

# ¿Que hay de nuevo en la nueva política regional de la Unión Europea?

José Villaverde Castro\*

La reciente aprobación por parte del Consejo Europeo de las perspectivas financieras para el período 2007-2013<sup>1</sup> supone, implícitamente, el espaldarazo institucional para muchas de las políticas comunitarias y, en particular, para la política de cohesión. Esto es así porque la mencionada aprobación, sujeta a ratificación por parte del Parlamento Europeo<sup>2</sup>, establece no sólo las cantidades que se dedicarán a esta política sino, también, sus directrices fundamentales: objetivos, prioridades, programación, etcétera.

En mayor o menor medida, la política regional europea —rebautizada como política de cohesión<sup>3</sup>— forma parte de la vida cotidiana de la UE desde que, en 1975, se creara el FEDER. A partir de entonces y hasta hoy, esta política ha sufrido distintas reformas<sup>4</sup>, algunas de ellas de gran calado institucional y económico, hasta el punto de que, en los últimos años, la política regional se ha convertido, tras la política agraria común, en la más importante de la UE. En la actualidad, y sobre todo como consecuencia de la última ampliación europea a un grupo de países sensiblemente menos desarrollados que los de la UE-15, pero también como resultado

de la aplicación de un enfoque más estratégico, basado en el relanzamiento de la agenda acordada en la cumbre de Lisboa del año 2000, la conveniencia de llevar a cabo una nueva reforma de esta política resultaba más que evidente.

En este sentido, la Comisión Europea estableció a mediados de 2004 las líneas maestras de la reforma de su política regional<sup>5</sup>, las cuales, con la aprobación de las perspectivas financieras arriba mencionada, se ven ahora plenamente sancionadas. En el fondo, la única diferencia entre la propuesta inicial de la Comisión sobre la nueva política regional y la que surge del paquete financiero aprobado en diciembre pasado en Bruselas es la que se refiere a la rebaja en las cantidades estipuladas para llevar a cabo la nueva política de cohesión; la propuesta de la Comisión destinaba 336.000 millones de euros a tal política mientras que el Consejo Europeo aprobó una cifra cercana a los 308.000 millones de euros<sup>6</sup>, equivalentes al 35,7 por 100 del paquete financiero global para el período 2007-2013. Aunque, aparentemente, se trata de un recorte menor, lo cierto es que el mismo se dejará sentir muy negativamente en la capacidad de actuación comunitaria y, sobre todo, en la “visibilidad” de la política regional por parte de los ciudadanos. Como señaló en su día la comisaria europea de asuntos regionales, Danuta Hübner, la política regional es una de las más visibles de la UE y no dotarla convenientemente significa mermar esa visibilidad; *después de todo, no se puede tener más Europa con menos dinero.*

Este trabajo se articula en torno a tres puntos. En primer lugar se aborda la necesidad y efectividad de la política regional europea; seguidamente se considera qué hay

\* Universidad de Cantabria y FUNCAS.

<sup>1</sup> Al respecto, véase el documento [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf).

<sup>2</sup> Aunque los debates en el Parlamento Europeo están siendo duros, no se espera que el mismo introduzca modificaciones sustanciales sobre el acuerdo del Consejo.

<sup>3</sup> Si bien es cierto que convergencia (o reducción de disparidades) y cohesión no son la misma cosa —y, por lo tanto, la política regional y la política de cohesión no son exactamente lo mismo—, también lo es que la primera actúa como elemento que (en qué proporción no lo sabemos) contribuye a la segunda.

<sup>4</sup> Las principales reformas de la política regional europea están relacionadas con la entrada en vigor del Acta Única Europea y el Tratado de Maastrich, así como con la puesta en marcha de la Agenda 2000.

<sup>5</sup> Nos referimos al documento COM (2004) 101 final de la Comisión de las Comunidades Europeas.

<sup>6</sup> Ambas cifras están expresadas en precios de 2004.

de novedoso en la nueva política regional comunitaria; a renglón seguido se examina con brevedad el caso de la política regional europea y España, y se concluye con una síntesis de lo expuesto y algunos comentarios críticos.

