

La política regional de la Unión Europea. Un proyecto en transformación

JAMES WESLEY SCOTT

La lógica de la política regional europea: un proyecto en transición

El objetivo de este ensayo es ilustrar cómo los aspectos estratégicos de la integración europea afectan la definición y aplicación de políticas regionales en la Unión Europea. Para este caso concreto se define la política regional como el régimen de apoyos y subsidios que tiene como fin la disminución de disparidades socioeconómicas y estructurales entre regiones. A partir de una caracterización muy general de premisas básicas de política regional europea, o sea comunitaria, se intentará, además, explicar por qué estas políticas se encuentran actualmente en un proceso de revaluación y cambio. La recién acordada ampliación de la Unión, que ofrece acceso paulatino a la "vanguardia" de los países ex socialistas de Europa oriental, desafiará la capacidad de la Unión Europea de limitar conflictos entre los actuales países miembros, dado que las adicionales presiones presupuestarias que esta ampliación implica harán imprescindibles recortes sensibles en apoyos directos e indirectos a las regiones.

Lo anterior pone de manifiesto un conflicto entre la realidad política de una creciente disciplina fiscal y la necesidad de mantener mecanismos redistributivos para garantizar una cierta medida de equidad social y regional. Para mantener viable un régimen de desarrollo regional integral, la Unión Europea está obligada a elaborar, junto con los Estados y regiones de la Unión, conceptos innovadores en términos de la administración y el enfoque geográfico de políticas regionales. La innovación de la política regional no significa la eliminación de instrumentos vigentes pero sí requiere la superación de los límites administrativos e institucionales de políticas tradicionales.

La integración europea como estrategia política y económica

Un claro producto de la globalización es el aumento rápido de la interacción —sobre todo económica— entre países y regiones. Éstos son elementos de redes multifuncionales transnacionales y pierden su capacidad de "encerrarse" utilizando barreras políticas y arancelarias. Por consiguiente, se incorporan Estados y so-

ciudades al sistema global a través de estructuras intermedias y multilaterales, formando bloques de cooperación e integración en el contexto global. Este proceso de "macrorregionalización" se manifiesta, por ejemplo, en la evolución del libre comercio en las Américas (entre otros en los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Mercosur) y en Europa. Sin embargo, la incorporación de los Estados a dichos bloques macrorregionales procede desde posiciones nacionales frecuentemente muy desiguales. Queda claro también que los procesos de regionalización que existen en varias zonas del mundo tienen velocidades distintas y obedecen a lógicas de cooperación e integración diferentes, por lo que asumen geometrías —o sea estructuras formales— variables.

El contexto que aquí preocupa es la experiencia europea de integración y la manera como ésta ha influido en la definición de políticas regionales. La Unión Europea no se interpreta como un modelo aplicable sin modificaciones a cualquier otra situación geográfica. El contexto europeo representa más bien un laboratorio

El autor es investigador del Instituto para el Desarrollo Regional y la Planeación Estructural (IRS) de Berlín, Alemania, y profesor-investigador visitante en el Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

de estrategias y arreglos políticos, no sólo para enfrentar los desafíos de la globalización, sino para impulsar una cooperación multilateral y, entre todos los niveles, resolver problemas comunes de la Unión. Así, es posible interpretar el proceso de unión como estrategia multilateral para garantizar gobernabilidad y competitividad a través de una suspensión limitada de soberanías nacionales (Milward, 1992).

La Unión Europea no tiene ni puede tener como objetivo una sincronización u homologación totalizadora de políticas nacionales. Pero sí implica acuerdos básicos sobre una limitada suspensión de soberanías estatales. Esto ha facilitado la creación de instituciones supranacionales no sólo con el fin de coordinar políticas nacionales, sino para establecer un campo de acción político transnacional y comunitario. La mayor expresión de esta integración política y económica gradual es, sin duda, la inminente introducción de una moneda única. Además, a diferencia de la lógica de cooperación limitada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la integración europea incluye una serie de valores de transcendencia política, social y territorial. Éstos incluyen: 1) cohesión socioeconómica; 2) solidaridad entre países y sociedades; 3) sustentabilidad ecológica del desarrollo económico; 4) subsidiariedad (integración horizontal de políticas); 5) fomento de la sociedad civil, y 6) capacitación institucional a nivel local y regional dentro un marco de democracia participativa.

