

La Política de cohesió a la Unió Europea ampliada.

Perspectives a l'horitzó 2020

Mikel Landabaso Álvarez

Diego Villalba de Miguel

Comissió Europea¹

1

Introducció

La política europea de cohesió ha permès invertir més de 130.000 milions d'euros de fons comunitaris a Espanya durant el període 1986-2006.

L'impacte d'aquests fluxos ha estat més que significatiu, tant a escala macroeconòmica (creixement, convergència real, creació d'ocupació) com microeconòmica (millores substancials en l'assignació de recursos).

Amb tot, el nou context derivat de les ampliacions de la Unió Europea de 2004 i 2007 ha alterat els equilibris que va forjar la política de cohesió durant

el període 1986-2006 i ha obligat a replantejar-ne els objectius i fonaments. Una de les conseqüències principals d'aquest canvi ha estat la reducció del pes relatiu d'Espanya com a beneficiari d'aquesta política, així com la voluntat inequívoca de les institucions comunitàries de concentrar l'ajut en les anomenades prioritats de Lisboa i Göteborg.

En aquests moments, la Comissió Europea i els diferents estats membres són en plena negociació dels programes operatius que plasmaran les prioritats de la política en accions concretes sobre el terreny durant el període 2007-2013. Ara bé, ja que el marc jurídic (reglaments comunitaris), financer (perspectives financeres) i estratègic (directrius estratègiques per a la cohesió) d'aquest període ja ha quedat àmpliament delimitat, el marge de maniobra per introduir variacions és escàs. Per aquesta raó, es pot dir que s'obre el període de reflexió per definir les bases de la política europea de cohesió a partir de 2013. En aquest àmbit pretén inscriure's aquest article, que vol ser una reflexió crítica que contribueixi al

¹. Mikel Landabaso Álvarez és cap adjunt de la Unitat Espanya de la Direcció General de Política Regional i Diego Villalba de Miguel és responsable de Catalunya a la Unitat Espanya de la Direcció General de Política Regional. Les opinions expressades en aquest document reflecteixen únicament i exclusivament el punt de vista dels autors i en cap cas no es poden considerar una posició oficial de la Comissió Europea.

Quadre 1

Fons de la política de cohesió assignats a Espanya en el període 1986-2013						
	1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	Total 1986-2006	2007-2013
Fons estructurals	4.822	18.707	41.080	49.569	114.178	35.668
Fons de cohesió	—	—	9.574	12.322	21.896	3.242
Total	4.822	18.707	50.654	61.891	136.074	38.910

Fonts: 1986-2006: Cordero Mestanza, G. (2005); 2007-2013: elaboració pròpia a partir de Comissió Europea, DG Política Regional, Fitxa Info regio sobre Espanya, octubre 2006. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/spain/index_en.htm.

Dades en milions d'euros de 2004. Inclou dotacions FEADER i FEP.²

debat sobre el futur de la política de cohesió que ara comença.

2

La política europea de cohesió entre el 1986 i el 2013

2.1

1986-2006: un balanç positiu

El 1957, els estats signants del Tractat de Roma van esmentar en el preàmbul d'aquest document la necessitat de “reforçar la unitat de les seves economies i assegurar-ne el desenvolupament harmoniós, reduint les diferències entre les diverses regions i l'endarreriment de les menys afavorides”. L'esmentada declaració no era, tanmateix, reflex d'una clara prioritat política del nou mercat comú, ja que la llista de regions veritablement “menys afavorides” es limitava essencialment a les del Mezzogiorno italià.

L'ampliació al sud d'Europa (Grècia el 1981, Espanya i Portugal el 1986) va transformar radicalment el context. L'Acta Única Europea (1987) va establir les bases d'una autèntica política de cohesió, en substituir la política de “fons de solidaritat” per una política de “fons estructurals”, la novetat més destacada de la qual era la duplicació del pressupost, que passava

a assolir 68.000 milions d'ECU³ en el període de programació 1989-1993.

L'entrada en vigor del Tractat de la Unió Europea (1992) va reforçar el context favorable a la política, ja que els esforços derivats de la convergència nominal (els famosos criteris de Maastricht) requerien la posada en marxa de nous instruments de suport als països amb més dificultats. Així doncs, el Consell Europeu d'Edimburg (desembre de 1992) va decidir crear un nou “fons de cohesió”, destinat a finançar projectes en els àmbits del medi ambient i els transports en els estats membres el PIB per càpita (nacional) dels quals fos inferior al 90% de la mitjana comunitària (Espanya, Grècia, Irlanda i Portugal; i per tant, en quedava exclosa Itàlia).

