



**INSTITUTO UNIVERSITARIO
de Análisis Económico y Social**

LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2007-2013: LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN CONVERGENCIA- COMPETITIVIDAD EN TIEMPOS DE CRISIS

Tomás Mancha Navarro (IAES-UAH)

**ACTO ANUAL SOBRE POLÍTICA REGIONAL Y FONDOS
EUROPEOS 2010**

Alcalá de Henares, 25 de noviembre de 2010

Esquema de la presentación

- 1. Los cambios esenciales de la Política Regional Europea en el nuevo enfoque de la PRE en el período 2007-2013: de la cohesión a la competitividad**
- 2. La adaptación española a la nueva programación estructural 2007-2013: aspectos básicos**
- 3. Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español**

Los cambios esenciales de la Política Regional Europea en el nuevo enfoque de la PRE en el período 2007-2013: de la cohesión a la competitividad

- La PRE se ha visto sometida en los últimos años a importantes controversias derivadas principalmente de las tensiones presupuestarias existentes en la UE → reflejo claro en el punto de inflexión relativo que sufrió para el período de programación 2000-2006 por tres razones básicas:
 - La dimensión espacial de los problemas, pese a las ala ampliación de 2004, no adquirió mayor relevancia
 - ✓ La reducción, por vez primera, del esfuerzo presupuestario
 - ✓ El olvido de situar los problemas de la ampliación, globalización y la Unión Monetaria a escala europea
- El resultado fue una reorientación de la PRE para 2007-2013 hacia los nuevos países miembros, desde un punto de vista territorial, y hacia factores de desarrollo intangibles, desde un punto de vista instrumental, poniéndose claramente al servicio de la ERL: **PRIMACIA**

DE LA EFECTIVIDAD SOBRE LA EQUITAD



Los cambios esenciales de la Política Regional Europea en el nuevo enfoque de la PRE en el período 2007-2013: de la cohesión a la competitividad

- La “Agenda de Lisboa” se aprobó en el año 2000 con la definición de una estrategia global para hacer que Europa fuese, en una década, la economía más dinámica del mundo. No obstante, la revisión de resultados realizada en 2005 y los escasos avances obtenidos determinaron una nueva asociación para el crecimiento y el empleo que llevó en marzo de 2005 al Consejo Europeo a plantear una renovación de la Estrategia de Lisboa
- Bajo la nueva denominación de **Estrategia Renovada de Lisboa** (ERL) sus objetivos básicos se centraron en:
 - a) La mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D
 - b) La aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación.
 - c) La modernización del modelo social mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.
 - d) Hacer compatible el progreso económico y social con la protección y conservación del medio ambiente

Los cambios esenciales de la Política Regional Europea en el nuevo enfoque de la PRE en el período 2007-2013: de la cohesión a la competitividad

El nuevo enfoque dado a la PRE 2007-2013 ha centrado la utilización de los Fondos Estructurales en la búsqueda del crecimiento y del empleo. Es decir, estos se conciben como el instrumento financiero más importante para respaldar la ERL, pero sin que los fines atribuidos a los mismos hayan perdido su filosofía tradicional : el resultado es la existencia de una clara descompensación entre los *nuevos* objetivos de la PRE y los instrumentos financieros de los que se sirve

En suma, mientras la visión estratégica de la PRE ha dado un cambio de rumbo apreciable en sus fines, las herramientas de que dispone para su logro no han experimentado las modificaciones necesarias (salvo la creación de un Fondo Tecnológico)→ PREGUNTA CLAVE: **¿puede aspirarse a alcanzar objetivos puros de competitividad con unos instrumentos pensados para la cohesión?**

Los cambios esenciales de la Política Regional Europea en el nuevo enfoque de la PRE en el período 2007-2013: de la cohesión a la competitividad

La sensación negativa del enfoque adoptado se acentúa además por los siguientes hechos:

El establecimiento del denominado **earmarking**: exigencia de destinar a objetivos básicos de la ERL -el fomento de la competitividad y la creación de empleo- el 60% del gasto correspondiente al objetivo de «convergencia» y el 75% del gasto correspondiente al objetivo de «competitividad regional y empleo» → **reducidos márgenes de maniobra** para instrumentar otras posibles políticas de interés desde la óptica territorial.