Hay que destacar que el concepto de cohesión implica la transferencia de recursos de regiones ricas a regiones en desventaja, lo cual es necesario para mantener viable la Unión Euro-

pea y equilibrar los diversos intereses de una unión política que manifiesta asimetrías todavía graves. De hecho, las transferencias masivas a las regiones más necesitadas y una variedad de medidas de índole social y redistributiva han logrado mejorar niveles de vida, elevar ingresos familiares y generalizar la prestación de servicios e infraestructura modernos. Así, se puede constatar una cierta convergencia socioeconómica con la eliminación de la pobreza absoluta en zonas rurales de la Unión Europea. Sin embargo, estos logros no han producido grandes mejoras en las perspectivas de desarrollo para la mayoría de las regiones marginadas.

Las disparidades entre regiones dinámicas y aquellas que se encuentran en crisis estructural y en situación de dependencia económica y política amenazan, desde el punto de vista del parlamento y la comisión europeos, el proyecto de macrorregionalización continental (European Commission, 1996).

Diferencias extremas en términos de ingreso promedio se observan en los casos de Luxemburgo, el país más rico de la Unión Europea, y Grecia, el más pobre, en una proporción de 2.6 a 1. Aún más aguda es la discrepancia en el producto interno bruto regional dentro de la Unión. Éste oscila entre 41 por ciento (Alentejo, Portugal), 47 por ciento (Iperios, Grecia) y 196 por ciento (Hamburgo, Alemania) del promedio europeo (Jovanovic, 1997: 300).

También persiste una brecha estructural con respecto al desempleo: las regiones del "núcleo" europeo (las aglomeraciones del eje magistral Londres, París, Amsterdam-Rotterdam, Colonia, Baviera y el norte de Italia) manifiestan superioridad tecnoló-

gica, economías diversificadas y mayor influencia política en su habilidad para asimilarse a nuevos mercados laborales. Aquí el desempleo estructural se mantiene en niveles por debajo del promedio europeo (que se sitúa actualmente en 12 por ciento de la población económicamente activa). En cambio, la periferia rural y semindustrializada que incorpora, entre otros lugares, Andalucía, Extremadura, el sur de Italia y grandes partes de Grecia, Irlanda y Portugal, no ha podido generar empleo en sectores "modernos" y presenta tasas de desempleo que en muchas zonas rondan el 35 por ciento de la población activa. La persistencia de estas desigualdades tiene el efecto general de afianzar la dependencia de las regiones pobres, privándolas de medios y capacidad para desarrollar una base local de crecimiento económico.

La evolución de la política regional europea

Las políticas regionales de la Unión Europea representan un esfuerzo común de los Estados miembros en disminuir (o eliminar) barreras que obstaculizan un desarrollo territorial equilibrado. Lógicamente se ha transformado el enfoque de estas políticas con la profundización y ampliación de la Unión. Así, la actual política regional europea es producto de un largo proceso de experimentación, aprendizaje, debate social y acomodo político.

En la primera etapa de la evolución de la comunidad europea -en las décadas de los cincuenta y sesenta- todavía se hablaba de políticas nacionales con respecto al desarrollo regional. Éstas se orientaban en gran

medida a una industrialización inducida en regiones atrasadas a través de inversiones en ciudades estratégicas o en los llamados polos de desarrollo.

En su conjunto, esas políticas tenían como objetivo apoyar ciudades y localidades geográficamente bien ubicadas que desempeñaran el papel de locomotoras económicas regionales. Las actividades que se consideraron de importancia estratégica fueron favorecidas –como pasó con la industria pesada (sector metalúrgico, energético, petroquímico y de la celulosa, entre otros)– y constituyeron la clave para multiplicar el crecimiento regional con base en las exportaciones.

En términos globales, las políticas regionales de esa época se caracterizaron por:

- 1) grandes esfuerzos de inversión, sobre todo en infraestructura y desarrollo físico;
- 2) política social normativa de equidad territorial para la repartición de recursos;
- 3) concentración de recursos en grandes empresas e incentivos a la inversión de grandes empresas, y
- 4) expansión y concentración regional de funciones administrativas.

