

La política territorial de la Unión Europea: ¿invertiendo en el futuro de Europa?

José Villaverde Castro*

1. Introducción

Cumpliendo un compromiso establecido hace ya un cierto tiempo, la Comisión Europea ha publicado recientemente su “Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial” dentro de la UE, informe que lleva por título “Invertiendo en el futuro de Europa”. Como es natural, el informe en cuestión pasa revista a múltiples aspectos de la política de cohesión europea y, sin que pueda calificársele de triunfalista, no parece exagerado decir que su espíritu crítico es bastante moderado. Esta visión de las cosas, sin embargo, no se compadece muy bien con los cambios políticos que, según todos los indicios, se están cocinando en materia de política de cohesión de cara al periodo de programación que se iniciará a partir de 2014. La potencial “nueva política de cohesión”, entroncada en la denominada estrategia Europa 2020, se justifica, amén de en razones que se manifiestan más adelante, en base a “los duraderos efectos sociales de la crisis, la necesidad de innovar derivada de los retos mundiales, cada vez mayores, y la obligación de aprovechar al máximo cada euro del gasto público”.

Una de las principales conclusiones del informe —que analiza las disparidades regionales, la contribución de las distintas instancias de gobierno a la cohesión, el impacto de la política de cohesión, y su futuro después de 2013— es la que sostiene que la política de cohesión “ha contribuido en gran medida a propagar el crecimiento y la prosperidad a través de la Unión, reduciendo al mismo tiempo las disparidades económicas, sociales y territoriales”. Aunque la primera parte de tal conclusión parece ser amplia-

mente compartida por los distintos colectivos implicados en el asunto (políticos, investigadores, administradores, etc.), la veracidad de la segunda (la contribución de la política de cohesión a la reducción de las disparidades regionales) está bastante más entredicho, sobre todo en el ámbito académico, donde, al respecto, se manifiestan opiniones de todo tipo y condición¹.

Pues bien, tomando como base y excusa para el análisis el mencionado “Quinto informe”, en este breve trabajo se pasa revista, inicialmente, a la situación de las disparidades regionales en la UE y, a continuación, a las propuestas de reforma de la política de cohesión para coadyuvar a una mayor reducción de tales disparidades. El trabajo finaliza realizando algunos comentarios críticos sobre las cuestiones examinadas en los dos puntos anteriores.

2. Situación y tendencias de las regiones de la UE: 2000-2007

El análisis de esta cuestión se aborda en el primer capítulo del informe y se hace prestando atención no sólo a los aspectos económicos y sociales sino también, y como muestra de la creciente preocupación que existe sobre la materia, a los aspectos medioambientales. En todos ellos se constata que las disparidades regionales son bastante intensas y que, aunque en algunos casos se han reducido, en otros se han mantenido e incluso ampliado.

¹ Para una revisión de opiniones sobre la efectividad de la política de cohesión puede verse, entre otros, a Villaverde y Maza (2010).

* Universidad de Cantabria.

Centrándonos en los aspectos económicos, el informe subraya que entre 2000 y 2007 se produjo una importante reducción de las disparidades regionales en PIB per cápita (expresado en paridades de poder de compra, PPC). Esta reducción ha estado sustentada, sobre todo, en el mayor crecimiento registrado en las regiones de la ampliación, las que forman parte de la ahora denominada UE12 (cuadro 1); estas regiones, en efecto, han mejorado en casi once puntos porcentuales su PIB per cápita relativo, mientras que las de la UE15 lo han visto mermado en casi cuatro puntos. Esta disminución de las disparidades regionales a escala comunitaria se ha materializado, sin embargo, al mismo tiempo que en algunos países, en particular entre los de la UE12, las disparidades regionales internas han aumentado, lo que pone de relieve que, dentro de estos, el crecimiento económico ha sido profundamente desigual. En concreto, este crecimiento se ha concentrado, en la mayoría de los casos, en las regiones metropolitanas y, sobre todo, en aquellas en las que se encuentra situada la capital del país. En el ámbito de la UE15, las cosas han rodado de forma distinta, no sólo porque, como ya apuntamos, han cedido terreno en términos relativos sino, sobre todo, porque ello ha sido debido, en gran medida, a la mayor pérdida registrada en las regiones preponderantemente urbanas, que han sido las menos dinámicas.

Aún cuando la información no es todavía completa, parece que en lo que respecta al periodo de crisis, que la-

mentablemente seguimos padeciendo, las disparidades no han cambiado de forma apreciable, pese a lo cual se constata que los comportamientos regionales han sido muy variados, sobre todo dentro de las regiones del “objetivo convergencia”, entre las que las del Sur de España se encuentran muy negativamente afectadas.

