

# La dimensión social de la política de cohesión\*

## *The Social Dimension of Cohesion Policy*

Javier Bilbao Ubillos  
Universidad del País vasco (UPV/EHU)  
javi.bilbao@ehu.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp69-97>

---

**Sumario:** I. Introducción.—II. El sentido de la política de cohesión en las economías heterogéneas de la UE.—III. Evolución de las estrategias comunitarias en materia de cohesión. 1. Evolución del tratamiento de la política de cohesión en la legislación básica comunitaria. 2. Evolución del concepto de política de cohesión de referencia y del contexto de la praxis comunitaria.—IV. Impacto y evaluación de la política de cohesión desde la perspectiva de la dimensión social.—V. Conclusiones.

---

**Resumen:** El artículo valora la contribución de la política de cohesión a la dimensión social de la UE, partiendo de la evolución de su sentido, tanto desde el punto de vista conceptual como por el contexto cambiante de referencia, a medida que se incrementaba la heterogeneidad estructural de la Unión con las sucesivas ampliaciones. Tras repasar el tratamiento dispensado a la cohesión en la legislación primaria y en los presupuestos comunitarios, se recogen los indicios disponibles del impacto de los sucesivos programas y estrategias comunitarias en materia de cohesión, tratando de estimar los alcances más relevantes en términos de la dimensión social de la UE. Las conclusiones apuntan a que, pese a algunos logros tangibles que mejoran las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, el enfoque de la política de cohesión se centra en los territorios, buscando tanto una reducción de las disparidades regionales como la legitimación de la Unión en los territorios más rezagados; en todo caso, es una política muy condicionada por las limitaciones de recursos y los requerimientos de calidad institucional y elegibilidad en las zonas receptoras.

**Palabras clave:** política de cohesión; dimensión social de la UE; estrategia Europa 2020; reequilibrio territorial.

**Abstract:** *The paper assesses the contribution of the cohesion policy to the social dimension of the EU, based on its development over time both from a conceptual viewpoint and in a changing reference context as the structural heterogeneity of the Union increased with successive expansions. After examining how co-*

---

\* Recibido el 27 de noviembre de 2017, aceptado el 9 de enero de 2018.

*hesion was treated in primary legislation and in Community budgets, the paper sets out the indicators available concerning the impact of successive Community programmes and strategies on cohesion, seeking to estimate its most significant attainments in terms of the social dimension of the EU. It is concluded that in spite of certain tangible achievements that have improved the life and work of European citizens, cohesion policy takes an approach focused on territories, seeking to reduce disparities between regions and legitimise the Union in the territories that lag furthest behind. It is in any event a policy that is highly conditioned by limited resources and by requirements for institutional quality and eligibility in receiving areas.*

**Keywords:** Cohesion policy; EU social dimensión; Europe 2020 Strategy; Territorial balance.

## I. Introducción

La política de cohesión económica, social y territorial (PCEST) de la Unión Europea (UE) ha operado, tradicionalmente, como una política regional orientada a ayudar a que las regiones comunitarias menos desarrolladas converjan con el resto, fortaleciendo sus niveles de competitividad regional y favoreciendo la cooperación inter-regional. La propia Comisión europea afirma que «constituye una expresión de solidaridad entre los países de la UE, ya que destina la mayor parte de su financiación a las regiones menos desarrolladas y les ayuda a explotar su potencial económico, a la vista de las disparidades regionales que existen tanto en la UE como dentro de sus países<sup>1</sup>».

Hasta ahora, y de acuerdo también con la Comisión, la política de cohesión ha constituido la principal política de inversión de la UE, «con el objetivo de apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en todas las regiones y ciudades de la Unión Europea<sup>2</sup>». Con dicha orientación, la política de cohesión se viene ejecutando a través de tres fondos principales:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Que, desde 1975, aspira a reforzar la cohesión económica y social regional a través de

<sup>1</sup> Comisión Europea, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Política regional. Hacer que las regiones y ciudades europeas sean más competitivas, fomentar el crecimiento y crear empleo*, 3.

<sup>2</sup> Comisión Europea. *Una introducción a la política de cohesión de la UE 2014-2020*, 1.

la inversión en sectores que fomentan el crecimiento para mejorar la competitividad y la creación de empleo. El FEDER también financia proyectos de cooperación transfronteriza.

- Fondo Social Europeo (FSE): Creado en 1958, y que invierte en las personas y se centra en mejorar las oportunidades de empleo y educación. También intenta ayudar a las personas desfavorecidas que están al borde de la pobreza o la exclusión social, combatiendo toda forma de discriminación.
- Fondo de Cohesión (FC)<sup>3</sup>: Cuyo objetivo inicial genérico, en 1994, de reducir las disparidades socioeconómicas en el interior de la UE, se ha ido perfilando —en la actualidad— hacia el fomento del crecimiento integrador, no crecimiento ecológico y desarrollo sostenible, y en la mejora de la conectividad, en los Estados miembros (EEMM) cuya RNB (Renta Nacional Bruta) per cápita es inferior al 90% de la renta media de la UE. El FC está sujeto a las mismas normas de programación, gestión y supervisión que el FEDER y el FSE a través del Reglamento sobre las disposiciones comunes (RDC)<sup>4</sup>. Durante el periodo 2014-2020, el FC apoyará a Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

Estos 3 fondos, junto con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), constituyen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE o ESIF en inglés).

La política de cohesión, que empleó 346.500 millones de euros en el periodo 2007-2013, fue dotada inicialmente con 371.433 millones para el intervalo 2014-2020, según la propuesta de la *Comisión de Marco Financiero Plurianual*. Esto supone un tercio del total de los recursos europeos previstos para este periodo. La Tabla 1 distribuye este presupuesto por conceptos y tipología de regiones, diferenciando el presupuesto aprobado antes del periodo de la última actualización.

---

<sup>3</sup> Puesto en marcha mediante el *Reglamento (CE) No 1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de cohesión*.

<sup>4</sup> *Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 347, de 20 de diciembre de 2013.

**Tabla 1**

Presupuesto destinado a la cohesión económica, social y territorial  
para el período 2014-2020, en millones de euros

Concepto	Recursos
Convergencia regional- Regiones menos desarrolladas	162.600 (p) 185.374,42 (a)
Regiones de transición	38.900(p) 35.701,31 (a)
Competitividad-Regiones más desarrolladas	53.100 (p) 55.780,14 (a)
Cooperación territorial europea	11.700 (p) 10.228,81 (a)
Fondo de Cohesión	68.700 (p) 74.928,36 (a)
Asignación extraordinaria para regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas	926 (p) 1.562,99 (a)
Mecanismo «Conectar Europa» para los ámbitos del transporte, la energía y las TIC.	40.000 (p) * 21.936,76 (a)
Iniciativa de empleo juvenil	6.400 (p) 3.211,22 (a)
<b>TOTAL</b>	<b>382.326 (p)</b> <b>388.724,01 (a)</b>

(p) Previsto al aprobarse, a precios constantes de 2011.

(a) Última actualización de 2017, a precios corrientes.

\* Con otros 10.000 millones de euros reservados dentro del Fondo de Cohesión.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Budget. Multiannual financial framework. Programmes* (2017).

En efecto, de esta tabla se deriva la consideración, por parte de las instituciones comunitarias, de una triple tipología de regiones a efectos de la política de cohesión:

- Las regiones menos desarrolladas (que recibirán algo más del 47% de los recursos totales) son aquellas cuyo Producto Interior Bruto (PIB) es inferior al 75% de la media de la UE. Su financiación procede tanto del FEDER como del FSE.

- Por *regiones de transición* se entienden aquellas cuyo PIB está entre el 75% y el 90% de la media europea. A ellas se dedica específicamente el 9,2% del presupuesto, tanto vía FEDER como FSE.
- Finalmente, las *regiones más desarrolladas* son aquellas cuyo PIB es superior al 90% de la media de la UE. Reciben el 14,3% de los recursos disponibles, ya sea a través del FEDER o del FSE.

