

La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional

Mercedes Caballero Fernández*

1. El origen de la transformación de la política de cohesión tradicional

El fundamento de la política de cohesión tradicional¹ era claro: el mercado único generaría inevitablemente desequilibrios en términos de acumulación de renta per cápita y de desarrollo a favor de los países y regiones de Europa más desarrollados. La propia Acta Única Europea reconocía la posibilidad de tales riesgos en su artículo 13² y así lo puso de manifiesto el informe Padoa-Schioppa³ de 1987.

Para compensar estos desequilibrios, se han venido articulando sucesivamente transferencias de rentas, del norte de Europa al sur, enmarcadas en una política de cohesión europea (cuadro 1). Esta política encarnaba, así, el principio de solidaridad entre los pueblos de Europa como el otro pilar básico en el proceso de construcción europea. Mercado único y política de cohesión aparecen

*Ha sido Directora General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda de agosto de 2009 a abril de 2012.

¹ Ya desde el Tratado de Roma de 1957, una de las principales tareas de la entonces Comunidad Europea ha sido promover un "desarrollo armonioso de las actividades económicas". El primer impulso fuerte a la política de cohesión europea viene de la mano de la ampliación de la Comunidad en 1986 a los países y las regiones del sur de Europa, Portugal y España y del Acta Única Europea del mismo año (Art. 23 del Acta Única Europea, que introduce un nuevo artículo 130A en el Tratado CEE).

² Art.13 del Acta Única Europea, que introduce un nuevo artículo 8C en el Tratado CEE.

³ PADOA-SCHIOPPA, T. (1987). *Efficiency, stability and equity. A strategy for the evolution of the economic system of the European Community*. Oxford University Press.

así, en el origen, como dos caras inseparables de una misma moneda.

El período 2000-2006 marca el inicio del cambio porque es la propia Europa la que intenta transformarse enormemente, tanto cualitativa como cuantitativamente: Agenda 2000, Estrategia de Lisboa y ampliación al Este coexisten en un intento de lograr que la Europa ampliada crezca con parámetros más competitivos, a la vez que se cohesiona y todo ello sin que suponga un coste excesivo: la cuadratura del círculo, que no creo que hayamos conseguido.

De la noche a la mañana, los objetivos de la política de cohesión se amplían notablemente, sin contar de forma paralela con los instrumentos necesarios para ello. Ahora comienza a exigirse que esas transferencias de rentas redunden no sólo en la convergencia de las regiones más atrasadas, sino en el crecimiento del conjunto de la economía europea⁴.

⁴ ANDRÉ SAPIR *et al.* julio de 2003. Una "Agenda para una Europa en crecimiento — Cómo hacer rentable el sistema económico comunitario". En julio de 2003 se publica el informe Sapir, encargado por la Comisión con el fin "de analizar las consecuencias de los dos principales objetivos estratégicos y económicos de la UE en la década 2000-2010: los objetivos de Lisboa y que la ampliación de la UE fuese un éxito". El informe hacia una reflexión acertada: ustedes persiguen unos objetivos, crecimiento y empleo, y destinan la mayor parte del presupuesto a la política agrícola común y a la política regional. El informe señala "La primera prioridad debería ser lograr un mayor crecimiento, mientras que hasta ahora la prioridad máxima había sido la cohesión". Ver también "La mayor operación de solidaridad de la historia. Crónica de la política regional de la UE en España". José Luis González Vallvé y Miguel Ángel Benedicto Solsona. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LAS DOTACIONES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN EL PRESUPUESTO DE LA UE

Período	Número de estados miembros	Tipología de fondos	Cuantía	% Presupuesto Comunitario	% PIB UE
1975-1977	9	ESTRUCTURALES	1,4 (1)	4	
1988-1992	12	ESTRUCTURALES	53.140 (2)	25	0,3
1994-1999	15	ESTRUCTURALES	176.398 (3)	31	0,4
2000-2006	25	ESTRUCTURALES, DE COHESIÓN+PRE-ADHESIÓN	234.700 (4)	33	0,4
2000-2006	15	ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN	213.000		
2004-2006	10	ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN	21.700		
2007-2013	27	ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN	347.000 (5)	35,7	0,38
20014-2020	28	ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN	336.020 (6)	32,78	0,27

(1) Millones de unidades de cuenta.
 (2) Millones de ecus a precios de 1988.
 (3) Millones de ecus a precios de 1992.
 (4) Millones de euros a precios de 1999.
 (5) Millones de euros a precios de 2004.
 (6) Millones de euros a precios de 2011. Propuesta de la Comisión homogeneizada con los períodos anteriores: no incluye la propuesta de 40.000 millones para la Connecting Europe Facility.

