



Investigaciones Regionales

ISSN: 1695-7253

investig.regionales@uah.es

Asociación Española de Ciencia Regional  
España

Garrido Yserete, Rubén; Mancha Navarro, Tomás; Cuadrado Roura, Juan R.  
La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo  
Investigaciones Regionales, núm. 10, primavera, 2007, pp. 239-266  
Asociación Española de Ciencia Regional  
Madrid, España

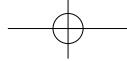
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

re<sup>al</sup>alyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## **La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo**

Rubén Garrido Yserte, Tomás Mancha Navarro y Juan R. Cuadrado Roura\*

**RESUMEN:** El presente artículo muestra los aspectos básicos de la política regional y de cohesión (PRC) de la Unión Europea (UE) desde su implantación definitiva con el Acta Única Europea hasta el actual período de programación 2007-2013, partiendo del análisis de los principales vectores de cambio bajo los que la misma se ha venido desenvolviendo. Se analizan especialmente los dos últimos períodos de programación y se presentan las líneas básicas del nuevo período recién inaugurado con tres nuevos objetivos denominados convergencia; competitividad regional y empleo; y cooperación territorial europea; un enfoque de programación más estratégico; un mayor grado de concentración temática y presupuestaria; una remodelación del principio de proporcionalidad; y finalmente, una decidida apuesta por la descentralización y simplificación. Este conjunto de propuestas para los años venideros introducen algunos interrogantes sobre los resultados en la medida en que se preste menos atención a las realidades regionales y en la dificultad de encaje con la estrategia de Lisboa.

**Clasificación JEL:** R58, E66, H77, 018.

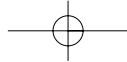
**Palabras clave:** Política regional, cohesión económica y social, Unión Europea, convergencia, competitividad regional, Agenda de Lisboa.

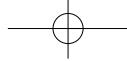
**Regional and Cohesion Policy in EU: Twenty years of improving and a new future**

**ABSTRACT:** This paper shows the main lines of European cohesion and regional policy (CRP) from its configuration in The Single European Act to the actual period of programming 2007-2013, taking as starting point the analysis of main change vectors of its development. The paper analyzes basically the last two periods of programming and it presents the basic trends of the actual period implementing the three new

\* Departamento de Economía Aplicada e Instituto Universitario de Análisis Económico y Social- Servi-lab-(Universidad de Alcalá).

Instituto de Análisis Económico y Social. Universidad de Alcalá. Facultad de Ciencias Económicas. Plaza de la Victoria 2, 28802 Alcalá de Henares, Madrid.





240 Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.

objectives: convergence, regional competitiveness and European regional cooperation; a more concentrate emphasis in programming and budgeting tasks; a reorientation of proportionality principle and, finally, an special emphasis in simplification and decentralisation. These new proposals introduce some doubts on the performances related to the possibility of paying less attention to regional realities and serious difficulties for matching with the Lisbon strategy.

**JEL classification:** R58, E66, H77, O18.

**Key words:** Regional policy, European Union, cohesion, convergence and regional competitiveness, Lisbon strategy.

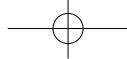
## 1. Introducción

El 1 de enero del presente año ha entrado en vigor el marco financiero del nuevo periodo de programación 2007-2013 que constituye la plasmación presupuestaria de una Unión Europea ampliada a 27 miembros y donde se comparten visiones y *misiones* de Europa sensiblemente diferentes. Aparentemente, la intención es primar una Unión más fuerte en el terreno internacional o, al menos, que juegue un papel más de «socio-global» y esto no sólo supone destinar mayores recursos a esta política exterior de la Unión, sino reorientar las políticas existentes para hacerlas más compatibles con estos objetivos.

Decía Ortega que «*el progreso no consiste en aniquilar hoy el ayer, sino, al revés, en conservar aquella esencia del ayer que tuvo la virtud de crear ese hoy mejor*» y esta frase sirve para exemplificar lo que ha sido la génesis, evolución y configuración actual de la Política Regional y de Cohesión de la Unión Europea (PRC).

La PRC para el período 2007-2013 es fruto de una *evolución* y no de la *revolución* de los planteamientos que justificaron su implementación real a finales de los ochenta. Es el sedimento de un proceso que se ha desarrollado por capas, desde la esfera más política o de decisión sobre cuál es la misión de la Unión hasta cómo articular la misma en unos principios esenciales que cambian lentamente, conservando alguna parte de esa esencia del ayer e introduciendo cosas nuevas que, a veces, han configurado una política mejor pero también han contribuido a desdibujar la propia política de cohesión.

Este trabajo supone un esfuerzo de síntesis de esta evolución no tanto en sus hitos principales, véase al respecto Cuadrado y Mancha (2005), sino en sus patrones de cambio. No trata de mostrar los detalles de su implementación sino sus líneas directrices básicas. No quiere fijarse tanto en los datos como en sus implicaciones, contribuyendo con una reflexión a un debate abierto en los últimos años y cerrado, a veces en falso, sobre cuáles son los elementos clave de la PRC y cómo se ha articulado una nueva PRC en un nueva Europa más amplia, más diversa y más expuesta a un escenario global y donde además, muchas veces, la competitividad y la cohesión lejos de ser conceptos complementarios aparecen como opciones antagónicas, o, al menos, así se han presentado en los debates políticos en los últimos años.



En el apartado siguiente —el segundo— se mostrarán una serie de reflexiones acerca de cuáles han sido las fuerzas explicativas de los cambios de la PRC de la Unión Europea. El tercer apartado se centra en destacar los cambios fundamentales de la Política de Cohesión hasta el momento actual. El cuarto apartado destaca los elementos básicos del debate sobre la PRC para el período 2007-2013; el quinto está dedicado a analizar las principales características novedosas de este período, marcando sus directrices estratégicas básicas; y, finalmente, se dedica un sexto apartado a plantear, en forma de reflexiones, un balance sintético de lo tratado.

## **2. Los vectores de cambio de la PRC: principales hechos estilizados**

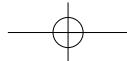
En Mancha y Garrido (2004) mantuvimos y justificamos pormenorizadamente que la PRC había evolucionado a lo largo de su historia de acuerdo con un complejo y variado conjunto de factores, que podían agregarse sintéticamente en lo que denominamos como *los vectores de cambio* de dicha política:

- a) La concepción teórica sobre el crecimiento y su impacto en el territorio.
- b) La concepción política existente sobre el papel de la UE.
- c) El desarrollo del proceso de integración en la UE.
- d) La ampliación de la UE con nuevos miembros.
- e) La evolución del ciclo económico en la UE.

La evolución del cuerpo teórico-empírico que no vamos a desarrollar aquí (véase Cuadrado, 1988 y 1995, y Mancha, 2001) ha servido para dos fines básicos: definir objetivos de política regional y la intensidad con la que se persiguen y, sobre todo, servir de base para instrumentar la política regional y sus cambios. Nos ocuparemos de ellos más adelante, pero sirva como botón de muestra la importancia clave que tienen ahora aspectos como el desarrollo de la sociedad de la información, o el capital humano a escala regional, en comparación con la menor atención que se dedicaba a estos temas en el pasado (años ochenta básicamente).

En los últimos veinte años se ha avanzado de forma notable en todo lo que tiene que ver con las consecuencias espaciales del crecimiento económico, evidenciándose que los procesos de convergencia regional están claramente condicionados por la situación de partida y que, sin intervención pública, su solución es de muy largo plazo (Cuadrado, 1995; Armstrong 2002). Así, desde la óptica de la denominada teoría del crecimiento *endógeno* la política regional encuentra un elemento de apoyo importante justificando, en el seno de la UE, la existencia de una PRC activa y con recursos financieros notables como la que ha venido funcionando desde la mitad de los 90 al hilo de la evolución, en paralelo, de los otros vectores de cambio. Es decir, la doctrina y el análisis empírico del crecimiento han servido para fijar tanto los propios objetivos de la PRC como su instrumentación.

El progreso de los estudios regionales —tanto en su vertiente teórica como aplicada— ha servido de base para fundamentar el diseño y puesta en marcha de una política regional que no sólo servía a objetivos políticos de reequilibrio territorial, sino



que también mostraba cómo un crecimiento económico con desequilibrios territoriales podía traducirse en un menor crecimiento económico, indicando que la aparente relación de intercambio entre crecimiento y cohesión podría no ser tal, al menos en el largo plazo (Higgins y Savoie, 1995). No obstante, estas observaciones, que niegan en parte la dicotomía entre eficiencia y equidad, han quedado en un segundo plano y la argumentación, en los últimos años, se ha centrado, sobre todo, en destacar los efectos nocivos de la política de cohesión sobre el propio crecimiento de la UE (véase en enfoque adoptado en el Informe Sapir)<sup>1</sup>.

El corpus teórico en relación con los factores de éxito regional, sin embargo, no ha permitido una articulación clara de los instrumentos de política regional, en la medida en que, en numerosas ocasiones las fuentes de explicación de los problemas regionales han sido variadas y, a veces, contradictorias (Cuadrado, 1995).

La evolución de la concepción política sobre el papel de la UE ha sido un segundo vector de cambio que ha acabado por transformar a la PRC en una de las líneas de actuación más importantes de la política económica de la Unión. Sin embargo, esta ganancia de peso específico es relativamente reciente<sup>2</sup>, con la aprobación del Acta Única Europea en 1987 y la inclusión de la *cohesión económica y social* como un objetivo clave en el impulso del propio proceso de integración europea a la vista de las notables desigualdades interregionales existentes. Más recientemente, con los Acuerdos de Lisboa y Gotemburgo a comienzos del actual siglo, a la cohesión se le han añadido o adaptado nuevos conceptos como el la *sostenibilidad* o la necesidad de que la misma esté al servicio del crecimiento y del empleo.