Además, la política de cohesión diseña otras actuaciones particulares:

- El concepto de *cooperación territorial europea*, que incorpora la conocida iniciativa INTERREG, fomenta la colaboración entre las regiones para afrontar problemas comunes, y recibe el 2,6% de los recursos a través del FEDER.
- La *asignación extraordinaria para regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas* haya su motivación en las desventajas asociadas a una ubicación remota o montañosa, o a un carácter de espacio escasamente poblado; se les asigna el 0,4% del total a través del FEDER.
- El *mecanismo «Conectar Europa»* apoya el desarrollo de redes transeuropeas interconectadas de gran capacidad, sostenibles y eficientes en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones. La idea es remover los cuellos de botella, configurando grandes corredores de transporte. Este objetivo recibirá el 5,6% de los recursos.
- Por fin, la *iniciativa de empleo juvenil* se destina a las regiones de la UE cuya tasa de desempleo juvenil sea superior al 25%, con el objetivo de integrar a los jóvenes desocupados en el mercado laboral; recibe, en principio, el 0,8% del presupuesto total, aunque puede ser duplicado este importe con cargo al FSE.

Una novedad introducida por el RDC es la herramienta denominada *Inversión Territorial Integrada* (ITI), que permite a los EEMM combinar inversiones de varios ejes prioritarios de uno o varios programas operativos para las intervenciones multidimensionales e intersectoriales<sup>5</sup>.

Por tanto, la política de cohesión beneficia potencialmente a todas las regiones de la UE, aunque la financiación de la política de cohesión para 2014-2020 preveía —al aprobarse— una reducción de un 5,3% del presupuesto en precios de 2011, respecto al período precedente. En el periodo

---

<sup>5</sup> Vid.: Comisión Europea, *Inversión territorial integrada*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).

actual se centra, principalmente, en 11 objetivos temáticos<sup>6</sup> con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. (Comisión europea, 2014, p. 1).

Presentada, someramente, la PCEST, en el resto del artículo trataremos de valorar su contribución a la dimensión social de la UE. Con ese objeto, el artículo se estructura como sigue: en el segundo apartado nos planteamos el sentido de la política de cohesión en las economías heterogéneas de la UE; la tercera sección analiza la evolución de las estrategias comunitarias en materia de cohesión; en el cuarto apartado se evalúa la política de cohesión desde la perspectiva de la dimensión social, lo que nos permitirá reseñar unas conclusiones en la sección final.

## II. El sentido de la política de cohesión en las economías heterogéneas de la UE

En la UE, las sucesivas ampliaciones han incrementado el grado de heterogeneidad estructural de las economías de los EEMM. En ese contexto, las transformaciones productivas y el cambio técnico han conducido naturalmente a una mayor desigualdad, potenciando dinámicas de aglomeración regional. La etapa actual de cambio y digitalización, que denominamos la *industria 4.0*, sin duda tenderá a exacerbar ese patrón de divergencia espacial hasta niveles extremos que planteen problemas de cohesión y vertebración territorial. Desde un enfoque de igualdad de oportunidades y un sentido de pertenencia comunitario, se hacen necesarias políticas de reequilibrio espacial y estrategias de desarrollo para los territorios rezagados. Ese sigue siendo el sentido principal de la política de cohesión.

---

<sup>6</sup> Los objetivos temáticos son: 1. Fortalecimiento de la investigación, del desarrollo tecnológico y de la innovación; 2. Mejora del acceso, del uso y de la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación; 3. Mejora de la competitividad de las PYME; 4. Apoyo de la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono; 5. Fomento de la adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos; 6. Preservación y protección del medio ambiente y fomento de la eficiencia de los recursos; 7. Fomento del transporte sostenible y mejora de las infraestructuras de redes; 8. Fomento del empleo sostenible y de calidad y apoyo a la movilidad laboral; 9. Fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación; 10. Inversión en educación, formación y aprendizaje permanente; 11. Mejora de la eficiencia de la administración pública.

La inversión del FEDER financiará los 11 objetivos, pero sus prioridades principales para la inversión son los objetivos 1 a 4. Las prioridades principales del FSE son los objetivos 8 a 11, aunque también financia del 1 al 4. El Fondo de Cohesión financia los objetivos 4 a 7 y el 11.

Caballero entiende que esa fue su finalidad desde el origen: «El fundamento de la política de cohesión tradicional era claro: el mercado único generaría inevitablemente desequilibrios en términos de acumulación de renta per cápita y de desarrollo a favor de los países y regiones de Europa más desarrollados. Para compensar estos desequilibrios, se han venido articulando sucesivamente transferencias de rentas, del norte de Europa al sur, enmarcadas en una política de cohesión europea<sup>7</sup>».

También Sánchez incide en que la actual política de cohesión (inicialmente denominada política regional europea) tuvo como objetivo, desde sus inicios, reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones que la integran. Para ello, a lo largo de los sucesivos períodos de programación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, se movilizó un importante volumen de recursos «con el fin de promover el desarrollo de las regiones más desfavorecidas y avanzar en la corrección de sus deficiencias en cuanto a la dotación de determinados factores productivos (capital físico y capital humano) y mejorar el nivel de vida de sus habitantes a través del aumento de su renta per cápita<sup>8</sup>».

Como señala Sánchez, el tipo de intervención diseñada se basaba en el diagnóstico previo de que la razón del atraso relativo de algunas regiones europeas tenía que ver con su limitada dotación en capital humano cualificado, de su deficiente dotación de infraestructuras de telecomunicaciones, y de su insuficiente inversión en investigación y desarrollo.

En cualquier caso, parece evidente que esas diferencias regionales se han incrementado con el paso del tiempo. Numerosos autores inciden en las crecientes desigualdades regionales (que no nacionales) generadas en la UE, a medida que se profundizaba el mercado interior, se ampliaba la UE, y se aceleraba el cambio técnico. Como señalan Bachtler *et al.*:

«At regional level, there is an increasing productivity gap between leading “frontier” regions and lagging regions, the gap that has grown by 56 percent between 1995 and 2014. Consequently, most of the inequalities across EU countries are now accounted by differences *within* rather than *between* countries. Thus, while EU market and economic integration has been a successful convergence machine for countries, these gains have not been distributed equally inside each country<sup>9</sup>.»

---

<sup>7</sup> Mercedes Caballero, «La política de cohesión en España: reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro», 51.

<sup>8</sup> Lyda Sánchez, «Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea», 5.

<sup>9</sup> John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth», 2.

Los últimos datos procedentes del 7.º *Informe sobre la cohesión económica, social y territorial*<sup>10</sup>, publicado en Septiembre de 2017, parecen apuntar que las disparidades regionales se estarían estrechando algo, en términos de PIB per cápita, desde 2015 (tras haberse incrementado durante la crisis), pero que seguiría ampliándose la brecha en términos de empleo y desempleo.

De hecho, el Comité de las regiones entiende que esas grandes disparidades económicas y sociales amenazan el *armonioso desarrollo* de la Unión, y que, por eso, el objetivo de la política de cohesión era enfrentarse a esos *gaps regionales* y contribuir a la cohesión económica, social y territorial:

«The rationale of EU cohesion policy is based on the political agreement that the Union's internal market policies should be accompanied by fiscal redistribution in order to exploit and equally spread the advantages of a common economic area. In this sense, cohesion policy may be understood as the "visible hand" of the EU, fostering economic integration throughout its territory<sup>11</sup>».

Pero tan importante como el sentido de la PCEST es su enfoque centrado en contextos locales y regionales, es decir, que adopta una aproximación territorial y no personal. Según Ahner, esto es lo que la diferencia de otras políticas de desarrollo:

«Cohesion policy is different from general development policies in that it adopts a territorial approach to reach EU citizens. The selection of regions as the basis on which Cohesion policy is implemented not only responds to the mandate given to Cohesion policy by the Treaty to promote regional development. It is also based on the fact that development has a strong local dimension and that development strategies need to be tailored to the local context to be effective<sup>12</sup>».

