LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INFLUENCIA EN LAS ECONOMIAS NACIONALES EN EL PERÍODO 1989-2013

Łukasz Piętak
Mirosław Czapka

ABSTRACT

The primary objective of the regional policy of the European Union is obtain the economic and social cohesion in the territory of all countries of the Community. Through years of the existence of the European Union, many new countries became its members and the level of their regional development was very diversified. Such countries as Spain, Greece or Portugal had many gaps in this field than the same situation took place in Poland. Poland's accession to the European Union which took place in 2004 meant necessary adjustment of the social en economic system according to the standards applied in states of European Union. The regional policy of the European Union is a sign of great solidarity of richer countries towards to poorer ones. The structural funds give possibility to make stronger national economy and more competitive. It should be remembered that the money allotted for the single structural funds comes from membership fees of all the UE countries.

1 INTRODUCION

La política regional de la Unión Europea trata de combatir las desigualdades económicas que existen entre las regiones. Es cierto que en los países que forman el Club existen unas zonas ricas y otras muy pobres. La política regional ofrece la posibilidad de transferir los recursos financieros a las regiones más pobres que presentan graves problemas económicos y sociales. Podemos decir que la política regional es un buen ejemplo de la solidaridad de las regiones desarollados hacia las regiones problemáticas. Tenemos que tener en cuenta que la Unión Europea ha estado evaluando este proceso en el transcurso del tiempo. Pues los países han recibido la adhesión con un desarrollo económico muy diferente. Por ejemplo la adhesión de España, Grecia y Portugal, por un lado, y 10 países en 2004 constituyeron un problema para UE. El nivel de desarrollo económico era inferior a los otros países ya unidos. Por otro lado la ampliación realizada en 1995 fortaleció la Unión Europea porque los países como Austria, Finlandia y Suecia represantaban un nivel avanzado en sus economías nacionales. Como podemos ver la Unión Europea ha evolucionado y la política regional tenía que desarollarse con ella también. Con el tiempo la política regional ha ido abarcando nuevos sectores de la vida cotidiana. Basta con enumerar que dedica sus fondos para infraestructura técnica, medio ambiente, educación, promoción del desarrollo rural, etc.

Al analizar el funcionamiento de la política regional, he de subrayar que esto no es un invento de la Unión Europea. Como afirma T. Grosse, la política regional era implementada en los Estados Unidos en los años treinta del siglo XX. El gobierno la usó para luchar contra los desastres de la Gran Crisis, comenzando en Nueva York en1929. Grosse subraya también

que existe gran diferencia en cuanto al significado de la palabra región. Por ejemplo, los Estados Unidos, un vasto país, están dividos y planificados en cuatro regiones, mientras que la pequeña Holanda está dividida en cuarenta regiones[1]. Es preciso mencionar que unas regiones existen basándose en su cultura, tradición e historia. Este tipo de zonas tenemos en España, donde por ejemplo el País Vasco o Catalunya poseen una historia milenaria y usan dos lenguas oficiales: el vascuence y español, el catalán y español. Pero tenemos también otras regiones que se crearon como resultado de la división administrativa, necesaria para poder obtener la ayuda comumitaria. Por ejemplo las regiones polacas son bastante similares, sin grandes desigualdades lingüísticas ni históricas. Por eso la literatura sobre el tema de las regiones ofrece una enorme variedad. Pero sería inútil analizarla en este artículo. Tocante al problema de la política regional parece necesario explicar, qué entendemos por *política regional*. Después de la segunda guerra mundial en la economía mundial dominaba la teoría de Keynes, donde el gobierno nacional ejercía el papel de control y gestión de la política regional. Entonces podíamos hablar de *top-down regionalism* de la política regional creada por el país. La situación cambió en 1973 después de la primera crisis del petróleo. La idea de Keynes de crear la demanda agregada fue abandonada y el liberalismo volvió a estar de moda. Como afirma el profesor Czuma nunca podemos decir que un país es totalmente liberal o comunista, porque en cada uno de ellos existe el gobierno nacional que hace compras e influye sobre la economía. Por otra parte no existe país donde todo pertenezca al gobierno. También existe la propietad privada[2].

