

RUBÉN TORRES Y JUAN DE DIOS IZQUIERDO  
(Universidad Nacional de Educación a Distancia)

## Validez y reforma de la política de cohesión europea para la superación de la crisis

### I. LOS RASGOS CONSTITUTIVOS DE LA COHESIÓN EUROPEA

#### I.1 Coherencia

La política de cohesión económica, social y territorial correspondiente al periodo de programación de las Perspectivas Financieras 2007-2013, ha coincidido con la eclosión de una crisis sin precedentes en la breve historia de la Unión Europea. Sin embargo, su robustez normativa y presupuestaria, así como su vigencia futura y su capacidad para reducir las disparidades entre Estados, regiones y colectivos, no ha sido puesta en tela de juicio por los actores políticos y académicos. La citada inmunidad en un contexto de crisis que exige la reformulación del Estado de Bienestar no es casual, y está vinculada a que su éxito puede contribuir a la sostenibilidad financiera del modelo social europeo.

Frente a otros proyectos de integración supranacionales tales como el Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA), MercoSur, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico (OCEAP), definidos casi exclusivamente por el libre comercio, el de la Unión Europea es estructuralmente diferenciado, debido principalmente al objetivo de la cohesión económica, social y territorial.<sup>1</sup>

En esta diferenciación se deben incluir muchos otros aspectos, como la delegación de parcelas de soberanía a favor de la Unión Europea, la armonización de políticas nacionales, el tejido institucional comunitario, las capacidades institucionales y administrativas de las instituciones europeas y estatales, y el compromiso mayoritario y variable de la clase política y de las sociedades

---

<sup>1</sup> Juan de Dios Izquierdo y Rubén Torres: «Los Fondos de Cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en Mercosur», en *Seminarios y Jornadas*, Fundación Alternativas, Buenos Aires, 2007, pp 19-45.

europas con el mercado único, el euro y la cohesión económica, social y territorial.

La política de cohesión ha venido teniendo efectos visibles socialmente y evaluables en la modernización de las estructuras socioeconómicas y en la inclusión social por las características que reseñamos a continuación:

- Se encuentra estadísticamente objetivada por Eurostat. Las regiones y los Estados que cumplen las condiciones requeridas, medidas científicamente, se incorporan a ella.
- Distingue entre Estados, regiones y colectivos sobre los que se fijan las prioridades y los presupuestos.
- Los Estados y las regiones entran y salen de ella según fija la evolución de los parámetros económicos y sociales requeridos. No es una subvención indefinida.
- Se marcan objetivos y directrices a los que deben adaptarse los proyectos y las inversiones, que apuntan a la recuperación estructural y competitiva.
- Se exige programación a medio plazo, compartida, lo que evita la improvisación y la unilateralidad; adicionalidad de las inversiones, sin sustituir los esfuerzos que efectúan los Estados, sino incrementando los mismos; concentración de los fondos en las regiones y colectivos más desfavorecidos, sin admitir el *café para todos*; cooperación entre la administración europea, estatal, regional y municipal, además de la incorporación de la empresa privada en la definición de los proyectos y en la cofinanciación de los mismos.<sup>2</sup>

La política regional y los fondos europeos son los principales instrumentos de la política de cohesión social, económica y territorial y su objetivo es el ajuste estructural mediante el apoyo a proyectos que inciden verticalmente en la capacidad productiva. Todo ello se traduce en la constitución de capital físico y humano: infraestructura energética, infraestructura viaria, transporte, medio ambiente, comunicaciones, formación, investigación, tecnologías de la información y la comunicación, reindustrialización. El resultado es la generación de la posibilidad objetiva en los Estados, regiones y colectivos sociales sometidos a dificultad estructural, de competir con éxito en el mercado integrado nacional y supranacional, construyendo a la vez inclusión social.

Dicho esto, procede aclarar que:

---

<sup>2</sup> Juan de Dios Izquierdo y Rubén Torres: *Los Fondos de Cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en Mercosur (Documento de Trabajo 12/2007)*, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) Fundación Alternativas, Madrid, 2007, pp 7-11.

- La política de cohesión no es política social, aunque beneficie profundamente a la situación de los territorios y colectivos. Son los Estados los que afrontan y se responsabilizan de la política social.
- La política de cohesión no es una política de empleo, aunque su éxito lleva aparejada una mejora de la situación y la creación de puestos de trabajo que perviven después de que la subvención se termina.
- La política de cohesión no es un fruto del Consenso de Washington, ni del Consenso de Monterrey, aunque incorpore objetivos de ajuste estructural y perspectiva social.<sup>3</sup>
- La política de cohesión no es una política de cooperación al desarrollo, aunque beneficie a las regiones más desfavorecidas invirtiendo en ellas el 80% de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

La cohesión es un proyecto integrado y compartido en el que a la apertura comercial se corresponde la inversión estructural para las regiones y los Estados que carecen de capacidad competitiva real. La zona de libre cambio es sustituida, paulatinamente, por la zona de igualdad competitiva, evaluada por una variable incompleta pero contundente: pertenecen al Objetivo I sólo aquellas regiones cuya renta *per capita* se sitúa por debajo del 75% de la renta media comunitaria. Mientras esta situación permanezca pueden recibir ayudas sin atentar contra la Ley de Competencia. Es un acuerdo sobre intercambios comerciales, competitividad y competencia que incorpora la realidad estructural de las economías que pactan, evitando la absorción, la sucursalización y la posición de dominio. Las potencialidades autóctonas reciben dotaciones presupuestarias importantes en las zonas de menor desarrollo.

## 1.2 Suficiencia presupuestaria

La Agenda 2000 (Consejo de Berlín) marcó para el periodo 2000-2006 la cantidad de 213.010 millones de euros para los quince Estados miembros y los inicios de la ampliación.<sup>4</sup>

Las actuales Perspectivas Financieras para el septenio 2007-2013 presentan un montante de 477.645 millones de euros para los 27 Estados.<sup>5</sup> Esta aportación

---

<sup>3</sup> Juan de Dios Izquierdo y Rubén Torres: *Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social*, Fundación Alternativas, Madrid, 2009, p. 10.

<sup>4</sup> COM (97) 2000: «Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia». Constituyó la respuesta global a estas demandas. En dicha comunicación se describen, en un contexto único, las grandes perspectivas de desarrollo de la Unión Europea y de sus políticas, los problemas horizontales vinculados a la ampliación y los perfiles de un futuro marco financiero hasta 2007, en la perspectiva de una Unión ampliada. Simultáneamente, la Comisión dio a conocer sus dictámenes sobre las solicitudes de adhesión de diez países de Europa central y oriental.

presupuestaria de la Unión se complementa con la parte cofinanciada por las administraciones estatal, regional, local y privada que en cada proyecto corresponda.

La distinción entre nivel de renta de los Estados, las regiones y los colectivos con dificultades estructurales es fundamental para la distribución del presupuesto.

Se denomina oficiosamente «contribuyentes netos» a aquellos países que aportan más de lo que reciben al presupuesto de la Unión. De hecho, y este es un factor clave de la política de cohesión, los contribuyentes netos son los países más beneficiados de la Comunidad, como indican sus balanzas de pagos, en el cómputo total de transferencias.

Se denomina oficiosamente «receptores netos» a aquellos países que reciben del presupuesto comunitario más de lo que aportan pero han abierto sus economías de lleno al mercado interior, en condiciones competitivas muy desfavorables. El plus de financiación que reciben va destinado a poner en alza su capacidad competitiva.

Todos, contribuyentes y receptores netos, se benefician mutuamente de la cohesión al generar zonas con creciente capacidad adquisitiva, obras de gran envergadura a las que puede acudir cualquier empresa europea, dotaciones de bienes de equipo adquiridas en concurso público abierto y mercado para las empresas con 450 millones de consumidores internos. España es un ejemplo: sus 45 millones de habitantes y sus obras de infraestructura han permitido que empresas europeas ejecuten obras y transfieran bienes de máximo nivel tecnológico y presupuestario: el tren de alta velocidad (AVE) ha recibido tanto en tecnología de seguridad, gestión e infraestructura como en unidades móviles cuantiosas ventas de Alemania, Francia, Italia.<sup>6</sup>

La cofinanciación interinstitucional y privada es vital para multiplicar los efectos de la ayuda europea y para implicar a los destinatarios de los proyectos: la UE, los Estados, las regiones, los municipios, la iniciativa privada, las instituciones financieras, forman una cadena positiva de intereses creados.

Las posibilidades de los gobiernos estatales y regionales a la hora de distribuir el presupuesto y decidir los proyectos son amplias. No existe condición alguna excepto adaptarse a las prioridades de las directrices y a las zonas elegidas como prioritarias.

---

<sup>5</sup> COM/2007/0549 final: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la revisión del marco financiero plurianual (2007-2013)». El Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, concluido entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de mayo de 2006, contiene el marco financiero para el período 2007-2013 a los efectos de aplicar la disciplina presupuestaria. Otro de los objetivos del Acuerdo es mejorar también el desenvolvimiento del procedimiento presupuestario anual y la cooperación interinstitucional en materia presupuestaria.

<sup>6</sup> Juan de Dios Izquierdo: *Resolución: Primer Informe Trienal sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea*, Parlamento Europeo, Bruselas 1997, p. 15.

Por ello también la responsabilidad de los gobiernos es máxima y sólo la práctica genera una relación de mutua confianza. El límite máximo de recepción de fondos europeos de cohesión es el 4% del presupuesto del país. Sólo en situaciones excepcionales y en países cuyo PIB es pequeño se ha llegado a este nivel. La utilización eficaz y eficiente de los recursos desaconseja superarlo.

### **I.3 Solidez jurídica y administrativa**

La base jurídica de la cohesión es de nivel constitucional y mantiene el mismo rango que el mercado único y la moneda única. Sin cohesión no hubiera sido posible, en el contexto europeo, la unificación del mercado, dada la asimetría profunda de los aparatos industriales y sus niveles de productividad.

