

José Antonio Zamora*

¿QUÉ FUTURO PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN?

En puertas de la aprobación del documento de la Comisión Europea sobre la revisión del presupuesto comunitario, que se publicará a finales de año, y teniendo presente la reflexión en curso sobre el futuro de la política de cohesión, el autor realiza algunas consideraciones sobre el futuro de esta política. En primer lugar, describe la política de cohesión tal y como está concebida y se aplica actualmente. En segundo lugar, aborda su eventual sobredimensión, sus costes de oportunidad y algunos posibles elementos de mejora. Termina proponiendo tres objetivos fundamentales para una futura política de cohesión: objetivo de convergencia, objetivo de cohesión territorial y objetivo de adaptación a la globalización, que harían posible distinguir la política de desarrollo regional estricta de otras políticas aplicadas mediante los mecanismos de la política regional, lo que, a su vez, conduciría a que dicha política pudiese llegar a ser más transparente y eficiente.

Palabras clave: política comunitaria de cohesión, desarrollo regional, convergencia, competitividad regional, cooperación territorial.

Clasificación JEL: H23, R58.

1. La política de cohesión: su lugar en la arquitectura comunitaria

La política de cohesión es una política constitucional de la Unión Europea. El artículo 185 del vigente Tratado establece que a fin de reforzar la cohesión económica y social la Comunidad se propone reducir las diferencias en los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

El próximo Tratado incluye, en sus artículos 174 a 178, una referencia a la política de cohesión, a la que añade la

dimensión territorial además de las dimensiones económica y social. A la dimensión territorial se hará una referencia más adelante en este mismo artículo.

La política de cohesión plasma en el Presupuesto comunitario la idea de solidaridad, al promover la transferencia de recursos de los Estados miembros más desarrollados a los de menor nivel de renta, bajo la tutela de la Comisión Europea. Entronca, en este sentido, con la tradición política europea de políticas de redistribución y Estado del bienestar, pero también con las políticas de desarrollo económico regional, muy arraigadas, por ejemplo, en Francia.

Tras el concepto se hallan los principios de subsidiariedad (las actuaciones deben desarrollarse al nivel administrativo más cercano al ciudadano, siempre que no pueda demostrarse una mayor eficacia derivada de su

* Director General de Fondos Comunitarios.
Versión de junio de 2009.

ejecución a niveles superiores) y de proporcionalidad (la actuación comunitaria debe ser proporcional a los fines que se pretenden).

El valor añadido comunitario de esta política podría situarse en tres aspectos de la misma:

— En primer lugar, es muy difícil que los Estados miembros más beneficiados por la misma, que son los menos desarrollados, puedan destinar una cuantía de recursos tan alta para su desarrollo y, sobre todo, para el desarrollo de sus regiones más atrasadas, sin el concurso de la Unión. Lo que para la Unión Europea puede hacerse a un coste relativamente pequeño, en relación con el tamaño de su economía, para cada uno de los países beneficiarios considerados aisladamente sería inabordable. El esfuerzo redistributivo de la Unión equivale a un 0,41 por 100 de la renta nacional bruta comunitaria, mientras que para los países beneficiarios más atrasados los fondos transferidos se sitúan entre el 2 por 100 y el 4 por 100 de su producto interior bruto, lo que hace posible que, utilizados con eficacia, tengan un efecto significativamente positivo sobre su desarrollo.

— En segundo lugar, es un instrumento para dar visibilidad a la Unión Europea en los Estados miembros; todas las regiones de la Unión Europea están cubiertas por la política de cohesión, aunque haya una gran diferencia entre la intensidad de la ayuda percibida por las menos y las más desarrolladas. La aplicación de las normas sobre publicidad de las intervenciones, por ejemplo los carteles o las placas anejas a cada obra, muestran la diversidad y el número de las actuaciones financiadas. En España somos testigos de cómo estos carteles y placas son parte del paisaje y muestran lo que la Unión Europea hace por los ciudadanos, contribuyendo a su prestigio.