## 1. Necesidad y efectividad de la política regional europea

Pese a ser discutidas en determinados ámbitos, la necesidad y efectividad de la política regional europea parecen estar fuera de toda duda. Si bien es cierto que la necesidad de la política regional, en términos generales, se ve justificada analíticamente por los modelos de crecimiento endógeno —que ponen de relieve que la actuación de los mercados no siempre conduce a la convergencia en renta per cápita entre países y regiones—, la necesidad o conveniencia de una política regional europea encuentra su justificación en el hecho de que muchos de los problemas regionales que padece la UE son, en buena medida, resultado de decisiones y actuaciones que sobrepasan el propio marco regional y que, en muchos casos, tienen una clara impronta europea. Es precisamente por este motivo que la política regional europea pretende convertirse en un mecanismo útil para lograr una mayor cohesión económica y social en la zona y, de esta forma, favorecer el proceso de integración europea. El reforzamiento de la integración económica y política en la UE constituye, en último término, la mejor justificación de la necesidad de la política regional comunitaria, ya que la misma constituye un pilar esencial en el proceso de construcción europea<sup>7</sup>.

En cuanto a la efectividad (o impacto) de la política regional comunitaria, el debate se plantea más en círculos académicos (en los que se considera que los resultados de esta política no son muy alentadores) que en círculos político-económicos<sup>8</sup>. En estos últimos se es plenamente consciente de que, aunque en ocasiones puede ser di-

<sup>7</sup> En un trabajo ya clásico, ARMSTRONG (2004) señala como argumentos a favor de la existencia de una política regional comunitaria, diferenciada de la llevada a cabo por los estados miembros a título individual, los de la existencia de efectos desbordamiento, una mejor coordinación de los programas y proyectos desarrollados, hacer frente a los efectos negativos de la integración, asegurar una distribución territorial más equitativa de los beneficios de la citada integración y, por último, mitigar los efectos regionales adversos de otras políticas comunitarias.

<sup>8</sup> Aunque la literatura sobre la materia es abundante, se puede citar como trabajo clásico en contra de la efectividad de la política regional europea el de BOLDRIN y CANOVA (2001); una visión más optimista de los efectos de esta política puede verse, además de en numerosos documentos de la Comisión Europea, en los trabajos de MARIA-DOLORES y GARCÍA SOLANES (2002) y DE LA FUENTE (2002), entre otros.

fácil trasladar a cifras el verdadero impacto que las ayudas estructurales comunitarias tienen sobre una región particular (pese a que las estimaciones realizadas mediante la aplicación de modelos tipo HERMIN ayudan sobremedida en ese cometido), estas ayudas se dejan sentir en muchos aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos (la “visibilidad” arriba mencionada), especialmente, y hasta ahora, en todo lo relativo a la mejora de las infraestructuras, entendidas en un sentido amplio. Es evidente que sin la contribución a la inversión que estas ayudas suponen, la cantidad y calidad de las infraestructuras disponibles en muchas regiones comunitarias (sobre todo en las del Objetivo 1) sería sensiblemente menor que en la actualidad y, a través de los efectos que las mismas tienen sobre la generación de empleo y producto, los niveles de estas magnitudes serían también inferiores. Si a esto unimos los efectos directos que en forma de transferencia de renta reciben las regiones beneficiadas por la misma —transferencias que pueden justificarse tanto por motivos políticos como de equidad—, es indudable que la política regional europea ha contribuido al proceso de convergencia territorial que se ha ido produciendo en Europa, y ello porque, como es lógico, la misma ha concentrado sus actuaciones en las regiones y territorios menos desarrollados de la Unión. En este sentido, es preciso subrayar que, para el período 2007-2013, las estimaciones de la Comisión Europea consideran que la aplicación de esta política supondrá un incremento adicional del 4 por 100 del PIB de los nuevos estados miembros.

En consecuencia, nuestra opinión es que el debate sobre la política regional europea no debe plantearse acerca de si la misma es o no eficaz sino de cómo incrementar su eficacia: la respuesta que de momento se ha dado por parte de la Comisión es que hay que reorientar esta política hacia una visión más estratégica, encaminada decididamente a la creación de empleo y al aumento de la productividad, tal y como atestiguan las prioridades de actuación aprobadas en el paquete de “perspectivas financieras” para el período 2007-2013.

