

La cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea

José Ramón de Espínola

Uno de los objetivos más buscados en las políticas comunes de la Unión Europea (UE) es el de cohesión. Por ello, tras analizar el complejo concepto de cohesión tal como es entendido en los distintos enfoques de la literatura institucional de la UE, macroeconómico, regional y territorial, se analiza el Cuarto Informe sobre la cohesión en la UE, recientemente publicado por la Comisión. A la vista de los resultados que se manifiestan en este informe, parece legítimo pensar que el proceso seguido para conseguir desarrollo y cohesión en la UE puede ser aplicable a otras zonas del mercado global.

¿En qué consiste la cohesión?

Uno de los conceptos claves de la doctrina económica de la UE es el concepto de cohesión, utilizado en la literatura institucional con tres diferentes enfoques, complementarios entre sí: los enfoques macroeconómico, regional y territorial (urbano-rural).

Según el *enfoque macroeconómico*, que descompone la economía nacional en sectores y colectivos, pero no considera regiones ni estructuras urbano-rurales, el desarrollo económico se define como *crecimiento duradero con cohesión social*. De manera que si una economía nacional crece económicamente, pero lo hace sin cohesión social no se desarrolla. Por tanto, el desarrollo económico es un crecimiento cualificado que exige tanto

crecimiento como cohesión social. Veámoslo brevemente.

Por un lado, el desarrollo económico implica crecimiento (la ampliación e intensificación del producto, la renta y el gasto por habitante) y que sea duradero (no efímero); y para serlo ha de ser endógeno (autoimpulsado), basado sobre todo en los propios recursos económicos, pues ambas características están relacionadas: el crecimiento se perpetúa en el tiempo en razón de que es endógeno.

Por su parte, el autoimpulso exige *cambios estructurales*, entre los que cabe destacar: el cambio de los sectores productivos (acorde con la evolución de las demandas de personas y empresas), el cambio tecnológico (pues la excesiva dependencia tecnológica cuestiona la durabilidad del crecimiento), la capitalización o la continua renovación y mejora del capital productivo (privado y público) mediante inversiones (en formación, tecnología, equipos productivos, infraestructuras, etc.), la flexibilidad y competencia en los mercados, la cualificación de la mano de obra (en función del cambio estructural y tecnológico) y la flexibilidad del mercado laboral.

El crecimiento duradero precisa también *estabilidad macroeconómica*, es decir, que no haya diferencias excesivas entre salario y productividad, gasto y producto, ahorro e inversión y entre importaciones y exportaciones, pues

desajustes entre estos comportamientos generan cambios los costes laborales unitarios, los precios, los tipos de interés y los tipos de cambio que frenan o impiden la continuidad del crecimiento económico.

Por otro lado, el desarrollo económico requiere que los frutos del crecimiento posibiliten avances en la cohesión social: es decir, que haya igualdad de oportunidades para las personas (de educación y cultura), no haya excesivas desigualdades (de empleo y renta), ni discriminaciones sociales (por razón de género, raza e ideas), ni exclusión social (marginación).

En suma, el desarrollo es un tipo de crecimiento duradero que produce cohesión social, que crea empleo en un mercado de trabajo que no discrimina, que fomenta la igualdad de oportunidades, y reduce el número de pobres y excluidos.

Dado que el espontáneo funcionamiento de los mercados no logra este tipo cualificado de crecimiento, son precisas *intervenciones públicas*: medidas que procuren la estabilidad macroeconómica y determinados cambios estructurales que el mercado espontáneamente no es capaz de lograr con la requerida rapidez, así como actuaciones redistributivas (impuestos y transferencias). Pero estas medidas, si no se diseñan inteligentemente, pueden frenar el crecimiento, pues alteran los incentivos económicos, afectando negativamente a las con-

ductas eficientes de los agentes económicos (la inversión y la oferta de trabajo), dándose en tal caso cierta rivalidad (incompatibilidad) entre el crecimiento económico y la cohesión social.

El *enfoque regional*, como su propio nombre indica, sí contempla el hecho de que las economías nacionales están integradas por regiones con cierta identidad propia, acorde con lo cual analiza los procesos económicos que se dan ellas, fijando la atención en las diferencias económicas interregionales. Según este enfoque, la cohesión exige reducirlas mediante actuaciones que faciliten el crecimiento regional de las regiones atrasadas y la reestructuración productiva de las regiones afectadas por graves crisis sectoriales.