De hecho, como comentaremos más adelante, la propia Comisión en su diseño de las *Líneas Estratégicas* para el actual período de programación<sup>3</sup> señala a la política de cohesión como la vía principal para la ambición de la UE de convertirse en:

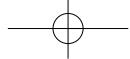
- a) un lugar más atractivo para la inversión y el trabajo
- b) un área de elevado crecimiento, competitividad e innovación
- c) un área de pleno empleo y alta productividad con más y mejores empleos.

Es decir, en el replanteamiento que desde la Comisión se ha hecho de la Agenda de Lisboa, la PRC se considera **un instrumento clave** que contribuye a la implementación de la estrategia de crecimiento y empleo. No sólo por su mayor importancia cuantitativa (un tercio del presupuesto comunitario), sino porque las estrategias diseñadas a nivel local y regional deben constituir una parte integral del esfuerzo para

<sup>1</sup> El denominado Informe Sapir cuestiona fuertemente los resultados de la PRC y plantea otorgar un mayor peso a los Estados miembros en detrimento de la Comisión a la hora de implementar una política regional y de cohesión

<sup>2</sup> En R. Camagni, P. Cheshire, J.R. Cuadrado y J.P. de Gaudemar (1991) se aportan un conjunto de datos y reflexiones que sustentan claramente esta idea.

<sup>3</sup> En relación con la concepción política sobre el papel de la Unión Europea, se han introducido cambios de gran calado en las actuales perspectivas financieras 2007-2013 que tienen que ver con la intención de construir una Europa que, por una parte, mire más hacia fuera –y aquí está la intención de dedicar recursos para convertir a la Unión en un socio global– y centrarse en el ciudadano europeo –políticas de seguridad y libertades–. Estos hechos son también el resultado de tensiones ya clásicas entre qué hacer a escala europea y qué a escala nacional (reinventando constantemente el principio de subsidiariedad). Y en estas discusiones siempre la dimensión de la política regional se ha visto amenazada por una cierta renacionalización de las políticas a implementar, en parte presente en el nuevo objetivo competitividad.



promover el crecimiento y el empleo: papel de las PYMEs, necesidad de encontrar demandas de habilidades locales, importancia de los *clusters*, etc<sup>4</sup>.

No obstante, este vector de cambio sirve para darse cuenta de un cierto tratamiento asimétrico del objetivo cohesión económica y social en la Unión Europea. Su consolidación, como decíamos, data del Acta Única (1987), pero no se ha convertido en un principio horizontal al que todas las políticas han de contribuir en mayor o menor medida, como es el caso, por ejemplo, de la conservación del medio ambiente o las políticas de igualdad de oportunidades. Al contrario, muchas políticas de indudable relevancia en la Unión, como la Política Agraria o la de Investigación y Desarrollo han mostrado resultados claramente desequilibrados desde el punto de vista territorial que sólo merecen espacio en los informes técnicos, pero que no han tenido un hueco en las agendas políticas. Simultáneamente, por el contrario, a la PRC se le ha exigido contribuir, casi en solitario, al reequilibrio territorial de la Unión, al respecto del medio ambiente y, para el nuevo período de programación, a ser un instrumento clave para la implantación de los acuerdos de Lisboa y Gotemburgo.

Con ser notable la influencia de estos dos primeros vectores de cambio, no cabe ninguna duda de que el desarrollo del proceso de integración, en sus diversos pasos, hasta culminar en una Unión Monetaria Europea, y las sucesivas ampliaciones han acabado jugando un papel mucho más importante, además siempre en la misma dirección. De hecho, aparte del empuje que supuso el Acta Única Europea en 1987 para la verdadera aparición de una PRC, la firma del Tratado de Maastricht en 1992 y su desarrollo ha acabado condicionando de manera destacada el devenir de la misma por varias razones que no vamos a desarrollar aquí<sup>5</sup>.

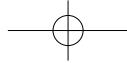
Los efectos territoriales de todos estos procesos conducentes a una mayor integración económica no están suficientemente estudiados, pero no cabe ninguna duda de que la Unión Monetaria supone un aumento del número de restricciones a las que se enfrentan las economías participantes, por ende también las regiones, de cara a realizar los ajustes necesarios ante la posible aparición de perturbaciones; acentuadas por los compromisos recientemente suavizados en la reformulación realizada en junio del 2005 del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 ante los problemas de cumplimiento para Alemania y Francia<sup>6</sup>.

En definitiva, el desarrollo y profundización de los procesos de integración europeos, sobre todo la Unión Monetaria, posibilita que un conjunto de fuerzas jueguen a

<sup>4</sup> Ver Comisión Europea (2006).

<sup>5</sup> A riesgos de ser sintéticos, la cohesión económica y social está claramente amenazada desde dos frentes bien diferenciados: a) Interno: Consolidación de un Mercado Único, puesta en marcha de una Unión Monetaria y búsqueda en un futuro próximo de un mayor grado de convergencia en las políticas económicas de los países miembros. b) Externo: Los cambios en el entorno económico internacional manifestados de diversas formas: globalización, mayor competencia internacional, cambios en la demanda de trabajo, etc. (Macha y Garrido, 2004).

<sup>6</sup> La puesta en marcha de una Unión Monetaria implica la renuncia al tipo de cambio y a los instrumentos monetarios como mecanismos de ajuste a corto plazo y, además, una muy importante reducción de los costes de transacción para las empresas europeas, mayores que los que se eliminan simplemente por la abolición de los tipos de cambio. Con estos dos elementos, las economías encuentran que la asimilación de los shocks ha de venir necesariamente a través de una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo no sólo nacional, sino también regional. Adicionalmente, la reducción de los costes de transacción estimula



favor y en contra de un proceso de concentración y, por tanto, de una mayor disparidad en los niveles de renta por regiones.

Desde esta perspectiva podríamos diferenciar, siguiendo los postulados de la Nueva Geografía Económica, la existencia de fuerzas *centrípetas* y *centrífugas* en el propio proceso de integración europea (ver cuadro 1) que juegan de forma opuesta, porque si bien la integración reduce los costes de transacción y los de transporte, también provoca que los equilibrios entre espacios sean más inestables, con lo que las fuerzas favorables a la concentración pueden acabar siendo de mayor peso que las centrífugas y favorecer finalmente procesos de aglomeración acumulativa<sup>7</sup>.

Desde la perspectiva externa quizás el reto más importante al que tiene que enfrentarse la PRC es el de la globalización, especialmente en todo lo que se refiere a los procesos de acelerada integración comercial mundial y de desarrollo de la Sociedad del Conocimiento y de los Servicios.

Los procesos de internacionalización de los negocios, por un lado, facilitan la interconexión de los territorios, al favorecer la realización de actividades económicas al margen de los mercados de referencia; por otro, renuevan el protagonismo de los factores locales y/o regionales al exigir el uso de inputs muy localizados en el territorio, inmóviles por lo general, para que la localización de empresas exitosas y competitivas pueda ser viable (Cheshire y Gordon, 1995 y Cheshire, 1998).

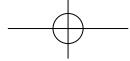
**Cuadro 1.** Las fuerzas centrífugas y centrípetas de la Integración Europea

Centrífugas	Centrípetas
Rendimientos decrecientes:	Rendimientos crecientes:
– Congestión	– Economías de localización
– Deseconomías de escala.	– Economías de urbanización
Precio de los factores	– Economías internas de escala
– Trabajo (alzas salariales)	Reducción de los costes de transporte
– Suelo	Concentración de factores inmóviles
– Capital (€)	Capital empresarial
Aumento de la competencia	Tecnología
Información	Información
Nuevas formas de organización productiva	Capital humano
– Outsourcing de los procesos y servicios estandarizables	Nuevas formas de organización productiva:
	– Concentración en lugares centrales de las tareas de producción que generan más valor añadido.

Fuente: Mancha y Garrido (2004).

el aumento de las relaciones comerciales, lo que a su vez influye en el grado de especialización regional (dependiendo de las economías de escala y el grado de competencia) y produciendo cambios en la centralidad regional (Krieger-Boden, 2002): regiones situadas en la periferia de sus países pueden ganar centralidad con la Unión Monetaria y viceversa: regiones centrales en la periferia pueden perder centralidad. Estos conceptos no son fácilmente aprensibles máxime cuando la centralidad de Europa está todavía conformándose y experimentará un claro desplazamiento hacia el Este con la última ampliación (Cuadrado y Garrido, 2006).

<sup>7</sup> No existe una evidencia empírica concluyente para Europa, del tipo de los trabajos de Krugman para Estados Unidos, aunque Puga (2001) y Hallet (2002) parecían encontrar un proceso de cambio lento en la concentración/especialización regional, pero con cierta tendencia a la concentración.



El desarrollo de la Sociedad del Conocimiento tiene también claras implicaciones desde la perspectiva de la localización productiva (Duranton y Puga, 2001); y, por ende, en la posición competitiva de los territorios dado que venimos asistiendo a importantes transformaciones estructurales de las economías reflejadas en un rápido crecimiento del peso de los servicios de información y a la producción en el empleo y producción total; en un intercambio creciente de información; en una más que notable mejora de las telecomunicaciones y tecnologías del transporte; y, en un incremento de la importancia de poseer un capital humano con alta cualificación.