Ahner piensa que la mayoría de los mecanismos de desarrollo son altamente dependientes del contexto, descansado sobre una compleja interacción de factores que operan a nivel local, lo que se manifiesta, sobre todo, en lo relacionado con la innovación.

Pero hay un sentido adicional en la política de cohesión que es marcadamente político: si las ventajas económicas de la integración europea sólo

---

<sup>10</sup> Comisión Europea, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, 4.

<sup>11</sup> Comité de las Regiones, *EU cohesion policy and Structural and Investment Funds*, 1.

<sup>12</sup> Dirk Ahner, «What do you really know about European cohesion policy?», 4.

se disfrutaran en unos determinados espacios (países y regiones) más prósperos y avanzados, las zonas excluidas de estos beneficios globales podrían cuestionar su pertenencia a la UE. Por eso, la política de cohesión adquiere el carácter adicional de instrumento para fortalecer el proyecto político de la integración europea en las áreas más desfavorecidas.

### III. Evolución de las estrategias comunitarias en materia de cohesión

#### 1. *Evolución del tratamiento de la política de cohesión en la legislación básica comunitaria*

Como indica Sánchez<sup>13</sup>, en el Tratado de Roma se observan claras intenciones sobre la implementación de la política regional (y, de hecho, se crean el FSE, y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)), pero no se adopta de forma oficial. También es cierto que la entonces Comunidad Económica Europea nacía en el seno de 6 países con un nivel de vida y de infraestructuras muy similares. Ya en 1965, en la primera comunicación sobre política regional, la Comisión Europea reconoce que es necesaria una intervención comunitaria coordinada para solucionar los desequilibrios regionales (a partir de las conclusiones de tres grupos de expertos), dando lugar en 1968 a la creación de la Dirección General de Política Regional.

En 1975 se crea el FEDER<sup>14</sup>, destinado a corregir los principales desequilibrios regionales en la UE, porque (como más tarde se explicitará en el *Libro Blanco sobre el Mercado Interior* de 1985<sup>15</sup>) se preveía que las inversiones tenderían a localizarse en las regiones más desarrolladas en detrimento de las menos avanzadas y que, inevitablemente, esta situación conduciría al incremento de las disparidades regionales, poniendo en peligro el objetivo de convergencia económica.

El Acta Única Europea (1986) introdujo, por primera vez, el concepto de «cohesión económica y social». El Tratado de Maastricht de 1992, que incluye un *capítulo social*<sup>16</sup>, sanciona, por vez primera, la competencia comunitaria en materia social<sup>17</sup>, orientada a proteger la salud y seguridad de

<sup>13</sup> Sánchez, «Evolución...», 7.

<sup>14</sup> Reglamento 724/75 CEE, de 18 de marzo. Diario Oficial de la Unión Europea, L 73/49, de 21 de marzo de 1975.

<sup>15</sup> Sánchez, «Evolución...», 8.

<sup>16</sup> Un Protocolo y un Acuerdo sobre política social, del que queda excluido el Reino Unido.

<sup>17</sup> Aunque se mantiene la norma de la unanimidad del Consejo en las decisiones relativas a la seguridad social y protección social de los trabajadores (art. 2-3 del Acuerdo).

los trabajadores; la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres; la información y la consulta a los trabajadores; el diálogo social; la salud pública; y también la *cohesión económica y social*. En 1993 se crea el FC, y la PCEST se va adaptando a las nuevas realidades productivas y al aumento significativo en la heterogeneidad de la UE que se derivará de las sucesivas ampliaciones.

De acuerdo con Caballero<sup>18</sup>, el período 2000-2006 marca el inicio del cambio en la gestión de los fondos comunitarios. Los objetivos de la política de cohesión se amplían notablemente, sin contar de forma paralela con los instrumentos necesarios para ello. Ahora comienza a exigirse que las transferencias de rentas, en el marco de la PCEST, redunden no sólo en la convergencia de las regiones más atrasadas, sino en el crecimiento del conjunto de la economía europea.

Además, se empieza a considerar esta política una herramienta al servicio de las grandes estrategias de la UE. Así, la PCEST estuvo ligada a la Agenda 2000 y a la Estrategia de Lisboa, pero la falta de cumplimiento de las expectativas depositadas en la Estrategia de Lisboa lleva a la UE a aprobar una nueva Estrategia 2020, que recoge y amplía los objetivos de la anterior, a fin de transformar definitivamente el modelo de crecimiento europeo en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La política de cohesión para el período 2014-2020 se justificará sólo en la medida en que pueda demostrar fehacientemente su contribución a tales objetivos.

El Tratado de Lisboa (2007) plantea ya la noción más amplia de «cohesión económica, social y territorial», y asienta la idea de la *transversalidad* de la dimensión social<sup>19</sup>, que debería tenerse en cuenta en la definición de todas las políticas y actuaciones comunitarias.

En la actualidad, los fundamentos legales de la PCEST se encuentran en el artículo 3.3 del *Tratado de la Unión europea* (TEU), y en el artículo 4.2.c) y el Título XVIII (*Cohesión económica, social y territorial*) del *Tratado de Funcionamiento de la UE* (TFEU), junto con su Protocolo n.º 28, que reitera los compromisos al respecto y menciona el recurso a los FFEE y el FC (ya citados en los arts. 175-178). Estos son los contenidos nucleares:

- El artículo 3.3 del TUE afirma que: «*La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*».

---

<sup>18</sup> Mercedes Caballero, «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional», 59.

<sup>19</sup> Arts. 8 y 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o TFUE.

- El artículo 4.2 del TFUE establece como competencias compartidas entre la UE y los EEMM, entre otras, *la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado* (apartado b) y *la cohesión económica, social y territorial* (apartado c).
- El artículo 174 del TFUE alude, expresamente, al objetivo particular de *reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*.

La cohesión económica, social y territorial es, en teoría, uno de los principios fundamentales de la UE orientado al logro de un desarrollo armonioso y sostenible en el conjunto de la Unión, y se ubica entre las *competencias compartidas* con los EEMM.

## 2. *Evolución del concepto de política de cohesión de referencia y del contexto de la praxis comunitaria*

La evolución del tratamiento normativo dispensado a la PCEST, a lo largo del proceso de integración europea, ha ido reflejando:

- por un lado, la realidad material de la creciente heterogeneidad de la UE, y los nuevos y vastos territorios de menor nivel relativo de desarrollo que se han ido incorporando a la UE con las sucesivas ampliaciones, del que deriva el ya mencionado incremento de los *gaps* regionales;
- por otro, la propia evolución conceptual de la noción de política de cohesión (y de política regional) en la doctrina, que fue pasando de ser considerada un mecanismo de compensación interterritorial a una herramienta para estimular el potencial endógeno de los territorios.

En el primer caso, las ampliaciones hacia Europa Oriental, donde ahora se concentran la mayor parte de las regiones con menor nivel de PIB per cápita (pertenecientes a países que son receptores netos de fondos comunitarios), y el incremento de los diferenciales regionales de PIB y empleo, planteaban el dilema de bien aumentar significativamente los recursos comunitarios destinados a la cohesión, o bien ser más selectivos en los objetivos y tipología de regiones elegibles. Obviamente, se decantaron por la segunda opción, única compatible con la voluntad de mantener el esfuerzo dedicado a la PCEST en el presupuesto de la UE.

En el segundo caso, se fue adoptando una aproximación desde el territorio (no desde los ciudadanos) a la política de cohesión, aproximación que queda patente en las palabras de Ahner:

«However, as time passes, Cohesion policy has evolved from a framework compensating for regional handicaps to one aiming at unleashing local growth and development potentials. Its economic rationale is rooted in a place-based integrated approach of regional development where strategies bridge interventions in different fields, and possibly initiated by various layers of the governance system, into a policy package that is intended to harness fully the potential of the local context. As new growth theories suggest, “geography matters” and “the territory” can make a difference and stimulate higher productivity if endogenous factors are placed at the centre of regional development policies<sup>20</sup>».