La legislación que la desarrolla es, a su vez de máximo nivel, con intervención plena del Consejo, el Parlamento, el Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social, en sus atribuciones respectivas.

Las directivas y reglamentos sobre cohesión tienen carácter supranacional y obligatorio para los Estados. Deben ser transpuestos a las legislaciones estatales, con un pequeño margen de adaptación y en plazos precisos.

La tramitación administrativa es de gran severidad. Frecuentemente acusada de excesiva burocratización, es una muestra del nivel de calidad de esta política. Se dirige a aplicar las directrices que pretenden la máxima eficacia en la utilización de los fondos. Para ello las propuestas deben venir aportadas por las zonas en que se ha de materializar la inversión (regiones o Estados) en los Planes Regionales de Desarrollo.

Posteriormente, en debate con la Comisión Europea, representada por el Comisario de Política Regional, se establece el Marco Comunitario de Apoyo (MCA), que garantiza que las inversiones se adaptarán a las directrices políticas, económicas y sociales marcadas en los preceptos y reglamentos.<sup>7</sup>

Junto a la severidad en la eficacia está la honradez en la utilización de los fondos. La ausencia de fraude es una garantía insuperable para la política de cohesión. Los que acusan de burocrática a la gestión administrativa de la cohesión suelen ser los mismos que posteriormente exigen máxima transparencia y control. Sería imposible una política de tal calado presupuestario sin una garantía exquisita de resultados y de limpieza. Las sanciones ante los escasos casos de fraude están contempladas en la legislación y son contundentes. Afectan económica y políticamente al país infractor que debe hacerse cargo de su subsanación, multa y, a veces, pérdida de las ayudas.

La cooperación institucional entre la UE, el Estado, la región, el municipio, los colectivos, y la iniciativa privada genera un valor añadido a toda actuación económica. De todas formas, el interlocutor responsable es el Estado y éste no puede escudarse, ante cualquier reclamación que afecte a su territorio, en

---

<sup>7</sup> Comisión Europea: *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, pp. 12 y ss.

instituciones u organismos de nivel inferior. La subsidiariedad europea desde el punto de vista jurídico termina en el Estado.

## **2. EL COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DURANTE LA CRISIS**

En 2009, la política de cohesión de la UE constituía una parte fundamental del Plan Europeo de Recuperación Económica. En ese año se efectuaron importantes pagos a cuenta de la política de cohesión (un volumen total de 11.250 millones euros, de los que 6.250 se abonaron en respuesta a la crisis), lo que permitió destinar un mayor volumen financiero a proyectos prioritarios.<sup>8</sup>

Se amplió la fecha de subvencionabilidad de muchos de los programas correspondientes al período 2000-2006 con el fin de aumentar las oportunidades de absorción de los fondos, y numerosos Estados miembros incrementaron el ritmo de pago y la cuantía de los anticipos abonados a los beneficiarios para ayudarles a hacer frente a la recesión.

A finales de 2009 se habían asignado más de 93.000 millones de euros a proyectos específicos sobre el terreno, lo que equivalía a más del 27 % de la financiación total asignada para el conjunto del período de programación 2007-2013.

La mayor inyección de fondos tuvo lugar en los Estados bálticos en los que más se sintieron los efectos de la recesión; los pagos supusieron cerca del 4 % del PIB en Estonia y Lituania, y un 2,5 % en Letonia. En Hungría y Polonia, los pagos representaban también más de un 2 % del PIB.

Las mayores tasas de absorción se registraron en los países más afectados por la crisis, a saber: Irlanda, Estonia y Lituania, donde la inversión se redujo en más de un 35 % y el consumo en más de un 10 %. La mayoría de esos países disponían de escaso margen fiscal para la aplicación de medidas anticíclicas, y sus paquetes nacionales de estímulo se encontraban entre los más reducidos de la UE.

En términos generales, la composición del gasto era conforme con los objetivos del Plan europeo de recuperación económica y con los de la estrategia Europa 2020. Se asignaron unos 60.000 millones de euros a proyectos en zonas relacionadas con esta última. En particular, un 28 % de los proyectos financiados consistía en la concesión de ayudas a la innovación y a las empresas, y en torno a un 28 % en subvenciones para la mejora del capital humano.

Aproximadamente la mitad de los fondos se destinaron a mejorar la capacidad competitiva de los Estados financiando proyectos de transporte limpio

---

<sup>8</sup> Comisión Europea: *Invirtiendo en el futuro de Europa. Quinto Informe Sobre la Cohesión Social, Económica y Territorial*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2010, pp. 169-179.

(ferrocarril), protección del medio ambiente e iniciativas de naturaleza cultural y social.

La absorción de los fondos fue particularmente elevada en lo que respecta a las ayudas a las empresas, ya que en 2009 se había comprometido más de un 36 % de los fondos asignados para todo el período de programación, al igual que la inversión en capital humano (el grado de absorción de los fondos destinados a este capítulo rondó en torno al 25 %).

Los fondos comunitarios representaron en 2009 una gran parte de la inversión pública total en muchos Estados miembros en los que las restricciones presupuestarias limitaban el volumen de gasto, y es probable que la situación se mantenga en los próximos años como consecuencia de la necesidad de reducir el nivel de endeudamiento del sector público. Por consiguiente, en esos países los fondos comunitarios son cruciales para garantizar en lo posible la estabilidad de los niveles de inversión pública y representan, por tanto, un elemento esencial para la recuperación económica.

En definitiva se puede sostener que lejos de ser cuestionada por la actual crisis económica, la política de cohesión social, económica y territorial europea es considerada un motor que, junto a otras medidas, impulsará la casa común europea hacia el crecimiento económico y la competitividad, en un entorno de tendencia socialmente inclusivo.

### **3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN EUROPA CENTRAL. EL ÉXITO DE POLONIA**

La breve trayectoria de la Unión Europea constituye otro indicador objetivo de la validez de la política de cohesión social, económica y territorial europea, no sólo porque el caso español demuestra que desde 1986 ha logrado un nivel de construcción de capital físico y humano sin precedentes en su historia contemporánea, sino también por la revolucionaria transformación que están acometiendo los Estados miembros de Europa Central y Oriental, especialmente Polonia.<sup>9</sup>

En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague abrió la perspectiva de la ampliación a los países de Europa Central y Oriental a través de la Política Preadhesión que sirvió, de forma limitada, de estímulo a los entonces Estados candidatos. Los *criterios de Copenhague* fueron la base estratégica política, normativa y económica al establecer las condiciones de la adhesión. Dichos criterios fueron de tres tipos:

---

<sup>9</sup> Rubén Torres: «Evolución y Perspectivas de la Cohesión Económica y Social frente al reto de la ampliación comunitaria», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 43/44 (2003), pp. 110-112.

- Criterios políticos: estabilidad de las instituciones que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto a las minorías.
- Criterios económicos: existencia de una economía de mercado en funcionamiento y capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
- Criterio relativo al Acervo: capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999, los criterios políticos se consagraron como principios constitucionales en el Tratado de la Unión Europea y se subrayaron en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que se estableció en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000.<sup>10</sup> Los criterios económicos se ajustaron a los principios aplicables a las políticas económicas consagrados en el Tratado CE por el Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.<sup>11</sup> Y dado que el criterio del Acervo se refería a la aplicación de la legislación de la UE, en posteriores Consejos Europeos, y en especial en el Consejo Europeo de Madrid de 1995, se destacó la importancia no sólo de incorporar el Acervo la legislación nacional sino también de garantizar su aplicación real mediante las estructuras administrativas y judiciales adecuadas.

Desde sus dictámenes de 1997 sobre las solicitudes de adhesión de los países de Europa Central y Oriental, la Comisión Europea fue evaluando anualmente los avances conseguidos por los entonces países candidatos en lo que respecta al cumplimiento de los criterios de Copenhague.<sup>12</sup>

El esfuerzo y los sacrificios realizados para cumplir los criterios de adhesión y adoptar el acervo comunitario, permitió que los entonces países candidatos pudiesen acelerar las reformas internas exigidas por la UE.

Los argumentos históricos, económicos y políticos que abogaron en favor de la ampliación fueron hartamente convincentes. Podemos afirmar que a pesar de las dificultades lógicas de un proceso de adhesión, iniciado inmediatamente después de un cambio revolucionario de régimen político y sistema económico, la

---

<sup>10</sup> *Tratado de Ámsterdam. Por el que se modificaron el Tratado de la UE, los Tratados constitutivo de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.

<sup>11</sup> *Tratado de la Unión Europea*. El Tratado de Maastricht introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros. Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema «comunitario» existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura con tres «pilares», de naturaleza tanto económica como política: es la denominada «Unión Europea» (UE). *Diario Oficial* n° C 191 de 29 julio 1992.

<sup>12</sup> Comisión Europea: *Hacia una Unión Europea ampliada - Documento de estrategia e informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002, p. 16.

ampliación a una UE-27 fue un derecho conquistado por parte de los nuevos socios de la Unión y que en modo alguno puede considerarse como un privilegio otorgado.<sup>13</sup>

En el contexto de la Agenda 2000, la Comisión Europea elaboró una metodología para facilitar la implementación de las reformas que imponía la adhesión. Con arreglo a esa metodología, en los informes periódicos se evaluaron los avances en cuanto a la legislación y las medidas realmente adoptadas o aplicadas. Esta metodología permitió una igualdad de trato a todos los países candidatos y una evaluación objetiva de la situación en cada país.<sup>14</sup>

Los avances en el cumplimiento de los criterios se evaluaron por medio de una lista de comprobación normalizada que garantizó que los aspectos examinados fueran los mismos para todos los países y que la actividad de evaluación fuera transparente.