— En tercer lugar, es un instrumento para el desarrollo de las políticas de la Unión. La política de cohesión podría haberse instrumentado como una transferencia de renta a los Estados miembros receptores, dejando que éstos aplicaran los recursos a los fines que consideraran más convenientes; sin embargo, en la política de cohesión la transferencia está condicionada. En los Consejos de Lisboa y

de Gotemburgo se previó que la política de cohesión debía contribuir a incrementar el crecimiento, la competitividad y el empleo, para lo cual debía incorporar las prioridades comunitarias en materia de desarrollo sostenible. En el Consejo de 16 de diciembre de 2005, en el que se aprobaron las Perspectivas Financieras 2007-2013, se establecieron porcentajes mínimos de gasto que debían aplicarse al cumplimiento de los Objetivos de Lisboa¹. Aparte de lo anterior, hay otros mecanismos por los que la política de cohesión se ha condicionado al cumplimiento de programas comunitarios: por ejemplo, la vinculación parcial del fondo de cohesión a la financiación de redes transeuropeas de transporte.

Relacionado con lo expuesto en el párrafo anterior, está la contribución de la política de cohesión a la creación de un espacio económico más integrado, y como consecuencia de un mercado único más eficiente. Las inversiones en zonas insuficientemente dotadas de capital público en lo que se refiere a transportes, infraestructuras tecnológicas y servicios de agua, o en capital humano, por citar algunos ejemplos, abren nuevas oportunidades para la localización de las empresas y, como consecuencia, amplían las posibilidades del mercado único.

En cualquier caso, todas las propiedades positivas de la política de cohesión no bastan para garantizar su existencia; la existencia de la política de cohesión necesita de la voluntad política de los Estados miembros.

2. La organización de la política de cohesión: objetivos de intervención e instrumentos

La organización actual de la política de cohesión tiene su origen último en el Acuerdo del Consejo de 16 de diciembre de 2005, que dio el soporte político necesario para la elaboración del paquete de reglamentos.

¹ Estos porcentajes son el 60 por 100 para el denominado «Objetivo Convergencia» y del 75 por 100 para el «Objetivo de Competitividad Regional y Empleo».

El acuerdo alcanzado culminó una larga y difícil negociación entre los 27 Estados miembros. Larga y difícil porque la ampliación había cambiado la faz de la Unión: el tercer informe sobre la Política de Cohesión de la Comisión Europea, publicado en 2004, lo describía bien al señalar que:

«... el efecto de la ampliación añade algo menos del 5 por 100 al producto interior bruto de la Unión Europea pero casi el 20 por 100 de la población de la Unión Europea. Como consecuencia, el producto interior bruto per cápita en la Unión Europea a 25 Estados miembros será aproximadamente un 12,5 por 100 menos que el de la Unión Europea a 15 Estados miembros»².

La ampliación, por lo tanto, hacía a la Unión Europea, casi de repente, significativamente más grande en términos de población, un poco más grande en términos de PIB, y más pobre por término medio. La ampliación afectaba apreciablemente a la política de cohesión, ya que todos los nuevos países miembros serían beneficiarios significativos de ella.

Para el período 2007-2013 se propuso un marco para la política basado en tres objetivos:

— Objetivo de Convergencia: incluye a los Estados miembros y regiones menos desarrolladas de la Unión ampliada, con un PIBpc inferior al 75 por 100 de la media de la UE-25. Este objetivo incluye una ayuda transitoria o *phasing-out* para las regiones de efecto estadístico, es decir, aquéllas cuyo PIB per cápita no supere el 75 por 100 del PIB medio de la UE-15, pero sí sea superior al 75 por 100 de la nueva media (más baja) de la UE-25³.

— Objetivo de Competitividad Regional y Empleo: incluye a los Estados miembros y regiones no cubiertos por el objetivo de convergencia, con la justificación de que persisten necesidades significativas como consecuencia de reestructuraciones económicas y sociales. Se incluye en esta prioridad un tratamiento especial, más beneficioso, transitorio o de *phasing-in*, para las regiones que salen del Objetivo 1 por su propio desarrollo; es decir, regiones que hayan superado el 75 por 100 del PIB per cápita medio de la UE-15 pero que en el anterior período 2000-2006 formaban parte del Objetivo Convergencia⁴.

— Objetivo de Cooperación Territorial y Europea: esta prioridad se desarrollará mediante programas transfronterizos y transnacionales que abordarán los problemas específicos que surgen al construir una economía integrada en todo el territorio europeo, dividido por fronteras nacionales.