Respecto al coste, el informe Wim Kok⁵ de marzo de 2003 sobre el futuro de la ampliación europea, encargado por la Comisión, señala que la reforma de las políticas tradicionales podría tener repercusiones considerables sobre el presupuesto de la UE en su conjunto, así como sobre el coste de la ampliación. Señala específicamente que *“si las normas relativas al apoyo estructural se aplican rigurosamente en los miembros actuales, los costes de la ampliación serían de sólo el 0,11%”*... Y el

⁵ En marzo de 2003 veía la luz el Informe Wim Kok sobre los logros y los desafíos de la ampliación europea, encargado igualmente por la Comisión Europea. Dicho informe, haciendo eco de otro estudio de 2002 sobre el futuro del presupuesto de la UE después de la ampliación, mostraba que los costes de la ampliación dependerían en gran medida de que se compensara o no a los entonces Estados miembros por la reducción de los gastos procedentes de los fondos estructurales en sus regiones, ya que en la Unión ampliada pasarían a ser Estados relativamente más ricos. Suponiendo que los entonces Estados miembros recibiesen las mismas sumas de los fondos estructurales que en 2006, los costes de la ampliación pasarían del 0,03% del PIB de la Unión ampliada en 2004 al 0,23% del PIB en 2013.

supuesto rigor se comenzó a aplicar de la mano de la exacerbación de los sistemas de control, hasta ponerlos en el centro de la política de cohesión, por encima de la eficacia en la gestión.

La presión política generada por todos estos debates se dejó sentir igualmente en las propuestas que la Comisión realiza en 2004 para el siguiente período de programación, el actual de 2007-2013⁶. El énfasis en alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa continúa y se establece como prioridad de la política de cohesión, dentro de ese marco, su contribución al crecimiento y al empleo. Por supuesto, la *“aplicación rigurosa”* de las normas relativas al apoyo estructural continuó y las discusiones acerca de los informes de control del Tribunal de Cuentas Europeo, caracterizados por una enorme complejidad técnica, se trasladaron sin más a la esfera del debate político. El discurso acerca de la política de cohesión ya no pone el énfasis

⁶ Decisión de Consejo de 6 de octubre de 2006 relativa a las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión.

sis en la convergencia y la solidaridad entre los pueblos y regiones de Europa como contrapartida al mercado único. El énfasis se pone ahora en exigir que ni un solo euro del presupuesto comunitario esté afectado por algún tipo de irregularidad. Cabe destacar en este sentido que, como el propio Tribunal de Cuentas Europeo se encarga de señalar técnicamente en sus informes, irregularidad no es fraude, sino simplemente disparidad en la interpretación de una norma. Disparidad que, por otra parte, el propio Tribunal achaca a la complejidad de la regulación de los Fondos Estructurales⁷.

Cualquiera que haya gestionado gasto público o privado entenderá fácilmente que pretender que en el manejo de 347.000 millones de euros (dotación de la política de cohesión para el período 2007-2013) no haya discrepancias técnicas en la interpretación de una norma, es simplemente irreal. Se puede intentar reducir el número de irregularidades, pero para ello haría falta una simplificación notable de la normativa que, pese a las constantes reivindicaciones de los Estados Miembros, no se ha producido hasta la fecha⁸.

Y la presión continúa para el próximo período de programación 2014-2020 y es la razón de la propuesta regulatoria de la Comisión para el mismo: el cuestionamiento de la utilidad de la política de cohesión.

Destaquemos en este punto un argumento importante: desde la concesión del cheque británico, tanto el Reino Unido como otros contribuyentes netos posteriores, Alemania, Suecia, Países Bajos y Austria, compensan su invocada contribución excesiva al presupuesto de la UE por la vía del ingreso, no del gasto. Por lo tanto, su sensibilidad a la hora de comprender las dificultades que puede entrañar un determinado sistema de gestión de una política comunitaria no es la misma que la de un Estado Miembro cuyo equilibrio entre aportación y recepción del presupuesto comunitario se produce por la vía del gasto.