Al objeto de examinar la cuestión de las disparidades territoriales desde una perspectiva distinta a la convencional, hacemos uso a continuación de una tipología regional muy sencilla pero enormemente ilustrativa. De acuerdo con la misma, y tomando como referencia el PIB per cápita en 2007 y su crecimiento en el periodo 2000-2007, es posible distinguir cuatro tipos de regiones:

- Regiones “león”: Las que tienen un PIB per cápita superior a la media (UE27=100) y han crecido, asimismo, por encima de la media (UE27=1,8 por 100).
- Regiones “elefante”: Las que tienen un PIB per cápita superior a la media pero han crecido por debajo de la misma.
- Regiones “liebre”: Las que tienen un PIB per cápita inferior a la media y han crecido por encima de ella.
- Regiones “tortuga”: Las que, simultáneamente, tienen un PIB per cápita inferior a la media europea y han crecido, asimismo, por debajo de esta.

Pues bien, la información suministrada en el cuadro 2 y reflejada, sintéticamente, en la figura 1 nos permite apuntar, como rasgos más notables, los siguientes:

1.- 119 regiones europeas, de las 269 que configuran la información ofrecida en el “Quinto informe”, disfrutaban en 2007 de un nivel de desarrollo superior a la media de la UE27; de ellas, 50 se encuadraban en el grupo de los “leones” y 69 en el de los “elefantes”. Naturalmente, el nivel de desarrollo de las 150 regiones restantes era inferior a la media europea, aunque en 90 casos su ritmo de crecimiento fue superior (liebres); en los otros 60 casos el dinamismo productivo estuvo por debajo de la media comunitaria.

2.- Las diferencias regionales tanto en niveles como en crecimiento del PIB per cápita son realmente extraordinarias. A título de ejemplo, pero de ejemplo muy relevante, valga señalar que la ratio entre la región más desarrollada (una vez más Inner London ocupa esta posición) y la menos desarrollada (Severozapaden, en Bulgaria) era igual a 13,05; es decir, el poder de compra de un londinense era, en 2007, trece veces superior al de un residente de la región búlgara mencionada. En cuanto a dinamismo, las

Cuadro 1

PIB PER CÁPITA (PPC) EN 2007 Y VARIACIÓN ENTRE 2000 Y 2007

	Urbanas	Intermedias	Rurales	Total
EU12				
PIB per cápita	94	52	41	56
Variación PIB per cápita	20,4	10,0	6,9	10,9
EU15				
PIB per cápita	128	101	91	112
Variación PIB per cápita	-4,5	-4,1	-1,6	-3,7
EU27				
PIB per cápita	124	90	73	100
Variación PIB per cápita	-1,6	-0,3	2,1	0,0

Nota: El PIB per cápita está normalizado (UE27=100); la variación del PIB per cápita es en puntos porcentuales del índice.