El objetivo de intervención prioritario es lógicamente el de convergencia, al que se destinan el mayor volumen de los recursos del Presupuesto.

El 81,7 por 100 del presupuesto de la política de cohesión (251.330 millones de euros) se asignará al objetivo de convergencia, e incluye 61.518 millones de euros para el Fondo de Cohesión, y 12.521 millones de euros para las regiones *phasing-out* y para el *phasing-out* del Fondo de Cohesión asignado a España.

El 15,8 por 100 (48.789 millones de euros) de dichos fondos se asignará al objetivo de competitividad regional y empleo, incluyendo 10.385 millones de euros para las regiones que se incorporan progresivamente al Objetivo Competitividad, las denominadas *phasing-in*.

² Comisión Europea: *A new partnership for cohesion*, febrero 2004, página 16.

³ Objetivo Convergencia. Regiones «Convergencia»: Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia; regiones *phasing out*: Asturias, Murcia, Ceuta, Melilla.

Objetivo Competitividad Regional y Empleo. Regiones *phasing in*: Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana; regiones

«Competitividad Regional y Empleo»: Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja, País Vasco.

Objetivo Cooperación Territorial Transfronteriza. España-Portugal, España-Francia, España-Marruecos; *idem* Transnacional: Atlántico, Mediterráneo Occidental, Transpirenaico, ¿Canarias-Azores-Madeira?; *idem* Interregional: todo el territorio nacional.

⁴ En el período 2000-2006 el Objetivo que hoy se denomina Convergencia se llamaba Objetivo 1.

Al Objetivo de Cooperación Territorial se asignará el 2,4 por 100 (7.500 millones de euros) de dichos fondos.

La actuación sobre los objetivos se llevará a cabo con los tres instrumentos tradicionales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional —FEDER—, el Fondo Social Europeo —FSE— y el Fondo de Cohesión.

El FEDER financia inversiones en una gran variedad de sectores, como el medio ambiente, los transportes, la investigación, desarrollo e innovación, la renovación urbana, energía, promoción de las Pyme, etcétera. El FSE financia gastos en formación, inserción en el mercado de trabajo, desarrollo empresarial, etcétera.

Tanto el FEDER como el FSE son fondos regionalizados, esto es, el gobierno debe programar las actuaciones regionalmente, estableciendo los recursos y las actuaciones que se van a aplicar y desarrollar en cada una de las regiones.

El Fondo de Cohesión, a diferencia de los anteriores, es un fondo nacional, cuya programación es más sectorial que regional: las inversiones que financia el Fondo de Cohesión son redes transeuropeas de transporte, inversiones en medio ambiente, principalmente en el sector del agua y los residuos, y también eficiencia energética. Son beneficiarios del Fondo de Cohesión aquellos países cuya RNB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA), sea inferior al 90 por 100 de la media de la UE-25.

3. Los mecanismos de aplicación

La política de cohesión se ha dotado de unos mecanismos de aplicación muy estructurados formalmente, al tiempo que complejos en la práctica. Se hará a continuación referencia a algunos de sus elementos más significativos.

- En primer lugar, el reparto de los fondos de cohesión entre los Estados miembros se realiza con criterios objetivos, mediante fórmulas matemáticas que incluyen variables como PIB per cápita, número de parados y otras. Las fórmulas, que son en definitiva una clave de reparto entre Estados, entran también en la

negociación del acuerdo, pero una vez fijadas todos los países pueden calcular lo que les corresponde a partir de datos estadísticos públicos y, por lo tanto, con transparencia. A este resultado, hay que añadir los flecos de la fase final de la negociación del presupuesto, que se negocian de una manera bilateral por la Presidencia del Consejo con los Estados, bien para vencer las resistencias de algunos Estados miembros a dar su apoyo al paquete financiero o para contemplar especificidades a las que no se puede dar tratamiento razonable en el marco multilateral.

En el Acuerdo de diciembre de 2005⁵ se especifica la fórmula para calcular el montante que corresponde a cada una de las regiones (tanto del objetivo convergencia como del objetivo competitividad regional y empleo), y, según se especifica en el mismo Acuerdo, «*la asignación para cada Estado miembro es la suma de las asignaciones para cada una de sus regiones que pueden acogerse a financiación*». A la cantidad que corresponde a un Estado por Fondos Estructurales, se añade el montante del Fondo de Cohesión según la fórmula establecida de reparto del Fondo. Sumando ambas partidas se calcula la parte más importante del montante total que recibirá cada uno para el período 2007-2013. A este importe, habrá que añadir las cantidades adicionales que pueda conseguir bilateralmente el Estado como consecuencia de la negociación final⁶.

