

# DESARROLLO LOCAL Y POLÍTICAS TERRITORIALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Fabrizio Perrotta<sup>1</sup>

Traducción: Maria Bianchini<sup>2</sup>

## Resumen

*La Unión Europea ha desarrollado diversas políticas territoriales priorizando el desarrollo local con el fin de abordar la profunda crisis económica y así alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020. Una revisión a estas políticas fundadas desde el entramado local y sistemas de desarrollo local, es una lectura que permite prever la manera en que la política territorial y urbana debe mantener ciertos principios fundantes, prescindiendo e interactuando con contextos tensos y conflictivos como lo es la recesión económica y una situación de austeridad. De este modo, el estudio se presenta como un aporte analítico a la situación actual de las políticas territoriales de la Unión Europea desde un enfoque local, con el fin de ponerlas a disposición para la discusión y debate en otros contextos regionales.*

## Palabras claves:

*Unión Europea, desarrollo local, políticas territoriales, crisis económica, Europa 2020.*

### (1) | Fabrizio Perrotta

Graduado en Geografía, y especializado en procesamiento territorial en la Universidad de Bolonia. Tiene experiencias en gestión de proyectos europeos para el desarrollo local, educación y política juvenil. Ha trabajado como aprendiz de capitalización para el URBACT secretariat y actualmente colabora con el GAL (Local Action Group) Isla Salento en Martano, Lecce, Italia.

E-mail: fabris1984@libero.it

### (2) | Maria Bianchini

Intérprete y traductora que colabora actualmente con la Revista Eltopo. Desarrolló sus estudios en Lenguas y Literaturas extranjeras en la Università Alma mater Studiorum di Bologna, en Italia, además de Lenguas y Literaturas extranjeras en la Ruhr Universität Bochum, Alemania.

E-mail: maria.bianchini4@gmail.com

## Abstract

*The European Union has developed regional policies based on local development. These aim to resolve the deep economic crisis and thus achieve the objectives of the Europe 2020 strategy.*

*This research is a reading of these policies, which allows to foresee how the territorial and urban policy must maintain certain principles, interacting simultaneously with tight and conflicting as is the European economic crisis contexts. Thus, the study is presented as an analytical contribution to the current situation of the territorial policies of the European Union from a local approach, in order to make them available for discussion and debate in other regional contexts.*

## Keywords:

*European Union, local development, regional policy, economic crisis, Europe 2020.*

## 1. Introducción

La Unión Europea ha dado muestras claras de la preocupación que tiene sobre el desarrollo local y territorial sobre el continente europeo. En un momento de crisis se ha producido una acentuación sobre la agenda programática europea desde lo local. Tales políticas se caracterizan por el objetivo de desarrollar y enfatizar las específicas vocaciones que tiene el continente por su historia, particular geografía y diversidad cultural.

La más interesante emergida en las últimas décadas, es la que se define en el desarrollo local. A pesar de que este término tiene una connotación general y, algunas veces, haya sido usado de manera inadecuada, esta concepción se refiere al “proceso de cooperación y cambio (inducido por presiones externas o fruto del dinamismo local) enfocado a la producción de bienes colectivos locales (infraestructuras y servicios para la comunidad local), en los cuales es de fundamental importancia el rol de los actores locales para alimentar una estrategia de valorización de los recursos locales”. Se trata de un proceso de cambio que afecta horizontes de tiempos medios-largos, en los que se pone el acento sobre el territorio y la dimensión territorial, “es decir, ese nivel geográfico que puede corresponder, en clave administrativa, a un ente local y en clave proyectual a acciones llevadas adelante por más entes y que, de cualquier forma, involucra todos los actores públicos y privados y los ciudadanos que residen en ese territorio” (Ciapetti, 2010, p.18).

El siguiente trabajo es estructurado principalmente en dos capítulos: el primero, profundizará el tema del desarrollo local en Italia y Europa, a través del análisis de las definiciones que han sido declaradas por algunos de los principales estudiosos, que son a su vez quienes se han ocupado de estas problemáticas, como Trigilia, De Rita, Becattini e Ciapetti. Será interesante individualizar el acercamiento teórico al desarrollo local y los tradicionales conceptos del desarrollo regional, que han dirigido las acciones políticas de las administraciones europeas, nacionales y regionales.

El segundo capítulo, versará principalmente sobre la historia de las políticas territoriales de la Unión Europea, la institución, o mejor dicho la superestructura para utilizar un término acuñado por Marx, que penetra las políticas territoriales del espacio europeo, a través de determinadas directivas conectadas con el enfoque teórico del desarrollo local. Finalmente, la conclusión del artículo

introducirá la próxima programación comunitaria<sup>3</sup> 2014-2020, que tendría que alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020 y combatir la dura crisis económica.

## 2. Desarrollo local: Capacidad y recursos de la ciudad y de los territorios

El paso de la economía fordista, caracterizada por economías de escala y por políticas del welfare, a una economía post- fordista, focalizada en la “especialización flexible”, la information technology, y por el advenimiento de la globalización con la progresiva liberalización de los mercados, han provocado una reestructuración del sistema económico mundial (Harvey D, 2007). Esta transformación, iniciada en los setenta y todavía en fase de perfeccionamiento, ha tenido una implicancia y repercusión en las políticas territoriales, traduciéndose como la necesaria aproximación que cambiara el paradigma de las políticas y programas con respecto a lo aplicado durante el periodo fordista-keynesiano, que tuvo al mismo tiempo grandes resultados.

