

Política regional y cohesión europea: perspectivas 2014-2020

La parsimonia de la política regional europea desde su creación sufrió un impulso muy notable con la reforma de 1988 y con el inicio del proceso de integración monetaria, para posteriormente detenerse, primero, con las dificultades presupuestarias ligadas al cumplimiento de los criterios de Maastricht que llevó a una congelación de los recursos financieros destinados a la misma; y, posteriormente con su vinculación a los objetivos de la denominada Estrategia de Lisboa, que han desdibujado y complicado su funcionamiento y sus resultados. En el actual contexto de crisis económica, el devenir de la política regional para el futuro inmediato (2014-2020) se prevé –a la vista de los planteamientos conocidos de la Comisión Europea– complejo y con más sombras que luces, máxime si tenemos en cuenta que de nuevo se le liga a la denominada Estrategia 2020. Así se aleja en buena medida de lo que debiera constituir su objetivo primordial: la cohesión económica y social en el seno de una Unión ampliada a 27 países, prestando una especial atención a la reducción de las desigualdades regionales.

Sortu zenetik Europako eskualde-politikak bereizgarri izan zuen nagikeriak astindu nabaria jaso zuen 1988an, orduko erreformarekin eta diru-integrazio prozesuaren hasierarekin. Alabaina, astindu haren bultzada geldotu egin zen berriz gerora: lehenik eta behin, Maastrichteko itunaren xedapenak bete beharrak ogasun-kontuetan eragindako zailtasunengatik (finantza-baliabideak izoztu ere egin zituelako) eta, bigarrenik, Lisboako Estrategia delakoren heburuak bete beharragatik (bere funtzionamendua eta emaitzak ere lausotuta geratu direlako). Egungo krisi ekonomikoan, 2014-2020 epeko hurbileko etorkizunean eskualde-politikak izango duen bilakaeran, esateko moduan gara (Europako Batzordeak egindako planteamenduen arabera) iluntasun gehiago izango dugula argia baino; kontuan hartuta, are gehiago, bilakaera hori berriz ere Estrategia 2020 delakoari lotuta datorrela. Beraz, neurri handi batean, bere lehen helburua den horretatik urruntzen ari da: 27 herrialde kidetara zabaldutako Europar Batasunean kohesio ekonomiko eta soziala lortzea, ahalegin berezia eginez eskualdeen arteko desberdintasunak murrizteko.

The slow pace of European Regional Policy since its creation knew a remarkable impulse thanks to the reform of 1988 and the beginning of the process of monetary integration. Later, it stopped abruptly, first, with budgetary constraints derived to the Maastricht criteria which led to a freeze of financial resources to it, and then with its links to the objectives of the so-called *Lisbon Strategy*, which have blurred and complicated its implementation and results. The future of regional policy for the next programming period (2014-2020), taking into account the known approaches of the European Commission, seems not only very complex but plenty of shadows too. The main reason of this perspective is connected with the link of the new regional policy to the objectives of the so-called *Strategy 2020* largely away from what should be its primary objective: economic and social cohesion within an enlarged European Union of 27 countries, paying particular attention to reducing regional inequalities.

Índice

1. Introducción
2. Una breve síntesis de la política regional y de cohesión hasta el año 2006
3. La política regional y de cohesión para el período 2014-2020
4. Reflexiones finales

Referencias bibliográficas

Palabras clave: política regional, cohesión económica y social, Unión Europea, Estrategia de Lisboa, Estrategia Europa 2020.

Keywords: regional policy, economic and social cohesion, European Union, Lisbon Strategy, Europe 2020 Strategy.

Clasificación JEL: 018, R58, E66, H77.

1. INTRODUCCIÓN

La política regional comunitaria (PRC) no apareció hasta veinte años después de la creación de la actual Unión Europea (UE) y su caminar ha sido lento, aunque imparable hasta finales del siglo pasado donde acabó adquiriendo un protagonismo cada vez más acentuado, hasta convertirse en un área de actuación destacada, especialmente tras la firma del Acta Única Europea –AUE– (1986) y el establecimiento en el Tratado de Maastricht (1992) del objetivo de la cohesión económica y social como una de las metas básicas de la Unión Europea. No obstante, pese a adquirir una importancia relevante nunca ha llegado a superar a la Política Agrícola Común (PAC), desde la perspectiva de los recursos financieros.

El objetivo de este artículo no se centra en la evolución y el funcionamiento pasado de la PRC, ni en discutir el espinoso tema de su justificación, cuestiones a las que uno de los autores solo o en colaboración ha dedicado otros trabajos¹. Por el contrario, queremos centrar nuestra atención exclusivamente en el giro que viene

¹ A estos efectos pueden consultarse Mancha y Cuadrado (1996), Cuadrado y Mancha (1999), Cuadrado, Mancha y Garrido (2000), Mancha y Garrido (2004), Mancha (2006), Garrido, Mancha y Cuadrado (2007), Cuadrado y Mancha (2008), Mancha y Garrido (2010), Garrido y Mancha (2010).

tomando la política regional diseñada desde el inicio de este nuevo siglo desde una perspectiva prospectiva realizando una reflexión crítica sobre el planteamiento que se está haciendo para el nuevo período de programación (2014-2020).

La estructura del artículo, de acuerdo con lo reseñado previamente, es la siguiente. El apartado próximo se destina a esbozar los principales hitos de la PRC en el pasado, pero prestando una especial atención a los dos últimos períodos de programación. El tercer apartado tiene como objetivo fundamental examinar los entresijos de la PRC, tal y como se está diseñando para el período 2014-2020. Por último, se cierra el artículo con un apartado sobre de las principales ideas planteadas, no demasiado optimistas acerca del futuro de la PRC y sus desafíos.

2. UNA BREVE SÍNTESIS DE LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN HASTA EL AÑO 2006

No es fácil resumir la historia y los hitos de la PRC a lo largo de casi cuarenta años, pero podríamos afirmar que pasó de la nada al todo, sin embargo, con la llegada del siglo XXI sufrió un profundo cambio. En todo caso, con la llegada de la crisis económica en 2008 la PRC queda sumida en un mar de dudas para el nuevo período de programación, 2014-2020, tal y como expondremos en el último apartado, en el que justificaremos nuestro escepticismo.

2.1. La política regional y de cohesión hasta 1999

Desde 1958 hasta 1975 puede afirmarse con toda propiedad que en la actual UE no existió una PRC dirigida u orientada desde la Comisión. En realidad el propio Tratado de Roma no contenía siquiera una referencia directa a las cuestiones regionales, dejando en consecuencia a cada país como responsable de realizar su propia política regional. Con todo, en 1967 acabó creándose una Dirección General de Política Regional con cometidos específicos en el análisis de las desigualdades regionales.

La primera ampliación (1973) supuso con el cambio de fuerzas que suponía la entrada de Irlanda, con un PIB por debajo del 60% del promedio comunitario, la declaración expresa de intentar establecer una política regional comunitaria con dos claras pretensiones: la coordinación de las políticas regionales nacionales y la creación de un Fondo comunitario de desarrollo regional dedicado a corregir las desigualdades regionales.

Este último punto se confirmó en marzo de 1975 cuando el Consejo aprobó el primer reglamento del denominado Fondo para el desarrollo regional (FEDER), inicialmente como un mero mecanismo subsidiario, aunque en 1979 se introdujo una sección 'fuera de cuota' equivalente al 5% del Fondo con la intención de financiar medidas de apoyo regional decididas desde la Comunidad.

No obstante, de nuevo las ampliaciones, primero con la incorporación de Grecia (1981), y después con las de España y Portugal (1986) impulsaron el crecimiento de la dotación financiera para ayudas regionales hasta cerca de un 9% del presupuesto comunitario. Adicionalmente, la puesta en marcha del Acta Única Europea (febrero de 1986) condujo a la Comisión, con el apoyo de todos los países de la periferia occidental y meridional, a proponer al Consejo una nueva y muy importante reforma conjunta de los tres fondos estructurales y de sus dotaciones financieras. Se entraba, así, en la etapa de efectiva madurez de la PRC, cuyo peso creció rápidamente a partir de 1988.

De hecho, desde ese momento (1988) es cuando puede realmente hablarse de una verdadera PRC por tres razones básicas. En primer lugar, por el compromiso político de doblar la dotación económica de los Fondos estructurales a finales de 1993. En segundo lugar, por la aprobación de una reforma que condujo a un nuevo modelo de funcionamiento de los Fondos; y, en tercer término, por el establecimiento de los cuatro principios básicos de la política regional: concentración, programación, coparticipación y adicionalidad, que son los que la acabaron dotando de una verdadera dimensión europea.²

La posterior reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1993 y que afectó al período de programación 1994-99 fue de nuevo fruto del esfuerzo de los Estados miembros por articular políticas que pudieran amortiguar los efectos negativos que sobre la cohesión tendría el establecimiento del Mercado Único en 1993. Además, las cumbres de Maastricht y Edimburgo de 1992 consolidaron la voluntad de la UE de garantizar la consecución de la cohesión económica y social en un contexto de incertidumbre coyuntural y con el firme propósito de establecer la Unión Monetaria.

Este reforzamiento de la PRC potenció un aumento de los recursos presupuestarios destinados a los Fondos Estructurales y la creación del nuevo Fondo de cohesión dedicado a la cofinanciación de proyectos de infraestructuras y medio ambiente en los países con un nivel de renta por habitante inferior al 90% de la media europea: España, Grecia, Irlanda y Portugal.³

Dos aspectos novedosos marcaron el desenvolvimiento de la PRC en los años finales del siglo pasado. Por un lado, la introducción del principio de subsidiariedad, que se sumaba a los cuatro principios de la actuación estructural antes referidos. Este principio consolidó una forma de programar que ya se había utilizado en el período anterior, conforme a la cual corresponde a las autoridades nacionales compe-

² Esta reforma inició además un proceso de diseño de política regional bajo un nuevo enfoque, fundamentado en la mejora del potencial de desarrollo y del desarrollo endógeno de las regiones, adoptando un modelo de programación *bottom-up* en el que las regiones adquirieron un protagonismo esencial del que antes carecían.