Desde este momento podemos hablar de otro carácter de la política regional *botton – up regionalism*, esta situación permite al gobierno de cada región decidir sobre las direcciones de desarrollo y tomar parte en las discusiones entre la Comisión Europea y el gobierno unitario de su país sobre las ayudas procedentes de la Unión Europea. Para terminar este esbozo sobre la política regional, parece obvio precisar que, cuando hablamos del término *región*, nos referimos al territorio administrado por debajo del poder estatal y por encima del gobierno local. Por ejemplo en el caso de Polonia hablamos de las voivodías y en España de las autonomías.

La política regional fue desarrollada en el preámbulo del Tratado de Roma en 1958[3]. Aquí nos hacemos la pregunta por qué la Unión Europea estaba interesada en las desigualdades que existían entre las regiones incorporadas[4]. La política regional suponía obtener la cohesión económica y social en el territorio de los países unidos. Las actividades de la Unión Europea tenían los siguientes propósitos[5]:

1. Nivelar las disparidades en el desarrollo de la vida cotidiana;
2. Nivelar las disparidades de desarrollo entre los países y regiones incorporados,
3. Nivelar las disparidades de infraestructura técnica y de mercado laboral.

La política regional quiere también alcanzar los siguientes objetivos[6]:

1. Ayudar a las regiones con declive en la industria,
2. Ayudar a las regiones rurales y a las que se mantienen de la pesca,

[1] T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, p. 7-8.

[2] [2] Ł. Czuma, *Ekonomia między socjalizmem a liberalizmem*, Wschód, Lublin 2007, p. 135.

[3] T. Grzeszczyk, *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa*, WSHE, Łódź 2003, p. 23.

[4] M. Greta, W. Kasperkiewicz, *Podstawy integracji europejskiej od traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, ABSOLWENT, Łódź 1999, p. 136.

[5] MGiP, *Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce*, Warszawa 2004, p.11.

[6] P. Grabowiec, *Regiony Europy*, [en:], W. Bokajło, K. Dziubki, (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Europa, Wrocław 2003, p. 465.

3. Ayudar a las regiones con poca densidad de población[7].

La política regional posee algunos instrumentos financieros para poder realizar sus objetivos en el territorio de los países de la Unión Europea. Los más importantes son[8]:

1. Los fondos estructurales,
2. El Fondo de Cohesión,
3. los fondos de preadhesión**,**
4. las iniciativas comunitarias.

El papel más importante lo ejerce el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, fundado en 1975. Este posee la mayoría del capital dedicado a todos los fondos estructurales. El Fondo de Cohesión es muy importante también, pero existen algunas diferencias entre éste y los fondos estructurales. El Fondo de Cohesión se refiere a los países y los fondos estructurales ayudan a las regiones. Otra diferencia se halla en la esfera de la fianaciación de las inversiones. El Fondo de Cohesión soporta sólo los proyectos de infraestructura y medio ambiente, mientras que los fondos estructurales tienen un horizonte de ayuda más amplio.

Un verdadero cambio en el funcionamiento de la política regional de la Unión Europea fue introducido por el Acta Única Europea que reformó esta política[9]. El padre de esta reforma fue Jacque Delors, el presidente de la Comisión Europea. Él pensaba este organismo económico estaba puesto para que se beneficiaran los países ricos del mercado común y, al mismo tiempo, se cubrieran los gastos relacionados con esta situación, es decir, deberían participar ayudando a las regiones menos desarrolladas. Los fondos estructurales debían de promover reformas estructurales de carácter regional. En aquel tiempo existieron tres fondos estructurales: Fondo Social Europeo creado en 1960, Fondo Europeo de Desarrollo Regional creado en 1975 y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria creado en 1962. De este último fondo, solamente la sección de Orientación estaba disponsible para financiar la política regional, la parte de Garantía constituía una fuente financiera para la Política Agraria Común. Parece necesario mencionar que la primera reforma de los fondos estructurales fue el resultado del Acta Única Europea, que tenía como objetivo principal construir el mercado único sin fronteras para servicios, mercancías, capitales y personas. El Acta Única Europea entró en vigor en 1987 y contenía los nuevos objetivos de la política regional, generalmente aspiraba a reducir las disparidades en el teritorio de la Unión Europea y ayudar a las regiones menos favorecidas.