En la redacción los informes se utilizaron y se compararon numerosas fuentes, empezando por la información facilitada por los propios países y también muchas otras fuentes, como los informes del Parlamento Europeo, las evaluaciones de otros Estados miembros o la labor de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

En definitiva la celebre frase de M. Gorbachov a E. Honecker en 1989 «A quien llega tarde, la vida le castiga», no puede ser aplicada a esa parte de Europa sacrificada en Yalta.<sup>15</sup>

En los países de Europa Central y Oriental se crearon democracias estables. El mérito de ese logro hay que atribuirlo ante todo a los propios ciudadanos de esos países. La estabilidad política de esta parte de Europa está enraizada en valores europeos comunes: la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías. Las causas de los conflictos, como los problemas de minorías y fronterizos, se eliminaron en gran medida durante el periodo de preadhesión

Hacia finales del año 2002, estos países ya realizaban entre la mitad y las dos terceras partes de su comercio con la UE de los Quince. El rápido crecimiento del comercio ayudó a crear nuevos mercados y a aumentar las inversiones. La plena integración que supuso la adhesión, junto con la adopción de disposiciones y normas comunes en el Mercado Único, incrementó las oportunidades de conseguir un crecimiento sostenible desde un punto de vista social, económico y medioambiental.

Las evaluaciones de los Diez realizadas por la Comisión en los informes periódicos hasta el año 2003 transmitieron tres mensajes importantes: la

---

<sup>13</sup> Juan de Dios Izquierdo: «La cohesión económica y social ante el Segundo Informe Trienal de la Comisión», *Sistema* n° 160 (2001), p. 18.

<sup>14</sup> Comisión Europea: *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia II: El Desafío de la Ampliación: Evaluación con arreglo a los criterios de adhesión*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

<sup>15</sup> Gustavo Arístegui: «El reto europeo de Polonia», en *Polonia y España ante el futuro de la UE*, UCLM, Albacete. 2003, p. 179.

estrategia de preadhesión de la UE fue un éxito. El proceso de transformación de los países candidatos se aceleró considerablemente gracias a la perspectiva de la ampliación. Las negociaciones de adhesión, se basaron en los principios de los méritos propios, la diferenciación y el logro del nivel necesario.

En los sucesivos Consejos de Gotemburgo, Laeken y Sevilla, el Consejo Europeo reiteró su compromiso con las negociaciones y el apoyo a las reformas. La Unión Europea estaba decidida a finalizar las negociaciones con Chipre, Malta, Hungría, Polonia, la República Eslovaca, Lituania, Letonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia. El objetivo no era otro que dichos países participen en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004 en calidad de miembros de pleno derecho.

La capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión requirió la adopción, aplicación y cumplimiento del acervo. En sus informes, la Comisión analizó en cada uno de los veintinueve capítulos el grado en que se adoptaron y concretaron las medidas legislativas necesarias para poder aplicar el acervo en el capítulo de que se trate y expuso lo que quedaba pendiente al respecto. Además, la Comisión Europea evaluó la medida en que cada uno de los países estableció o adaptó las estructuras administrativas necesarias de aplicación del acervo.

El examen de los progresos realizados, de la trayectoria en la aplicación de los compromisos contraídos en las negociaciones y del cumplimiento de modo suficiente los criterios de Copenhague por parte de cada país entonces candidato, se debe considerar como una evaluación de la tendencia general, al tiempo que sectorizada y continuada. Los dictámenes e informes llevados a cabo desde 1997 no dejan lugar a dudas.

El 16 de abril de 2003 se firmó en Atenas el Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. El nacimiento de la Europa de los Veinticinco tuvo lugar el 1 de mayo de 2004, una fecha que simbolizó la mayor reunificación política y económica de un continente cuyo proceso de integración aún está pendiente de conclusión y que es único en el mundo.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Tratado de Adhesión a la Unión Europea. Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, relativo a la adhesión del Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia a la Unión Europea (Estados miembros de la Unión Europea) y la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, a la Unión Europea, en *Diario Oficial* n° L 236 de 23/09/2003.

Posteriormente, el Consejo Europeo de 25 de abril de 2005 admitió las solicitudes de ingreso de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, que se produjo en 2007.<sup>17</sup>

### **3.1 Polonia: la evidencia empírica del éxito de la política de cohesión**

Polonia fue el país que mayores inquietudes despertaba en la UE de los Quince. Sus 312.677 kilómetros cuadrados, su dimensión demográfica de 38 millones de personas, un 38 % de la población situada en el ámbito rural, un 62 % ubicada en los ámbitos urbanos de Varsovia, Cracovia, Lódz y Szczecin. El peso del sector primario en la economía se aproximaba al 40 % de su PIB, y los déficits de capacidades institucionales y administrativas, sobre todo de ámbito regional eran considerables. Polonia constituía laboratorio de demostración de la capacidad y efectividad de la política de cohesión, económica, social y territorial. Polonia fue y es el laboratorio que demuestra que los conceptos políticos de ampliación y cohesión son inseparables.

Con la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, coincidieron una serie de hechos que revelaron la inquebrantable determinación europeísta de Polonia. Un primer ejemplo de esta voluntad de reunificación fue el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre Polonia y las Comunidades Europeas de septiembre de 1989, de modo que ya en diciembre de ese mismo año, la Europa comunitaria concedió a Polonia la cláusula de *nación más favorecida*. Paralelamente y junto a Hungría, se benefició del Programa PHARE destinado a estimular la reconstrucción económica.

Desde 1989 Polonia reconvirtió radicalmente su economía planificada en un economía abierta permitiendo que la participación del sector privado en el PIB alcance el 70 % cuando en el año 1989 ostentaba un 18 %. En el inicio de la década de los noventa el índice de inflación se situó en el 90 % pero las medidas de contención permitieron situarla entre el 6 y 7 % en el año 2001.

Danuta Hübner, ex Secretaria de Estado de la República de Polonia y ex Comisaria Europea de Política Regional, nos brindó la principal clave del empuje europeísta de Grupo de Visegrado, cuando afirmó

«A ser derribado el muro de Berlín, los Estados de Europa Central y Oriental no querían sólo aprovechar su recién ganada libertad, sino que deseaban ante todo unirse a la otra mitad del continente, en una sola Europa fuerte e integrada.»<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Decisión del Consejo Europeo de 25 de abril de 2005 relativa a las solicitudes de admisión de la República de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea. El Consejo aceptó las solicitudes de ingreso; las condiciones de ingreso así como las adaptaciones de los Tratados. *Diario Oficial de la Unión Europea*. L 157/9, 2005.

<sup>18</sup> Danuta Hubner: «La Constitución Europea y el futuro de Europa: el punto de vista polaco» en *Lamusa* n° 2 [monográfico: *La Ampliación Europea y otras claves de la Construcción Europea*] (2004), p. 95.

Jerzy María Nowak, ex Embajador de Polonia ante España y posteriormente ante la OTAN, nos ofrece una buena fotografía de la evolución económica polaca cuando sostuvo en el inicio del nuevo milenio

«El buen grado de apertura económica al mundo permitió que entre los años 1995-1999 Polonia alcanzara uno de los mayores índices de crecimiento económico europeo con una media del 5 % anual. El 70 % de los flujos comerciales de Polonia los mantuvo con los Quince antes de la adhesión. El nivel de intercambio comercial entre Polonia y la Unión fue creciendo de modo geométrico desde 1990, pasando de los diez mil millones de euros a los cincuenta y cinco mil millones de euros en el 2000 y más del 60 % de la inversión extranjera directa en el país procedía del espacio comunitario en el período anterior a la ampliación». <sup>19</sup>

En 1991, Polonia dio un nuevo impulso a su vocación de liderazgo europeísta, y junto a Hungría y la entonces denominada Checoslovaquia, establecieron un Acuerdo de Librecomercio Centroeuropeo. Polonia junto a estos mismos países, que en conjunto se conocen como el Grupo de Visegrado, firmaron ese mismo año con la Comunidades Europeas los Acuerdos de Asociación.

En la Cumbre de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002 donde se alumbró la Unión de la ampliación, el liderazgo europeísta de Polonia fue evidente y reveló que los Veinticinco y las futuras ampliaciones no serán a la imagen y semejanza de las tradicionales potencias hegemónicas de la Unión.

Trece años después de la caída del muro de Berlín, la Cumbre de Copenhague de mediados de diciembre de 2002 produjo el reencuentro de Europa, un logro de máximo nivel histórico y político simbolizado a través de la formalización de su reunificación. El título de la Declaración firmada por los veinticinco reflejó con claridad la significación de la cumbre: «Una sola Europa».

Durante las negociaciones de adhesión, Polonia cerró provisionalmente 27 capítulos. En general, el país cumplió los compromisos asumidos en las negociaciones, aunque se produjeron retrasos en aspectos relativos a la agricultura, la pesca y el medio ambiente. Teniendo en cuenta los avances realizados desde la publicación del dictamen el nivel conseguido en la adaptación de su legislación y en su capacidad administrativa y sus antecedentes en el cumplimiento de sus compromisos, la Comisión consideró que Polonia estaba en situación de asumir las obligaciones derivadas de la adhesión con arreglo al calendario previsto. En el período previo a su adhesión el país continuó preparándose con arreglo a sus compromisos en las negociaciones de adhesión.

---

<sup>19</sup> Jerzy María Nowak: «Polonia y el proceso de ampliación europea», *Lamusa* n° [monográfico: *El Papel de la Unión Europea en el Nuevo Orden Mundial*] I (2002), p. 93. Nowak es Embajador de Polonia ante la OTAN.

### 3.2 La crisis y la cohesión en Polonia

Polonia ha sido uno de los países europeos que mejor ha resistido los efectos de la crisis económica desatada en 2008. En los últimos años ha registrado un crecimiento medio del 3'5%, muy por encima del retroceso del 0'6% que tuvo la Unión Europea en el mismo periodo. Polonia ha sido además el único país del club comunitario que no entró en recesión en 2009, el peor año de la crisis financiera internacional. La clave ha estado en su dinámico sector exportador, en la fuerza del consumo y el gasto público.<sup>20</sup>

No obstante, la principal preocupación polaca sigue siendo su abultado déficit fiscal. Los datos indican que el desequilibrio público de 2010 osciló entre el 7'4% y el 7'9% del PIB, un dato que supera en más de un punto el 6'8% de 2009. Por otro lado, la deuda pública alcanzó el 53% del PIB en 2010. Los desequilibrios se deben al crecimiento del consumo público del sector público destinado a reducir los efectos socioeconómicos excluyentes de la crisis.