Según este enfoque, el crecimiento regional es un proceso complejo en el que interactúan diversos factores, algunos tangibles y otros intangibles, pero todos ellos fundamentales para la evolución de la competitividad de las empresas de la región. Entre estos factores destacan, por un lado, el *entramado empresarial* y, por otro lado, el *entorno* en el que se desenvuelve la actividad de las empresas.

El *entramado empresarial* es uno de los factores claves del crecimiento regional: la existencia de iniciativas empresariales innovadoras, la cultura empresarial, las redes entre empresas, la disponibilidad de servicios a

las empresas (tecnológicos y comerciales), el acceso a la financiación por parte de las pequeñas empresas, etc.

El *entorno regional* asimismo es básico en la evolución de la competitividad de las empresas de la región y en su crecimiento, entorno que está constituido por una constelación de factores entre los que destacan la cualificación

la política de cohesión no se plantea en términos de meras transferencias monetarias en beneficio de las regiones problemáticas

y adaptabilidad de la oferta laboral, la existencia de servicios económicos básicos (agua, energía, transportes, comunicaciones), el tamaño del mercado doméstico y el entorno administrativo (regulaciones, fiscalidad) y la accesibilidad de la región al resto de las regiones (infraestructuras de transportes y comunicaciones). El entorno, según sea más o menos atractivo, incentiva o desincentiva tanto el trabajo como la inversión.

Cada región tiene sus particulares *entramado empresarial* y *entorno*, diferentes a los de las restantes regiones, pero ni uno ni otro no son estáticos, sino modificables a medio-largo pla-

zo, propiciando en ciertos casos dinámicas acumulativas negativas que no corrige el mercado y que, por tanto, requieren actuaciones públicas de desarrollo regional. La singularidad de la estructura económica (entramado empresarial y entorno) de cada región hace que no haya recetas universales de política de desarrollo regional.

Definida la cohesión en términos de diferencias económicas interregionales (medidas a través de indicadores como la renta por habitante, la productividad o las tasas de empleo, desempleo, pobreza o fracaso escolar), la política de cohesión consiste en reducirlas, fomentando el desarrollo de las regiones atrasadas y el cambio estructural de las regiones gravemente afectadas por crisis sectoriales. Ello se intenta mediante actuaciones para que la región disponga de un entorno más atractivo (menos adverso), atraiga inversiones, evite la fuga de mano de obra y capital, y se beneficie de dinamismo empresarial. Nótese que la política de cohesión no se plantea en términos de meras transferencias monetarias en beneficio de las regiones problemáticas, sino buscando transformaciones de sus estructuras económicas que hagan posible crecimiento regional duradero y autoimpulsado.

El *enfoque territorial* aplica un prisma todavía más microeconómico a la economía nacional, pues se interesa por realidades económicas y sociales

que ocurren en el interior de las regiones. Así utiliza un concepto *nodal* de región destacando que en ella interactúan agentes heterogéneos, distribuidos a lo largo y ancho del territorio de la región en asentamientos o nodos, entre los que se establecen flujos funcionales muy diversos: de población y mano de obra, de materias primas y productos, de servicios, comunicaciones, etc.; flujos que no tienen la misma intensidad en todas las zonas del territorio. El concepto nodal conduce a las estructuras urbano-rurales de las regiones y a la consideración de los importantes procesos que tienen lugar en ellas, alumbrando aspectos muy relevantes del concepto de cohesión.

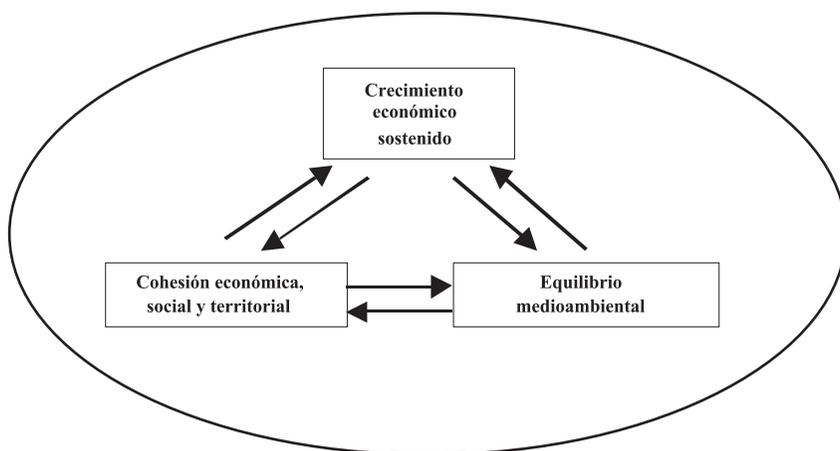
De esta manera se analizan las relaciones que se dan a través de los transportes y comunicaciones entre las distintas zonas de la región (zonas centrales y periféricas) y con otras regiones, así como fenómenos típicamente territoriales como son las economías y deseconomías de aglomeración y urbanización, la polarización y difusión del dinamismo económico, el efecto barrera o frontera, los efectos capitalidad y sede y las sinergias de los distritos industriales. Asimismo, el enfoque territorial tiene una especial consideración del medio ambiente (natural y urbano), así como su influencia en la calidad de vida presente y futura, incorporando la dimensión medioambiental al concepto de desarrollo.