Este giro doctrinal se percibe también en los planteamientos de Bachtler *et al.*, quienes descartan las transferencias monetarias con carácter compensatorio:

«These differences cannot be addressed by compensatory policies relying on income transfers. The adaptation to the specific shocks on regional economies generated by globalisation and market integration require differentiated (or place-based) strategies. With many frontier regions being capital cities or other major urban areas, there is a risk of increasing economic and social disconnection between the “motors” of EU growth and other regions.<sup>21</sup>»

La vigente regulación de la PCEST, que entró en vigor el 22 de diciembre de 2013, refleja esta nueva aproximación conceptual, con las más exigentes reglas de condicionalidad, *partenariado* local, y el nuevo marco de sanciones, todo adaptado a las prioridades de la estrategia *Europa 2020*. Por eso, algunos autores, como Chalmers y Dellmuth<sup>22</sup>, critican que los efectos potencialmente redistributivos de la política de cohesión se ven mermados por la intensa acción de los *lobbies*, el electoralismo y clientelismo (*pork barrel*), o la incapacidad de algunas administraciones regionales para absorber los fondos.

En efecto, la nueva regulación para el periodo 2014-2020 se basa en 3 elementos:

<sup>20</sup> Dirk Ahner, «What do you really...», 9.

<sup>21</sup> John Bachtler *et al.* «Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth». *Regional Studies Association Europe*, 6 de Junio de 2017, 2.

<sup>22</sup> Adam W. Chalmers y Lisa M. Dellmuth, «Why Europe’s New Cohesion Policy is Unlikely to Enhance the Effectiveness of EU Structural and Investment Funds», 1-3.

1. Condicionalidad: Ahora se exigirá condicionalidad *ex ante*, con la preceptiva evaluación previa de las condiciones necesarias para la efectiva implementación de los fondos, lo que —en opinión de Chalmers y Dellmuth<sup>23</sup>— podría penalizar a algunas regiones cuyas malas condiciones económicas no les son completamente imputables.
2. Vinculación obligatoria con los objetivos de la estrategia *Europa 2020*: Con lo que se estrecha el ámbito potencial de la PCEST. Ahora los recursos y proyectos deberán ajustarse a los 11 objetivos temáticos definidos en la citada estrategia.
3. *Partenariado (Partnership)*: Se incorpora una nuevo Código de conducta sobre el partenariado, institucionalizando las consultas con un amplio conjunto de actores públicos y privados a lo largo del proceso de asignación.

#### IV. Impacto y evaluación de la política de cohesión desde la perspectiva de la dimensión social

La política de cohesión solo incide directamente en tres (1.º, 4.º y 20.º) de los 20 principios fundamentales del *Pilar europeo de derechos sociales* que acaban de ser proclamados oficialmente en Gotemburgo (*Göteborg*) el pasado 17 de Noviembre de 2017<sup>24</sup>. Con todo, para la Comisión europea<sup>25</sup>, la inversión llevada a cabo en el marco de la PCEST aporta un gran valor añadido a escala europea por que contribuye:

- Al objetivo del Tratado de reducir las desigualdades, en particular, en términos de renta per cápita y niveles de vida, así como de inclusión social y oportunidades de empleo.
- A una mejor dotación de bienes públicos europeos, como la innovación y las infraestructuras digitales, las capacidades, la lucha contra el cambio climático, la reducción del riesgo de catástrofes, la transición energética y medioambiental, la inversión en asistencia sanitaria y social, así como el transporte público e inteligente.

<sup>23</sup> Adam W. Chalmers y Lisa M. Dellmuth, «Why Europe's New Cohesion Policy...», 2.

<sup>24</sup> Consejo de la Unión europea, *Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights*, 8693/17 SOC 296 EMPL 222 EDUC 161 SAN 172 ECO-FIN 32 COM(2017) - 251 final, Brussels, 20 October 2017.

<sup>25</sup> Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 14.

- A generar beneficios colaterales para los países de no cohesión derivados del aumento del comercio y los programas transfronterizos, transnacionales e interregionales.

Según el *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*<sup>26</sup>, la PCEST representará el 8,5% del total de la inversión pública en la UE en el periodo 2015-2017, aunque en algunos países resultará determinante: en Portugal llegará al 84%, en Croacia al 79%, en Lituania al 74%, en Polonia al 61%, en Letonia al 60%, en Hungría al 56% ,o en Bulgaria al 48% (en España supone apenas un 12%).

Este mismo informe realiza una estimación del impacto reciente de la política de cohesión sobre las economías de la UE<sup>27</sup>. De acuerdo con el modelo QUEST<sup>28</sup>, la inversión en el período 2007-2013 habría supuesto un aumento del 3% del PIB en los países de la *Europa de los Doce* (países de las últimas ampliaciones excepto Croacia) en 2015. Este crecimiento habría contribuido a una importante convergencia del PIB per cápita en estos países<sup>29</sup>: su PIB aumentó de un 54% de la media de la UE en 2006, a un 67% en 2015. Además, los programas del período 2007-2013 supusieron, directamente, la creación de 1,2 millones de puestos de trabajo en las empresas que recibieron ayudas.

Los países de no cohesión también se habrían beneficiado de los efectos colaterales generados por las inversiones en los países de cohesión tanto directa (gracias a la venta de bienes de inversión) como indirectamente (gracias al aumento de los ingresos y, por tanto, del comercio). Se calcula que, para 2023, los programas del período 2007-2013 aumentarán el PIB de los países de no cohesión en un 0,12%, del cual, una cuarta parte gracias a los efectos colaterales del gasto en los países de cohesión<sup>30</sup>. Este efecto es especialmente pronunciado para Austria y Alemania debido a sus estrechos vínculos comerciales con los países de cohesión.

---

<sup>26</sup> Comisión Europea, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, xxii.

<sup>27</sup> Comisión Europea, *Informe de la Comisión...*, 14-15.

<sup>28</sup> QUEST pertenece a la clase de modelo de *Equilibrio general estocástico dinámico* con un solo sector, y sólo puede aplicarse a nivel nacional, no regional, en la UE (Vid.: Jesús López-Rodríguez y Andrés Faiña. «Rhomolo and other methodologies to assess the European Cohesion Policy». *Investigaciones regionales*, Vol. 29 (2014): 5-13).

<sup>29</sup> Medido en paridades de poder adquisitivo (PPA). Se eligió 2006 como año de referencia por ser el año anterior a los programas del período de 2007-2013, así como el año anterior a la adhesión de Bulgaria y Rumanía. En el momento de la publicación, 2015 era el último año para estas series de datos.

<sup>30</sup> Comisión Europea, *Informe de la Comisión...*, 15.

El *Séptimo informe*<sup>31</sup> también presenta los objetivos de la PCEST para el periodo actual 2014-2020:

- el apoyo a 1,1 millones de Pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el marco de los programas del período 2014-2020 permitiría crear, directamente, más de 420.000 puestos de trabajo;
- se espera que, gracias a los programas, más de 7,4 millones de desempleados encuentren un empleo y otros 2,2 millones de personas lo logren en los seis meses siguientes a haber finalizado la formación cofinanciada por los programas;
- se contribuirá a que más de 8,9 millones de personas obtengan nuevas cualificaciones;
- se destinan 16.000 millones de euros para el desarrollo de la administración electrónica, los servicios y las aplicaciones de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para las pymes, la banda ancha de alta velocidad, las redes energéticas inteligentes y los sistemas inteligentes de distribución de energía, así como los centros de datos a gran escala (se prevé que dicha inversión proporcione acceso a la banda ancha a otros 14,5 millones de hogares);
- se contempla una inversión sustancial en la protección del medio ambiente y la eficiencia energética (se prevé que se conecte a 17 millones de personas a instalaciones de tratamiento de aguas residuales y a otros 3,3 millones a redes energéticas inteligentes, al mismo tiempo que se ayudará a que 870.000 hogares reduzcan su consumo de energía);
- la inversión en transporte eliminará los cuellos de botella, reducirá los tiempos de trayecto y aumentará el número de tranvías y metros urbanos, con la renovación de más de 4.600 kms. de líneas ferroviarias, la construcción de 2.000 kms. de nuevas carreteras, y el desarrollo o mejora de 750 kms. de líneas de tranvía y metro;
- una inversión sustancial en infraestructuras sociales permitirá a alrededor de 6,8 millones de niños acceder a escuelas o guarderías nuevas o modernizadas, y a 42 millones de personas a servicios sanitarios mejorados;
- se espera que en el marco de los programas de cooperación territorial 240.000 personas participen en iniciativas de movilidad transfronteriza, y 6.900 empresas y 1.400 instituciones de investigación en programas de investigación.