2. En qué consiste la transformación

La falta de cumplimiento de las expectativas depositadas en la Estrategia de Lisboa lleva a la Unión Europea a aprobar una nueva Estrategia 2020, que recoge y amplía los objetivos de la anterior, a fin de transformar definitivamente el modelo de crecimiento europeo en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que haga

⁷ Informe del Tribunal de Cuentas DAS 2008.

⁸ Apostar por la simplificación de la regulación de la política de cohesión fue uno de las conclusiones clave de la presidencia española de UE en 2010, en el ámbito de la política de cohesión.

de Europa una economía competitiva a nivel mundial en 2020. La política de cohesión para el próximo período 2014-2020 se justificará sólo en la medida en que pueda demostrar fehacientemente su contribución a tales objetivos⁹.

A la política de cohesión se le exige ahora, más que nunca, que se convierta en una palanca esencial de la política económica europea. La exigencia es un auténtico reto por dos motivos: de un lado, por el contexto de austeridad en que se encuentra inmersa toda Europa, y que previsiblemente afectará aún, al menos, a parte del período 2014-2020. Este contexto deja poco margen a los presupuestos nacionales y regionales para políticas innovadoras, mucho más fáciles de promover en períodos de crecimiento. No se debe olvidar que la absorción de fondos estructurales requiere que el presupuesto de la Administración de que se trate, adelante y pague el total del gasto del proyecto. Posteriormente, aproximadamente un año y medio después de media, el presupuesto comunitario retornará la cuantía correspondiente a la tasa de cofinanciación aplicable al proyecto en cuestión.

De otro lado, tampoco conviene olvidar que la política de cohesión es una política regional, lo que implica que los recursos se concentran mayoritariamente en las regiones menos prósperas, que no son, desde luego, las más dinámicas para poder hacer efectiva la Estrategia 2020. La mayoría de estas regiones cuentan con estructuras productivas muy tradicionales que, razonablemente, no pueden transformarse de manera radical en un corto período de tiempo y, desde luego, no pueden hacerlo sólo con la política de cohesión. Es más difícil aún que dicha transformación se produzca de la mano de soluciones uniformes aplicadas a realidades muy dispares. Y ésta es una pretensión que, como veremos, se hace cada vez más presente en los sucesivos períodos de programación, especialmente en la propuesta de la Comisión para 2014-2020. La flexibilidad en la programación y en la aplicación de la propuesta en general resulta, por ello, esencial para lograr que dicha propuesta sea mínimamente eficaz.

Por contra, la propuesta de la Comisión, lejos de recoger un diseño flexible, intenta garantizar la vinculación entre la política de cohesión y la estrategia 2020 a través de una planificación muy rígida y compleja. Esto puede plantear enormes problemas prácticos si la realidad, como es fácil que ocurra, obliga a introducir cambios en los planes inicialmente diseñados.

⁹ Ver V Informe de la Cohesión, Documento de la Comisión de 29 de junio de 2011 sobre Perspectivas Financieras y Documento de la Comisión de 14 de marzo de 2012 sobre elementos para un marco estratégico común a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión.

3. Cómo se configura la nueva política de cohesión

3.1 Dotación financiera. Tipología de regiones. El *capping* del Este.

3.1.1 Dotación financiera

La propuesta de dotación financiera global¹⁰ para la política, 336.000 millones de €, implica, en términos homogéneos (esto es, no computando los 40.000 millones del Mecanismo «Conectar Europa»), una reducción de un 5,3% en precios de 2011, respecto al período actual. En teoría, no es una reducción muy significativa, si bien como veremos más adelante, los cambios propuestos en los sistemas de programación, gestión y control, dificultarán enormemente su absorción.

De esta cuantía, 68.710 millones de € se destinarán al Fondo de Cohesión, para los Estados Miembros cuya RNB por habitante sea inferior al 90 % de la media de la Europa de los veintisiete, a invertir en redes transeuropeas de transporte (RTE-T) y en medio ambiente. Parte de la asignación del Fondo de Cohesión (10.000 millones) se reservará para financiar redes nucleares de transporte dentro del Mecanismo «Conectar Europa».

3.1.2 Tipología de regiones

La propuesta de reglamento¹¹ contempla una nueva tipología de regiones:

a) Regiones menos desarrolladas:

Regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % del PIB medio de la Europa de los veintisiete.

¹⁰ Brussels, 29.6.2011 COM(2011) 500 final PART I. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A Budget for Europe 2020.