La cohesión económica, social y territorial en la UE

En este enfoque se subraya que la cohesión entendida como equilibrio territorial es condición básica de desarrollo, pues influye no sólo en el potencial de crecimiento del conjunto del territorio regional, sino en la cohesión económica y social, tal como es definida en otros enfoques, y en la calidad de vida.

Finalmente, este enfoque sostiene que el equilibrio (cohesión) territorial requiere una política de desarrollo territorial integrada por la planificación urbanística, el desarrollo rural, la cooperación territorial (interregional y transfronteriza) y la política medioambiental.

CUADRO 1.—El desarrollo económico y sus tres dimensiones



El cuadro expresa las tres dimensiones del concepto de desarrollo de la UE (económica, social y medioambiental), destacando las *sinergias* que pueden darse entre ellas, y que debe potenciar la política de cohesión.

La cohesión en la Unión Europea

En cumplimiento de lo establecido por el Tratado Constitutivo¹, la Co-

misión Europea (institución ejecutiva de la Unión Europea, en adelante UE) elabora cada tres años un Informe sobre la cohesión, que permita evaluar en qué medida la UE avanza o retrocede en materia de cohesión económica, social y territorial. La edición

al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos». Tratado Constitutivo, artículo 159.

del último Informe (el Cuarto Informe), emitido hace unos pocos meses (en mayo de 2007)², constituye una buena ocasión para aproximarnos a esta importante dimensión de la Unión Europea.

Un estudio detenido del Informe permite obtener conclusiones generales como las siguientes:

En primer lugar, que no hay contradicción necesaria entre eficiencia económica y equidad distributiva, es decir, entre el logro de crecimiento económico (el aumento general de la renta) y la reducción las desigualdades (una mayor cohesión). En segundo lugar, que la UE evoluciona favorablemente en términos de cohesión, aunque haya aspectos de la cohesión que requieren mayor atención. En tercer lugar, que existen importantes desafíos y retos a los que se enfrenta la cohesión en un mundo muy dinámico y complejo como el actual. Finalmente, que la UE tiene una política de cohesión, cuyas líneas maestras para el actual período de programación (2007-13) el Informe ofrece.

¿Cómo ha evolucionado la cohesión en la UE en los últimos años?

Cohesión económica. El *Cuarto Informe sobre la cohesión en la UE* hace análisis empírico a dos niveles: a nivel na-

cional, considerando los veintisiete Estados miembros, y a nivel regional, teniendo en cuenta las 268 regiones (NUTS II)³ que integran la UE.

Por lo que se refiere al nivel nacional, el *Cuarto Informe* destaca el hecho de que la incorporación de Estados de bajo nivel de renta a la UE (de quince a veinticinco en 2004 y a veintisiete en 2007) ha aumentado las diferencias interregionales de renta. Pero también constata que en los últimos años los países de la cohesión de la UE-15⁴, como Irlanda, España y Grecia, han registrado convergencia (reducción de diferencias) en renta por habitante respecto de la renta media de la UE-15. No así Portugal, cuyo mediocre comportamiento económico no le ha permitido reducir diferencias; lo cual demuestra que una misma política comunitaria de cohesión no obtiene resultados idénticos en los diferentes Estados miembros, al influir junto con ella muy diversas estructuras nacionales. También los nuevos Estados miembros de la UE han registrado convergencia en renta

³ Las NUTS II de Eurostat, Oficina Estadística de la UE, son en el caso de España las comunidades autónomas.

⁴ El Tratado de Maastricht creó el Fondo de Cohesión para ayudar a los países relativamente pobres de la Unión (con renta por habitante inferior al 90% de la media) en su esfuerzo por cumplir los requisitos exigidos por la integración monetaria, denominados desde entonces *países de la cohesión*.

² Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2007) 273 final.

respecto de la media comunitaria, gracias a importantes aumentos de productividad, especialmente Polonia y las Repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), si bien Polonia, junto con Bulgaria y Rumania, tienen un nivel de renta por habitante muy inferior a la media comunitaria.