Los resultados poco satisfactorios de la industrialización inducida quedaron ampliamente documentados. Friedmann y Waever (1979, 1995), en su análisis de las estrategias de polos de desarrollo, criticaron su poca flexibilidad, su negligencia en atender requerimientos locales, los escasos eslabonamientos regionales que se establecieron con los complejos industriales y otros aspectos que de hecho reprodujeron la polarización económica.

A partir de los años setenta hubo fuertes ajustes en el sistema pro-

ductivo manufacturero, precipitados por la inflación, bajas tasas de crecimiento, creciente competencia internacional y desplazamiento de actividades manufactureras a los países en desarrollo (así como la correspondiente crisis en los mercados de trabajo en países industrializados). Esta larga crisis puso de manifiesto que el concepto de industrialización inducida, así como las políticas entendidas como meros proyectos administrativos, dejaron de ser viables en un ámbito de rápidos cambios estructurales. Es más, se reconoció que esas políticas tenían el riesgo de someter regiones en desventaja a la dependencia económica y a la subordinación política. La crisis económica global significó también una crisis del Estado que desafió su capacidad de reaccionar eficazmente ante la internacionalización de capitales de inversión.

Es en gran parte esta situación lo que hizo necesaria una reforma básica de la política regional y propició la creación de instituciones supranacionales europeas dedicadas a esa problemática. Con la primera etapa, desde mediados de los años setenta, se planteó una nueva forma de apoyo regional que no reemplazó las políticas sino que las completó y, teóricamente, les dio una orientación europea. En 1975 los Estados miembros acordaron establecer fondos estructurales para atender problemas específicos de las regiones según prioridades sectoriales y estratégicas. Además de los fondos estructurales se estableció un Banco Europeo de Inversión con el fin de complementar el financiamiento de grandes proyectos –como serían los de infraestructura– mediante préstamos con bajas tasas de interés. Los fondos estructurales se destinaron al desarrollo

físico (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional), a la adecuación de zonas rurales y al sector agropecuario (Orientación del Fondo Europeo Agrícola) y a combatir el desempleo estructural y juvenil (Fondo Europeo de Desarrollo Social). En 1993 se agregó un fondo especial (Fondo de Cohesión) para España, Grecia, Irlanda y Portugal para facilitar su participación en la Unión Monetaria y el Instrumento Financiero de Apoyo a la Pesca a fin de prestar ayuda a regiones castigadas por el declive del sector pesquero.

La creación de los fondos inició la evolución de la política regional comunitaria. El evidente fracaso de los polos de desarrollo y otros conceptos intervencionistas permitió reconocer la necesidad de matizar el concepto de apoyo regional según requerimientos específicos y problemáticas regionales muy distintas. Otro cambio importante se dio en la actitud proactiva de la Unión Europea: en vez de solamente ofrecer a los Estados miembros fondos regionales suplementarios, las instituciones comunitarias intervinieron en el diseño de elementos programáticos y operativos de la política regional.

Pese a la oposición de algunos Estados miembros y grupos políticos a la intervención europea en asuntos regionales y locales, el activismo de la Unión desembocó, a fines de los años ochenta, en la creación de una política integrada de desarrollo regional. Ésta se basó en un planteamiento transnacional –o sea europeo– del espacio económico y político. Las reformas a las leyes de 1985 y 1988 dieron paso, por ejemplo, a la posibilidad de crear iniciativas flexibles y más acertadas en la atención a situaciones estructurales cambiantes.

Esa reforma también definió una serie de condiciones y requisitos para la administración de fondos regionales que incluyeron apoyos mínimos y máximos según criterios de necesidad y la clasificación de las regiones de acuerdo con objetivos básicos. La clasificación de las regiones según objetivos ha sido un proceso permanente que precisa un monitoreo y revaluación de situaciones regionales para actualizar el régimen de apoyo.