L'adhesió de tres països “rics” (Àustria, Finlàndia i Suècia) el 1995 no va alterar la correlació de forces. Més ben dit, la política de cohesió va continuar incrementant la seva dotació pressupostària en els dos períodes de programació següents: 200.000 milions d'ECU el 1994-1999 i 213.000 milions d'euros el 2000-2006.⁴

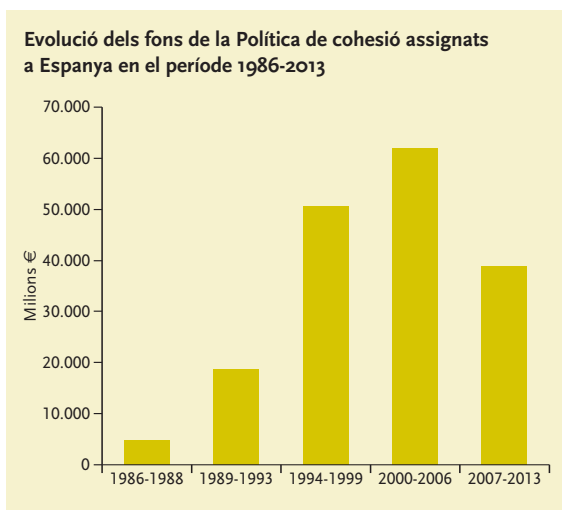
Es podria afirmar, per tant, que els estats membres beneficiaris de la política han gaudit d'un període de vint anys de relativa estabilitat en la planificació i disponibilitat d'amplis recursos públics i legitimitat “europea” per destinar-los a consolidar factors estructurals i competitivitat econòmica a llarg termini, que els ha permès aprofitar amb folgança l'excepcional

2. Per facilitar la comparació entre períodes, s'inclouen les dades relatives al FEADER (Fons de Desenvolupament Rural) i al FEP (Fons de la Pesca). Ara bé, cal recordar que, des de l'1 de gener de 2007, aquests instruments financers ja no són fons estructurals.

3. Preus de 1977. Font: Direcció General de Política Regional de la Comissió Europea.

4. Ibidem.

Gràfic 1



Fons: 1986-2006: G. Cordero Mestanza (2005); 2007-2013: elaboració pròpia a partir de la Comissió Europea.

Dades en milions d'euros de 2004. Inclou dotacions FEADER i FEP.

oportunitat que constituïen aquests fons. El cas espanyol és veritablement paradigmàtic: entre el 1986 i el 2006, el nostre país va rebre més de 136.000 milions d'euros de la política de cohesió (quadre 1 i gràfic 1).

Els impactes de l'ajut esmentat han estat considerables. Segons les dades que recull el Marc Estratègic Nacional de Referència d'Espanya (MENR) per al període 2007-2013,⁵ calculades amb el programa HERMIN, els ajuts dels fons de cohesió han produït els efectes macroeconòmics següents:

- PIB: "el PIB d'Espanya ha estat de mitjana un 1,75% més elevat cada any del període 1989-93 i un 3,3% més elevat en el període 1994-99, i s'estima que un 1,5% en el període 2000-2006."
- Ocupació: "el volum de llocs de treball ha estat de mitjana anual un 1,2% més elevat que en absència d'ajuts estructurals en el període 1989-93 i un 2,4% en el període 1994-99, i s'estima que un 1,1% en el període 2000-2006."

- Atur: "la recepció d'ajuts estructurals ha permès reduir la taxa d'atur en 0,12 punts percentuals en el període 1989-1993 i de 0,26 punts percentuals en el període 1994-1999."
- Convergència real en la renda per càpita del conjunt d'Espanya en relació amb la mitjana europea: "Espanya ha retallat 9,2 punts entre el 1988 i el 1999, dels quals 3,5 punts cal atribuir-los a l'efecte dels ajuts estructurals."

Aquests resultats en convergència real compensen els esforços assumits en convergència nominal en els anys noranta com a preu d'entrada en la tercera fase de la unió econòmica i monetària, i són similars als obtinguts per altres països beneficiaris de la política de cohesió, com Irlanda (+26 punts en el període 1997-2005) o Grècia (+13 punts). Portugal, en canvi, va retrocedir en el mateix període (-4,9 punts).⁶

Aquesta convergència en l'àmbit nacional s'ha reproduït també a escala regional: segons les últimes dades d'EUROSTAT, relatives al període 1995-2003, totes i cada una de les regions NUTS-II espanyoles han millorat la seva posició respecte a la renda per càpita comunitària mitjana (la més elevada, el País Basc, amb +15,5 punts; la més baixa, Castella-la Manxa, amb +4,5 punts). Aquest efecte ha estat més acusat a les regions de l'antic Objectiu 2 (primer grup del quadre 2), que en les de l'antic Objectiu 1. Ara bé, paradoxalment, aquesta convergència "cap a Europa" ha estat acompanyada d'un augment de les disparitats interregionals en alguns casos. En efecte, la desviació típica de l'índex de renda per càpita ha passat de 16,8% el 1995 a 18,6% el 2003.

En tot cas, com recorda el mateix MENR, els resultats positius es deuen al fet que "aquests fons s'han destinat a afavorir la competitivitat a mitjà i a llarg termini de les economies i territoris que en són beneficiaris, i a la cada vegada concentració més gran dels recursos en les àrees de més influència en el po-