A nivel regional, el *Cuarto Informe* constata asimismo convergencia en renta por habitante. Así, entre 1995 y 2004 ha descendido de 78 a 70 el número de regiones europeas cuya renta por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria, y también ha descendido (de 39 a 32) el número de las regiones que tienen renta inferior al 50% de la renta comunitaria.

Cohesión social. El *Cuarto Informe* también constata convergencia en tasa de empleo (porcentaje de las personas empleadas respecto de las personas en edad laboral), aunque en algunos países como Polonia y Rumania se han dado retrocesos en la tasa de empleo. En cuanto a la tasa de paro (porcentaje de parados respecto de personas laboralmente activas)⁵ las diferencias interregionales se reducen, aunque en 17 de las 268 regiones europeas la tasa de paro aumentó. Diferenciando las tasas de paro por géneros, el *Informe* detecta también convergencia entre las tasas de paro femenina y masculina.

⁵ En Economía una persona es activa si tiene empleo remunerado o lo busca activamente.

En cuanto a la tasa de pobreza (porcentaje de hogares pobres⁶ respecto de la población total), el *Informe* no detecta convergencia, manteniéndose significativas diferencias entre países con tasas de pobreza del 10% (Países Bajos, Suecia, República Checa) y países en los que alcanza el 20% (Irlanda, Grecia, España, Portugal, Lituania y Polonia). Por lo que se refiere a niveles educativos, el *Informe* sostiene que habiendo ocurrido una mejoría general, los niveles educativos de la población siguen siendo bajos en las regiones más atrasadas.

Cohesión territorial. La distribución de la actividad, el producto, el empleo y la renta no es homogénea en el territorio de la UE. Contemplada en conjunto de la UE, el *Informe* destaca una especial *polarización* en lo que la literatura económica europea denomina el Pentágono (extensa área con vértices en Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo), y a nivel nacional y regional en las áreas urbanas, especialmente las de mayor tamaño.

Siendo ello así, el *Informe* destaca que en los últimos años se ha reducido algo el alto grado de concentración del producto y la renta en el Pentágono,

⁶ En la UE se considera pobre a quien dispone de un ingreso inferior al 60% del ingreso mediano del país en el que reside. Con este concepto relativo de pobreza se estima la tasa de pobreza (porcentaje de pobres), que es una medida de distribución de la renta.

debido al dinamismo económico que viene dándose en zonas urbanas situadas fuera del mismo, tales como Dublín, Madrid, Helsinki, Estocolmo, Varsovia, Praga, Bratislava y Bucarest. Ello tiende a reducir algo el gran desequilibrio territorial⁷ existente a nivel europeo, debido a la excesiva polarización de la economía europea en el Pentágono. Sin embargo, el *Informe* a nivel nacional detecta que dentro de los Estados miembros las grandes zonas urbanas tienden a concentrar el producto, el empleo y la renta, siendo ello especialmente patente en los casos de Varsovia y Bucarest.

A nivel regional, el *Informe* alude al proceso de *suburbanización* que ocurre en las grandes zonas urbanas, por el que algunos barrios céntricos pierden población en beneficio de los barrios periféricos, generándose importantes efectos negativos: pues, por un lado, el fuerte aumento de los transportes genera congestión, contaminación, deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos y, por otro lado, determinados barrios céntricos, junto

con otros barrios periféricos, se deterioran, entran en declive no sólo físico sino también social, siendo ocupados por población marginal con altas tasas de paro, creándose bolsas de pobreza y marginación con graves problemas de delincuencia e integración social.