⁵ Pueden encontrarse también en el Reglamento 1083/2006 del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.

⁶ En el caso de España las cantidades adicionales obtenidas para las Islas Canarias fueron de 100 millones de euros más lo que pudiera corresponderle de un Fondo para regiones ultraperiféricas (el importe que recibirá Canarias en el marco del Fondo RUP será de 434 millones de euros corrientes). Una dotación adicional de 50 millones de euros para Ceuta y Melilla. Y, quizás, lo más importante, una asignación adicional de 2.000 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para mejorar la investigación y el desarrollo por y para el beneficio de las empresas (Fondo Tecnológico). Aparte de lo anterior, España seguirá percibiendo en el período 2007-2013 el Fondo de Cohesión, bajo la forma de una dotación transitoria de salida del Fondo, dotada con 3.250 millones de euros (3.543 millones de euros corrientes).

- En segundo lugar, la política de cohesión se instrumenta a partir de una reflexión estratégica sobre los objetivos que se pretenden alcanzar con ella. Esta reflexión estratégica se concreta en documentos de programación en los que, con diferente nivel de detalle, se describen los problemas económicos que se desean resolver con los fondos y la distribución sectorial de las inversiones que para tal finalidad se establezca.

Los documentos de programación más importantes son el Marco Estratégico Nacional de Referencia, que se refiere al conjunto del Estado miembro, y los Programas Operativos, que se refieren a una región o a un conjunto de ellas. Estos documentos se preparan por el Estado miembro en asociación con la Comisión, y son aprobados por ella.

La metodología de programación y reflexión estratégica es una de las características, de esta política, más apreciada por los gestores públicos y los académicos que la analizan.

- En tercer lugar, una estructura de gobernanza multinivel: en la programación y la ejecución de la política de cohesión participan la Comisión Europea, los Estados miembros, las regiones y las ciudades; la expresión formal de la gobernanza multinivel se encuentra en los comités de seguimiento, en los que participan los actores de la política.

Esta pluralidad de agentes que participan en la política se estructura en torno a tres autoridades definidas para cada Programa Operativo⁷:

- La autoridad de gestión, responsable de supervisar la coherencia de las inversiones seleccionadas con la estrategia prevista en cada programa, y garantizar la regularidad de las partes certificadas a Bruselas.

- La autoridad de certificación y pagos, encargada de tramitar las certificaciones de los gastos realizados a Bruselas, reclamando la cofinanciación de la Comi-

sión y pagando a los beneficiarios una vez sean recibidos los fondos.

- La autoridad de auditoría, que tiene como misión la realización de auditorías sobre los gastos cofinanciados para garantizar su conformidad con la normativa aplicable.

Las autoridades, dependiendo del programa, se sitúan en un órgano del Estado miembro o del gobierno de la región a la que se aplica el programa⁸.

El sistema de gobernanza multinivel ha hecho posible la existencia de un entramado administrativo en toda Europa, a todos los niveles de gobierno, familiarizado con la gestión de programas públicos de inversiones con normas homogéneas: éste es un activo estratégico de la política de cohesión al que se volverá más adelante.

El gran lastre de la política en los últimos años en relación con la gobernanza lo ha constituido el sistema de supervisión y control que ha ido tejiendo la Comisión europea. En poco tiempo se ha pasado de un sistema de supervisión que podría denominarse «amigable», inspirado en la verificación de la realización correcta de las actividades, la petición de cesación de prácticas que estimaba no acordes con el ordenamiento comunitario y la sanción en casos de manifiesto incumplimiento, a un sistema de control extremadamente riguroso basado, en la mayor parte de los casos, en la sanción. El nuevo sistema se constituyó en un conjunto de prácticas y criterios nuevos a partir de los cuales se auditaron las inversiones del pasado, creando entre los operadores la inseguridad jurídica que deriva de la aplicación, con carácter retroactivo, de las normas.