La competición global ha creado un nuevo sistema de “autorregulación” del mercado mundial, en el cual los sistemas territoriales revisten un nuevo rol. Para comprender esta nueva situación es necesario investigar sobre lo que se entiende por sistemas territoriales y territorialidad. Según R. D. Sack, esta “puede ser definida como el intento de un individuo o de un grupo de influir o controlar a las personas, los fenómenos y las relaciones delimitando y ejerciendo un control sobre una área geográfica. Esta área será llamada territorio” (Sack R.D, 1986). Sin embargo, hay otros estudiosos, como C. Raffestin, que definen la territorialidad como “un conjunto de relaciones que nacen en un sistema tridimensional, sociedad-espacio-tiempo, en vista de alcanzar la mayor autonomía posible compatible con los recursos del sistema” (Raffestin C., 1981).

Estas definiciones incluyen dos “filosofías” diferentes en la visión sinóptica del territorio: la primera, de naturaleza estática, individualiza el territorio como beneficiario pasivo de los acontecimientos socio-económicos, mientras que la segunda, por el contrario, incluye una percepción activa y dinámica del sistema territorial, que se destaca por ser idónea para comprender los cambios plan-

(3) | El termino comunitario es sinónimo de europeo.

teados en las últimas décadas y que han determinado el nacimiento de nuevos métodos de planificación territorial y de gobierno del territorio. En este debate, ha emergido la expresión “desarrollo local”, utilizada para indicar una alta variedad de posiciones culturales tanto científicas como políticas, además de una diversidad de referencias teóricas y metodológicas que son acompañada por una multiplicidad de prácticas y ejemplos (De Matteis, G., 2003).

Se hace referencia al desarrollo local cuando una ciudad o un territorio (que puede coincidir, por ejemplo con los confines administrativos de un común o de una provincia, pero también ser un área que comprenda más entes locales a nivel sub regional) se enfrenta con un proceso de renovación, incremento y adaptación de recursos locales (De Matteis G., 2003). Hay varias manera de entender el desarrollo y su dimensión local: una contribución importante en este ámbito está realizada por A. Sen que en su ensayo “Sviluppo e Libertà”, afirma que el desarrollo ha de ser entendido como un proceso de expansión de las libertades reales de las que gozan los seres humanos. Según esta perspectiva, todas las conquistas en la esfera privada, en la pública y en la política son solamente medios para aumentar cualquier forma de libertad, que permanece, a la vez, el fin primario y el medio principal para conseguir el desarrollo mismo (Sen A., 2000).

Por lo tanto, los recursos involucrados en el desarrollo pueden ser inmateriales como materiales y entonces referirse al crecimiento económico, relevado por indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB), la ocupación, el número de las empresas, etc., tiene un carácter fundamental, pero también se hace necesario enfatizar la presencia en el territorio local de bienes útiles para mejorar el contexto local (como las infraestructuras) y sobre todo los recursos inmateriales presentes. Estas son constituidas por el patrimonio de redes de intercambio y de cooperación que ponen en relación los individuos y los sujetos institucionales locales, que son habitualmente comprendidas bajo el concepto general de “capital social de una comunidad” (Ciapetti, L., 2010, p.11). Otro autor, que se ha dedicado a estas problemáticas es Trigilia, quien ha definido este último como las aquellas relaciones sociales de las cuales un sujeto individual (por ejemplo un emprendedor o un trabajador) o un sujeto colectivo (privado o público) dispone en un particular momento... entonces será posible decir que un determinado contexto territorial resulta más o menos rico de capital social en base a que los sujetos individuales o colectivos que allí residen estén implicados en redes de relaciones sociales más o menos difundidas” (Trigilia C.,

1999).

Según estas conceptualizaciones se evidencia cierta complejidad en definir y representar el desarrollo local. De cualquier forma, hay algunas características por las cuales este proceso podría fortalecerse, de hecho, son indispensables las redes de relaciones, de pertenencia como de experimentación<sup>4</sup>, a las que “una acción política se encuentra orientada a la producción de vínculos fiduciaros y bienes colectivos locales” (Ciapetti, 2010, p.15). Por lo tanto, es necesario conectar el territorio con los flujos económicos de la globalización (dinámicas exógenas) valorando los recursos presentes en el lugar (dinámicas endógenas).

En este contexto, la governance del territorio, este recorrido de procesos compartidos que nacen de formas de cooperación entre autores públicos y privados a nivel local, revisten un rol fundamental en las estrategias de desarrollo local.