5. Ministeri d'Economia i Hisenda, 2007.

6. Comissió Europea, EUROSTAT (2007).

Quadre 2

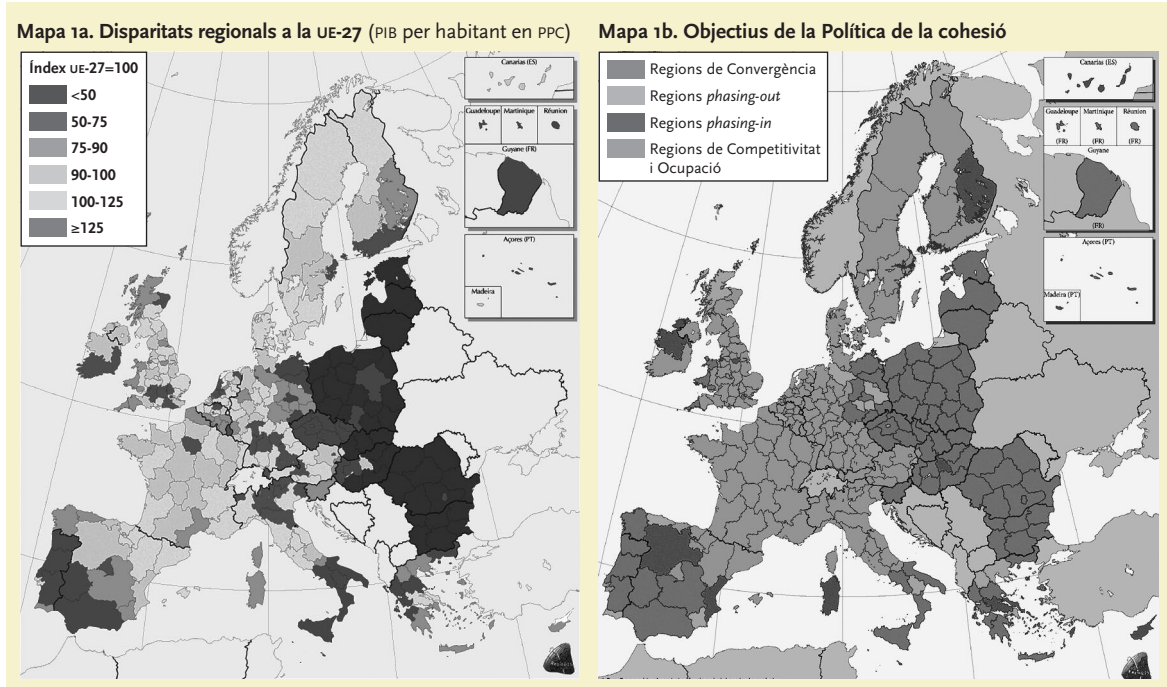
Convergència regional de la renda per càpita en el període 1995-2003									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE-25	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
UE-15	110,8	110,5	110,3	110,1	110,0	109,8	109,6	109,4	109,1
Espanya	85,7	87,6	87,5	89,0	92,1	92,1	93,1	95,2	97,4
Aragó	94,2	94,7	94,6	94,3	96,0	96,3	97,2	101,1	104,0
Balears	106,0	105,6	107,5	108,2	112,1	113,5	113,2	112,8	111,6
Catalunya	106,6	107,7	106,8	107,2	111,0	112,2	113,6	115,4	117,5
Madrid	114,7	114,6	114,9	118,8	122,6	125,2	126,0	127,1	128,8
Navarra	110,3	110,8	111,0	111,5	114,0	117,3	117,7	120,5	123,1
País Basc	104,6	104,4	105,1	108,8	114,2	112,9	114,3	117,2	120,7
La Rioja	100,0	100,0	100,4	101,4	104,3	104,9	104,1	104,6	107,3
Andalusia	64,6	64,8	64,9	65,5	67,8	67,9	68,9	71,2	74,1
Astúries	77,0	76,7	74,9	77,7	77,7	77,0	78,5	80,7	83,0
Canàries	84,0	83,6	83,3	85,1	89,8	87,4	88,0	89,5	91,0
Cantàbria	81,4	81,1	80,9	83,3	86,9	86,1	88,6	92,0	94,3
Castella i Lleó	83,8	83,4	82,0	82,7	85,8	83,4	84,4	87,4	90,2
Castella - la Manxa	71,6	72,1	71,4	72,9	74,2	72,4	72,7	74,4	76,1
Ceuta	—	—	—	—	—	78,5	78,9	82,2	85,8
Extremadura	55,8	56,4	55,9	57,1	60,2	58,6	59,3	61,4	63,8
Galícia	71,3	71,3	71,1	72,1	74,9	71,6	72,1	74,3	76,6
Melilla	—	—	—	—	—	77,8	77,8	79,9	83,3
Múrcia	71,7	71,6	72,6	73,9	75,8	77,3	87,1	80,2	82,3
C. Valenciana	83,3	83,4	84,2	86,2	88,8	88,9	89,9	90,9	91,8

Font: EUROSTAT, Ministeri d'Economia i Hisenda (2007).

tencial competitiu". És a dir, les inversions s'han adreçat principalment als sectors en què la capacitat de generació d'economies externes positives, tant cap endavant com cap endarrere, ha estat més elevada (energia, transports, infraestructures ambientals, centres i parcs tecnològics, incubadores d'empreses, telecomunicacions, etc.).