La actitud de la Comisión descrita anteriormente es consecuencia de la presión del Parlamento Europeo, empujado por los europarlamentarios de los países contribuyentes netos, que tienen reservas sobre la virtualidad de esta política y abogan por su redimensionamiento a la

⁷ Las funciones están descritas en los artículos 59 a 62 del Reglamento 1083/2006, del Consejo, de 11 de julio de 2006.

⁸ En el caso español, las autoridades se sitúan en la mayoría de los casos en el gobierno central; Ministerio de Economía y Hacienda para el FEDER y el Fondo de Cohesión, y Ministerio de Trabajo para el Fondo Social Europeo.

baja, por lo que una manera de hacer avanzar sus intereses es intentar presentarla como una sima de ineficacia y de prácticas irregulares. El Tribunal Europeo de Cuentas actúa como brazo del Parlamento en esta política.

- En cuarto lugar, y por último, existen principios y mecanismos tendentes a garantizar el impacto y la ejecución de la política. Citaremos dos: la adicionalidad y la regla N+2.

— El principio de adicionalidad prevé que los fondos no pueden reemplazar al gasto público nacional sino que deben añadirse a él: en otras palabras, los Tesoros de los Estados miembros no pueden «ahorrarse» la financiación de los programas de gastos con recursos propios mediante el uso de los fondos europeos, sino que éstos deben añadirse a los recursos que ya se estaban utilizando ampliando el programa de gasto en, por lo menos, la misma cuantía.

— La regla N+2 tiene como propósito estimular la ejecución rápida de los programas, al prever el descompro-miso automático del presupuesto de un año si no ha sido gastado antes de los dos años siguientes.

Dicho de otro modo, la parte de la dotación del año 2007 de un programa que no haya sido gastada antes del final del año 2009 se pierde.⁹

El principio de cofinanciación nacional establece que la contribución comunitaria cubrirá un porcentaje del gasto, no el 100 por 100: las tasas de cofinanciación oscilan entre el 85 por 100 y el 50 por 100. El resto, lógicamente, lo cubre la autoridad nacional beneficiaria de la ayuda.

Los párrafos anteriores han descrito el presente de la política de cohesión, a partir de ahora se analizarán algunos de los puntos.

4. ¿Está la política de cohesión sobredimensionada?

La pregunta del enunciado tiene una difícil, por no decir imposible, respuesta técnica; pueden realizarse conjetu-

ras sobre la base de los estudios y la información disponible, y, en todo caso, el análisis debería realizarse para cada Estado miembro considerado individualmente.

Si tomamos a España como referencia del período presupuestario 2000-2006, que finaliza en junio de 2008, no cabe pensar en una sobredimensión de la política: España ha podido absorber la práctica totalidad de los fondos puestos a su disposición, y, en general, con razonable nivel de eficacia.

El límite de fondos que un Estado miembro puede recibir se sitúa en un 4 por 100 de su PIB. En el caso español raramente se superó el 2 por 100, y su estructura administrativa permitió generar suficientes proyectos e iniciativas para absorberlos, que el tamaño de su presupuesto permitió cofinanciar.

La dificultad para determinar técnicamente la cuantía «óptima» del presupuesto de cohesión traslada el debate sobre su dotación al de la cobertura geográfica de la política, como una manera de plantear indirectamente lo mismo: ¿deben participar todos los Estados y regiones en ella?, ¿no podrían ahorrarse recursos reduciendo su cobertura geográfica?

Como se ha señalado anteriormente, la política de cohesión cubre todo el territorio europeo, incluyendo a las regiones más desarrolladas de Europa que reciben fondos, como parte del Objetivo de Competitividad, si bien con una intensidad de ayuda por habitante muy inferior a las del Objetivo de Convergencia¹⁰; en realidad, los recursos que reciben las regiones más desarrolladas, que representan un pequeño porcentaje del PIB, dos o tres décimas en muchos de los casos, difícilmente pueden tener un impacto significativo sobre la economía local.

Algunos Estados miembros y círculos académicos cuestionan la utilidad de los 43.500 millones de euros del objetivo competitividad, por más que muchos otros

⁹ Los países con un PIB per cápita inferior al 85 por 100 de la media de la UE-25 en el período 2000-2002 tendrá una regla N+3 en el período 2007-2010.