Otro concepto importante para delinear las políticas de desarrollo local desde su eficiencia, es lo referido al “capital territorial”<sup>5</sup>, el cual está considerado como “el conjunto localizado de bienes comunes que producen ventajas colectivas no divisibles y no apropiables privadamente” (De Matteis G., 2005, p.27). Estas tienen algunas características como: la inmovilidad, que puede ser establemente incorporados a ciertos lugares, la especificidad, en cuanto son difícilmente replicable en otro lugar con las mismas cualidades y la patrimonialidad, por la que se acumulan y sedimentan sólo dentro de un periodo medio-largo.

Los componentes del capital territorial pueden ser agrupados en cuatro grandes conjuntos:

■ *Las condiciones y los recursos del ambiente natural, incluida la posición geográfica ;*

■ *El “patrimonio” socio-cultural, material (monumentos, paisajes, etc.) e inmateriales (idiomas y dialectos, saberes tradicionales etc.);*

■ *El capital fijo acumulado en infraestructuras e instalaciones, considerado en conjunto y por las externalidades que derivan;*

■ *Los bienes relacionales, incorporados en el capital humano local, que van*

(4) | Las redes de relación de pertenencia están basadas en el arraigamiento en un lugar y pueden afluir en redes cerradas de corto plazo, a las que les cuesta abrirse hacia el exterior. Las redes de experimentación, en contra, son más ocasionales y facilitan el intercambio de informaciones, aunque a veces desembocan en comportamientos contrastantes y de estilo clientelar.

(5) | La expresión “capital territorial” emergió durante las discusiones preparatorias del 3° informe sobre la cohesión económico-social de la Comisión Europea y, sucesivamente, examinada en territorial Outlook 2001 del OCSE. En el capital territorial están incluidos también los bienes colectivos locales.

*del capital cognitivo local, al capital social, a las variedades culturales, a las capacidades institucionales.*

De estas dotaciones activas y pasivas, las políticas de desarrollo local se pueden nutrir para elaborar proyectos y planes completos. Con ese propósito, De Matteis elaboró un modelo específico, sobre los Sistemas Locales Territoriales (SLoT), según el cual “una red local de sujetos que, en función de relaciones específicas que tienen entre ellos y con las especificidades territoriales del milieu (medio) en el que operan y accionan, se comportan, de hecho y en ciertas circunstancias, como un sujeto colectivo” (De Matteis G., 2005, p.27). Tal modelo tiene la ambición de representar las relaciones entre la interacción social, las potencialidades del territorio, la governance y el desarrollo. Esto empieza por el examen de los dos componentes de referencia, por una parte las redes sociales y por la otra los milieu (medios) territoriales locales.

La red de los sujetos está compuesta por el conjunto de las relaciones e interacciones entre los individuos (públicos, privados, asociaciones, empresas, etc.) presentes en un territorio local. Es importante relevar la escala geográfica de estas relaciones sociales ya que estas tienen que fundarse sobre el conocimiento y la comunicación directa basada en la confianza: por lo tanto, es posible individualizar un SLoT en base a la acción colectiva y participativa de un determinado territorio en un camino de desarrollo compartido. El milieu (medio) local representa el conjunto de los recursos del territorio percibidos por los sujetos locales; en este caso, además del capital territorial material, es importante la percepción de los sujetos locales respecto a las potencialidades del mismo territorio.

Para individualizar y activar un SLoT funcional es necesario que los sujetos locales participen activamente al proceso de desarrollo compartido y que sean parte de los procesos de transformación de las potencialidades del milieu local en valores (de tipo ambiental, cultural o social) simbólicos e identitarios. En fin, el SLoT no está pensado como un sistema cerrado autorreferencial, sino extremadamente conectado con las dinámicas exógenas, sea en términos de instituciones administrativas como en la importación de valores cognitivos, culturales, sociales, económicos, producidos en otras realidades. La interacción entre red local y sobre local tiene que ser balanceada por los sujetos locales con el fin de no perder el “capital territorial” del SLoT.

La compleja interacción de estos componentes tiene el objetivo final de crear valor adjunto territorial en un doble sentido: “transformar en valor de uso y de intercambio los recursos potenciales (inmuebles y específicas) de un territorio

(valor adjunto del primer tipo), e incorporar al territorio nuevo valor bajo la forma de incremento del capital territorial (valor adjunto de segundo tipo)” (De Matteis G., 2005, p.10).

A pesar de los intentos de hacer del desarrollo local una práctica pragmática de desarrollo compartido, han emergido en la realidad unos riesgos concretos: el principal es el celo y exceso de “localismo”, es decir la trampa de asumir el local como nivel óptimo de proyección con respecto a cualquier otro plano (Purcell, 2006; Governa, 2008) que a menudo ha llevado a los actores del territorio a convertirse en imanes de recursos financieros para meros fines clientelares. Trigilia definió esta tendencia como ilusión decisionista, con referencia especialmente a las expectativas generadas por la reforma de 1993 que permitió la elección directa del alcalde en Italia y que acrecentó la percepción respecto a que el acercamiento entre administración y política, garantizaba eficiencia y capacidad de enfrentar los problemas de la comunidad. Trigilia, en cambio, sostiene la necesidad de una mayor cooperación en la gestión del territorio entre los actores públicos y privados (Trigilia C., 2005).

Otros problemas, a menudo desvalorados, se han revelados: la valuación y la selección de los proyectos, aunque el instrumento de la planificación estratégica haya aportado mejoramientos en este proceso.