³ El presupuesto destinado a los Fondos Estructurales fue de 154.500 millones de ecus (valorados a precios de 1994) a los que habría que añadir las subvenciones del nuevo Fondo de Cohesión (15.500 millones de ecus entre 1993 y 1999) y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

tentes seleccionar los proyectos que se vayan a financiar y encargarse de su realización, aunque en el diseño de la PRC intervengan todos los agentes implicados en virtud del principio de cooperación. El segundo aspecto novedoso vino dado por la importancia que adquirieron los mecanismos de evaluación.

En 1997, de cara a ir preparando el siguiente período de programación, la Comisión Europea presentó un documento titulado «Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia» que suponía una primera toma de posición política ante uno de los retos más importantes que ha afrontado la UE en su historia: la ampliación a los países del Este. Sin embargo, el proceso de discusión de la misma planteó claramente una división entre los 15 países de la UE en materia regional con la polarización de las posiciones en dos bandos: uno favorable a continuar el esfuerzo de la cohesión (con España al frente), el otro defendiendo la necesidad de acometer una importante reforma de la PRC para no aumentar su contribución. Tras una encendida controversia el tema quedó resuelto (mejor sería decir pospuesto) en Berlín, en marzo de 1999, cuando se aprobaron las perspectivas financieras hasta el 2006.

2.2. Los cambios de orientación de la PRC para el período 2000-2006

El fruto de esas discusiones conllevó que la PRC sufriera unos cambios en su orientación que pueden resumirse como sigue:

- 1) Se mantiene el esfuerzo de cohesión económica y social, como objetivo político aunque con un techo presupuestario del 0,46% del PIB de la UE.
- 2) Se acentúa la concentración. Las nuevas orientaciones hacen hincapié en el mejor aprovechamiento de los fondos (mayor eficacia) y en definir los objetivos de manera que haya una mayor concentración geográfica (reducción de la población beneficiaria del 50% al 41%) y una reducción de los objetivos de 7 a 3.⁴
- 3) Una aplicación más simplificada y descentralizada de la política regional. Este punto implicaba una relativa reorientación del principio de programación y una modificación sustancial del principio de cooperación. En la fase de programación, los Estados miembros han de contar con todas las autoridades con competencias; los agentes socioeconómicos y con otros entes implicados (ONG, sector medioambiental...).

⁴ El Fondo de cohesión se mantenía no sin polémica entre Estados miembros. Los países beneficiarios seguían siendo los mismos y recibirán un total de 15.000 millones de euros, aunque se planteó la necesidad de revisar a medio plazo la idoneidad del criterio del 90% del PIB comunitario para acogerse al mismo.

Recuadro nº 1. POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN: ALGUNOS HITOS

- 1965: Informe de la Comisión al Consejo sobre los problemas regionales.
- 1967: Creación de la DG XVI – Dirección General de Política Regional.
- 1973: Informe Thompson. Primer análisis oficial sobre la importancia de las regiones en la Comunidad y los problemas regionales.
- 1975: Creación del FEDER.
- 1979: Primera reforma del FEDER. Entre otros cambios introduce las acciones «fuera de cuota».
- 1984: Segunda reforma del FEDER (entrando en vigor en enero de 1985). Las cuotas se sustituyen por una horquilla. Incorpora los problemas de reconversión industrial.
- 1987: Entrada en vigor del Acta Única Europea. Se introduce la cohesión económica y social entre sus objetivos, proponiendo, en particular, reducir las diferencias regionales y el retraso de las menos favorecidas.
- 1988: Reforma en profundidad de los fondos estructurales y compromiso para una decisiva ampliación de los recursos financieros.
- 1992: Tratado de Maastricht. La UEM como proyecto firme. Refuerzo de la cohesión económica y social como objetivo de la UE.
- 1993: Nueva reforma de los fondos estructurales. Inclusión del IFOP y del Fondo de cohesión.
- 1998: Agenda 2000.
- 1999: Consejo de Berlín (24 y 25 marzo): se aprueban los recursos destinados a medidas estructurales, los nuevos objetivos y los criterios para las ayudas estructurales y las iniciativas comunitarias.
- 2000: Inicio del nuevo período de programación con perspectivas de ampliación a nuevos miembros.
- 2001: Debate sobre la política regional en el contexto de una UE ampliada.
- 2004: En mayo se formaliza la entrada de 10 nuevos miembros: UE-25 y se aprueban por la Comisión unos nuevos reglamentos que plantean una nueva política regional para el período 2007-2013.
- 2005: Discusión de nuevas perspectivas financieras (menores recursos que antes). Aprobadas por el Consejo en Diciembre 2005. Reorientación de los objetivos. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa.
- 2006: Cierre de las negociaciones y decisiones a tomar para el período de programación 2007-2013. Aprobación de los Marcos de referencia estratégica nacional (MREN) y de los Programas Operativos (PO).
- 2007: Inicio del nuevo período de programación. Bulgaria y Rumania acceden a la UE. Se firma el Tratado de Lisboa.
- 2009: Entra en vigor el Tratado de Lisboa.
- 2010: El Consejo Europeo adopta la Estrategia Europa 2020 y se publica el V Informe sobre la cohesión económica, social y territorial.
- 2011: La Comisión Europea adopta un paquete legislativo que dará forma a la política de cohesión para el periodo 2014 – 2020 así como el Marco financiero plurianual.
- 2012: El Parlamento Europeo y el Consejo debatirán estas propuestas para que puedan adoptarse en 2014. Paralelamente continuarán las negociaciones en torno al Marco Financiero Plurianual.
- 2013:

Fuente: Adaptado y actualizado de Cuadrado y Mancha (2008).

- 4) Refuerzo de la eficacia y del control: Una mayor descentralización exige vigilar más estrechamente el control y la consecución de una mayor eficacia en la implementación de la PRC. El objetivo de mejorar la relación coste/eficacia se establece mediante la vigilancia del principio de adicionalidad, de potenciar los mecanismos de seguimiento (comité de seguimiento), de mejorar los mecanismos de evaluación, de vigilar el control y la ejecución financiera y de implementar la denominada reserva de eficacia (Performance Reserve Scheme).⁵

Desde un punto de vista crítico, el período de programación 2000-2006 supuso un punto de inflexión en la tendencia a asignar un mayor protagonismo a la cohesión económica y social. ¿Cuales fueron las causas? a) la dimensión espacial de los problemas económicos no adquirió una mayor relevancia política; b) el esfuerzo presupuestario se vio reducido en términos relativos por primera vez, y c) la aplicación del principio de subsidiariedad supuso un recorte en el margen de maniobra de la Comisión y acabó acentuando la fragmentación de la política regional (recuadro nº 1).

2.3. La PRC para el período 2007-2013: principales novedades

El punto central del debate para la programación regional en este período giró en torno a dos posiciones antagónicas. Por una lado, la que mantenía que el esfuerzo de cohesión debe realizarse casi exclusivamente a escala nacional apoyado en el conocido Informe Sapir en aras de lograr un mayor grado de eficacia económica⁶. Por otro, la posición mantenida por la DG Regio, en un informe del Grupo de solidaridad, encabezado por el entonces comisario Michel Barnier, apoyaba el mantenimiento del statu quo existente; es decir, una política de cohesión regional a escala europea con parámetros similares a los del período de programación anterior.

El resultado final de este intenso y agrio debate logró no obstante equilibrar tres aspiraciones, difícilmente compatibles: que los miembros de la antigua UE-15 siguiesen obteniendo algún tipo de beneficio de la PRC; que los nuevos países miembros participasen de una forma significativa en los recursos a repartir; y que los países contribuyentes netos, aunque no cambiasen esta condición, redujeran su aportación.

⁵ El mecanismo de la reserva de eficacia es sencillo: una parte de los créditos asignados a cada Estado miembro (4%) se dejó en reserva hasta el año 2003 para ser distribuida a los programas que obtuviesen mejor rendimiento. La apreciación del rendimiento se realizaría por medio de indicadores de seguimiento que reflejasen la eficacia, la gestión y la ejecución financiera. La Comisión sería quien asignaría la reserva a partir de las propuestas presentadas por cada Estado miembro, y a más tardar el 31 de marzo de 2004.

⁶ Este documento auspiciado por el anterior presidente de la Comisión Romano Prodi fue abiertamente apoyado por Holanda.

El aspecto más novedoso de la nueva política regional se concentró en su focalización a contribuir a la mejora de la competitividad de Europa y, por ende, al cumplimiento de los compromisos de Lisboa y Gotemburgo⁷. Ello llevó a la sustitución de los objetivos 1, 2 y 3 por los tres nuevos que referimos a continuación. Las regiones con un PIB inferior al 75 % de la media de la UE eran subvencionables para el nuevo objetivo de convergencia, mientras que el resto quedaban encuadradas en el objetivo competitividad regional y empleo o en el objetivo de cooperación territorial europea.

En el nuevo marco reglamentario, los Estados miembros elaboraban los mencionados Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR) y los Programas Operativos (PO) nacionales y regionales en los que se puntualizaban las estrategias y los ámbitos de intervención. Éstos últimos constituían la fuente final para seleccionar y financiar proyectos sobre el terreno, una tarea a realizar por las autoridades nacionales y regionales que cooperaban con los servicios de la Comisión en el seguimiento estratégico y en cuestiones tales como la selección, el control y la evaluación de grandes proyectos.