<sup>31</sup> Comisión Europea, *Informe de la Comisión...*, 15-16.

En general, la Comisión europea siempre ha realizado unas evaluaciones muy optimistas del impacto de la política de cohesión. Por ejemplo, en 2015<sup>32</sup> estimaba los siguientes impactos y resultados para el periodo precedente:

1. Aumento del PIB por habitante en Grecia, España, Irlanda y Portugal (en Grecia, por ejemplo, el PIB por habitante pasó de situarse en el 74% de la media comunitaria al 88% entre 1995 y 2005).
2. Contribución a la reducción de las disparidades de ingresos entre las regiones más ricas y más pobres en más o menos una sexta parte (2000-2005) gracias a un crecimiento elevado sostenido.
3. Generación, para el año 2015, de 440.000 empleos adicionales en Polonia, además de contribuir un 6% adicional al PIB, y un 21% a las inversiones.
4. Construcción o refección de más de 44.000 km. de carretera durante el periodo 2000-2006. La cifra equivalente para las vías ferroviarias fue de casi 12.000 km.
5. Cofinanciación para la construcción de más de 1.200 km de carreteras en España, que se calcula permitieron ahorrar 1,2 millones de horas de viaje al año.
6. Ayudas a más de 250.000 pequeñas empresas en el Reino Unido, para 16.000 de ellas en forma de ayuda financiera directa.
7. Subvenciones para más de 25.000 proyectos de cooperación en investigación y desarrollo tecnológico durante el periodo 2000-2006.

Otro documento de la Comisión de 2016 estimaba, de manera igualmente optimista, que por cada euro invertido en la política de cohesión de 2007 a 2013 se habrían obtenido 2,74 euros de efecto multiplicador, con significativos impactos en los países beneficiarios, pero con incidencia positiva también en los contribuyentes netos:

«For the aggregate level, the ex post evaluation estimated that 1 euro of Cohesion Policy investment in the period 2007-13 will generate 2.74 euros of additional GDP by 2023. In other words, Cohesion Policy will be responsible for nearly €1 trillion of additional GDP.

Every region and country in the European Union benefits from Cohesion Policy, even the net payers. The positive effect takes ac-

---

<sup>32</sup> Comisión Europea, *10 preguntas sobre la política de cohesión. 10. ¿Qué efectos tiene la política de cohesión?*, 1-2.

count of the financing of Cohesion Policy via the EU budget and is the sum of direct effects (via the investment) and indirect effects (via increased trade) minus the contribution. The impact averages 4.2% of GDP in cohesion countries and is small but always positive in non-cohesion countries, averaging 0.4% of GDP by 2023<sup>33</sup>».

El mismo documento afirmaba que los programas anteriores de la PCEST habían contribuido a la convergencia regional en el interior de la UE:

«In previous programming periods (notably 1994-99 and 2000-2006), Cohesion Policy contributed to a steady process of convergence (a reduction in regional disparities in GDP/head) in the EU, in a context where other developed countries generally experienced no convergence (or even divergence)»<sup>34</sup>

En este mismo sentido, la Comisión<sup>35</sup> publica una evaluación del periodo de 2007-2013 —realizada por expertos independientes— que concluye que las inversiones de la política de cohesión habían tenido unos resultados positivos y tangibles como la creación de empleo, un impacto positivo sobre las disparidades regionales, y un aumento del PIB. Entre los resultados enumerados, destacan:

- 1 millón de empleos creados (un tercio de la creación neta de empleo durante este período);
- ayudas a un total de 121.400 empresas emergentes y, en conjunto, a 400.000 pymes;
- 6 millones de personas con acceso, nuevo o mejorado, a agua potable limpia;
- 7 millones de personas con acceso a instalaciones, nuevas o mejoradas, de tratamiento de aguas residuales;
- eliminación de cuellos de botella en transporte, reducción de los tiempos de desplazamiento, y apoyo al desarrollo del transporte público sostenible.

Sin embargo, la literatura económica no ha sido tan complaciente con los resultados de la PCEST:

---

<sup>33</sup> Comisión Europea, *Commission Staff Working Document Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, 3.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> Comisión Europea, *Política de cohesión: beneficios para los ciudadanos. Principales resultados de 2007-2013*, 6-8.

- Bachtler *et al.*, pese a reconocer ciertos logros, entienden que las estrategias de la política de cohesión han sido demasiado ambiciosas considerando los recursos disponibles, los déficits de gobernanza, y la calidad de la ejecución de las intervenciones<sup>36</sup>. Admiten que la PCEST ha jugado su papel en la adaptación estructural de las regiones a los nuevos patrones productivos, apoyando la inversión en capital humano, la especialización regional, la diversificación económica, la innovación e internacionalización; pero concluyen que el éxito ha dependido de la calidad de las instituciones<sup>37</sup>. En todo caso, afirman que: «the pursuit of economic and social cohesion is a collective task of both national and EU policies»<sup>38</sup>.
- Rodríguez-Pose y Fratesi valoran que los fondos disponibles para la PCEST se hayan duplicado desde los años 80, convirtiéndose en la segunda área política de gasto comunitario. Sin embargo, recogen las 2 crecientes críticas que se han venido realizando sobre la eficacia de la política de cohesión: «the lack of upward mobility of assisted regions; and the absence of regional convergence»<sup>39</sup>. Así, ellos evalúan, en 2004, y usando datos de panel, la aportación del FEDER a la mayor cohesión económica y social de las *regiones objetivo 1*. Sus conclusiones son algo desalentadoras en cuanto a los impactos no significativos de las principales inversiones de la política de cohesión, que se centran en las infraestructuras y el apoyo a la inversión privada:

«We find that, despite the concentration of development funds on infrastructure and, to a lesser extent, on business support, the returns to commitments on these axes are not significant. Support to agriculture has short-term positive effects on growth, but these wane quickly, and only investment in education and human capital — which only represents about one-eighth of the total commitments— has medium-term positive and significant returns»<sup>40</sup>.

- Kyriacou y Roca-Sagalés, reconociendo el potencial reequilibrador de la PCEST al evaluar el efecto de los programas sobre las diferen-

<sup>36</sup> John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0...», 2.

<sup>37</sup> John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0...», 4.

<sup>38</sup> John Bachtler *et al.*, «Towards Cohesion Policy 4.0...», 6.

<sup>39</sup> Andrés Rodríguez-Pose y Ugo Fratesi, «Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions», 109.

<sup>40</sup> Andrés Rodríguez-Pose y Ugo Fratesi, «Between development...», 110.

cias de renta interregionales en la UE, entienden, sin embargo, que conviene limitar el importe recibido por los EEMM:

«Our results show that the structural and cohesion funds helped to reduce regional disparities within EU members during the programming periods 1994-99 and 2000-06. They also point to the existence of a maximum desirable level of structural fund transfers (approximately 1.6% of national GDP) beyond which structural funds may increase regional differences within countries. Reasons for this may range from moral hazard and substitution effects to diminishing returns.<sup>41</sup>»

- Kehagi, cuyo estudio lleva a cabo una completa revisión de la literatura disponible sobre estos impactos de la PCEST, concluye que la estabilidad macroeconómica y la calidad de las estructuras institucionales condicionan la efectividad de la política de cohesión:

«Most of the available evidence suggests that the funds can be a useful instrument to foster growth and real convergence. However, in order to be effective, the supported countries must be characterized by a stable macroeconomic environment and institutional and microeconomic environment and institutional and microeconomic structures that are conducive to growth<sup>42</sup>».