¹¹ Cfr, Bruselas, 14.3.2012 COM (2011) 615 final/2. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

Seguirán constituyendo la prioridad de la política de cohesión.

b) Regiones de transición:

Regiones con un PIB per cápita del 75 % al 90 % de la media de la Europa de los veintisiete.

Adicionalmente, se establece una red de seguridad para todas las regiones cuyo PIB per cápita en el período 2007-2013 estuviera por debajo del 75 por ciento de la media de la Europa de los veinticinco en el período de referencia, pero cuyo PIB per cápita haya aumentado a más del 75 por ciento de la media de la Europa de los veintisiete: recibirán dos tercios de su asignación para el período 2007-2013, independientemente de cuál sea su nivel de renta en el próximo período. La finalidad es garantizar que el proceso de convergencia no se vea interrumpido por una brusca reducción de los recursos disponibles. Los países más beneficiados por esta propuesta son Alemania y España, que incluyen en dicha red de seguridad seis y tres regiones respectivamente. Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Sachsen-Anhalt y Thüringen en el caso de Alemania y Castilla-La Mancha, Galicia y Andalucía en el caso de España.

Esta nueva categoría de regiones vendrá a sustituir al sistema actual de supresión e introducción gradual (*phasing out* y *phasing in*).

c) Regiones más desarrolladas:

Regiones con un PIB per cápita superior al 90 % del PIB medio de la Europa de los veintisiete.

La Comisión es consciente del papel fundamental que desempeñan estas regiones en el éxito de la Estrategia 2020. Por eso, propone un incremento en la intensidad per cápita de ayuda para estas regiones como incentivo para implementar la Estrategia 2020 con control desde la Comisión. Esta propuesta es vista, sin embargo, con recelo por los países más desarrollados, los contribuyentes netos, a pesar de resultar favorecidos.

3.1.3 Tipología de las regiones españolas

De acuerdo con los datos de renta disponibles en estos momentos, publicados por Eurostat en marzo de 2012, y teniendo en cuenta la propuesta de la Comisión, la clasificación de las regiones españolas para el período 2020 es el que figura en el cuadro 2.

Cuadro 2

PIB REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA. TIPOLOGÍA DE REGIONES ESPAÑOLAS EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020

Región (NUTS 2006)	PIB 2009 M. EUR	PIB 2009 M. PPS	PIB per cápita 2009, PPS, EU27=100	PIB per cápita 2009, PPS, EU27=100	PIB per cápita 2007-09, PPS, EU27=100	PIB per cápita 2007-09, PPS, EU27=100	TIPOLOGÍA DE REGIÓN 2014-2020
ESPAÑA	1 047 831	1 112 883	24 200	103.2	25 400	103.9	
Galicia	56 085	59 567	21 800	92.7	22 300	91.0	MÁS DESARROLLADA RED SEGURIDAD 2/3
Asturias	22 397	23 788	22 500	95.8	23 600	96.6	MÁS DESARROLLADA
Cantabria	12 774	13 567	23 500	100.0	24 900	101.8	MÁS DESARROLLADA
País Vasco	63 461	67 401	31 600	134.4	33 100	135.2	MÁS DESARROLLADA
Navarra	17 727	18 827	30 500	129.9	32 000	130.5	MÁS DESARROLLADA
La Rioja	7 904	8 394	26 500	113.0	27 700	113.3	MÁS DESARROLLADA
Aragón	33 102	35 157	26 700	113.5	28 000	114.3	MÁS DESARROLLADA
Madrid	189 265	201 016	31 900	135.8	33 100	135.4	MÁS DESARROLLADA
Castilla y León	54 863	58 269	23 200	98.8	24 300	99.4	MÁS DESARROLLADA
Castilla-La Mancha	37 614	39 950	19 600	83.5	20 400	83.3	TRANSICIÓN RED SEGURIDAD 2/3
Extremadura	17 222	18 291	16 900	72.0	17 600	71.8	MENOS DESARROLLADA
Cataluña	193 479	205 490	28 200	120.0	29 600	121.0	MÁS DESARROLLADA
Valenciana	101 197	107 480	21 400	91.2	22 900	93.4	MÁS DESARROLLADA
Illes Balears	26 035	27 651	25 700	109.5	27 300	111.3	MÁS DESARROLLADA
Andalucía	142 991	151 869	18 600	79.1	19 600	79.9	TRANSICIÓN RED SEGURIDAD 2/3
Murcia	27 715	29 436	20 300	86.3	21 400	87.2	TRANSICIÓN
Ceuta	1 505	1 599	22 000	93.8	23 000	93.8	MÁS DESARROLLADA
Melilla	1 348	1 431	20 300	86.5	21 700	88.4	TRANSICIÓN
Canarias	40 290	42 791	20 500	87.3	21 900	89.4	TRANSICIÓN