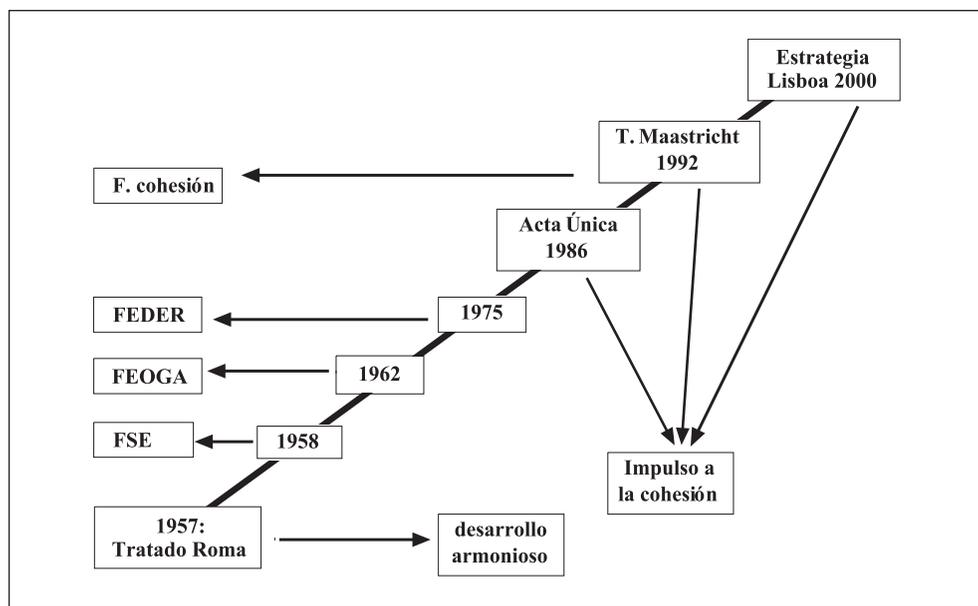
Junto a la suburbanización y declive de algunos barrios urbanos, el *Informe* destaca el ya secular pero todavía vigente *despoblamiento* de determinadas zonas rurales, especialmente en las regiones más periféricas (con déficit de accesibilidad), como son las del sur de Italia, el norte de Finlandia, Suecia y Escocia, y el este de Alemania y Polonia.

En suma, a pesar de los progresos en determinados aspectos de la cohesión (reducción de diferencias de renta por habitante entre Estados y entre regiones), la UE necesita reforzar su política de cohesión, que a través de medidas inteligentes contribuya a la reducción de las altas tasas de pobreza de determinados Estados (Irlanda, Grecia, España, Portugal, Lituania y Polonia); a nuevas reducciones de renta por habitante entre Estados y entre regiones; y un mayor equilibrio territorial, que evite la excesiva polarización de la actividad económica y la población, así como los efectos negativos de la suburbanización en las grandes áreas urbanas y la despoblación de las zonas rurales más periféricas.

⁷ Este desequilibrio no contribuye al crecimiento, ni a la cohesión, ni al equilibrio medioambiental, pues por un lado genera importantes desventajas de aglomeración dentro del Pentágono, por otro lado genera muy desiguales oportunidades de crecimiento entre regiones centrales (ubicadas dentro del Pentágono) y las regiones periféricas (alejadas del Pentágono), implicando una subutilización del territorio.

La cohesión económica, social y territorial en la UE

CUADRO 2.—Política de cohesión de la UE: fechas claves de su evolución



FUENTE: Elaboración propia.

Historia de la política de cohesión de la UE

Las actuaciones de la UE con vistas al logro de cohesión en Europa tienen su inspiración en el propio documento fundacional de la Comunidad europea, el Tratado de Roma (1957) ⁸

⁸ «La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más es-

que sostiene la necesidad de una política que refuerce la unidad de las economías y asegure su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias interregionales ⁹.

trechas entre los Estados que la integran». Tratado de Roma, artículo 2.

⁹ Lejos de una ideología puramente capitalista, la doctrina económica de la Comunidad Europea, en la que confluyen influencias liberales, socialdemócratas y cristianodemócratas, defiende la economía de mercado basada en la iniciativa privada y la competencia, en la que son necesarias intervenciones de las administraciones públicas en los casos en que se producen los denominados *fallos de mercado*, que son situaciones en las que el funcionamiento espontáneo de la iniciati-

A lo largo de medio siglo de andadura, la Comunidad Europea ha ido articulando su política de cohesión, siempre como necesario contrapunto a las políticas de desarrollo y liberalización de los mercados (la Europa social frente a la Europa de los mercados), creándose diversos fondos e instituciones de solidaridad.

Así, en 1958 surge el Fondo Social Europeo con la finalidad de cofinanciar

*en la formulación del objetivo
nuevamente aparecen los dos
polos entre los que siempre
se ha movido la UE:
la búsqueda de la eficiencia
y la competitividad y el deseo
de cohesión*

(conjuntamente con los Estados miembros, para aunar recursos y ampliar efectos) proyectos de formación y reciclaje profesional, especialmente de trabajadores desempleados o afectados por problemas de crisis y reconversión industrial. En 1962 se crea el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria) como instrumento de la Política Agraria Común, con diversas finalidades, entre ellas

va privada no permite alcanzar objetivos importantes para la sociedad, por ejemplo, en cuestiones como la cohesión o el equilibrio medioambiental.

evitar la escasez de alimentos y materias primas, estabilizar la renta de los agricultores y combatir la pobreza rural. En 1975, la Comunidad decide crear un nuevo instrumento, el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), con el cual reducir las diferencias interregionales que ya habían sido tenidas en cuenta en el Tratado de Roma, pero que tras las adhesiones de 1973 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) se habían ampliado. El FEDER se convierte en el más importante instrumento de solidaridad comunitario, apoyando políticas de desarrollo y reestructuración productiva bien en regiones atrasadas, bien en regiones necesitadas de reconversión.

