



LA COHESIÓN EN ESPAÑA Y EXTREMADURA Y LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA

Lyda Sánchez de Gómez
Departamento de Economía
Área de Fundamentos del Análisis Económico
Universidad de Extremadura
lydasan@unex.es

Áreas temáticas: Crecimiento y convergencia.

Resumen:

En esta comunicación se ha realizado un amplio análisis sobre intervención de la Política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea en España y Extremadura. Para este fin se hace un balance de la dotación financiera recibida por la región en los últimos periodos de programación y se determina el grado de convergencia alcanzado en términos de renta per cápita tanto para el país como para la Comunidad Autónoma.

Asimismo y considerando los efectos de la crisis económica se llevó a cabo un análisis comparativo de la evolución económica de la región antes y después de la misma, prestando especial atención a la situación actual de su estructura productiva, el capital físico, el capital humano, etc.

Considerando que Extremadura es la única región española que percibirá aportación económica en el este periodo (2014-2020) procedente de la Política de Cohesión, se incluye la cuantía de la misma y las diferentes intervenciones programadas.

Palabras Clave: cohesión, convergencia, crecimiento, Extremadura

Clasificación JEL: 142,83

“CONVERGENCE OF SPAIN AND EXTREMADURA WITH THE EUROPEAN UNION: EFFECTS OF THE ECONOMIC CRISIS”

This paper is an extensive analysis of the intervention of the Policy of Economic and Social Cohesion of the European Union in Spain and Extremadura. An evaluation of the finances the region has received in the last program period is carried out and the degree of convergence reached is determined in terms of per capita earnings for both the country and the region of Extremadura.

Additionally, and taking into account the effects of the economic crisis, a comparative analysis of the economic evolution of the country and the region before and after this crisis was carried out, paying special attention to the current situation of its productive structure, physical capital, human capital etc.

Considering that Extremadura is the only Spanish region that received economic assistance from the Policy of Cohesion in this period (2014-2020), the amount of this assistance is included as well as the different scheduled interventions.

Key Words: Extremadura, cohesion, convergence, growth.

LA COHESIÓN EN ESPAÑA Y EXTREMADURA Y LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) ha recorrido un largo y complejo camino de más de cincuenta años en los que ha ido avanzando en un cambiante proceso de integración. Su transformación se vio, además, influida por las tendencias sociales y económicas que surgieron de la globalización de la economía, que condujeron inevitablemente a una transformación sustancial de su economía en la que fue necesario adaptar su estructura productiva hacia actividades basadas en la competitividad, la productividad y la innovación.

Las sucesivas adhesiones también supusieron un esfuerzo extraordinario de acoplamiento. Para ajustarse a las exigencias que iban surgiendo se vio en la necesidad de realizar un proceso importante de reformas. Entre ellas, definir las medidas necesarias conducentes a reducir las disparidades regionales en todo su ámbito y con un extraordinario esfuerzo de solidaridad ha conseguido ese anhelado sueño de permitir que la Cohesión Económica y Social se haya convertido en uno sus objetivos prioritarios.

El objetivo de la Política de Cohesión (anterior Política Regional) ha sido, desde sus inicios en 1988, reducir las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones y Estados miembros que la integran. Para ello, a lo largo de los sucesivos periodos de programación, ha movilizado un importante volumen de recursos a través de sus instrumentos: los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Los Fondos Estructurales están integrados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE). Cada uno de ellos se ha ido ajustando a los objetivos planteados en cada uno de los periodos de programación¹.

España, ha sido uno de los países más beneficiado de las ayudas desde su adhesión a la UE en 1986 hasta el periodo de programación 2000-2006, cuando ingresan los nuevos socios. Las acciones de carácter estructural han permitido al país aumentar el grado de convergencia con la UE (UE-27). Se modernizó su estructura productiva, mejoraron considerablemente sus infraestructuras en general y aumentó la formación y cualificación de su capital humano. Sin embargo, a partir de

¹ Los periodos de programación o las perspectivas financieras son: 1988-1992, 1993-1999 (paquete Delors I), 1993-1999 (paquete Delors II), 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020.

2007 y como consecuencia de la crisis económica la economía española ha involucionado con las consecuencias que esta situación conlleva.

Extremadura también ha recibido una cuantía importante de recursos procedentes de la Política de Cohesión. Por ello, el nivel de convergencia de la región con la UE también evolucionó positivamente hasta 2008, que registro el 73% de la media UE (UE-27). Sin embargo a partir de 2009, la situación ha empeorado y se ha visto seriamente afectada como resultado de la crisis económica. La renta per cápita obtenida en los últimos años ha retrocedido si la comparamos con la media de la UE y la española.

En esta comunicación se hace un exhaustivo análisis de la evolución de la Política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea (UE) desde sus orígenes con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y en el Acta única Europea. Se destaca, igualmente, el avance que supusieron en su consolidación los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa. Se han valorado, asimismo, los continuos cambios en el marco legal que dieron lugar a la importante reforma de los Fondos Estructurales y que permitieron su nacimiento a finales de la década de los años ochenta. Se evalúa la evolución de la dotación financiera asignada para fines estructurales con el fin de cumplir así con sus objetivos: aumentar la convergencia entre las regiones, dotar de mejor formación al capital humano e incrementar el capital físico. Se analizan de forma detallada todas las intervenciones realizadas por los Fondos Estructurales en los periodos de programación que van desde 1989 hasta 2013 y se destaca el paquete de medidas diseñadas sobre las perspectivas financieras para el próximo periodo, 2014-2020.