Fuente: Eurostat 13 marzo 2012.
Bruselas, 14.3.2012 COM (2011) 615 final/2. Propuesta de REGLAMENTO FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN.

3.2 Tasas de cofinanciación y *capping*

La Comisión propone¹² limitar el *capping* (porcentaje máximo de su PIB que puede llegar a recibir un país con cargo a la política de cohesión) a un 2,5 por ciento. Esta limitación afecta exclusivamente a los países del Este. Puede parecer injusto a priori, pero está justificado. Si pensamos que, como ya hemos señalado anteriormente, la política de cohesión requiere que primero se adelante el gasto para luego retornar la tasa de cofinanciación que corresponda, está claro que un *capping* del 3,5 o de 4 por ciento supondría asignar a priori un volumen de fondos enorme a estos países que es difícil que puedan absorber más tarde en sus presupuestos. Por esta razón, la propuesta de la Comisión trata de equilibrar el reparto entre todos los países y regiones de Europa, primando a las regiones convergencia, pero intentando que todos participen en la política de cohesión.

En realidad, la clave de la contribución de la política de cohesión a su desarrollo no va a estar en el volumen de fondos comprometido, sino en lo que los reglamentos le permitan hacer con esos fondos; en el margen de flexibilidad que exista para adecuar los principios generales a la realidad de cada territorio.

3.3. Principales novedades en cuanto a su diseño, su ámbito de actuación y sus mecanismos de gestión y control.

3.3.1. Condicionalidad macroeconómica

Se exige la adecuación previa del conjunto de la programación con la nueva gobernanza económica. El incumplimiento conllevaría la obligación de modificar el destino de los fondos y, en última instancia, la sanción mediante la suspensión de parte o la totalidad de los pagos correspondientes a los programas afectados.

El análisis de esta propuesta hay que verla en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin duda, a fin de

¹² Cfr, Bruselas, 14.3.2012 COM (2011) 615 final/2. Exposición de motivos de la Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones comunes (...) “la experiencia adquirida con el actual marco financiero demuestra que muchos Estados miembros tienen dificultades para absorber grandes volúmenes de fondos de la UE durante un período limitado. Por otro lado, la situación fiscal en algunos de ellos ha hecho más difícil liberar fondos para ofrecer cofinanciación nacional. Para abordar la cuestión de la absorción de fondos, la Comisión propone una serie de medidas: - fijar en el 2,5 % del PIB las tasas máximas de las asignaciones de cohesión”.

garantizar el compromiso con el mismo, puede tener sentido establecer sanciones. Lo que no está tan claro es que las sanciones deban venir de la mano de la política de cohesión y ello por dos razones: de un lado, porque esto supondría disponer de más capacidad de sanción sobre los beneficiarios de la misma que sobre los no beneficiarios, independientemente del grado de incumplimiento de cada uno de ellos. De otro, porque el efecto puede resultar aún más pernicioso, dado que el Estado potencialmente infractor se enfrenta a la retirada de fondos y a la obligación de hacer frente a los pagos ya comprometidos con la expectativa de recibir dichos fondos. Podría tener más sentido establecer una sanción a tanto alzado que se pudiera ajustar presupuestariamente sobre gasto no realizado.

3.3.2. Condicionalidad *ex ante*

Trata de asegurar que se dan las condiciones para que la inversión sea efectiva. A este fin, la aceptación por parte de la Comisión de la financiación de una actuación dada está condicionada a que toda la política sectorial en la que se enmarca dicha actuación tenga el visto bueno de la Comisión, aunque sólo vaya a estar financiada en parte por la política de cohesión. Esto puede implicar la exigencia de acometer reformas estructurales previas, que pueden implicar más gasto, que los fondos no financian. La propuesta resulta aún más paradójica en los países y regiones más desarrollados, en los que la cuantía que representan los fondos en relación a su presupuesto es insignificante. El rechazo político a esta especie de control de oportunidad indirecto de la Comisión primero y del Tribunal de Cuentas Europeo después, puede provocar a su vez un rechazo en la utilización de la política de cohesión, más fácil de asumir por aquéllos países que reciben una dotación menor.

