

Noticias

El Cuarto Informe de la Comisión Europea sobre la cohesión

José Ramón de Espínola¹

1. Introducción: el concepto de cohesión

Uno de los conceptos claves de la doctrina económica de la Unión Europea (UE) es el concepto de cohesión, utilizado 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. Dado que el espontáneo fun-

cionamiento 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 conductas 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. Cada región tiene su particular estructura económica

¹ José Ramón de Espínola es Director del Departamento de Economía de la Universidad Pontificia Comillas

(entramado empresarial y entorno), diferente a las de las restantes regiones, pero la estructura económica no es estática sino modificable a medio-largo plazo, 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. 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 económicas 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, la polarización y difusión del dinamismo económico, el efecto barrera (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. 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 y en la calidad

de vida. Finalmente, este enfoque sostiene que la 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

II. La cohesión en la Unión Europea.

En cumplimiento de lo establecido por el Tratado Constitutivo², la Comisión Europea elabora cada tres años un Informe sobre la cohesión para evaluar en qué medida la Unión avanza o retrocede en materia de cohesión económica, social y territorial. La edición del último Informe (el Cuarto Informe) *Growing Regions, growing Europe*, emitido hace unos pocos meses (en mayo de 2007)³, constituye una buena ocasión para aproximarnos a esta importante dimensión de la Unión Europea.

¿Cómo ha evolucionado la cohesión en la Unión Europea en los últimos años? El Cuarto informe hace análisis empírico a diferentes niveles: a nivel nacional, considerando los 27 Estados miembros, y a nivel regional, teniendo en cuenta las 268 regiones (NUTS II⁴) que integran la Unión Europea. Tam-

bién analiza la evolución de la cohesión territorial.

El 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 veintisiete en 2007) ha aumentado las diferencias de renta por habitante entre Estados. Pero también constata que en los últimos años los países de la cohesión de la UE-15⁵, 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 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.

² “Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, 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, art. 159.

³ Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2007) 273 final y SEC(2007) 694.

⁴ Las NUTS II de Eurostat, Oficina Estadística de la UE, son en el caso de España las comunidades autónomas.

⁵ 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*.

A nivel regional, el 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. El 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 Rumanía se han dado retrocesos en la tasa de empleo. En cuanto a la tasa de paro las diferencias interregionales se reducen, aunque en 17 de las 268 regiones europeas la tasa de paro ha aumentado. Diferenciando las tasas de paro por géneros, el Informe detecta también convergencia entre las tasas de paro femenina y masculina.

En cuanto a la tasa de pobreza (porcentaje de integran 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 habien-

do ocurrido una mejoría general, los niveles educativos de la población siguen siendo bajos en las regiones más atrasadas.

Y respecto de la cohesión territorial, 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, 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 señala 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 pobla-

⁶ En 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.

⁷ Este desequilibrio no contribuye al crecimiento, ni a la cohesión, ni al equilibrio medioambiental, pues por un lado genera importantes deseconomías 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.

ción 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 contribuya a: 1) la reducción de las altas tasas de pobreza de determinados Estados (Irlanda, Grecia, España, Portugal, Lituania y Polonia); 2) nuevas reducciones de renta por habitante entre Estados y entre regiones; y 3) 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.

III. La política de cohesión de la UE

El Informe finalmente describe las coordenadas básicas de la actual política de cohesión de la UE que se encuentran en la denominada estrategia para la cohesión 2007-2013⁸. En sintonía con la Estrategia Lisboa, la estrategia de la cohesión explicita prioridades y objetivos con los que orientar las actuaciones de las diferentes administraciones públicas (comunitarias, nacionales, regionales y locales).

Prioridades. Las prioridades enunciadas son tres: a) crear lugares atractivos para trabajar e invertir, b) impulsar empresas dinámicas e innovadoras y c) hacer posible que haya más y mejores empleos. Tales prioridades no son independientes entre sí, más bien *se implican mutuamente*. Porque 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. 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

⁸ Comisión Europea. *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*. COM(2005) 299 final. Bruselas, 5.07.2005.

crecimiento económico. De ahí la importancia que la política de cohesión comunitaria concede a crear *entornos atractivos* 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 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: 1) convergencia, 2) competitividad y empleo y 3) cooperación territorial.

El objetivo *convergencia* se refiere a las regiones atrasadas, definidas 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 proyectos (formativos, de infraestructuras y servicios, medioambientales, industriales, etc.) que mejoren las condiciones necesarias para el dinamismo empresarial y la innovación. El objetivo convergencia absorbe el 78% del total de los recursos que la UE destina a la política de cohesión.

El segundo objetivo, denominado *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, 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 e institucionales gene-

ra la necesidad continua, a veces acelerada, de cambios en las empresas y en los trabajadores, que no siempre ocurren al debido ritmo, produciéndose situaciones de crisis localizadas en determinados colectivos, sectores y lugares. A través de los diferentes Fondos estructurales, la UE 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 tercer objetivo, denominado *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 que en el desarrollo de cualquier territorio tienen sus relaciones económicas con los restantes territorios (el comercio de mercancías, el intercambio de servicios, las inversiones 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. 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.

IV. Algunas conclusiones

Tras el recorrido realizado por el Informe, se obtienen algunas conclusiones. En primer lugar, 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, despoblamiento, etc.).

En segundo lugar, que la política de cohesión comunitaria, integrada en la Estrategia Lisboa, no se plantea como mera transferencias 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 la competitividad y el crecimiento del conjunto de la economía europea, dadas las sinergias e interacciones existentes entre el crecimiento económico y la cohesión.

Finalmente, que la política de cohesión comunitaria es una buena guía no sólo para Europa, sino también para el mundo, constituyendo un modelo de actuación *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 y el subdesarrollo en el mundo.