Cuadro 2

TIPOLOGÍA DE LAS REGIONES EUROPEAS SEGÚN SU PIB PER CÁPITA RELATIVO EN 2007 Y SU TASA DE CRECIMIENTO 2000-07

Leones	N	P	TC	Eléantes	N	P	TC	Liebres	N	P	TC	Tortugas	N	P	TC
SK01 Bratislavský kraj	160,3	12	6,72	DE14 Tübingen	125,3	40	1,78	LV00 Letvija	55,7	238	9,58	BG31 Severozapaden	25,6	269	1,76
GR30 Attiki	128,1	36	5,21	DE24 Oberfranken	113,1	73	1,77	BG41 Yugozapaden	62,0	228	9,19	DE42 Brandenburg - Südwest	87,3	168	1,69
CZ01 Praha	171,8	5	5,09	DE73 Kassel	115,2	62	1,71	LT00 Lietuva	59,3	233	8,64	FR92 Martinique	75,1	201	1,67
HU10 Közép-Magyarország	102,9	110	4,66	NL33 Zuid-Holland	136,6	24	1,70	RO42 Vest	48,2	245	8,60	UKD5 Merseyside	83,2	181	1,63
SI02 Zahodna Slovenija	106,7	93	4,47	NL41 Noord-Brabant	134,4	29	1,69	EE00 Eesti	68,8	211	8,17	FR30 Nord - Pas-de-Calais	88,2	165	1,61
IE02 Southern and Eastern	166,1	7	3,58	UKK1 Gloucestershire, Wiltshire and Bristol/Bath area	128,3	33	1,68	RO11 Nord-Vest	40,2	256	7,56	UKL1 West Wales and The Valleys	73,4	204	1,57
FI1A Pohjois-Suomi	102,3	111	3,28	DE50 Bremen	158,6	13	1,66	SK02 Západné Slovensko	66,1	219	7,47	FR91 Guadeloupe	68,7	212	1,54
NL23 Flevoland	107,3	91	3,12	BE25 Prov, West-Vlaanderen	110,1	81	1,65	RO31 Sud - Muntenia	34,2	261	7,18	DEA3 Münster	98,3	124	1,50
UKH1 East Anglia	110,4	79	3,10	UKG1 Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire	100,6	117	1,61	RO32 București - Ilfov	92,2	149	6,86	UKE1 East Yorkshire and Northern Lincolnshire	90,5	152	1,49
FI19 Länsi-Suomi	104,9	103	3,08	NL22 Gelderland	113,5	71	1,58	RO12 Centru	42,2	251	6,49	DEB2 Trier	94,2	144	1,45
LU00 Luxembourg	275,2	2	3,05	UKJ2 Surrey, East and West Sussex	122,4	44	1,54	RO41 Sud-Vest Oltenia	32,7	263	5,75	DE41 Brandenburg - Nordost	76,1	195	1,45
ES41 Castilla y León	101,4	114	3,00	UKE2 North Yorkshire	101,2	115	1,54	SK03 Stredné Slovensko	53,3	240	5,59	DEB1 Koblenz	97,5	130	1,35
SE23 Västsverige	119,1	54	2,99	UKH2 Bedfordshire and Hertfordshire	127,0	39	1,52	CZ02 Střední Čechy	75,2	199	5,49	FR94 Réunion	62,5	225	1,34
UKJ3 Hampshire and Isle of Wight	116,9	58	2,88	DE25 Mittelfranken	132,5	30	1,52	RO21 Nord-Est	26,6	268	5,44	FR62 Midi-Pyrénées	97,4	131	1,31
UKM2 Eastern Scotland	119,9	51	2,72	UKJ1 Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire	156,1	14	1,51	RO22 Sud-Est	33,8	262	5,43	BE55 Prov, Namur	79,7	189	1,25

Cuadro 2 (continuación)