De nuevo, se está pretendiendo que un 0,27 por ciento del PIB comunitario actúe como revulsivo del conjunto de la política económica de la Unión.

3.3.3. Condicionalidad *ex post*: examen del rendimiento

Se trata de establecer un marco de rendimiento para todos los programas, con indicadores comunes y específicos para cada uno de ellos, con sus correspondientes informes de supervisión y evaluación, a fin de medir el progreso hacia las metas de la Europa 2020. La financiación de estos programas va ligada a los resultados que se obtengan. Adicionalmente, se reserva un 5% de las dotaciones nacionales (por Estado miembro, fondo y

categoría de región) para la financiación de los programas que mejores resultados obtengan en ese marco de rendimiento.

Se trata, en suma, de introducir una presupuestación por objetivos en la gestión, algo que, desde el punto de vista teórico es impecable, pero que, desde el punto de vista práctico presenta numerosos inconvenientes, máxime cuando el gasto va a estar centrado principalmente en intangibles, esto es, I+D+i. Este sistema de gestión requiere de una potentísima capacidad institucional y de muchísimos medios para llevarlo a cabo, algo que, sin duda, revertirá en contra de las regiones menos avanzadas, que verán en esto una dificultad adicional a superar. Como consecuencia, este sistema no va a contribuir a una mayor eficacia de la política de cohesión, sino que, por el contrario, puede poner su aplicación práctica en riesgo. Desde luego, la propuesta está lejos de avanzar en la simplificación largamente invocada por los Estados Miembros.

Hasta ahora, la mayoría de ellos se han mostrado en contra de utilizar este sistema como mecanismo para la asignación de recursos y como sistema de recompensas. El resultado podría ser que el énfasis de la gestión se pusiera en los indicadores y no en la política misma. Existe, sin embargo, un consenso más amplio acerca de mejorar y perfeccionar los sistemas de evaluación y de fijación de indicadores, a fin de contar con elementos de información que ayuden en el diseño de la programación. Hay que tener en cuenta que la evaluación supone un ejercicio más complejo que la fijación de una tabla de indicadores. No puede confundirse la evolución de un indicador, que depende de muchos factores ajenos a la propia política, como la situación económica, el crecimiento o el presupuesto nacional y regional, con el impacto de la política de cohesión, que sería su contribución a dicha evolución.

Por otra parte, resulta paradójico que este sistema de gestión se proponga sólo para la política de cohesión y no para el resto de las políticas comunitarias. Si se cree de verdad en las virtudes de este sistema de gestión, no alcanzamos a entender por qué no se propone la generalización de su uso a todo el presupuesto comunitario, incluido el propio gasto administrativo que gestiona directamente la Comisión Europea.

3.3.4. Contrato de asociación

Es el documento elaborado por el Estado Miembro, con participación de los "socios"¹³ y en consonancia con el enfoque de gobernanza multinivel, en el que se expo-

¹³ Bruselas, 14.3.2012 COM (2011) 615 final/2 Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

nen la estrategia del Estado Miembro, y las prioridades y medidas para utilizar los Fondos del MEC de una manera eficaz y eficiente en pos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y que la Comisión aprueba tras evaluarlo y dialogar con el Estado Miembro.

Dada la cantidad de elementos a introducir en el contrato de asociación, incluidos la definición de los indicadores y su seguimiento, el procedimiento de aprobación resulta enormemente complejo. Es fácil que existan criterios divergentes a la hora de definirlos por parte de los numerosos actores participantes en el proceso que representan intereses dispares.

3.3.5. Refuerzo de la capacidad administrativa

La Comisión, consciente de la importancia que tiene la capacidad administrativa en el éxito de la absorción de la política de cohesión, propone incluir determinadas condiciones en los contratos de asociación relativas a la mejora de la capacidad administrativa. Una vez más, el objetivo es loable, pero no olvidemos que se utilizaron miles de millones de euros en los contratos pre-adhesión de mejora de la capacidad administrativa, sin que por lo que parece, dieran todo el resultado esperado. La transformación de la cultura administrativa de un país o de una región depende de un proceso mucho más complejo, que tiene que ver con factores políticos, educativos y de configuración del tejido socio-económico. Puede ser una buena idea utilizar la asistencia técnica para ayudarles a mejorar, pero sin intenciones sancionadoras y siendo conscientes de que el proceso de capacitación administrativa es largo y depende de muchos otros factores.