Por supuesto podemos preguntarnos, por qué la reforma de la politíca regional era necesaria. Pues como el objetivo de la Unión Europea era crear el mercado único, se dieron cuenta de que al suprimir las fronteras entre países, las regiones ricas y pobres podrían llegar a una situación de desestabilización, ya que las zonas pobres no podrían mantener el equlibrio económico, ni podrían afronatar la competencia llegada de las regiones avanzadas.

También hay que tener en cuenta que en la Unión Europea cada país tiene intereses diferenciados y discrepantes entre sí. Lo mismo pasaba y pasa con la política regional. Por ejemplo Inglatera siempre se ha opuesto al aumento de los fondos dedicados para Política Agraria Común, porque como se trata de un país con una agricultura insignificante no puede aprovechar las ayudas europeas, y siendo un país muy bien desarrollado, tampoco le aprovechan mucho los fondos estructurales. Otro ejemplo presentan los países como Francia y Alemania, que siempre ha luchado por obtener más fondos para la agricultura. Cada ampliación de la Unión Europea repercutía en la distribución de los fondos. Como podemos

[7] K. Głąbicka, M. Brewiński, *Europejska polityka regionalna*, Elipsa, Warszawa 2003, p. 32.
[8] M. Kozak, *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, PARR, Warszawa 2000, p. 30.
[9] J. Szlachta, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2000, p. 12.

ver, la política regional debería ayudar a las zonas poco desarrolladas y al mismo tiempo satisfacer las propuestas de los ricos.

2 DESARROLLO

Los nuevos reglamentos que concernían a la política regional, establecieron 5 objetivos. Los objetivos 1, 2 y 5b tenían carácter regional; por el contrario los objetivos 3, 4 y 5a eran horizontales y afectaban a todo el territorio de los países unidos[10].

1. Objetivo 1 – fomentar el desarrollo y ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas cuyo PIB per capita sea inferior al 75% de la media comunitaria,
2. Objetivo 2 – reconvertir las regiones afectadas por el declive industrial y con un paro elevado con tendencia a aumentar,
3. Objetivo 3 – combatir el paro de larga duración (más de 12 meses) y entre la gente de más de 25 años,
4. Objetivo 4 – facilitar la inserción profesional de los jóvenes (de menos de 25 años),
5. Objetivo 5

a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias,

b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

En aquel momento el objetivo 1 era el más importante y disponía del 63% de todos los bienes dedicados a los fondos estructurales. Como presenta la tabla más abajo, los objetivos podían ser financiados por uno o más fondos. Por ejemplo el objetivo 1 fue apoyado por los otros tres fondos, por el contrario, el objetivo 3 y 4 solamante por el Fondo Social Europeo.

Tabla 1. Financiación de los objetivos con fondos estructurales 1989-1993

FONDO	OBJETIVO 1 REGIONAL	OBJETIVO 2 REGIONAL	OBJETIVO 3 HORIZONTAL	OBJETIVO 4 HORIZONTAL	OBJETIVO 5A HORIZONTAL	OBJETIVO 5B REGIONAL
FEDER	X	X				X
ESF	X	X	X	X		X
FEOGA-Orientación	X				X	

