

## La política de cohesión europea 2014-2020 y las regiones españolas

José Villaverde Castro\*

### 1. Introducción

Aunque la información disponible sobre el PIB per cápita de las regiones europeas no esté demasiado actualizada<sup>1</sup> y, por lo tanto, no permita visualizar cuál es la situación de las mismas a día de hoy, la crisis económica que viene padeciendo la Unión Europea (UE) desde 2008 nos lleva a pensar que —si las regularidades empíricas descubiertas en el pasado se siguen manteniendo— las disparidades interregionales existentes en su seno han debido de aumentar en los últimos años. Si esto es así, y creemos firmemente que lo es, una vez más se plantea la conveniencia, o necesidad, de debatir acerca de si la política de cohesión europea está cumpliendo su cometido como principal instrumento de la UE para reducir tales disparidades. No siendo un verdadero experto en materia de “política” de cohesión, lo más que me atrevo a decir al respecto es que: 1º) La política de cohesión sigue siendo absolutamente necesaria pues, aunque parece que no ha conseguido logros significativos en la reducción de las disparidades regionales, tengo la firme convicción de que sin dicha política tales disparidades serían mucho más abultadas; y 2º) La política de cohesión para el nuevo periodo de programación (2014-2020) tendría que ser reformulada (diseñada e implementada) de forma que aumentara de forma significativa su eficacia y su eficiencia.

En este trabajo —que parcialmente refleja lo expuesto en el documento de la Comisión Europea “Política de

cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo” (European Union, 2011)<sup>2</sup>— se pasa revista, de forma sintética, a los rasgos más representativos de lo que se propone como nueva política de cohesión europea y, comparándola con la vigente a lo largo del actual periodo de programación<sup>3</sup>, se pone de relieve que los cambios propuestos son, al menos a priori, más cosméticos que de fondo.

### 2. Los rasgos básicos de la nueva política de cohesión

La política de cohesión europea es una política de inversiones que, tratando de contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020<sup>4</sup> (lo que supone el acento en la concentración temática y el reforzamiento del proceso de programación estratégica), apoya la crea-

<sup>2</sup> Véase, asimismo, European Union (2010).

<sup>3</sup> Una breve referencia a esta política y a su reflejo en las regiones españolas puede verse en Villaverde (2009).

<sup>4</sup> La Estrategia Europa 2020 persigue, en el horizonte del año 2020, alcanzar objetivos muy concretos y relativamente ambiciosos, sobre todo en cinco áreas: 1. Empleo: que el 75% de la población entre 20 y 64 años esté ocupada; 2. Innovación; que el 3% del PIB se dedique a I+D; 3. Cambio climático: que se alcance el objetivo 20/20/20; 4. Educación: que el abandono escolar no supere el 10% y que, al menos, el 40% de las personas de edades comprendidas entre 30 y 34 años hayan cursado, completamente, educación superior; 5. En pobreza: que el riesgo de pobreza o exclusión se reduzca significativamente, de modo que amenace a 20 millones menos de personas que cuando se aprobó la estrategia.

\* Universidad de Cantabria.

<sup>1</sup> Eurostat sólo ofrece información, de momento, hasta el año 2008.

ción de empleo, competitividad, crecimiento económico, mejora de la calidad de vida y desarrollo sostenible en el ámbito de las regiones europeas. Siendo ésta la finalidad última de la política de cohesión desde que se creara allá por el año 1975, ¿en qué se diferencia la “nueva” política de cohesión (la que la Comisión propone para el periodo 2014-2020) de la “antigua” (la vigente durante el periodo 2007-2013)? Pues, de acuerdo con lo que apunta el documento antes mencionado, en que la nueva política primará, sobre todo, la concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020, recompensará el rendimiento y se enfocará en los resultados, apoyará la programación integrada, reforzará la cohesión territorial y simplificará todo lo relativo a la ejecución. Admitiendo que todo esto está muy bien, pero que hay que ver en qué se plasma (pues prácticamente lo mismo se dijo cuando se planteó la reforma para el actual periodo de programación), en nuestra opinión, sin embargo, tres son las diferencias básicas existentes entre la vieja y la nueva política de cohesión: a) La red denominación de los objetivos y tipología de las regiones; b) la dotación presupuestaria; y c) la definición de algunos criterios de elegibilidad. Los fondos estructurales dedicados a financiar las inversiones de la política de cohesión seguirán siendo el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, y su distribución por objetivos se mantendrá formalmente igual que en el periodo 2007-2013. Considerando que esto es así, procede revisar brevemente, creemos, los tres puntos antes mencionados.