Los fondos forman el instrumento de mayor importancia. Éstos recibirán en el periodo 1994-1999 casi 250 mil millones de dólares (Jovanovic, 1997: 313). De hecho casi 53 por ciento de la población europea vive actualmente en regiones con derecho a la asistencia de los fondos estructurales. El 85 por ciento de los recursos comunitarios se destina a las re-

giones con objetivos 1, 2, 5b y 6; el 15 por ciento a las demás. Hay que notar que las objetivos según regiones se traslapan en algunos casos, permitiendo el uso de varios fondos según las prioridades regionales. Un 9 por ciento de los fondos estructurales se reserva para iniciativas especiales, acordadas conjuntamente por la Unión Europea y los Estados miembros. Ejemplos de algunas de estas iniciativas son INTERREG, lanzada en 1989 para asistir a regiones fronterizas en superar obstáculos al desarrollo; KONVER, dedicada a apoyar la reconversión de instalaciones militares a usos productivos civiles, y RENAVAL, un programa de asistencia a regiones que sufren consecuencias de reestructuración en el sector naval.

Las reformas de 1988 no sólo establecieron un nuevo y más flexible

instrumental, sino que introdujeron una serie de elementos programáticos cuyo motivo fue fortalecer el carácter comunitario y cooperativo (o subsidiario, en la jerga de la Unión Europea) de la política regional. Entre estos elementos figuran: 1) entrega de planes regionales que contienen prioridades y líneas estratégicas de acción; 2) colaboración entre actores a nivel europeo, nacional, regional y local en la programación y ejecución de planes regionales y priorización de proyectos que reciben apoyo de la Unión Europea; 3) agregación de recursos locales para garantizar la seriedad de la participación nacional/regional; 4) coordinar los fondos para obtener efectos sinérgicos en medidas regionales, y 5) concentrar recursos en las regiones más necesitadas (Jovanovic, 1997). Estos elementos prácticos se entienden como un proyecto de largo plazo.

Hacia nuevos paradigmas: regionalización, iniciativa local y alianzas de cooperación

Es posible constatar que la política europea de apoyo regional está encaminada a una flexibilización coordinada para atender con más sensatez los requerimientos específicos de las regiones. También se hace notable un nuevo énfasis en el capital humano, el factor empresarial y los marcos institucionales como base de un desarrollo endógeno y sustentable. Sin embargo los actuales debates parlamentarios sobre la ampliación de la Unión y la necesidad de recortes en presupuestos comunitarios y nacionales vaticinan serios conflictos en el reparto de recursos que podrían repercutir en la futura administración de la política regional europea.¹

Objetivos de las regiones según apoyos máximos y cobertura de población total de la Unión Europea

- Objetivo 1: Desarrollo de regiones consideradas globalmente atrasadas (apoyo comunitario máximo de 75 por ciento, cubre 26.6 por ciento de la población europea).
- Objetivo 2: Regiones en vías de reconversión industrial y transformación sectorial, así como regiones castigadas por altas tasas de desempleo general y que sufren un deterioro de su base.
- Objetivo 3: Regiones que manifiestan un desempleo desproporcionado de la población joven activa (apoyo comunitario máximo de 35 por ciento, cubre 3.7 por ciento de la población europea).
- Objetivo 4: Regiones que ostentan altas tasas de desempleo estructural (apoyo comunitario máximo de 35 por ciento, cubre 5 por ciento de la población europea).
- Objetivo 5a: Regiones agrícolas en vías de cambio estructural a consecuencia de la reforma de la política agrícola y pesquera (apoyo comunitario máximo de 35 por ciento, cubre 2 por ciento de la población europea).
- Objetivo 5b: Fomento del empleo en zonas rurales (apoyo comunitario máximo de 50 por ciento, cubre 8.8 por ciento de la población europea).
- Objetivo 6: Regiones con bajas densidades de población (apoyo comunitario máximo de 50 por ciento, cubre 0.4 por ciento de la población europea).

FUENTES: Comisión Europea (1996), Jovanovic (1997) y Williams (1996).

Un gran reto de las políticas regionales será maniobrar con los impactos de la ampliación y profundización de la Unión. Esto va de la mano con el desarrollo de los países del este europeo –Rusia, otros Estados de la ex Unión Soviética y los países ex socialistas de Europa Central–. Estos países vecinos de la Unión Europea pretenden acceder a ésta dentro de pocos años, se insertan en la economía global desde contextos sumamente problemáticos que incluyen altas deudas externas, escaso ahorro interno, democracias frágiles, estructuras económicas en transformación radical, alto potencial de conflictos sociales, graves problemas ambientales y, finalmente, una falta de experiencia en el ejercicio del poder local de manera efectiva y democrática.