### **3. Las políticas territoriales y regionales de la Unión Europea**

Las primeras fases de la política regional comunitaria, estaban dedicadas a hacer frente a la creciente necesidad de amortiguar el impacto del proceso de integración económico europeo. Con este objetivo fue instituido en 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDR), que tenía “el fin de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad, en particular los resultantes por la prevalencia de las actividades agrícolas, por la efectuación de reconversiones y restauraciones industriales, y por la existencia de una subocupación de tipo estructural” (Bruzzo A., 2009, p.129). La intervención del Fondo podía revestir sólo un carácter complementario y adjunto con respecto a los importes asignados por los estados miembros, quienes especificaban las áreas beneficiarias de estas inversiones a fondo perdido. No estaba prevista ninguna

influencia de la Comisión Europea, pero en 1977, después de la crisis energética, un documento titulado “Orientamenti in materia di politica regionale”, tomó conciencia del cambio económico e introdujo un refuerzo de la dimensión política regional comunitaria, a través de una mayor coordinación entre las análogas políticas de los estados miembros. Fue introducida, con el Reglamento n. 214 de 1979, una sección denominada “fuera de cuota” (correspondiente al 5% de la denotación financiera del FESR), que la Comisión podía emplear para inversiones en sectores específicos decididos por ella. Además fue introducida, con el reglamento n. 1797 de 1984, la posibilidad que el Fondo financiara también por completo las iniciativas comunitarias conectadas con los objetivos prefijados por la Comisión.

Este cambio en la gestión de dinero público comunitario fue causada por la falta de realización de los objetivos prefijados: de hecho, los financiamientos asignados no habían reducido los desequilibrios regionales, es más, en algunas zonas como el Italia meridional los habían acentuados. En ese sentido se ha consolidado el rol central y hegemónico de las áreas fuertes de Europa en la llamada Banana azul, constituida por la franja territorial que empieza desde Inglaterra sud-oriental, el eje del Reno con el área dinámica del territorio alemán entre Mónaco-Stuttgart-Zurigo hasta alcanzar la parte meridional correspondiente a las regiones del norte-oeste de Italia (Bonaverò , 1998).

Varias investigaciones evidenciaron que la línea de delimitación entre las áreas más prosperas de Europa podían cambiar, dando lugar a nuevos escenarios de desarrollo diferentes del modelo centro-periferia. Derivado de algunos estudios, emergieron varias perspectivas de mejoras: un potencial refuerzo de la parte septentrional (Inglaterra, Francia, Bélgica, Países Bajos, Alemania), un eje horizontal de potenciación hacia el este, causado por el ampliación del UE a los países de la ex URSS, o un refuerzo de los centros urbanos periférico basado en la valorización de los recursos endógenos de los territorios (Europa a racimos o policentrismo). Entre los modelos evidenciados, este último es destacable, ya que prevé un foco entre las áreas urbanas y las rurales, salvaguardando el ecosistema, la calidad de vida y las identidades locales.

En esta óptica se delinea que el objetivo que había que alcanzar era el policentrismo de los sistemas locales a través las nuevas políticas territoriales, que entraron en vigencia en la política comunitaria europea al final de la década de los ochenta. De hecho, se percibía que para alcanzar la cohesión económica y social necesaria para la creación de un mercado único europeo, era indispensable contar con políticas territoriales dirigidas hacia un “desarrollo armonioso”

(6) | Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 1992 - art. 130 A



con el fin de reducir la discrepancia entre los niveles de desarrollo en las diversas áreas de la Unión Europea y el retraso de las regiones menos favorecidas<sup>6</sup>. Por lo tanto, desde una primera fase que puede ser denominada como la de la política regional, se pasó a una segunda con la adopción de un complejo sistema de Fondos estructurales para repartir entre los estados miembros (Bruzzo A., 2009).

El cambio en la orientación territorial de las políticas de la Unión se ratificó con el Acto Único Europeo de 1987, en el que fue acogido el concepto de desarrollo sostenible con el empeño de garantizar un nivel elevado de protección y de mejoramiento de la calidad ambiental, la elevación del nivel de la calidad de vida, la ya mencionada cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. Después de la publicación del Acto Único Europeo, la Comisión europea se empeñó en organizar una serie de etapas oficiales de reflexión junto a la comunidad científica. El documento principal, firmado por los Ministros responsables de la disposición territorial, es el Esquema de desarrollo del espacio europeo (publicado en 1999) en el que se desglosan las líneas generales de las políticas territoriales de la Unión Europea.

La Comisión europea entonces elaboró una serie de herramientas capaces de intervenir, que consideran dos modalidades de financiación. Se trata de ayudas, consistentes en “subvenciones en cuanto capital, sin obligación de reembolso, destinados a los sectores productivos, a las infraestructuras, a los proyectos demostrativos en sectores de energía, fuentes alternativas, transportes y ambiente”. Además están autorizados préstamos, para financiar “proyectos considerados en sede comunitaria en el ámbito de todos los sectores de la economía para el desarrollo regional, desde la modernización hasta la reconversión de las empresas en todos los Estados miembros” (G. Lizza, 1999, p.131 y 132).