- Janos Varga y Jan in 't Vel<sup>43</sup> recurren a una simulación con un modelo de equilibrio general dinámico, con crecimiento endógeno y acumulación de capital humano, para testar los efectos de la PCEST. Los resultados obtenidos apuntan a que hay significativos beneficios a medio y largo plazo de la política de cohesión en las regiones receptoras, aunque a corto plazo pudieran provocar presiones inflacionistas y reducción de la inversión privada.

El propio resumen del 7.º Informe sobre la cohesión ya reconoce algunos retrocesos en la convergencia regional durante la crisis:

«A partir de 2008, las desigualdades regionales en las tasas de empleo y desempleo se ampliaron junto con las relativas al PIB per cápita. En 2014, las desigualdades respecto al empleo comenzaron a reducirse, se-

<sup>41</sup> Andreas P. Kyriacou y Oriol Roca-Sagalés, «The Impact of EU structural funds on regional disparities within member states», 22.

<sup>42</sup> Adamadia Kehagi, «The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds. A literature review», 2.

<sup>43</sup> Janos Varga y Jan in 't Vel, «The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis», 23.

guidas de las relativas al PIB per cápita en 2015. No obstante, en muchas regiones el PIB per cápita y la tasa de empleo siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Entre 2000 y 2015, el PIB per cápita de muchas regiones menos desarrolladas convergió hacia la media de la UE gracias a un crecimiento de la productividad más rápido, pero perdieron empleo<sup>44</sup>».

Y este mismo informe aporta una explicación en lógica económica de los motivos que subyacen en esta reciente tendencia regional divergente:

«Las regiones con un PIB per cápita muy por encima de la media de la UE han crecido más rápido que las menos desarrolladas gracias a una combinación de crecimiento de la productividad y el empleo. Dado que la mayoría de las regiones con el PIB per cápita más alto comprenden una capital nacional o una gran ciudad, dichas regiones se benefician de las economías de aglomeración, al mismo tiempo que un mercado laboral más grande permite una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de capacidades. La concentración de las actividades atrae servicios y proveedores especializados. Las inversiones en infraestructuras de transporte y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) generan mayores rendimientos, mientras que la proximidad espacial de las empresas produce más innovación y difusión del conocimiento.

Sin embargo, varias regiones con un PIB per cápita cercano a la media de la UE parecen estancadas en una «trampa de renta media». En promedio, en muchas de estas regiones, el PIB per cápita descendió entre 2000 y 2015 con respecto a la media de la UE<sup>45</sup>».

Por tanto, parece que el proceso de débil pero continuada convergencia regional iniciado en los años 90, que evidencia la tabla 2, se habría paralizado con la llegada de la crisis a la UE y su deficiente gestión macroeconómica<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 2.

<sup>45</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>46</sup> Vid. Javier Bilbao Ubillos (Edr). *The economic crisis & governance in the European Union: a critical assessment*. Londres: Routledge-Taylor & Francis (2013).

**Tabla 2**

Dispersión regional del PIB per cápita en la UE\*, 1995-2005 (medida en PPC y expresada como desviación de la media de los logaritmos de los valores<sup>47</sup>)

País	1995	2000	2005
Irlanda	1,2	1,6	1,6
Holanda	0,8	1,0	1,0
Austria	2,6	2,2	2,1
Suecia	0,9	1,7	1,8
Bélgica	5,0	5,2	5,2
R.Unido	3,0	4,2	4,5
Alemania	2,6	2,6	2,5
Finlandia	1,1	1,7	1,4
Francia	2,6	3,0	2,8
Italia	4,1	4,2	3,8
España	2,2	2,7	2,0
Grecia	1,1	2,4	4,1
Portugal	2,7	2,9	3,0
<b>UE-15</b>	<b>3,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>
Chequia	2,5	4,5	5,2
Hungría	4,0	6,4	7,8
Polonia	1,4	2,5	3,1
Eslovaquia	5,9	6,1	8,5
<b>UE-25**</b>	<b>8,2</b>	<b>7,5</b>	<b>6,3</b>
—Dentro del país	3,7	3,9	3,8
—Entre países	4,4	3,6	2,5

\* Sólo se incluyen los países en los que se diferencian 2 o más NUTS.

\*\* El índice puede descomponerse en disparidades en el interior de los países o entre los países de la UE.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de APPLICA, ISMERI EUROPA y The Vienna Institute for International Economic Studies, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions, 5.

<sup>47</sup> Where  $n$  is the number of observations,  $\bar{y}$  is the average GDP per head, and  $y_i$  is the GDP per head of a region  $i$ . In the text all calculated disparity indices are population weighted in order to allow for variations in the size of regions and to give a more accurate measure of regional disparities across the EU. This is important since unweighted indices, which are often used, show significantly different changes. Other measures of disparity, such as the standard deviation or variance show similar results, so long as they are population weighted

En efecto, de la Tabla 2 se desprende que las disparidades regionales se redujeron de 1995 a 2005 en un 23,17% en la UE-25<sup>48</sup>, con una aceleración del proceso de convergencia que coincide con la fase fuertemente expansiva del ciclo vivida de 2000 a 2005. Pero también se deduce que el motor de dicha convergencia regional ha sido la minoración de las diferencias entre los países, compatible con un leve incremento de la desigualdad en el interior de los países. Si nos centrásemos en el entorno de la UE-15, por contra, en ese periodo de crecimiento anterior a la crisis también se habrían incrementado las disparidades regionales.

Por tanto, pese al optimismo de la Comisión, la evaluación de lo gastado en los programas de la PCEST debería mejorarse, y servir para la orientación del diseño de la nueva programación a partir de 2020. Esta evaluación independiente y exigente habría sido tanto más valiosa en el pasado reciente por el contexto de austeridad en que se encontró inmersa toda Europa, y que ahora está evolucionando hacia la neutralidad fiscal: esta presión sobre las finanzas públicas ha dejado poco margen a los presupuestos nacionales y regionales para financiar políticas que promuevan el reequilibrio regional. Además, como resalta Caballero<sup>49</sup>, debemos recordar que la absorción de fondos estructurales requiere actualmente que el presupuesto de la Administración interesada en un proyecto adelante y pague el total del gasto del proyecto. Posteriormente, aproximadamente un año y medio después de media, el presupuesto comunitario retornará la cuantía correspondiente a la tasa de cofinanciación aplicable al proyecto en cuestión.

Por eso, la Comisión debería haber optado por un diseño más flexible de los Fondos EIE, no basado en la estricta vinculación entre la política de cohesión y la Estrategia 2020 a través de una planificación muy rígida y compleja. La efectividad de la política de cohesión podría haber sido mayor si se hubiera focalizado en la realidad de las diferentes regiones, relajado la condicionalidad, y ampliado los sectores elegibles. Así, se habrían podido evitar los problemas de absorción en bastantes regiones atrasadas, que habrían dispuesto de una previsiblemente mayor capacidad de aprovechamiento de los programas europeos<sup>50</sup>.

## V. Conclusiones

La política de cohesión de la UE ha ido evolucionando, a medida que variaba su concepción en la doctrina y que cambiaba su contexto de referencia,

<sup>48</sup> Excluidos los países pequeños que no diferencian regiones en su interior.

<sup>49</sup> Mercedes Caballero, «La política de...», 53.

<sup>50</sup> Idem.

al incrementarse la heterogeneidad estructural de la Unión con las sucesivas ampliaciones. La crisis, con la presión ejercida sobre las finanzas públicas, tampoco ha ayudado a su relanzamiento. Y la etapa actual de cambio y digitalización, que denominamos la *industria 4.0*, sin duda, tenderá a exacerbar el patrón de divergencia espacial hasta niveles extremos que planteen problemas de cohesión y vertebración territorial en el conjunto de la Unión.