### 2.1. Redenominación de objetivos y categorías de regiones

La nueva arquitectura de la política de cohesión, como pomposamente se la bautiza, hace referencia a nuevos objetivos y a una nueva categoría de regiones. Esto no implica, sin embargo, ningún cambio sustancial en la misma, por lo que lo que ya apuntamos en otra ocasión (Villaverde, 2011) acerca de “viejo vino en nuevos odres” parece confirmarse.

El cuadro 1 pone de relieve, de forma absolutamente diáfana, esta nueva arquitectura y su comparación con la vieja. Como puede observarse, ahora sólo hay dos metas (ya no se habla de objetivos) consistentes, la primera, en la inversión en el crecimiento y el empleo, y, la segunda, en la cooperación territorial. Aunque realmente sea una cuestión accesorias, este cambio nos parece que tiene un cierto interés pues quiere dar a entender, sin ningún tipo de eufemismos, que la principal finalidad de la política de cohesión es la promoción del crecimiento y el empleo en todas las regiones comunitarias; admitiendo que fomentar el crecimiento y el empleo es lo que hay que hacer, queremos subrayar, tal y como hemos hecho en numerosas ocasiones, que sigue llamándonos poderosamente la atención que, aunque luego veremos que de forma modulada (¡sólo faltaba que no fuera así!), la política de

Cuadro 1

#### ARQUITECTURA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

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

Fuentes: European Union (2011).

cohesión siga tomando como objeto de su atención a *todas* las regiones europeas.

En cuanto a las categorías de regiones que considera la nueva política, se sustituye la denominación hasta ahora vigente por otra más sencilla en la que se distinguen tres tipos: regiones menos desarrolladas, regiones en transición y regiones más desarrolladas (véase, de nuevo, el cuadro 1). La definición de las primeras coincide estrictamente con la que en la actualidad se utiliza para las regiones del "objetivo convergencia", la de las segundas agrupa a las regiones previamente incluidas en la situación de *phasing-out* (exclusión gradual del "objetivo convergencia") y *phasing-in* (inclusión gradual en el "objetivo de empleo y competitividad"), mientras que la definición de las terceras parece coincidir con la que ahora se utiliza para conformar el grupo de regiones del "objetivo de competitividad y empleo".

Que todos estos cambios no constituyen ninguna modificación fundamental en el diseño de la política de cohesión parece evidente; que puedan contribuir, de alguna manera, a hacerla más eficaz y eficiente es algo que dudamos, aunque hay que reconocer que esto todavía está por ver.

## 2.2. La dotación presupuestaria

La dotación presupuestaria de la nueva política de cohesión en sentido estricto se fija en 336.000 millones de euros o, si se incluye en la misma el denominado "Instrumento de interconexión para Europa para transporte, energía y TIC", en 376.000 millones de euros. Por su parte, la dotación financiera para el periodo 2007-2013 se situó en 347.000 millones de euros. Dado que las dos prime-

ras cifras están expresadas en precios de 2011 y que la última lo está en precios de 2007, la comparación entre ambas no es inmediata. Pese a ello, sí se puede concluir que, en términos reales, la dotación de la nueva política de cohesión, si se toma ésta en sentido amplio, difícilmente superará a la de la vieja y, si se toma en sentido estricto, va a estar claramente por debajo de la misma, puesto que ya lo está en términos nominales. Entendemos que las nuevas restricciones presupuestarias obligan a ser cautos en las propuestas de dotación de la política de cohesión; entenderíamos mejor, sin embargo, que, dado el más que previsible aumento de disparidades regionales al que antes se ha hecho alusión, hubiera alguna provisión en las propuestas legislativas de la Comisión para que cuando el crecimiento económico de la UE retorne a ritmos más o menos normales se pueda proceder a incrementar, de forma casi automática, la dotación financiera de tal política. Entiendo que esto plantea problemas de planificación y gestión nada despreciables, pero no hacerlo creo que irá en detrimento de los avances en materia de convergencia regional; de forma más subliminal, no sé si el hecho de no establecer esta provisión conlleva que, implícitamente, se esté dando por supuesto que la situación de atonía comunitaria (ya que no de recesión) se va a prolongar durante un buen número de años, que la política de cohesión debe ir cediendo terreno a otras políticas, o ambas cosas a la vez.