Para poner en práctica tales intervenciones el gobierno de la Unión Europea instituyó unos depósitos de financiación entre los cuales: el Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER), Fondo social Europeo (FSE), el Fondo europeo de orientación y garantía (FEOGA), lo de orientación para la pesca (SFOP)<sup>7</sup>. La institución financiera que coordina la erogación de todos los financiamientos es el Banco Europeo para las Inversiones. En realidad el verdadero cambio para estos financiamientos ha sido la modalidad con la que estos fueron interpretados: el punto de referencia de las intervenciones ha sido el territorio entendido como región con el centro urbano y su contexto productivo.

El acercamiento de estas políticas quiso considerar las unidades territoriales como lugares de “formación profesional, de desarrollo, de know-how y la com-

(7) | El SFOP ha sido instituido en 1993 mientras que el FEDER ya estaba operativo en la primera fase de la política territorial de la UE, aunque la dotación del fondo creció notablemente.

petitividad” (G. Lizza, 1999, p.133).

El primer Plan Comunitario de Financiamentos (Cuadro Comunitario de Apoyo) se llevó a cabo en el periodo 1987-1993, aunque solo en el siguiente plan de 1994-1999 se evidenciaron claramente las líneas generales y los objetivos que caracterizan las inversiones sucesivas. Los fondos han sido erogados en función de seis diferentes objetivos, subdivididos en categorías:

- El objetivo 1 apunta particularmente al desarrollo y a la adaptación estructural de las regiones que tienen un bajo nivel de crecimiento económico. Las regiones beneficiarias de este financiamiento fueron aquellas con un Producto Interno Bruto inferior del 75% de la media comunitaria.

- El objetivo 2 está dedicado a la reconversión de las regiones y de las zonas industriales en declinación. Para usufructuar del financiamiento hay tres condiciones indispensables: la tasa de desocupación superior a la media de los estados miembros, el porcentaje de trabajadores en el sector secundario superior a la media de los estados miembros y una flexión de la ocupación, siempre en la industria.

- El objetivo 3 se propone contraer la desocupación de largo plazo y favorecer la inserción profesional de los jóvenes y de las personas que arriesgan la exclusión del mercado laboral.

- El objetivo 4 está dirigido a favorecer la adaptación de los trabajadores a las transformaciones en el mundo de la industria y a la evolución de los sistemas de producción.

- El objetivo 5a apunta a la adaptación de las estructuras productivas en los sectores de la agricultura y de la pesca.

- El objetivo 5b está dedicado al desarrollo de las áreas rurales particularmente frágiles con un alto índice de ocupados en el sector primario, que tienen además un ingreso modesto.

- El objetivo 6 se empeña en hacer posible el crecimiento de las regiones a escasísima densidad de población. En específico, para las áreas finlandesas y

suecas que tienen una densidad máxima de 8 habitantes/km<sup>2</sup>.

Algunos de los objetivos (1-2-5b-6) son intervenciones territoriales específicas, dirigidas a acrecentar el desarrollo económico de las áreas menos desarrolladas en la Unión Europea, las otras (3-4-5a), se concentran en toda la comunidad europea, por lo menos así lo establece el Cuadro Comunitario de Apoyo de 1994-1999.

Los principios en que se fundan los fondos estructurales son los de la *partnership*, de la adicionalidad y de la concentración, entendida como participación de los actores en todas las fases operativas de las intervenciones y como integración de los recursos, también con financiamientos de otros entes locales.

Analizando los importes relatados y que evidencia el cuadro, se nota como el objetivo 1 representa el 68% de los fondos repartidos de la UE en ese periodo y que los financiamientos más consistentes, en relación con la población total, han sido erogados a los países periféricos del territorio europeo con performance económicas y sociales inferiores de las medias comunitarias de esos años, es decir Italia meridional, España, Portugal, Grecia e Irlanda. Los resultados han sido confortantes para las regiones que han gestionado los recursos europeos con eficacia, mientras que otras, entre las cuales se encuentra la Campania, Sicilia y Calabria<sup>(8)</sup>, no fueron capaces de crear proyectos aptos a utilizar los fondos y así catapultar un salto al desarrollo.

Este nuevo acercamiento a las políticas territoriales destacó por ser “lapidaria” y castigar algunos territorios que no se habían consolidado en el pasado, sufriendo el paso “de la era de *government*, caracterizada por el dominio del autor público en el sistema de gobierno, a la era de *governance*, marcada por el emerger de estructuras policéntricas en las que la gobernabilidad de los territorios está garantizada a través de modelos institucionales basados en la flexibilidad, la participación, la negociación y colaboración entre autores públicos y privados” (Bruzzo A., 2009, p.79). Tal proceso implica la adopción de los principios del desarrollo local como dirección política de perseguir.