## 2. La nueva política regional europea ¿viejo vino en nuevos odres?

La nueva política regional de la UE —entendida no sólo como una política de redistribución de fondos entre territorios sino también de inversión destinada a reforzar la competitividad y los factores de crecimiento económico endógeno de las regiones europeas— empieza por diferenciarse de la anterior en el número de objetivos e instrumentos que conforman la misma: tanto unos como otros se han reducido de forma sustancial, lo cual ayudará

Cuadro 1

## LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

2000-2006		2007-2013	
Objetivos	Instrumentos financieros	Objetivos	Instrumentos financieros
Fondo de cohesión	Fondo de cohesión	Convergencia	Fondo de cohesión
Objetivo 1	FEDER FSE FEOGA-Orientación FIFG		FEDER FSE
Objetivo 2	FEDER FSE	Competitividad regional y empleo: – Nivel regional – Nivel nacional	FEDER FSE
Objetivo 3	FSE		
INTERREG	FEDER	Cooperación territorial europea	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
LEADER+	FEOGA-Orientación		
Desarrollo rural y reestructuración del sector pesquero fuera del Objetivo 1	FEOGA-Garantía		
9 objetivos	6 instrumentos	3 objetivos	3 instrumentos

a esclarecer el panorama de las intervenciones estructurales comunitarias. En particular, y como es de sobra conocido (cuadro 1), la política regional europea aplicable a partir de 2007 se centrará en tres objetivos (“convergencia”, “competitividad regional y empleo” y “cooperación territorial europea”), para cuya consecución contará con tres instrumentos financieros (el Fondo de Cohesión, el FEDER y el FSE). Este cambio, más allá de la mera concentración de objetivos que se aprecia en el cuadro 1 —y de que las actuaciones agrarias que antes se incluían dentro del Objetivo 1 o en alguna de las iniciativas comunitarias que se incluyen ahora en la rúbrica 2 de las nuevas perspectivas financieras, titulada “Gestión sostenible y protección de los recursos naturales”—, se nos antoja bastante cosmético y, por lo tanto, sin grandes implicaciones de fondo.

Una segunda vía de diferenciación entre la “nueva” y la “vieja” o actual política regional europea es la que hace referencia a las prioridades. Como puede apreciarse en el cuadro 2, la nueva política busca concentrar más sus actuaciones en materia de capital humano e innovación y desarrollo tecnológico en pequeñas y medianas empresas, aunque sin olvidar la inversión en capital físico, en particular en los campos de las infraestructuras, el transporte y, ahora más que en el pasado, el medio ambien-

te. Esta mayor concentración inversora en capital humano e I+D+i se realiza, precisamente, para intentar llevar a buen puerto el objetivo de la cumbre de Lisboa de convertir a la UE, en el horizonte de 2010, en la *economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*. Este énfasis en las inversiones relacionadas con la promoción y mejora del conocimiento constituye, probablemente, el aspecto más representativo y novedoso de la nueva política regional europea. En concreto, las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 15-16 de diciembre de 2005 estipulan que, respectivamente, el 60 y el 75 por 100 de los gastos con cargo a los objetivos de “convergencia” y “competitividad regional y empleo” en los países de la UE-15<sup>9</sup> han de destinarse a financiar actuaciones que directamente contribuyan a alcanzar los objetivos de Lisboa; la Comisión Europea está trabajando, en la actualidad, en preparar un listado relativo a este tipo de gastos. Naturalmente, lo expuesto indica que, además de haber una mayor concentración temática en las prioridades de Lisboa, hay tam-

<sup>9</sup> En reconocimiento de sus necesidades específicas, esta disposición no será de aplicación a los nuevos estados miembros de la UE.