Los retos que debe encarar la política regional en su objetivo de estimular el desarrollo de los territorios más rezagados son claros, pero difíciles de abordar por la exigencia de dedicación de cuantiosos recursos: mejora de sus posiciones competitivas en su ámbito de referencia y estímulo de los factores de competitividad que demanda esta nueva sociedad terciaria, posibilitando el aumento de la cadena de valor de la producción con elementos localizados en sus territorios.

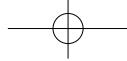
El cuarto vector al que nos referíamos es el relativo a la ampliación. Excepto la experimentada en 1995, todas las ampliaciones de la Unión Europea se han traducido en un aumento de la diversidad territorial y en una considerable ampliación de la problemática regional y de las disparidades. Pero, sin duda, las últimas ampliaciones a 25 en mayo de 2004 y la de enero de 2007 a 27 suponen un hito en el proceso de construcción europea, por su dimensión y por la profundidad de las diferencias socio-económicas entre la UE-15 y los nuevos países<sup>8</sup>.

Finalmente, se podría hablar de un quinto elemento: el propio ciclo económico que afecta al avance en la construcción de la Unión Europea y, por consiguiente, en la consolidación de sus políticas. La construcción europea es claramente pro-cíclica y siempre ha avanzado de manera satisfactoria en momentos de aceleración. Cuando el *timing* político no ha coincidido con fases expansivas, los acuerdos siempre han sido poco satisfactorios o, al menos, no han supuesto un gran avance en el proceso de construcción europea, mostrando que las tensiones nacionales tienen una gran importancia a la hora de la negociación, siempre compleja y más en la actualidad con 27 miembros.

### **3. Del Paquete Delors a la Agenda 2000: una síntesis de cambios y transformaciones**

Como es bien conocido, el primer símbolo de la puesta en funcionamiento de una Política Regional Europea fue la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que inicialmente era percibido por todos los países miembros de acuerdo a criterios que fijaban los propios estados miembros (Camagni *et al.*, 1991). Las refor-

<sup>8</sup> A título de mera referencia, la UE-25 supone una población de más de 485 millones de personas (crecimiento de un 28%), pero con niveles de renta claramente inferiores a la media de la UE-15, lo que ha llevado que la renta media caiga un 13%, y que el número de habitantes que viven en regiones pobres (niveles de renta por habitante inferiores al 75% del promedio comunitario) sea de más de 150 millones; en tanto que la razón entre la región más rica y la más pobre ha pasado de 5 a más de 13.



246 *Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.*

mas de 1979 y 1984 aumentaron levemente la importancia del FEDER como instrumento y su protagonismo europeo, introduciendo, poco a poco, la dimensión comunitaria en la política regional.

En 1987, la entrada en vigor del Acta Única Europea supuso la primera reforma significativa del Tratado de Roma al introducir un claro reforzamiento del objetivo de alcanzar en el horizonte de 1993 un Mercado Único Europeo y donde, además, desde la vertiente puramente económica se hacía referencia, por primera vez, a procesos políticos comunes (se habla de Comunidad Europea, en lugar de Comunidad Económica Europea) y también se dedica un apartado de la sección II a la cohesión económica y social<sup>9</sup>.

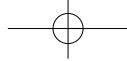
Como consecuencia del Acta Única y del objetivo del Mercado Único no sólo se reforzó el andamiaje institucional de la Unión sino que, desde el punto de vista de la política regional, se acometió la que sea quizás la reforma más profunda de los Fondos Estructurales llevada a cabo hasta la fecha. De hecho, desde ese momento (1988) es cuando puede realmente hablarse de una verdadera PRC por dos razones básicas. En primer lugar, por la existencia de un compromiso político para alcanzar en 1993 un volumen de recursos destinados a los Fondos Estructurales que debería doblar la dotación existente en 1987 (el conocido como Paquete Delors I). En segundo lugar, y quizás mucho más importante, por establecer un nuevo modelo de funcionamiento de los Fondos y por la instauración de los denominados como 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.

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 europeas, adoptando la programación un modelo *bottom-up* en el que las regiones tomaban un protagonismo esencial del que antes carecían.

La posterior reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1993 y que afectó al período de programación 1994-99 es, 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 por garantizar la consecución de la cohesión económica y social en un contexto de mayor incertidumbre coyuntural y con el firme propósito de establecer la Unión Monetaria.

De nuevo una mayor integración económica exigía un mayor esfuerzo por garantizar el objetivo cohesión, reduciendo los posibles efectos negativos sobre los países / regiones europeas. De esta manera, se aprobó el Paquete Delors II donde se potenciaban los recursos presupuestarios destinados a los Fondos Estructurales y se creaba el nuevo Fondo de Cohesión dedicado a la cofinanciación de proyectos de infraestruc-

<sup>9</sup> Por primera vez aparece en los tratados la noción de cohesión (art. 130A), aunque no se define lo que se considera cohesión económica y social.



turas 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<sup>10</sup>.

En esencia, el siguiente período de programación 1994-1999 respondió a los mismos criterios que los diseñados en la reforma de 1993, conservando los objetivos básicos aunque reordenando los relativos a los recursos humanos y añadiendo un nuevo objetivo 6, destinado especialmente a facilitar ayudas especiales a los territorios escasamente poblados dos los nuevos países de la ampliación de 1995: Suecia y Finlandia.

El Tratado de Maastricht (1992) introdujo en el ámbito comunitario el principio de subsidiariedad, que se sumó a los cuatro principios de la actuación estructural anteriormente mencionados. Este principio consolidó una forma de programar que ya se había utilizado en el período anterior: las autoridades nacionales eran las competentes para seleccionar los proyectos a financiar y para encargarse de su realización, aunque en el diseño de la PRC intervengan todos los agentes implicados en virtud del principio de cooperación. También se creó el Comité de las Regiones que posibilitaba a la dimensión regional tener un foro de discusión política<sup>11</sup>.

Quizá lo más novedoso de este período de programación (1994-1999) sea la gran importancia que adquirieron los mecanismos de evaluación. De hecho, la evaluación se ha acabado convirtiendo en un pilar básico de la PRC en la actualidad. La finalidad básica de la misma es obtener criterios de valoración de la calidad de las intervenciones llevadas a cabo. En términos más estrictos, de los resultados netos obtenidos (del impacto), así como de las desviaciones registradas respecto a los objetivos previstos (eficacia) y del coste relativo de dicha eficacia (eficiencia).

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.

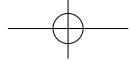
La ampliación al Este<sup>12</sup> presentaba para la UE un triple reto de gran calado:

- **Reto económico:** Porque el importante atraso relativo de los nuevos países candidatos es muy grande en relación con la UE-15, aunque en términos globales muchos de ellos no estaban peor que Portugal, Grecia o España cuando encararon su adhesión.
- **Reto financiero:** Porque todos son países con una capacidad de contribución al presupuesto comunitario muy limitada. Dicho de otra forma, el peso financiero de la ampliación y del actual sistema comunitario recaerá sobre los Quince y,

<sup>10</sup> El presupuesto destinado para los Fondos Estructurales fue de 154.500 millones de ecus (valorados a precios de 1994) a los que hay que añadir las subvenciones de nuevo Fondo de Cohesión (15.500 millones de ecus entre 1993 y 1999) y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

<sup>11</sup> Este Comité ha de ser consultado obligatoriamente en todo lo relativo a las políticas comunitarias y en los aspectos relacionados con la cohesión económica y social. Además tiene iniciativa propia emitiendo dictámenes que manifiestan la opinión general de las entidades territoriales (regionales y locales) en relación con las decisiones comunitarias.

<sup>12</sup> Un análisis detallado de la ampliación con especial énfasis en los aspectos macroeconómicos se encuentra en Mancha (2006).



en especial, sobre los países contribuidores netos (en la medida además en que la política de cohesión no beneficia tanto a estos contribuidores netos).

- *Reto político:* Porque la adopción de la organización institucional adecuada para unos países que por lo general no tenían, tras haber conocido un acelerado proceso de cambio a un sistema de economía de mercado, sus estructuras político-administrativas adaptadas a los principios básicos de las democracias occidentales, especialmente en lo que se refería a sus aparatos burocráticos.

Los dos primeros aspectos ya estaban presentes en el documento de la Agenda 2000 y quedaron reflejados a la hora de negociar las Perspectivas Financieras y el contenido de la política regional para el periodo 2000-2006. Las posiciones de algunos países miembros iban en la línea de no aumentar el presupuesto de la Unión: la ampliación podría financiarse con los recursos previstos y, de hecho, la Agenda 2000 establecía el tope del 1,27% sobre el PIB comunitario, límite que ya se había fijado en la cumbre de Edimburgo en 1992 referido al año 1999.

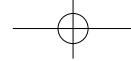
La discusión de la Agenda 2000 planteó claramente una división entre los 15 países de la UE en materia regional con la polarización de las posiciones en dos bandos. Unos, favorables a continuar con el esfuerzo de la Cohesión (entre ellos España); otros, que defendían la necesidad de acometer una importante reforma de la PRC para no aumentar su contribución. Tras una encendida controversia el tema quedó resuelto (o más bien pospuesto) en Berlín en marzo 1999 cuando se aprobaron las perspectivas financieras hasta el 2006<sup>13</sup>.

La Agenda 2000 no sólo se ocupaba de la necesidad de presentar unas perspectivas financieras amplias y consecuentes con la ampliación incorporando las ayudas a la preadhesión y manteniendo el esfuerzo de cohesión. También suponía poner sobre la mesa la necesidad de reformar las políticas comunitarias y entre ellas la PRC. Los cambios de orientación de la PRE para el periodo 2000-2006 se concretaron como sigue (ver Cuadro 2):

- Mantener el esfuerzo de cohesión económica y social, como objetivo político aunque con un techo presupuestario del 0,46% del PIB de la UE.
- Acentuar la concentración: La 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<sup>14</sup>.
- Utilizar métodos operativos más simplificados y descentralizados. Este principio suponía una relativa reorientación del principio de programación y una modificación sustancial del principio de cooperación.