La eficiencia y la rapidez de la utilización de los fondos en países como España e Irlanda, indujeron a la Comisión Europea a aumentar las inversiones en una segunda etapa del Cuadro comunitario de apoyo para el 2000-2006, manteniendo de manera inalterable los principios y las líneas generales de la política territorial, pero reformulando la línea estructural para integrarla con la de cohesión. Empieza así la tercera fase de la política territorial europea, ya que se

(8) | Estas regiones corresponden al sector meridional de Italia, es decir el sur de la península que históricamente ha disputados diferencias políticas y económicas respecto al norte económico y financiero de Italia (Nota del editor)

acogen los principios elaborados por el relato Agenda 2000, publicado por la Comisión europea en Julio 1997.

Por lo que concierne las políticas internas, el documento indica cuatro grandes objetivos: crear las condiciones para un crecimiento duradero (1), que este basado en el conocimiento; emprender una modernización del sistema ocupacional (2), promover una sociedad solidaria y segura (3), inspirada en el interés general y respetos del ambiente. La atención fue puesta principalmente en el advenimiento de la moneda única y, sobre todo, a sobre la futura expansión de Europa hasta la inclusión de países como Moldavia, Bielorrusia y Ucrania. Fueron propuestos nuevamente los principios de la precedente programación y se introdujeron otros, entre los cuales destacan los de subsidiariedad (nivel de gobierno más idóneo), coordinación, compatibilidad (en este caso con otras normas comunitarias) y programación. Para simplificar y hacer más eficiente la repartición de los fondos, la Unión Europea ha reducido a tres los objetivos para el periodo 2000-2006 entre los cuales se enfatiza: promover el desarrollo y la adaptación estructural de las regiones con un desarrollo más incipiente; motivar la reconversión económica y social de las zonas con problemas infraestructurales; favorecer la adaptación y la modernización de las políticas de instrucción, formación y ocupación. Como se deduce de la repartición de los fondos en la tabla que sigue, algunas áreas insertas en los objetivos 1 y 2 están en fase de ejecución de la condición de desventaja con respecto a la media de los parámetros económicos y sociales europeos, otros, en contra, no logran colmar su retraso y luego sufrirán una drástica disminución de los recursos en la programación 2007-2013 a causa de la entrada de los nuevos miembros en Europa.

El primero de Enero 2007 la Unión Europea ha llegado a incluir 27 estados, entre los cuales 12 de nueva admisión encontramos a: Eslovenia, Chipre, Malta, República Checa, Hungría, Estonia, Eslovaquia, Lituania, Polonia, Letonia, Bulgaria, Rumanía. La mayoría de estos Estados tienen un Producto Interno Bruto inferior al 75% de la media de los países de la región, por consecuencia la Comisión Europea ha asignado grandes presupuestos en el Cuadro Comunitario de Apoyo 2007-2013.

La dotación financiera total del Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER), del Fondo social europeo (FSE) y del Fondo de cohesión, es decir de los recursos asignados por la Comisión Europea para erogar los financiamientos, es de 346,1 billones de euros para 7 años (excepto 1,3 billones de euros que tocan a la Comisión para la asistencia técnica).

**Tab. 1: Fondos estructurales (2000-2006): reparticiones por Estado y por objetivos (en millones de euros, precios 1999, a exclusión de las iniciativas comunitarias y de las acciones innovadoras)**

ESTADO MIEMBROS	OBJETIVO 1	EN EJECUCIÓN OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	EN EJECUCIÓN OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	INSTRUMENTO DE LA PESCA (FUERA DE OBJETIVO 1)	Total
Bélgica	0	625	368	65	737	34	<b>1.829</b>
Dinamarca	0	0	156	27	365	197	<b>745</b>
Alemania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	<b>28.156</b>
Grecia	20.961	0	0	0	0	0	<b>20.961</b>
España	37.744	352	2.553	98	2.140	200	<b>43.087</b>
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	<b>14.620</b>
Irlanda	1.315	1.773	0	0	0	0	<b>3.088</b>
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	<b>28.484</b>
Luxemburgo	0	0	34	6	38	0	<b>78</b>
Holanda	0	123	676	119	1.686	31	<b>2.635</b>
Austria	261	0	578	102	528	4	<b>1.473</b>
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	<b>19.029</b>
Finlandia	913	0	459	30	403	31	<b>1.836</b>
Suecia	722	0	354	52	720	60	<b>1.908</b>
Gran Bretaña	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	<b>15.635</b>
<b>EU 15</b>	<b>127.543</b>	<b>8411</b>	<b>19.733</b>	<b>2.721</b>	<b>24.050</b>	<b>1.106</b>	<b>183.56.00</b>

Fuente: Comunicado de la Comisión Europea de 1° de julio 1999, n. Ip/99/442 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)).

El Estado que mayormente se beneficiará de las sumas asignadas es la Polonia con 67,284 billones (8,1billones en 2007, 10 billones en 2011 y hasta 11,2 billones en 2013), a seguir España (35,216 billones), Italia (28,811 billones) República Checa (26,691 billones). Los nuevos estados de la Unión Europea usufructúan de los financiamientos comunitarios en relación al peso demográfico: Hungría (25,307 billones), Rumanía (19,667 billones) Eslovaquia (11,587 billones) Lituania (6,884 billones), Bulgaria (6,852 billones), Letonia (4,620 billones), Eslovenia (4,205 billones), Estonia (3,455 billones)<sup>9</sup>. En esta nueva fase los mayores beneficiarios han sido los nuevos miembros de la Unión Europea, respetando los objetivos de policentrismo y de cohesión económica y social, expresados por la entidad.