El gran margen de discrecionalidad en manos de la Comisión y del propio Estado miembro en la elección de las listas elegibles → **incongruencia** en la exclusión de inversiones claves, caso de las de accesibilidad

La inexistencia de un criterio uniforme para cuantificar la contribución de la PRE los objetivos de la ERL puede generar **desequilibrios** entre el objetivo general de convertir a la UE en la economía líder mundial y los objetivos parciales de la ERL

Los cambios esenciales de la Política Regional Europea en el nuevo enfoque de la PRE en el período 2007-2013: de la cohesión a la competitividad

El reforzamiento de determinadas políticas sin conocer de forma muy clara sus efectos sobre la convergencia, caso especial de la política de I+D+i dado que el desarrollo de sectores innovadores o la consolidación de la base tecnológica empresarial, sin otros elementos correctores, puede acabar generando efectos perversos desde el punto de vista de la convergencia real regional; aparte del elevado componente de riesgo asociado a este tipo de inversiones, que hace que los resultados obtenidos de estas acciones tengan reducidos niveles de rentabilidad.

COROLARIO: UN CLARO RIESGO DE FALTA DE IDENTIDAD PROPIA PARA LA PRE QUE ACARREE SOBRECARGARLA ADJUDICÁNDOLE MÁS OBJETIVOS QUE LOS QUE REALMENTE PUEDE ATENDER

La adaptación española a la nueva programación estructural 2007-2013: aspectos básicos

Las fuerzas motrices que impulsan la Estrategia Renovada de Lisboa (ERL) en España son dos:

1. El Plan Nacional de Reformas que aglutina un conjunto de políticas destinadas a modernizar la economía y adecuar los sistemas sociales de cara a afrontar con éxito los retos de la creciente globalización.
2. El compromiso político de introducir la ERL en las acciones estructurales de la Política Regional

En consecuencia, las **directrices estratégicas comunitarias** en materia de cohesión se han concretado en el Marco Estratégico de Referencia Nacional de España (MERN) en tres objetivos fundamentales:

1. Convertir a España en un lugar más atractivo para invertir y trabajar
2. Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento
3. Más y mejores empleos.

La adaptación española a la nueva programación estructural 2007-2013: aspectos básicos

Ejes prioritarios de intervención 2007-2013 de la Política Regional Europea en España a través del FEDER

Objetivo Convergencia	Objetivo Competitividad y Empleo
1. Desarrollo de la economía del conocimiento (I+D, Sociedad de la Información y TIC)	1. Innovación y Desarrollo Empresarial y Economía del Conocimiento
2. Desarrollo e innovación empresarial	
3. Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	2. Medio Ambiente y Prevención de Riesgos
4. Transporte y Energía	3. Accesibilidad a redes y servicios de transporte
5. Desarrollo Sostenible Local y Urbano	4. Desarrollo Sostenible Local y Urbano
6. Inversión en Infraestructuras Sociales	-
7. Asistencia Técnica y refuerzo de la capacidad institucional	5. Asistencia Técnica

Ejes prioritarios de intervención 2007-2013 de la Política Regional Europea en España a través del FSE en las regiones Convergencia y Competitividad

1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios
2. Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres:
3. Aumento y mejora del capital humano
4. Promover la cooperación transnacional e interregional
5. Asistencia Técnica

La adaptación española a la nueva programación estructural 2007-2013: aspectos básicos

Sin embargo, puede hacerse la crítica de que el cumplimiento absoluto de estos objetivos no está asegurado; no sólo por los discretos avances conseguidos hasta el momento; sino porque la arquitectura que sostiene el diseño de la política de cohesión, y que ha orientado la elaboración de los Programas Operativos, presenta una **acentuada incongruencia financiera**: querer conseguir más objetivos que en el anterior período de programación 2000-2006 (al incorporar los vinculados con la ERL) con casi la mitad de los recursos financieros 31.457 millones de euros frente a los 61.890 millones de euros.