Fuente: elaboración propia basada en: M. Kozak, op. cit, p. 29

La segunda reforma de la política regional abarcaba el período de los años 1994-1999. Durante el mismo obtuvieron la adhesión nuevas regiones alemanas y a partir de 1995 tres nuevos países muy bien desarrollados: Austria, Finlandia y Suecia**.** Se afirma que la segunda reforma era resultado del Tratado de Maastricht firmado en 1992. El Tratado de Maastricht había de ayudar a los países como España, Irlanda, Portugal y Grecia para acceder a la unión monetaria. La Unión Europea se preocupaba de que estos países superaran sus problemas para

[10] L. Ciamaga, *Unia Europejska podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 1999, p. 135.

cumplir las condiciones de convergencia. Con este objetivo fue creado el Fondo de Cohesión y dedicado sólo para estos cuatro países. También fue establecido otro fondo estructural el Instrumento Financiero de Oriantación Pesquera que se propuso promover y ayudar a la producción pesquera. El plan del período 1994-1999 tenía los siguentes objetivos[11].

1. Objetivo 1 - fomentar el desarrollo y ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas cuyo PIB per capita fuera inferior al 75% de la media comunitaria,
2. Objetivo 2 - reconvertir las regiones afectadas por el declive industrial,
3. Objetivo 3 – combatir el paro de larga duración y facilitar a los jóvenes el acceso al mercado laboral,
4. Objetivo 4 – adaptación de los trabajadores a los cambios del sistema de producción[12],
5. Objetivo 5

a) desarrollo rural mediante la adaptación estructural agraria y reestructuración del sector pesquero,
b) facilitar el desarrollo a las regiones rurales,

6. Objetivo 6 - ayudar a las regiones con baja densidad de población (1-8 h/ km²)[13]

Los objetivos 1, 2, 5b y 6 tenían carácter regional, en cambio los objetivos 3, 4 y 5a eran horizontales. Como ocurrió en el período 1989-1993, en el de 1994-1999 cada objetivo disponía de uno o varios fondos estructurales. La segunda reforma creó un nuevo objetivo, el 6, que fue destinado a los nuevos miembros de la Unión Europea: Finlandia y Suecia, donde existen zonas con baja densidad de población. El objetivo 3 y 4 se unieron formando el nuevo objetivo 3, y se estableció uno nuevo, el 4[14]. El objetivo más importante era el 1. Su influencia abarcaba las regiones cuyo PIB per capita era inferior al 75% de la media comunitaria. Es necesario subrayar que la segunda reforma de los fondos estructurales no sólo consistía en aumentar el número de los objetivos sino también las divisas. Como presenta la tabla 2 los rescursos financieros de que disponían los fondos estructurales pasaron de 56,6 mil millones de euros a 136,8 mil millones de euros en el segundo período planificado. De este modo la segunda reforma fortalecía los sectores a los que se aplicaba cada uno de los fondos estructurales.

Tabla 2. Fondos estructurales 1989-1999

[11] J. C. Graciano Regalado, *Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las aplicasiones y perspectivas financieras,* Universidad Compultense de Madrid, N° 3/05, p. 11.

[12] Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja Europejska*, PWN, Warszawa 1999, p. 233.

[13] S. Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej*, DIFIN, Warszawa 2004, p. 281.

[14] M. D. Correa, J. Manzaneado López, *Política regional española y europea. Período 1983-1999*, SGFCC-2002-05, Junio 2002, p. 21

1989-1993		1994-1999	
Número de objetivo	***Fondos mil millones de euros (dotación 1988)***	***Número de objetivo***	***Fondos mil milloned de euros (dotación 1988)***
Objetivo 1 (regional)	34,0	Objetivo 1 (regional)	96,5
Objetivo 2 (regional)	6,4	Objetivo 2 (regional)	15,7
Objrtivos 3 i 4 (horizontal)	7,2	Objetivos 3 i 4 (horizontal)	11,5
Objetivo 5a (horizontal)	3,5	Objetivo 5a (horizontal)	5,4
Objetivo 5b (regional)	2,7	Objetivo 5b (regional)	7,0
	-	Objetivo 6 (regional)	0,7
Total	**56,6**		**136,8**

Fuente: M. Kozak, op. cit, p. 31.