En cuanto a la distribución de los fondos presupuestados, la comparación entre la vieja y la nueva política de cohesión tampoco se puede hacer de forma directa debido a las dos posibles versiones de esta última. Tomando en consideración la versión simple, dos aspectos (que en el fondo constituyen las dos caras de la misma moneda) llaman poderosamente la atención (cuadro 2): la reducción relativa de los fondos destinados a las regio-

Cuadro 2

### DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

2007-2013		2014-2020	
Fondo de cohesión	20,1	Fondo de cohesión	20,4
Objetivo Convergencia	57,5	Regiones menos desarrolladas	48,4
<i>Phasing-out</i>	4,0	Regiones en transición	11,6
<i>Phasing-in</i>	3,3	Regiones más desarrolladas	15,8
Objetivo Competitividad	12,6	Cooperación territorial	3,8
Cooperación territorial	2,5		

Fuentes: European Union (2011) y Villaverde (2009).

nes menos desarrolladas y el correspondiente aumento de la dotación presupuestaria de las regiones en transición (*phasing-out* y *phasing-in*) y más desarrolladas. Salvo que se esté pensando que el número y la población asistida en las primeras hayan disminuido –lo cual consideramos harto improbable merced a lo anteriormente expuesto en relación con el proceso de convergencia–, este desplazamiento de fondos en contra de las regiones menos favorecidas sólo puede entenderse, creemos, bajo dos supuestos: que la Comisión quiera primar la eficiencia sobre la equidad territorial (a lo cual tiene todo el derecho, pero debería decirlo explícitamente) y que considere que esto se logra mejor (lo cual probablemente es cierto) si se invierte más en las regiones más avanzadas.

Aparte de esto hay que mencionar que en la nueva política de cohesión se propone fijar el tipo de nivelación en el 2,5% del PIB de las regiones y los niveles de cofinanciación comunitaria en una horquilla del 75 al 85% para las regiones menos desarrolladas, en el 75% para los programas de cooperación territorial, en el 60% para las regiones en transición, y en el 50% para las más desarrolladas. Aunque, una vez más, estos porcentajes no pueden compararse directamente con los aplicados en el periodo de programación actual, la impresión es que no se aplica ningún cambio sustancial; si acaso, que el techo de nivelación se ha reducido, dado que, en algunos

casos, el montante de las ayudas recibidas ha superado a la capacidad de absorción<sup>5</sup> de las regiones.

### 2.3. Criterios de elegibilidad de las regiones

El cuadro 3 ofrece una panorámica bastante clara de los criterios de elegibilidad o admisibilidad de las regiones aplicables al periodo 2014-2020 y su comparación con los del periodo anterior. Como puede apreciarse, la delimitación más importante –la correspondiente a las regiones menos desarrolladas o, en la actual terminología, las del objetivo convergencia– no sufre ningún cambio, ya que se sigue entendiendo como tales a las regiones con un PIB per cápita por debajo del 75% de la media de la UE27. Las regiones en transición, que coinciden más o menos con las antiguas regiones en situación de *phasing-out* y *phasing-in*, hacen referencia a regiones con un PIB per cápita relativo entre el 75 y el 90%. Por último, todas las demás regiones, esto es, todas aquellas que disfrutaban de un PIB per cápita relativo superior al 90%, conforman el grupo de las más desarrolladas, lo cual, por un lado,

<sup>5</sup> Por capacidad de absorción se entiende la medida en que un Estado miembro (o región) es capaz de gastar, de manera eficaz, los recursos financieros de carácter estructural aportados por la UE.