En contrapunt, podríem dir que les (escasses) zones de penombra d'aquest període semblen consistir en (1) una menor atenció fins a èpoques recents dels aspectes mediambientals del creixement i els seus impactes, causats no tant pels mateixos fons, com per l'activitat econòmica addicional generada; (2) una certa falta de priorització i planeja-

ment estratègic que generen ineficiències, constata- tades en alguns casos en la utilització dels fons, inevitables per la quantitat dels ajuts, i (3) el biaix en les inversions en les grans infraestructures i els ajuts directes i no en aspectes més relacionats amb la innovació, l'R+D i la societat de la informació i els ajuts condicionals i indirectes que puguin modificar el comportament estratègic de les empreses a través de serveis d'alt valor afegit (per exemple, assessorament en gestió, disseny, transferència de tecnologia, prospectiva, formació especialitzada, empenedurisme, etc.). L'objectiu de la nova generació de fons ha de ser, per tant, corregir aquests desequilibris.



Font: Comissió Europea, Direcció General de Política Regional.

2.2

L'impacte de les ampliacions i les noves perspectives financeres

Les ampliacions als països de l'est d'Europa, iniciades el 2004 i el 2007, han transformat en profunditat el context en el qual s'aplicava la política de cohesió. Els nous estats membres (UE-12) tenen graus de benestar sensiblement inferiors que els de la major part dels antics (UE-15), i en tot cas per sota de la mitjana comunitària (mapa 1a). Per tant, l'adhesió d'aquests països els ha atorgat un estatut de beneficiaris nets del pressupost comunitari.

Paral·lelament, alguns dels estats membres contribuents nets (Alemanya, França) han experimentat una ralentització en les taxes de creixement econòmic, que s'ha traduït en menys ingressos públics i, a més, en la reducció del marge de maniobra disponible per finançar noves despeses, en particular a l'exterior de les seves fronteres. El corol·lari d'aquesta situació ha estat la crida d'aquests dos països, així

com la d'uns altres quatre contribuents nets (Dinamarca, els Països Baixos, el Regne Unit i Suècia) a limitar el pressupost comunitari a l'1% del PIB UE-27, davant l'1,24% proposat per la Comissió. El resultat final de la negociació prova l'èxit d'aquesta estratègia: el "sostre" del pressupost comunitari per al període 2007-2013 ha quedat fixat en l'1,048% de l'RNB. La política de cohesió ha passat així de 336.100 milions d'euros a 307.600 (un *estalvi* de gairebé 30.000 milions d'euros).

En tercer lloc, dos dels principals beneficiaris de la política de cohesió, Espanya i Irlanda, s'han desmarcat de l'atonía de les principals economies de la Unió i han mostrat altes taxes de creixement del PIB. En principi, taxes de creixement més elevades podrien haver implicat una aportació a les arques comunitàries també més elevada. Tanmateix, l'estructura dels ingressos del pressupost comunitari és tal que aquests dos països encara no han passat a ser contribuents nets.

Per tant, es pot concloure que ha augmentat el nombre de beneficiaris potencials (= demanda) dels

fons de cohesió, mentre que ha disminuït globalment l'aportació dels contribuents nets (= oferta). Dit d'una altra manera, s'ha intensificat la competència entre estats membres pel benefici dels fons de cohesió.

Aquesta conjuntura ha exigit la pròrroga *in extremis* de les negociacions sobre les perspectives financeres (amb un retard de sis mesos) i la consecució d'un acord la complexitat del qual no està, al nostre judici, en línia amb la voluntat de simplificació expressada per les institucions comunitàries. En efecte, ha estat necessari crear *ex nihilo* tres objectius transitoris i una àmplia sèrie d'"assignacions especials". Algunes d'aquestes assignacions són molt positives financerament per a Espanya, com ara les destinades a les Canàries, Ceuta i Melilla, la pròrroga del fons de cohesió o, fins i tot, l'anomenat fons tecnològic, únic instrument d'aquestes característiques aprovat per la UE. El mapa 2b reflecteix aquesta pluralitat d'objectius:

- Convergència "pura": regions la renda per càpita de les quals (en paritat de poder adquisitiu, PPA) és inferior al 75% de la mitjana de la UE-27.
- Convergència transitòria (*phasing-out*): regions la renda per càpita PPA de les quals és superior al 75% de la mitjana de la UE-27, però inferior al 75% de la mitjana de la UE-15. Per tant, són regions que han perdut la condició de "convergència pura" per la mera adhesió de països menys pròspers.
- Competitivitat transitòria (*phasing-in*): regions de l'antic Objectiu 1 la renda per càpita PPA de les quals és superior al 75% de la mitjana de la UE-15. Són regions que han abandonat l'antic Objectiu 1 "pels seus propis mitjans", gràcies al creixement econòmic.
- Competitivitat regional i ocupació "pura": resta de regions.

I, en paral·lel:

- Fons de Cohesió: estats membres (en lloc de regions) la renda per càpita PPA dels quals és inferior al 90% de la mitjana de la UE-27.
- Fons de Cohesió transitori: estats membres la renda per càpita PPA dels quals és superior al 90%

de la mitjana de la UE-27, però inferior al 90% de la mitjana de la UE-15. S'ha introduït com a compensació a Espanya per les mateixes raons que les enunciades per a la convergència transitòria.

- Cooperació territorial europea: determinades regions del territori comunitari, segons es tracti de cooperació transfronterera, transnacional o inter-regional.

Respecte a Espanya, el cert és que aquesta major competència pels fons no ha impedit que se situï de nou al capdavant dels estats beneficiaris de la política de cohesió: és el segon dels 27, únicament per darrere de Polònia (gràfic 2).