TIPOLOGÍA DE LAS REGIONES EUROPEAS SEGÚN SU PIB PER CÁPITA RELATIVO EN 2007 Y SU TASA DE CRECIMIENTO 2000-07

Leones	N	P	TC	Eléfantés	N	P	TC	Liebres	N	P	TC	Tortugas	N	P	TC
ES21 País Vasco	136,8	23	2,70	DE72 Gießen	107,5	90	1,49	PL12 Mazowieckie	87,1	169	5,37	FR52 Bretagne	94,8	141	1,22
UK11 Inner London	334,2	1	2,68	DE11 Stuttgart	141,4	20	1,40	BG42 Yuzhen tsentralen	27,2	266	5,27	ES62 Murcia	86,9	170	1,21
DE22 Niederbayern	115,8	60	2,53	NL21 Overijssel	114,7	64	1,40	CZ06 Jihovýchod	71,7	209	4,72	FR61 Aquitaine	98,2	125	1,20
AT21 Kärnten	104,6	106	2,50	DE91 Braunschweig	111,4	76	1,40	SK04 Východné Slovensko	46,0	248	4,67	FR53 Poitou-Charentes	90,4	153	1,19
ES13 Cantabria	105,4	100	2,49	UKD3 Greater Manchester	105,3	102	1,37	PL11 Łódzkie	50,0	241	4,55	BE52 Prov. Hainaut	75,3	198	1,18
SE32 Mellersta Norrland	108,3	87	2,47	DE21 Oberbayern	164,7	9	1,36	PL22 Śląskie	57,8	236	4,40	UKD4 Lancashire	89,9	156	1,16
AT31 Oberösterreich	119,9	52	2,38	DK05 Nordjylland	110,0	84	1,33	SI01 Vzhodna Slovenija	73,1	205	4,32	FR72 Auvergne	91,5	150	1,15
FI18 Etelä-Suomi	135,6	26	2,37	UKL2 East Wales	110,3	80	1,32	CZ07 Střední Morava	62,3	226	4,31	FR83 Corse	84,6	175	1,12
ES24 Aragón	114,4	67	2,37	DE12 Karlsruhe	132,2	31	1,31	BG33 Severoiztochen	32,4	264	4,25	FR51 Pays de la Loire	97,8	127	1,11
AT33 Tirol	128,2	34	2,33	FI20 Åland	143,2	19	1,30	PL32 Podkarpackie	36,7	260	4,24	FR81 Languedoc-Roussillon	85,7	172	1,09
AT22 Steiermark	106,1	98	2,32	UKI2 Outer London	106,7	94	1,27	PL63 Pomorskie	53,6	239	4,21	PT18 Alentejo	71,9	208	1,08
SE12 Östra Mellansverige	106,2	97	2,29	DK01 Hovedstaden	150,3	17	1,25	CZ08 Moravskoslezsko	67,5	216	4,21	BE22 Prov. Limburg (B)	96,2	138	1,07
DECO Saarland	114,5	65	2,27	ES50 Comunidad de Madrid	136,8	22	1,25	PL33 Świętokrzyskie	41,9	252	3,99	MT00 Malta	76,4	194	1,06
NL34 Zeeland	121,6	49	2,23	FR10 Île de France	168,8	6	1,22	PL61 Kujawsko-Pomorskie	47,3	246	3,93	FR23 Haute-Normandie	98,5	123	1,04
AT34 Vorarlberg	128,1	35	2,22	DK04 Midtjylland	115,4	61	1,21	GR41 Voreio Aigaio	66,6	218	3,93	UKC1 Tees Valley and Durham	81,5	184	1,02
BE31 Prov. Brabant Wallon	111,3	77	2,22	ES51 Cataluña	123,3	42	1,20	HU31 Észak-Magyarország	40,1	257	3,92	ITF2 Molise	77,9	193	1,02
UKM3 South Western Scotland	103,6	108	2,20	BE21 Prov. Antwerpen	135,7	25	1,20	PL43 Lubuskie	48,2	244	3,92	FR24 Centre	95,3	139	1,01
DE26 Unterfranken	117,5	57	2,19	DEA1 Düsseldorf	127,6	38	1,19	PL41 Wielkopolskie	56,9	237	3,90	BE53 Prov. Liège	85,3	173	0,99
SE11 Stockholm	164,6	10	2,19	FR82 Provence-Alpes-Côte d'Azur	102,3	112	1,18	CZ03 Jihozápad	71,1	210	3,88	PT16 Centro (P)	64,4	224	0,98

Cuadro 2 (continuación)