¹⁰ La intensidad media de ayuda en el Objetivo Convergencia para la UE-27 es de 53 euros per cápita, y en el Objetivo Competitividad es de 19 euros per cápita.

participantes en la política de cohesión defiendan su existencia, y, al frente de ellos, la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea.

Hay varias posibles «racionalizaciones» de la amplia cobertura geográfica de la política regional, aunque quizás ninguna sea completamente satisfactoria.

— La primera de ellas, constata que las regiones europeas tienen entidad política propia y quieren participar como tales en las políticas europeas, manteniendo una línea de contacto abierta con la Comisión; la Comisión, por su parte, también quiere tener presencia en el territorio de toda Europa y mantener el contacto con las autoridades regionales. La política de cohesión sería el mejor vehículo existente para hacer posible esta relación, por su tradición de programas con cobertura regional, y su financiación con cargo al Presupuesto de la Unión Europea la facilitaría.

La aceptación de este argumento responde a una lógica puramente política, cuyo análisis desborda el marco de este artículo, pero cuyos límites se sitúan entre la conveniencia de tener a la Comisión como actor en todo el territorio, que defenderían los más europeístas, y, la bondad de limitar la vocación por los recursos, poder y control de las burocracias, en este caso de la Comisión, que defenderían los europeístas más escépticos. Un europeísta precavido debería simplemente preguntarse por lo que estas inversiones dan a los ciudadanos europeos y si existe un uso social alternativo más eficaz en el marco de los tratados.

— La segunda línea argumental afirma que las regiones más desarrolladas son centros dinámicos, que transmiten externalidades positivas a las menos desarrolladas contribuyendo a su crecimiento económico. Siendo esto cierto, la realidad es que las regiones ricas programan el uso de los fondos europeos sin preocuparse de que tengan efectos positivos sobre las regiones más pobres, ni tampoco la regulación comunitaria tiene en cuenta este criterio para valorar los programas operativos de las regiones desarrolladas; además, la cantidad de recursos que reciben las regiones desarrolladas es tan pequeña, en relación con

el tamaño de sus economías, que su efecto de arrastre es también necesariamente muy pequeño.

— La tercera línea argumental señala que el Objetivo Competitividad es el vehículo para que los Estados miembros más desarrollados reciban retornos de esta política. De esta manera se favorece su apoyo a la política de cohesión cuando se discuten las Perspectivas Financieras.

Este argumento entronca con uno de los tests del valor añadido comunitario, el de la participación de todos los Estados miembros en la política: digamos que éste es un criterio y no el único, los de proporcionalidad y eficacia de la acción comunitaria también existen, y en este caso algo tendrían que objetar al Objetivo de Competitividad. En cualquier caso, las decisiones sobre la política y los presupuestos son políticas, los Estados miembros votan, y este argumento tiene el mérito de presentar, de manera descarnada, la lógica política de las decisiones comunitarias.

La realidad es que son las regiones desarrolladas de los Estados miembros más desarrollados, a través de su presión sobre los gobiernos, las mejores garantes de la pervivencia del objetivo competitividad. Además de las consideraciones políticas, en países como Alemania o España la política de cohesión supone una transferencia de recursos desde el gobierno central a las regiones, ya que mientras el gobierno central financia la contribución a la Unión Europea con su presupuesto, un elevado porcentaje de los retornos de la política de cohesión fluyen a los presupuestos de los gobiernos regionales: al interés político se añade el financiero.

5. La agenda sectorial de la UE y la política de cohesión

¿Cuál es el coste de oportunidad de la política?, ¿existen alternativas sacrificadas?

El coste de oportunidad de esta política es claro, dedicar presupuesto de la política de cohesión para:

— El reforzamiento de programas sectoriales como los dirigidos a la innovación, a combatir el cambio climá-

tico, la mejora de las infraestructuras energéticas, las redes transeuropeas, la inmigración, la formación de los trabajadores; actuaciones todas ellas que forman parte de la agenda de política económica de la Unión Europea y que no se están desarrollando al nivel deseable.

— O bien, disminuir el presupuesto de la Unión Europea reduciendo el importe de fondos asignados a esta política.