Con el acuerdo de que Eslovenia, Hungría, Polonia y la República Checa tengan acceso a la Unión Europea se integrarán graves problemas regionales que obligarán a una revaluación general de los criterios de apoyo. El atraso en el desarrollo del sector agropecuario moderno, el todavía importante subsidio a sectores industriales no competitivos, el inquietante deterioro de infraestructuras y situaciones ambientales en zonas conurbadas, así como redes de carreteras y ferrocarriles poco adecuadas a una integración económica a nivel europeo, son algunas de las razones por las que una gran parte de estos países necesitarán máximos apoyos de los fondos estructurales.

Para la Comisión Europea, las consecuencias inevitables de la penuria fiscal y la ampliación son, entre otras, la consolidación de los fondos con una nueva priorización de objetivos y una reclasificación radical de



las regiones según objetivos. Inglaterra, por ejemplo, con las reformas contempladas perderá 2.5 millones de dólares en apoyos comunitarios, dado que el norte de Escocia e Irlanda del Norte, actualmente clasificadas en el objetivo 1, perderán su estatus.

La Comisión Europea no ignora el hecho de que estos cambios intensificarían la competencia entre regiones, lo cual es en sí un efecto poco deseable en términos de la citada cohesión. Estos hechos contenciosos también podrían dificultar el acercamiento a los países ex socialistas de Europa Oriental, lo cual, en el peor de los casos, postergaría el ingreso de Polonia y los demás países candidatos y perjudicaría la estabilidad política que intenta construir la Unión Europea.

Frente a esta situación se plantean estrategias para obtener un mejor impacto económico con menos recursos a través de innovaciones institucionales y nuevos conceptos de la acción territorial. Al promocionar la iniciativa local y los conceptos de desarrollo endógeno, la Comisión

Europea intenta fortalecer la capacidad regional de autopromoción y autodesarrollo, y reducir la necesidad de subsidios (Syrett, 1993). Ello implica la búsqueda de nuevos contextos territoriales que trasciendan los límites de la administración tradicional (Comisión Europea, 1994).

Por ésta y otras importantes razones, tanto ideológicas como pragmáticas, se está introduciendo una nueva noción del territorio como espacio activo y de la región como "cuasi-empresa, cuasi-estado".² En este contexto se adoptan conceptos de planeación estratégica desarrollados en Estados Unidos. Se difunde la noción de mesas redondas regionales, donde en cooperación abierta los grupos con un interés vital en potenciar el crecimiento o en solucionar problemas que afectan la competitividad y calidad de vida regional discuten sus puntos de vista, acuerdan líneas estratégicas de acción, priorizan medidas y, uniéndose recursos, realizan proyectos clave.

En Europa se está promocionando esta forma de planificación y desarrollo a través de las llamadas

redes de cooperación. Derivadas en gran medida de las experiencias de cooperación empresarial, las redes forman un marco flexible y ligeramente jerarquizado que teóricamente permite la participación de varios sectores de la población para definir a nivel local políticas regionales (véase Fürst, 1994). El concepto de red también facilita una noción del territorio que supera las limitaciones de la acción tradicional administrativa, que descansa en jurisdicciones delimitadas políticamente.

Los cinco tipos de red que forman el campo de experimentación en la política regional europea son los siguientes (véase BfLR, 1995):

- 1) la cooperación entre localidades de una región definida (red local);
- 2) la cooperación entre regiones (redes regionales);
- 3) la cooperación entre localidades y/o regiones en deferentes niveles que incluye la participación de actores estatales (redes entre organizaciones);

- 4) las redes transnacionales, y
- 5) las alianzas estratégicas que unen localidades y regiones por intereses y problemas comunes y no por proximidad geográfica. El denominador común de estos arreglos cooperativos es su carácter voluntario.