Las principales novedades de la PRC en el todavía actual período de programación pueden sintetizarse como sigue:

- 1) Un enfoque de la programación más estratégico y centrado en las prioridades de la UE ampliada.
- 2) Mayor concentración temática y presupuestaria.
- 3) Mayor descentralización y simplificación.
- 4) Proporcionalidad.

Enfoque más estratégico y centrado en las prioridades

La primera de estas novedades implica que la programación se haya realizado de acuerdo con un proceso secuencial, en el que la Comisión se reserva el protagonismo de los elementos estratégicos dejando en manos de las autoridades nacionales y regionales la parte operativa y que puede sintetizarse como sigue:⁸

⁷ De los más de 380.000 millones destinados a la cohesión, el 82 % del importe total se destinó al objetivo de «convergencia», dentro del cual son subvencionables los Estados miembros y las regiones más pobres. En las demás regiones, cerca de un 16 % de los Fondos Estructurales servirá para apoyar la innovación, el desarrollo sostenible, la mejora de la accesibilidad y proyectos de formación dentro del objetivo de «competitividad regional y empleo». Quedaba disponible un 2,5 % para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, dentro del objetivo de «cooperación territorial europea».

⁸ La Comisión tiene la obligación de elaborar un Informe anual en el que se realiza el seguimiento de la estrategia en términos de resultados. Además debe presentar cada tres años un Informe sobre la cohesión económica y social en la Unión Europea.

- a) El Consejo aprueba las Orientaciones Estratégicas de la Comisión (OEC), que tienen en cuenta las Orientaciones Generales de Política Económica y la Estrategia Espacial Europea.
- b) Estas prioridades se integran en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR)⁹, que proponen los Estados miembros y negocian con la Comisión, quién finalmente los aprueba.
- c) Esta estrategia conjunta se aplica mediante Programas Operativos (PO) que proponen los países y aprueba también la Comisión teniendo en cuenta las siguientes directrices: se acepta un programa por fondo y objetivo (excepto el Fondo de Cohesión); la programación y gestión se lleva adelante por ejes; y, pueden ser específicamente regionales o plurirregionales.

El establecimiento de los MENR es, en nuestra opinión, la innovación clave de la arquitectura de intervención de la PRC, y es especialmente significativo en aquellos países que no disponían de un Marco Comunitario de Apoyo a nivel nacional o donde las autoridades regionales tenían competencias suficientes para establecer sus propias políticas de desarrollo. Además, este MENR debe ser coherente con las orientaciones comunitarias, que, como veremos seguidamente, se centran en utilizar a la política de cohesión como instrumento para la agenda renovada de Lisboa.

Mayor concentración

La pretensión de la Comisión Europea de mejorar el grado de concentración buscando un punto de equilibrio entre los ámbitos geográfico, temático y financiero conlleva dos novedades:

- a) La concentración de los recursos previstos en las zonas más atrasadas y/o desfavorecidas, como lo prueba el hecho de que el objetivo *convergencia*, absorba unos fondos superiores al 80 % del total, más de 10 puntos por arriba del anterior (69,7 %) que recibían las regiones objetivo 1.
- b) La concentración de las intervenciones en las prioridades de Lisboa y Gotemburgo¹⁰: competitividad (I+D+i, formación,...); accesibilidad, empleo, medio ambiente y prevención de riesgos, pero poniendo un énfasis especial

⁹ Su contenido básico consistirá en una descripción sintética de la estrategia diseñada por el Estado miembro y de las principales operaciones que se desprenden de ésta. Constituyen una especie de «carta política» previa a la elaboración de los Programas Operativos.

¹⁰ En las conclusiones del Consejo Europeo reunido en marzo de 2000 en Lisboa el texto básico que define la Estrategia de Lisboa expone una estrategia y un amplio conjunto de objetivos e instrumentos políticos encaminados a lograr una Unión Europea más dinámica y competitiva. El Consejo Europeo de 2001 de Gotemburgo añadió a estos objetivos una dimensión ambiental.

en los objetivos de la denominada Estrategia renovada de Lisboa¹¹ que exige que la Unión Europea movilice aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados, de forma especial la PRC.

Para forzar su cumplimiento, el Reglamento general dispone que los temas considerados como prioritarios de esta estrategia renovada (investigación y desarrollo tecnológico, innovación y el espíritu empresarial, la sociedad de la información, el transporte –para las regiones del objetivo de convergencia–, la energía, en especial las fuentes de energía renovables, la protección del medio ambiente y cuestiones relacionadas con la política de recursos humanos y de mercado de trabajo) tengan reservados determinados porcentajes de gasto: el 60% para las regiones del objetivo de convergencia y del 75% para las regiones del objetivo de competitividad regional y empleo. No obstante, estas cuestiones sólo se aplican a la Europa de los quince, y no a los nuevos Estados miembros.

Mayor descentralización y simplificación

Las tres novedades más destacadas del planteamiento de la PRC se resumen en:

- a) Una mayor intervención de los Estados miembros, regiones y ciudades teniendo en cuenta los siguientes aspectos básicos: elegibilidad de todas las regiones; creación de un instrumento jurídico específico para el establecimiento de estructuras descentralizadas de cooperación territorial; determinación de competencias específicas para las autoridades locales; y, un mayor grado de responsabilidad en la gestión, control y evaluación de las autoridades públicas implicadas.
- b) Una mayor consideración de las especificidades territoriales, del que resulta un buen ejemplo la singularidad de las regiones ultraperiféricas con un tratamiento concreto de mayor asignación de fondos y tasas de cofinanciación más altas.
- c) La importante simplificación en nuevos ámbitos respecto del anterior período de programación: actuación de tres fondos en vez de cinco; tres objetivos sin iniciativas comunitarias; programación por ejes y no por medidas; carácter nacional de las reglas de elegibilidad y fuerte énfasis en la evaluación.

¹¹ El planteamiento de la renovación de la Estrategia de Lisboa obedeció a que algunas evaluaciones intermedias encargadas por la Comisión pusieron de manifiesto el escaso avance en el crecimiento de la productividad y del empleo, tras un espectacular comienzo en los primeros momentos. Por ello, en febrero de 2005, la Comisión propuso una nueva asociación para el crecimiento y el empleo al Consejo Europeo de marzo de 2005. El Consejo confirmó sus objetivos y subrayó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa bajo la nueva denominación de Agenda Renovada de Lisboa (ERL).

Proporcionalidad

Las novedades en este ámbito tratan de responder básicamente a la crítica de que la PRC se ha ido convirtiendo paulatinamente en una política difícil de gestionar, que genera excesiva burocracia y control que afectan negativamente a su eficacia. Por todo ello, la gestión y control deben guardar cierta proporcionalidad con el volumen de intervención y centrarse más en los proyectos de mayor envergadura y en los objetivos donde la inversión es más cuantiosa. En consecuencia, los aspectos nuevos se resumen en:

- a) La obligación de presentar un plan de evaluación sólo para el nuevo objetivo convergencia (anteriormente estaba también ligado a otras zonas).
- b) La evaluación *ex ante* para el objetivo competitividad regional y empleo tendrá un carácter bastante más flexible que el exigido hasta el momento.
- c) La obligación de verificar la adicionalidad se circunscribe exclusivamente al objetivo convergencia.
- d) La mayor flexibilización del control para los PO con financiación comunitaria por debajo de los 250 millones de euros o equivalentes al 33 % de los gastos públicos.

No puede cerrarse este sintético repaso a las novedades más importantes sin reseñar dos cambios significativos adicionales en cuanto al uso de los recursos financieros. El primero, con el mayor énfasis otorgado al estímulo de la eficacia con la entrada en funcionamiento, en lugar de la reserva de eficacia¹², de la nueva reserva de calidad y eficacia con una asignación prevista del 3 % de los recursos totales destinados a los objetivos convergencia y competitividad regional y empleo¹³. El segundo cambio consiste en el establecimiento de unas nuevas tasas máximas de cofinanciación: 75 % para los objetivos convergencia¹⁴ y cooperación territorial europea; 85 % para el Fondo de Cohesión, regiones ultraperiféricas e islas griegas y 50 % para el objetivo competitividad regional y empleo.

¹² Un examen detallado de su funcionamiento puede contemplarse en Mancha, Garrido, Pablo y Martínez (2004).

¹³ La pretensión de la Comisión es que su distribución entre países se realice de acuerdo con los dos criterios siguientes: incremento del PIB por habitante y de la tasa de empleo (para el objetivo convergencia) y aumento de la tasa de empleo y el uso de la asignación regional FEDER para medidas de innovación superiores al 50% (para el objetivo competitividad regional y empleo). Adicionalmente, los países tendrán la obligación de destinar el 1% del objetivo convergencia y el 3% del de competitividad regional y empleo en PO específicos para, en su caso, poder afrontar perturbaciones inesperadas, creando la denominada Reserva nacional para imprevistos.

¹⁴ El porcentaje del 75% sube al 80% en el caso de que el país sea beneficiario del Fondo de Cohesión.

2.4. Los conflictos de la PRC 2007-2013: la difícil supeditación a los objetivos de Lisboa

Desde una perspectiva crítica, este nuevo enfoque de la PRC ha cambiado el cariz del debate en torno a la utilización de los Fondos estructurales, cada vez más centrados en el crecimiento y el empleo. No en vano, en la agenda política actual existe un amplio acuerdo en que los Fondos estructurales constituyen el instrumento financiero más importante para respaldar la Estrategia renovada de Lisboa (ERL). Sin embargo, los fines atribuidos al FEDER y al FSE parecen no haber perdido la filosofía tradicional con la que fueron concebidos ya hace más de treinta años.