El ejecutivo polaco se comprometió con la Comisión Europea a reducir este desequilibrio al 5% en 2011 y al 2'9% en 2012. Las autoridades también presentaron un plan de austeridad de cuatro años mediante el cual se situaría la deuda pública por debajo del 50% en 2014. El Primer Ministro, Donald Tusk, ha confiado el éxito de la reducción de la deuda al crecimiento de los próximos años. En este sentido, en 2011 las previsiones del FMI indican que el país puede crecer entorno a un 4'4%.<sup>21</sup>

Polonia es el mayor receptor de fondos comunitarios, acaparando en el periodo 2007-2013 un 20% del total de la UE, hasta los 67.300 millones de euros. La financiación además de incrementar el desarrollo del país y las relaciones con sus socios comunitarios, ayuda a modernizar los principales sectores productivos polacos y preparar al país para su entrada en la *zona euro*, una vez superada la crisis.<sup>22</sup>

En los últimos años el sector de la producción industrial se está estabilizando y cuanto a la exportación en el sector automoción y el procesamiento de alimentos se observa una tendencia creciente.

En el año 2010 la actividad económica se incrementó debido a la confianza de los hogares y las empresas en el país. Los polacos están inmersos en un cambio de actitud social que está logrando la pérdida de peso de la percepción colectiva de un sentido trágico de la historia a favor de un entusiasmo pragmático por el porvenir.

Cabe destacar que Polonia sigue siendo uno de los países más atractivos para los inversores. Un factor de gran importancia es la necesidad de mejorar la

---

<sup>20</sup> Datos de la Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ) en línea en [www.paiz.gov.pl/index?id=d714d2c5a796d5814c565d78dd16188d](http://www.paiz.gov.pl/index?id=d714d2c5a796d5814c565d78dd16188d).

<sup>21</sup> Ministerstwo Gospodarki: en línea en [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl); Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ), en línea en [www.paiz.gov.pl](http://www.paiz.gov.pl)

<sup>22</sup> Główny Urząd Statystyczny, en línea en [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

infraestructura, construcción de carreteras, ampliación de la red de ferrocarril y la intensificación de trabajos relacionados con la introducción del euro en Polonia, prevista para 2014-2015.

Según los datos de 2010 del *CIA World Fact Book*, las exportaciones de Polonia tuvieron un valor de 160.800 millones de \$US, frente a importaciones valoradas en 167.400 millones de \$US. El PIB polaco estuvo creciendo hasta el año 2008 de una forma continua, sin embargo, el país no fue totalmente inmune a la crisis global, con unos efectos de empeoramiento del ritmo de esta tendencia (1'7% en 2009 y 4'2% en tres primeros trimestres de 2010) y un empeoramiento en el mercado laboral polaco. La tasa de desempleo aumentó entre 2008 y 2009 un 2'5%. En 2010 alcanzó el nivel de 11'5%.

La crisis financiera y económica que afecta a buena parte del resto del mundo ha hecho que empeoren las perspectivas de crecimiento de Polonia, si bien siguen siendo algo mejores que las de su entorno. Las previsiones de crecimiento del PIB para el año 2011 del gobierno polaco se sitúan en el 3'5%.

El gobierno está desarrollando planes para reducir aún más el déficit presupuestario con el objetivo de la adopción del euro. El gobierno Tusk ha anunciado su intención de continuar la privatización. La política es estable y no se atisban perspectivas de giros radicales. Un reto para el gobierno polaco es atender el aumento de la demanda para financiar la atención de la salud, la educación y el sistema de pensiones.

Para los inversores extranjeros Polonia sigue siendo un foco atrayente dotado de una mano de obra altamente cualificada. El país se encuentra en una situación económica, política y geográfica clave de manera que resulta de gran interés a las empresas europeas. El aterrizaje de multinacionales de todo el mundo junto a una oferta de productos de amplio reconocimiento mundial constituye un indicio fiable de esta descripción.

Polonia es un país especializado regionalmente. La proliferación de *clusters* industriales ha favorecido particularmente la atracción de inversión extranjera directa (IED) en los últimos años.

Desde la puesta en marcha de los programas comunitarios para los años 2007-2013 los proyectos polacos han costado casi 30.000 millones de euros. Hasta ahora Polonia ha aprovechado un 36'6% de los recursos que le fueron destinados en el marco de las actuales perspectivas financieras y que podrán contratarse hasta el año 2015.

En lo referente a la inversión, cabe destacar que los sectores de mayor atractivo son las redes comerciales, el sector inmobiliario y la industria. Estas inversiones se instrumentalizan en torno a *joint-ventures*, sucursales y acuerdos de cooperación.

Los requisitos de entrada en el mercado polaco son prácticamente los mismos que en otros mercados europeos, llevándose a cabo un esfuerzo por

adaptarlos a las normas de la Unión Europea. La mayor parte de productos comunitarios entran con arancel cero en el mercado polaco.<sup>23</sup>

Polonia se encuentra entre los países más atractivos de Europa en términos de IED. Es el país sugerido más frecuentemente por los gerentes de las empresas extranjeras como localización para las inversiones nuevas en Europa. Además, el ocupa el segundo puesto en Europa, después de Gran Bretaña, entre los Estados con mayor número de nuevos puestos de trabajo y séptimo en el *ranking* de los países europeos con el mayor número de inversiones extranjeras nuevas.

En 2009, los principales países inversores fueron los Países Bajos; Alemania, Francia, Luxemburgo y Estados Unidos. Respecto a los principales sectores destino de inversión destaca la industria manufacturera, intermediación financiera, inmobiliario y comercio. Las IED en Polonia se situaron en 2008 en 9.972 millones de euros y en 2009 ascendieron a 9.950 millones de euros.

Los incentivos se centran principalmente en la inversión. El ordenamiento jurídico de Polonia es favorable a la creación de empresas por extranjeros y el gobierno ofrece muchos instrumentos de apoyo. Existe la posibilidad de vincular las diversas formas de ayuda –por ejemplo, en zonas económicas especiales– y los incentivos fiscales que son expedidos por la *gmina* (autoridades locales).

Los fondos estructurales de la UE también prestan apoyo a las inversiones en Polonia. No sólo directamente, sino también las inversiones indirectas, que ayudan a construir y modernizar las infraestructuras. El sistema de incentivos a la inversión y ayuda estatal en Polonia no se aplican a los sectores de fibras sintéticas, minería, industria siderurgia y de hierro, construcción naval, pesca y procesamiento y comercio de algunos productos agrícolas.

Actualmente existen 14 Zonas Económicas Especiales (ZEE) en Polonia, que ocupan más de 12.000 hectáreas y es previsible que sigan existiendo hasta 2015-2017, entre las que destacan: Legnica, Kamienna Góra y Walbrzych en la región de Dolnoslaskie; Lodz en la región de Lodzkie; Suwalki en la región de Podlaskie; Katowice en la región de Slaskie y Pomeranian en la región de Pomorskie.<sup>24</sup>

La actividad económica en la ZEE ayuda en el proceso de inversión facilitando contactos con las autoridades locales y administración central que ofrecen incentivos en la exención del impuesto sobre sociedades, de aportaciones de capital y préstamos tecnológicos.

Según la Ley sobre actividades económicas, que entró en vigor el 1 de enero de 2001, los sujetos extranjeros pueden llevar a cabo actividades económicas estableciéndose en Polonia mediante las mismas formas legales que los empresarios polacos.

---

<sup>23</sup> Sejm RP, en línea en [www.sejm.gov.pl/prawo/prawo.html](http://www.sejm.gov.pl/prawo/prawo.html). Como país miembro de la Unión Europea, la legislación que regula las inversiones extranjeras es la comunitaria, que establece que los movimientos de capitales intracomunitarios están libres.

<sup>24</sup> Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIZ), en línea en [www.paiz.gov.pl/index/?id=d714d2c5a796d5814c565d78dd16188d](http://www.paiz.gov.pl/index/?id=d714d2c5a796d5814c565d78dd16188d)

El sistema tributario de Polonia se ha adaptado en los últimos años a los de los vecinos de la UE. El tipo básico de IVA hasta el año 2010 era el 22%, si bien a partir del 1 de enero de 2011, Polonia ha elevado el IVA al 23%. Existe un convenio firmado entre España y Polonia para evitar la doble imposición.<sup>25</sup>

Los ciudadanos comunitarios no precisan tarjeta de residencia. No obstante, para estancias mayores a 3 meses es preciso registrarse en el listado de comunitarios europeos. El registro es obligatorio y se realiza en la Presidencia de la Provincia (*Voivodía*). Polonia aplica la coordinación comunitaria de los sistemas de seguridad social para las personas que se desplazan dentro de la Unión (Reglamentos 1408/71 y 574/72).

Polonia asumió el 1 de julio la Presidencia europea en pleno fervor de la crisis. Donald Tusk, Primer Ministro polaco afirmó al presentar las prioridades de su mandato frente a la UE al pleno del Parlamento Europeo, al sostener que

«La Unión Europea (UE) necesita la solidaridad de sus 27 socios para salir de la crisis económica en que se encuentra. El euroescepticismo solo lleva al nacionalismo y el proteccionismo. La única manera de salir de la crisis es con más Europa.»<sup>26</sup>

Tusk fue aplaudido por el presidente de la Comisión Europea (CE), José Manuel Durao Barroso, quien dijo confiar en la capacidad de Polonia de ejercer un «fuerte liderazgo» durante su presidencia

#### **4. EL INTERÉS MUNDIAL COMO INDICADOR DE LA VALIDEZ DE LA COHESIÓN**

##### **4.1 La extrapolación experimental a otros países**

De forma general y con tratamiento específico sectorial, sindicatos, partidos políticos, instituciones, Estados, preocupados por la exclusión social y países con fuertes asimetrías de renta y productividad entre sus regiones, han seguido la experiencia europea y han aportado reflexiones autónomas sobre la cohesión.