Desde principios de la década de los noventa se han realizado varios proyectos piloto con el objetivo de construir redes interurbanas y entre regiones. Alemania, una federación con un alto grado de descentralización, y Holanda, un país con larga tradición de autonomía local, son "pioneros" en este respecto. Redes orientadas al desarrollo industrial sustentable de zonas semirurales se han lanzado, por ejemplo, en el norte de Alemania, mientras que en varias regiones metropolitanas alemanas y holandesas se han instalado conferencias regionales (de periodicidad variable) y foros de cooperación entre municipios. Mientras tanto, para fortalecer la orientación

europea en la planificación y el desarrollo territorial, la Comisión Europea está promoviendo la idea de crear redes transnacionales. Aquí también se registra una creciente interacción gracias en gran parte a iniciativas de apoyo establecidas por la Comisión. En 1991, con la publicación del informe *Europa 2000*, la Comisión convocó a una serie de investigaciones sobre ocho macrorregiones europeas unidas por características geográficas comunes o por una situación excepcional: 1) el centro de las capitales, que incluye las capitales de Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Luxemburgo; 2) el Arco Alpino; 3) una diagonal continental que abarca regiones interiores de España y Francia; 4) los cinco nuevos estados federados de Alemania; 5) la región mediterránea; 6) el Arco Atlántico; 7) el Mar del Norte, y 8) la ultraperiferia, que consta de los territorios de ultramar. Poco después se agregó la macrorregión del Mar Báltico, que con la inclusión de Suecia y Finlandia en 1995 asumió un papel aún más importante en los planteamientos estratégicos de la Unión Europea.

Estas macrorregiones han servido de marco para el lanzamiento de varias iniciativas de redes que incluyen la cooperación de las siete islas del Mar Báltico (el llamado grupo B7) en áreas como la pesca, el turismo, el desempleo juvenil, la promoción económica, así como cooperación entre ciudades portuarias, regiones turísticas, regiones vinícolas, etcétera. La Unión Europea ha aportado una cantidad importante de apoyos monetarios a través de INTERREG y otras iniciativas comunitarias.



Y, finalmente, ¿cómo seguir?

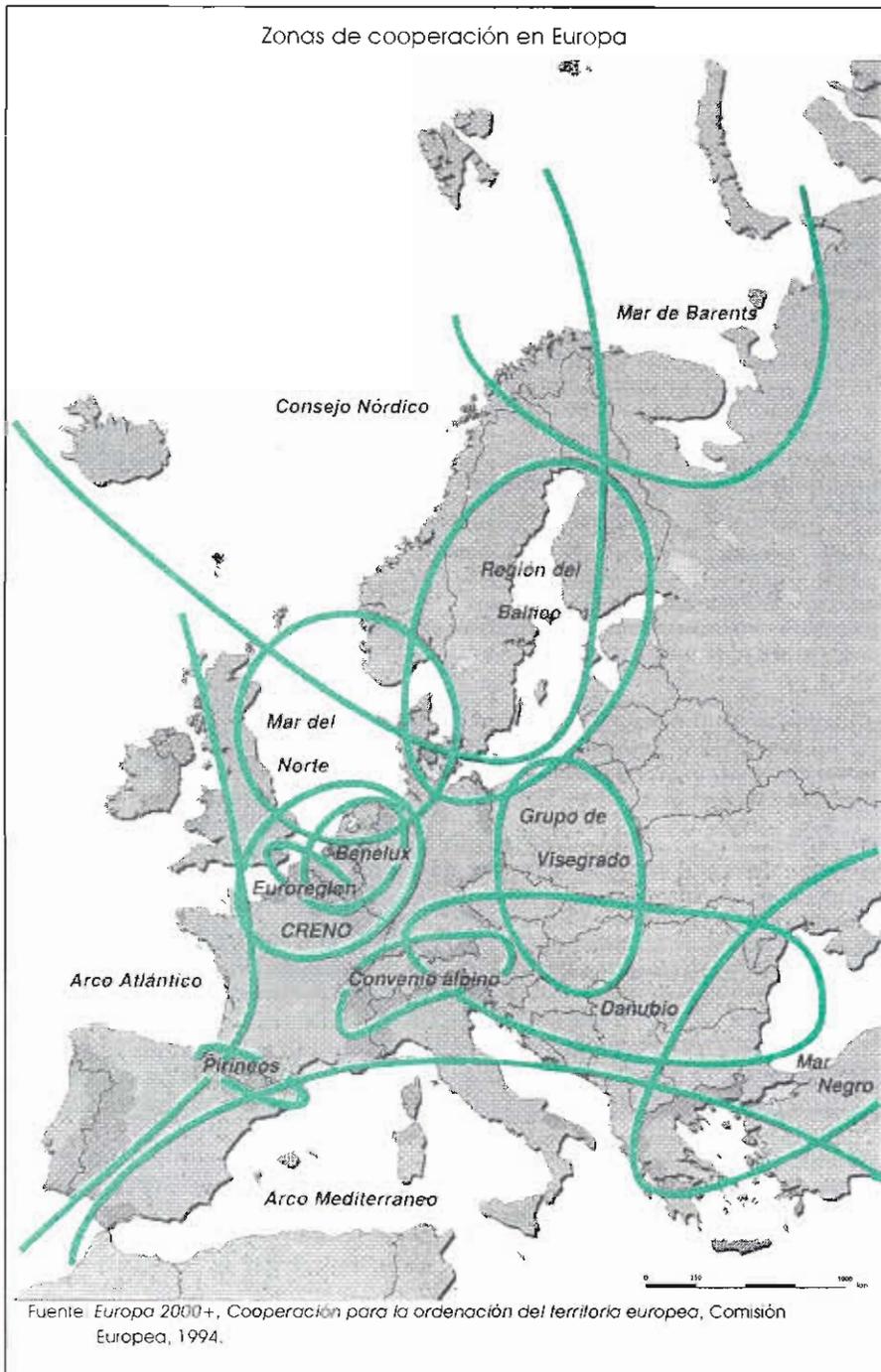
En cierta forma queda clara la futura línea de la política regional comunitaria. Un sistema redistributivo de apoyos a las regiones más necesitadas permanecerá vigente, pero con énfasis