En consecuencia, se aprecia con claridad una divergencia entre los nuevos objetivos de la PRC y los inadecuados instrumentos financieros de los que se sirve. Es decir, mientras la visión estratégica de la misma ha dado un cambio de rumbo apreciable en sus fines, las herramientas de que dispone para ello no han experimentado las modificaciones necesarias. De hecho la cuestión clave de si puede aspirarse a alcanzar objetivos puros de competitividad con unos instrumentos pensados para la cohesión es difícil de responder e introduce incertidumbre, en la medida en que da lugar a una definición política demasiado ambigua que aporta un notable grado de confusión en las esferas técnica y de gestión.

La sensación negativa sobre el enfoque adoptado se acentúa cuando se comprueba además que la nueva PRC, tal como establece el artículo 3 del Reglamento (CE) N° 1083/2006, obliga a cumplir el denominado *earmarking*¹⁵ y deja en manos de la Comisión y del propio Estado miembro la elección de las listas elegibles con un gran margen de discrecionalidad. Con ello se trata de garantizar la toma en consideración de circunstancias nacionales específicas, pero se plantea el problema de que el compromiso real (no formal) de contribución a la Estrategia renovada de Lisboa difiera de forma considerable entre los distintos países europeos. Es decir, un mayor porcentaje de *earmarking* no significa, necesariamente, una mayor aportación financiera a los objetivos específicos de dicha estrategia¹⁶.

¹⁵ Exigencia de destinar a objetivos básicos de la ERL como el fomento de la competitividad y la creación de empleo, el 60% del gasto correspondiente al objetivo de «convergencia» y el 75% del gasto correspondiente al objetivo de «competitividad regional y empleo».

¹⁶ Frente a la escasa discrecionalidad que tradicionalmente establecían los reglamentos en materia de elegibilidad, ahora, por el contrario, los márgenes se han ampliado de manera tan importante que existen casos, como el de España, en el que se han incluido en dicha lista medidas cuya relación con la ERL es cuando menos bastante indirecta, por no decir difícilmente justificable. Esto sucede en concreto con las inversiones relacionadas con el ciclo del agua, dado que la disponibilidad de recursos hídricos resulta un *input* esencial para el crecimiento económico que, en el caso de determinadas zonas de España, está empezando a actuar como un factor limitador del desarrollo.

Adicionalmente, también resulta chocante, desde la perspectiva de la cohesión, que la cofinanciación de los Fondos Estructurales no permita afrontar la resolución de algunos estrangulamientos claves todavía en ciertas regiones atrasadas como la mejora de la accesibilidad, por estar expresamente excluido este tema de los gastos elegibles.

No puede tampoco perderse de vista un tercer inconveniente que compromete el éxito efectivo de la ERL, dado que al no existir un criterio uniforme para cuantificar la contribución de la PRC a estos objetivos puede generarse un desequilibrio manifiesto entre el objetivo general de convertir a la UE en la economía líder mundial y los objetivos parciales de la ERL.

Otro elemento de controversia de la actual PRC se centra en el reforzamiento de determinadas políticas sin conocer de forma muy clara sus efectos sobre la convergencia. Un caso muy particular es el de la política de I+D+i, cuyos resultados no acaban distribuyéndose equitativamente sobre el territorio de acuerdo con la evidencia empírica existente. Es más, una de las lecciones de la experiencia del período 2000-2006 estriba en la dificultad observada en un notable número de regiones para absorber los fondos públicos destinados a la promoción de innovaciones.

El impulso a la ERL supone un reto que va a exigir la implementación de «proyectos innovadores» que, en el mejor de los casos, pueden tener un impacto potencial mayor, pero con un componente de riesgo también más elevado, dado que la evidencia empírica confirma que cuando los Fondos Estructurales cofinancian acciones existentes, el avance es rápido, pero cuando costean nuevas acciones, el avance es más lento, dada la necesidad de poner en marcha todos los procedimientos de aplicación.

Por consiguiente, de no corregirse esta tendencia, podría aparecer un nuevo factor de ampliación de las disparidades económicas regionales dado que el desarrollo de sectores innovadores o la consolidación de la base tecnológica empresarial, sin otros elementos correctores, puede acabar generando efectos perversos desde el punto de vista de la convergencia real regional. Junto con lo anterior, hay que tener en cuenta el elevado componente de riesgo asociado a este tipo de inversiones, que hace que los resultados obtenidos de las acciones de I+D, en no pocas ocasiones, tengan bajos niveles de rentabilidad.

Pero, además, en el caso de las regiones más desarrolladas, pertenecientes al objetivo de «Competitividad regional y empleo», el cumplimiento del *earmarking*, junto con la escasa relevancia financiera de los Programas de estas regiones, deja unos muy reducidos márgenes de maniobra para instrumentar otras posibles políticas de interés desde la óptica territorial.

Finalmente, existe el posible riesgo de falta de identidad propia que acarrea sobrecargar la PRC, adjudicándole más objetivos que los que realmente puede atender.

No obstante, la eficacia de la misma, en términos de lograr un mayor grado de cohesión económica y social, podría mejorar si se le otorgara un carácter más transversal, de modo que todas las políticas comunitarias tuvieran en cuenta sus consecuencias para el desarrollo de las regiones. Es decir, la consecución de los objetivos de la ERL necesita de las regiones, pero la PRC necesita también de las actuaciones del resto de políticas económicas y sectoriales de la Unión europea para avanzar en el logro de la cohesión.

Un dato muy relevante en este sentido es la constatación, en numerosos estudios e investigaciones, de que mientras a escala europea se observa una cierta mejora de la convergencia económica regional, por el contrario, a escala de los Estados miembros es patente la existencia de una clara divergencia económica regional. Esta situación puede tener dos lecturas paralelas: el éxito de la política de cohesión, por un lado, y, por otro, el impacto regional negativo de las políticas económicas nacionales, que desempeñan un papel crucial en la configuración del entorno general e influyen considerablemente en las perspectivas económicas regionales. Consecuentemente, es importante que los Estados miembros reconozcan los efectos regionales de sus políticas económicas a la vez que garantizan que las políticas nacionales sirvan para lograr un mayor grado de convergencia económica regional.

3. LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN PARA EL PERÍODO 2014-2020

Si hubiese que sintetizar la futura PRC de acuerdo con los documentos elaborados por la Comisión habría que decir que constituye una pieza central para alcanzar los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020¹⁷ y que su enfoque está más centrado en los resultados y en la maximización del impacto de la financiación de la UE. El conjunto de propuestas se debatirá en los años 2012 y 2013, dentro del marco más amplio del presupuesto europeo, y se prevé que entren en vigor en 2014.

En los siguientes apartados, valoraremos dichas propuestas y señalaremos lo que a nuestro juicio constituyen sus puntos débiles y ofreceremos algunos planteamientos que, a modo de prospectiva, constituyen el centro del debate sobre el futuro de la PRC.

¹⁷ «La Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador» adoptada en junio de 2010 por el Consejo Europeo, se plantea como mecanismo para salir fortalecidos de la crisis y resolver las debilidades estructurales de la economía europea, atendiendo a las siguientes tres prioridades: desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación; promover una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, más verde y competitiva; y, fomentar una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial (Comisión Europea, 2010c).

3.1. **Las propuestas de la Comisión Europea para la política regional y de cohesión de la UE 2014-2020: principales aspectos y novedades**

Las propuestas elaboradas por la Comisión Europea con relación a la política regional y de cohesión para el período 2014-2020, muestran su claro alineamiento con las prioridades de la Estrategia Europa 2020.

Dichas propuestas incluyen una serie de cambios, tanto en el diseño como en la ejecución, con respecto al período anterior, que se articulan en seis aspectos principales: 1) la concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020; 2) la recompensa al rendimiento; 3) el apoyo a la programación integrada; 4) el enfoque en los resultados; 5) el refuerzo de la cohesión territorial; y 6) la simplificación de la ejecución.

La concentración temática en Europa 2020, supone apostar por una programación estratégica reforzada, que articule el Marco estratégico común, los contratos de colaboración, y los objetivos temáticos en torno a las prioridades y directrices integradas de acuerdo con la Estrategia Europa 2020.

De acuerdo con dicha Estrategia los fondos se asignarán a un amplísimo menú de objetivos temáticos (recuadro nº 2): Investigación e innovación; Tecnologías de la comunicación y de la información (TIC); Competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pyme); Cambio hacia una economía hipocarbónica; Adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos; Protección medioambiental y eficiencia de los recursos; Transporte sostenible y eliminación de la congestión en infraestructuras de redes principales; Desarrollo urbano sostenible; Empleo y apoyo a la movilidad laboral; Integración social y lucha contra la pobreza; Educación, competencias y aprendizaje permanente; y, Aumento de la capacidad institucional y efectividad de la administración pública.

Pero además se propone la concentración de recursos a través de dotaciones mínimas en diversas áreas prioritarias, en función al nivel de desarrollo de las regiones, como es el caso del FEDER (gráfico nº 1). En el caso del FSE se propone que al menos el 20% se destine a promover la inclusión social y a combatir la pobreza.

Para asegurar un mayor rendimiento de las políticas en consonancia con los objetivos y metas de Europa 2020, se introducen nuevas disposiciones de condicionalidad *ex ante* y *ex post* que los Estados miembros deberán cumplir, bien para asegurar el desembolso de los fondos, o bien, para beneficiarse de desembolsos de fondos adicionales al rendimiento a modo de «bonus de eficacia». Se pretende con ello, asegurar las condiciones necesarias para que las inversiones de los fondos no se vean afectadas por las deficiencias en la política nacional y en los marcos institucionales y reguladores (*ex ante*), y reforzar el rendimiento a partir del establecimiento de hitos

Recuadro nº 2. **LOS OBJETIVOS Y LAS SIETE INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS DE EUROPA 2020**

Objetivos principales

La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69 % a, como mínimo, el 75 %.

Alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.

Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20 % y aumentar un 20 % la eficacia en el uso de la energía.

Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10 % desde el actual 15 % e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31 % a, como mínimo, un 40 %.

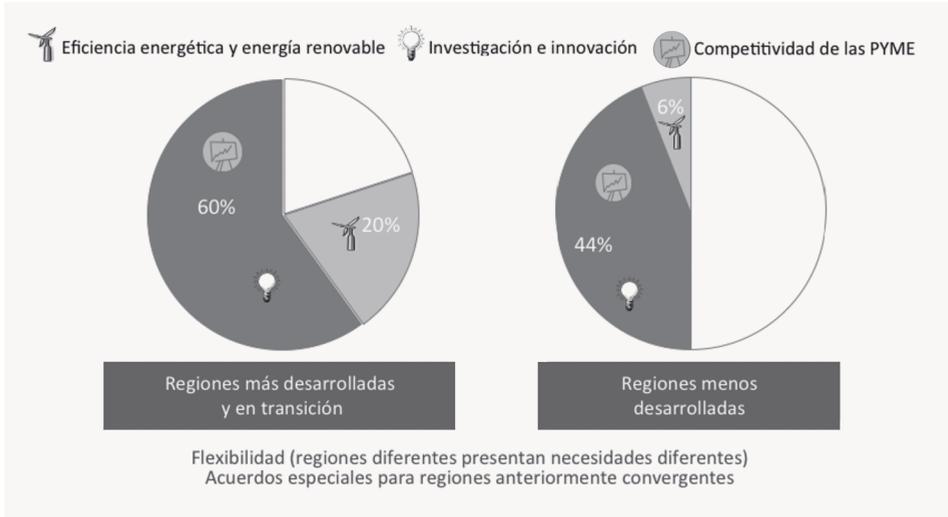
Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 %, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.

Crecimiento inteligente	Crecimiento sostenible	Crecimiento integrador
<p>INNOVACIÓN Iniciativa emblemática de la UE: «Unión por la innovación». Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión.</p>	<p>CLIMA, ENERGÍA Y MOVILIDAD Iniciativa emblemática de la UE: «Una Europa que aproveche eficazmente los recursos». Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.</p>	<p>EMPLEO Y CUALIFICACIONES Iniciativa emblemática de la UE: «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos». Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda.</p>
<p>EDUCACIÓN Iniciativa emblemática de la UE: «Juventud en movimiento». Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.</p>	<p>COMPETITIVIDAD Iniciativa emblemática de la UE: «Una política industrial para la era de la mundialización». Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las pyme, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente.</p>	<p>LUCHA CONTRA LA POBREZA Iniciativa emblemática de la UE: «Plataforma europea contra la pobreza». Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.</p>
<p>SOCIEDAD DIGITAL Iniciativa emblemática de la UE: «Una agenda digital para Europa». Acelerar la implantación de Internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.</p>		

Fuente: Comisión Europea (2010c). «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

en relación con Europa 2020, cuya consecución suponga beneficiarse de desembolsos adicionales.¹⁸

Gráfico nº 1. **CONCENTRACIÓN DE INVERSIONES DEL FEDER 2014-2020**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

Otra novedad para reforzar el rendimiento es la vinculación más estrecha entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la UE, a fin de mejorar la efectividad del gasto vía políticas económicas sólidas. En caso de que algún Estado miembro incumpla el proceso de gobernanza económica, la Comisión podrá suspender parcial o totalmente los pagos y compromisos. Se contempla además un incremento de 10% en los fondos asignados, cuando un Estado miembro reciba asistencia financiera a través del Mecanismo europeo de estabilidad, a fin de reducir la presión sobre los presupuestos nacionales en períodos difíciles.

El apoyo a la programación integrada, incluye un marco más integrado y facultativo para la financiación europea (con normas financieras y de admisibilidad comunes, y programas financiados por varios fondos). Además se contempla que las propuestas incluyan un enfoque integrado para el desarrollo local dirigido por la comunidad (*community-led local development*¹⁹) que permita la ejecución de estrate-

¹⁸ Para ello se reservará un 5% de la dotación de cada fondo y se asignará durante una evaluación parcial, y cuyo incumplimiento puede dar lugar a la suspensión o a la cancelación de dichos fondos.

¹⁹ Inspirada en el enfoque del programa LEADER, concebida para ayudar a que los actores rurales considerasen el potencial de largo plazo de su localidad, ha mostrado ser una herramienta efectiva y eficiente para desplegar políticas de desarrollo.

gias de desarrollo locales por parte de actores clave de la comunidad (autoridades locales, ONG, sociedad civil, etc.).

El fortalecimiento del enfoque en los resultados, involucra además de la condicionalidad *ex post*, la inclusión de disposiciones específicas para asegurar la concentración de los recursos y el establecimiento de indicadores comunes para una supervisión más estrecha y para facilitar las evaluaciones de impacto. Para ello se contempla la introducción opcional de un Plan de Acción Conjunta, que se definirá y gestionará en relación con el rendimiento y a los resultados, y que contribuirá a los objetivos de un programa.

Por su parte, el refuerzo de la cohesión territorial, se traduce en un mayor peso al desarrollo urbano sostenible a través de la asignación obligatoria del 5% de los fondos FEDER para dicho fin, y para la creación de una plataforma de desarrollo urbano destinada a promover la mejora de la capacidad y los intercambios de experiencias, y la adopción de una lista de ciudades donde se ejecutarán acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible. Se contempla además, el apoyo a acciones innovadoras para el desarrollo urbano sostenible sujeto a un límite del 0,2% de la financiación anual. Y también el apoyo a áreas con características naturales o demográficas específicas mediante la dotación adicional para las regiones ultraperiféricas y poco pobladas.

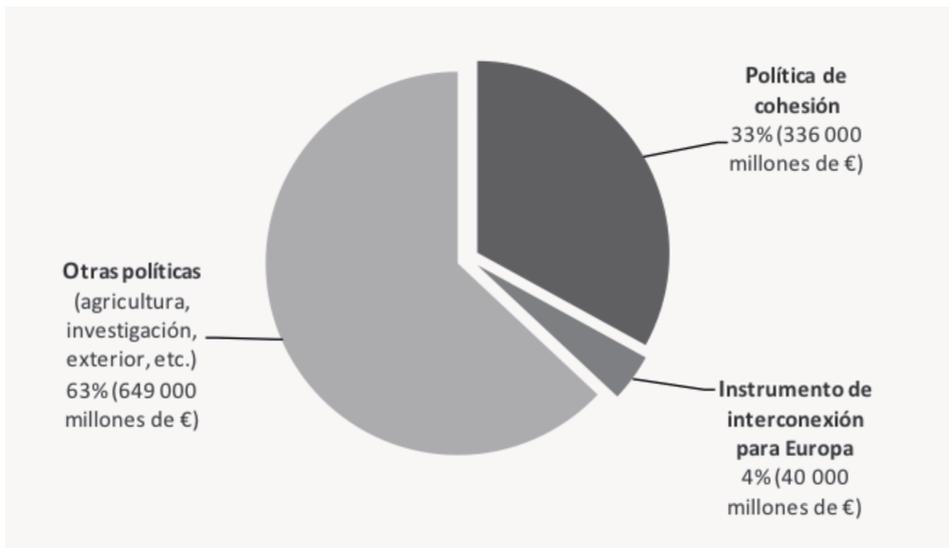
La simplificación de la ejecución, supondrá introducir normas armonizadas sobre admisibilidad y duración, un mayor uso de costes simplificados, y la vinculación de los pagos con los resultados - se contempla la realización de un cierre anual obligatorio de los gastos, y que los pagos a cuenta reembolsen el 90% durante el año fiscal, mientras que el 10% restante se desembolse al momento de la liquidación anual de cuentas-. Además se propone introducir un esquema que guarde equilibrio entre el control y la gestión, por un lado, y los costes y riesgos implicados en la ejecución, a fin de concentrar los recursos de manera más eficiente en aquellas áreas de mayor riesgo. Por último, la reducción de la carga administrativa, a través de la gestión electrónica o «*e-cohesión*», se propone como un requisito para que los Estados miembros desarrollen antes del 2014, mecanismos para asegurar el envío de la información de manera electrónica por parte de los beneficiarios.

Otro rasgo que presenta la nueva PRC, es su énfasis en que sea una política orientada hacia la inversión. Para ello, se propone la promoción del uso de instrumentos innovadores de financiación, donde tengan cabida todas las áreas de inversión, con un marco legal reglamentario más claro, que incluya una bonificación del 10% para instrumentos innovadores de financiación y desarrollo guiado por la comunidad, y una variedad de opciones que ofrezcan flexibilidad a los gestores de programa. También se propone establecer tasas máximas de cofinanciación (75-85% en regiones menos desarrolladas y ultraperiféricas; 60% en regiones en transición; y 50 % en regiones más desarrolladas) para facilitar la absorción de fondos.

Por último, se plantea la mejora de los procedimientos de gestión y control, que supone realizar un mayor esfuerzo en tres ámbitos clave: 1) la gestión financiera –con un sistema nuevo de cuentas anuales, la declaración anual de gestión, y la liquidación de cuentas anual por parte de la Comisión–; 2) los sistemas de gestión y control –por medio de un sistema de acreditación nacional para garantizar una mayor responsabilidad de los Estados miembros, de la aprobación para que las autoridades gestoras pueden actuar como autoridades certificadoras, y de que la Comisión pueda revisar la acreditación sobre la base del registro de riesgos y la trayectoria–; y por último 3) la garantía de una mayor proporcionalidad, vía exenciones para programas de pequeño volumen o para sistemas que hayan ofrecido resultados positivos de manera sistemática, estableciendo limitaciones en la frecuencia de auditorías de la Comisión para operaciones individuales.