3.3.6. Concentración temática

La propuesta de concentración temática de la financiación que realiza la Comisión busca, de un lado, maximizar el impacto de la política de cohesión limitando su actuación a determinados ámbitos que son los propios de la Estrategia 2020 y, de otro, reducir los errores derivados de la tradicional amplia variedad de intervenciones y, en consecuencia, de la variedad de normas sobre subvencionabilidad aplicadas.

por el que se establecen disposiciones comunes... *Artículo 5* Asociación y gobernanza multinivel 1. Para el contrato de asociación y para cada programa respectivamente, el Estado miembro correspondiente deberá organizar una asociación con los siguientes socios: a) las autoridades regionales, locales y urbanas, y otras autoridades públicas competentes; b) los interlocutores económicos y sociales; y c) los organismos que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales, y los organismos encargados de promover la igualdad y la no discriminación.

Cuadro 3

OBJETIVOS TEMÁTICOS

- 1) Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- 2) Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y el acceso a las mismas.
- 3) Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola (en el caso del Feader) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP).
- 4) Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores.
- 5) Promover la adaptación al cambio climático, y la prevención y gestión de riesgos.
- 6) Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
- 7) Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.
- 8) Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.
- 9) Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
- 10) Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente.
- 11) Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

De acuerdo con la propuesta de Reglamento General de la Comisión, cada Fondo MEC apoyará la consecución de una lista acotada de objetivos temáticos de acuerdo con su misión¹⁴, a fin de contribuir a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (cuadro 3).

Además, en el ámbito concreto del FEDER, la propuesta de Reglamento lleva a una exigencia de concentración mínima a nivel nacional en "competitividad e innovación", "competitividad de la PYME" y "eficiencia energética y energías renovables" del 80 por ciento de los recursos en las regiones más desarrolladas y del 60 por ciento en las regiones en transición. En ambos tipos de regiones habrá que dedicar también, al menos, un 20 por ciento a nivel nacional a "eficiencia energética y energías renovables". En el caso de

las regiones más desarrolladas, se añade la prohibición de financiar con FEDER inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos al ciudadano en los campos del medio ambiente, el transporte y las TIC (tecnologías de la información y la comunicación). En el caso de las regiones menos desarrolladas se exige dedicar al menos un 50 por ciento de los recursos a nivel nacional a "competitividad e innovación", "competitividad de la PYME" y "eficiencia energética y energías renovables" y un seis por ciento, mínimo, a nivel nacional a "eficiencia energética y energías renovables".

Si vemos no sólo estas exigencias de concentración temática sino también el tipo de gasto elegible asociado a estos temas, veremos que la concentración temática es, a todas luces, excesiva. Introduce una enorme rigidez en la programación y en las posibles soluciones que requiera cada región y país para abordar, de manera efectiva, la Estrategia 2020 desde un enfoque de aproximación territorial. En las últimas rondas negociadoras, el clamor de los Estados Miembros por flexibilizar estas rigideces parecía estar dando algunos resultados, aunque aún es pronto para saber hasta qué punto.

4. Conclusiones

La contribución de la política de cohesión al desarrollo de las regiones menos prósperas de la UE en el próximo período de programación va a depender tanto o más de la regulación que resulte de las negociaciones, que de la dotación financiera teórica que se les asigne. Cualquier cifra inicial, con esta propuesta de regulación, puede ser sólo una ilusión. Las dificultades que encontrarán países y regiones para lograr absorber las dotaciones inicialmente comprometidas serán enormes y no está garantizado además, hasta el momento, que dicha absorción se vaya a poder hacer de una manera que sea útil para los diferentes países y regiones. Así, se le puso de manifiesto a la Comisión por parte de la práctica totalidad de los representantes de los Estados Miembros en el Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la política de cohesión que se reunió en Bruselas a lo largo de 2010 y 2011. Desafortunadamente, las aportaciones allí realizadas, algunas de las cuales se han recogido en este artículo, no han sido tenidas en cuenta hasta la fecha.

¹⁴ Bruselas, 14.3.2012 COM(2011) 615 final/2. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones comunes... Artículo 9.