<sup>13</sup> Las dos posturas encontraron acomodo gracias a dos hechos: en primer lugar, se definió una senda de ampliación lenta con un horizonte 2002 para seis países y con unos supuestos sobre la absorción de Fondos Estructurales relativamente bajos (de unos 12.000 millones en el año 2006, como máximo). A su vez, para los actuales socios, el esfuerzo de cohesión se traduciría en un total de 213.000 millones de euros de 1999 esfuerzo similar al del periodo 1994-1999.

<sup>14</sup> El Fondo de Cohesión se mantenía no sin polémica entre Estados miembros. Los países beneficiarios siguen siendo los mismos y recibirán un total de 15.000 millones de euros, aunque se planteó la necesidad de revisar la idoneidad para acogerse al mismo (criterio del 90%) a medio plazo.



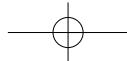
- Refuerzo de la eficacia y del control. El objetivo de mejorar la relación coste/eficacia se establece a través de la vigilancia del principio de adicionalidad, de potenciar los mecanismos de seguimiento (comité de seguimiento), de mejorar los mecanismos de evaluación, de vigilar el control y la ejecución financiera y de implementar la reserva de eficacia (*Performance Reserve Scheme*) con idea de premiar a los mejores cumplidores<sup>15</sup>.
- Mejorar los mecanismos de control. Este último principio exigía el establecimiento de sistemas más fiables y la posibilidad de realizar correcciones financieras.

**Cuadro 2.** Principios Generales de la PRC en el período 2000-2006

Principios generales	Objetivos básicos	Propuestas
Mantener el esfuerzo de cohesión	Reducir disparidades interregionales Garantizar la solidaridad financiera Compartir mejor responsabilidades	Dotación de 3.000 millones de ecus para el Fondo de Cohesión
Acentuar la concentración	Limitación de objetivos (sólo 3)	Regiones O-1: PIB<75 % PIB UE Regiones O-2: Procesos de reconversión económica y social Regiones O-3: Desarrollo de recursos humanos
	Mayor agrupación y concentración	Temática: fijación de prioridades claras (sociedad del conocimiento, medio ambiente,...) Geográfica: reducción de la población beneficiaria (22% de las O-1 y 18 % de las O-2) Financiera: distribución según criterios objetivos (69,7 % a las O-1; 11,5 % a las O-2; 12,3 a las O-3 y 5,4 para las iniciativas comunitarias)
	Reducción del número de iniciativas comunitarias	Tres ámbitos de actuación: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; desarrollo rural y recursos humanos
Utilizar métodos operativos más simplificados y descentralizados	Ampliación de la cooperación Delimitación clara de responsabilidades Mayor número de intervenciones Programas más descentralizados Gestión financiera más simple y exigente	Intervención de todas las autoridades públicas Orientaciones precisas Integración y contenido estratégico Dotar de mayor protagonismo a los países miembros Sistema automático de compromisos presupuestarios
Reforzar la eficacia en el uso de los fondos estructurales	Simplificación en el cumplimiento del principio de adicionalidad Definición más precisa de los gastos elegibles Desarrollo de nuevas fórmulas de intervención de los fondos estructurales Generalización de los procedimientos de evaluación Creación de la reserva de eficacia	Mantenimiento del esfuerzo nacional y vinculación con la reserva de eficacia Determinación de la elegibilidad por los Reglamentos y de la subvencionalidad por la normativa de cada estado miembro Empleo de mecanismos alternativos a las ayudas directas Realización de la evaluación de forma secuencial: ex-ante, intermedia y exposit Valoración de la eficacia de los programas operativos Utilización de indicadores objetivos: realización, gestión y eficacia
Mejora de los mecanismos de control	Establecimiento de sistemas fiables Posibilidad de realizar correcciones financieras	Vigilancia de los cumplimientos de los programas Aplicación en el caso de errores e irregularidades

Fuente: Cuadrado y Mancha (2005).

<sup>15</sup> Para un análisis en mayor profundidad sobre el mecanismo de reserva de eficacia desde sus primeros planteamientos hasta sus resultados aplicados al caso de España puede consultarse Mancha, Cuadrado y Garrido (1999); Mancha *et al.* (2004 y 2005).



**250** *Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.*

Desde un punto de vista retrospectivo, el período de programación 2000-2006 entendemos que ha acabado suponiendo un claro punto de inflexión en la tendencia a asignar un mayor protagonismo al objetivo de la cohesión económica y social, entre otros, por los siguientes motivos:

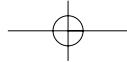
1. La política regional ha mantenido su *statu quo*, es la segunda política en importancia presupuestaria, pero la dimensión espacial de los problemas económicos no ha adquirido una mayor relevancia política.
2. El esfuerzo presupuestario se redujo en términos relativos por primera vez, pese al importante reto de la ampliación al Este y a la profundización de la Unión con la Unión Monetaria y los cambios derivados de los procesos de internacionalización y globalización económica. Son retos que no se encararon a escala europea, ni desde el punto de vista político ni desde el punto de vista presupuestario.
3. El protagonismo de la UE o la dimensión europea de la estrategia de desarrollo regional no experimentó ningún avance: el principio de subsidiariedad ha supuesto un cierto recorte en el margen de maniobra de la Comisión y ha acentuado una política regional fragmentada en territorios, pero sin una concepción clara del siempre reiterado objetivo del desarrollo territorial.

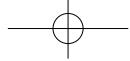
#### **4. El controvertido debate sobre la PRC para el período 2007-2013**

Los aspectos críticos anteriores acabaron trasladándose al debate abierto para diseñar el actual período de programación. Por primera vez, los vectores de cambio de la integración y la ampliación no han jugado a favor de la consolidación de la PRC. Sin embargo, los otros tres, concepción teórica del crecimiento, el papel político de la UE y evolución del ciclo económico, sí han servido para mantener el tono relativo de la misma, no sin dificultades políticas, tanto en lo que se refiere a su importancia cualitativa como en lo que respecta a reorientar la política hacia los nuevos países miembros, desde un punto de vista territorial, y hacia factores de desarrollo intangibles, desde un punto de vista instrumental, como veremos más adelante.

Efectivamente, el centro del debate acerca del papel de la PRC ha de ligarse a la difícil conciliación de unos recursos presupuestarios sometidos a normas muy restrictivas, con límites exactos en cuanto a su peso y a su crecimiento, y una UE ampliada, ahora a 27, en el que casi todos los nuevos miembros se incorporan con unas fuertes necesidades de apoyo financiero, especialmente desde la perspectiva de la política regional, máxime si tenemos en cuenta que su renta por habitante representa en torno al 40% del promedio de la UE<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Dejamos a un lado, porque ello supondría un análisis inabordable en el contexto de este artículo, todo el conjunto de cuestiones relativas a las necesidades planteadas desde la óptica sectorial. Un análisis del previsible impacto sectorial de la ampliación puede verse en Mancha (2006) y en una versión más resumida en Mancha y Garrido (2004).





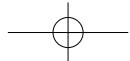
El comienzo de este debate en enero de 2001, con la publicación del Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la UE, viene marcado por los desafíos de la ampliación, pero la reforma que adoptó la Comisión de la PRC en julio de 2004 probablemente hubiese habido que hacerla por las exigencias que planteaba un entorno económico cada vez más competitivo y globalizado.

En términos sintéticos, el núcleo básico de la discusión ha girado acerca de cómo poder continuar con el importante esfuerzo económico y político dedicado a la cohesión, sin cuestionar la orientación de mantener una política regional fuerte, no necesariamente a escala europea. Efectivamente, las discrepancias más agudas eran el reflejo de dos posturas casi antagónicas. La primera se resume en que el esfuerzo de cohesión debe realizarse a escala nacional, con su máximo exponente en el antes citado *Informe Sapir*, documento auspiciado por el anterior Presidente de la Comisión, Romano Prodi, pero donde también existen elementos de las posturas británica y holandesa basadas en la necesidad de mantener y reforzar el principio de subsidiariedad. La otra posición, mantenida por la DG Regio en un informe del Grupo de Solidaridad, encabezado por el entonces Comisario Michel Barnier, apoyaba la situación anterior; es decir, una política de cohesión regional a escala europea.

La «nacionalización» de la PRC parte del presupuesto de que la elegibilidad debe recaer en los países y no en las regiones. Ello redundaría en el logro de una mayor eficacia económica, porque así podrían establecerse prioridades territoriales o sectoriales diferenciadas por países y fomentar políticas desequilibradas. Es lógico que este tipo de actuaciones que priman el logro del mayor crecimiento nacional se basen en el apoyo a los polos más dinámicos, con el consiguiente detrimento de las zonas menos desarrolladas y dinámicas, pueda incluso considerarse como contrario al objetivo esencial de la PRC: lograr la cohesión económica y social a escala europea. Obviamente, a su favor tendría que las necesidades financieras podrían disminuir de forma importante

La solución final adoptada, como señalaremos en el epígrafe siguiente, ha logrado el difícil equilibrio de armonizar tres aspiraciones, en principio casi irreconciliables: que los miembros de la antigua UE-15 sigan obteniendo algún tipo de beneficio de la política de Cohesión; que los nuevos países miembros participen de una forma significativa en los recursos a repartir; y que los países contribuyentes netos, aunque no cambien esta condición, reduzcan su aportación. Adicionalmente, el papel del apoyo de otras políticas a la cohesión: PAC, transporte y energía, competencia, medio ambiente e I+D, se ha incorporado también de una forma clara a la nueva política económica comunitaria, beneficiando finalmente tanto a los que habían defendido una PRC dentro de parámetros parecidos a los del período 2000-2006, como a los defensores de no aumentar el presupuesto comunitario.