Cuadro 2

**LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: RASGOS BÁSICOS**

Programas e instrumentos	Elegibilidad	Prioridades	Asignaciones
Objetivo "convergencia"			81,7 por 100 (251.330)
Programas nacionales y regionales FEDER FSE	Regiones con PIB per cápita < 75 por 100 media UE-25 Regiones del "efecto estadístico" (Regiones "phasing-out")	Innovación	57,6 por 100 (177.290)
		Medio ambiente y prevención de riesgos	4,1 por 100 (12.520)
		Accesibilidad	
		Infraestructuras	
		Recursos humanos	
		Capacidad administrativa	
Fondo de cohesión	Estados miembros con una RNB per cápita < 90 por 100 media UE-25	Transporte Transporte sostenible Medio ambiente Energías renovables	20,0 por 100 (61.420)
Objetivo "competitividad regional y empleo"			15,8 por 100 (48.790)
Programas regionales (FEDER) y nacionales (FSE)	Los estados miembros proponen una lista de regiones (NUTS I o II) Regiones "phasing-in"	Innovación	12,4 por 100 (38.400)
		Medio ambiente y prevención de riesgos	
		Accesibilidad	3,4 por 100 (10.390)
		Estrategia europea para el empleo	
Objetivo "cooperación territorial europea"			2,44 por 100 (7.500)
Programas y redes transfronterizos y transnacionales	Regiones fronterizas y grandes regiones de cooperación transnacional	Innovación Medio ambiente y prevención de riesgos Accesibilidad Cultura y educación	De los que: — 77,6 por 100 cooperación transfronteriza — 18,5 por 100 cooperación transnacional — 3,9 por 100 cooperación interregional + ENPI

Nota: Todas las cifras absolutas están expresadas en millones de euros a precios de 2004.

bién una mayor concentración financiera en las zonas más desfavorecidas: en concreto, algo más del 51 por 100 del presupuesto de cohesión se dedicará a las regiones de los nuevos países miembros de la UE<sup>10</sup>.

Otro cambio, importante para algunas regiones comunitarias pero, globalmente considerado, de entidad menor, es el que se deriva de la nueva catalogación regional que se produce como consecuencia directa de la última ampliación europea. Tal y como se aprecia en el cuadro 2, desaparece la denominación de regiones del Objetivo 1, 2 y 3 y se crea una nueva clasificación que, con datos del período 2000-2002, considera cuatro grupos de regiones NUTS 2 (cuadro 3):

— Regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de la UE-25, o regiones del objetivo "convergencia". Son 70 regiones con una población de 124 millones de habitantes en la UE-25 y casi 154 en la UE-27.

— Regiones con un PIB per cápita superior al 75 por 100 de la media de la UE-25 pero inferior al 75 por 100 de la media de la UE-15. Son las regiones afectadas por el llamado "efecto estadístico" o regiones "phasing-out". Se trata de 16 regiones de la UE-15 con un total de 16,4 millones de habitantes.

— Regiones que en el período de programación 2000-2006 pertenecían al Objetivo 1 pero que, de nuevo con datos del período 2000-2002, sobrepasan ya el umbral del 75 por 100 del PIB per cápita de la UE-15. Se las conoce como regiones de "efecto natural" o regiones "phasing-in", siendo su número de 13 y cubriendo una población de 19 millones.

<sup>10</sup> Para una presentación aproximada del procedimiento de asignación financiera por regiones y estados miembros puede verse VILLAVERDE (2006).

Cuadro 3

## CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES NUTS 2 POR OBJETIVOS

Tipología regional	UE-25			UE-27		
	Número de regiones	Población		Número de regiones	Población	
		Millones	Porcentaje de la UE		Millones	Porcentaje de la UE
<b>Objetivo "convergencia"</b>						
Regiones con PIB per cápita < 75 media UE-25	70	124	27,3	84	153,7	31,7
Regiones del efecto estadístico ("phasing-out")	16	16,4	3,6	16	16,4	3,4
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>140,4</b>	<b>30,9</b>	<b>100</b>	<b>170,1</b>	<b>35,1</b>
<b>Objetivo "competitividad regional y empleo"</b>						
Regiones "phasing-in"	13	19	4,2	13	19	3,9
Otras regiones	155	295,2	64,9	155	295,2	61,0
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>314,3</b>	<b>69,1</b>	<b>168</b>	<b>314,3</b>	<b>64,9</b>

— Otras (resto de) regiones. Este grupo, conformado por regiones del objetivo "competitividad regional y empleo", abarca a 155 regiones y más de 295 millones de habitantes.

El mapa 1 muestra la distribución territorial de estas regiones, observándose con toda nitidez que la mayor concentración de regiones atrasadas (objetivo "convergencia") se sitúa en los países de la ampliación. De hecho, esto significa la aparición de una doble periferia en el seno de la Unión: por un lado, la formada por la mayoría de las regiones de estos países de la ampliación y, por otro, la más tradicional y más desarrollada formada por algunas regiones españolas, italianas y muchas griegas.