La tercera reforma de los fondos estructurales abarca el período 2000-2006. El número de los objetivos fue reducido a tres. Los objetivos 1 y 2 tenían carácter regional mientras que el tercero era horizontal. El nuevo objetivo 1 incluía a los anteriores objetivos 1 y 6. El objetivo 2 incluía además el antiguo objetivo 5b, mientars que el nuevo objetivo 3 unió los anteriores objetivos 3 y 4[15]. El objetivo 1 resultó el más importante con la idea de aplicarse a las rentas inferiores al 75% de PIB per capita de la media comunitaria. Los fondos dedicados para la política regional aumentaron a 195 mil millones de euros. Vale la pena mencionar que decidieron prolongar la existencía del Fondo de Cohesión, aunque su principal propósito, es decir, la unión monetaria, habia sido alcanzado. Esta decisión era el resultado de los fantásticos logros de este instrumento finaciero. El 1 de mayo de 2004 obtuvieron la entrada al Club otros diez países cuyas economías presentaban bajo nivel de desarrollo económico. Automáticamente el PIB de la media comunitaria bajó y muchos países deberían perder la ayuda de parte de los fondos estructurales. A las regiones que a causa del efecto estadístico hubieran perdido el apoyo fianciero, la Unión Europea los ayudó con la ayuda transitoría.

Tabla 3: Objetivos de la política regional 2000-2013

[15] M. D. Correa, J. Manzaneado López, *Política regional española y europea. Período 1983-1999*, SGFCC-2002-05, Junio 2002, p. 23

2000-2006		2007-2013	
Número de objetivio	Prioridades de intervención	***Numero dl objetivio***	Prioridades de intervención
Objetivo1 regional	Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	Objetivo 1 **Convergencia** regional	Acelerar la convergencia de las regiones menos desarrolladas y favorecer el crecimiento y empleo
Objetivo 2 regional	Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales	Objetivo 2 Competividad regional y empleo horizontal	Apoyar de los cambios estructurales en las regiones no incluidas en el objetivo 1 y soportar los cambios en el mercado de empleo
Objetivo 3 horizontal	Apoyar la adaptación y modernizacion de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo	Objetivo 3 **Cooperación territorial europea** regional	Reforzar la cooperación fronteriza, internacional e interregional, promover el desarrollo equilibrado en la Unión Europea.

Fuente: elaboración propia basada en Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2000, pp.97, 99

El presente plan abarca el período 2007-2013. El presupuesto de la Unión Europea asignado es de 273 mil millones de euros a los fondos estructurales. Igual que en el período 2000-2006, se establecieron tres objetivos. Los objetivos 1 y 3 tienen carácter regional mientras que el segundo objetivo es horizontal. Es necesario subrayar que dos fondos estructurales han sido anulados: el Instrumento Financiero de Oriantación Pesquera y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. Estas secciones fueron incluidas en la Política Pesquera Común y en la Política Agraria Común respectivamente. El objetivo 1 se mantiene de nuevo como el más importante y junto con el objetivo 3 dispone del 83% de todos los fondos; señalamos al mismo tiempo que el objetivo 3 obtuvo solamente el 3%.

Como presenta la tabla 4, los objetivos podían ser financiados por varios fondos. Por ejemplo el objetivo 1 podía y puede contar con la ayuda de todos los fondos existentes. Parace necesario destacar que en el período 2007-2013 por primera vez el Fondo de Cohesión se coloca entre los fondos estructurales; antes en las estadísticas siempre venía marcado *"fondos estructurales + Fondo de Cohesión"*. Ahora no se utiliza este tipo de diferenciación.