Otro elemento contradictorio de la política española es que aunque el porcentaje de medidas asociadas a la ERL con relación a la totalidad de actuaciones elegibles en cada Objetivo de la nueva PRC es superior en las regiones Convergencia, sin embargo el esfuerzo real programado es casi veinte puntos inferior (68,5%), respecto al de las regiones de Competitividad (85,3%)

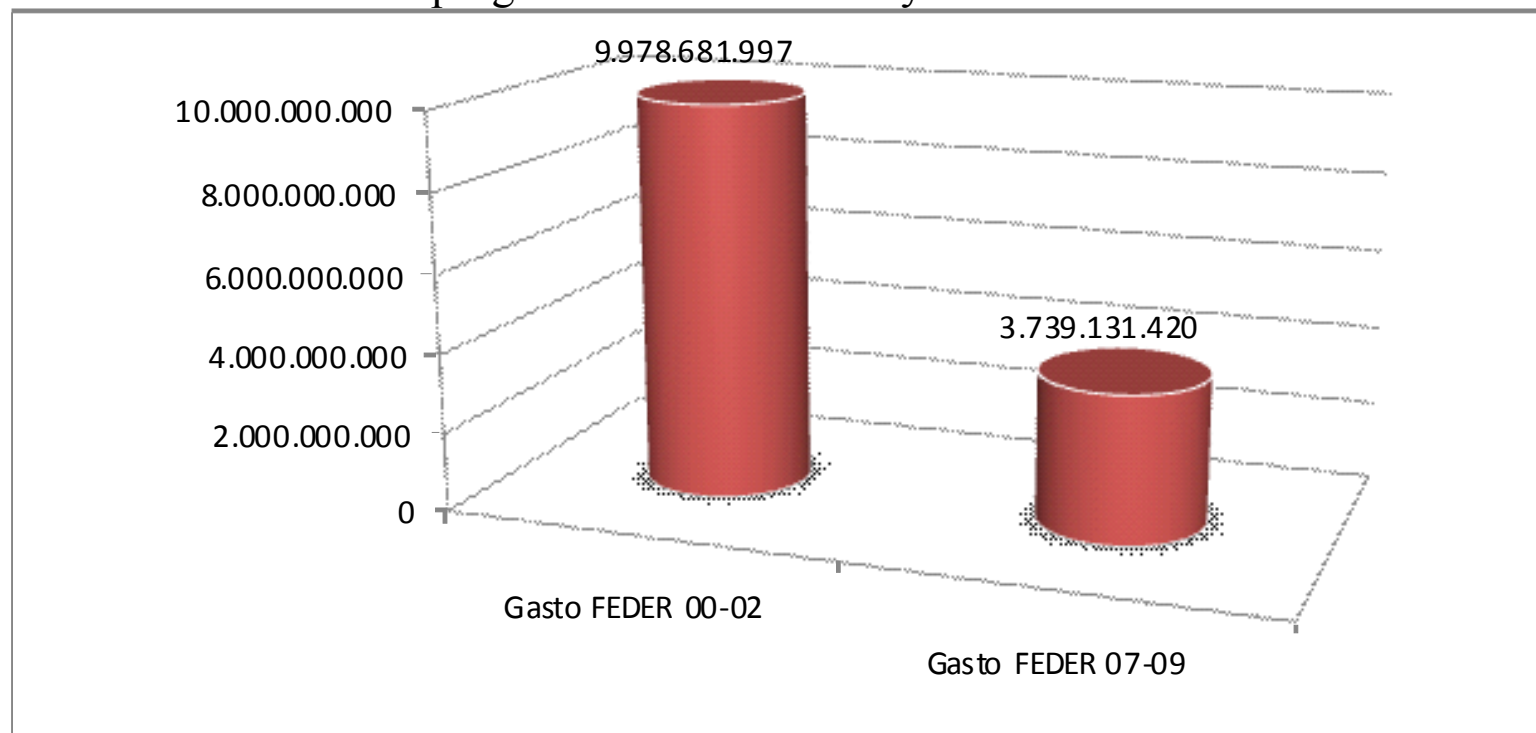
Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español