La programación de la política comunitaria europea (2007-2013) sigue la huella de la precedente. El elemento más innovador consiste en las, así dichas, directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (DOUE), con las cuales la Comisión ha definido el rol de la política de cohesión y ha marcado las prioridades de intervención. El objetivo principal queda el incremento del crecimiento y de la ocupación en todas las regiones europeas, entonces la Comisión

(9) | [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)

Europea ha definido tres objetivos hacia los cuales dirigir recursos y proyectos: la convergencia (81,5% de los recursos), la competitividad regional y ocupación (16%) y la cooperación territorial europea (2,5%). Además los procedimientos de financiamiento iniciados por cada Estado miembro para beneficiar de los Fondos Estructurales, es posible acceder a las disponibilidades financieras de la Unión Europea a través de programas iniciados por la Comisión que tienen como objetivo la solución de específicos problemas comunes presentes en todo el territorio europeo. Las principales iniciativas comunitarias inherentes a las políticas territoriales son:

- **Interreg:** Favorece la formación de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional para estimular el desarrollo equilibrado de áreas multi-regionales (financiada por el FEDER).

- **Urbact:** Sostiene y promueve estrategias innovadoras para el saneamiento de centros urbanos y barrios deteriorados (financiada por el FEDER).

- **Leader:** Sostiene acciones de desarrollo rural favoreciendo intercambios de experiencias, entre operadores socio-económicos de zonas rurales, en las nuevas estrategias de desarrollo sostenible (financiada por el FEAGA).

- **Equal:** Aspira a eliminar las causas de desigualdad y de la discriminación en el acceso al mercado laboral.

Estas iniciativas son verdaderos talleres de ideas para las regiones desfavorecidas, porque a los sujetos que operan a nivel regional se les concede una cierta flexibilidad que no está prevista para los fondos estructurales. Estas han acompañado los fondos estructurales en la gestión de las políticas regionales y territoriales, representando además unos de los proyectos más importantes para construir y potenciar los modelos Slot necesarios para la aplicación del policentrismo.

## 4. Conclusiones

Examinando la situación socio-económica de la Europa contemporánea, los esfuerzos para la realización de un territorio policentrico son parcialmente con-

(10) | <http://ec.europa.eu>

trastantes con la tendencia a la polarización de las actividades económicas y financieras que comienzan a ser claves como actores globales en áreas con determinados servicios y potencialidades. La crisis estructural ha enfatizado esta tendencia y la Unión Europea, en evidente dificultad de legitimación, tendría que intensificar las acciones para atraer los flujos económicos y, al mismo tiempo, valorar las características de cada sistema local territorial. Tales esfuerzos han de considerarse en la estrategia decenal para el crecimiento solidario<sup>10</sup>. Para dar mayor concreción a este discurso, la UE ha dispuesto cinco objetivos que se tienen que realizar antes del año 2020. Entre los principales temas encontramos la ocupación, la enseñanza, la investigación y la innovación, la integración social y la reducción de la pobreza, el clima y la energía. En particular, los objetivos específicos que hay que conseguir son:

**1. Ocupación:** Elevación hasta el 75% de la tasa de ocupación ( para la franja de edad incluida entre los 20 y los 64 años);

**2. Investigación y desarrollo:** Aumento de las inversiones en investigación y desarrollo hasta el 3% del PIB de la UE.

**3. Cambios climáticos y sostenibilidad energética:** Reducción de las emisiones de gases invernaderos del 20% (o incluso hasta el 30% si las condiciones lo permiten) con respecto a las de 1990, 20% del requisito de energía obtenido de fuentes renovables , aumento del 20% de la eficiencia energética;

**4. Instrucción:** Reducción de la tasa de abandono escolar precoz por debajo del 10%, aumento hasta el 40% de las personas con 30-34 años con instrucción universitaria;

**5. Lucha contra la pobreza y a la marginación:** Por lo menos 20 millones de personas con riesgo o en situación de pobreza y marginación en menos<sup>11</sup>.

Sucesivamente a la monitorización efectuada de la programación 2007-2013 prácticamente en fase conclusiva, algunos estados miembros van notoriamente atrasados en el acuerdo de los objetivos prefijados. Para obtener estos resultados, la Comisión Europea ha reelaborado la política regional y territorial de la Unión, concentrando las inversiones en los sectores claves para el crecimiento de la ocupación. Por lo tanto, una cuota comprendida entre el 50 y el 80% del

(11) | <http://ec.europa.eu>

balance FEDER está dirigida a contener la innovación, investigación y desarrollo, agenda digital, competitividad de las pequeñas y medias empresas, y transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono.