Algunos países no pertenecientes a la Unión han manifestado un interés creciente y su deseo de conocer mejor la política de cohesión europea como medio para promover un desarrollo regional más equilibrado.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Urząd Patentowy RP, en línea en [www.uprp.pl/English](http://www.uprp.pl/English) Ministerio de Economía y Hacienda, en línea en [www.meh.es/esES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/CDI\\_crono](http://www.meh.es/esES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/CDI_crono).

<sup>26</sup> Parlamento Europeo, en línea en [www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/topic/The-EU-and-its-institutions/](http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/topic/The-EU-and-its-institutions/)

<sup>27</sup> Unión Europea: *La Política Regional como posible inspiración a países externos a la UE*, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, 2009.

El 15 de mayo de 2006, la Comisión y China firmaron un Memorando de Acuerdo sobre cooperación en materia de política regional. Las autoridades chinas incluyeron el desarrollo regional equilibrado en su plan quinquenal de desarrollo como una de las prioridades fundamentales y están cada vez más preocupadas por el aumento de las diferencias de renta entre las regiones.

Desde 2005, China e India acordaron también planes de acción conjunta y firmaron memorandos de acuerdo en el ámbito del empleo y la política social con la Comisión Europea.

El 23 de mayo de 2007, se firmó con el Gobierno de la Federación de Rusia un Memorando de Acuerdo sobre cooperación en materia de política regional para intercambiar información y mejores prácticas sobre el establecimiento y la aplicación de la política de cohesión.

Actos similares se vienen preparando con países como Sudáfrica y Brasil y con agrupaciones de integración económica como el Mercosur. Al mismo tiempo, la política de cohesión europea suscita el interés de los comités de las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial.

Una parte fundamental del valor añadido de la política de cohesión europea en este contexto es el apoyo de los puntos de vista europeos sobre cuestiones como el libre mercado, la equidad de género y la igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible y la democracia participativa.

La cohesión no es la panacea, sin embargo, no hay ninguna otra política supranacional conocida que contribuya a que Estados, regiones y colectivos, puedan beneficiarse de la globalización y competir con posibilidades de éxito, construyendo paralelamente inclusión social.

La cohesión permite las condiciones objetivas de construcción metódica y evaluada de de capital físico y humano, genera una tendencia de desarrollo sostenible y un nivel de desigualdad socialmente tolerable.

La política de cohesión puede contribuir decididamente a cumplir los objetivos del milenio y las aspiraciones propuestas, anheladas e incumplidas de la cooperación al desarrollo.

## **4.2 El interés de las organizaciones internacionales**

En América Latina y en el Caribe existe un consenso social y político que apunta en el reconocimiento de la cohesión como una vía de superación del atraso estructural socioeconómico y la necesidad de actuar en favor de la cohesión social.<sup>28</sup>

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas y el Banco Mundial, son

---

<sup>28</sup> Unión Europea: *La Política Regional...*, cit.

algunos ejemplos de organizaciones internacionales que continuamente en sus documentos hacen referencia a las brechas estructurales de desarrollo.<sup>29</sup>

Estados, organizaciones internacionales y agentes sociales coinciden en el diagnóstico de atraso estructural socioeconómico excluyente para amplias capas de la población, países y regiones de América Latina y el Caribe (ALC). La coincidencia, también se extiende a la necesidad de implementación de la cohesión. Sin embargo, el disenso aparece en el método de construcción de ese proceso.<sup>30</sup>

La cohesión europea es un modelo que la UE debe difundir y fomentar en América Latina y en el Caribe. Los métodos probados de su política regional para la recuperación económica y social de las regiones europeas menos desarrolladas son un aval favorable a la viabilidad de un proceso de cohesión euroamericana.

La cohesión es un tema recurrente en la relación de la Unión Europea con América Latina. La UE mantiene diálogos específicos con sus socios latinoamericanos y predicen el tema como una prioridad en todos los programas de ayuda y de cooperación al desarrollo, destinados a la región en su conjunto, a sus subregiones o a los distintos países.

La cumbre UE-ALC de Río de Janeiro, de junio de 1999, la Comisión Europea puso en relieve la persistencia de desequilibrios sociales y la necesidad de actuar en América Latina y el Caribe donde la distribución de la renta es más desigual.

El 16 de mayo de 2002, la Comisión Europea firmó con el BID un Memorando de Acuerdo, fundamento jurídico para iniciativas comunes. El primer tema de trabajo conjunto elegido fue la cohesión.

La Comisión Europea dio a conocer la Comunicación sobre los objetivos en las relaciones entre la UE y ALC, en el contexto de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004. En esta Comunicación, la cohesión apareció como la primera prioridad de la Comisión para la tercera cumbre UE-ALC.<sup>31</sup>

En la Cumbre de Guadalajara se lanzó el programa birregional EUROSOCIAL, dotado de 30 millones de euros para financiar medidas, con el objeto de establecer el diálogo y el intercambio de experiencias para la definición y la creación de políticas destinadas a reducir las desigualdades sociales.

La Declaración de Guadalajara revela la importancia que tiene la cohesión en las relaciones UE-ALC, y algunos de sus puntos definen el concepto de un modo inequívoco, formulan la aspiración de asociación estratégica y alumbran las posibilidades de financiación a un modelo de cohesión euroamericana.

---

<sup>29</sup> Juan de Dios Izquierdo y Rubén Torres: «Los Fondos de Cohesión como instrumento de cooperación...», cit., pp. 40-45.

<sup>30</sup> Juan de Dios Izquierdo y Rubén Torres: *Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social*, Fundación Alternativas, Madrid, 2009, p. 15.

<sup>31</sup> Juan de Dios Izquierdo y Rubén Torres: *Los Fondos de Cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en Mercosur...*, cit., pp.11-15.

El punto 39 de la Declaración caracteriza a la cohesión como la vía para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, regida por un principio de responsabilidad global común favorable a nuestra propuesta de cohesión euroamericana.

El punto 43, está impregnado del espíritu del Tratado Maastricht, al apuntar que las políticas económicas deben contribuir al objetivo de la cohesión y no obstaculizarlo. La Declaración en su apartado 44 hace referencia a la revolución fiscal que necesita ALC, imprescindible en la hora de hacer efectivo el principio de adicionalidad, un principio estratégico rector de la cohesión. El punto 45 pone en evidencia que un proceso de cohesión viable en ALC, necesita contar con aportaciones de organismos financieros internacionales. El apartado 47 incentiva la asociación intrarregional a favor de la cohesión. El punto 50 caracteriza a la cohesión como una clave principal de la asociación estratégica UE-ALC, y reitera la necesidad de cofinanciación internacional para su viabilidad.

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe, celebrada en Viena en mayo de 2006, se reconoció la cohesión social como objetivo común y tema prioritario de las relaciones entre ambas regiones. En el punto 38 de la Declaración de Viena se expresó satisfacción por la iniciativa de organizar periódicamente foros de Cohesión social.

La V Cumbre ALC-UE, produjo la Declaración de Lima, el 16 de mayo de 2008, un documento que vuelve a recalcar a la cohesión como un objetivo ineludible de la asociación estratégica euroamericana. Esta Cumbre dejó patente que la promoción de acciones a nivel nacional, regional e internacional son requisitos ineludibles para la superación de la pobreza, la desigualdad, la inclusión, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático y la energía. Dimensiones todas ellas que hacen a la cohesión. La Declaración de Lima, dió un paso adicional a favor de la cohesión al fijar una agenda, la llamada Agenda de Lima, que tiene como objetivo erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión mediante la cohesión y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## **5. REALIDAD, VALIDEZ Y PERSPECTIVAS DE REFORMA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA**

### **5.1 Crisis, déficit y deuda pública**

Se espera que el deterioro de las finanzas públicas continúe al menos hasta finales de 2011, a pesar de la consolidación fiscal estipulada en los programas de estabilidad y convergencia recientemente aprobados. Se calcula que en 2011 la deuda pública de la UE habrá aumentado en 25 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2007, pero el incremento será de más de 70 puntos porcentuales en Irlanda, superará los 50 puntos porcentuales en Letonia y los 40 en el Reino

Unido, mientras en España y Grecia el aumento solo será ligeramente inferior a este.<sup>32</sup>

A pesar de los paquetes de estímulo que han aprobado numerosos Estados miembros, solo una pequeña parte del incremento de la deuda se debe al gasto público adicional; el resto proviene de la disminución de los ingresos gubernamentales en concepto de impuestos y cotizaciones sociales como consecuencia de la crisis económica (los denominados estabilizadores automáticos que evitan una caída aún mayor de la actividad).

Por supuesto, también es necesario tener en cuenta el efecto sobre el denominador debido a la reducción del PIB en 2009.

Los elevados niveles de deuda pública constituyen uno de los principales legados de la crisis a medio plazo, convirtiendo la viabilidad de las finanzas públicas en una preocupación fundamental de la agenda política. La base tributaria junto, junto con la retirada de las medidas de estímulo, no serán medidas suficientes para reducir la deuda pública hasta los niveles anteriores a la crisis. Para lograr este objetivo será necesario un ajuste prolongado, aunque supone una amenaza para la inversión pública en el futuro próximo.<sup>33</sup>

Existe un riesgo importante de que ese ajuste se traduzca en una reducción de la inversión pública, como ocurrió en el pasado en períodos similares de consolidación presupuestaria. Así sucedió, por ejemplo, en la década de 1990, cuando se redujo la deuda pública para cumplir los criterios de Maastricht en lo referente a la adhesión a la Unión Monetaria. El riesgo es especialmente grave en aquellos Estados miembros en los que más ha crecido la deuda pública. La evidencia empírica demuestra que en los países con altos niveles de deuda la inversión pública suele ser reducida, sobre todo en épocas de consolidación fiscal.