Cuadro 3

#### TIPOLOGÍA REGIONAL. CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Admisibilidad para las regiones menos desarrolladas	
2007-2013	2014-2020
Regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la UE	Sin cambios
Apoyo provisional para regiones que hubieran seguido cumpliendo los requisitos necesarios para el objetivo de convergencia si el umbral siguiera siendo el 75% del PIB medio de 15 países miembros y no de 25 países miembros de la UE	Categoría independiente para las regiones en transición
Fondo de Cohesión: Estados miembros cuyo PNB per cápita es inferior al 90% del PIB medio de los 27 países miembros de la UE	Sin cambios
Apoyo provisional para los Estados miembros que hubieran cumplido los requisitos para beneficiarse del Fondo de Cohesión si el umbral siguiera siendo el 90% del PNB medio de 15 países miembros y no de los 27 países miembros de la UE	Apoyo provisional para los Estados miembros que cumplen los requisitos para obtener financiación del Fondo de Cohesión en 2013, pero cuyo PNB per cápita supera el 90% del PNB medio per cápita de los 27 países miembros de la UE

Fuentes: European Union (2011).

Cuadro 3 (continuación)

## TIPOLOGÍA REGIONAL. CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Admisibilidad para las regiones en transición	
2007-2013	2014-2020
Apoyo provisional para regiones NUTS 2 que hubieran cumplido los requisitos necesarios del objetivo de convergencia si el umbral fuera el 75% del PIB medio de 15 países miembros y no de 25 países miembros de la UE (exclusión gradual de la convergencia)	Regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita se encuentra entre el 75% y el 90% del PIB medio de los 27 países miembros de la UE con un tratamiento diferenciado para las regiones que cumplen los requisitos incluidos en el Objetivo de convergencia 2007-2013
Apoyo provisional para regiones NUTS 2 incluidas en el Objetivo 1 en 2000-2006 pero cuyo PIB era superior al 75% del PIB medio de 15 países miembros de la UE (inclusión gradual de competitividad regional y empleo)	
Admisibilidad para las regiones más desarrolladas	
2007-2013	2014-2020
Todas las regiones NUTS 2 fuera del Objetivo de convergencia y no cubiertas por el apoyo provisional para la exclusión gradual	Regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita es superior al 90% del PIB medio de los 27 países miembros de la UE con un tratamiento diferenciado para las regiones que cumplen los requisitos incluidos en el Objetivo de convergencia 2007-2013
Apoyo provisional para regiones NUTS 2 incluidas en el Objetivo 1 en 2000-2006 pero cuyo PIB era superior al 75% del PIB medio de 15 países miembros de la UE (inclusión gradual de competitividad regional y empleo)	

Fuentes: European Union (2011).

no deja de ser una incongruencia lingüística (¿cómo es posible que con una renta por debajo de la media se esté entre los “más desarrollados?”) y, por otro, explica, en parte, el aumento de dotación presupuestaria previsto para este tipo de regiones.

Si, finalmente, todas estas propuestas se aprueban, y nada parece indicar que, salvo por pequeñas modificaciones, esto no vaya a ser así, ¿cómo quedaría el nuevo mapa regional europeo de cara al periodo 2014-2020? Pues bien, los resultados que la simulación de la Comisión ha hecho al respecto se ofrecen en el mapa adjunto, en el cual se aprecia que, al igual que sucede en el actual periodo de programación, la inmensa mayoría de las regiones menos desarrolladas se ubica en los nuevos países miembros de la UE, esto es, en los países del Este europeo.

Desde el punto de vista de las regiones españolas dos elementos importantes, estrechamente vinculados entre sí, llaman poderosamente la atención:

- El primero es que sólo una región, Extremadura, se encuentra entre el grupo de las menos desarrolladas y, por lo tanto, es la única que se hace acreedora a percibir un mayor volumen relativo de ayudas estructurales. Hasta ahora, en el grupo equivalente (regiones del objetivo convergencia) se incluían también las comunidades andaluza, castellano-manchega y gallega.
- Otras cuatro regiones (Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia) cualifican como regiones en transición, mientras que todas las demás son consideradas dentro del grupo de las más desarrolladas. En el actual periodo de programación, las regiones equivalentes a las de transición son Murcia y Asturias (regiones *phasing-out*) y Castilla y León, Valencia y Canarias (regiones *phasing-in*); el resto de comunidades (Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, Baleares y Madrid) conforman las regiones del objetivo competitividad.