en menos regiones y un presupuesto reducido con respecto al producto interno bruto colectivo de la Unión ampliada. Simultáneamente la Comisión, junto con algunos gobiernos nacionales (Alemania y Holanda particularmente), intenta apli-

car los principios expuestos en las reformas de 1988. Éstos incluyen el desarrollo de nuevas capacidades institucionales, la imposición del concepto de subsidiariedad y una mayor cooperación entre Estados, regiones y ciudades para posibilitar una respuesta flexible a situaciones cambiantes. En términos de la administración de apoyos regionales, la Comisión propone una serie de recomendaciones expuestas en el *Informe sobre la cohesión* (1996: 129); algunas de ellas se mencionan a continuación:

- 1) Insistir en mejorar la utilización de los escasos recursos a través de la concentración de esfuerzos para atender los problemas regionales más graves y las regiones más necesitadas;
- 2) favorecer una mayor orientación hacia la efectividad de apoyos aplicando criterios de evaluación;
- 3) promover mayor participación de recursos privados y el uso de préstamos;
- 4) explorar de manera más intensiva las posibilidades de formar redes y alianzas para obtener mayor efecto de los apoyos a través de la cooperación y el uso coordinado de recursos, y
- 5) simplificar procedimientos administrativos y financieros.

Lo que todavía no queda muy clara es la forma como estas ideas innovadoras se podrán aplicar en la práctica. Gutiérrez y Martínez (1994: 102) recuerdan la naturaleza compleja del desarrollo regional, al destacar que "las ventajas y desventajas regionales ya no pueden, a la luz de premisas (del desarrollo endógeno), mantenerse limitadas a la dotación de recursos naturales de la zona; deben integrar las características que determinan el territorio o espacio construido de que



se trata. Son variables particularmente importantes los recursos humanos locales (calificación, disponibilidad, conflictividad, etc.), las características de las empresas locales (tamaño, dinamismo, capacidad innovadora), las redes de comunicación e información, los servicios existentes, la calidad de los gerentes y directores, la estructura social, su permeabilidad a la innovación y las transformaciones, y el medio ambiente".