No obstante, una de las reglas de oro de la economía establece que, en tiempos de restricción presupuestaria, el gasto público no debe recortarse de forma tan drástica como otros elementos, puesto que de ese modo se pueden lograr mayores tasas de crecimiento a largo plazo, lo que resulta esencial para la viabilidad de la consolidación fiscal.

## 5.2 Cohesión para la superación de la crisis

El V Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial pone de manifiesto que, gracias a la política de cohesión, se ha generado empleo, ha aumentado el capital humano, se han creado infraestructuras básicas y ha

---

<sup>32</sup> Banco Mundial: «¿Qué está haciendo el Banco Mundial?» (en línea en [www.bancomundial.org/temas/crisisfinanciera/iniciativas.htm](http://www.bancomundial.org/temas/crisisfinanciera/iniciativas.htm)).

<sup>33</sup> Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros: *European Economic Forecast*, Bruselas, 2009, pp. 12-14,

mejorado la protección medioambiental, en particular en las regiones menos desarrolladas.<sup>34</sup>

Si no hubiera tenido éxito la política de cohesión, las disparidades serían mayores y los efectos sociales de la crisis tendrían mayores y más prolongadas repercusiones de exclusión que las actuales. La urgencia de reforma de esta política viene dada por la exigencia de maximizar los instrumentos financieros (fondos europeos) en un contexto de reducción de los presupuestos estatales.

La Unión Europea pretende salir de una profunda crisis y reducir el desempleo y la pobreza al tiempo que impulsa una economía baja en carbono. El logro de estos objetivos requiere actuar con rapidez y rigor en numerosos ámbitos, motivo por el cual el Consejo Europeo adoptó la estrategia «Europa 2020».<sup>35</sup>

El objetivo puede alcanzarse si todas las instancias, a nivel europeo, nacional, regional y local no eluden el compromiso adquirido. En el actual escenario de crisis, acometer un proceso de crecimiento sostenible e integrador que se traduzca en el desarrollo armonioso de la Unión y de sus regiones mediante la reducción de las disparidades regionales, reclama la adaptación de la política de cohesión.

### 5.3 Creación de una nueva categoría de regiones beneficiarias

El objetivo de la política de cohesión es promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y de sus regiones reduciendo las diferencias entre estas, por tanto, no se trata de una opción política que pueda descartarse, sino de un objetivo de rango constitucional. (art. 174 del Tratado).<sup>36</sup>

La política de cohesión es un instrumento coherente y útil con la consecución del modelo de crecimiento propugnado por la Estrategia Europa 2020, al generar las condiciones objetivas para la creación de empleo. La política de cohesión respalda el desarrollo con una clara estrategia de inversión en cada región, incrementando la competitividad, aumentando el empleo, mejorando la inclusión social y protegiendo y optimizando el medio ambiente.

Las regiones y Estados miembros receptores confeccionan sus Planes Operativos, al amparo del Marco Comunitario de Apoyo, y en función de sus fortalezas y debilidades específicas. La asignación de ayudas es diferente para cada región según los respectivos niveles de desarrollo económico, medidos en

---

<sup>34</sup> Comisión Europea: *Invirtiendo en el futuro de Europa. Quinto Informe Sobre la Cohesión Social, Económica y Territorial*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2010, pp. 150-170.

<sup>35</sup> Comisión Europea: *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2010, pp. 10-25.

<sup>36</sup> *Tratado de Lisboa. Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2007.

función del PIB *per cápita*. El criterio de medición establece una clara distinción entre las regiones menos y más desarrolladas.

En un panorama prolongado de reducción estatal del gasto en el ámbito de las inversiones, puede procederse a una reforma compensatoria e incluyente de la política de cohesión. En esta orientación se puede establecer un sistema que incorpore una nueva categoría intermedia de regiones beneficiarias, modificando así los criterios vigentes del *phasing-out* y *phasing-in*. Esta nueva categoría incluiría también regiones que en la actualidad pueden acceder al objetivo de convergencia, pero cuyo PIB es superior al 75 % de la media de la Unión.

El desarrollo de los acontecimientos apunta a la adaptación del marco estratégico común, adoptado por la Comisión mediante la transformación de las metas y objetivos de Europa 2020 en prioridades de cara a la inversión. Dicho marco abarcaría el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca.

La Comisión Europea apuesta por el establecimiento de un contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión, que, basado en el marco estratégico común, determinaría las prioridades en materia de inversión, la asignación de recursos nacionales y de la UE entre los ámbitos y programas prioritarios, las condiciones establecidas y los objetivos perseguidos.

El ámbito de aplicación de dicho contrato sería la política de cohesión; no obstante, a fin de promover la cohesión económica, social y territorial de manera coherente e integrada, podría ser útil ampliarlo a otras políticas e instrumentos de financiación de la UE. Este contrato será el resultado de los debates entre los Estados miembros y la Comisión sobre la estrategia de desarrollo presentada en sus programas nacionales de reforma y en él se describirá la coordinación de los fondos de la UE a nivel nacional.

Los programas operativos que, como en el período actual, serían la principal herramienta de gestión y transformarían los documentos estratégicos en prioridades concretas de cara a la inversión, acompañadas de objetivos claros y cuantificables, que deben contribuir a alcanzar los objetivos nacionales establecidos en el marco de Europa 2020.

Los plazos de los informes anuales de seguimiento de los avances hacia el logro de los objetivos se adaptarían al ciclo de gobernanza de «Europa 2020».

#### **5.4 Incremento de la concentración temática**

En las evaluaciones *ex post* de la política de cohesión se concluyó que es necesaria una mayor concentración de recursos para crear una masa crítica y lograr un impacto tangible.

En el futuro, habrá que velar por que los Estados miembros y las regiones concentren los recursos nacionales y de la UE en una pequeña cantidad de prioridades que respondan a los retos específicos que afrontan. Esto podría

lograrse mediante el establecimiento, en la normativa sobre la política de cohesión, de una lista de prioridades temáticas vinculadas a las prioridades, las directrices integradas y las iniciativas emblemáticas de «Europa 2020».

Los países y regiones tendrían que centrarse en un mayor o menor número de prioridades, en función del importe de los fondos recibidos de la UE. Por tanto, los Estados miembros y regiones que recibieran menos fondos tendrían que asignar la totalidad del importe disponible a dos o tres prioridades, mientras que los que recibieran más ayuda financiera podrían seleccionar más prioridades. Al mismo tiempo, la concentración temática no debería impedir a los Estados miembros y regiones experimentar con proyectos innovadores y financiarlos. También podría plantearse el gasto protegido para grupos determinados o planteamientos experimentales, posiblemente en forma de subvenciones globales.<sup>37</sup>

## 5.5 Condiciones e incentivos

La crisis económica y financiera ha obligado a la Comisión a proponer medidas para mejorar la gobernanza económica de la Unión.<sup>38</sup>

Unas políticas macroeconómicas adecuadas, un entorno microeconómico favorable y unos marcos institucionales sólidos son requisitos previos para crear empleo, impulsar el crecimiento, reducir la exclusión social y emprender cambios estructurales.

Esto es todavía más cierto en el caso de la política de cohesión, ya que su eficacia depende en gran medida del entorno económico en el que opere. Por tanto, es posible estrechar los lazos entre la política de cohesión y el marco político económico de la Unión.

En primer lugar, a fin de respaldar el nuevo sistema de gobernanza económica, se introducirían nuevas normas para las condiciones, lo que genera incentivos para las reformas. Los Estados miembros tendrían que introducir las reformas necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos financieros en los ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión, por ejemplo: protección medioambiental, políticas de *flexiguridad*, educación o investigación e innovación.

En relación con cada prioridad temática, el marco estratégico común establecería los principios clave que deberían seguir las intervenciones. Dichos principios deben dejar margen para la adaptación a los contextos nacional y regional. Su objetivo principal sería ayudar a los países y regiones a combatir los problemas que en experiencias anteriores han resultado ser especialmente

---

<sup>37</sup> Juan De Dios Izquierdo y Rubén Torres: «El colectivo de mayores, los accidentes de tráfico y el Trabajo Social», *Portularia: Revista de Trabajo Social* nº 10/1 (2010), pp. 33-49.

<sup>38</sup> COM 2010: *Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo - Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2010, pp. 20-35.

pertinentes para la aplicación de las políticas. Estos principios podrían estar relacionados, por ejemplo, con la transposición de legislación específica de la UE, la financiación de proyectos estratégicos de la UE o la capacidad administrativa, institucional y de evaluación.

Sobre esta base, se estipularían con cada Estado miembro o región (dependiendo del contexto institucional), al inicio del ciclo de programación, en los documentos de programación (es decir, los contratos de colaboración en materia de desarrollo e inversión y los programas operativos), condiciones específicas vinculantes en los ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión, siguiendo un planteamiento coordinado con todas las políticas pertinentes de la UE.

Su cumplimiento podría ser un requisito previo para el desembolso de los recursos de cohesión tanto al inicio del período de programación como con ocasión de las revisiones que la Comisión lleve a cabo para evaluar los avances hacia la finalización de las reformas acordadas.

Llevar a cabo la reforma institucional es fundamental para consolidar el ajuste estructural, impulsar el crecimiento y el empleo y reducir la exclusión social, en particular mediante la disminución de las cargas normativa y administrativa que pesan sobre las empresas o la mejora de los servicios públicos. Como ocurre en la actualidad, esto se complementaría con ayuda de la política de cohesión para desarrollar la capacidad administrativa e institucional y una gobernanza eficaz. Todos los Estados miembros y regiones deberían poder acceder a esta ayuda.

En segundo lugar, hasta ahora las sanciones e incentivos económicos vinculados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento se han limitado al Fondo de Cohesión. La Comisión ha propuesto ampliarlos al resto del presupuesto de la UE, como impulso complementario para garantizar el cumplimiento de las principales condiciones macroeconómicas en el contexto de la vertiente correctora de dicho Pacto. En los casos de incumplimiento de las normas del Pacto, deberían crearse incentivos suspendiendo o anulando parte de los créditos actuales o futuros a cargo del presupuesto de la UE sin que ello afecte a los beneficiarios finales de los fondos de la UE. Los recursos anulados se mantendrían en dicho presupuesto.