El análisis del coste de oportunidad de la política y el debate sobre ella lo volveremos a tener muy pronto. Al final del año 2009, la Comisión hará pública la Comunicación sobre el análisis del Presupuesto, prevista en el Acuerdo del Consejo sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013, y habrá en ella una primera pista sobre por dónde puede ir el debate sobre las futuras perspectivas financieras. En dos años, probablemente en 2011, se iniciará la negociación sobre el futuro Presupuesto comunitario 2014-2021, y la política de cohesión será de nuevo objeto de debate.

Por el momento, y con los últimos datos disponibles, la política de cohesión ofrece lo que se puede denominar «dividendo de la convergencia». Si se recalculara el importe de la política manteniendo las mismas intensidades de ayuda, resulta que, como consecuencia de la convergencia registrada en los últimos años, el coste de la política podría ser 50.000 millones de euros menos en el escenario más probable para el período 2014-2021.

No se sabe lo que el Consejo querrá hacer con el dividendo de la cohesión. Es imaginable que teniendo en cuenta la posición de déficit público y deuda de la mayor parte de los Estados miembros contribuyentes netos, preferirán reducir gastos o quizás reasignarlos a otros programas; no obstante, cabe señalar que, si se decidieran aplicar a otros programas sectoriales, esta política tiene capacidad suficiente para integrarlos.

La razón es que, como se ha señalado antes, ha dado lugar a una organización administrativa en la Comisión y los Estados miembros, en todos los niveles de gobierno especialista en la gestión administrativa de proyectos de inversión con criterios homogéneos, y, por ello, puede servir para favorecer la implementación en toda la Unión

de políticas económicas europeas. Paradójicamente, una de las críticas que recibe, la aplicación de fondos en las regiones más desarrolladas cubriendo por ello todas las regiones de la Unión, se convierte en su gran activo: la capilaridad y la organización son su fortaleza.

El estado de opinión tendente a convertir esta política en una herramienta para las políticas sectoriales de la Unión Europea gana peso, no deja sin embargo de haber críticos que hablan de la «sobrecarga» de la política de cohesión.

Las políticas sectoriales de la Unión Europea o sus estrategias, como puede ser Lisboa, son fruto del consenso entre Estados miembros con un nivel de desarrollo muy diferente, y no está claro que la «mezcla» de inversiones públicas más deseable para, digamos, Bulgaria, sea coincidente con la de la República Federal Alemana, más bien cabría pensar que no. En la programación 2007-2013, siguiendo el mandato del Consejo, la Comisión situó como prioridad el cumplimiento en cada programa de los porcentajes de inversiones en Lisboa que había fijado el Consejo para la Comunidad en su conjunto, el énfasis en las políticas de innovación fue evidente, y ello, quizás, cree alguna disfunción en naciones que deben tener como primera prioridad disponer de una infraestructura básica moderna.

Lo anterior no significa que las inversiones en Lisboa, más aún de la manera flexible en la que fueron interpretadas por la Comisión, no sean necesarias para el crecimiento económico, sino que simplemente introducen una restricción en la programación, que puede desviar la asignación de los recursos de la que sería óptima para el crecimiento económico de los países menos desarrollados. Esto debería tenerse en cuenta en la futura política de cohesión.

6. ¿Es posible una estructura alternativa de objetivos?

El sistema actual tiene sus virtudes, y es perfectamente viable, pero ¿por qué no explorar vías alternativas para mejorarlo?

Las líneas directrices para el futuro deberían ser las siguientes:

— La política de cohesión debe seguir centrándose principalmente en el desarrollo económico de las naciones y regiones menos desarrolladas de Europa.

— Debe diferenciarse claramente la política de desarrollo económico de las actuaciones tendentes a implementar estrategias generales de la Unión Europea o de las actuaciones con una sensibilidad distinta como el desarrollo territorial, la cooperación interregional, etcétera, actuaciones que también deben financiarse con el presupuesto de la política, tal y como se hace ahora, para aprovechar su capacidad de gestión administrativa en toda Europa.

— La política debe simplificarse, tanto en lo que se refiere a la fase de programación como en la fase de aplicación de la misma.

En relación con la necesidad de seguir centrando la política de cohesión en el desarrollo de las regiones menos desarrolladas y su articulación con otras actuaciones, me atrevería a sugerir, con ánimo de fomentar el debate, tres objetivos para la política, alternativas, aunque coincidentes en parte, con las existentes en la actualidad:

1. Objetivo de Convergencia, constituiría el núcleo duro de la política, y tendría como prioridad el desarrollo de las regiones más pobres, pero abriendo la posibilidad a la elegibilidad de proyectos de regiones ricas que redunden en el desarrollo de las ciudades en primer lugar. Comprendo que puede llamar la atención esta idea pero no la debe llamar tanto si se considera que las economías, cada vez más, se forjan en torno a redes tanto de infraestructuras como de servicios e información, y esta realidad debe ser tenida en cuenta cuando se articulan políticas de desarrollo. Es al tiempo una manera de hacer visible lo que tantas veces se ha dicho sobre la incidencia de las inversiones en las regiones ricas sobre las menos desarrolladas.

Lógicamente, el grueso de las inversiones debe realizarse en las áreas menos desarrolladas.

Llamo la atención sobre el hecho de que este objetivo tiene puntos en común con el actual Objetivo de Convergencia, que incluye no solamente a las regiones menos desarrolladas sino también, a través del Fondo de Cohesión, a todo el territorio nacional de los Estados menos desarrollados. La diferencia de matiz aquí está en el vínculo que se establece entre las inversiones en las regiones más desarrolladas y el desarrollo de las menos desarrolladas.

2. Objetivo de Cohesión Territorial, cubriría todo el territorio de la Unión, incluyendo las actuaciones de cooperación transfronteriza y otras tendentes a favorecer la cohesión territorial, como aquellas que pretenden compensar obstáculos o situaciones geográficas, tales como la ultraperiferia, la insularidad, la baja densidad de población, etcétera.

3. Objetivo de adaptación a la globalización¹¹, cubriría todo el territorio de la Unión, e incluiría inversiones con dimensión europea en sus efectos, y las declaradas como prioritarias por la Unión Europea, como, por ejemplo, el cambio climático, la seguridad energética, la política de innovación, la inmigración, formación, etcétera: este objetivo, se podría gestionar mediante programas sectoriales de tipo plurirregional, sin componente redistributivo o con un componente redistributivo muy atenuado, y sirviéndose de los sistemas actuales de la política de cohesión. La ejecución de los programas se realizaría de acuerdo con el tradicional enfoque multinivel de la política de cohesión, en función del tipo de actuaciones desarrolladas.¹²

La ventaja de este desglose de objetivos es que permitiría diferenciar claramente lo que es política de desarrollo regional de otras políticas comunitarias con dimensión regional.

El resultado sería una asignación de recursos más transparente y probablemente más eficiente.

¹¹ No confundir con el fondo del mismo nombre.

¹² Cada nivel de Gobierno gestionaría aquellas actuaciones para las que tuviera una ventaja comparativa en comparación con los otros.

Una última referencia a la necesidad de simplificar la política, limitando la carga regulatoria de la misma, sobre todo en lo que afecta a las empresas e instituciones gestoras de las inversiones. La Comisión Europea es consciente de este problema, ha dado algunos pasos positivos de simplificación para resolverlo, pero deberá seguir profundizando en ello de cara al próximo período 2014-2021. La complejidad de la política es un de los factores que puede acabar con ella tal y como la conocemos hoy. La tentación es la de reducir al mínimo su condición de política europea para transformarla en una mera transferencia de recursos a los presupuestos de los Estados miembros beneficiarios que serían los menos desarrollados de la Unión.

7. Conclusión

A finales del año 2009 la Comisión europea presentará una Comunicación sobre la revisión del presupuesto co-

munitario, a partir de entonces volverán a proliferar artículos, reflexiones y debates sobre el futuro de las políticas comunitarias, y entre ellos sobre la política de cohesión.

La actual estructura de la política, podada de su artificiosa complejidad y sus elementos menos justificables, es viable en el futuro. Sin embargo, cabe la posibilidad de pensar una estructura distinta de objetivos que los diferencie, claramente, en función del contenido de las actuaciones que incluyen y de su propósito.

Esta nueva estructura permitiría integrar mejor a las nuevas políticas sectoriales de la Unión, como el cambio climático, programar en términos de redes, y dar más transparencia, distinguiendo, claramente, entre la política de cohesión (en un sentido más tradicional de desarrollo económico de las arcas más atrasadas) y las políticas de crecimiento económico de la Unión, las sectoriales, implementadas, todas ellas, a través de los mecanismos y la organización capilar de la política de cohesión.