y las consultas, y el seguimiento y evaluación de las políticas regionales. Mientras que los países más desarrollados suelen utilizar los instrumentos y las normativas de la Política de Cohesión a través de la coordinación con sistemas nacionales creados hace mucho tiempo, los Estados miembros más recientes suelen considerar la Política de Cohesión como un poderoso instrumento para desarrollar y mejorar los sistemas institucionales, las capacidades operativas y la cultura institucional ya existentes. En todos los Estados miembros de la UE se reconoce que la línea de cooperación territorial de la Política de Cohesión —que comprende las líneas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional— ha sido una importante fuente de valor añadido de la UE para facilitar la cooperación en materia de estrategias y proyectos de cooperación entre diferentes niveles territoriales, si bien se enfrenta a importantes problemas institucionales y administrativos. En una perspectiva de futuro, la reforma de 2013 de la Política de Cohesión pone un mayor énfasis en tres aspectos: la dimensión territorial a diferentes escalas territoriales y funcionales, en particular a través de las ayudas para estrategias macrorregionales y el desarrollo local a cargo de comunidades; los resultados, por medio de la concentración temática, el uso de contratos, el establecimiento de condiciones y la concesión de incentivos financieros; y la simplificación de la ejecución y la gestión.

Además de revisar las tendencias a escala de la UE y la relación con la Política de Cohesión, se examinaron más detenidamente cuatro casos de países para conocer mejor los marcos estratégico-jurídicos, la gobernanza y los instrumentos de una muestra de

políticas regionales de ámbito nacional (Alemania, Italia, Polonia y Suecia). En estos casos, los objetivos de la política regional se recogen en mandatos constitucionales de desarrollo regional equitativo (Alemania e Italia) y/o en documentos estratégicos de esta política (por ejemplo, Polonia y Suecia). Entre los mecanismos utilizados para coordinar los objetivos y las acciones a distintos niveles de gobierno, se encuentran los contratos negociados y los acuerdos de cofinanciación (Francia, Alemania y Polonia) y/o la formulación de programas, objetivos y orientaciones (Polonia y Suecia). Los objetivos son amplios —desde el desarrollo de empresas hasta diversas formas de construcción de infraestructuras— y generalmente implican una combinación de ayudas directas, préstamos y otros instrumentos financieros. Los instrumentos financieros pueden ir dirigidos a regiones desfavorecidas designadas (Alemania e Italia), favorecer zonas designadas en todo el país (Italia) o destinarse a todo el país; pero son gestionados a nivel subnacional (Polonia y Suecia).

Tras la presentación de este estudio en la reunión de red de política regional celebrada el 2 de diciembre de 2013 en Brasilia, y sobre la base de las distintas intervenciones e intercambios de puntos de vista con los responsables políticos durante la reunión, se pueden identificar varios ámbitos de investigación e intercambio de conocimientos que serían de especial interés para los miembros de la red en los próximos años en relación con el intercambio internacional de conocimientos que forma parte de la misión de dicha red.

- **Valores de referencia y comparación entre la UE y América Latina.** Para poder ofrecer lecciones y recomendaciones en el contexto latinoamericano sería conveniente llevar a cabo una comparación estructurada de las políticas regionales de ámbito nacional en Europa (sobre la base de los estudios comparativos y nacionales del consorcio de investigación sobre política regional, EorPA) con las nuevas políticas regionales de América Latina (sobre la base de los trabajos en curso del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)). Estos trabajos comparativos revisitan una especial importancia a la hora de elevar el perfil de la política regional en la agenda de los países latinoamericanos y promover un aprendizaje conjunto con los países europeos.
- **La Política de Cohesión de la UE.** El principal punto de interés de este estudio son las políticas regionales de ámbito nacional en Europa, así como un breve examen de sus relaciones con la Política de Cohesión de la UE y sus líneas de cooperación territorial y desarrollo local. Quedan muchos ámbitos que podrían estudiarse más detenidamente en el futuro, en los que la UE cuenta con una experiencia consolidada y que serían de interés para la red latinoamericana, como la gobernanza a múltiples niveles, los programas estratégicos y la integración operativa de los fondos, los sistemas de seguimiento y la evaluación de la aplicación y los efectos, la generación de proyectos y los enfoques para su selección, y el desarrollo de capacidades. El EPRC ha acumulado una gran cantidad de conocimientos sobre estos temas a través de

otra red dedicada a los programas de la Política de Cohesión, llamada IQ-Net⁴⁰ (basada en un programa de intercambio de conocimientos sobre la formulación, ejecución, gestión y evaluación de los programas de los Fondos Estructurales), que podrían ser de interés para los miembros de la red latinoamericana de política regional.

- **La cooperación territorial de la UE.** Los programas de cooperación transfronteriza en América Latina se encuentran en su fase inicial y, no obstante, ofrecen un ámbito concreto y tangible para intercambiar experiencias dentro de la región y emprender proyectos de cooperación entre los países y regiones latinoamericanos que pueden tener efectos considerables en el desarrollo territorial. La UE tiene más de 25 años de experiencia en la promoción de programas de cooperación territorial entre regiones y países, no solo dentro de sus fronteras, sino también en otras partes del mundo, que ofrece una rica fuente de inspiración para formular este tipo de iniciativas en América Latina, algo que valdría la pena explorar en estudios posteriores.

40. Para más información, véase <http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/default.php>.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

EUROsocial es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