El presupuesto total propuesto de la PRC para el período 2014-2020 asciende a 376.000 millones de euros, incluyendo la financiación de la propia política de cohesión y la de un nuevo instrumento de Interconexión para Europa, destinado a mejorar los proyectos transfronterizos en materia de energía, transporte y tecnología de la información (gráfico nº 2).

Gráfico nº 2. **PRESUPUESTO DE LA UE PARA 2014-2020**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

Dos objetivos, «inversión en el crecimiento y el empleo» y la «cooperación territorial europea» constituyen el eje central de la nueva política de cohesión. Todas las regiones serán beneficiarias de los fondos FEDER y FSE, sin embargo se establece

una distinción entre regiones menos desarrolladas, en transición y más desarrolladas, para la asignación de los fondos en función del nivel del PIB (recuadro nº 3):

Recuadro nº 3. UNA COMPARACIÓN DE LA ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

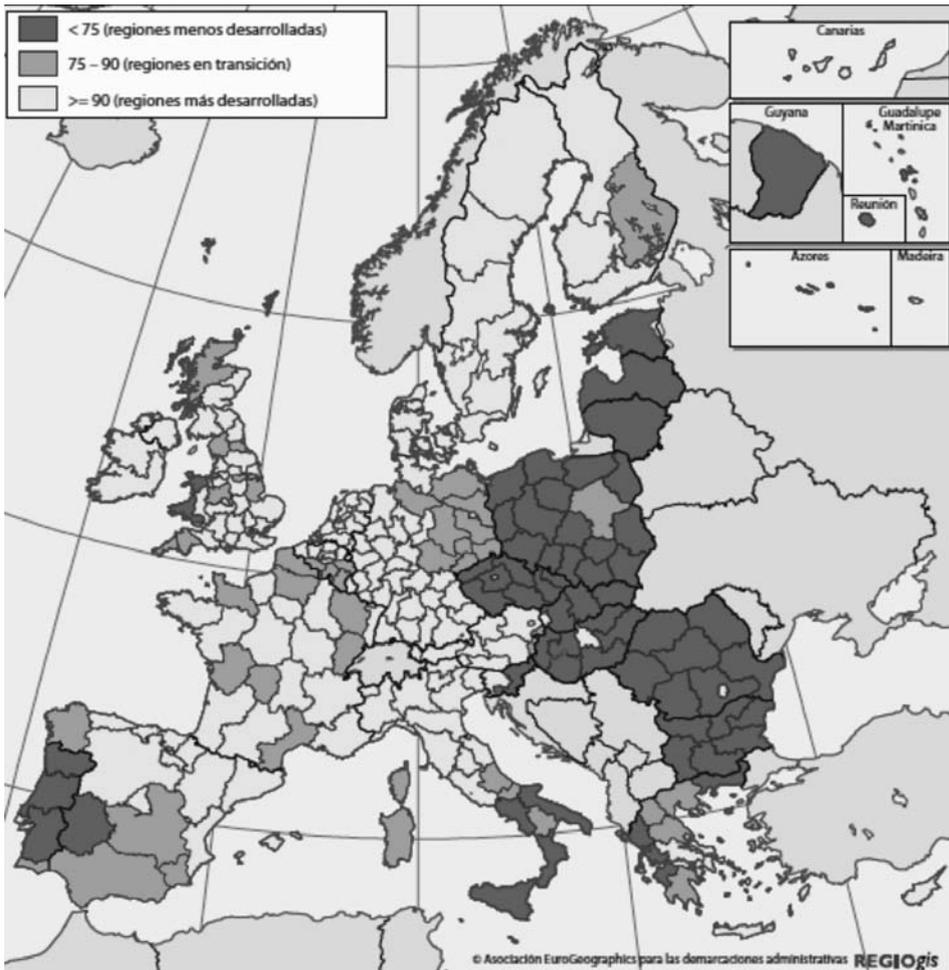
2007-2013		2014-2020		
Objetivos	Fondos	Metas	Categoría de regiones	Fondos
Convergencia	FEDER FSE	Inversión en el crecimiento y el empleo	Regiones menos desarrolladas	FEDER FSE
Exclusión gradual de la convergencia			Regiones en transición	
Empleo y competitividad regional. Inclusión gradual				
Empleo y competitividad regional	FEDER FSE	Regiones más desarrolladas	FEDER FSE	
Cooperación territorial europea	FEDER	Cooperación territorial europea	FEDER	

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

- a) Regiones menos desarrolladas, continúan siendo la prioridad de la PRC y su recuperación demandará esfuerzos sostenidos a largo plazo; incluye a regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75 % del PIB medio de la UE-27. La tasa máxima de cofinanciación se establece en el 75-85 % para las regiones menos desarrolladas y para las regiones ultraperiféricas.
- b) Regiones en transición, que abarca a las regiones de exclusión e inclusión gradual del período anterior, incluye a aquellas con un PIB per cápita entre el 75 y 90 % de la media de la UE-27. La tasa máxima de cofinanciación se establece en 60%.
- c) Regiones más desarrolladas, en todos los países se plantean desafíos importantes como lograr una economía basada en el conocimiento y el cambio hacia la economía hipocarbónica; incluye a regiones cuyo PIB per cápita es superior al 90 % de la media de la UE-27. La tasa máxima de cofinanciación será del 50%.

Se ha creado una «red de seguridad» que estará conformada por aquellas regiones que cumplen los requisitos según el objetivo de convergencia del período 2007-2013, pero cuyo PIB per cápita es superior al 75 % de la media UE-27. También se establece que las regiones en transición y más desarrolladas, reciban al menos una dotación igual a los dos tercios recibidos en 2007-2013. Las regiones elegibles bajo estos criterios se muestran en el gráfico nº 3.

Gráfico nº 3. **REGIONES ELEGIBLES PRC 2014-2020. PIB PER CÁPITA EN EPA (ÍNDICE EU27=100)**



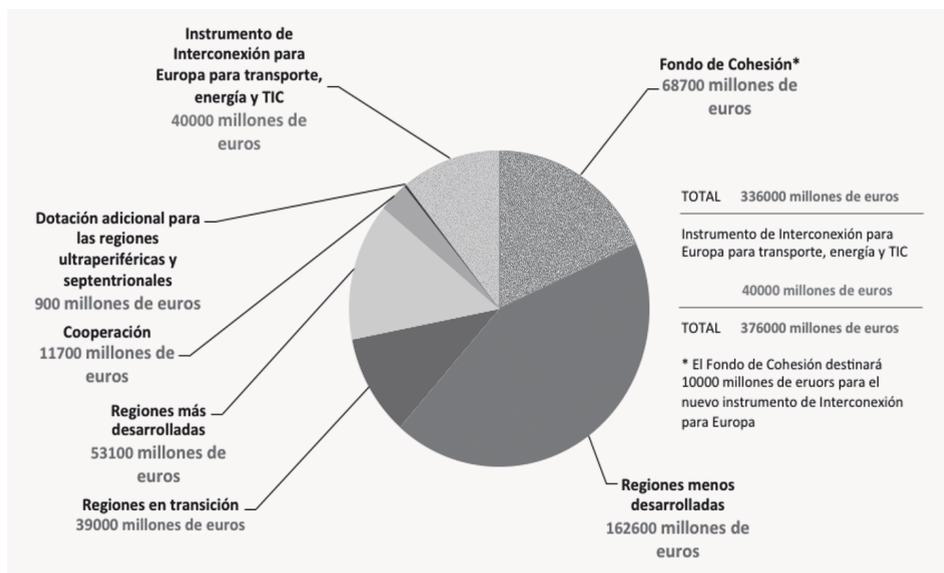
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011b).

Del total de los fondos asignados a la política de cohesión el 68,9% irá destinado a las regiones menos desarrolladas, el 11,6% a las regiones en transición, y el 15,8% a las

regiones más desarrolladas. El FEDER (con el 55% del presupuesto total), el FSE (con el 25% del presupuesto total) y el Fondo de Cohesión (con el 20% del presupuesto total) continúan siendo las fuentes de financiación de la política de cohesión.

Se establecen proporciones mínimas para la asignación del FSE de acuerdo a la categoría de región: 25% para las regiones menos desarrolladas, 40% para las regiones en transición, y 52% para las regiones más desarrolladas. Y el Fondo de cohesión se continuará asignando a los Estados miembros con un PNB per cápita inferior al 90% de la media de UE-27, por medio de inversiones en redes transeuropeas de transporte (RTE-T) y en medio ambiente. Se prevé que parte de dicho fondo, 10.000 millones se destine al nuevo Instrumento de interconexión para Europa (gráfico nº 4).

Gráfico nº 4. **PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE PARA 2014-2020 (A PRECIOS DE 2011)**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c).