És cert, com mostra el quadre 3, que s'ha produït una disminució global del 42% dels recursos. Però si analitzem en detall la seva composició, i la comparem amb la relativa al període 2000-2006, observem que Espanya, malgrat que ha perdut força recursos (en particular en l'objectiu de competitivitat regional i ocupació), ha obtingut àmplies compensacions respecte a la que hauria estat la seva posició "mecànica", és a dir, en cas que no hi haguessin hagut les negociacions. Entren aquí, sense cap dubte, els tres objectius transitoris a què al·ludíem. Espanya és l'únic estat membre que fins i tot ha millorat la seva situació al llarg del procés de negociació.⁷

Naturalment, aquesta comparació interperíodes no resulta completa si no s'acompanya d'una anàlisi del camp de subvencionabilitat del nou període. Aquest és l'objectiu de l'apartat següent.

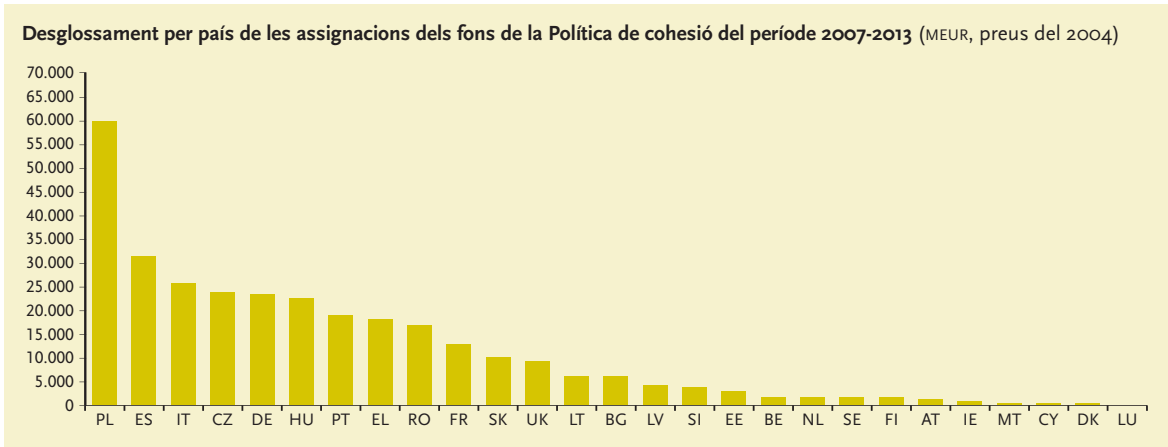
2.3

Fonaments de la política europea de cohesió en el període 2007-2013

Tot just concloure les negociacions del període 2000-2006, la Comissió Europea va emprendre una reflexió sobre quins havien de ser els continguts de la política de cohesió després del 2006. Alhora, el Consell Europeu va decidir impulsar l'objectiu de

7. D. Yuill, C. Méndez, F. Wishlade (2006).

Gràfic 2



Quadre 3

Comparació dels fons de la Política de cohesió assignats a Espanya en els períodes 2000-2006 i 2007-2013			
2000-2006		2007-2013	
Fons de Cohesió	12.357	Fons de Cohesió	3.242
Objectiu Convergència	34.796	Objectiu Convergència	18.680
		Convergència transitòria	1.431
Objectiu 1 transitori	325	Competitivitat transitòria	4.483
Objectiu 2	2.926	Competitivitat regional i ocupació	3.125
Objectiu 3	2.363		
Iniciatives comunitàries	1.904	Cooperació territorial	496
Total	54.671	Total	31.457

Dades en milions d'euros de 2004. No inclou dotacions FEOGA, IFOP, FEADER i FEP.

Font: Comissió Europea, Direcció General de Política Regional.

“convertir Europa en l'economia basada en el coneixement més competitiva del món el 2010”.⁸ La realitat és que, en poc temps, es va construir “un consens entre els principals dirigents europeus entorn de la necessitat de potenciar la competitivitat i promoure l'economia del coneixement”.⁹ Aquest objectiu havia d'informar el conjunt de polítiques comunitàries, en particular les directament implicades en el finançament de polítiques de desenvolupament econòmic (política regional, però també d'ocupació, desenvolupament rural i pesca).

Ara bé, com hem vist, el context polític sorgit després de les ampliacions va reduir el marge per finançar grans programes a l'alçada de les ambicions del Consell Europeu. Així, la disminució dels recursos disponibles incrementava el cost d'oportunitat de les accions finançades pels fons comunitaris i forçava, a més, a concentrar-los en els sectors en què el seu valor afegit fos més gran.

El resultat final va ser l'establiment de tres grans prioritats per a la política de cohesió, enunciades en les Directrius Estratègiques Comunitàries per a la Cohesió:¹⁰

8. Conclusions del Consell Europeu de Lisboa, març de 2000: <http://www.consilium.europa.eu>.

9. R. Hall (2005).

10. *Diari Oficial de la Unió Europea*, núm. L 291, de 21 d'octubre de 2006.