Adicionalmente a los cambios señalados, hay que precisar que, en relación con el Fondo de Cohesión (aplicable a países con una RNB inferior al 90 por 100 de la media de la UE-25 en el período 2001-2003), se introduce una nueva categoría de países en situación de "phasing-out". Se trata de países que sobrepasan la cifra mencionada pero que todavía no llegan al 90 por 100 de la RNB media de la UE-15; España es el único país incluido en esta categoría. Este fondo también está sujeto a una importante concentración territorial ya que, aproximadamente, dos terceras partes de su presupuesto se destinarán a los nuevos estados miembros mientras que el tercio restante será para los demás países.

Otro aspecto de la nueva política regional que implica modificaciones frente a la desarrollada en la actualidad, aunque —una vez más— de menor entidad, es el relativo a los límites en las tasas de cofinanciación, calculadas ahora sobre el total de los gastos públicos. Como puede apre-

ciarse en el cuadro 4, el techo en la financiación comunitaria en relación con intervenciones del Fondo de Cohesión es del 85 por 100 del total, mientras que el que concierne a intervenciones del FEDER y FSE fluctúa, dependiendo de las circunstancias, entre el 85 y el 50 por 100. En el caso español, por ejemplo, la cofinanciación será como máximo del 80 por 100 del coste de la inversión para las regiones cubiertas por el objetivo de "convergencia" y del 50 por 100 para las afectadas por el de "competitividad regional y empleo"; además, hay que añadir que las regiones ultraperiféricas (Canarias, Azores, Madeira y las regiones francesas de ultramar) contarán, en todo caso, con tasas de cofinanciación de hasta el 85 por 100. Hay que hacer notar, asimismo, que el máximo de transferencias a los estados miembros no se situará en el 4 por 100 de la RNB del país receptor, como proponía la Comisión Europea, sino que la cifra oscilará entre el 3,8 y el 3,2 por 100 en función de la RNB per cápita del país considerado.

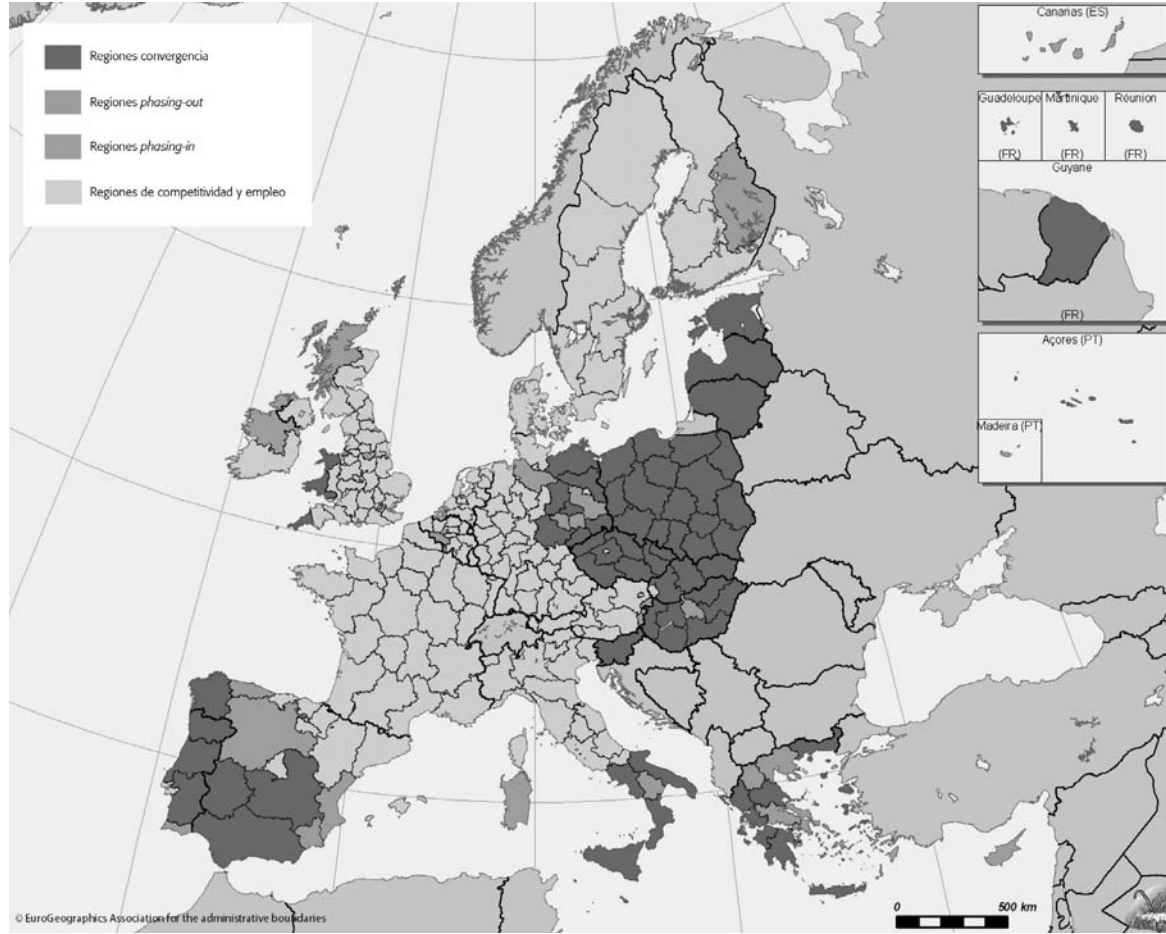
Abundando en sus novedades relativas, es preciso subrayar también que el enfoque más estratégico que se pretende dar a la nueva política de cohesión se manifiesta en los siguientes aspectos del procedimiento de programación:

1. La Comisión elaborará unas Orientaciones Estratégicas de Cohesión (OEC) que, posteriormente, deberán ser adoptadas por el Consejo Europeo y sancionadas por el Parlamento Europeo.

2. Los estados miembros propondrán unos denominados Marcos de Referencia Estratégica (MRE) que reflejarán las prioridades acordadas en las OEC. La decisión final corresponderá a la Comisión.

Mapa 1

MAPA DE LAS REGIONES EUROPEAS. TIPOLOGÍA PERÍODO 2007-2013



3. A partir de los MRE los estados miembros elaborarán los correspondientes Programas Operativos (PO), uno por fondo y Estado Miembro o región, con indicación de

tallada de las prioridades, procedimientos de gestión y recursos financieros asignados. La decisión final sobre los PO corresponde, una vez más, a la Comisión.

Cuadro 4

TASAS DE COFINANCIACIÓN 2007-2013

Criterios	FEDER, FSE	Fondo de Cohesión
Estados miembros con PIB per cápita < 85 por 100 media 2001-2003	85 por 100	85 por 100
Otros estados miembros elegibles para el Fondo de Cohesión (España)	80/50 por 100*	85 por 100
Resto de estados miembros	75/50 por 100*	—
Regiones ultraperiféricas	85 por 100	85 por 100**

Nota: \* La primera cifra se refiere a las regiones del objetivo "convergencia" y la segunda a las del objetivo "competitividad regional y empleo".  
 \*\* Siempre y cuando sean beneficiarias del mismo.

4. El proceso se cierra con la gestión de los PO y la preparación de los correspondientes informes que, elaborados por la Comisión, serán debatidos anualmente por el Consejo Europeo<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista de los principios rectores que informan la política regional europea, lo cierto es que tampoco hay grandes diferencias entre la vieja y la nueva. Estos principios siguen siendo, básicamente, los de programación, concentración, complementariedad, cooperación, subsidiariedad y adicionalidad. Lo que se pretende con la nueva política es ahondar un poco más en estas cuestiones de forma que, vía simplificación de los procedimientos operativos y mayor descentralización y consideración de las especificidades territoriales, se acreciente la eficacia, transparencia y responsabilidad política en todas las actuaciones.

Finalmente, y aunque no suponga novedad alguna, creemos importante mencionar un aspecto de la política de cohesión que habitualmente se pasa por alto, pero que tiene su importancia: se trata del papel que en la misma juega el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Como es sabido, el objetivo del BEI es reforzar esta cohesión contribuyendo a la reducción de los desequilibrios regionales mediante la cofinanciación de hasta un 50 por 100 del coste del proyecto considerado. En concreto, las operaciones del BEI se refieren tanto a la cofinanciación de proyectos con los fondos estructurales como a la provisión de financiación complementaria de proyectos que, pese a su interés comunitario, no reciben subvención alguna de los referidos fondos estructurales. Esta financiación puede dedicarse a sufragar la asistencia técnica necesaria para la preparación de proyectos, a financiar programas beneficiarios de subvenciones estructurales antes de que la UE realice el pago correspondiente, y/o a allegar fondos para que el país beneficiario pueda complementar las subvenciones comunitarias.