- ▶ El grado de ejecución de las inversiones previstas es muy reducido, tan sólo el 11% de la asignación total para el conjunto del período, no sirviendo como excusa los problemas derivados de la readaptación de los sistemas necesarios para la gestión y control de las ayudas.
- ▶ No obstante, los efectos negativos de la actual crisis económica que han acompañado el arranque de las intervenciones están frenando una mayor aceleración del gasto, dados los ajustes presupuestarios que ha habido que realizar por parte de todas las Administraciones Públicas españolas. Más acentuado puede resultar este tema cuando se incluya el ejercicio económico de 2010 con el “recortazo” de mayo.

Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español

Gráfico 1

Inversión realizada cofinanciada por el FEDER en el primer trienio de los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda

Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español

Las repercusiones de la crisis están resultando particularmente negativas para la inversión privada, con la consiguiente disminución en la absorción de las ayudas para mejorar la competitividad del tejido productivo y, por tanto, un freno para el avance hacia los objetivos básicos de la ERL: diversificación y modernización del entramado productivo como medios para aumentar sus niveles de productividad y eficiencia.

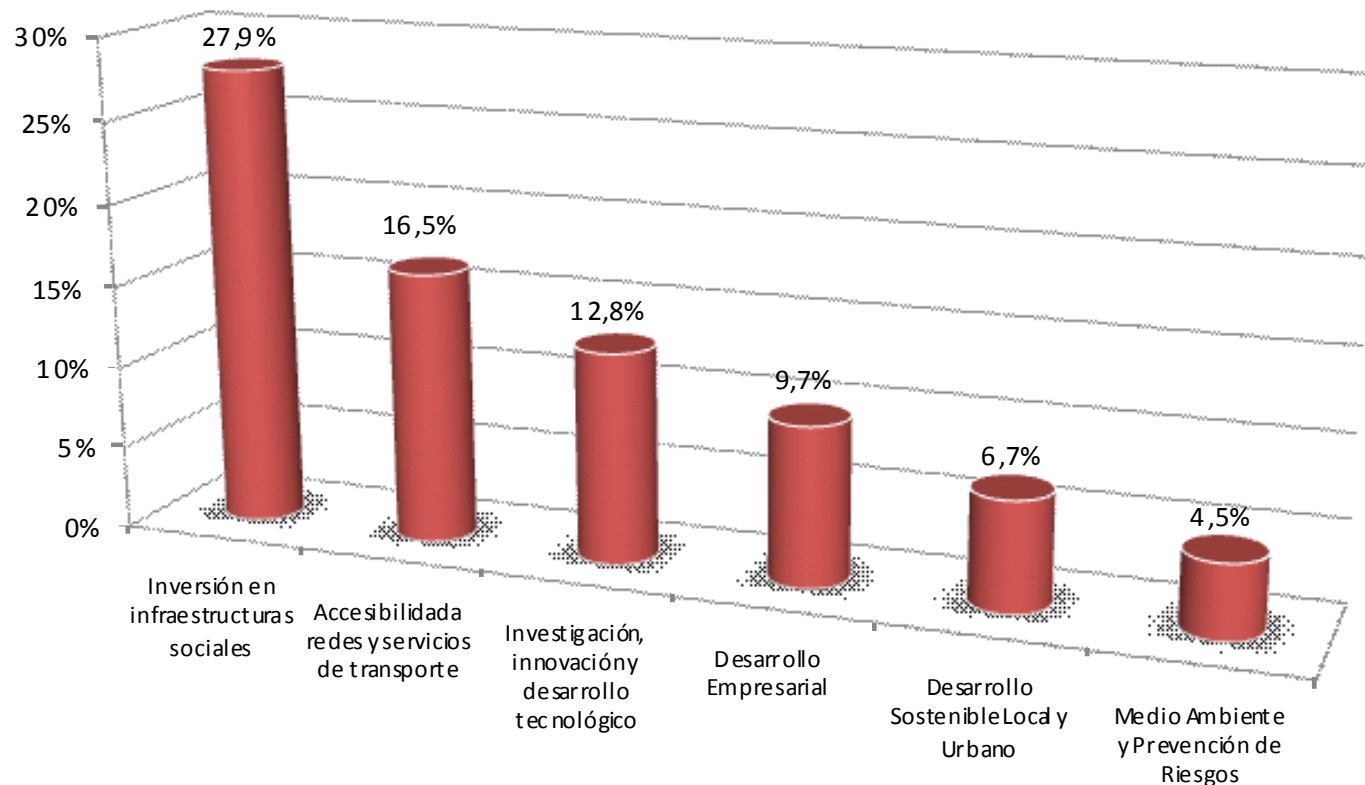
No debe perderse de vista que los objetivos que habían sido más reforzados por la programación regional en España eran el desarrollo empresarial y la innovación tecnológica, están siendo los que menos han progresado en comparación con otros ámbitos de intervención del FEDER y, en particular, con aquellos directamente vinculados con la cohesión territorial (actuaciones de mejora de equipamientos sociales y de dotación de infraestructuras de transportes) que han tenido un ritmo inversor más intenso.



Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español

Gráfico 2

Porcentaje de ejecución de las prioridades del MERN 2007-2013 respecto a las cantidades programadas para el conjunto del período en las mismas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda

Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español

La ERL no determina, ni tampoco garantiza, que las ventajas macroeconómicas derivadas del seguimiento de la misma, y que se obtienen por las economías nacionales, se distribuyan de la misma forma a escala regional. Esto es un elemento crucial, más aún si se tiene en cuenta que la igualdad de oportunidades tecnológicas no se produce en el plano regional. De hecho, los datos existentes para los tres primeros años señalan que las regiones que han mostrado una menor capacidad para utilizar los recursos destinados a la I+D, la innovación empresarial y las TICs hayan sido las pertenecientes al objetivo Convergencia, es decir las menos desarrolladas.

El éxito final dependerá, en buena medida, de la capacidad que tengan los territorios de solucionar sus problemas estructurales en un escenario económico mucho más exigente.



Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español

Cuadro 4

Avance logrado en la prioridad de impulso de la Economía del Conocimiento (I+D, innovación empresarial y TICs)

	Programación	Ejecución	Eficacia
Convergencia Pura	1.021.643.970	51.947.585	5,08%
Resto Regiones	2.493.517.637	333.254.087	13,36%

Fuente: Elaboración propia

Un balance preliminar de resultados desde la perspectiva de los objetivos de cohesión y competitividad para el caso español

En definitiva, el funcionamiento de las intervenciones del FEDER en España en estos tres últimos años parece poner de manifiesto ciertas tensiones derivadas en buena parte del excesivo número de objetivos a los que la PRE tiene que dar respuesta, pero muy especialmente por su subordinación a la ERL que complica y hace más difícil y comprometido su papel.

En todo caso, con los últimos datos disponibles, si bien no puede afirmarse que algunas regiones más atrasadas no tengan posibilidades de converger más, el actual contexto de crisis y la disminución del gasto público en general no permiten mantener una posición especialmente optimista, máxime cuando la historia reciente demuestra que en períodos de crisis económica la política regional suele quedar subordinada a la recuperación económica general, es decir a la estrategia global de crecimiento económico diseñada bajo una perspectiva nacional.





Plaza de la Victoria, 2 – 28802 Alcalá de Henares (Madrid)

Teléfono: (34) 91 885 52 25. Fax: (34) 91 885 52 11

E-mail: iaes@iaes.es - <http://www.iaes.es>