Las discusiones han tratado también de otras cuestiones importantes, como la de la utilidad de la PRC en la reducción de las disparidades regionales (Ederveen y otros, 2002), que quizás se cuestiona menos, pero sin olvidar que hay elementos de la cohesión que siguen suponiendo un reto, especialmente en los terrenos del empleo o de la innovación y, por ende, necesidad de recursos financieros. El tema de los efectos territoriales de la ampliación, en el que sin existir un consenso generalizado si que se admite que el aumento de la competencia en costes y precios exige un cambio en



**252** *Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.*

el esquema competitivo de las antiguas regiones objetivo 1 con el consiguiente requerimiento de esfuerzos financieros importantes.

**Recuadro 1.** El proceso de debate sobre la actual PRC: fechas claves

- **2001- 2003:** Amplio y polémico debate organizado por la Comisión Europea para fijar las prioridades de la PRC para el próximo período de programación y su funcionamiento, en cooperación con los países, regiones y otros actores.
- **Febrero 2004:** La Comisión Europea adopta la Comunicación sobre Perspectivas Financieras 2007-2013 (ver cuadro 3) y aprueba el Tercer Informe de Cohesión sobre el que se apoya la reforma de la PRC. Esta aproximación cuenta con el respaldo del Parlamento Europeo y la mayoría de los Estados miembros, excepto seis.
- **Julio 2004:** La Comisión Europea presenta la nueva estructura de la PRC para su discusión entre los Estados miembros y posterior aprobación por el Consejo Europeo
- **Diciembre 2005:** El Consejo Europeo, tras un arduo y difícil debate, encuentra un compromiso sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 reduciendo la propuesta inicial de una forma moderada en términos absolutos, pero drásticamente para el objetivo cooperación territorial europea (ver cuadro 2).

El debate ha girado en torno a estos y otros elementos que se han omitido, pero al final comprobamos como la clave central del tema es el de los recursos que se destinan a la PRC. Los hechos han demostrado que el difícil equilibrio de satisfacer a todo el mundo se ha acabado logrando sobre la base de que a finales de 2005 las perspectivas financieras aprobadas han supuesto el destino de menores fondos para la PRC que los que la Comisión Europea había planteado en su propuesta de 2004.

## 5. La PRC para el período 2007-2013: destino Lisboa

El diseño de la PRC para el próximo período de programación que se presenta en este apartado no puede todavía considerarse como totalmente cerrado. El Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo, Parlamento Europeo y Comisión acerca del Presupuesto definitivo para el período 2007-2013 se consiguió en mayo de 2006 no sin dificultades, corrigiendo en 4.000 millones de euros más los acuerdos del Consejo de diciembre de 2005, que se destinarán a las prioridades comunitarias como la I+D, cultura, programas como Erasmus y Leonardo y redes transeuropeas, pero lejos de las propuestas de la Comisión de 2004.

Por lo que se refiere a la PRC, el 14 de julio de 2006 se aprobó definitivamente por acuerdo del Consejo la nueva arquitectura legislativa de la PRC que incluye: un Reglamento general con disposiciones comunes para los tres fondos estructurales (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión); un Reglamento específico para cada fondo; y, un Reglamento para la creación de una estructura transfronteriza de cooperación; así como de las *Orientaciones Estratégicas de la Comisión* para la PRC<sup>17</sup>.

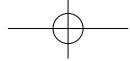
<sup>17</sup> El acuerdo final para las mismas estaba previsto para el primer trimestre de 2006, pero finalmente se pospuso unos meses más.

**Cuadro 3.** Perspectivas financieras 2007-2013. (Acuerdo Interinstitucional 17-05-2006)

<i>Créditos de compromiso</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Crecimiento sostenible								
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
Incluidos gastos de mercado y pagos directos	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3a. Libertad, seguridad y justicia	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
3b. Ciudadanía	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
4. La Unión Europea como actor mundial	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administración (1)	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
6. Compensaciones	419	191	190					800
<b>Total de créditos de compromiso</b>	<b>120.702</b>	<b>121.473</b>	<b>122.564</b>	<b>122.952</b>	<b>124.007</b>	<b>125.527</b>	<b>127.091</b>	<b>864.316</b>
En porcentaje de la RNB	1.10%	1.08%	1.07%	1.04%	1.03%	1.02%	1.01%	1.048%
<b>Total de créditos de pago</b>	<b>116.650</b>	<b>119.620</b>	<b>111.990</b>	<b>118.280</b>	<b>115.860</b>	<b>119.410</b>	<b>118.970</b>	<b>820.780</b>
En porcentaje de la RNB	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Margen disponible	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Límite máx. recursos propios en porcentaje de la RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(1) El cálculo de los gastos correspondientes a pensiones incluidos en el techo de esta rúbrica se ha efectuado sin contar la contribución del personal al régimen correspondiente, con el límite de 500 millones de euros a precios de 2004 durante el período 2007-2011.

Fuente: Diario Oficial de la Unión Europea. 14 de junio de 2006.



Las propuestas realizadas por la Comisión y finalmente aceptadas suponen dos novedades importantes respecto a la situación actual: el Fondo de Cohesión se ve afectado por el Reglamento general, y existe un único reglamento sobre aspectos específicos –en lugar de los cinco actuales–.

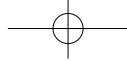
Sin duda, estas novedades se refieren a la focalización de la PRC: su apoyo claro a la competitividad de Europa y al cumplimiento de los compromisos de Lisboa y Gotemburgo (ver recuadro 2). De los más de 380 mil millones de euros destinados a la cohesión, el 82% del importe total se destinará al objetivo de «convergencia», dentro del cual son subvencionables los Estados miembros y las regiones más pobres (el actual objetivo 1). 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». Quedará disponible un 2,5% para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, dentro del objetivo de «cooperación territorial europea» (ver cuadro 4 y mapa 1).

Es decir, la nueva PRC se concreta en la sustitución de los actuales 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 son subvencionables para el objetivo de convergencia, mientras que el resto quedan encuadradas en el objetivo competitividad regional y empleo. La subvencionabilidad geográfica dentro del objetivo de cooperación territorial europea se refiere a regiones transfronterizas o a aquellas situadas en zonas de cooperación transnacional, y se basa en una Decisión de la Comisión<sup>18</sup>.

Por otra parte, simultáneamente se están terminando de perfilar los *Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia* (MENR) y los *Programas Operativos* (PO) por parte de los Estados miembros y su aprobación por la Comisión, que debería haberse realizado en el segundo semestre de 2006, para que la nueva PRC comenzara a funcionar en enero de 2007 pero que están experimentando cierto retraso.

En este nuevo marco reglamentario, los Estados miembros elaboran los mencionados MENR y PO nacionales y regionales en los que se puntualizan las estrategias y los ámbitos de intervención. Éstos constituirán la fuente final para seleccionar y financiar proyectos sobre el terreno, una tarea realizada por las autoridades nacionales y regionales que cooperan 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.

<sup>18</sup> El objetivo de cooperación territorial europea intensificará la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales y regionales conjuntas, así como la cooperación transnacional, que persigue un desarrollo territorial integrado, y la cooperación y el intercambio de experiencia interregionales. La población de zonas transfronterizas asciende a casi 182 millones de personas (el 37,5% de la población total de la Unión Europea), mientras que una de las trece zonas de cooperación transnacional existentes abarca todas las regiones y todos los ciudadanos de la Unión Europea. Los 7.750 millones de euros (un 2,5% del total) disponibles para este objetivo se dividen como sigue: 5.570 millones de euros para cooperación transfronteriza; 1.580 millones de euros para cooperación transnacional; y 392 millones de euros para cooperación interregional.

**Cuadro 4.** Las nuevas propuestas de reforma de la PRC: 2007-2013

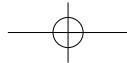
<i>Programas e Instrumentos</i>	<i>Elegibilidad</i>	<i>Prioridades</i>
<b>Objetivo Convergencia</b>		
<b>Programas regionales y nacionales</b>	Regiones con PIB/hab. < 75% EU-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I+D+i</li> <li>• medio ambiente y prevención de riesgos</li> <li>• accesibilidad</li> <li>• infraestructuras</li> <li>• recursos humanos</li> <li>• capacidad administrativa</li> </ul>
<b>FEDER</b> <b>FSE</b>	Efecto estadístico: Regiones con PIB/hab. <75% EU-15 y >75% EU-25	
<b>Fondo de Cohesión</b>	Estados Miembros con RNB/hab. <90% UE-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transportes (RTE)</li> <li>• transporte sostenible</li> <li>• medio ambiente</li> <li>• energías renovables</li> </ul>
<b>Objetivo Competitividad regional y empleo</b>		
<b>Programas regionales (FEDER) y programas nacionales-regionales (FSE)</b>	<p>Los Estados Miembros proponen una lista de regiones (NUTS I o NUTS II)</p> <p><i>Phasing-in</i> (regiones que salen naturalmente del actual Obj. 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I+D+i</li> <li>• medio ambiente y prevención de riesgos</li> <li>• accesibilidad</li> <li>• estrategia europea para el empleo</li> </ul>
<b>Objetivo Cooperación territorial europea</b>		
<b>Programas y redes transfronterizos y transnacionales (FEDER)</b>	Regiones fronterizas y grandes regiones de cooperación transnacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I+D+i</li> <li>• medio ambiente y prevención de riesgos</li> <li>• accesibilidad cultura y educación</li> </ul>

Fuente: Dirección General de Política Regional. Elaboración propia.