- “Millorar l’atractiu dels estats membres, les regions i les ciutats, millorant l’accessibilitat, garantint la qualitat i el nivell adequats dels serveis i preservant-ne el potencial ambiental.”
- “Promoure la innovació, la iniciativa empresarial i el creixement de l’economia del coneixement mitjançant capacitats de recerca i innovació, incloses les noves tecnologies de la informació i les comunicacions.”
- “Crear més llocs de treball i millors per tal d’atraure més persones a l’ocupació o a l’activitat empresarial, millorant l’adaptabilitat dels treballadors i de les empreses i incrementant la inversió en capital humà.”

L’adequació dels programes a aquests objectius es garantiria mitjançant la posada en marxa d’una assignació pressupostària mínima obligatòria (*earmarking*) a cada un dels programes (60% en convergència –pura i transitòria– i 75% en competitivitat regional i ocupació). Així mateix, es limitava el camp de subvencionabilitat d’aquest últim objectiu, a fi d’orientar-lo més a aquests objectius. Finalment, s’establia l’objectiu de “donar suport a instruments que no siguin subvencions com ara préstecs garantits per a deutes subordinats, instruments convertibles (deute intermedi) i capital risc (per exemple, capital inicial i capital risc)”,¹¹ és a dir, de donar suport a un canvi en els mecanismes de finançament de la política.

És evident que caldrà esperar a la conclusió de les negociacions dels programes operatius del FEDER i de l’FSE per comprovar en quina mesura s’han respectat aquestes condicions. Tanmateix, respecte a Espanya, el MENR, que s’acaba d’aprovar, ja reflecteix un canvi substancial pel fet que duplica la despesa en els objectius de Lisboa respecte al període 2000-2006, i arriba gairebé a 8.000 milions d’euros per al període 2007-2013.

Aquesta evolució presenta el mèrit addicional d’intervenir en un context de reducció dràstica dels recursos. En efecte, Espanya ha hagut d’assumir, en

especial en les regions de l’objectiu competitivitat regional i ocupació “pura”, l’esforç d’abandonar nombroses accions estructurals del passat pel doble efecte de la reducció dels recursos i del camp de subvencionabilitat. Queda per veure, naturalment, quins són els efectes d’aquest canvi i, sobretot, la continuïtat en el temps que tindran. De les lliçons extretes es deduiran quines han de ser les bases de la política de la cohesió del futur. És a dir, s’elucidarà si el canvi de model ha aportat realment els fruits que s’esperava.

3

Consideracions teòriques sobre la política de desenvolupament regional

Abans de continuar amb la discussió sobre el futur de la política de cohesió, convé fer una petita aturada per reflexionar sobre els fonaments de les polítiques de desenvolupament.

La major part dels economistes, quan s’enfronten al repte de definir polítiques de desenvolupament econòmic, en reconeixen la dificultat, atesa la complexitat i el caràcter polièdric dels processos de desenvolupament. En molt casos, són conscients de les limitacions dels seus esforços i poden arribar a reconèixer la seva incapacitat per aprehendre el problema en conjunt i oferir una resposta que “el resolgui” definitivament. L’experiència convida, per tant, a la humilitat.

Així doncs, cal tornar-se a preguntar: què (més) es pot fer per potenciar el desenvolupament? Qui hauria d’assumir la càrrega? Encara té sentit posar en marxa polítiques públiques en el camp del desenvolupament regional? Amb unes altres paraules, què és millor, fer-hi alguna cosa o no fer-hi res i deixar que el mercat continuï el seu camí?

Les velles polítiques industrials han estat sovint objecte de fortes crítiques: discriminació positiva en benefici d’una minoria, recurs excessiu als ajuts directes en lloc d’atendre els instruments d’enginyeria financera, proteccionisme insostenible a llarg termini en detriment de la identificació dels factors de competitivitat regional, atracció d’inversió estrange-

11. Ibídem.

ra a través de dúmping fiscal, renúncia a la promoció del talent i creixement endogen de les pimes o clientelisme en la concessió d'ajuts.

En realitat, les claus del creixement econòmic a llarg termini no resideixen ni en la disponibilitat de matèries primeres, ni en la proximitat dels principals mercats o eixos de transport, ni tan sols en la gairebé providencial inversió estrangera. Ningú no sap amb certesa com es pot crear i mantenir el cercle virtuós de creixement de la productivitat i l'ocupació de qualitat. Tampoc no s'aconsegueix explicar el desenvolupament regional exclusivament per la capacitat d'inversió i l'obertura dels mercats, ni per la presència d'un capital humà més ben format, l'atractiu de la inversió directa estrangera, la presència d'empreses basades en tecnologia, la cultura empresarial, etc. Ni tan sols a través de les tres famoses "t" de Richard Florida (tecnologia, talent i tolerància), que amb tanta elegància i intel·ligència resumeixen la complexitat dels processos de desenvolupament basats en el coneixement.

L'únic que sabem és que les regions que han estat capaces de desenvolupar bons sistemes de governament, amb bons plantejaments de planificació estratègica i la posada en marxa de les polítiques obertes i participatives, basades en partenariats públicoprivats, tenen més possibilitats de desenvolupar processos de creixement sostingut i sostenible. Conseqüentment, les polítiques públiques haurien de posar la legitimitat i els recursos al servei de la cooperació entre interlocutors, i facilitar el desenvolupament de xarxes formals i informals de geometria, durada i abast variables. Aquestes polítiques podrien adoptar la forma de projectes innovadors, d'experimentació, per tant fora dels canals tradicionals, que permetrien la mutualització de fons i idees, i el compromís dels diferents interlocutors a escala regional.