TIPOLOGÍA DE LAS REGIONES EUROPEAS SEGÚN SU PIB PER CÁPITA RELATIVO EN 2007 Y SU TASA DE CRECIMIENTO 2000-07

Leones	N	P	TC	Eléantes	N	P	TC	Liebres	N	P	TC	Tortugas	N	P	TC
DE23 Oberpfalz	122,1	46	2,15	ES23 La Rioja	112,0	75	1,15	HU21 Közép-Dunántúl	58,2	235	3,69	ITF6 Calabria	65,8	223	0,96
SE31 Norra Mellansverige	108,1	88	2,15	NL12 Friesland (NL)	107,5	89	1,15	CZ05 Severovýchod	65,9	222	3,67	FR93 Guyane	48,8	243	0,93
SE33 Övre Norrland	115,1	63	2,13	DEA5 Amsberg	106,3	96	1,12	PL51 Dolnośląskie	59,2	234	3,65	FR63 Limousin	87,8	166	0,88
SE21 Småland med öarna	110,0	83	2,13	DE94 Weser-Ems	101,0	116	1,11	GR43 Kriti	83,7	177	3,59	FR26 Bourgogne	94,5	142	0,87
DE27 Schwaben	120,9	50	2,03	FR71 Rhône-Alpes	109,5	85	1,11	BG32 Severen tsentralen	26,7	267	3,57	FR41 Lorraine	88,8	160	0,86
AT32 Salzburg	139,5	21	2,03	DE92 Hannover	110,8	78	1,06	UKK3 Cornwall and Isles of Scilly	75,2	200	3,55	FR25 Basse-Normandie	88,4	164	0,85
AT12 Niederösterreich	100,1	119	2,01	DE13 Freiburg	114,2	68	1,05	HU32 Észak-Alföld	39,4	258	3,54	BE34 Prov. Luxembourg (B)	78,1	192	0,84
UKF1 Derbyshire and Nottinghamshire	100,6	118	2,01	DEB3 Rheinhesen-Pfalz	106,3	95	0,98	PL31 Lubelskie	36,9	259	3,39	ES70 Canarias	92,8	147	0,83
BE23 Prov. Oost-Vlaanderen	104,6	105	1,99	DK03 Syddanmark	113,3	72	0,97	ES43 Extremadura	72,4	207	3,32	DK02 Sjælland	91,4	151	0,82
ES22 Navarra	132,2	32	1,93	DE71 Darmstadt	156,1	15	0,95	GR13 Dytiki Makedonia	75,8	196	3,32	ITG1 Sicilia	66,0	220	0,78
SE22 Sydsverige	110,1	82	1,92	ITE3 Marche	105,5	99	0,93	PL34 Podlaskie	40,4	255	3,12	ES52 C, Valenciana	95,3	140	0,74
UKD2 Cheshire	123,7	41	1,90	ITE4 Lazio	122,3	45	0,91	ES63 Ceuta	97,3	133	3,05	FR21 Champagne-Ardenne	99,8	120	0,74
NL32 Noord-Holland	150,1	18	1,85	UKG3 West Midlands	105,3	101	0,88	ES12 Asturias	96,9	134	3,02	GR24 Sterea Ellada	83,9	176	0,73
UKF2 Leicestershire, Rutland and Northamptonshire	114,4	66	1,85	NL11 Groningen	164,9	8	0,88	PL21 Małopolskie	46,7	247	3,01	ITF5 Basilicata	75,0	202	0,72
NL42 Limburg (NL) and Western Vlaams-Brabant	119,4	53	1,83	BE10 Région de Bruxelles	220,93	0,86	IE01 Border, Midland	99,2	122	3,00	DE93 Lüneburg	83,7	178	0,71	
BE24 Prov. Vlaams-Brabant	122,6	43	1,82	NL13 Drenthe	103,6	107	0,86	ES11 Galicia	88,8	159	2,99	ITF3 Campania	65,9	221	0,69
				UKE4 West Yorkshire	103,5	109	0,85	DED2 Dresden	87,7	167	2,99	ITG2 Sardegna	78,4	191	0,67
				NL31 Utrecht	155,4	16	0,81	DED1 Chemnitz	82,6	183	2,96	FR22 Picardie	85,8	171	0,61
				AT13 Wien	163,1	11	0,77	GR14 Thessalia	68,2	214	2,89	DEF0 Schleswig-Holstein	99,5	121	0,58

Cuadro 2 (continuación)

TIPOLOGÍA DE LAS REGIONES EUROPEAS SEGÚN SU PIB PER CÁPITA RELATIVO EN 2007 Y SU TASA DE CRECIMIENTO 2000-07

Leones	N	P	TC	Eléfantés	N	P	TC	Liebres	N	P	TC	Tortugas	N	P	TC
GR12	Kentriki														
	Makedonia				72,5	206	2,40								
AT11	Burgenland (A)				81,3	186	2,36								
PT20	Região A, dos Açores				67,6	215	2,34								
PT30	Região A, da Madeira				96,3	136	2,27								
ES61	Andalucía				81,2	187	2,26								
UKJ4	Kent				93,4	146	2,22								
UKF3	Lincolnshire				83,3	180	2,12								
DE80	Mecklenburg				81,1	188	2,11								
BG34	Yugizitochen				30,7	265	2,09								
PL42	Zachodnio-pomorskie				48,9	242	2,06								
HU22	Nyugat-Dunántúl				61,5	230	2,01								
UKG2	Shropshire and Staffordshire				89,0	158	1,93								
UKNO	Northern Ireland				92,8	148	1,92								
UKK2	Dorset and Somerset				97,3	132	1,87								
CY00	Kúproc/ Kibis				93,6	145	1,82								
ES42	Castilla-La Mancha				81,5	185	1,80								

Nota: N = Nivel, sobre una media europea UE27= 100; P = Puesto en el ranking; TC = Tasa de crecimiento. Las regiones españolas aparecen resaltadas en negrita y con fondo en gris. Los símbolos utilizados antes del nombre de cada región hacen referencia a la nomenclatura utilizada por las autoridades comunitarias.