Siguiendo en el contexto más general de la gobernanza económica de la UE, debería reformarse la verificación del principio de adicionalidad mediante su vinculación al proceso de supervisión económica de la UE, utilizando indicadores que ya figuran en los Programas de Estabilidad y Convergencia que los Estados miembros presentan cada año a la Comisión.

La cofinanciación es uno de los principios fundamentales de la política de cohesión que garantiza la autoría de la política sobre el terreno. Debería revisarse su nivel y, si es posible, diferenciarse, de manera que refleje más adecuadamente el nivel de desarrollo, el valor añadido de la UE, los tipos de acción y los beneficiarios.

Por último, es necesario explorar otros instrumentos que podrían reforzar en mayor medida la eficacia de la política de cohesión. Por ejemplo, podría establecerse a nivel de la UE una reserva de eficacia para alentar los avances hacia los objetivos de Europa 2020 y otras metas y objetivos nacionales relacionados: se apartaría un porcentaje reducido del presupuesto de cohesión y se asignaría, con ocasión de las revisiones intermedias, a los Estados miembros y regiones cuyos programas hubieran contribuido en mayor medida (con respecto a su punto de partida) a los objetivos y metas de 2020.

Asimismo, la experiencia adquirida a lo largo del período actual ha demostrado que la Comisión necesita algunos recursos para apoyar directamente la experimentación y el establecimiento de redes, en la línea de las acciones innovadoras de anteriores períodos de programación.

## **5.6 Evaluación, rendimiento y resultados**

La mejora de la calidad y del funcionamiento de los sistemas de control y evaluación es fundamental para avanzar hacia un planteamiento de la política de cohesión más estratégico y orientado a la obtención de resultados. Una serie de modificaciones ayudarían a introducir este cambio.

En la primera línea de prioridades, el punto de partida de un planteamiento orientado a la obtención de resultados es la fijación *ex ante* de unos objetivos claros y cuantificables y unos indicadores de los resultados. Los indicadores deben ser claramente interpretables, estar validados desde un punto de vista estadístico, ser verdaderamente sensibles a la aplicación de la política y estar directamente vinculados a ella; además, deben recogerse y publicarse de manera inmediata.

Los indicadores y metas deben estipularse en las discusiones sobre los documentos de programación, junto con varios indicadores importantes específicos de los fondos para todos los programas operativos vinculados al marco de «Europa 2020». Además, la presentación oportuna y completa de información precisa sobre los indicadores y los avances hacia los objetivos estipulados sería fundamental para los informes anuales.

En segundo lugar, las evaluaciones *ex ante* deberían centrarse en mejorar la configuración de los programas, de manera que las herramientas e incentivos destinados a alcanzar los objetivos y metas puedan controlarse y evaluarse durante la aplicación.

En el tercer grado de prioridades, en la evaluación deberían utilizarse con mucha más frecuencia métodos rigurosos que estén en consonancia con normas internacionales, como la evaluación del impacto. Siempre que sea posible, las evaluaciones del impacto se configurarían en una fase temprana, para garantizar la recopilación y la difusión de los datos adecuados.

Además, los planes de evaluación en curso de cada programa se convertirían en una obligación, ya que facilitan la transparencia a nivel de la UE, fomentan las estrategias de evaluación y mejoran la calidad global de las

evaluaciones. También podría plantearse la posibilidad de realizar evaluaciones tras la certificación a la Comisión de una cantidad de fondos determinada.

Por último, los Estados miembros podrían elaborar un informe en el que sintetizaran los resultados de las evaluaciones que estén realizando durante el período de programación, con vistas a ofrecer una breve evaluación global del rendimiento del programa.

## 5.7 Utilización de los instrumentos financieros

La revisión del presupuesto de la UE concede mucha importancia al efecto *palanca* de éste. En el período de programación 2007-2013 se han desarrollado nuevas formas de financiar la inversión, que se apartan del tradicional método basado en subvenciones a innovadoras formas de combinar subvenciones y préstamos. La Comisión Europea es proclive a que, en el futuro, los Estados miembros y regiones hagan un uso más extensivo de estos instrumentos.

Los instrumentos financieros ayudan a crear métodos de financiación renovable, haciéndolos más sostenibles a largo plazo. Constituyen también una manera de ayudar a Europa a aumentar los recursos destinados a la inversión, en particular en épocas de recesión.

Además, abren nuevos mercados a formas diferentes de colaboración público-privada, que aportan los conocimientos de instituciones financieras internacionales.

A fin de mejorar los instrumentos de ingeniería financiera en el marco de la política de cohesión, la Comisión propone estudiar las siguientes medidas:

- Proporcionar mayor claridad y diferenciar mejor las normas que rigen la financiación basada en subvenciones y las que rigen las formas reembolsables de asistencia en el marco regulador, en particular en lo que se refiere a la elegibilidad del gasto y las auditorías.
- Encauzar la ayuda financiera genérica destinada a las empresas principalmente a través de instrumentos de ingeniería financiera y recurrir a las subvenciones para cofinanciar regímenes de ayuda específicos (innovación, inversión medioambiental, etc.).
- Ampliar tanto el ámbito de aplicación como la magnitud de los instrumentos de ingeniería financiera: en relación con el ámbito de aplicación, para englobar nuevas actividades (por ejemplo, transporte urbano sostenible, investigación y desarrollo, energía, desarrollo local, aprendizaje permanente o acciones en materia de movilidad, cambio climático y medio ambiente, TIC y banda ancha); en cuanto a la magnitud, para combinar la bonificación de intereses con préstamos u otras formas de financiación reembolsable.

## 5.8 Creación, expansión y fortalecimiento de la gobernanza

El Tratado de Lisboa ha añadido la cohesión territorial a los objetivos de cohesión económica y social.<sup>39</sup>

Consecuencia de ello es la necesidad de abordar este objetivo en los nuevos programas, con un especial hincapié en el papel de las ciudades, las áreas geográficas funcionales, las zonas que sufren problemas geográficos o demográficos específicos y las estrategias macrorregionales.

Las zonas urbanas pueden ser motores del crecimiento y centros de creatividad e innovación. Siempre y cuando se establezca una masa crítica de participantes –como empresas, universidades e investigadores– pueden generarse mayores niveles de crecimiento y nuevos puestos de trabajo. Los problemas urbanos, tanto si tienen que ver con la degradación medioambiental como con la exclusión social, requieren una respuesta específica y la intervención directa de la instancia de gobierno correspondiente.

Por consiguiente, debe establecerse una ambiciosa agenda urbana en la que los recursos financieros estén identificados con más claridad para abordar las cuestiones urbanas; las autoridades urbanas, por su parte, desempeñarían un papel más importante en la configuración y aplicación de estrategias de desarrollo urbano.

La acción urbana, los recursos conexos y las ciudades afectadas deberían estar identificadas en los documentos de programación.

De cara al futuro, un aspecto que debería examinarse es si la estructura reguladora de la política de cohesión, que debería permitir una mayor flexibilidad en la organización de los programas operativos, a fin de reflejar mejor la naturaleza y la geografía de los procesos de desarrollo. A partir de ahí, los programas podrían configurarse y gestionarse no solo a nivel nacional y regional, sino también a nivel de grupos de poblaciones o de cuencas fluviales y marítimas.

El V Informe de la Cohesión ha puesto de manifiesto que, en algunos casos, las características geográficas o demográficas podrían intensificar los problemas de desarrollo. Esto ocurre, sobre todo, en las regiones más remotas, pero también en las más septentrionales con muy baja densidad de población, así como en las insulares, transfronterizas y de montaña, como se reconoce de manera explícita en el Tratado de Lisboa. Será necesario desarrollar disposiciones específicas para reflejar estas particularidades, sin multiplicar de manera innecesaria ni los instrumentos ni los programas.

Cohesión territorial también significa ocuparse tanto de los enlaces entre zonas urbanas y rurales, en lo que se refiere al acceso a infraestructuras y servicios asequibles y de calidad, como de los problemas en las regiones con una elevada concentración de comunidades marginadas socialmente.

---

<sup>39</sup> *Tratado de Lisboa...*, cit.

Por último, las futuras tareas relativas a nuevas estrategias macrorregionales deberían basarse en un análisis profundo de las estrategias existentes y en la disponibilidad de recursos. Las estrategias macrorregionales deberían ser instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada, si bien la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales.

### **5.9 Refuerzo de la colaboración**

Para la aplicación efectiva de «Europa 2020» es necesario un sistema de gobernanza que implique a los protagonistas del cambio en los Estados miembros y que conecte los niveles de administración local, regional, nacional y de la UE.

A fin de movilizar plenamente a todas las partes implicadas, debe reforzarse la representación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil tanto en el diálogo como en la aplicación de la política de cohesión. Teniendo esto presente, debería mantenerse el apoyo al diálogo entre entidades públicas y privadas, incluidos los interlocutores socioeconómicos y las organizaciones no gubernamentales.

En este contexto, debería reforzarse la función de los planteamientos locales de desarrollo en el ámbito de la política de cohesión, por ejemplo: mediante el apoyo a la inclusión activa, el fomento de la innovación social, el desarrollo de estrategias de innovación o el diseño de sistemas de regeneración de las zonas desfavorecidas. Todo ello debería coordinarse estrechamente con acciones similares financiadas por la política de desarrollo rural.

### **5.10 Hacia sistema de aplicación racionalizado y simplificado**

Aunque es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia del sistema de aplicación de la política de cohesión durante el período 2007-2013, los Estados miembros se han quejado de la modificación excesivamente frecuente y drástica de las normas, que podría obstaculizar la aplicación. No obstante, algunos cambios específicos merecen ser examinados.