El Acta Única (1986) y el Tratado de Maastricht (1992), al propio tiempo que impulsan la integración económica (el mercado único) y monetaria (el euro), también refuerzan la política de cohesión, la Europa social. Para ello, por un lado, se reforman y amplían los recursos de los Fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA) y, por otro, se crea el Fondo de Cohesión, como instrumento de apoyo financiero a los países pobres de la UE en sus esfuerzos de integración en la Unión Monetaria.

Más recientemente, los Jefes de Estado y Gobierno europeos, reunidos en Lisboa en marzo de 2000, definieron la denominada *Estrategia Lisboa*, con la que afrontar la problemática económica de la primera década del siglo XXI (el cambio tecnológico, la

globalización de los mercados, el envejecimiento de la población, la ampliación de la Unión a nuevos países, el cambio climático, etc.). En ella se establece el objetivo estratégico para 2010: «Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»¹⁰. En la formulación del objetivo nuevamente aparecen los dos polos entre los que siempre se ha movido la UE: la búsqueda de la eficiencia y la competitividad (la Europa económica) y el deseo de cohesión (la Europa social).

En suma, los cincuenta años de experiencia comunitaria han ido configurando una creciente integración de las economías comunitarias, pero también un indudable avance en el diseño de instrumentos y actuaciones tendentes a promover la cohesión.

Contenidos de la política de cohesión

Las coordenadas básicas de la actual política de cohesión de la UE se encuentran en la denominada *Estrategia*

para la cohesión 2007-2013¹¹. En sintonía con la *Estrategia Lisboa*, la *estrategia de la cohesión* explicita prioridades y objetivos con los que orientar las actuaciones de las diferentes admi-

*allí donde resulta atractivo
trabajar e invertir, se cumplen
condiciones necesarias para
que existan empresas
dinámicas e innovadoras
y se creen empleos en
cantidad y calidad*

nistraciones públicas (comunitarias, nacionales, regionales y locales).

Prioridades. Las prioridades enunciadas son tres: crear lugares atractivos para trabajar e invertir, impulsar empresas dinámicas e innovadoras y hacer posible que haya más y mejores empleos.

Tales prioridades no son independientes entre sí, más bien *se implican mutuamente* tal como enseña cualquier curso elemental de teoría del desarrollo regional. Allí donde resulta

¹⁰ Consejo Europeo de Lisboa. Conclusiones de la Presidencia, n.º 5, marzo 2005. Un año después, el Consejo Europeo de Gotemburgo añade a la formulación del objetivo estratégico la *dimensión medioambiental*.

¹¹ Comisión Europea. Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013. COM(2005) 299 final. Bruselas, 5 de julio de 2005.

atractivo trabajar e invertir, se cumplen condiciones necesarias para que existan empresas dinámicas e innovadoras y se creen empleos en cantidad y calidad.

Y viceversa, la falta de atractivo para trabajar e invertir provoca fugas de trabajo (emigraciones) y de ahorro (carencia de inversiones empresariales) y, en consecuencia, débil dinamismo empresarial y problemas de empleo, al debilitarse el crecimiento económico. Nótese la importancia que la política de cohesión comunitaria concede a crear *entornos atracti-*

*la UE cofinancia proyectos
que mejoren las condiciones
necesarias para el
dinamismo empresarial
y la innovación*

vos para el trabajo, la inversión y la innovación (todos ellos motores del crecimiento económico). En consecuencia, la política de cohesión comunitaria no se basa en la mera transferencia de dinero a favor de colectivos y territorios pobres, sino que sus ayudas buscan crear condiciones para que los propios colectivos y territorios pueden protagonizar procesos de crecimiento. Se trata de superar los obstáculos, las causas