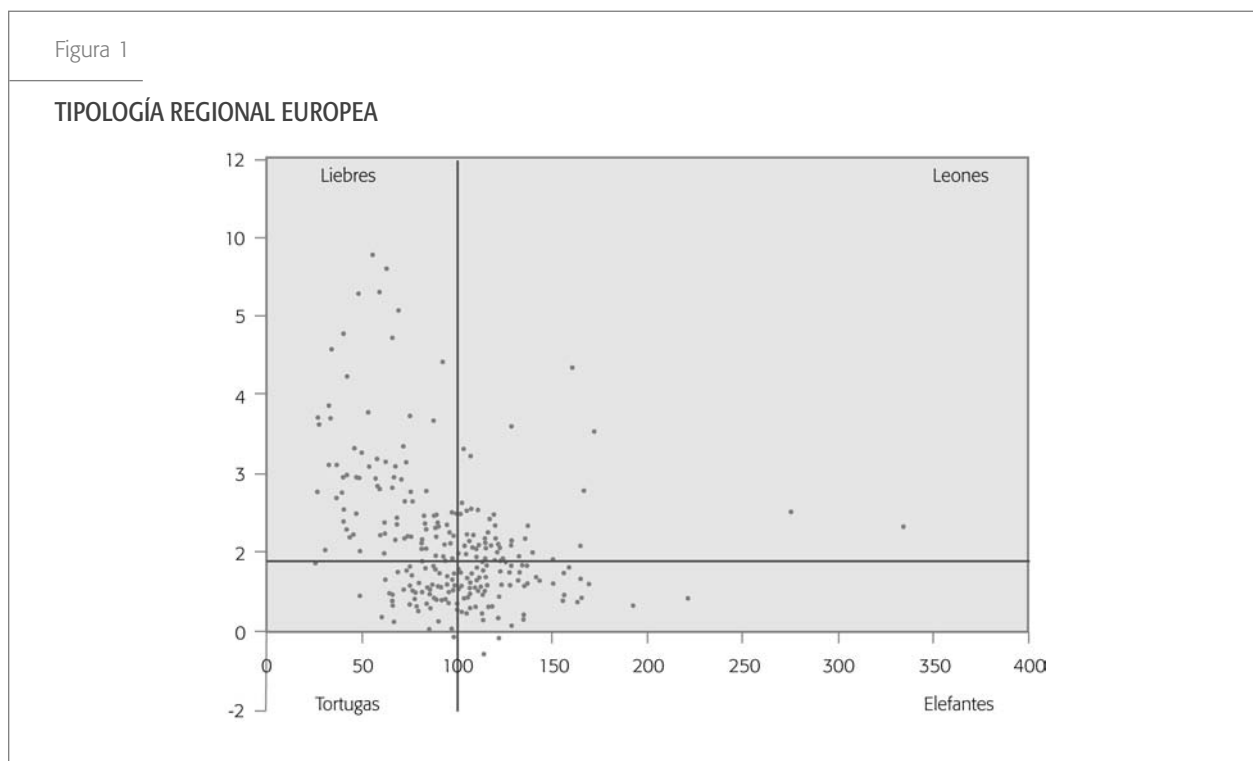
diferencias regionales comunitarias son, asimismo, enormemente amplias: como muestra baste señalar que Letonia fue la región (país) que, con una tasa promedio del 9,6 por 100, creció más entre 2000 y 2007, mientras que, en el extremo opuesto, tenemos el dudoso honor de ver situada a una región española, Baleares, que anotó un descenso interanual del 0,6 por 100. Con estas diferencias *in mente*, referirse a la UE27 como un conjunto de países y regiones armónico parece, ahora más que nunca, una simple manifestación más de lo que podemos considerar como lenguaje políticamente correcto.

3.- Tal y como se mencionó previamente, y la información del cuadro 2 lo ratifica, las regiones más dinámicas se ubican, casi todas ellas, en los países de la nueva UE12, por lo que fueron éstas los verdaderos artífices de la convergencia; adicionalmente, merece la pena resaltar que muchas de estas regiones anotaron, en promedio, tasas de crecimiento superiores al 5 por 100 anual acumulativo, muy por encima del 1,8 por 100 de la UE27.

Examinada la cuestión de las disparidades desde la perspectiva comunitaria, centramos ahora nuestra atención en el caso español ¿Cuál es, en este sentido, la situación y el comportamiento de las regiones españolas en el contexto europeo? Pues bien, a tenor de la información suministrada en el cuadro 2, se pone de relieve que cinco regiones de nuestro país (por orden de mayor a menor dinamismo, Castilla y León, País Vasco, Cantabria, Aragón y Navarra) forman parte del grupo de los "leones", cuatro

(Madrid, Cataluña, La Rioja y Baleares) del de "elefantes", siete (Extremadura, Ceuta, Asturias, Galicia, Melilla, Andalucía y Castilla-La Mancha) del de "liebres", y las tres restantes (Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana) del de "tortugas".