**Cuadro 5.** Las regiones-objetivo de la nueva PRC 2007-2013

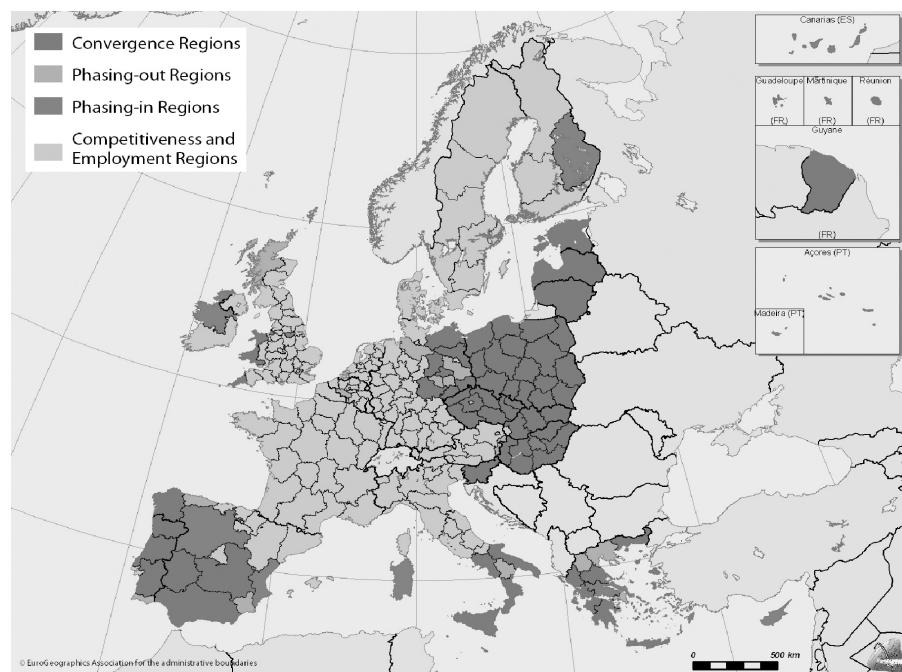
	UE-25			UE-27		
	N.º de regiones	Población Millones	% UE	N.º de regiones	Millones	% UE
<b>Convergencia</b>						
Regiones	70	124	27,3	84	153,7	31,7
Regiones efecto estadístico	16	16,4	3,6	16	16,4	3,4
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>140,4</b>	<b>30,9</b>	<b>100</b>	<b>170,1</b>	<b>35,1</b>
<b>Competitividad y empleo</b>						
Regiones phasing-in	13	19	4,2	13	19	3,9
Otras	155	295,2	64,9	155	295,2	61,0
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>314,3</b>	<b>69,1</b>	<b>168</b>	<b>314,3</b>	<b>64,9</b>

Fuente: Dirección General de Política Regional. Elaboración propia.



**256** *Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.*

**Mapa 1.** Las regiones subvencionables



Fuente: Comisión Europea (2006).

Las principales novedades de este nuevo marco reglamentario pueden sintetizarse en los siguientes puntos<sup>19</sup>:

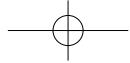
1. Un enfoque de la programación más estratégico y centrado en las prioridades de la UE-25.
2. Mayor concentración temática y presupuestaria.
3. Mayor descentralización y simplificación.
4. Proporcionalidad.

#### **4.1. Enfoque más estratégico y centrado en las prioridades**

La primera de estas novedades supone que la programación se hará de acuerdo con el siguiente proceso secuencial:

- a) El Consejo aprueba las *Orientaciones Estratégicas de la Comisión* (OEC) que deben haber tenido en cuenta las Orientaciones Generales de Política Económica y la Estrategia Espacial Europea (ver recuadro 2).

<sup>19</sup> Lo anterior no es obstáculo para que se sigan manteniendo los principios vigentes de la actual etapa de programación 2000-2006 de complementariedad, cooperación, subsidiariedad, partenariado, adicionalidad e igualdad entre hombres y mujeres.



- b) Estas prioridades se integran en los *Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia* (MENR)<sup>20</sup>, que sustituyen a los anteriores Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) y Documentos Únicos de Programación (DOCUP), que proponen los Estados miembros y negocian con la Comisión, quien finalmente los aprueba.
- c) La estrategia conjunta diseñada 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, como en la actualidad, estos programas pueden ser específicamente regionales o plurirregionales.

Lo anterior supone que la Comisión se reserva el protagonismo de los elementos estratégicos, dejando en manos de las autoridades nacionales y regionales la gestión de los PO y la selección de operaciones, aunque en términos presupuestarios la gestión se comparte entre los países y la Comisión.

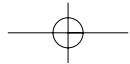
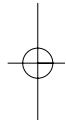
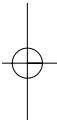
No obstante, la Comisión tendrá la obligación de elaborar un Informe anual sobre la aplicación de las OEC y de los MENR para presentar al Consejo, en el que se realizará un seguimiento de la estrategia en términos de resultados.

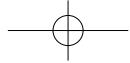
Adicionalmente, cada tres años la Comisión elaborará un Informe sobre la cohesión económica y social en la Unión Europea, donde entre otros aspectos se dará cuenta, como se hace actualmente, de los progresos conseguidos.

El establecimiento de los MENR es, en nuestra opinión, la innovación clave de la nueva arquitectura de intervención de la PRC, y es especialmente significativo en aquellos países –de la UE-15– que no disponían de un Marco Comunitario de Apoyo a nivel nacional o donde las autoridades regionales tienen competencias suficientes para establecer sus propias políticas de desarrollo (EPRC, 2006). 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.

Todo este entramado normativo implica que los Estados miembros han de encarar, esperemos que satisfactoriamente, varios retos importantes en los niveles de discusión más estratégicos tales como: asegurar la coherencia entre la política de cohesión y sus programas y los Programas Nacionales de Reforma; hacer compatible las necesidades de desarrollo de sus regiones –especialmente, las de convergencia– con los indicadores contenidos en las Orientaciones Comunitarias; compatibilizar una estrategia nacional y responder simultáneamente a las diferentes necesidades de desarrollo de las distintas regiones o niveles territoriales (ciudades, por ejemplo); establecer una estrategia más o menos continuista o rupturista de acuerdo con el nuevo marco y las nuevas prioridades y, simultáneamente, maximizar el valor añadido de los recursos de la política de cohesión; y, finalmente, adaptarse a un nuevo marco caracterizado por un considerable aumento de fondos (para los países del Este) o una reducción significativa (como puede ser el caso de los países de la UE-15).

<sup>20</sup> 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 al la elaboración de los Programas Operativos.





258 *Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.*

### **Recuadro 2. Las Orientaciones Estratégicas de la Comisión para la PRC**

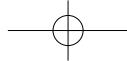
La PRC debe tratar de dirigir los recursos asignados a las tres prioridades siguientes:

- 1. Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar.** La estrategia para conseguir avanzar en ese terreno exige prestar atención preferente a los siguientes aspectos:
  - 1.1. Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte.
  - 1.2. Reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento.
  - 1.3. Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa.
 Es decir, se trata de incrementar el atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando su potencial ambiental.
- 2. Mejorar los conocimientos y la innovación en favor del crecimiento.** La estrategia en este ámbito se concreta en:
  - 2.1. Aumentar y mejorar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico.
  - 2.2. Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial.
  - 2.3. Promover la Sociedad de la Información para todos.
  - 2.4. Mejorar el acceso a la financiación.
 Es decir, promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación
- 3. Aumentar y mejorar el empleo.** Esta tercer orientación exige que la estrategia ponga énfasis en los siguientes aspectos:
  - 3.1. Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social.
  - 3.2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad del mercado laboral.
  - 3.3. Aumentar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones
  - 3.4. Capacidad administrativa.
  - 3.5. Ayudar a mantener una población activa sana.

En definitiva, lo que se trata es de crear más y mejores empleos atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano.

Estas directrices representan una especie de *marco único general* que la Comisión explica para que se tengan en consideración por parte de los Estados miembros y de las regiones a la hora de elaborar sus programas nacionales y regionales. De forma más particular para que pueda evaluarse su contribución a los objetivos de cohesión, crecimiento y empleo de la UE. Es decir, las directrices deben considerarse una condición necesaria, pero no la única, para lograr el nivel adecuado de concentración en las prioridades clave para cada Estado miembro y cada región de conformidad con la *Agenda renovada de Lisboa*.

Fuente: Comisión Europea (2005).



La manera como se encaren estas cuestiones es clave para que el marco sea realmente estratégico y para hacer compatible el objetivo genérico de Lisboa (competitividad, crecimiento y empleo) con una contribución al mismo desde todos los territorios y no sólo desde los más desarrollados.

#### 4.2. Mayor concentración

La pretensión de la Comisión Europea es mejorar el grado de concentración buscando un punto de equilibrio entre los ámbitos geográfico, temático y financiero.