En aquest sentit, cal ser conscients de les característiques pròpies de les polítiques de desenvolupament basades en aquests instruments:

- Per la seva pròpia naturalesa, aquestes polítiques donen fruits perceptibles únicament a mitjà ter-

mini, per la qual cosa resulten difícils d'integrar en els cicles polítics. Això sí, requereixen l'estabilitat necessària a tota inversió a llarg termini.

- Exigeixen la integració adequada de les característiques de cada territori (aspectes històrics, econòmics, culturals i sociològics, però també cultura empresarial i administrativa).
- Tendeixen a funcionar més eficaçment en sectors emergents, en particular en els serveis, que en sectors tradicionals en reconversió (cal distingir entre polítiques de reconversió social, de caràcter exclusivament redistributiu, i les de foment pròpiament dit del desenvolupament a llarg termini dels territoris).
- L'objectiu és crear més riquesa susceptible de ser distribuïda.

Convé recordar que la mateixa Unió Europea patrocina iniciatives d'aquest tipus des dels anys noranta, com les estratègies regionals d'innovació, les accions innovadores i els programes LEADER i URBAN, que en poden donar fe dels èxits. El repte és ara entendre la seva filosofia i els seus beneficis. L'agenda renovada de Lisboa per al període 2007-2013 constitueix un primer pas, però sembla que no serà l'únic.

4

Bases per a una política europea de cohesió a partir de l'any 2013: valor afegit, condicionalitat, governança, viabilitat, sostenibilitat i innovació

La Unió Europea de 2013 serà, sense cap dubte, diferent de la d'avui. Podem confiar que llavors hagin quedat resoltes les qüestions institucionals pendents i que en millori el funcionament. També podem esperar que disminueixin gradualment les disparitats de desenvolupament entre les regions. Tanmateix, és poc probable que canviï radicalment el desequilibri est-oest. La convergència econòmica es regeix per lleis de llarg termini, i la política de cohesió no ha demostrat que pugui escapar a

aquesta regla. Per tant, hi ha moltes possibilitats que, fins i tot sense noves ampliacions, el pes principal de la política de cohesió s'adreci als estats membres protagonistes de les ampliacions de 2004 i 2007.

En aquest context, quin lloc hi hauria per a un vessant de la política de cohesió adreçat als antics estats membres? Hauríem de cedir a les pressions dels sectors que exigeixen que aquesta política es dediqui exclusivament a donar suport a les regions més pobres? O bé podríem proposar una política que aportés un plus als esforços nacionals de desenvolupament nacional als països de la UE-15?

La nostra convicció és que hi ha marge per a una política europea en aquest camp. El mapa 1a mostra que les disparitats de desenvolupament segueixen tendències supranacionals, europees, que escapen als instruments nacionals. La pregunta que es planteja llavors és en quines condicions es podria desenvolupar aquesta política. Segons la nostra opinió, aquestes condicions són les següents:

- La política regional europea s'ha de consolidar com un dels pilars del procés d'integració econòmica de la Unió i per a això és necessari mantenir el seu volum pressupostari entorn d'un terç del pressupost actual de la Comissió. Aquesta política, expressió del model social de mercat europeu, no és solament una política redistributiva de solidaritat sinó un instrument d'assignació de recursos que prioritza les inversions en factors de competitivitat regional a llarg termini. En aquest sentit, és important entendre que és una política rellevant i necessària per a totes les regions de la Unió i no només per a les més pobres, ja que permet a cada un dels territoris explotar les seves capacitats i alliberar energies que, d'una altra manera, quedarien infrautilitzades. És, per tant, una política que beneficia el conjunt de la Unió maximitzar-ne la capacitat de creixement i fer-lo més equilibrat territorialment. No s'ha d'oblidar, a més, que aquesta política és un poderós instrument regulador en mans dels governs de la zona euro que pot compensar l'absència d'instruments macroeconòmics tradicionals, tals com la taxa

d'interès o les taxes de canvi, ara fonamentalment en mans del Banc Central Europeu.

- La política regional europea ha de ser una política realment regional, en què els governs regionals, en col·laboració amb els governs nacionals i altres actors clau del procés de desenvolupament en els seus territoris, tinguin un paper central, sobretot en les regions fora de l'objectiu convergència. Un bon sistema de governança basat en la subsidiarietat és clau per al bon funcionament d'aquesta política. Les regions convergència, definides com regions amb una renda per càpita per sota del 75% de la mitjana comunitària, se situaran previsiblement i gairebé exclusivament en el marc dels nous països membres després del 2013. En aquest sentit, és natural i raonable continuar l'esforç de solidaritat cap a aquests territoris al mateix nivell a què s'ha fet anteriorment dins de la Unió a 15, és a dir, concentrant prop del 80% dels recursos de la política regional comunitària en aquestes regions.
- Tanmateix, pensem que amb el 20% restant del pressupost s'hauria d'actuar en la resta de les regions de la Unió, amb una política regional europea la legitimitat de la qual no es basa tant en els aspectes redistributius com en l'objectiu de l'eficiència econòmica. Així, entenem que l'esmentada política a les regions de no convergència s'hauria de focalitzar a promoure la innovació, de manera que es promogui l'experimentació en noves àrees de futur necessàries per afrontar els reptes de la globalització i el canvi tecnològic accelerat.
- Així, mentre que en les àrees de convergència la política regional europea podria estar associada estretament a objectius macroeconòmics i els seus continguts podrien replicar els programes desenvolupats a les antigues regions de convergència de l'Europa a 15, en la resta de regions l'accés als recursos de la política regional europea hauria de ser condicional i s'hauria de basar en la qualitat de les propostes a través de concur-