Con relación al objetivo de cooperación territorial, se propone una reglamentación independiente que tenga en cuenta la naturaleza multinacional de los programas, junto con la creación de disposiciones más específicas. Además se prevé el aumento de recursos financieros (+30%), la concentración de programas hasta en cuatro objetivos temáticos, la gestión simplificada de programas (fusión de autoridades certificadoras y gestoras), y la creación más sencilla de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

3.2. Los «errores» de la PRC y los puntos débiles de la propuesta para el período de programación 2014-2020

Como se desprende del análisis de los errores²⁰ encontrados en la política de cohesión por parte de la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo durante 2006-2009 (Comisión Europea, 2011a), tanto en el actual período de programación 2007-2013 como en el nuevo periodo de programación 2014-2020, deberá prestarse especialmente atención, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) Errores en los procedimientos de contratación pública, representaron el 41% del total de los errores cuantificables (FEDER y Fondo de Cohesión), e incluyen la inadecuada valoración de las ofertas, la ausencia de licitaciones o la adjudicación de contratos basados en procesos de licitación inapropiados, en particular la adjudicación de contratos complementarios sin criterios de competencia; y el incumplimiento de los criterios de publicación.
- b) Errores relacionados con los criterios de elegibilidad, que supusieron el 39% del total de errores cuantificables, y que incluye principalmente los errores en la selección de proyectos (la mitad de los errores de elegibilidad); y la consideración de costes no elegibles (un tercio del total).
- c) La debilidad en el seguimiento de las auditorías, (11% del total de errores, aunque con clara tendencia decreciente, gracias a los mejores sistemas de gestión y control, pasó de representar 21% en 2006 a 8% en 2009), se tradujo en descuidos en el mantenimiento de los correspondientes registros para conciliar los importes totales declarados a la Comisión. Además de la ausencia de documentación justificativa considerada también dentro de esta clasificación.
- d) Errores en el cálculo de la tasa de cofinanciación para los proyectos generadores de ingresos (6% del total de errores cuantificables). Según está estipulado los ingresos de dichos proyectos deben deducirse cuando se decide el gasto elegible a ser cofinanciado. Dichos errores tienen lugar cuando dichos ingresos no se deducen o cuando se calculan incorrectamente, de modo que la tasa de cofinanciación resultante es más elevada.

²⁰ Según la Comisión Europea (2011a), se incurre en «error» cuando no se realiza una transacción de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias dando lugar a una presentación irregular de los gastos declarados. Incurrir en error no significa que los fondos hayan desaparecido o despilfarrado, ni que se haya incurrido necesariamente en fraude (de hecho la sospecha de fraude representó el 0,26% del pago de créditos en el periodo de programación 2000-2006). Se clasifican según la posibilidad de su medición (cuantificable –por encima del 2% del importe auditado, se clasifica como «serio», y por debajo del 2%, como «limitado»– o no cuantificable) y por la naturaleza del error, relacionada con su elegibilidad, ocurrencia y precisión.

- e) En el caso del FSE los errores encontrados estuvieron relacionados principalmente con los criterios de elegibilidad o subvencionabilidad (58%) comentados anteriormente.

Pese a que la Comisión ha adoptado varias medidas correctoras para el presente período de programación (por ejemplo, la comprobación de los criterios de elegibilidad se hará mediante un sistema de asesoramiento, y varias actividades en el área de la contratación pública), habrá que esperar varios años para valorar si estas medidas han sido suficientes²¹. Aunque una política basada en la interrupción y suspensión de pagos, como pretende la Comisión, deberá ayudar a disminuir los errores en los próximos años, así como el monitoreo cuidadoso para valorar su efectividad o proponer medidas adicionales. Para 2014-2020 el marco legislativo incluye algunas medidas vigentes en el período actual (cierre anual de cuentas; simplificación de los costes; mayor concentración temática de los fondos; armonización, aclaración y simplificación de los criterios de elegibilidad, etc.), y también algunas medidas nuevas como la gestión electrónica de los datos y el intercambio de información entre la administración y los beneficiarios.

Desde nuestro punto de vista la propuesta de la Comisión con relación a la política de cohesión para 2014-2020, también deberá centrarse en resolver una serie de aspectos sobre los que no se han logrado todavía consensos, tales como:

a) Los vínculos entre la estrategia Europa 2020 y la Política de Cohesión, y su consecución a través de las recomendaciones específicas por país o los Programas Nacionales de Reforma (PNR). La política de cohesión no debe ser sólo el instrumento financiero para conseguir los objetivos de la estrategia de crecimiento Europa 2020. Tal como ocurrió tras la reforma de la Estrategia de Lisboa en 2006 y la llamada «lisbonización» de la política de cohesión. La reducción de las desigualdades es un objetivo prioritario de la política de cohesión, por lo que cualquier acción en aras del crecimiento europeo no debe comprometer los objetivos de cohesión económica, social y territorial como puede ocurrir en el futuro.

- b) La propuesta de vincular la concesión de fondos al cumplimiento previo de ciertas condiciones y la posibilidad de suspensión de pagos ha generado un debate polarizado entre, por un lado, los contribuyentes netos del presupuesto (Austria, Alemania, Finlandia, Francia, Italia, Holanda y Suecia) que plantean la suspensión de las ayudas si no se corrige el déficit o los desequilibrios excesivos; y, por otro, de los receptores netos de fondos, Portugal, Bulgaria, Estonia, Malta, Eslovenia, Letonia y Hungría, que plantean aplicar dicha suspensión sólo a compromisos futuros y no a pagos corrientes.

²¹ Durante los cuatro años del período de estudio, los errores en el FEDER y en el Fondo de Cohesión se concentraron en tres Estados miembros España, Italia y Reino Unido (prácticamente el 60%), mientras que en el FSE los errores se concentraron en España, Portugal y Reino Unido (54%), lo que sugiere que la mayoría de los sistemas de los Estados miembros son fiables.

- c) Más radical es la postura de rechazo a toda forma de condicionalidad macroeconómica. Muchas de las condiciones *ex ante*, se sostiene, deberán examinarse en relación con su vínculo directo con los fondos estructurales y la calidad del programa (CPMR, 2012). Además, se espera que las regiones aseguren el cumplimiento de ciertas condiciones para mantener la credibilidad y para participar del proceso de negociación de la política regional, tales como: a) la concentración temática más allá de las prioridades Europa 2020; b) la adicionalidad de los fondos; c) la programación regional única que considere todos los aspectos territoriales y temáticos; d) la responsabilidad financiera y política de las regiones con relación a los resultados de la política y e) la gestión y auditoría de los fondos (CPMR, 2010). Imponer nuevas condiciones refleja la incapacidad de garantizar el cumplimiento por otros medios.
- d) La rígida gestión de los fondos de la política de cohesión, que supone su asignación prácticamente sin otro criterio que el PIB per cápita de cada región y sin seguimiento sobre su eficacia real. Se propone la revisión del criterio del PIB regional y un ajuste eventual de las dotaciones en 2018 financiadas por una «reserva de crisis» (CPMR, 2012). Otros indicadores complementarios del bienestar y nivel de vida también son necesarios en los criterios de elegibilidad, así como la realización de análisis de impactos para evaluar los logros y resultados de la política de cohesión.
- e) La posibilidad de realizar el trasvase de fondos sin utilizar de un país a otro, es un debate que no ha prosperado. En este sentido se aboga por destinar los fondos sin utilizar de países como Rumania, Bulgaria y Luxemburgo –que han recurrido menos al FSE en el actual período de programación–, a países con problemas estructurales.
- f) La baja capacidad de absorción de los fondos de algunos países como Portugal (los fondos sin utilizar alcanzan el 9% del PIB), Grecia (dichos fondos alcanzan el 7% del PIB) o los países de Europa del Centro y del Este (donde representan el 15% del PIB), ha llevado a plantear la posibilidad de creación de un «Fondo para la reactivación económica europea» (EFER), con posibilidades de apalancamiento, y que rescate de verdad a los países en dificultades. También la introducción de una gestión financiera más sofisticada de los fondos permitiría dar más flexibilidad a los países con dificultades económicas. Se plantea que la Comisión adelante el dinero de los fondos, captándolos en los mercados financieros, en lugar de esperar a que llegue cada año la contribución de los estados (Marzinotto, 2011 y Marzinotto *et al.*, 2011). La Comisión está considerando el uso de instrumentos financieros innovadores en sus propuestas sobre la ejecución de la política regional posterior a 2013 (Comisión Europea, 2012), ya que pueden aportar más valor añadido al atraer fondos adicionales, pero

también conocimientos y experiencia de diferentes socios incluido el Banco Europeo de Inversiones y socios privados.

4. REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con las evaluaciones realizadas por la Comisión Europea (2010b), la cantidad desembolsada a los Estados miembros entre 2007-2010, ha resultado ser significativamente menor que la cantidad disponible, debido al retraso de ejecución en los programas. La escasa capacidad de gasto, ha sido más marcada en los nuevos miembros UE-12 que son mayores receptores de los fondos estructurales y que se estrenaban en el manejo de fondos estructurales (a finales de 2009 sólo se había pagado el 4,2 % del total de los fondos asignados), frente al gasto realizado por los países de la UE-15 (donde dicho ratio alcanzaba el 8,7%). El retraso en el inicio del nuevo período de programación (en que se conjugaron la sobrecarga administrativa y el cierre de los proyectos del periodo anterior) y las repercusiones de la crisis a principios de 2008, han sido entre otras las razones del aplazamiento en la ejecución de los programas.

El cambio de ciclo económico ha incidido en el replanteamiento de los propios programas en algunos países debido al cambio de las circunstancias económicas, aunque no se ha producido hasta el momento ninguna reasignación importante de los fondos. El impacto de la crisis en la desaceleración del ritmo de ejecución de los programas, se ha traducido en una menor demanda de ayuda a las empresas (por los cierres de plantas y empresas, o por la reducción de producción e inversión en las mismas) especialmente en los países de la UE-15; y en la menor capacidad de las autoridades de aplicar los fondos europeos debido a la escasez de recursos públicos comprometidos en la cofinanciación.

La inversión realizada por el sector público también se ha visto afectada por la crisis. El empeoramiento de las finanzas públicas debido a la reducción de la recaudación por la caída de los ingresos, de los gastos y los beneficios de las empresas, ha llevado a recortar la inversión y a que varios proyectos cofinanciados con fondos FEDER sean aplazados o cancelados por completo. Todavía no se dispone de información concreta, pero el agravamiento de la crisis entre 2011 y 2012, conjuntamente con los recortes del gasto público, tendrá serias consecuencias sobre las finanzas públicas y en la financiación disponible por parte de los gobiernos regionales y locales.