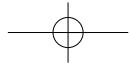
Ello conlleva dos novedades:

- 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*, más o menos equivalente al actual objetivo 1, absorba unos fondos superiores al 80% del total, más de 10 puntos por arriba del actual 69,7% que reciben las regiones objetivo 1.
- b) La concentración de las intervenciones en las prioridades de Lisboa y Gotemburgo<sup>21</sup>: competitividad (I+D+i, formación,...); accesibilidad, empleo, medio ambiente y prevención de riesgos, pero poniendo un énfasis especial en los objetivos de la denominada *Agenda renovada de Lisboa*<sup>22</sup> que exige que la Unión Europea movilice aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados, de forma especial la PRC. Además, se concluyó que era necesaria una mayor asunción de los objetivos de Lisboa sobre el terreno, con la participación de los agentes regionales y locales y de los interlocutores sociales. Esto tiene especial importancia en los ámbitos donde la proximidad importa, como la innovación y la economía del conocimiento, el empleo, el capital humano, la iniciativa empresarial, el apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME) o el acceso a la financiación de capital riesgo. Además, las políticas nacionales deben ocuparse sistemáticamente de los mismos objetivos estratégicos para movilizar la mayor cantidad de recursos y evitar el conflicto entre las diferentes actuaciones en la práctica.

Para forzar su cumplimiento, el Reglamento general dispone que los temas considerados como prioritarios de la agenda de Lisboa (investigación y desarrollo tecnológico, la 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 relacio-

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> El planteamiento de la renovación de la Agenda 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.

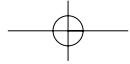


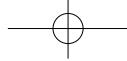
nadas con la política de recursos humanos y de mercado de trabajo) se reserven determinados porcentajes de gasto: el 60% para las regiones del objetivo de convergencia y del 75% para las regiones del objetivo de competitividad regional y empleo. Estas cuestiones sólo se aplican a la Europa de los Quince, y no a los nuevos Estados miembros.

En todo caso, la PRC puede contribuir de manera significativa a las prioridades de Lisboa por las siguientes vías:

1. **Posibilitando la inversión en las zonas con alto potencial de crecimiento.**  
Puede obtenerse una gran rentabilidad de la inversión en regiones que tienen potencial para ponerse rápidamente al nivel del resto de la UE, pero en las que los fondos nacionales tal vez no sean suficientes para permitir aprovechar todas las oportunidades.
2. **Concentrando la inversión en los factores que impulsan el crecimiento y el empleo.** La PRC tiene que centrarse en inversiones en capital humano y físico decisivas para el potencial de crecimiento y empleo, como las infraestructuras físicas y de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la capacidad de investigación e innovación, la educación y la formación y la adaptabilidad de los trabajadores.
3. **Apoyando la aplicación de estrategias coherentes a medio o largo plazo.**  
La PRC ofrece un marco estable de siete años de inversión.
4. **Desarrollando sinergias y complementariedades con otras políticas comunitarias.** La PRC puede actuar como un potente impulsor para la ejecución de otras políticas comunitarias<sup>23</sup>.
5. **Movilizando recursos adicionales.** Las actividades cofinanciadas por la PRC permiten garantizar un alto grado de *adicionalidad* para los fondos de la UE, gracias, en concreto, a que orientan los recursos de inversión hacia los ámbitos en los que el gasto puede tener mayor repercusión y valor añadido. Activan otros recursos nacionales, tanto públicos como privados, para su utilización en estrategias de desarrollo nacionales y regionales coherentes. Cada euro gastado en la UE por las políticas de cohesión genera más gasto, una media de 0,9 euros, en regiones menos desarrolladas (actual objetivo n.º 1) y 3 euros en regiones en proceso de reconversión (actual objetivo n.º 2).
6. **Mejorando la gobernanza.** El singular sistema de ejecución de los actuaciones de la PRC debe acabar favoreciendo la mejora de las capacidades institucionales de elaboración y ejecución de políticas; la difusión de una cultura de evaluación; los acuerdos de colaboración entre los sectores público y privado; la transparencia; la cooperación regional y transfronteriza; y el intercambio de prácticas recomendadas.

<sup>23</sup> A título de ejemplo, el Fondo de Cohesión financia directamente los proyectos de la red transeuropea en los países beneficiarios, lo cual mejora sustancialmente su accesibilidad al resto de Europa. Pero, adicionalmente, la PRC apoya el cumplimiento del acervo en materia de medio ambiente y los objetivos generales del desarrollo sostenible; sustentan también las políticas de investigación y desarrollo tecnológico y, en particular, las infraestructuras de investigación y el desarrollo de los recursos humanos en la investigación, así como las políticas comunitarias de innovación y PYMEs.





- 7. Promocionando un enfoque integrado de la cohesión territorial.** La PRC pueden contribuir a crear comunidades sostenibles, garantizando el tratamiento de las cuestiones económicas, sociales y ambientales mediante estrategias integradas de renovación, regeneración y desarrollo en las zonas urbanas y rurales.

#### 4.3. Mayor descentralización y simplificación

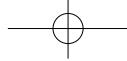
Las tres novedades más destacadas del nuevo planteamiento de la PRC se resumen en:

- a) Una mayor intervención de los estados miembros, regiones y ciudades teniendo en cuenta los siguientes aspectos:
  - 1. La elegibilidad de todas las regiones.
  - 2. La creación de un instrumento jurídico específico para el establecimiento de estructuras descentralizadas de cooperación territorial.
  - 3. La determinación de competencias específicas para las autoridades locales.
  - 4. El mayor grado de responsabilidad en la gestión, control y evaluación de las autoridades públicas implicadas.
- b) Una mayor consideración de las especificidades territoriales, de lo que constituye 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 al período de programación anterior (2000-2006): 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 que continua teniendo un papel importante, aunque no hay de momento prevista la realización de evaluaciones intermedias.

#### 4.4. Proporcionalidad

Las novedades en este ámbito de la reforma planteada por la Comisión responden básicamente a la crítica de que la PRC se ha ido convirtiendo paulatinamente en una intervención difícil de gestionar, que genera excesiva burocracia y control que afecta 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. Este principio se concreta 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 la exigida en el período anterior.



**262** *Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.*

- c) La obligación de verificar la *adicionalidad* queda circunscrita 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 que se le va a otorgar al estímulo de la eficacia con la entrada en funcionamiento, sustituyendo la actual *reserva de eficacia*<sup>24</sup> por la nueva *reserva de calidad y eficacia*, con una asignación prevista del 3% de los recursos totales destinados a los objetivo *convergencia y competitividad regional y empleo*<sup>25</sup>.

La pretensión de la Comisión es que su distribución entre países se realice de acuerdo con lo que apruebe unánimemente el Consejo Europeo en 2011 y considerando 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*).

El segundo cambio consiste en el establecimiento de unas nuevas tasas máximas de cofinanciación: 75% para los objetivos *convergencia*<sup>26</sup> y *cooperación territorial europea*; 85% para el Fondo de Cohesión, regiones ultraperiféricas e islas griegas, y 50% para el objetivo *competitividad regional y empleo*.

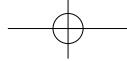
## **6. Algunas reflexiones a modo de balance final en torno al futuro de la PRC**

La PRC ha sido, sin lugar a dudas, una de las piezas clave del proceso de construcción europea. Los vectores impulsores de la misma a finales de los ochenta (integración y decisión política sobre la misión de la Unión en la reducción de las disparidades regionales) posibilitaron la configuración de lo que podemos denominar un «modelo europeo de integración», donde dicha política dotaba al proceso de estabilidad, permitiendo que las diferencias entre ganadores y perdedores del proceso se repartiesen más y que las brechas entre territorios se redujeran sensiblemente; es decir, favoreciendo un notable proceso de convergencia. Pero, además, la PRC ha estimulado procesos de capitalización generalizada y programas de inversión que han sido más estables con respecto al ciclo de lo que lo hubieran sido sin el concurso adicional de los recursos facilitados a través de sus Fondos Estructurales.

<sup>24</sup> Un examen detallado de su funcionamiento puede contemplarse en Mancha, Garrido, Pablo y Martínez (2004).

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> El porcentaje del 75 % sube al 80 en el caso de que el país sea beneficiario del Fondo de Cohesión.



No obstante, no puede olvidarse que las actuaciones comunitarias han respondido usualmente a un equilibrio político, a veces inestable<sup>27</sup>, y que las decisiones sobre la configuración de la PRC han reflejado la necesidad de guardar equilibrios. Desde esta perspectiva, la PRC ha supuesto también una cierta contrapartida para los cuatro países de la cohesión<sup>28</sup> de la antigua UE-15, que no se han beneficiado tanto de la integración como los países-regiones centrales, que, por otra parte, han utilizado también los fondos estructurales para consolidar sus mercados, mejorar su accesibilidad (Vickerman, 1999) y participar también de los procesos de inversión en los países de la cohesión<sup>29</sup>.

Hoy día, cuando el proceso de integración está consolidado y la ampliación al Este es un hecho, el debate se ha cerrado a favor de las tesis de los países contribuyentes netos y en contra, no ya de los países de la cohesión, que algo han perdido, sino del propio proyecto de construcción europea. Cuando las necesidades son mayores por su dimensión y profundidad, la respuesta de los países ha sido estabilizar el gasto y no aumentarlo, pactar antes de la adhesión una política agrícola que ha sido criticada con dureza en informes técnicos por su asimetría en el tratamiento de las rentas por regiones; abrir el presupuesto limitado a otras políticas; y, cambiar la PRC para ponerla al servicio del gran reto de la agenda de Lisboa, sin poner un euro adicional más.

El resultado ha sido una nueva PRC que persigue más eficacia y más concentración en las necesidades, pero que quizás atiende menos a las realidades regionales que son, ahora más que nunca, diversas y donde al menos existen dos periferias europeas: al Este, donde los procesos de reestructuración productiva y de inversión empresarial cambiarán el panorama de estos países en poco tiempo, y la periferia mediterránea, que sigue con las mismas necesidades que tenía en una Europa a 15, pero ahora con mayores exigencias reales (competitividad interna e internacional) y de gestión de la PRC.