sos oberts a tots els governs regionals. És a dir, sense assignacions nacionals prèvies, o almenys dins de “forquilles financeres nacionals”. Les regions haurien de competir entre elles per accedir als ajuts comunitaris partint d'una sèrie de criteris com el valor afegit i l'eficàcia dels programes proposats, la qualitat del partenariat en el disseny i la posada en marxa dels esmentats programes, la capacitat d'arrossegar capital privat, el caràcter innovador dels programes proposats, etc.

En aquest sentit, s'haurien de tenir en compte les consideracions següents:

- **Valor afegit comunitari:** no n'hi ha prou que hi hagi un problema que depassi els àmbits nacionals, és necessari que les solucions proposades també ho facin. Les institucions comunitàries han de ser capaces de tenir visió de conjunt i de proporcionar l'assistència tècnica adequada per facilitar la creació de partenariats multinacionals sinèrgics, l'intercanvi actiu i continu d'exemples d'èxit i l'aprenentatge col·lectiu.
- **Condicionalitat:** la reducció sostinguda dels fons públics i l'augment consegüent del seu cost d'oportunitat exigeixen la màxima diligència, eficàcia i eficiència en la selecció de projectes. La legitimitat futura de la política en dependrà. Per aquesta raó, seria convenient supeditar la concessió dels ajuts a la consecució de determinats objectius quantitatius/qualitatius en cada projecte, l'incompliment dels quals podria arribar a implicar la devolució parcial o total dels ajuts. En aquest context, resultaria crucial la posada en marxa de mecanismes de seguiment, avaluació i comparació intersectorial i interterritorial, que permetessin aprendre dels èxits i els fracassos en projectes similars.
- **Governança:** com hem vist, el desenvolupament a llarg termini depèn clarament de la capacitat dels diferents interlocutors, tan públics com privats, per definir estratègies comunes, treballar junts i cooperar.

- **Sostenibilitat:** les negociacions dels programes del període 2007-2013 se centren en el compliment de l'“Agenda renovada de Lisboa”. En canvi, la consecució dels objectius de Göteborg en matèria de desenvolupament sostenible no ha gaudit d'un suport polític comparable. Les creixents demandes de la societat europea en aquest camp permeten augurar que la sostenibilitat formarà part indiscutible de les claus de la negociació el 2013, sostenibilitat, d'altra banda, exigible en el marc d'una gestió eficient dels recursos econòmics.
- Aquests requisits formals haurien de permetre definir programes i projectes de qualitat, centrats en una variable dinàmica com és la innovació i en un sector en evolució permanent com és el de l'economia del coneixement.

La qüestió que es planteja aquí és esbrinar en quina mesura l'economia espanyola, i en particular la catalana, estaran en condicions d'afrontar aquests desafiaments i aprofitar plenament les oportunitats que ofereix la nova política regional.

5

Conclusions

El període 1986-2006 s'ha caracteritzat per una relativa estabilitat de la política europea de cohesió, que ha permès a l'economia espanyola aprofitar amb força els recursos que se li han anat assignant. Tanmateix, les successives ampliacions a l'est, l'escàs creixement econòmic dels països contribuents nets al pressupost comunitari i l'àmplia convergència real amb les economies del nostre entorn han canviat el context en el qual se situava la política de cohesió.

L'increment resultant del cost d'oportunitat dels projectes finançats amb fons comunitaris justifica la recerca d'un major valor afegit, la concentració dels recursos entorn de projectes basats en la innovació, l'economia del coneixement i el desenvolupament de partenariats, i l'aposta per instruments alternatius

de finançament del desenvolupament, com l'enginyeria financera.

Aquest canvi en el paradigma s'hauria d'intensificar en el període que s'obrirà el 2013, per la qual cosa les economies espanyola i catalana haurien d'aprofitar l'oportunitat que representa la generació actual de fons per transformar el seu model de creixement i garantir-ne el desenvolupament a llarg termini, alhora que es preparen per afrontar els reptes de futur que ja s'entreveuen en l'escenari econòmic global.

6

Referències

CORDERO MESTANZA, G. (2005). "La rentabilidad económica y social de los fondos estructurales". *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 39 (2).

HALL, R. (2005). "The future of European Regional Policy. Issues surrounding An agenda for a growing Europe". *Regional Studies*, vol. 39.7. Octubre de 2005.

YUIL, D; MÉNDEZ, C.; WISHLADE, F. (2006). *Cohesió Policy: The implications for Spain*. European Policies Research Center, University of Strathclyde in Glasgow (17 de maig de 2006).