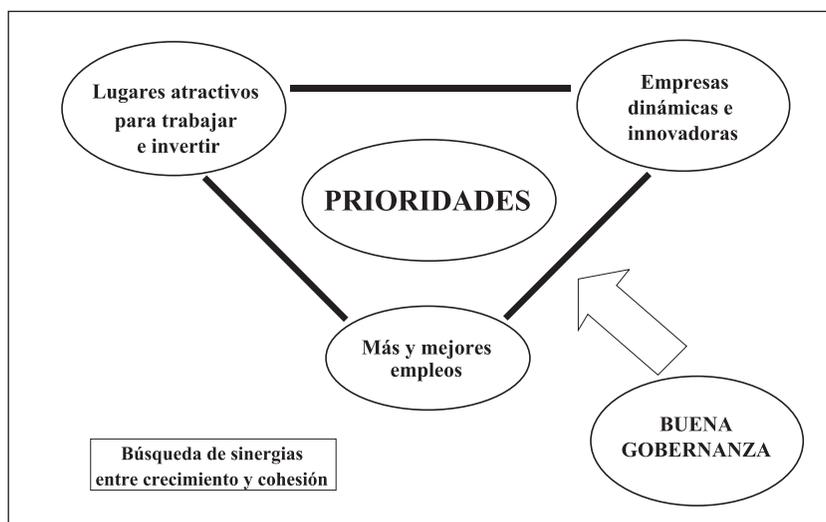
estructurales que están en la base de la pobreza y marginación, e impulsar crecimiento endógeno (autoimpulsado).

Junto a las tres prioridades mencionadas, también se menciona una última prioridad de orden distinto, de carácter institucional: la *buena gobernanza*. Por gobernanza se entiende la articulación de las actuaciones de las administraciones públicas de diferentes niveles (supranacional, nacional, regional y local) entre ellas y en relación a las partes interesadas y afectadas por la acción de gobierno (los agentes económicos y sociales, la sociedad civil en general). La buena gobernanza implica que las administraciones públicas, bien coordinadas entre sí y con un adecuado reparto de competencias, asumiendo el principio de subsidiariedad, afrontan los fallos de mercado en el logro de cohesión económica, social y territorial y lo hacen de forma *inteligente*, es decir, removiendo las causas estructurales que impiden a colectivos y regiones protagonizar su dinamismo económico.

Objetivos. A partir de las mencionadas prioridades, la estrategia europea para la cohesión establece tres objetivos denominados: convergencia, competitividad y empleo y cooperación territorial.

El *objetivo convergencia* se refiere a las regiones atrasadas de la UE, defini-

CUADRO 3.—Prioridades de la política de cohesión de la UE



FUENTE: Elaboración propia.

das como aquellas cuya renta por habitante es inferior al 75% de la media de la UE. Como su propio nombre indica, las actuaciones enmarcadas en este objetivo pretenden facilitar la aproximación de la renta de estas regiones a la media comunitaria. En ellas, utilizando el FEDER, el FSE y el Fondo de cohesión, la UE cofinancia (siempre conjuntamente con los Estados miembros de las regiones beneficiarias, para aunar los esfuerzos y ampliar los efectos de las actuaciones) proyectos (formativos, de infraestructuras y servicios, medioambientales, industriales, etc.) que mejoren las condiciones necesarias para el dinamismo empresarial y la innovación (el atractivo para el trabajo y la inversión). El objetivo convergencia

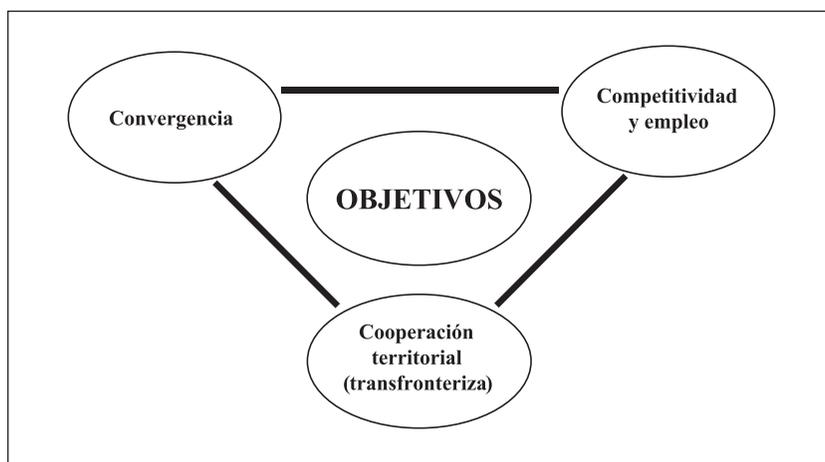
absorbe el 78% del total de los recursos que la UE destina a la política de cohesión.