Mapa

**SIMULACIÓN DE ADMISIBILIDAD 2014-2020**

PIB per cápita en EPA; índice EU27=100



Fuentes: European Union (2011).

Como casi todo en esta vida, esta redefinición de la categoría en que están incluidas un buen número de regiones españolas tiene una lectura positiva y otra negativa. La positiva es que la misma pone de manifiesto el avance en el proceso de convergencia de nuestras regiones hacia los niveles de las más desarrolladas de la UE. La negativa

es que, como consecuencia de tal avance, la cuantía de fondos estructurales que va a recibir nuestro país será, indudablemente, bastante menor que la correspondiente al actual periodo de programación, que ya supuso una sustancial rebaja sobre la relativa al periodo 2000-2006. Ahora bien, admitiendo que esto forma parte de la lógica

redistributiva de los fondos estructurales e, incluso, del sentido común, no se puede ocultar que los momentos actuales son los menos propicios para que a nuestras comunidades se les aplique lo que creemos que puede ser un severo recorte en su financiación comunitaria. Dicho esto, hay otra cuestión extremadamente preocupante, y que la catalogación de las regiones españolas referida en el mapa no pone de manifiesto. Si España como país ha cedido terreno en materia de convergencia durante el periodo 2008-2011, es más que probable que esto haya sucedido también con un buen número de regiones españolas. De ser éste el caso, estaríamos ante una situación en la que la elección del trienio que la Comisión toma como referencia para la catalogación regional estaría afectando muy negativamente a nuestro país y muchas de sus regiones.

### 3. Consideraciones finales

Desde que, a mediados de la década de los setenta del siglo pasado, lo que hoy conocemos como UE incorporara la lucha contra los desequilibrios regionales como uno de los objetivos importantes de sus políticas, la situación de ambos (los desequilibrios y las políticas) ha cambiado mucho y, evidentemente, ha ganado presencia en el debate popular, académico y político. Como consecuencia de esto, y de las continuas transformaciones que se están produciendo en el mundo, entre las que la globalización económica y financiera ocupa un lugar preeminente, la política regional europea, o política de cohesión, se ha ido adaptando a las nuevas circunstancias en busca de una mayor eficacia y eficiencia. La reforma propuesta por la Comisión en relación a la política de cohesión que se está diseñando para el periodo 2014-2020 supone, en este sentido, una nueva vuelta de tuerca que, aunque bienintencionada, juzgamos, a raíz de todo lo expuesto en la sección anterior, no introduce cambios sustanciales si exceptuamos el de apretarse el cinturón; en consecuencia, no nos parece que la nueva política vaya a mejorar de forma apreciable sus niveles de eficacia y eficiencia.

Adicionalmente, y como se ha tratado de justificar previamente, creemos que el documento de la Comisión en el que presenta su propuesta sobre la futura política de cohesión adolece al menos de dos problemas básicos: el primero, y dado que la propuesta cubre un periodo de tiempo largo (2014-2020), no introducir algún tipo de provisión que permita, si la situación económica global mejora, un aumento razonable de la dotación presupuestaria; el segundo es que, aunque somos conscientes de que en el documento se habla de "simulación", no parece demasiado oportuno que ésta se haga por la Comisión (pues crea ya un cierto clima a favor de que, probablemente, esto será así en el futuro), no al menos hasta que se disponga de información estadística regional que llegue hasta el año 2010 y, si es posible, hasta 2011; ello es debido a que, como se apuntó previamente, la inclusión de estos datos puede modificar de forma sustancial la adscripción de regiones a las tres categorías propuestas (menos desarrolladas, en transición y más desarrolladas), algo que puede afectar de forma crucial a las regiones españolas.

### Bibliografía

- EUROPEAN UNION (2010), "Investing in Europe's future", [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm).
- EUROPEAN UNION (2011), "Cohesion policy 2014-2020. Investing in growth and jobs" [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014\\_leaflet.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet.pdf)
- VILLAVERDE, J. (2009), "Las regiones españolas y la nueva política regional europea", *Cuadernos de Información Económica*, 208, pp. 119-128.
- VILLAVERDE, J. (2011), "La política territorial de la Unión Europea: ¿invirtiendo en el futuro?", *Cuadernos de Información Económica*, 220, pp. 91-100.