Tabla 4: Objetivos de la política regional 2000-2013

2000-2006		2007-2013	
Número de objetivo	Prioridades de intervención	***Número de objetivo***	Prioridades de intervención
Objetivo 1 regional	FEDER, ESF, FEOGA-Orientación, IFOP	Objetivo 1 **Convergencia** regional	FEDER, ESF, FC
Objetivo 2 regional	FEDER, ESF	Objetivo 2 Competividad regional y empleo horizontal	FEDER, ESF
Objetivo 3 horizontal	ESF	Objetivo 3 **Cooperación territorial europea** regional	FEDER

Fuente: elaboración propra basada en: Z. Strzelecki, op. cit., pp. 97, 99.

3 CONCLUSION

La política regional de la Unión Europea constituye una fantástica posibilidad de reducir las desigualdades existentes entre las regiones ricas y pobres. Con el transcurso del tiempo se va ampliando a nuevas secciones de la vida cotidiana. Ahora influye y ayuda a financiar inversiones infraestructurales y medioambientales, financia la educación, el desarrollo de las zonas rurales y con baja densidad de población, apoya la reconversión de las zonas afectadas por el declive industrial. Hay que tener en cuanta que los fondos dedicados para la política regional provienen de los presupuestos nacionales de cada país unido al Club.

Por eso, esta política expresa una gran solidaridad respecto a las regiones problemáticas. Para Polonia saber aprovechar los fondos estructurales constituye una prioridad porque todo el territoro está bajo la influencia del objetivo 1.

Vale la pena tomar el ejemplo de España que ha podido aprovechar los instrumentos financieros ofrecidos por la política regional perfectamente[16]. Desde el 1 enero 2007 dos nuevos países se unieron y sus nieveles de desarrollo es bajo. Así pues el reparto de los fondos será distribuido según prioridades.

4 REFERENCIAS

Ciamaga L., ***Unia Europejska podręcznik akademicki***, PWN, Warszawa 1999.

Correa M. D., Manzaneado López J., ***Política regional española y europea***. *Período 1983-1999*, SGFCC-2002-05, Junio 2002.

Czuma Ł., ***Ekonomia między socjalizmem a liberalizmem***, Wschód, Lublin 2007.

[16] Ł. Piętak, *Ocena wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę Hiszpanii w okresie planistycznym 2000-2006 na podstawie makroekonometrycznego modelu Hermin Spain*, [w:] S. Dolata (red.), *Gospodarka Polski po wejściu do Unii Europejskiej, wybrane problemy*, Edukator, Częstochowa 2007, ss. 95-106.

Głąbicka K., Brewiński M., ***Europejska polityka regionalna***, Elipsa, Warszawa 2003.

Grabowiec P., *Regiony Europy*, [w:], W. Bokajło, K. Dziubki, (red.), *Unia Europejska. Leksykon integracji,* Wydawnictwo Europa, Wrocław 2003.

Graciano Regalado J. C., ***Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las aplicaciones y perspectivas financieras***, Universidad Compultense de Madrid, n.º 3/05.

Greta M, Kasperkiewicz W., ***Podstawy integracji europejskiej od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego,*** ABSOLWENT, Łódź 1999.

Grosse T. G., ***Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*****,** Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

Grzeszczyk T, ***Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa***, WSHE, Łódź 2003.

Kozak M., ***Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*****,** PARR, Warszawa 2000.

MGiP, ***Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce***, Warszawa 2004.

Naruszewicz S., ***Polityka spójności Unii Europejskiej***, DIFIN, Warszawa 2004.

Piętak Ł., ***Ocena wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę Hiszpanii w okresie planistycznym*** *2000-2006 na podstawie makroekonometrycznego modelu Hermin Spain*, [w:] S. Dolata (red.), *Gospodarka Polski po wejściu do Unii Europejskiej, wybrane problemy*, Edukator, Częstochowa 2007.

Strzelecki Z (red.), ***Gospodarka regionalna i lokalna***, PWN, Warszawa 2008.

Szlachta J., ***Polityka regionalna Unii Europejskiej*****,** FAPA, Warszawa 2000.

Wysokińska Z., Witkowska J., ***Integracja Europejska*****,** PWN, Warszawa 1999.