En estas circunstancias el escenario planteado para el desarrollo de la política de cohesión en el próximo periodo de programación 2014-2020, es complejo, no sólo por los desafíos de la última ampliación (muchas regiones dejarán de recibir fondos estructurales), sino por la previsible prolongación de los efectos de la crisis económica, aspectos que repercutirán tanto en el Marco financiero plurianual como en las propuestas legislativas que se están debatiendo.

A nuestro juicio, la PRC de cara al próximo período de programación, se enfrenta a los siguientes desafíos:

- Intentar evitar el riesgo de la excesiva «lisbonización» y concentración de la política de cohesión en la estrategia «Europa 2020», ya que ello puede traducirse en elecciones políticas inadecuadas y poner en peligro el principio de equidad que debe guiar la política regional. El argumento de que la convergencia regional no puede lograrse sin mejorar la competitividad, como justificación de la estrategia de especialización inteligente, debe completarse con la premisa de que la política de cohesión deberá incluir, necesariamente, herramientas que no discriminen a las regiones más atrasadas y que no contradigan el diseño de la política regional.
- Prevenir los efectos duraderos de la crisis y sus repercusiones sobre la PRC, supondrá la revisión y el necesario ajuste en los criterios de selección de las regiones y en la dotación de los fondos estructurales, donde la creación de una «reserva de crisis» puede ser un mecanismo adecuado para financiar dichos ajustes. La consideración de las posibilidades de trasvase de fondos en función de la capacidad de absorción y de las dificultades económicas que atraviesan los países, así como la condicionalidad macroeconómica en tiempos de crisis, es un debate no cerrado y sobre el que deberán buscarse acuerdos, a fin de que la política de cohesión se reafirme como un verdadero instrumento de cohesión económica, social y territorial.
- Intentar conciliar los argumentos a favor y en contra de la especialización inteligente (*smart specialization*) como pilar central de la Estrategia Europa 2020 y sus vínculos con la política de cohesión, requiere reconocer que no sólo deben tener prioridad las políticas de promoción de TIC sobre otras formas de capital intangible y que la promoción de la diversificación tecnológica vía el emprendimiento puede requerir su estrecha vinculación con sectores o actividades específicas. Su aplicación en el contexto regional debe conducir a recomendaciones políticas diferentes para territorios también diferentes, según su perfil tecnológico, estructura industrial y factores geográficos, y donde los elementos de arraigo, relación y conectividad (*embeddedness-relatedness-connectivity*) formen parte de dicha estrategia (Comisión Europea, 2010c; McCann y Ortega, 2011).
- Las ventajas de considerar la dimensión territorial de la política de cohesión o las políticas basadas en el lugar (*place-based policies approach*) (Barca, 2009) sobre enfoques que no tienen en cuenta el espacio (*space-neutral*) y sectoriales (*sectorial approach*), no resultan novedosas, ya que han estado presentes en el debate sobre la política regional en los últimos años aunque con diferentes intensidades (McCann y Ortega, 2011). Es esencialmente una cuestión de carácter normativo en la que se interpretan las intenciones y los

objetivos de la política, basadas en la posibilidad de maximizar resultados en mejoras moderadas en el crecimiento del país en general, mediante crecimientos marginales de un conjunto de regiones –menos desarrolladas y no centrales, pero que agregadamente resultan relevantes– con intervenciones de política regional, sistemáticas y coordinadas. Dichas políticas buscan eliminar aquellas trabas estructurales que inhiben el potencial de crecimiento de dichas regiones, donde las reformas institucionales y de gobernanza en el ámbito local-regional son esenciales, y que buscan lograr el compromiso de todos los actores y partes interesadas en el desarrollo local y regional. Sin embargo, la propuesta actual deberá reforzarse en los aspectos relacionados con el tratamiento de territorios con características específicas (regiones ultraperiféricas, áreas escasamente pobladas, pero también otros territorios con otras desventajas geográficas y demográficas), valorando la posibilidad de asegurar una financiación adicional.

- La dimensión urbana de la PRC aparece también bastante limitada (orientada a la cohesión económica, social y territorial de las ciudades para lo cual se destinará el 5% de los fondos de cohesión), olvidando que la misma forma parte de estrategias regionales más amplias, que incluyen el papel de las ciudades como motores del crecimiento regional y la conexión entre áreas urbanas y rurales (Szlachta, 2011 y McCann, 2011). En definitiva, reforzar la dimensión territorial de la política de cohesión, requiere enmarcar y conceptualizar la cohesión territorial dentro de las políticas de cohesión, lo cual sin duda implica realizar modificaciones en otras políticas comunitarias y espaciales. La consideración de la especificidad de cada territorio es clave ya que influye en el establecimiento de las prioridades de política y en la lógica del diseño de dichas políticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARCA, F. (2009): «An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations». Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- COMISIÓN EUROPEA (2010a). *Investing in Europe's future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brussels, November.
- (2010b) «Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Synthesis of national reports 2010». Draft elaborated by Applica and Ismeri Europa.
- (2010c) «Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe», [COM(2010)553].
- (2011a) «Analysis of errors in Cohesion Policy for the years 2006-2009 –Actions taken by the Commission and the way forward–». Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1179.
- (2011b) «Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en las regiones europeas». *Panorama inforegio*, Nº. 40, invierno 2011/2012.
- (2011c) *Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo*. Dirección General de Política Regional, Bruselas.
- (2012) «Investing in regions. Using financial instruments to leverage support for regional policy», *Panorama inforegio* Nº. 43, otoño 2012.
- CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE (CPMR), (2010): «Regional Policy: What architecture should it adopt? How should it be implemented?» Technical Paper from the CPMR General Secretariat 2014-2020. Reference CRPM-NTP100044 A0.
- (2012) «Hacia una posición política de la CRPM sobre el «Paquete 2014-2020» de la Política de cohesión». Dictamen del Buró Político de la CRPM. CRPM PPP120007 BO.
- CUADRADO-ROURA, J.R y MANCHA-NAVARRO, T. (1999): *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Civitas, Madrid.
- (2008) «Política regional y de cohesión», en J. M. Jordán Galduf (Ed.), *Economía de la Unión Europea*. Madrid, Thompson-Civitas, Madrid, 6ª edición, 465-514.
- CUADRADO-ROURA, J.R., MANCHA-NAVARRO, T. y GARRIDO-YSERTE, R. (2000): «Regional Productivity Patterns in Europe: An alternative approach», *The Annals of Regional Science*, 34, 3: 365-384.
- GARRIDO-YSERTE, R., MANCHA-NAVARRO, T. y CUADRADO-ROURA, J.R. (2007): «La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo», *Investigaciones Regionales*, 10: 239-266.
- GARRIDO-YSERTE, R. y MANCHA-NAVARRO, T. (2010): «The Spanish Regional Puzzle: Convergence, divergence and structural change», en Cuadrado, J.R (ed). *Regional Policy, Economic Growth and Convergence*, Springer-Verlag, 103-124.
- MANCHA-NAVARRO, T. (2006): «La ampliación de la UE. Una aproximación cualitativa de su impacto macroeconómico», en *Lecturas de Economía Financiera Internacional e Integración Económica*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá, 343 - 360.
- MANCHA-NAVARRO, T. y CUADRADO-ROURA, J.R (1996): «La convergencia de las regiones españolas: una difícil tarea», en J.R. Cuadrado y T. Mancha (eds.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*. Madrid, Civitas, 329-372.
- MANCHA-NAVARRO, T., GARRIDO-YSERTE, R., PABLO-PINDADO, F. y
- MANCHA-NAVARRO, T. y GARRIDO-YSERTE, R. (2004): «La Política Regional Europea: Quo Vadis?». *Cuadernos de Economía*, vol. 27, Nº. 73: 13-35.
- (2010) «The evolution of Spanish Regional Policy 1977-2008», en Cuadrado, J.R (ed). *Regional Policy, Economic Growth and Convergence*, Springer-Verlag, 53-73.
- MARTÍNEZ, E. (2004): «¿Es eficaz la reserva de eficacia de la política regional? Algunos resultados de la evaluación intermedia». Comunicación presentada a las VI Jornadas de Política Económica, Barcelona, julio.
- McCANN, P. (2011): «Brief Notes on the Major Practical Elements of Commencing the De-

- sign of an Integrated and Territorial Place-Based Approach to Cohesion Policy». Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, Ostróda, Poland, 53-56.
- McCANN, P. y ORTEGA-ARGILÉS, R. (2011): «Smart specialization, regional growth and applications to EU cohesion policy». Document de Treball de l'IEB, 2011/14.
- MARZINOTTO, B. (2011): «A European fund for economic revival in crisis countries», *Brugel Policy Contributions*, Issue 2011/01, February.
- MARZINOTTO, B., PISANI-FERRI, J. y WOLFF, G. B. (2011): «An action plan for Europe's leaders», *Brugel Policy Contributions*, Issue 2011/09, July.
- SZLACHTA, J. (2011): «From theory to application: How to reinforce the territorial dimension in EU policies». Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, Ostróda, Poland, 65-70.

INFORMACIÓN EN INTERNET

La Unión Europea ofrece un volumen de información considerable que abarca desde documentación informativa dirigida a un público generalista hasta la información más especializada, bien legislativa bien de informes específicos sobre materiales concretos. Por ello el lector interesado puede acudir al portal INFOREGIO de la Unión donde se ofrece esta información:

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

Los informes de cohesión están disponibles en (por orden cronológico):

Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm

Quinto Informe de Progreso sobre la Cohesión Económica y Social:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5_en.htm

Sexto Informe de Progreso sobre la Cohesión Económica y Social:

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

Quinto Informe sobre la Cohesión Económica y Social

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

Igualmente, los textos reglamentarios están disponibles:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm