

Las líneas básicas de la política regional y de cohesión para el periodo 2014-2020¹

Como señaló la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo, al CES y al Comité de las Regiones²:

«Aunque los gobiernos nacionales han tenido que aplicar recortes en el gasto en los últimos años para equilibrar sus presupuestos y que la financiación privada se haya agotado debido a la crisis financiera y económica, la financiación de la política de cohesión ha seguido fluyendo a los estados miembros y las regiones, apoyando inversiones vitales para el crecimiento y el empleo».

La política de cohesión de la Unión Europea (UE), que incluye de forma esencial lo que convencionalmente se ha entendido como «política regional», constituye un compromiso y un objetivo básico de la Comunidad establecido claramente en el texto revisado de los Tratados. De ahí que desde hace más de un año y medio la Comisión hubiera puesto en marcha a una buena parte de sus servicios para diseñar y definir con claridad las líneas de orientación básica de la política de cohesión para el periodo 2014-2020, los objetivos a alcanzar, la estrategia en la que deberían basarse las actuaciones y los recursos financieros asignados a esta importante política de la UE.

Las políticas regionales y, en su sentido más amplio, la política de cohesión, no puede ni debe plantearse con *objetivos a corto plazo*. Su eficacia sólo puede manifestarse mediante el encadenamiento de programas *a medio plazo* que permitan alcanzar *objetivos a largo plazo* reales que permitan alcanzar mayores grados de equidad social y ciudadana y reducir las disparidades sociales e interregionales que están presentes en un conjunto integrado de países tan amplio como es hoy la Unión Europea. Éste ha sido el tipo de enfoque adoptado desde 1988, cuando la política regional comunitaria recibió el gran impulso: diseñar y aprobar programas plurianuales de actuación para periodos considerablemente largos, que empezaron abarcando cinco años (1989-1993) y que posteriormente se ampliaron a seis años (1994-1999) y siete años (2000-2006; y 2007-2013). Y, por supuesto, aprobar no sólo el contenido

¹ El texto ofrece una síntesis de los objetivos, el planteamiento y la instrumentación, en sus trazos básicos, de lo que se pretende que sea la «Política Regional» de la UE en el periodo 2014-2020. Las principales ideas se han extraído del **6.º Informe de Cohesión Económica y Social**, aprobado por la Comisión Europea a finales de julio de 2014 y publicado en septiembre de 2014, con el complemento de algunas informaciones extraídas de otros documentos y comentarios sobre el tema. La tarea de selección y síntesis ha sido llevada a cabo por la licenciada Julieta J. Llugo Ortiz, con la colaboración y supervisión del profesor Juan R. Cuadrado Roura.

² COM (2014) 473, final, emitido en Bruselas el 27 de julio de 2014.

y orientaciones básicas de dichos programas, sino su financiación y los requisitos y mecanismos necesarios para su implementación efectiva.

Este **encadenamiento de programas** ha sido y es, sin duda, uno de los rasgos básicos de las acciones que ha venido desarrollando la UE para contribuir a reducir las disparidades en términos de renta, empleo, formación y desarrollo del sistema productivo de las regiones, así como para avanzar en el logro de una mayor cohesión económica y social de los ciudadanos de todos los países miembros.

El nuevo programa para el periodo 2014-2020 está ya en proceso de desarrollo y presenta algunos rasgos diferenciales importantes. Con un presupuesto total de más de 450.000 millones de euros (incluida la cofinanciación que deben aportar los países), la política de cohesión será el principal instrumento de inversión de la UE. Aportará medios para apoyar a las PYMES, la I+D, la innovación, la educación, la economía con bajas emisiones de carbono, el medio ambiente, la lucha contra el desempleo y la exclusión social, el desarrollo de las infraestructuras que conecten efectivamente los territorios y a todos los ciudadanos de la UE, y la modernización de las administraciones públicas. Sus inversiones, acompañadas de reformas estructurales, deben desempeñar un papel clave para apoyar el crecimiento y la creación de puestos de trabajo en todos los países miembros y en sus respectivas regiones, teniendo como horizonte los objetivos de la Estrategia Europea 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Aprobado el programa para el periodo 2014-2020, son ya numerosos los documentos en los que se exponen y concretan los objetivos a alcanzar y las prioridades que marcarán su puesta en práctica. Entre dichos documentos hay que mencionar el *Sexto Informe de Situación sobre la situación económica y social*³, que está formado por ocho capítulos, tres de los cuales se refieren, respectivamente, a la evolución de la política de cohesión europea, su impacto y el diseño y objetivos programados para el periodo 2014-2020. Este último capítulo es el que se utiliza aquí como base para ofrecer una síntesis de lo que constituirá el núcleo del programa para dicho periodo, cuyo desarrollo está ya siendo efectivo. En dicha tarea se han tenido en cuenta también algunos aspectos complementarios procedentes de otros documentos relativos al tema elaborados por los servicios de la Comisión Europea.

Los puntos, que a continuación se subrayan y exponen, son los siguientes:

- La filosofía de la política de cohesión para el periodo 2014-2020, atendiendo sobre todo a las exigencias y diferencias territoriales que existen en la UE.
- La concentración temática a efectos de adecuarla a la Estrategia 2020.
- La necesidad de aumentar la eficacia de la inversión, lograr resultados y demostrarlos.
- El enfoque estratégico para las reformas de las Administraciones Públicas.
- La adicionalidad como exigencia de los programas de estabilidad y convergencia.

³ El Informe tiene como título: «Inversión para el empleo y el crecimiento. Promoción de la buena gobernanza y el desarrollo en las regiones y ciudades de la UE».

- El fortalecimiento de la cooperación a escala europea.
- Y, por último, las prioridades de financiación para el periodo 2014-2020.

1. Nueva geografía, nuevo modelo de financiación

La política de cohesión está diseñada para proporcionar asistencia económica que ayude a las regiones a superar los obstáculos que afrontan en su desarrollo, ya sea en forma de una infraestructura adecuada o de la falta de capacidad para innovar o para adaptarse a los cambios del entorno económico mundial. Estos obstáculos están presentes, en mayor o menor grado, en todas las regiones, si bien el nivel de apoyo financiero proporcionado refleja el nivel de desarrollo de estas y su necesidad de recibir ayuda para poder hacerles frente de manera eficaz.

En el periodo 2014-2020, los fondos de la política de cohesión perseguirán dos objetivos fundamentales:

- 1) invertir para impulsar el crecimiento y crear puestos de trabajo; y
- 2) fomentar la cooperación territorial a escala europea.

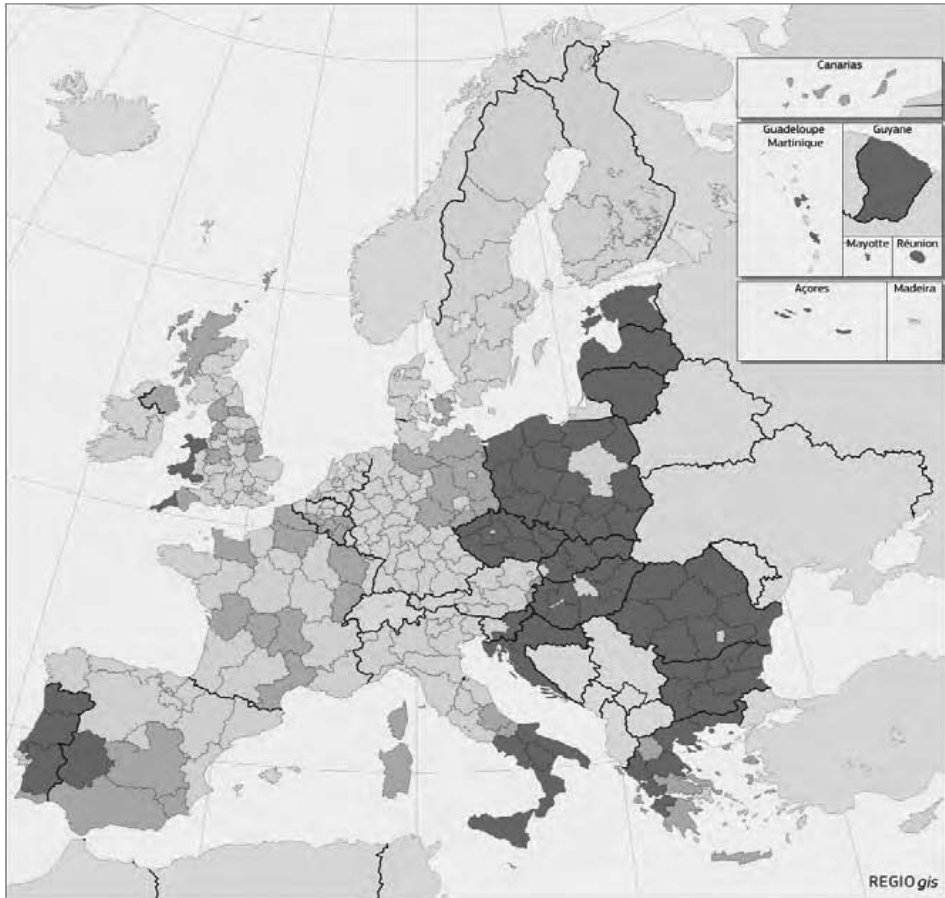
En el marco del objetivo de crecimiento y creación de empleo, los fondos europeos se concentrarán (182 200 millones de euros sobre un total de 351 800 millones de euros a precios corrientes) en las **regiones menos desarrolladas**, con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE. Se trata, en total, de **71 regiones** NUTS 2 con una población de aproximadamente 128 millones de habitantes (el 25% del total de la UE), ubicadas principalmente en los Estados miembros del este y el sur de la Unión (véase el mapa 1).

Al propio tiempo, y con objeto de apoyar a las regiones que ya no cumplan los requisitos establecidos para acogerse a las ayudas previstas en el marco del objetivo de convergencia, que podrían verse perjudicadas por la repentina reducción de los fondos europeos, y a todas las demás regiones con un PIB per cápita superior al 75% de la media de la UE pero inferior al 90% de dicha media, se ha establecido una nueva categoría denominada «regiones en transición». Esta categoría engloba **51 regiones** NUTS 2 situadas en su mayor parte en Europa central. Su población asciende a 68 millones de habitantes (un 14% de la población de la UE) y en términos globales estas regiones reciben en torno a 35.400 millones de euros.

El resto de regiones cuyo PIB per cápita supera el 90% de la media de la UE (**151 regiones** con una población de 307 millones de habitantes, el 61% del total) se integran en la categoría de «regiones más desarrolladas». Estas regiones están situadas, fundamentalmente, en los Estados miembros del centro y el norte de Europa, y reciben en total 54.400 millones de euros.

Por su parte, el **Fondo de Cohesión** seguirá prestando ayuda a los Estados miembros con una Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita inferior al 90% de la media de la UE y cofinanciando las inversiones en infraestructura medioambiental, así como las correspondientes a las redes transeuropeas de transporte. Un total de

Mapa 1. Regiones elegibles para recibir financiación de los fondos estructurales (FEDER y FSE) según categorías



Categoría

- Regiones menos desarrolladas (PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE-27).
- Regiones en transición (PIB per cápita mayor o igual que el 75% y menor que el 90% de la media de la UE-27).
- Regiones más desarrolladas (PIB per cápita mayor o igual que el 90% de la media de la UE-27).

Fuentes: Eurostat, DG REGIO.



14 Estados miembros ubicados en el este y el sur de Europa, además de Chipre con carácter transitorio, pueden acogerse a estas ayudas, que ascienden a 74.700 millones de euros, de los que 11.300 millones deben transferirse al Mecanismo «Conectar Europa».

2. Concentración temática en apoyo a la Estrategia 2020

En el diseño de la política de cohesión 2014-2020 se han establecido una serie de requisitos básicos que deberán respetarse en su puesta en práctica. En concreto, los Estados miembros y las regiones deben concentrar los recursos financieros en un **número limitado de esferas de política** que contribuyan al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 con objeto de maximizar el impacto de la inversión de la UE. Esta medida responde a la experiencia adquirida durante los periodos anteriores, que puso de manifiesto que el impacto de los fondos europeos era más limitado de lo esperado debido a una excesiva dispersión del gasto.

2.1. Destinar recursos a áreas claves de crecimiento

La inversión financiada con cargo al FEDER va a concentrarse en **cuatro prioridades fundamentales**: I+D e innovación, la agenda digital, el apoyo a las PYMES y la economía hipocarbónica. La cantidad mínima de fondos que deberá asignarse a estas prioridades es diferente según el nivel de desarrollo de cada región. En el caso de las regiones más desarrolladas el porcentaje mínimo será del 80%; en las regiones en transición, del 60%; y en las menos desarrolladas, del 50%. Además, dentro de estas cantidades, al menos un 20% debe asignarse al fomento de la economía hipocarbónica en las regiones más desarrolladas, un 15% en las regiones en transición y un 12% en las menos desarrolladas.

En el caso del FSE (Fondo Social Europeo), las asignaciones deben concentrarse en un máximo de **cinco prioridades de inversión** correspondientes a los objetivos temáticos pertinentes relacionados con: el empleo, la inclusión social, la educación y el fomento de la capacidad institucional. Esto debería contribuir a obtener un mayor partido de los fondos en toda la UE. Además, debería garantizar un vínculo más claro con la Estrategia Europea de Empleo y con las directrices integradas para el empleo.

2.2. Fomento del empleo, la educación y la inclusión social

Con el fin de promover el empleo, la educación y la inclusión social en toda Europa, el FSE se dotará como mínimo con 80.000 millones de euros, una cantidad ligeramente superior a la del periodo de programación 2007-2013. Los porcentajes asignados a cada Estado miembro se determinaron con arreglo a una proporción de la ayuda combinada del FSE y el FEDER que se considera que deberían recibir en virtud del objetivo de inversión para el fomento del crecimiento y la creación de puestos de trabajo (véase la tabla 1). Por otra parte, dentro de la asignación del FSE, al menos un 20% debe destinarse al fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la discriminación.

Tabla 1. Porcentajes mínimos de ayuda del FSE por Estado miembro, de acuerdo con el objetivo de invertir para impulsar el crecimiento y crear puestos de trabajo, 2014-2020 (% de la asignación del FEDER y el FSE)

<i>País</i>	<i>%</i>	<i>País</i>	<i>%</i>
Bélgica	52,0	Lituania	24,2
Bulgaria	28,7	Luxemburgo	50,7
República Checa	22,1	Hungría	24,0
Dinamarca	50,0	Malta	21,6
Alemania	36,8	Países Bajos	50,0
Estonia	18,0	Austria	43,5
Irlanda	51,7	Polonia	24,0
Grecia	28,1	Portugal	38,5
España	27,7	Rumanía	30,8
Francia	41,7	Eslovenia	29,3
Croacia	24,6	Eslovaquia	20,9
Italia	26,5	Finlandia	39,5
Chipre	30,7	Suecia	42,5
Letonia	20,7	Reino Unido	45,9

Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Por otra parte, dada la urgente prioridad de abordar los altos niveles de desempleo juvenil que padecen muchos Estados miembros, se ha decidido poner en marcha una nueva iniciativa de empleo juvenil cofinanciada por el FSE. Entre las medidas contempladas figuran ayudas para el aprendizaje, el autoempleo y la creación de empresas, así como para adquirir una experiencia laboral y para la educación y la formación continuas. Las regiones que pueden acogerse a las ayudas previstas en el marco de esta iniciativa son aquellas que presentaban en 2012 unas tasas de desempleo juvenil superiores al 25%, así como aquellas cuya tasa de desempleo juvenil se situara por encima del 20% y estuvieran ubicadas en países en los que dicha tasa hubiera aumentado más de un 30% en 2012. La iniciativa cuenta con una dotación presupuestaria de 6.400 millones de euros, de los que, al menos, 3.200 millones proceden de las asignaciones nacionales del FSE para inversiones selectivas y el resto proviene de una partida presupuestaria específica de la UE.

3. Hay que aumentar la eficacia de la inversión

Los estudios disponibles sugieren que, en el pasado, la eficacia de los fondos europeos se ha visto perjudicada por algunas políticas inapropiadas y por limitaciones o defectos de carácter administrativo e institucional. Además, siguen existiendo lagunas en cuanto a la aplicación de la legislación de la UE al derecho nacional en esferas directamente relacionadas con la política de cohesión.

Si bien en el pasado han existido intentos de establecer criterios de «condicionalidad» vinculados a los mecanismos estratégicos, institucionales y administrativos existentes, la aplicación de dichos criterios fue discrecional y poco sistemática. En el periodo 2014-2020 se han introducido **criterios de condicionalidad *ex ante*** con el fin de garantizar que la eficacia de la inversión de la UE no se vea limitada por unas políticas poco adecuadas o por cuellos de botella reglamentarios, administrativos o institucionales. Dichos criterios son reducidos en número y se centran en las condiciones generales que son percibidas como las más importantes para la inversión. Están basados en las obligaciones actuales que deben cumplir los Estados, para evitar crear obligaciones adicionales o ir más allá de los requisitos que ya existen.

Hay **dos tipos de criterios de condicionalidad *ex ante***:

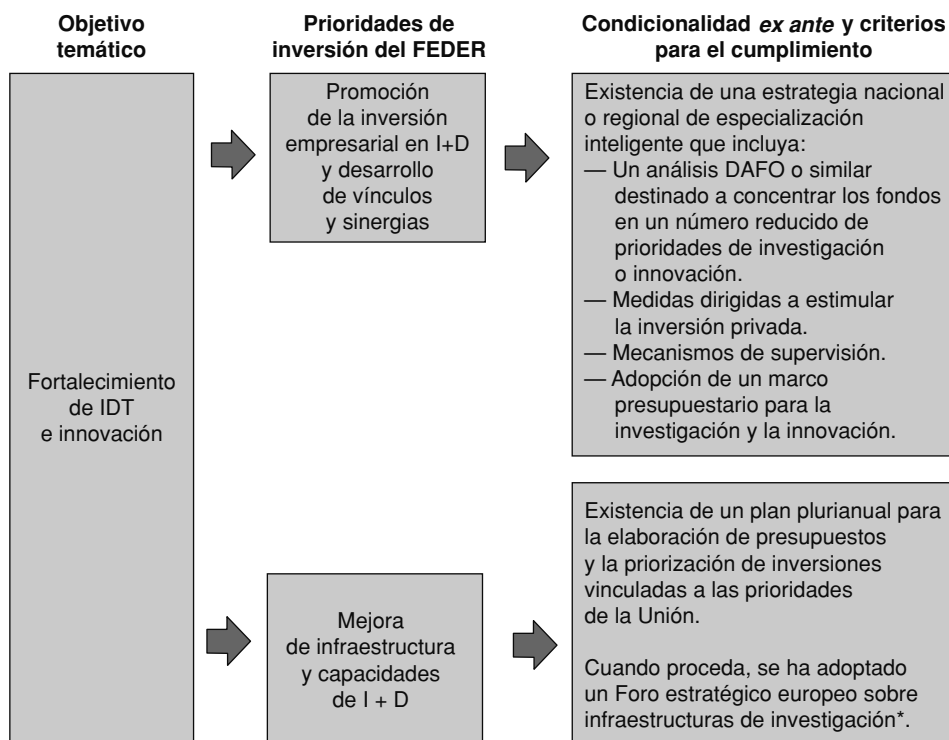
- los que están relacionados con cada uno de los 11 objetivos temáticos y con las prioridades de inversión de los fondos asociadas a dichos objetivos. La identificación de los criterios de condicionalidad aplicables en este sentido depende de los objetivos y prioridades en los que se haya decidido centrar el programa en cuestión (véase el diagrama 1);
- otros criterios más generales, ligados a aspectos horizontales aplicables a todos los programas con el fin de garantizar el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos en lo referente a la lucha contra la discriminación, la igualdad de género, la discapacidad, la contratación pública, las ayudas de Estado, etcétera.

4. Objetivo clave: lograr resultados y demostrarlos

En el pasado, la ejecución de las ayudas de la política de cohesión se centró en mayor medida en el gasto y la gestión y no tanto en el rendimiento, entendido como el logro de objetivos específicos. Con frecuencia, los programas no fueron suficientemente precisos en cuanto a los objetivos que perseguían y el modo en que los conseguirían, lo que dificultaba su seguimiento y la evaluación de sus resultados.

Por otra parte, algunos Estados miembros eran reacios a definir objetivos, o los definieron de tal modo que sabían que serían fáciles de alcanzar. Por lo tanto, no se trataba de objetivos útiles con los que poder comparar los resultados obtenidos. Esto, a su vez, limitó la capacidad de las evaluaciones para medir los efectos de las intervenciones y comprender mejor qué medidas eran más eficaces y por qué.

Diagrama 1. Criterios de cumplimiento de los condicionantes *ex ante* en el área de la I+D y la innovación



* El Foro estratégico europeo sobre infraestructuras de investigación es un instrumento estratégico cuyo objetivo es desarrollar la integración científica de Europa y fortalecer su difusión internacional. El acceso en régimen competitivo y de acceso abierto a infraestructuras de investigación de alta calidad apoya y permite comparar la calidad de las actividades de los científicos europeos, además de atraer a los mejores investigadores procedentes de todo el mundo. Véase http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=esfri.

En este contexto, la reforma de la política de cohesión que ahora se va a aplicar persigue una **mayor orientación a los resultados** a través de indicadores, informes y evaluaciones de mejor calidad. Esta orientación debe integrarse desde la fase misma de diseño de los programas y el diseño debe fundamentarse en una lógica de intervención clara, partiendo de la identificación de las necesidades de desarrollo y de los cambios que pretende conseguir el programa para dar respuesta a esas necesidades, y demostrando la forma en que el gasto previsto contribuirá a ello.

Cada programa debe establecer objetivos específicos que, a su vez, permitan definir los resultados que pretende conseguir, aunque también debe tener en cuenta las necesidades y características de la zona en la que vaya a llevarse a cabo. Es preciso definir indicadores específicos para cada programa, con objetivos y niveles de partida claros, para medir los resultados concretos que se espera contribuyan a hacer realidad los cambios deseados. Estos indicadores deben ir acompañados de indicadores

comunes a todos los programas, que permitirán agregar los logros obtenidos tanto a escala nacional como de la UE.

Con objeto de supervisar los avances en pos del logro de los objetivos y metas definidos, así como de fomentar y recompensar un rendimiento satisfactorio, debe definirse un marco de rendimiento para cada programa, que incluya los **hitos que se espera conseguir para 2018** y las **metas establecidas para 2023**. Asimismo, deberá asignarse una **reserva de eficacia** en 2019 si se alcanzan los hitos definidos⁴.

5. La necesidad de mejorar e introducir reformas en las Administraciones Públicas

La UE considera que la mejora de las Administraciones Públicas de los Estados y sus regiones constituye un elemento clave para que la política de cohesión y las acciones regionales sean realmente eficaces. Como se indica en el 6.º Informe: «La capacidad institucional no es un asunto que tenga que ver únicamente con la formación de los funcionarios públicos; está relacionada con la forma en que las autoridades públicas interactúan con (y prestan servicios a) las empresas y los ciudadanos. La buena gobernanza es tanto el fundamento como el objetivo último del fomento de la capacidad institucional, la creación de confianza y el desarrollo del capital social. Los países que poseen un alto nivel de capital social también tienden a obtener mejores resultados económicos».

Los factores contextuales son realmente cruciales a efectos de un enfoque estratégico integral referido a la reforma de las Administraciones Públicas. Entre ellos figuran la estabilidad institucional, la participación de los interesados, la alineación de objetivos y la cooperación eficaz entre las diferentes partes involucradas.

A estos efectos, se han establecido las siguientes condiciones necesarias para el éxito:

- la existencia de un enfoque a medida, específico para cada país, que identifique claramente las debilidades fundamentales de las administraciones, así como las principales esferas de política que requieran apoyo administrativo;
- otorgar un peso suficiente de la dimensión regional y local;
- la necesidad de que el proceso de fomento de la capacidad se ajuste a un marco de reformas coherentes, en lugar de ser *ad hoc*.

Para lograrlo, los Estados miembros deben adoptar un **enfoque estratégico** con respecto a la modernización de la Administración Pública, según se indica en el Reglamento sobre disposiciones comunes de los Fondos «ESI», que además debe estar basado en «principios de excelencia».

⁴ Dicha «reserva de eficacia» se destina a premiar a aquellas regiones que logran de forma más clara los objetivos previstos y que gestionan mejor su aplicación. Se trata, por tanto, de un «plus» que se suma a los recursos destinados a la misma. La reserva de eficacia asciende al equivalente a un 6% de las asignaciones nacionales por Estado miembro, fondo y categoría de región (20.000 millones de euros en total).

6. Es preciso vincular la verificación de la «adicionalidad» con los programas de estabilidad y convergencia

Como se sabe, la «adicionalidad» es uno de los principios fundamentales de la política de cohesión. Lo que se persigue es garantizar que los fondos que proporciona dicha política aporten valor añadido. En otras palabras, que no sirvan para financiar operaciones e inversiones que los propios países o regiones ya tenían decidido llevar a cabo y para las que habían previsto unos determinados recursos financieros⁵.

En el periodo de programación 2007-2013, la verificación de dicho principio en las regiones de convergencia (es decir, las que tenían un PIB p.c. inferior al 75% de la media europea, más las regiones en proceso de exclusión gradual) tuvo lugar en tres momentos precisos:

- *ex ante*, cuando el nivel de gasto público que se debe mantener («nivel de referencia») esté definido;
- *intermedia*, cuando el nivel del gasto real en el periodo 2007-2010 esté determinado y se revise el nivel de referencia;
- *ex post*, cuando el nivel de gasto en el periodo 2011-2013 quedó ya determinado y guardaba relación con el nivel de referencia.

La verificación intermedia arrojó tres conclusiones principales:

- El nivel global de gasto nacional en desarrollo en las regiones de convergencia en el periodo 2007-2010 fue un 7% superior que el nivel *ex ante*. Esto se debió, en gran medida, al incremento registrado en algunos Estados miembros, principalmente como resultado de los esfuerzos de sus gobiernos dirigidos a amortiguar los efectos de la crisis o, en algunos casos, debido a la importante expansión económica que habían experimentado con anterioridad a ésta.
- Un número significativo de Estados miembros solicitaron una reducción de sus niveles de referencia para el periodo 2007-2013, sobre todo debido a la consolidación fiscal, aunque en dos casos se debió a la corrección del cálculo *ex ante*. Todas estas peticiones se consideraron justificadas.
- Se identificaron carencias en el método empleado para verificar la adicionalidad, por lo que los resultados obtenidos en los diferentes Estados miembros no eran plenamente comparables. El proceso *ad hoc* requería un volumen de recursos considerable tanto por parte de los Estados miembros como de la Comisión, y no estaba alineado con el examen de los planes presupuestarios de los Estados miembros con arreglo a los procedimientos de gobernanza económica de la UE.

⁵ El principio de adicionalidad significa que los Fondos Estructurales de la UE deberían «complementar y no sustituir al gasto público equivalente que acometen los Estados miembros». Este principio se respeta cuando el gasto medio nacional destinado al desarrollo en términos reales cada año durante el periodo 2007-2013 es, como mínimo, igual al nivel determinado al inicio del periodo, de modo que los fondos europeos se añaden a la inversión nacional.

Como consecuencia de ello, el proceso de verificación se ha reformado para el periodo 2014-2020 con el fin de simplificarlo y de establecer un vínculo estrecho entre dicho proceso y los citados procedimientos de gobernanza. Se ha elegido un solo indicador de la inversión pública total (la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas) para medir el esfuerzo inversor de las autoridades nacionales, lo que permite llevar a cabo la verificación de manera transparente dado el margen de maniobra presupuestario de cada Estado miembro. Se confía en que la reforma simplifique la verificación, mejore su comparabilidad y la hace menos onerosa⁶.

7. Fortalecer la cooperación en toda Europa

Uno de los dos principales objetivos de la política de cohesión 2014-2020 es la cooperación territorial a escala europea. Dicha cooperación proporciona un marco para la acción conjunta y para el intercambio de políticas entre los actores nacionales, regionales y locales que operan en los distintos Estados miembros (mapa 2).

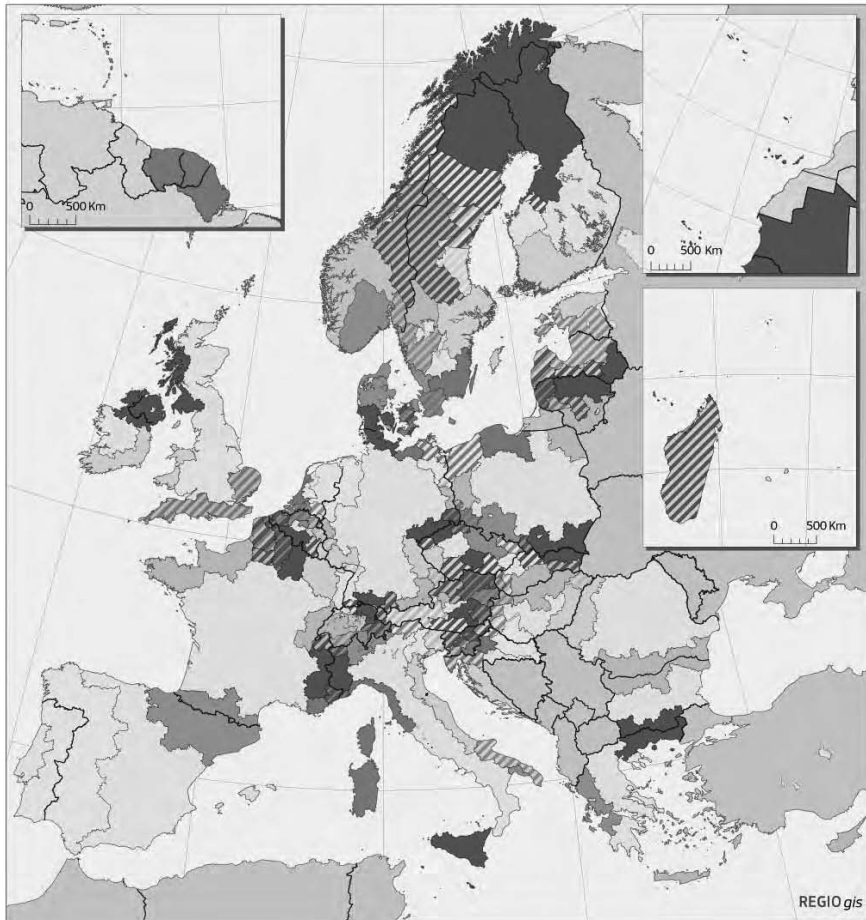
Es evidente que los desafíos con los que deben enfrentarse los Estados miembros y sus regiones cruzan cada vez más las fronteras nacionales y regionales, por lo que es necesario un nivel adecuado de cooperación para abordar eficazmente dichos retos. En este sentido, la cooperación territorial europea puede y debe contribuir al fomento del objetivo de cohesión territorial previsto en el Tratado:

- los problemas transfronterizos (como la contaminación) pueden ser superados de un modo especialmente eficaz mediante la cooperación de todas las regiones involucradas;
- la cooperación proporciona un medio de compartir buenas prácticas y conocimiento;
- la cooperación puede generar economías de escala y ayudar a lograr una masa crítica, como sucede, por ejemplo, en el caso de las agrupaciones de agentes dedicados a una actividad determinada;
- la cooperación puede mejorar la gobernanza a través de la coordinación de las políticas y de la inversión que abarquen las fronteras nacionales;
- la cooperación con los países vecinos de la UE puede contribuir a la seguridad y a la estabilidad, y permitir entablar unas relaciones mutuamente beneficiosas;
- la cooperación entre regiones es esencial en el caso de las macrorregiones europeas, como las ubicadas en torno al Mar Báltico, a fin de gestionar los ecosistemas para apoyar un crecimiento y un desarrollo sostenibles⁷.

⁶ Aunque hasta el periodo 2007-2013 la adicionalidad se verificaba en cada Estado miembro que incluyera una región de convergencia, en el periodo 2014-2020 sólo se verificará en aquéllos en los que existan disparidades regionales significativas y donde una proporción importante de la población viva en regiones menos desarrolladas. Esto reducirá el número de países afectados de 20 a 14.

⁷ En el periodo 2007-2013, a petición del Consejo Europeo, la Comisión adoptó dos estrategias macrorregionales, una para el Mar Báltico y otra para el Danubio. En la actualidad se están preparando otras dos estrategias de este tipo, para la región del Adriático-Jónico y para la región de los Alpes. Cada una de

Mapa 2. Programas de cooperación transfronteriza financiados por el FEDER, 2014-2020



Este mapa muestra las zonas que abarcan los programas de cooperación transfronteriza cofinanciados por el FEDER. Cada una de esas zonas se muestra con un color específico. Las zonas rayadas forman parte de dos o más zonas de ejecución de programas simultáneamente.

Fuente: Dirección general REGIO

De acuerdo con estas ideas, el nuevo marco jurídico de la cooperación territorial europea prevé la concentración de las inversiones en una serie de esferas políticas bien determinadas y una clara orientación al logro de resultados, incluido el establecimiento de hitos específicos para cada programa que permitan evaluar sus avances. Dicho marco contiene nuevas disposiciones dirigidas a facilitar la ejecución de los programas, en particular:

estas estrategias abarca varios Estados miembros y regiones, y persigue incrementar la coherencia de la política y el impacto global de los fondos públicos invertidos.

- unos criterios de selección rigurosamente definidos para asegurar que los fondos vayan destinados a actuaciones verdaderamente conjuntas;
- una reducción del número de autoridades involucradas en la ejecución de los programas y una aclaración de sus responsabilidades respectivas;
- la simplificación de las normas relativas a la elegibilidad y la confirmación previa por escrito en este sentido por parte de todos los Estados miembros participantes (y cuando proceda, de terceros países) para cada programa.

8. Un ámbito realmente crucial: prioridades de financiación para el periodo 2014-2020

En el marco de la inversión destinada a generar crecimiento y puestos de trabajo, los programas nacionales y regionales han recibido una asignación de 336.000 millones de euros. Esta cifra se divide en varias partidas: 187.500 millones de euros se han destinado al FEDER; 63.000 millones de euros al Fondo de Cohesión; y 85.000 millones de euros al FSE; lo que supera la asignación mínima al FSE exigible jurídicamente, que es de 80.000 millones de euros.

A partir de dichas cifras, se han establecido un conjunto de asignaciones específicas de acuerdo con los objetivos prioritarios:

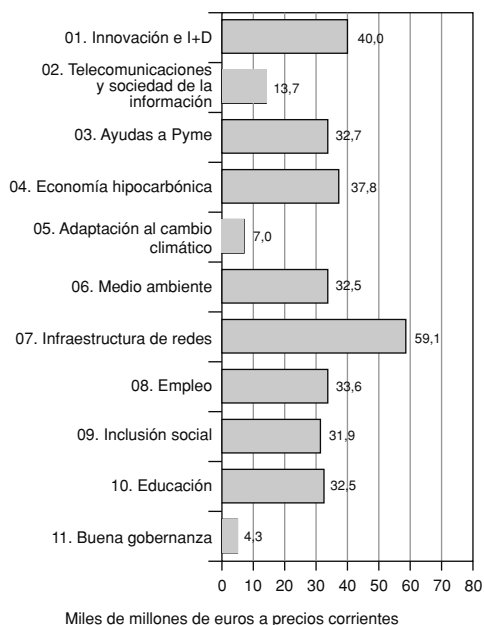
8.1. Asignación por objetivos temáticos

Se prevé que la mayor asignación de los tres fondos se destine a apoyar a las infraestructuras de transporte y de energía (OT7) (59.100 millones de euros, es decir, un 18,2% del total), a lo que seguirán el refuerzo en materia de I+D e innovación (OT1) (40.000 millones de euros, un 12,3% del total) y el apoyo a una economía con bajas emisiones de carbono (OT4) (37.800 millones de euros, un 11,6% del total).

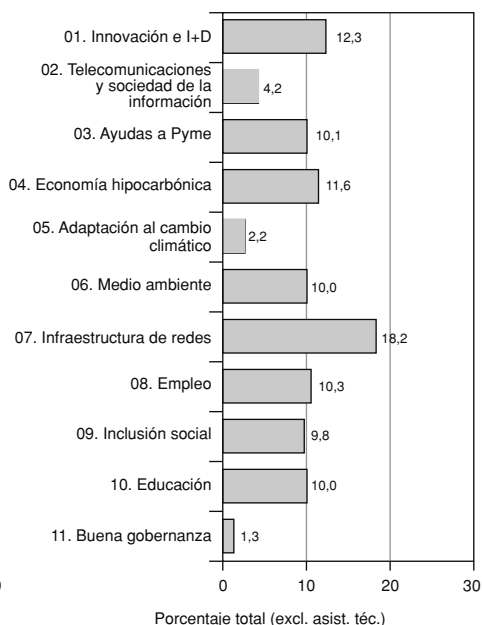
Las asignaciones financieras para apoyar medidas favorecedoras del empleo (OT8), las PYME (OT3), la educación y la formación (OT10), la protección medioambiental (OT6) y la inclusión social (OT9) se sitúan en una escala similar, en torno a los 32.000-33.000 millones de euros (alrededor del 10% del total); mientras que las asignaciones para apoyar la agenda digital (TIC; OT2), la adaptación al cambio climático (OT5) y la buena gobernanza (OT11) tienen una cuantía mucho menor (gráficos 1 y 2).

La asignación a objetivos temáticos por parte de cada fondo estructural refleja las disposiciones del nuevo marco reglamentario de la política a poner en práctica durante el periodo 2014-2020. En concreto, las prioridades en las que se centran como sigue⁸:

⁸ El 6.º Informe proporciona algunos gráficos en los que se concretan las asignaciones a objetivos temáticos por parte de los Fondos.

Gráfico 1. Asignación a los objetivos temáticos (en euros), 2014-2020

Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Gráfico 2. Asignación a los objetivos temáticos (en porcentaje), 2014-2020

Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

El **FEDER** se utilizará para perseguir los 11 objetivos temáticos, si bien los recursos se concentran esencialmente en el apoyo a la I+D y la innovación (40.000 millones de euros, un 22% del total del FEDER), las PYMES (32.700 millones de euros, un 18% del total), una economía baja en carbono (30.000 millones de euros, un 16,5% del total) y la infraestructura de transportes y energía (25.600 millones de euros, un 14% del total).

Los apoyos del **Fondo de Cohesión** se concentrarán solamente en cuatro objetivos (es decir, del 4 al 7), con unas asignaciones de poco más de 33.000 millones de euros para inversiones en infraestructura de transportes y energía (un 54% del total), de 17.000 millones de euros (un 27,5% del total) para protección medioambiental y de 7.700 millones de euros (un 12,5% del total) para una economía con bajas emisiones de carbono.

Por último, y como sucede con el **Fondo de Cohesión**, el apoyo financiero del **FSE** se centra en cuatro objetivos, con una asignación de casi 31.000 millones de euros (un 38% del total disponible) al empleo, de 26.300 millones (un 32,5% del total) a educación y formación, y de 20.900 millones de euros (un 26%) a medidas de inclusión social.

8.2. Asignaciones a objetivos temáticos por grupo de países

La asignación presupuestaria relativa que se destina a los diferentes objetivos ofrecerá diferencias significativas entre los Estados miembros más y menos desarrollados, lo que refleja sus diferentes grados de desarrollo económico y de necesidades de inversión. Asimismo, también se registran diferencias entre países en cada una de ambas categorías por las mismas razones (gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Asignación a los objetivos temáticos según grupo de países (en euros), 2014-2020

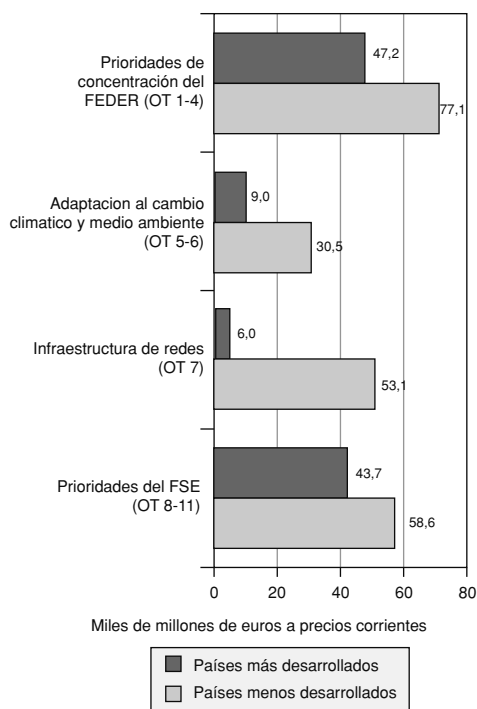
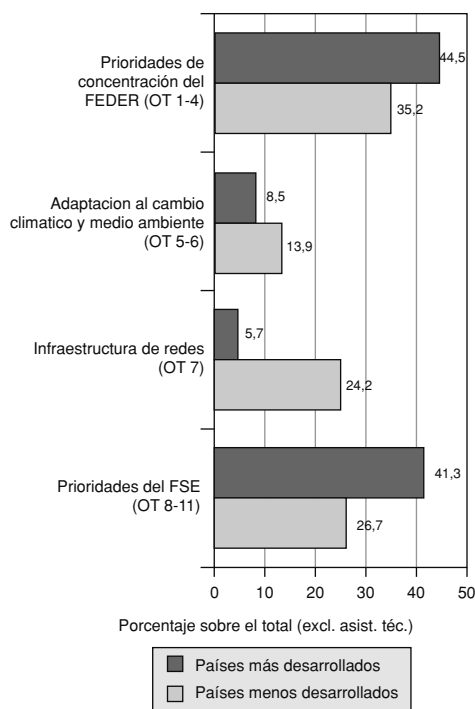


Gráfico 4. Asignación a los objetivos temáticos según grupo de países (en porcentaje), 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

En los Estados miembros más desarrollados, el porcentaje de inversiones en I+D, innovación, TIC, PYMES y una economía baja en carbono (un 44,5% del total) resulta significativamente mayor que en los menos desarrollados (un 35%). Algo similar ocurre con la inversión en materia de empleo, inclusión social, educación y formación, y desarrollo de las capacidades administrativas (un 41% del total en los países más desarrollados, y un porcentaje algo inferior al 27% en los menos desarrollados).

Por otra parte, el porcentaje destinado por parte de los Estados miembros menos desarrollados a la inversión en protección medioambiental y en adaptación frente al cambio climático resulta mayor que el de los países más desarrollados (un 14% frente a un 8,5%). Y la diferencia es todavía más pronunciada en el caso de las infraestructuras de transportes y energía, donde el porcentaje es cinco veces mayor en los Estados miembros menos desarrollados con respecto al de los más desarrollados (un 24% frente a menos del 6%).

Como es obvio, hay y habrá diferencias en términos de las cuantías absolutas asignadas a los diversos objetivos debido a que los países menos desarrollados reciben financiación en una escala mucho mayor. Y también es mayor en relación con la población de esos países, que solamente constituyen un tercio de la de los Estados europeos más desarrollados.

8.3. Prioridades en materia de financiación para el periodo 2014-2020 en comparación con el periodo 2007-2013

Como se ha subrayado en diversos documentos aprobados, el nuevo periodo de programación 2014-2020 ha supuesto un cambio de las prioridades en materia de financiación en comparación con el periodo 2007-2013, en buena parte con objeto de vincular la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020. En concreto, se han destinado aproximadamente 124.000 millones de euros a I+D e innovación, TIC, PYMES y una economía con bajas emisiones de carbono, un incremento de casi el 22% en comparación con 2007-2013. Además, se invertirán 98.000 millones de euros en medidas que favorezcan el empleo, la inclusión social y la educación y la formación, un volumen ligeramente mayor que en el periodo anterior, mientras que se han destinado 4.300 millones de euros a la buena gobernanza (desarrollo de capacidades institucionales y eficiencia de las administraciones públicas), un 72% más que anteriormente.

Por otra parte, se han asignado 59.000 millones de euros a infraestructuras de transportes y energía, lo que supone una reducción del 21% con respecto a 2007-2013; y la inversión en protección medioambiental también ha descendido un 27%. En definitiva, los Estados miembros y las regiones invertirán más en ámbitos considerados prioridades del FEDER (I+D, innovación, TIC, PYMES y una economía baja en carbono) y prioridades del FSE (empleo, inclusión social, educación y formación, y buena gobernanza). Por su parte, las infraestructuras de transportes y medioambientales recibirán una menor financiación.

Estos cambios resultan habituales tanto en los Estados miembros más desarrollados como en los menos desarrollados, si bien el cambio a las prioridades del FEDER y del FSE resulta más pronunciado en estos últimos, al igual que la reducción presupuestaria para infraestructuras de transportes y de energía (gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Asignación según objetivo temático en los Estados miembros más desarrollados, 2014-2020 y 2007-2013

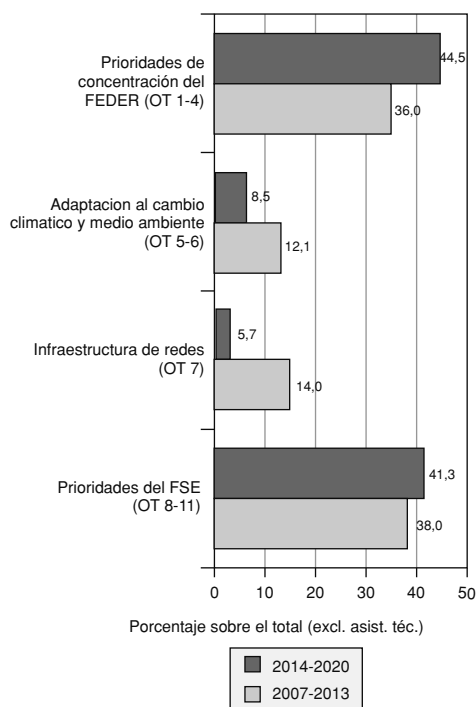
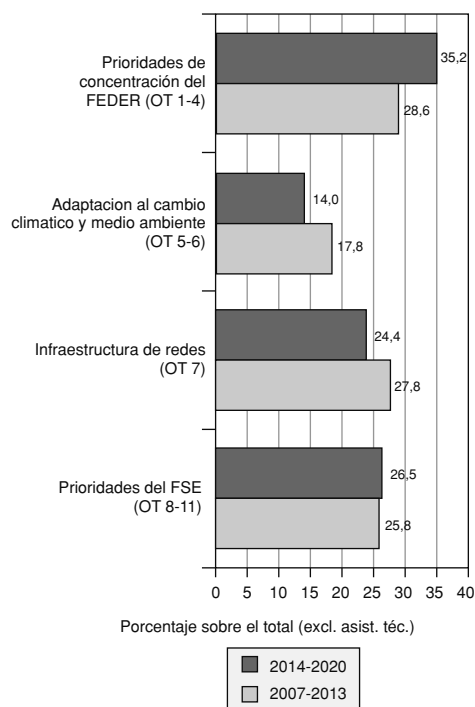


Gráfico 6. Asignación según objetivo temático en los Estados miembros menos desarrollados, 2014-2020 y 2007-2013



Fuente: SFC, proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Fuente: SFC, Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

9. ¿Cuál puede ser el impacto de la política de cohesión en el periodo 2014-2020?

Esta pregunta es, sin duda, crucial porque lo que efectivamente se persigue es que las políticas regionales y de cohesión de la Comunidad acaben traducéndose en resultados concretos, que supongan mejoras claras con respecto a la situación de partida que contempla cada programa.

Sin embargo, resulta difícil estimar el impacto de las inversiones de la política de cohesión. Entre otras razones porque afecta a una amplia gama de variables macroeconómicas, como el PIB, el empleo, la productividad, el déficit presupuestario y la balanza comercial, que también se ven afectados por otros muchos factores. Las intervenciones tienen un impacto sobre la demanda ya que los programas habitualmente tienen como resultado un incremento del gasto público, aunque en muchos casos

también puede incrementarse el gasto privado. También tienen un impacto sobre la oferta, ya que aumentan la inversión en infraestructura, instalaciones, equipos y tecnología, así como en capital humano; de hecho, su propósito esencial es incrementar el potencial de desarrollo impulsando dicha inversión.

Además, las intervenciones tienen **efectos directos e indirectos**. Por ejemplo, los proyectos de inversión en transporte potencian la demanda directamente a corto plazo a la vez que mejoran los vínculos de comunicación, que indirectamente deben tener un efecto positivo en la expansión de las empresas y también en el PIB a largo plazo. Al mismo tiempo, las intervenciones pueden aumentar la demanda de mano de obra y de materiales, lo que podría conducir a unos salarios y unos precios más elevados, de tal manera que se reduciría la competitividad en términos de costes y se generaría un efecto adverso para el PIB.

Por otra parte, el hecho de que el rendimiento económico se vea afectado por **un buen número de otros factores** significa que no es posible determinar el impacto de la política de cohesión solamente estudiando los datos del PIB y otras variables económicas. Para hacerlo, es necesario comparar cómo se habría desarrollado la economía en ausencia de la política de cohesión con el modo en que se ha desarrollado en la práctica. Por este motivo es necesario el uso de modelos macroeconómicos, que captan la manera en que funcionan las economías (en concreto, se utilizan para generar un «escenario de referencia», que representa qué habría sucedido sin la política, lo que a continuación puede compararse con el curso real de la economía). Dichos modelos deben permitir estimar el *impacto a corto plazo de la política y también los efectos a largo plazo* que tienen en cuenta las mejoras de la demanda en una determinada economía, y se mantienen una vez finalizado el periodo de programación. También permiten tener en cuenta la interacción entre efectos directos e indirectos.

En esta línea, los servicios de la Comisión Europea han efectuado algunos análisis interesantes sobre la política de cohesión 2014-2020, con resultados que parecen muy aceptables. Se han utilizado, en concreto, dos modelos. El primero es el modelo **QUEST III**, desarrollado y utilizado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECOFIN). El segundo es el modelo **RHOMOLO**, diseñado para estimar el impacto de la política a escala de las regiones NUTS 2. A tal efecto incorpora varios elementos que toma prestados de la geografía económica. En particular, tiene en cuenta varios efectos expansivos para captar el hecho de que las intervenciones tienen un impacto no solamente en la región donde se ejecutan, sino también en otras zonas. Estos efectos expansivos surgen de los vínculos comerciales entre las regiones, así como de la difusión de la tecnología⁹.

Con el fin de garantizar la coherencia entre los resultados de los dos modelos, RHOMOLO ha sido armonizado con QUEST de manera que sus estimaciones regionales sean coherentes con los cálculos nacionales de QUEST.

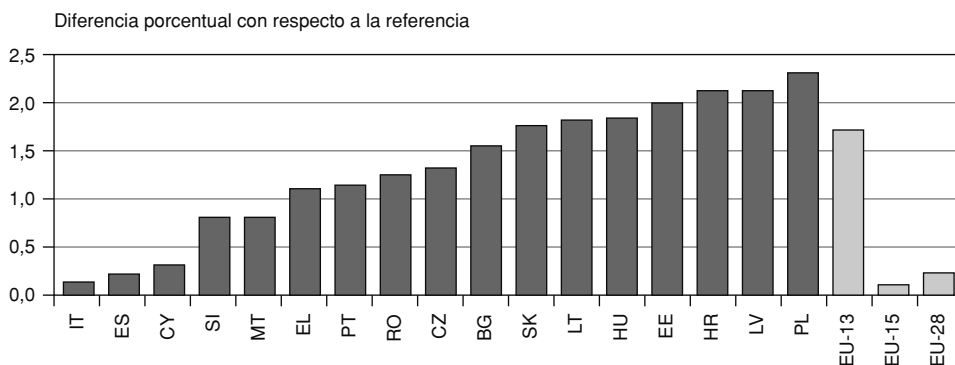
⁹ Con el fin de garantizar la coherencia entre los resultados de los dos modelos, RHOMOLO ha sido armonizado con QUEST de manera que sus estimaciones regionales sean coherentes con los cálculos nacionales de QUEST.

9.1. Impacto estimado a escala nacional

Las estimaciones generadas por el QUEST para el periodo 2014-2020 abarcan a los 28 Estados miembros. Los resultados indican que las inversiones financiadas podrían hacer que el PIB de la UE fuese un 0,4% superior al del escenario de referencia (es decir, el que prescinde de la política) en 2023, el año en que finalizará efectivamente el periodo de programación.

Al considerar el caso de cada país se incorporan los efectos expansivos de los avances en otros países. Por tanto, no solo incluyen los efectos de los programas de la política de cohesión llevados a cabo en el propio país, sino que también tienen en cuenta de manera explícita los efectos indirectos de los programas desarrollados en otros países en forma de mayores exportaciones hacia estos. Asimismo, también tienen en cuenta la necesidad de financiar el gasto de la política de cohesión, que se supone conducirá a unos impuestos más elevados en todos los Estados miembros en comparación con el escenario sin política de cohesión. Estos impuestos más altos, junto con la modesta inversión de la política de cohesión en la UE-15, explican el impacto limitado en esta última (que es negativo en algunos países donde los efectos restrictivos de los impuestos superan el efecto expansivo de la inversión) (gráfico 7).

Gráfico 7. Impacto estimado del gasto de la política de cohesión ejecutada en el periodo 2014-2020 sobre el PIB en los principales países beneficiarios, promedio 2014-2023



Fuente: simulación del modelo QUEST 3R&D.

Como es de suponer, el impacto estimado de los programas de la política de cohesión sobre el PIB de los principales países beneficiarios varía considerablemente, lo que en gran medida refleja las diferentes cuantías de la financiación recibida. Sin embargo, no existe una relación proporcional puesto que lo que refleja son también algunos factores diferentes, como la composición de los programas y también el tamaño del país, como ocurre al comparar Polonia y Hungría o en el caso de Croacia y Lituania.

Los resultados de las simulaciones destacan asimismo el hecho de que el impacto se registrará a lo largo de los años y que se extenderá más allá de su terminación. Los efectos de mejora de la producción de la política de cohesión solamente se materializan a medio y largo plazo, incrementando la producción potencial y permitiendo que el PIB crezca libre de presiones inflacionistas. En 2030, se estima, por ejemplo, que el efecto hará aumentar el PIB en Polonia en torno a un 3,6% más que en la situación que se habría registrado en ausencia de la política de cohesión.

Pero la política de cohesión no solo tiene un efecto positivo sobre el PIB, sino que también incentiva el **empleo**. A corto plazo, esto se debe principalmente al incremento de la actividad económica generada por la inversión cofinanciada. A largo plazo, la misma inversión tiende a mejorar la productividad y la competitividad de la mano de obra mediante mejoras en las infraestructuras, los métodos de producción, la estructura del sector, las cualificaciones de los trabajadores, etc. En consecuencia, esto suele conducir a una mayor expansión de la actividad económica y del empleo, expansión que persistirá significativamente una vez realizado el gasto inicial, aunque con diferencias en favor de los principales países beneficiarios. Como sucede con el PIB, el impacto sobre el empleo será seguramente más destacado en los principales países beneficiarios¹⁰.

9.2. Estimación del impacto de las políticas de cohesión a escala regional

La importancia de un modelo como RHOMOLO, que tiene en cuenta los efectos expansivos de las intervenciones a escala regional, reside en que permite evaluar los efectos integrales de la política de cohesión¹¹. Puesto que las regiones de la UE están estrechamente interconectadas a través del comercio, la circulación de trabajadores, los flujos de capital y la difusión de la tecnología, el impacto de las intervenciones suele llegar mucho más allá de los lugares donde se realizan las intervenciones. No obstante, la inclusión de estas interconexiones en el modelo hace más complicada la interpretación de los resultados. Con el fin de ilustrar cómo se combinan los diversos mecanismos representados en RHOMOLO para producir sus efectos, a continuación se presentan tres simulaciones, cada una centrada en un determinado ámbito de intervención.

9.2.1. Inversiones en infraestructuras

Una gran parte de la financiación de la política de cohesión se destina a inversiones en infraestructura. Para el periodo 2007-2013, este capítulo representó aproxima-

¹⁰ Por ejemplo, las simulaciones sugieren que en Polonia el empleo podría ser un 1% mayor de lo que lo habría sido sin la financiación de la política de cohesión durante la ejecución de los programas, y mucho mayor aún a largo plazo.

¹¹ El núm. 29 de *Investigaciones Regionales*, de carácter monográfico, se basa esencialmente en un amplio conjunto de aplicaciones del modelo RHOMOLO a la evaluación de la política de cohesión. Quienes se interesen especialmente por el tema encontrarán en dicho volumen —titulado: «RHOMOLO and the European Cohesion Policy»— unos materiales y estimaciones de gran utilidad, realizadas con rigor.

damente el 49% del total y seguirá siendo importante en el periodo actual. Sin embargo, existen grandes diferencias entre regiones; el gasto es considerablemente mayor en las regiones menos desarrolladas, precisamente donde mayor es la necesidad. El impacto de las inversiones en las infraestructuras se recoge asumiendo que reduce el coste del transporte entre regiones y que incrementa la accesibilidad de aquellas donde tiene lugar. Esto ocurre en mayor medida en las regiones menos desarrolladas.

Las mejoras en las infraestructuras de transporte conllevan un mejor acceso de las regiones a los mercados comunitarios, lo que incrementa sus exportaciones y su PIB. No obstante, también se traducen en una reducción del precio de las importaciones, ya que las regiones afectadas son más accesibles para los productores ubicados en otros lugares. Esto incrementa los ingresos reales de los hogares y reduce los costes de las empresas productoras de la región, pero probablemente supondrá una pérdida de su cuota de mercado regional, que contrarresta este efecto al tiempo que beneficia a los productores de otras regiones e impulsa su PIB. El impacto de las inversiones en transporte, por tanto, no se limita a la región donde se producen, puesto que las mejoras en la accesibilidad conducen a que otras regiones puedan exportar bienes más fácilmente, lo que también estimula su PIB. Todos estos efectos se combinan para generar un impacto diferencial sobre el PIB en las diversas regiones de toda la UE.

9.2.2. Inversión en recursos humanos

La inversión de la política de cohesión en capital humano representó el 21% de la financiación total durante el periodo 2007-2013 y se estima que supondrá un 23% en el periodo 2014-2020. Para simular sus efectos, se asume que un incremento del gasto en formación de un 1% en una región conduce a un aumento de la productividad laboral del 0,3%, lo que mejora la competitividad de esa región y también hace crecer su PIB. No obstante, también se supone que incrementa la demanda de mano de obra (debido a unos menores costes laborales unitarios asociados a la mayor productividad), lo que a largo plazo impulsa los salarios al alza.

El efecto neto para 2030 de la inversión en capital humano que se piensa tendrá lugar durante este periodo es significativamente positivo, especialmente en la mayor parte de los Estados miembros de Europa central y oriental, donde mayor es esta inversión en relación con el PIB. Sin embargo, la diferencia del impacto entre regiones también se debe a otros factores. En primer lugar, se parte de la hipótesis de que la inversión en recursos humanos tiene un efecto mayor sobre el PIB en aquellas regiones donde el nivel de gasto en educación es relativamente bajo. En segundo lugar, las regiones que presentan un mayor porcentaje de actividad económica en sectores intensivos en mano de obra (como gran parte de la industria manufacturera en Europa central y oriental) se benefician en mayor medida de un incremento de la productividad laboral.

Por último, al igual que sucede con las infraestructuras, hay que tener en cuenta que la inversión en recursos humanos genera una expansión regional a través de los vínculos comerciales, beneficiando así a otras regiones. No obstante, también se da por hecho que implica incrementos salariales en las regiones donde tiene lugar,

provocando así la llegada de trabajadores de otras regiones (o países), las cuales se verán afectadas negativamente por la pérdida de ingresos y de gastos resultantes de los movimientos de salida implicados.

9.2.3. Inversión en I+D

Dentro de la política de cohesión se financian asimismo inversiones en I+D, que en 2007-2013 representaron un 12% de la financiación total, y que se espera que también aumenten en el periodo 2014-2020. En el modelo utilizado, se supone que el apoyo a la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación propicia un incremento de la productividad total de los agentes que conduce a un crecimiento del PIB tanto de forma directa como indirecta debido a la reducción de los costes de producción. El descenso de los precios estimula la demanda y, en consecuencia, el grado de actividad económica. Como sucede con otros tipos de intervenciones, el crecimiento del PIB también beneficia a otras regiones al registrarse una mayor demanda de sus exportaciones.

Por otra parte, el modelo tiene en cuenta, además y de manera explícita, los efectos expansivos espaciales de la I+D. La hipótesis que se maneja es que cuanto más alejada se encuentra una región de la frontera tecnológica, mayor es su potencial para absorber e imitar los avances tecnológicos que se produzcan en otros lugares. Esto implica no solamente que las regiones atrasadas alcanzarán a las más avanzadas en términos de tecnología, sino también que el impulso de la I+D tiene un impacto más destacado en la productividad de los agentes en dichas regiones.

Los resultados que se han obtenido mediante la simulación muestran efectos positivos en todas las regiones europeas, con muy pocas excepciones, si bien las más beneficiadas parece que serán las de la República Checa, Hungría, Polonia y Portugal. Se prevé, por otra parte, que el efecto de las intervenciones en materia de I+D se desarrollará considerablemente a lo largo del tiempo, reflejando los diversos efectos indirectos generados, especialmente debido al estímulo de la inversión privada y a los menores costes de producción, que en su mayor parte se materializan a largo plazo. Por ejemplo, mientras que el impacto a corto plazo sobre el PIB en la región polaca de Podkarpackie se estima en un 0,8% anual de promedio entre 2014 y 2023, se calcula que en 2030 el PIB crecerá un 3,3% por encima de lo que lo habría hecho de otra manera. En la región portuguesa de Norte, donde el impacto a corto plazo estimado sobre el PIB es del 0,2%, en 2030 pasará a ser del 1,5%¹².

9.2.4. El posible impacto combinado de la inversión a escala regional

El modelo RHOMOLO puede utilizarse también para estimar el **impacto general** de la financiación de la política de cohesión durante el periodo 2014-2020. Este

¹² Lógicamente, el impacto estimado es más reducido en las regiones en transición que en las menos desarrolladas, debido tanto a la menor financiación recibida en el marco de la política de cohesión como al menor efecto esperado sobre la productividad de los agentes, ya que no se encuentran tan atrasadas en términos de tecnología.

efecto es mayor en las regiones de Europa central y oriental durante los años 2014-2023. En las regiones polacas de Śląskie, Podkarpackie, Małopolskie y Lubelskie, así como en las regiones húngaras de Észak-Magyarország y Észak-Alföld, se calcula que el PIB crecerá más de un 2,5% anual de media durante este periodo.

Esto refleja principalmente el hecho de que estas regiones son las mayores destinatarias de la financiación comunitaria, pero también son las que presentan carencias en términos de infraestructuras, lo que significa que el efecto de las inversiones en ese ámbito tiende a ser especialmente destacado. De igual manera, una determinada cuantía de inversión en recursos humanos aumenta en mayor medida el gasto total en educación en estas regiones que en los Estados miembros más desarrollados y, en consecuencia, habitualmente tiene un efecto más significativo. Por otra parte, estas regiones presentan una mayor proporción de empleo en sectores con gran densidad de mano de obra, lo que incrementa el beneficio obtenido gracias a una mayor productividad laboral.

Si bien es cierto que las regiones de los Estados miembros más desarrollados reciben un volumen de recursos financieros mucho menor, su impacto no es en absoluto desdeñable en sus regiones menos desarrolladas. Por ejemplo, se calcula que el PIB crecerá en torno al 0,5% anual en Andalucía (España) y en Campania (Italia) durante el periodo 2014-2023. Y lo que resulta de las estimaciones es que, a largo plazo, el impacto sobre el PIB es mucho mayor en todas las regiones, especialmente en las situadas en Europa oriental, central y meridional, debido al efecto del fomento de la inversión sobre su potencial productivo¹³.

Por otra parte, el **impacto a largo plazo** también resulta significativo en las regiones más desarrolladas, donde el impacto a corto plazo sobre la demanda es pequeño pero donde el efecto sobre el estímulo del potencial productivo es mucho mayor. Además, el impacto a largo plazo procede en parte de una mayor demanda de sus exportaciones que proviene de los programas desarrollados en otros lugares, especialmente en las regiones menos desarrolladas, y que también tiende a aumentar con el paso del tiempo junto con el crecimiento de dichas regiones.

No hay que olvidar, en todo caso, que estas estimaciones se fundamentan en simulaciones que incluyen supuestos hipotéticos sobre la composición del gasto financiado en el marco de la política de cohesión (Ver Anexo). Esto significa que las estimaciones deberán actualizarse cuando se hayan adoptado todos los nuevos programas y cuando se haya decidido el desglose entre las diferentes categorías de inversión. Sin embargo, indican que la financiación disponible en el marco de la política de cohesión puede tener un impacto significativo en un gran número de regiones de toda la UE, con énfasis en las menos desarrolladas. Que el impacto resulte tan destacado en la práctica como en la estimación realizada previamente dependerá en gran medida de que los programas se lleven a cabo de manera oportuna y de la eficacia del despliegue de la financiación implicada, tal y como se supone en el modelo.

¹³ Así, en Śląskie (Polonia), se estima que el PIB crecerá un 6,1% en 2030 debido a unas inversiones mayores, lo que supone casi el triple del impacto medio durante este mismo periodo.

ANEXO

Construcción de las simulaciones

Para llevar a cabo las simulaciones, las intervenciones de la política de cohesión se dividen en cinco categorías generales:

- **Inversión en infraestructura**, que incluye las inversiones en infraestructuras de transportes, telecomunicaciones, energía y medio ambiente, y que en el modelo se trata como una inversión gubernamental. Se supone que incrementa la productividad a medio plazo mediante efectos de mejora de los resultados, que a su vez en teoría decrecen lentamente a medida que la infraestructura envejece.
- **El gasto en recursos humanos**, que incluye la inversión en educación y formación profesional, así como otras medidas relacionadas con el mercado laboral. Se supone que mejora las cualificaciones de la mano de obra, aunque sus efectos tardan cierto tiempo en ser evidentes y los beneficios solamente son palpables a largo plazo, si bien pueden ser significativos y persistentes. Los efectos decaen a largo plazo a medida que los trabajadores se jubilan.
- **Apoyo a la I+D**, que incluye la creación de redes y de asociaciones entre empresas y centros de investigación. Se supone que reduce los costes fijos de la producción. También se parte de la hipótesis de que los trabajadores altamente capacitados son trasladados desde el área de producción hasta la de I+D, lo que inicialmente reduce la producción de bienes y por tanto el PIB; no obstante, se asume que con el paso del tiempo predominan los incrementos de la productividad, lo que mejora los resultados y estimula la inversión. Aunque estos efectos tardan algún tiempo en hacerse evidentes, se da por sentado que los beneficios en términos de producción a largo plazo son importantes y continúan aumentando.
- **Ayuda al sector privado**, que incluye el apoyo a las PYME, el turismo y las actividades culturales. Estos ámbitos aparecen en el modelo como reducciones de los costes fijos de producción y generan un efecto de estímulo del crecimiento a corto plazo cuando se produce el gasto, aunque también se presume que tienen unos efectos duraderos sobre la productividad.
- **Asistencia técnica**, que se considera como un gasto público. Se supone que no tiene un efecto sobre la producción a medio y largo plazo (con independencia de las posibles mejoras de la gobernanza de la política resultante).

Los modelos incluyen tanto los **efectos a corto plazo sobre la demanda como los efectos a largo plazo sobre la oferta**. Estos últimos surgen durante el periodo en que se produce el gasto, cuando la mayor parte del impacto procede del incremento de la demanda, que se asume como parcialmente excluida por los aumentos de los tipos de interés, los salarios y los precios. A medio y largo plazo,

se materializan los efectos de mejora de la productividad, incrementándose así la producción potencial y posibilitándose que el PIB crezca libre de presiones inflacionistas. El efecto de las intervenciones, por tanto, se desarrolla progresivamente con el paso del tiempo.

En el modelo RHOMOLO se parte de la hipótesis de que las inversiones en transportes, así como el incremento de la productividad, reducen los costes de transporte entre las regiones, lo que facilita el comercio de bienes y servicios, impulsando en consecuencia la actividad económica.

Además, en ambos modelos se da por hecho que el gasto de la política de cohesión está financiado por las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario, que son proporcionales a sus PIB, y que estas contribuciones se financian a su vez a través de las subidas de impuestos. Por tanto, el impacto positivo de las intervenciones sobre la producción y el empleo queda parcialmente compensado por el efecto negativo de estos.