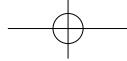
Una PRC que está, por otro lado, al servicio de la *Agenda renovada de Lisboa* y que ha de coordinarse con los Planes Nacionales de Reforma de cada uno de los Estados Miembros y que tiene que probar, con indicadores, su encaje con la estrategia de Lisboa y su eficacia. Lo primero, dedicando la mayoría del gasto (60% para las regiones de la convergencia) a medidas que se establezcan *a priori* como dentro de la Agenda; lo que puede conducir a estrategias de desarrollo no adaptadas a los estrangulamientos o potencialidades de las regiones, por exceso de uniformidad, por una parte, o porque en las nuevas políticas regionales la demanda, y no la oferta, está en el centro de la estrategia<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Mancha y Garrido (2004) inciden de forma muy particular en este punto cuando afirman: «Cumplir las aspiraciones de los países candidatos, mantener el esfuerzo de cohesión en las regiones actuales y no aumentar el presupuesto para no empeorar la situación de los Estados contribuyentes no es una tarea fácil ni exenta de riesgos.

<sup>28</sup> España, Portugal, Grecia e Irlanda han integrado hasta 2006 este grupo denominado países de la cohesión.

<sup>29</sup> De acuerdo con estimaciones de la Comisión un 11% de los Fondos Estructurales se filtran de la economía española hacia otras economías europeas mediante importaciones, cifra que se eleva hasta casi un 25% en el caso de Grecia.

<sup>30</sup> De nada vale, por ejemplo, una orden de subvención para mejorar la innovación en la empresa si esta no tiene una cultura de la innovación que pueda aprovechar estas ventajas. Este es un caso que pondría en duda la eficacia de la política.



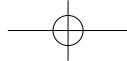
Además, en muchos casos el cambio no es una mera transición sino una verdadera revolución para algunas regiones y sus gestores. Por ejemplo, sólo el 40% de las inversiones realizadas por España en las regiones objetivo 1 en el período 2000-2006 estarían incluidas en un marco estratégico compatible con Lisboa.

El segundo punto crítico es la medida de la eficacia: mejorar el PIB por habitante; cuestión que, por una parte, es más fácil en las economías emergentes europeas (parten de niveles más bajos) y, por otra, no se centra en el núcleo de la agenda de Lisboa. Pero además, mostrar objetivos en relación con Lisboa, como harán los Programas Nacionales, y encajar los mismos en la PRC puede llevar a que aparezcan problemas como los que destaca la denominada *Ley de Goodhart* que advertía, en el contexto de la política monetaria pero que podría adaptarse a la PRC, que la determinación de una meta en una determinada magnitud, si adquiere las condiciones de objetivo, crea artificios que en lugar de conducir a su consecución llevan a simular que se alcanzan.

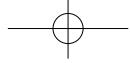
Los compromisos de Lisboa pueden cumplirse a escala nacional, pero no en todas las regiones. O incluso, sólo pueda verificarse en las más favorecidas por estar en mejores condiciones para alcanzar estos estándares y así, lograr el cumplimiento a escala nacional y no conseguirlo a escala regional, aumentando consiguientemente la brecha entre regiones pobres y regiones ricas. Al fin y al cabo, es como reconocer que, como decía Cervantes en boca de Sancho: «*Dos linajes solos hay en el mundo, como decía una abuela mía, que son el tener y el no tener*». Pero si es así, ¿a quién servirá la PRC en los próximos años?

## 7. Bibliografía

- Amin, A. y Tomaney, J. (1995): *Behind the Myth of European Union. Prospects for cohesion*, Routledge.
- Camagni, R., Cheshire, P., Cuadrado, Juan R. y de Gaudemar, J.P. (1991): «Las políticas regionales de la Comunidad Europea: Pasado y Futuro»; *Estudios Territoriales*, 35:17-48.
- Cheshire, P. (1998): «Territorial Competition: some lessons for Policy», *Annals of Regional Science*, vol. 32, n.º 3.
- Cheshire, P. y Gordon, I.R. (1995): *Territorial Competition in an Integrating Europe*. Avebury, Aldershot.
- Comisión Europea (1997): *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2000): *Segundo Informe sobre la Cohesión económica y social*. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2002): *Primer informe intermedio sobre la Cohesión económica y social*. COM(2002) 46 Final.
- Comisión Europea (2005): *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*. Bruselas.
- Comisión Europea (2006): *The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy. Fourth progress report on cohesion*. Bruselas.
- Cordero, G. (2002): «El futuro de la política regional europea después de la próxima ampliación: el estado del debate», en *Investigaciones Regionales*, n.º 1 (otoño), pp. 177-208.
- Cuadrado Roura, J.R. (1988): «Políticas Regionales: hacia un nuevo enfoque». *Papeles de Economía Española*. Fundación FIES.
- Cuadrado Roura, J.R. (1995): «Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas», en *EURE*, vol. XXI, n.º 63, pp. 5-32.
- Cuadrado Roura, J.R. (2000): *Convergencia regional en la UE: de las hipótesis teóricas a las tendencias reales*, en Mancha y Sotelsek (2000).



- Cuadrado, J.R. y Garrido, R. (2006): «Hacia una nueva periferia en Europa», *Papeles de Economía Española*, n.º 107.
- Cuadrado, J.R. y Mancha, T. (2005): «Política Regional y de Cohesión», en Jordán Galduf, J.M.: *Economía de la Unión Europea*. Civitas. 5.ª edición.
- Cuadrado, J.R., Mancha, T. y Garrido, R. (2002): «Regional Dynamics in the European Union: Winners and Losers» en Cuadrado y Parellada (2002).
- Cuadrado-Roura, J.R. y Parellada, M. (eds.) (2002): *Regional Convergence in the European Union*. Springer.
- Dunford, M. (1995): «Cohesion, growth and inequality in the European Union» en Amin y Tomaney (1995).
- Duranton, G. y Puga, D. (2001): «From sectoral to functional urban specialisation». *CEPR Discussion Paper* 2971, September.
- Ederveen, S., Gorter, J., Mooij R. y Nahuis, R. (2002): *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*. CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis.
- European Policies Research Centre, EPRC (2006): *The National Strategic Reference Frameworks: between myth and reality*. University of Strathclyde. Glasgow.
- Gardiner, B., Martin, R. y Tyler, O. (2005): «Regional dimensions of Europe's growth problem: some brief reflections on the Sapir report», *Regional Studies*, vol. 39.
- Group of Solidarity (2003): *Sustainable growth and competitiveness for all*. Final Report.
- Hallet, M. (2002): «Regional Specialisation and Concentration in EU», en Cuadrado y Parellada (2002).
- Hardy, Hart, Albrechts y Katos (1995): *An Enlarged Europe. Regions in Competition?* Regional Studies Association.
- Higgins, B. y Savoie, D.J.S. (1995): *Regional Development Theories & Their Application*. Transaction Publ, 1995.
- Krieger-Boden, C. (2002): «Integración, especialización y concentración: las regiones europeas de la zona Euro». *Papeles de Economía Española*, n.º 93.
- Krugman, P. (1992): *Geografía y comercio*. A. Bosch, Barcelona.
- Mancha Navarro, T. (2001): «La política regional de la Unión Europea en el contexto del siglo XXI: una reflexión crítica». *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, Generalitat Valenciana.
- 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 de la Universidad de Alcalá.
- Mancha, T. y Garrido, R. (2004): «La Política Regional Europea: Quo Vadis?». *Cuadernos de Economía*, vol. 27, n.º 73, enero-marzo.
- Mancha, T. y Sotelsek, D. (2001): *Convergencia regional e integración: la experiencia en Europa y América Latina*. Pirámide. Madrid.
- Mancha, T., Cuadrado, J.R. y Garrido, R. (1999): *Evaluación de resultados y reserva de eficacia: un desafío para la política regional en la Unión Europea*. Comunicación presentada en las III Jornadas de Política Económica, Alicante, abril.
- Mancha, T., Garrido, R. y Pablo, F. (2005): «Evaluación de la calidad de la gestión y ejecución de la política regional: la Reserva de Eficacia y los progresos en la consecución de los objetivos planteados». Comunicación presentada a la IV Conferencia de la Sociedad Española de Evaluación, Madrid, junio.
- Mancha, T., Garrido, R., Pablo, F. y 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.
- Ottaviano, G.I.P. y Puga, D. (1997): «Agglomeration in the global economy: A survey of the 'new economy geography'». *CEPR Discussion Paper* 356.
- Puga, D. (2001): «European regional policy in light of recent location theories». *CEPR Discussion Paper* 2767.
- Sapir, A. (2003), dir: *An Agenda for A Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Informe al Presidente de la Comisión Europea.
- Vickerman, R., Spiekermann, K. y Wegener, M. (1999): «Accesibility and Economic Development in Europe». *Regional Studies*, vol. 33, 1.



**266** *Garrido, R, Mancha, T. y Cuadrado, J. R.*

## Información en Internet

En relación a la Política Regional y de Cohesión, 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](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm)

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

Segundo Informe sobre la Cohesión:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_es.htm)

Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim1\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim1_es.htm)

Tercer Informe sobre la Cohesión:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_es.htm)

Tercer informe intermedio:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim3\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim3_es.htm)

Cuarto Informe intermedio:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/interim4\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim4_es.htm)

Igualmente, los textos reglamentarios están disponibles:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm)