### 3. España y la política regional europea

Aunque no haya sido el más favorecido en términos relativos o por habitante, es de sobra conocido que, en términos absolutos, España es el país que más se ha beneficiado de las ayudas comunitarias y, en particular, de las ayudas estructurales; en concreto, se calcula que, entre 1989 y 2006, España habrá recibido más de 105.000 millones de euros valorados a precios de 1999. Además, hay que subrayar que, expresada de nuevo en euros constantes de

<sup>11</sup> Desde el punto de vista procedimental hay que mencionar también que la nueva política regional de la Unión tiende a reforzar los mecanismos de gestión, control y rendición de cuentas.

1999, el volumen de ayuda anual aumentó con cada nuevo paquete financiero, desde los 540 millones del período 1986-1988 hasta los 8.900 del período 2000-2006 (Agenda 2000), pasando por los 2.400 del período 1989-1993 (Paquete Delors I) y los 5.900 del período 1994-1999 (Paquete Delors II). Para el período 2007-2013 el volumen de ayudas estructurales se calcula que, valorado a precios de 2004, ascenderá a unos 32.500 millones de euros, lo que equivale, en promedio, a algo más de 4.600 millones por año. Las estimaciones más solventes, realizadas con el modelo HERMIN, consideran que, en promedio anual, las ayudas estructurales han permitido crecer a nuestro país 0,4 puntos por encima de lo que lo habría hecho en ausencia de tales ayudas; asimismo, se considera que las ayudas para el período 2007-2013 supondrán, aproximadamente, un crecimiento adicional de dos décimas de punto por año (Sosvilla-Rivero y Herce, 2004).

Si bien es cierto que, debido al descenso en el volumen de ayudas, hay quien llega a conclusiones poco menos que escalofriantes para España como país y para la mayoría de nuestras comunidades autónomas, hemos de decir que consideramos que se trata de unas conclusiones muy sesgadas. Aunque la pérdida de ayudas estructurales es evidente, también lo es que la comparación de los datos (provisionales) para el período 2007-2013 con los de, por ejemplo, 2000-2006 es, sencillamente, improcedente. Tres fenómenos hacen que, a nuestro juicio, la comparación no sea posible. 1) La ampliación a diez nuevos estados miembros mucho menos desarrollados que los países de la UE-15, con lo que ello supone de ampliación de las desigualdades territoriales; 2) La reducción global del presupuesto comunitario como porcentaje del PIB de la Unión; y 3) la mayor renta per cápita relativa (y absoluta, por supuesto) de las regiones españolas.

La conjunción de los elementos 1 y 3 hace que, tal y como se aprecia en el mapa regional europeo, sólo cuatro comunidades autónomas (Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha) sean consideradas como regiones del objetivo "convergencia". Asturias y Murcia, junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se encuadran dentro de las regiones "phasing-out", mientras que Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias lo hacen en el grupo de regiones "phasing-in". El resto de regiones (ocho) quedan encuadradas dentro del objetivo de "competitividad regional y empleo".

A día de hoy, y dada la opacidad con la que operan tanto la Comisión Europea como el propio Gobierno Español, es imposible señalar, con un mínimo de rigor, cuál será el volumen de ayudas estructurales que, por distintos conceptos, recibirán las regiones españolas. Los ejercicios que se han hecho al respecto, o bien son meras hipótesis

(realizadas en base a la consideración de distintos escenarios) o han sido llevados a cabo por parte interesada sin explicitar convenientemente los supuestos empleados en el cálculo. Lo único que parece definitivo, tal y como se indicó previamente, es el montante total de las ayudas estructurales que recibirá nuestro país (32.500 millones de euros), pero su distribución interna por comunidades autónomas es, en la actualidad, desconocida, incluso en sus grandes cifras.