Naturalmente, el grupo más comprometido de todos es el de las "tortugas", ya que las regiones incluidas en él no sólo tienen un nivel de desarrollo inferior a la media europea sino que, además, su dinamismo entre 2000 y 2007 también fue menor; se trata, en definitiva, de regiones que han visto ampliada su brecha de desarrollo frente a la referida media comunitaria y que, por lo tanto, se puede decir que perdieron el tren de la convergencia, al menos durante el periodo de análisis considerado. Una situación complicada, aunque menos que la de las regiones "tortuga", es la que han vivido las regiones "elefante", regiones que, pese a disfrutar de un PIB per cápita por encima de la media, han visto como este mermaba (en términos relativos) con el paso del tiempo; se trata de regiones que han aportado su grano de arena a la convergencia europea, bien que desde una perspectiva negativa para ellas. Por el contrario, las regiones españolas encuadradas dentro del grupo de las "liebre" han ido cerrando paulatinamente su diferencial de desarrollo frente a la media comunitaria, por lo que han contribuido, por el lado positivo, a la reducción de las disparidades en la UE27; esto no impide que, en casos como Extremadura y, en menor medida, Andalucía y Castilla-La Mancha, el diferencial frente a la media comunitaria siga siendo muy grande. Como es



evidente, las comunidades autónomas españolas mejor posicionadas en el entramado regional europeo son las que pertenecen al grupo de los “leones”; se trata de regiones que, dados su mayor PIB per cápita y su mayor tasa de crecimiento, han contribuido a ampliar las disparidades regionales en Europa.

Todo lo expuesto acerca de las regiones españolas requiere, al menos, de tres puntualizaciones. La primera es que aunque nueve regiones disfrutaban de niveles de desarrollo superiores a los de la media de la UE27, la mayoría de ellas siguen estando bastante alejadas de los niveles propios de las regiones más avanzadas, por lo que el esfuerzo por converger con estas debe mantenerse en el tiempo. La segunda precisión es que no sólo es cierto que siete comunidades autónomas crecieron por debajo de la media europea sino que, además, lo hicieron bastante por debajo de la misma; en este sentido llama la atención el caso ya mencionado de Baleares, que ha sufrido un retroceso (absoluto y relativo) muy importante. La tercera precisión es que a Castilla-La Mancha habría que ubicarla realmente a caballo entre las regiones “liebre” y “tortuga” dado que su ritmo de crecimiento fue exactamente el mismo que el de la UE27; en este sentido, es obvio que la región no ha contribuido a la convergencia regional europea pero tampoco a la divergencia.

3. La política de cohesión y las disparidades regionales: una nueva reforma en ciernes

Diseñada para tratar de reducir la amplitud de las disparidades regionales, ¿ha contribuido realmente la política de cohesión europea a lograr este cometido? Tal y como se manifestó con anterioridad, la respuesta a esta pregunta es extremadamente difícil y compleja, por lo que al respecto hay opiniones muy enfrentadas. Naturalmente, la respuesta institucional de la Comisión Europea —reflejada también en el “Quinto informe”— es que la política de cohesión ha contribuido a reducir las disparidades económicas, sociales y medioambientales, y que ha beneficiado a todas las regiones a través de las inversiones directas y de las ventajas comerciales indirectas.

Pese a que opiniones como la anterior puedan tener algo de triunfalistas, lo cierto es que, al menos con una perspectiva de largo plazo, sí que hay que decir que la política de cohesión ha tenido efectos positivos sobre las regiones europeas, pues ha creado empleos, aumentado el capital humano, construido infraestructuras y mejorado la protección al medio ambiente; que todo esto haya contribuido a la convergencia regional es, como diría un castizo,

harina de otro costal, sobre todo si tenemos en cuenta que, en algunos países, las disparidades internas han aumentado.

A tenor de estos resultados cuando menos ambivalentes, de la magnitud de la crisis económica (y política) que afecta a la UE en su conjunto, y de la necesidad de adaptar la política de cohesión a la llamada estrategia “Europa 2020”, el “Quinto informe” ofrece pautas de por dónde puede ir la futura política de cohesión. En todo caso, señalemos que, haciendo uso de esa jerga tan propia de las esferas comunitarias, el informe manifiesta explícitamente que “a fin de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, al tiempo que se promueve el desarrollo armonioso de la Unión y de sus regiones mediante la reducción de las disparidades regionales, la política de cohesión ha de seguir desempeñando un papel fundamental en estos tiempos difíciles”. En este sentido, la Comisión Europea ha puesto en marcha una consulta pública sobre el futuro (a partir de 2014) de la política de cohesión y, en particular, sobre: 1.- Cómo incrementar su eficacia y mejorar su impacto al objeto de aumentar el valor añadido europeo; 2.- Cómo reforzar la gobernanza; 3.- Cómo racionalizar y simplificar la aplicación de la política; y 4.- Cómo mejorar su arquitectura.