Actualmente, el sentido de la PCEST es doble: desde el punto de vista económico, trata de reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones que la integran, induciendo dinámicas de desarrollo sostenible en las más rezagadas; desde el punto de vista político, pretende evitar que las zonas excluidas de los beneficios globales de la integración cuestionen su pertenencia a la UE.

En este trabajo se han recogido indicios sobre el impacto de los sucesivos programas y estrategias comunitarias en materia de cohesión, tratando de estimar los alcances más relevantes en términos de la dimensión social de la UE. La Comisión europea siempre ha realizado unas evaluaciones muy optimistas de estos impactos.

Es cierto que la política de cohesión afecta a las condiciones de vida y trabajo (núcleo de la dimensión social), sobre todo de los ciudadanos que viven en las zonas menos desarrolladas de la UE, porque con los fondos invertidos se crean empleos; se mejora la formación y empleabilidad de los trabajadores (sobre todo de los que padecen diversidad funcional o riesgo de exclusión social); se amplía el acceso de la población a agua potable, al tratamiento de aguas residuales, a instalaciones sanitarias o guarderías y, en general, a infraestructuras sociales y urbanas; o se eliminan los cuellos de botella en el transporte, con reducción de los tiempos de desplazamiento y apoyo al desarrollo del transporte público sostenible. Estas actuaciones, y la promoción de la igualdad de oportunidades en las zonas rezagadas, conllevan una evidente dimensión social.

Sin embargo, las conclusiones obtenidas apuntan a que, pese a algunos logros tangibles que mejoran las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, el enfoque de la política de cohesión se centra en los territorios, no en las personas. Se pretende, genéricamente, una reducción de las disparidades regionales en el interior de la UE, lo que se habría conseguido entre 1995 y 2005 (gracias a la minoración de las diferencias de renta entre los países, y pese al leve incremento de la desigualdad en el interior de los países). Pero esa convergencia regional, que no afectó al entorno de la UE-15, se habría paralizado con la llegada de la crisis a la UE y su deficiente gestión macroeconómica.

Tal y como está concebida actualmente, la política de cohesión, aunque puede considerarse un instrumento de redistribución territorial, presenta ciertas limitaciones porque:

1. Se descartan las prestaciones monetarias como mecanismo de compensación de las extremas diferencias interregionales en la renta personal (que van de los 89.900 euros de PIB per cápita anual de Luxemburgo, a los 4.700 de la región búlgara de Severna i yugoiztochna<sup>51</sup>).
2. Su dotación financiera es de relativamente escasa entidad económica global (0,3% del PIB comunitario) y nacional (el *capping* o porcentaje máximo de su PIB que puede llegar a recibir un país con cargo a la política de cohesión es de un 2,5%) como para asumir la condición de fondo de nivelación espacial. Las competencias y recursos principales para el reequilibrio territorial siguen en manos de los estados.
3. La rigidez inherente a los cambios propuestos para el periodo actual en los sistemas de programación, gestión y control de los programas dificultará enormemente su absorción: la efectividad de la política de cohesión se verá previsiblemente afectada por la condicionalidad, la mayor concreción de los sectores elegibles, y la necesidad de contar con unas instituciones ágiles y competentes profesionalmente en los territorios receptores de los fondos.
4. Se constatan dificultades para adelantar las cantidades y para gestionar los proyectos por parte de algunas administraciones públicas de las zonas más desfavorecidas.

Es decir, a las limitaciones derivadas del propio concepto de cohesión enfocado al territorio y de la insuficiente dotación presupuestaria, se han añadido otras que tienen que ver con la capacidad de absorción y aprovechamiento en las regiones atrasadas.

Una vez más quedaría de manifiesto, como apuntan Moreno y Serrano<sup>52</sup>, que, en la construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM), se estableció una clara asimetría entre las políticas de promoción económica, que han sido en gran medida europeizadas sobre bases vinculantes, y las políticas de promoción social, que siguen desarrollándose mayormente en el ámbito de los EEMM o mediante recomendaciones y declaraciones formales de las instancias comunitarias: la falta de compromisos explícitos en la «cuestión social» contrasta con la mayor concreción de los objetivos de política económica.

En efecto, mientras que, en el terreno económico, las políticas comercial o monetaria se han comunitarizado, las políticas industrial o presupues-

---

<sup>51</sup> Eurostat, *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions*, last update 30.03.17, Extracted on 24.11.17.

<sup>52</sup> Luis Moreno y Amparo Serrano, «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional», 11-32.

taria se fiscalizan y supervisan desde instancias comunitarias<sup>53</sup> o se avanza hacia la Unión bancaria, en lo concerniente al conjunto de actuaciones orientadas directamente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos, o a la cobertura de sus riesgos y necesidades (el núcleo de la *protección social*), son las disposiciones vigentes en cada uno de los EEMM las que establecen los criterios básicos para la provisión de las distintas prestaciones, en perjuicio de la creación ordenada de un *espacio social europeo único*.

De hecho, las únicas actuaciones comunitarias relevantes han sido ciertas intervenciones cualitativas en materias como la libre circulación de trabajadores, la portabilidad de los derechos de pensiones, la igualdad de trato a hombres y mujeres en el entorno laboral, la salud, higiene y seguridad en los lugares de trabajo, el derecho de información y consulta a los trabajadores, la jornada laboral máxima (poco exigente), o el diálogo social. Estos ámbitos, en los que existen directivas vinculantes para los estados miembros, tienen en común que facilitan el movimiento de los factores productivos a lo largo de la UE.

Esta evidencia lleva a Whyman, Baimbridge y Mullen<sup>54</sup> a afirmar que, a la hora de la verdad, tanto el proyecto de Mercado Único, como los de la UEM, las ampliaciones, la Agenda de Lisboa o la Constitución europea no hacen sino priorizar medidas de oferta y expandir el ámbito de mercado, más que estimular la demanda o lograr cualquier otro objetivo social.

## Bibliografía

- Ahner, Dirk. «What do you really know about European cohesion policy»? *Notre Europe-Institut Jacques Delors*, 13 de Noviembre de 2009, acceso el 10 de Octubre de 2017, [http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/ECP\\_rational\\_and\\_objectives.pdf](http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/ECP_rational_and_objectives.pdf)
- APPLICA, ISMERI EUROPA y The Vienna Institute for International Economic Studies. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions*. Bruselas: Comisión Europea (2007).

---

<sup>53</sup> Con los cambios introducidos durante la gestión de la crisis, para mejorar la coordinación de las políticas económicas nacionales y como contrapartida al rescate a los países con problemas financieros, se incrementó la intensidad de la supervisión presupuestaria por parte de las instancias comunitarias: por ejemplo, desde la entrada en vigor del *two-pack*, los gobiernos centrales de los EEMM deben presentar los proyectos de presupuestos para su supervisión por la Comisión (que realiza un dictamen), de manera previa a su tramitación en los órganos legislativos nacionales.

<sup>54</sup> Philip Whyman, Mark Baimbridge y Andrew Mullen, *The Political Economy of the European Social Model*. Londres: Routledge (2012).