De estas consideraciones se pueden desprender varias cuestiones. Una de ellas es de particular transcendencia: ¿si una región es un conjunto de municipios con cierto grado de autonomía local y con intereses y necesidades específicas, cómo integrarlos, sea mediante una red, una alianza o una organización formal para hacer una región coherente que pueda desempeñar un papel activo frente a las oportunidades y desafíos que presente una economía globalizada? ¿Cuál podría ser el papel de los incentivos monetarios y qué función podría asumir el Estado en la promoción de estos procesos? Las experiencias de regiones fronterizas en el establecimiento de alianzas transnacionales y estratégicas a través de la iniciativa INTERREG demuestran que el patriotismo local aún sigue fuerte (Scott, 1998). Tampoco se puede hablar de una aceptación global de medidas dedicadas al desarrollo institucional. En los planteamientos de muchas entidades públicas -sobre todo de las encargadas de la promoción económica- domina el desarrollo físico y los incentivos a la inversión directa.

Tomando en cuenta lo anterior, todavía no es posible decir con certeza

que el nuevo énfasis en la capacitación institucional y la acción territorial está encaminado al éxito. Sin embargo, a juicio del autor, se deberían tener avances en los dos frentes siguientes:

- 1) el establecimiento de un nuevo papel para el Estado, como facilitador y coordinador de acciones regionales pero sin obstaculizar la creatividad ni frustrar las ambiciones de actores regionales y locales, y
- 2) la reforma de los fondos estructurales para incrementar apoyos a proyectos innovadores que puedan ofrecer modelos de cooperación local, regional, interregional y transnacional, incluso si esto hace necesarios recortes en otras áreas.

Notas

¹ Véase "Aid rows threat to enlargement", en *Financial Times* del 8 junio de 1998, donde se destaca la resistencia de los Estados miembros a conceder a la Unión Europea mandatos adicionales para llevar a cabo una consolidación de los fondos e introducir condiciones más estrictas al otorgamiento de apoyos.

² Véanse las tesis de Boisier (1992), que hacen referencia a la situación latinoamericana.

Bibliografía

- Boisier, Sergio, *El difícil arte de hacer región*, CBC - Cuzco, Perú, 1992.
- Boisier, Sergio, *Modernismo y territorio*, Cuadernos del ILPES, núm. 42, Santiago de Chile, 1996.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und raumordnung - BfLR, *Principles for a European spatial development policy*, BfLR, Bonn, 1995.
- Comisión Europea, *Europa 2000+, Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, CECA-Ce-CEEA, Luxemburgo, 1994.

- European Commission, *First report on economic and social cohesion*, 1996, ECC-EC-EAEC, Luxemburgo, 1996.
- Friedmann, John y Clyde Weaver, *Territory and function*, University of California Press, 1979.
- Friedmann, John y Clyde Weaver, "Hacia un cambio de modelo en la planificación regional", en Sergio Flores González (comp.) *Desarrollo regional y globalización económica. Lecturas sobre teoría, política y estrategias de desarrollo regional*, CIISDER-UAT, Tlaxcala y Puebla, 1995.
- Fürst, Dietrich, "Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung", en *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 52, 1994.
- Gutiérrez Vidal, Manuel y Sarah Martínez Pellegrini, "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo local", *Gestión y Política Pública*, vol. 3, 1994.
- Gutiérrez Vidal, Manuel y Sarah Martínez Pellegrini, "El tratado de la Unión Europea y el TLC: un análisis comparativo", *Frontera Norte*, vol. 7, 1995.
- Jovanovic, Miroslaw N., *European economic integration. Limits and prospects*, Routledge, Londres y Nueva York, 1997.
- Keim, Karl-Dieter y Herbert Grymer, "Herausforderungen der lokalen Politikarena im Jahrzehnt des Umbruchs", en K.D. Keim (comp.), *Aufbruch der Städte*, Edition Sigma, Berlín, 1995.
- Madiot, Yves, *Aménagement du territoire*, Armand Colin, París, 1996.
- Scott, James, "Planning cooperation and transboundary regionalism: implementing policies for European border regions in the German-Polish context", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 16, 1998.
- Milward, Alan. *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press, 1992.
- Syrett, Stephen, "Local economic initiatives in Portugal: Reality and rhetoric", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17, 1993.
- Williams, Richard H., *European Union. spatial policy and planning*, Paul Chapman, Londres, 1996.