El *objetivo competitividad y empleo*, aunque recibe un porcentaje de recursos muy inferior (el 18%), tiene una importancia cualitativa grande. Fija su atención en zonas y territorios que, no siendo parte de regiones atrasadas (de convergencia), han registrado una importante crisis o deterioro en determinados sectores productivos o en zonas de su estructura urbana y que, en consecuencia, precisan acometer con carácter urgente (una urgencia que no solventa el mercado de manera espontánea) procesos de ajuste y reconversión. Y es que, la dinámica económica global

(nacional e internacional) impulsada por los cambios tecnológicos (nuevas tecnologías) e institucionales (procesos de integración y apertura de los mercados a la competencia) genera la necesidad continua, a veces acelera-

da, de cambios en las empresas y en los trabajadores, que no siempre ocurren al debido ritmo, produciéndose situaciones crisis localizadas en determinados colectivos, sectores y lugares.

CUADRO 4.—Los objetivos de la política de cohesión



FUENTE: Elaboración propia.

A través de los diferentes Fondos estructurales, la UE, siempre siguiendo el esquema de colaboración con los Estados beneficiarios que exige la buena gobernanza, impulsa proyectos que remuevan las causas que están detrás de las crisis sectoriales, la marginación de colectivos o el deterioro de la estructura urbana. El *objetivo competitividad y empleo*, en suma, pretende acelerar la reconversión de empresas en determinados sectores y regiones, el reciclaje profesional de los trabajadores afectados o la renovación de barrios degradados, tratan-

do de acelerar el necesario cambio estructural.

El *objetivo cooperación territorial* absorbe todavía menos porcentaje (el 4%) de los recursos comunitarios destinados a la cohesión, sin embargo también tiene una gran importancia cualitativa. Ésta deriva de la relevancia, enfatizada por la teoría del desarrollo regional, que en el desarrollo de cualquier territorio tienen sus relaciones económicas con los restantes territorios (el comercio de mercancías, el intercambio de servicios, las inversio-

nes empresariales, los flujos de mano de obra), especialmente los más próximos. Entre los factores que influyen en la intensidad de los flujos destaca la *accesibilidad* entre un territorio y los restantes (en términos de tiempo y coste de transporte), pero también las *relaciones institucionales* (interregionales y transfronterizas) entre administraciones públicas e instituciones privadas de regiones próximas. Del fomento de mejores infraestructuras y servicios comunes, se deriva no sólo mejor accesibilidad, sino múltiples sinergias de desarrollo.

Consciente de su importancia, la UE financia proyectos de cooperación territorial interregional y transfronteriza en los territorios más aislados y más afectados por efectos frontera, pues mejorando en ellos la accesibilidad y la buena gobernanza derivada de la mayor cooperación interinstitucional, apoya el desarrollo regional, la convergencia y la cohesión.

La cohesión, condición de desarrollo

Tras el recorrido realizado, cabe destacar algunas conclusiones. En primer lugar, que el concepto de cohesión es multidimensional, tiene múltiples aspectos (económico, social, territorial) que los diversos enfoques tratan de captar. En todos ellos subsiste, sin embargo, la idea de que la cohesión (junto con el equilibrio me-

dioambiental) es una condición *sine qua non* de desarrollo. Para que el crecimiento duradero sea desarrollo ha de ser sostenible desde el punto de vista social y medioambiental. Y por supuesto, superando economicismos

la política de cohesión comunitaria es una buena guía no sólo para Europa, sino también para el mundo, constituyendo un modelo de actuación perfectamente «exportable» a otras áreas económicas

insostenibles a largo plazo, el gran objetivo de toda política económica que se precie es el desarrollo.

Una segunda conclusión es que la UE avanza en cohesión, aunque tiene diversas asignaturas pendientes, siendo por ello necesario que incremente los recursos dedicados a la cohesión y persista en las medidas tendentes a reducir las diferencias de renta por habitante entre naciones y entre regiones, las diferencias educativas, de tasas de pobreza, y los desequilibrios territoriales (polarización, suburbanización, desdoblamiento, etc.).

En tercer lugar, la política de cohesión comunitaria, integrada en la *Es-*

trategia Lisboa, no se plantea como mera transferencia de renta a favor de colectivos y territorios pobres, sino como un conjunto de actuaciones que remueven causas estructurales (que no resuelve el mercado) y que están en la base de las desigualdades. Estas actuaciones, planteadas inteligentemente, no van en contra sino refuerzan las que pretenden incrementar la competitividad y el crecimiento del conjunto de la economía europea, dadas las sinergias e interacciones existentes entre el cre-

cimiento económico (eficiencia y competitividad) y la cohesión (equidad distributiva).

Finalmente, puede afirmarse que la política de cohesión comunitaria es una buena guía no sólo para Europa, sino también para el mundo, constituyendo un modelo de actuación perfectamente *exportable* a otras áreas económicas e instituciones internacionales, en la búsqueda de otra globalización, otra forma de afrontar el grave reto que plantea la pobreza en el mundo. ■