- Bachtler, John, Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner y Piotr Zuber. «Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth». *Regional Studies Association Europe*, 6 de Junio de 2017, acceso el 24 de Octubre de 2017, [http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/Cohesion\\_Policy\\_4.0\\_-\\_Structural\\_Transformation\\_and\\_Inclusive\\_Growth.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/Cohesion_Policy_4.0_-_Structural_Transformation_and_Inclusive_Growth.pdf)
- Bilbao Ubillos, Javier, ed., *The economic crisis & governance in the European Union: a critical assessment*. Londres: Routledge-Taylor & Francis (2013).
- Brandsma, Andries, Francesco Di Comité, Olga Diukanova, d'Artis Kancs, Jesús López Rodríguez, Damiaan Persyn y Lesley Potters. «Assessing policy options for the EU Cohesion Policy 2014-2020». *Investigaciones Regionales*, Vol. 29 (2014): 17-46.
- Caballero, Mercedes. «La política de cohesión en España: reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro». *Papeles de Economía Española*, Vol. 133 (2012a): 49-64.
- Caballero, Mercedes. «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional». *Cuadernos de Información Económica*, Vol. 229 (2012b): 51-58.
- Chalmers, Adam W. y Lisa M. Dellmuth. «Why Europe's New Cohesion Policy is Unlikely to Enhance the Effectiveness of EU Structural and Investment Funds». *CritCom*, 12 de diciembre de 2014, acceso el 10 de Octubre de 2017, <http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/why-europes-new-cohesion-policy-is-unlikely-to-enhance-the-effectiveness-of-eu-structural-and-investment-funds/>
- Dellmuth, Lisa M., Dominik Schraff y Michael F. Stoffel. «Distributive Politics, Electoral Institutions and European Structural and Investment Funding: Evidence from Italy and France». *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55 (2) (2017): 275-293.
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*, COM (2013) 83 final. Bruselas, 20.2.2013.
- Comisión Europea. *Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014. The figures*, 2013, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE.
- Comisión Europea. *Una introducción a la política de cohesión de la UE 2014-2020*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).
- Comisión Europea. *Inversión territorial integrada*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).
- Comisión Europea. *Comprender las políticas de la Unión Europea: Política regional. Hacer que las regiones y ciudades europeas sean más competitivas, fomentar el crecimiento y crear empleo*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE (2014).
- Comisión Europea. *10 preguntas sobre la política de cohesión. 10.  Qu  efectos tiene la política de cohesión?*, 9 de Marzo de 2015, acceso el 16 de Octubre de 2017, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/faq/q10/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/faq/q10/index_es.htm)
- Comisión Europea. *Commission Staff Working Document Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, 2016a. SWD (2016) 318 final. Bruselas, 19.9.2016.

- Comisión Europea. *Nueve formas en que la política de cohesión trabaja para Europa. Principales resultados de 2007-2013*, 10 de Julio de 2016, acceso el 16 de Octubre de 2017, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_synthesis\\_factsheet\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_es.pdf)
- Comisión Europea. *Política de cohesión: beneficios para los ciudadanos. Principales resultados de 2007-2013*, 21 de diciembre de 2016, acceso el 16 de Octubre de 2017, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/presentations/2016/presentation-cohesion-policy-delivering-benefits-for-citizens-main-results-2007-2013](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/presentations/2016/presentation-cohesion-policy-delivering-benefits-for-citizens-main-results-2007-2013)
- Comisión Europea. *Budget. Multiannual financial framework. Programmes*, 2017, acceso el 6 de Octubre de 2017, [http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index\\_en.cfm#connecting](http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#connecting)
- Comisión Europea. *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Bruselas: Dirección-General para la Política regional y urbana (2017).
- Comisión Europea. *Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Mi región, mi Europa, nuestro futuro: Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial* Bruselas, 9.10.2017 COM (2017) 583 final (2017).
- Comité de las Regiones. *EU cohesion policy and Structural and Investment Funds*, 20 de Junio de 2015, acceso el 10 de Octubre de 2017, [http://cor.europa.eu/en/welcome/Documents/Update%204%20June%2015/MOOC\\_EU\\_cohesion\\_policy\\_and\\_ESIF.pdf](http://cor.europa.eu/en/welcome/Documents/Update%204%20June%2015/MOOC_EU_cohesion_policy_and_ESIF.pdf)
- Consejo de la Unión Europea. *Reglamento (UE, EURATOM) No 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020*. Diario Oficial de la Unión Europea de 20.12.2013.
- Consejo de la Unión europea. *Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights*, 8693/17 SOC 296 EMPL 222 EDUC 161 SAN 172 ECOFIN 32 COM(2017) - 251 final, Brussels, 20 October 2017.
- Eurostat. *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions*, last update 30.03.17, Extracted on 24.11.17.
- Fratesi, Ugo y Giovanni Perucca. «Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: an Assessment for CEE Regions». *Investigaciones Regionales*, Vol. 29 (2014): 165-191.
- Kehagi, Adamadia. «The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds. A literature review». *The Jean Monnet papers on Political economy*, 06/2013, University of Peloponnese.
- Kyriacou, Andreas P. y Oriol Roca-Sagalés. «The Impact of EU structural funds on regional disparities within member states». *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 30 (2) (2012): 267-281.
- López-Rodríguez, Jesús y Andrés Faiña. «Rhomolo and other methodologies to assess the European Cohesion Policy». *Investigaciones regionales*, Vol. 29 (2014): 5-13.
- Moreno, Luis y Amparo Serrano. «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional». *Gestión y análisis de políticas públicas*, Vol. 2 (2009): 11-32.

- Rodríguez-Pose, Andrés y Ugo Fratesi. «Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions». *Regional Studies*, Vol. 38 (2004): 97-113.
- Sánchez De Gómez, Lyda. «Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea». *Revista de Estudios Empresariales*, Vol. 2, Segunda época (2011): 4- 28.
- Varga, Janos y Jan in 't Vel. «The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis». *Economic Papers*, 422 (September 2010). Bruselas: European Commission/Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Whyman, Philip, Mark Baimbridge y Andrew Mullen. *The Political Economy of the European Social Model*. Londres: Routledge (2012).
- Zamora, José Antonio. «¿Qué futuro para la política de cohesión?». *ICE-Revista de Economía*, Vol. 848 (Mayo-Junio 2009): 115-124.

## Sobre el autor

**Javier Bilbao Ubillos** es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (UPV / EHU) y en Derecho (Universidad de Deusto) y Doctor en Ciencias Económicas (UPV / EHU). Amplió sus estudios en el Instituto Universitario Europeo (Florencia). Es actualmente Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad del País Vasco. Sus líneas de investigación incluyen la globalización e integración europea, el estado del bienestar, la privatización y la hacienda pública, la economía industrial y regional, y la innovación. Respecto a sus publicaciones, tiene más de 60 artículos en revistas como *European Urban and Regional Studies*, *Economic and Political Weekly*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *Revista de Estudios Políticos*, *Hacienda Pública Española*, *International Journal of Social Welfare*, *International Journal of Technology Management*, *Economic Development Quarterly*, *Revista de Economía mundial*, *Journal of Economic Policy Reform*, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *Economía industrial*, *ICE*, *Public Money & Management*, *Gestión y Política Pública*, *The Latin Americanist*, *Sustainable Development*, *Social Indicators Research*, *European Review* o *Transportation Letters*. Asimismo es autor o coautor de 22 libros publicados por Routledge, University of Nevada, Aranzadi-Thomson, Civitas, Delta, Síntesis, Dykinson, Comares o Plaza y Valdés.

## About the author

**Javier Bilbao Ubillos** has a degree in Economics and Business Administration (UPV / EHU) and in Law (University of Deusto) and is a Doctor in Economics (UPV / EHU). He completed his studies at the European Uni-

versity Institute (Florence). He is currently Professor of Applied Economics in the University of the Basque Country. His lines of research include globalization and European integration, welfare state, privatization and public finance, industrial and regional economy, and innovation. He has more than 60 articles in journals such as *European Urban and Regional Studies*, *Economic and Political Weekly*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, *Journal of Political Studies*, *Spanish Public Finance*, *International Journal of Social Welfare*, *International Journal Of Economic Management*, *Economic Development Quarterly*, *Journal of Economic Policy Reform*, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *Industrial Economics*, *ICE*, *Public Money & Management*, *Management and Public Policy*, *The Latin Americanist*, *Sustainable Development*, *Social Indicators Research*, *European Review* or *Transportation Letters*. He is also the author or co-author of 22 books published by Routledge, University of Nevada, Aranzadi-Thomson, Civitas, Delta, Síntesis, Dykinson, Comares or Plaza y Valdés.

## Derechos de autor

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en *CED* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en *CED*, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

## Copyright

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of *CED* can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in *CED* for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.