#### 4. Síntesis de conclusiones ¿más cohesión con menos dinero?

La exposición realizada en las secciones precedentes sobre la política regional de la UE ha tratado de resaltar algunos de sus rasgos más importantes, entre los cuales queremos destacar tres:

1. Que la política regional europea, o política de cohesión, ha jugado un papel importante en el proceso de integración comunitario y que su pretensión declarada es la de seguir jugándolo en el futuro. España ha sido el país de la UE que, en términos absolutos, más se ha beneficiado de la misma, lo cual —junto con otros factores de naturaleza comunitaria y extracomunitaria— ha contribuido positivamente a favorecer su proceso de convergencia real con el nivel medio de renta per cápita de la Unión.

2. La nueva política regional europea no supone un cambio radical frente al tipo de política regional que se ha desarrollado hasta ahora. En el fondo, la única modificación importante es la que se refiere a su orientación estratégica hacia la consecución de los objetivos marcados en el año 2000 en la cumbre de Lisboa: el énfasis en la I+D+i y la formación es, a priori, su rasgo más representativo.

3. Pese a la importancia que tiene dentro del presupuesto global comunitario, la dotación financiera de esta política no se ha acomodado a las nuevas necesidades de la UE, ámbito en el que —como se ha señalado de forma reiterada— las disparidades territoriales han crecido de forma sustancial como consecuencia de la última ampliación. En palabras de la comisaria Hübner, es evidente que los recursos de los que dispondrá la Unión en los próximos años son menores que los que había propuesto la Comisión y son insuficientes para satisfacer las ambiciones y objetivos que la Unión se ha fijado<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Los recientes debates del Parlamento Europeo (véase, por ejemplo, la sesión del 10 de enero de 2006) abundan, en general, en la insuficiencia de los fondos presupuestados para hacer frente a los objetivos establecidos.

Estas palabras de la comisaria de política regional de la UE pueden servir como broche final a la hora de valorar qué se puede esperar de la nueva política regional europea. Si, además, consideramos que la propia propuesta de la Comisión no era, en ningún caso, una propuesta rompedora —en el sentido de incrementar considerablemente la dotación financiera destinada a las intervenciones estructurales, tal y como se ha hecho en todas las perspectivas financieras anteriores—, es evidente que no se puede ser demasiado optimista acerca de la efectividad de la misma en el futuro. Desde luego, si la crítica que se hace a la política regional de la UE es, habitualmente, la de su escasa efectividad, pues, tras muchos años de ayuda financiera, las regiones asistidas siguen siendo, como norma general, las más pobres de la Unión, no hay ninguna duda de que la mejor forma de afianzar esta crítica y llenarla de contenido es no dotar a la política regional europea de suficientes medios financieros. El aumento de las disparidades regionales y la reducción de las ayudas destinadas a promover la cohesión territorial constituyen, a nuestro juicio, los ingredientes idóneos para augurar el fracaso de la nueva política regional europea, en el sentido de que la misma no podrá contribuir, de forma significativa, a la reducción de las desigualdades territoriales. De hecho, como señalan Gardiner *et al.* (2005), existe un cierto riesgo de “reversión”, en el sentido de que la nueva política de cohesión puede contribuir a que las disparidades regionales aumenten en lugar de disminuir.

#### Bibliografía

- ARMSTRONG, H. (2004): “Regional Policy”, en EL-AGRAA, A. M. (ed.), *The European Union: Economics and Policies*, Prentice Hall.
- BOLDRIN, M. y CANOVA, F. (2001): “Income disparities and regional policies”, *Economic Policy*, 32, págs. 205-253.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2004): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medio presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)”, COM (2004) 101 final.
- DE LA FUENTE, A. (2002): “Does cohesion policy work? Some general considerations and evidence from Spain”, *Mimeo*, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- GARDINER, B.; MARTÍN, R. y TYLER, P. (2005): “Regional dimensions of Europe’s growth problem: some brief reflections on the Sapir report”, *Regional Studies*, vol. 39.7, págs. 979-986.
- MARÍA-DOLORES, R. y GARCÍA SOLANES, J. (2002): “Convergencia real de las regiones españolas: el impacto de los fondos estructurales”, *Papeles de Economía Española*, núm. 93, págs. 51-64.
- SOSVILLA-RIVERO, S. y HERCE, J. A. (2004): “La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva”, *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano.
- VILLAVERDE, J. (2006), “Las perspectivas financieras de la Unión Europea: 2007-2013”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 190, págs. 71-78.