En el primero de los puntos mencionados, se trata, sobre todo, de intensificar la programación estratégica (traducir los objetivos de la estrategia “Europa 2020” en prioridades de inversión) y de incrementar la concentración temática (focalizar los recursos en un número reducido de prioridades). Desde el punto de vista de la gobernanza se trata, principalmente, de consolidar la colaboración (reforzando la participación de las autoridades locales y regionales, así como de los agentes sociales y la sociedad civil) y de introducir la cohesión territorial como nueva dimensión europea (¿no lo era ya?). En el tercer punto, la finalidad es establecer un sistema de aplicación racionalizado y simplificado que conlleve una mejor gestión financiera, una reducción de las cargas administrativas, una simplificación de la disciplina financiera y un mayor esfuerzo de control financiero. Por último, se trata de ver si se establece una “nueva arquitectura (estructura) de la política de cohesión, que distinga entre regiones “más” y “menos” desarrolladas y que sustituya al actual sistema del *phasing-out* y *phasing-in* por una nueva categoría de regiones intermedias”.

4. Reflexiones finales

Reconociendo las bondades de la política de cohesión europea, y en pocos sitios son éstas tan evidentes como en España, no es posible dejar de señalar que las dispari-

dades regionales en Europa siguen siendo muy profundas y que, al menos en algunos países, se han ampliado a lo largo de los últimos años. Aunque estos resultados no merman en absoluto la conveniencia de disponer de una política de cohesión, sí que ponen en cuestión su diseño y aplicación práctica, uno de los motivos por los que la Comisión Europea se encuentra embarcada en una “redefinición” de la misma.

Ahora bien, independientemente de la conveniencia de avanzar en esta dirección (reforzada por la crisis económica y porque el mundo cambia constantemente y con él deben hacerlo muchas políticas, incluida la de cohesión), lo cierto es que existen serias dudas (al menos yo las tengo) acerca de si esta reforma en ciernes será para bien o se tratará, simplemente, de un artificio más para —inteniendo ofrecer algo a cada país y región, y así contentar a todos— tratar de cubrir el expediente. La política de cohesión europea ha pasado ya por tantas reformas bienintencionadas que es difícil comprender qué puede aportar una más, sobre todo cuando —en este ámbito como en otros directamente vinculados con él— ha habido flagrantes incumplimientos de compromisos anteriores. ¿No nos acordamos ya de la Estrategia de Lisboa y de su objetivo de convertir la economía de la Unión en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes de 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”? ¿En qué ha quedado este objetivo? ¿Qué significa, ahora, eso de lograr un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”? ¿Qué aporta la posible nueva clasificación de regiones en

“menos” desarrolladas, “más” desarrolladas, e “intermedias”? ¿No se trata de “viejo vino en nuevos odres”? ¿Cómo hay que entender que “todas las regiones y Estados miembros podrían tener acceso a la política de cohesión”?, etc., etc.

Se trata, en definitiva, de cuestiones que no tienen una respuesta fácil, pero que pueden resultar cruciales para que la futura política de cohesión se salde con éxito o fracaso. En todo caso, y mientras la dotación presupuestaria de la misma no aumente de manera sustancial, creemos que los posibles éxitos de tal política serán, en el mejor de los casos, bastante limitados. No decimos con ello que aumentar la dotación presupuestaria sea condición suficiente para reducir de forma significativa las disparidades territoriales en la UE27; sí creemos, sin embargo, que es condición necesaria y que las meras reformas que se están proponiendo en materia de política de cohesión tendrán un alcance y una efectividad más bien escasas.

Bibliografía

- EUROPEAN COMMISSION (2010), “Investing in Europe’s future”, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm.
- VILLAVERDE, J. (2009), “Las regiones españolas y la nueva política regional europea”, *Cuadernos de Información Económica*, 208, pp. 119-128.
- VILLAVERDE, J., y MAZA, A. (2010), “Los fondos estructurales europeos y la convergencia de las regiones españolas: 2000-2006”, *Papeles de Economía Española*, 123, pp. 2-15.