El imperativo categórico es de concentrar los recursos hacia objetivos claros y medibles, aumentar la monitorización y la integración de las fuentes de financiamientos de los proyectos de desarrollo local. Tal lógica de intervención ha determinado que los principios centrales de la nueva programática europea sean las intervenciones territoriales integradas (ITI – Art.99 Reglamento Único), las cuales se dirigen principalmente a las áreas urbanas e incluyen el acercamiento integrado a las políticas territoriales<sup>12</sup>, y el desarrollo local de tipo participativo (Community Local Led development – Art28/31 Reglamento Único), que concierne básicamente los territorios rurales y periféricos del espacio europeo y apunta al incremento de la participación activa y propositiva de los ciudadanos a nivel local.

El camino para la creación de una Europa policéntrica está en fase de construcción a través de la nueva política programática europea. Queda la dificultad de conciliar la estrategia Europa 2020 y las políticas de desarrollo local con la crisis económica en curso. Este es el nuevo desafío de la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

UE (Unione Europea ) 1987 Atto Unico Europeo, Maastricht, 18 febrero 1986-87, Dinamarca. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/index.htm#other>

Becattini, G. 1989. Modelli locali di sviluppo. Il Mulino, Bologna.

Bonavero, P. & E. Dansero (a cura di). 1998. L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo. UTET, Torino.

Bonomi & G. De Rita. 1998. Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali. Bollati Boringhieri, Torino.

Bruzzo, A. 2009. La politica di coesione nell'Unione Europea allargata. Ferrara, UnifePress.

(12) | El acercamiento integrado implica el utilizzo de más fondos para realizar planes y proyectos.



Ciapetti, L. 2010. *Lo sviluppo locale. Capacità e risorse di città e territori*. Il Mulino, Bologna.

Ciciotti E. e Rizzi P. 2005. *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*. Carocci, Roma

UE (Unione Europea) 1992 Trattato sull'Unione Europea, Maastricht. – art. 130 A <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

UE (Unione Europea) 2014 Regolamento Unico, Art. 28/31, 91. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:007:0001:0102:IT:PDF>

UE (Unione Europea), Common guidance of the european commission's directorates, 29 April, 2013. General agri, empl, mare and region community-led local development in european structural and investment funds". <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:IT:HTML>

De Matteis G. "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", vol.1, pp. 10-30 (1994), Pubblicato da Sviluppo locale.

De Matteis G. 2001. *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*. in Bonora P. (a cura di), *SLoT Quaderno 1*, Baskerville, Bologna.

De Matteis G., Documento del Convegno: *Per un Patto di Sostenibilità*, 29 ottobre 2003, Pirenolo SLoT. Uno strumento per rappresentare, leggere e trasformare il territorio, *Lo sviluppo locale tra teoria e pratica* ([http://www.comune.pinerolo.to.it/serv\\_impres/patti/dwd/analisi\\_slot.pdf](http://www.comune.pinerolo.to.it/serv_impres/patti/dwd/analisi_slot.pdf))

De Matteis G. (a cura di). 2005. *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. FrancoAngeli, Milano.

European Union. "Region as partners. The European Territorial Cooperation Objective", N.24, pp.7-10 (December, 2007), Pubblicato da inforegio panorama.

Faggi, P. (a cura di). 2007. *Sviluppo locale: territorio, attori, progetti. Confronti internazionali*. Società di Studi geografici, Firenze.

Giangrande, A. 2006/2007. *L'approccio territorialista allo sviluppo sostenibile*. Università degli Studi Roma tre, Roma.

Dansero , Giaccaria & Governa. 2008. *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud*. Un

confronto internazionale. Edizione a stampa, Milano

Governa, F. 2007. Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo. FrancoAngeli, Milano.

Harvey, D. 2007. La crisi della modernità. Il Saggiatore, Milano

Harvey, D. 2007. Breve storia del Neoliberismo. Il Saggiatore, Milano.

INEA. 2000. Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale - Rapporto 2000. Osservatorio sulle politiche strutturali, Roma.

Janin-Rivolin U.(a cura di). 2000. Le politiche territoriali dell'Unione Europea. Franco Angeli, Milano.

Kunzmann, K. & M. Wegener. 1991. "The Pattern of Urbanization in Western Europe", *Ekistics*, Vol. 58, No. 350-351, pp. 282-91 (Sep-Dec 1991), Pubblicato da Institute of Spatial Planning University of Dortmund.

Lizza (a cura di). 1999. Geografia della nuova Europa. UTET, Torino.

Magnaghi, A. 2000. Il progetto locale. Bollati Bolinghieri, Torino.

Mantino F. 2002. Fondi Strutturali e politiche di sviluppo. La programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione Europea. Il Sole 24 Ore, Milano.

Pasqui, G. 2005. Politiche territoriali. Azione collettiva nella dimensione territoriali. UTET, Torino.

Raffestin, C. 1981. Per una geografia del potere. trad. it. Unicopli, Milano.

Sack R.D. 1986. Human Territoriality: its theory and history. Cambridge University Press, Cambridge.

Salone C Pasqui G. 2001. Il territorio delle politiche. FrancoAngeli, Milano.

Sen, A. 2000. Sviluppo e Libertà. Mondadori, Milano.

Triglia, C. "Capitale sociale e sviluppo locale", n.3, (1999) Pubblicato da in Stato e mercato.

Vallega A. 1995. La regione, sistema territoriale sostenibile. Mursia, Milano.