#### **5.10.1 Incrementar la confluencia del FSE con la Estrategia Europea de Empleo**

De modo paralelo a la reforma anterior y en consonancia con la necesaria revisión del presupuesto de la UE, se podría reformar el Fondo Social Europeo en una línea coherente que garantice los objetivos y metas diseñadas por la estrategia «Europa 2020». En esta dirección se puede proceder a una

reformulación del instrumento financiero para lograr una mayor confluencia con la Estrategia Europea de Empleo.<sup>40</sup>

El FSE debe incrementar la adaptación del capital humano a las necesidades presentes y futuras de los aparatos productivos es la mejor intervención social inclusiva conocida, libera a los Estados de gasto en prestaciones por desempleo, al tiempo que rompe la dependencia material y psicosocial de los individuos respecto a las prestaciones, reforzando la autonomía personal y convirtiéndoles en cofinanciadores del modelo social europeo.<sup>41</sup>

Tanto la incorporación de una nueva categoría intermedia de regiones beneficiarias, como la reforma del Fondo Social Europeo, posibilitarían una adaptación de la política de cohesión a una contingencia de reducción del gasto estatal, a la vez que permitiría continuar con una aplicación rigurosa de las directrices integradas para las políticas económica, de empleo y otras intervenciones impostergables en el ámbito de la política social.<sup>42</sup>

### **5.10.2 Reformulación del Principio de Adicionalidad para el Fondo de Cohesión**

En relación al Fondo de Cohesión, el instrumento debe continuar dirigiéndose a los Estados miembros cuya RNB *per cápita* es inferior al 90 % de la media de la Unión, pero se podría considerar la posibilidad de adaptar la aplicación del principio de adicionalidad financiera a las restricciones presupuestarias de los Estados receptores. No se puede perder de vista que los Estados miembros de Europa Central tienen enormes necesidades de acometer infraestructuras de transporte, energía y medio ambiente que una vez concluidas permitirán aprovechar todas las potencialidades que ofrece el Mercado Único a todos los operadores, pero especialmente a los procedentes de Alemania, país contribuyente neto que es el principal beneficiario de las sucesivas ampliaciones de la casa común europea.

### **5.10.3 Continuación de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional**

La política de cohesión debe continuar promoviendo las dimensiones territoriales de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Sin

---

<sup>40</sup> COM 2010: *La revisión del presupuesto de la UE*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2010.

<sup>41</sup> Juan de Dios Izquierdo, Rubén Torres y Ángeles Martínez: «Movilidad, dependencia y transporte. Nuevas demandas de la población mayor en España», en *La protección de las personas mayores*, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 451-462.

<sup>42</sup> Juan de Dios Izquierdo, Rubén Torres y Francisco Javier García: «Refuerzo de actitudes positivas del usuario ante el transporte público», en *Reactiva*, Edit. Fundación de Ferrocarriles Españoles, Madrid, 2010.

embargo, una reforma que simplifique las disposiciones vigentes, incluida la cooperación transfronteriza del Instrumento de Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Fondo Europeo de Desarrollo, en las fronteras exteriores de la UE, así como las prácticas vigentes en las acciones transnacionales financiadas tanto por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional como por el Fondo Social Europeo, puede perfeccionar los mecanismos de ejecución y garantizar un mayor nivel de materialización de los objetivos perseguidos.<sup>43</sup>

#### **5.10.4 Conexión normativa entre la Política de Cohesión y la Estrategia Europa 2020**

El horizonte de austeridad presupuestaria también aconseja el establecimiento de una conexión normativa de los reglamentos que garantice la vinculación inequívoca de la Política de Cohesión con la Estrategia «Europa 2020», con el propósito de establecer una coordinación más efectiva entre las políticas sectoriales comunitarias y un control más severo de las políticas estatales conexas. De este modo, la política de cohesión podría contribuir a reducir los riesgos derivados de fenómenos sociales con impacto negativo directo en el desarrollo económico tales como el envejecimiento de la población, los obstáculos que padecen las mujeres para insertarse plenamente en el mercado de trabajo, o las millonarias pérdidas en términos de PIB que producen los accidentes de tráfico.

#### **5.10.5 Reducción de la carga administrativa**

Debería aplicarse el planteamiento general de 2007-2013, en cuyo marco las normas de subvencionabilidad se establecen a nivel nacional. Sin embargo, deberían adoptarse normas comunes sobre elementos clave, como los gastos generales de los diferentes Fondos de la UE. La armonización de las normas sobre subvencionabilidad del gasto en los distintos ámbitos políticos, instrumentos financieros y fondos simplificaría el uso de estos por parte de los beneficiarios y su gestión por parte de las autoridades nacionales, lo que reduce el riesgo de error y, al mismo tiempo, establece una diferenciación, cuando es necesario, para reflejar las particularidades de la política, el instrumento y los beneficiarios.

En consonancia con el principio de proporcionalidad, también sería útil examinar el modo de lograr que las medidas de control sean más rentables y se

---

<sup>43</sup> Juan de Dios Izquierdo y Antonio López: «La construcción social de la precariedad laboral: paradojas de la liberalización del transporte terrestre en España», *Revista de Sociología del Trabajo* n° 73 (2011), p. 23.

basen en el riesgo, a fin de mejorar su eficacia y su eficiencia, sin dejar de garantizar la adecuada cobertura de los riesgos inherentes a un coste razonable, de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

#### **5.10.6 Disciplina y control financiero**

La norma de liberación pretende garantizar que los proyectos se apliquen en un tiempo razonable e impulsar la disciplina financiera. Sin embargo, puede distorsionar el comportamiento de los Estados miembros y las regiones, al concentrar en exceso la atención en la rapidez en el uso de los recursos en lugar de en su eficacia. Además, la aplicación de la norma de liberación se ha complicado con una serie de excepciones. Es necesario establecer un cuidadoso equilibrio entre la garantía de calidad de la inversión y la aplicación fácil y rápida. Una posibilidad sería aplicar N + 2, con la excepción del primer año, a todos los programas y suprimir todas las salvedades y excepciones.

En lo que se refiere a los sistemas de gestión y control, los Estados miembros no solo necesitan proporcionar una fiabilidad superior, sino también alcanzar mayor compromiso con el control de calidad. Esto permitiría al Parlamento Europeo, a la Comisión y a los Estados miembros centrarse más en los resultados y en el impacto de la política.

Un posibilidad consiste en revisar el procedimiento de evaluación *ex ante* de los sistemas, teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la evaluación *ex ante* de conformidad de los programas de 2007-2013, a fin de evitar problemas con los sistemas de gestión y control. Debería racionalizarse el procedimiento pero sin perder sus ventajas. Para ello, podría concentrarse la evaluación en el principal organismo de gestión responsable, mediante un proceso de acreditación, y revisarse la participación de la Comisión en el proceso.

La segunda propuesta consiste en reforzar la fiabilidad mediante la concentración de las responsabilidades. Un organismo acreditado asumiría toda la responsabilidad sobre la gestión y el control adecuados del programa operativo.

## **6. EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN**

La intervención pública en pos del logro de los objetivos de cohesión no se limita solamente al gasto público; también incluye medidas encaminadas a establecer las condiciones estructurales necesarias para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. El diseño y la aplicación efectivos de estas condiciones no solo son necesarios para garantizar un crecimiento sostenido, sino también para optimizar los efectos de la inversión pública. Incluso es posible que logren un impacto mayor en las regiones con mayores tasas de desempleo y mayor potencial de crecimiento.

Por consiguiente, las reformas estructurales no solo son importantes para el crecimiento de la UE en su conjunto, sino también para abordar las desigualdades existentes a nivel regional.<sup>44</sup>

La política de cohesión genera un considerable estímulo de la demanda a corto plazo en muchos Estados miembros. Los riesgos derivados de ello en términos de inflación y otros desequilibrios por cuenta corriente pueden mitigarse a través de reformas estructurales orientadas a lograr una mayor flexibilidad, así como mediante políticas de estabilización.<sup>45</sup>

La sinergia entre la política de cohesión de la UE, canalizada hacia la inversión más productiva en capital físico y humano (y complementada a través de la inversión pública nacional), y las políticas de reforma fiscal y estructural puede producir un efecto duradero en el lado de la oferta de la economía.

En los últimos años, los Estados miembros han puesto en marcha diversas medidas de carácter estructural en el marco de sus programas nacionales de reforma en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada, centradas en el crecimiento y el empleo.

Las prioridades de este conjunto de medidas son el establecimiento de unos mercados de trabajo y de productos que funcionen adecuadamente, la creación de un entorno favorable para las empresas y la innovación, y el aumento de la competencia.

Se ha dicho en repetidas ocasiones que la existencia de un marco institucional adecuado y de una administración pública eficiente constituyen requisitos previos para crear un entorno propicio para el crecimiento y la competitividad, así como para obtener el máximo rendimiento de la inversión pública y de la política de cohesión en particular.

La reforma de la administración pública se ha convertido en una prioridad fundamental en la agenda de muchos Estados miembros, especialmente en aquellos en los que las debilidades estructurales en esta área dificultan la consecución de sus objetivos de desarrollo económico.

Tras la Cumbre de Bruselas de 8 y 9 de diciembre de 2011 se perfila el futuro de la política de cohesión el siguiente contexto:

- Refuerzo de las sanciones para quien no respete el déficit del 3%.
- Regla de oro reforzada y armonizada.
- Mensaje al sector privado (mercados): el impago de la deuda de Grecia no volverá a suceder jamás.

---

<sup>44</sup> Rubén Torres: «La Constitución Europea y los nuevos Estados miembros de la UE» en *Teoría y Realidad Constitucional* n.º [monográfico sobre *El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*] 15 (2005), p. 393.

<sup>45</sup> Juan de Dios Izquierdo y Rubén Torres: «Cohesión euroamericana. Frente a la ortodoxia neoliberal», *Justicia Laboral. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* n.º 48 (2011), p. 48.

- El Consejo de Presidentes de Gobierno y jefes de Estado será el gobierno económico de la zona euro.
- Confianza en la independencia del Banco Central Europeo. Abstención de todo comentario sobre su actividad.