Para valorar el grado de convergencia alcanzado por España y Extremadura, se realiza un amplio análisis de la evolución de la renta per cápita antes y después de la crisis económica. Se evalúa, asimismo, el crecimiento económico y el nivel de desempleo tanto del país como de la región desde 2000 hasta 2013. También se incluye la renta por habitante de todas las Comunidades Autónomas españolas respecto a la media nacional-

2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

La Política de Cohesión Económica y Social y Territorial de la UE no se concibió como una prioridad en el Tratado de Roma (Tratado CEE, enero de 1958). Sin embargo, en su artículo 2 viene recogido “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad Económica Europea (CEE), una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que

la integran”. En el Tratado Constitutivo aunque se aborda la Política de Cohesión de forma muy incipiente, se deja abierta la posibilidad de que los países fundadores (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) pudiesen reducir sus desequilibrios a través de intervenciones de carácter nacional.

En el Tratado de Roma se observan claras intenciones sobre la implementación de la Política Regional, pero no se adopta de forma oficial. La Comunidad Económica Europea (CEE) nacía en el seno de unos países con un nivel de vida y de infraestructuras muy similares. Además, tenían un nivel de desarrollo muy homogéneo, con excepción de Italia (especialmente en el sur del país) con un PIB per cápita muy inferior a la media de la CEE y un elevado nivel de desempleo. Su integración no supuso entonces ningún problema debido a la coyuntura económica favorable y a la oportuna intervención del FSE y los recursos financieros del BEI. En estos años se partió de los principios neoclásicos según los cuales se confiaba en la capacidad del mercado como un factor importante para la corrección de los desequilibrios regionales.

En la década de los sesenta, gracias al auge económico, los Estados miembros emprendieron una senda de notable crecimiento económico con una situación de pleno empleo y completa movilidad de los factores productivos. El escenario favorable y el avance económico consolidan la idea en el seno de la entonces CEE ante la convicción de que se generaría en todo su ámbito un importante desarrollo interregional, por lo que los desequilibrios regionales que se fueron gestando en su interior carecieron de importancia. En estos años los diferentes gobiernos de los países de la CEE adoptaron una Política Regional individualizada sin coordinación comunitaria alguna. La situación generada dio lugar a que los problemas de desequilibrio regional existentes en algunas regiones se agudizaran y en otras persistiesen. Además, se constató que la adopción de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) había acentuado aún más las diferencias existentes entre las regiones prósperas y las menos avanzadas.

En 1965, la Comisión Europea (CE) reconoce que era necesaria una intervención comunitaria coordinada para solucionar los desequilibrios regionales (primera comunicación sobre Política Regional a partir de las conclusiones de tres grupos de expertos), dando lugar en 1968 a creación de la Dirección General de Política Regional. Poco después se produjo la primera propuesta del Consejo y se instrumentaron una serie de acciones canalizadas hacia el ámbito regional. Su actuación se centró en dotar de infraestructuras a las regiones menos avanzadas². Se propone, asimismo, la creación de un Comité Permanente, con la función de ejecutar dicho plan y

² En regiones de Bélgica e Italia.

poner en funcionamiento un Fondo de Apoyo que para tal efecto se asignó en el BEI. Estas propuestas fueron aprobadas por el Comité Económico y Social y el Parlamento Europeo. Con esta importante actuación se inicia la Política de Cohesión de los países fundadores por vía administrativa.

En la década de los setenta la idea de la ayuda estructural para las regiones menos favorecidas empieza a tomar forma. En 1971, gracias a varias Resoluciones del Consejo, se autorizaron incentivos al desarrollo regional en PAC, se coordinaron las ayudas financieras con la intervención del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola en su sección Orientación (FEOGA-O) en actuaciones de desarrollo regional.

Posteriormente, en 1972 en la Conferencia de jefes de Estado (realizada en París) se decide que para reforzar la Comunidad era necesario definir una verdadera Política de Cohesión (la entonces Política de Desarrollo Regional). Con ese objetivo la Comisión elaboró en 1973 el “Informe Thompson” en el que se hace un diagnóstico de la situación de las regiones que integraban la entonces CEE (actual UE) y se proponen varias directrices para la corrección de los desequilibrios regionales observados. En el informe también se propone la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Comité de Política Regional, como un órgano de carácter institucional con la misión de coordinar la política regional de los Estados Miembros.

En 1973 ingresan el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Con la adhesión de Irlanda se acentuaron las diferencias regionales. Este país aportaba a la Comunidad Económica Europea (CEE) de entonces la renta per cápita más baja de la media comunitaria. Igual sucedía con Italia que venía arrastrando desajustes estructurales graves (desequilibrios regionales que no habían cedido después de un largo periodo de integración en la CEE). Este hecho incidió para que Italia e Irlanda presionaran sobre la necesidad de que les fuesen transferidos fondos para atenuar sus disparidades y alcanzar cierta homogeneidad con sus socios comunitarios.

Las circunstancias planteadas permitieron el nacimiento de la Política Regional de la CEE de manera incipiente en 1975. En este mismo año y después de muchas controversias y discusiones se crea el FEDER (en vigor a partir de 1975), mediante el Reglamento 724/75 CEE, de 18 de marzo³.

³ El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se creó para un periodo de prueba de tres años. Su objetivo se dirigía a corregir los desequilibrios regionales debidos a el predominio de la agricultura, el cambio industrial y el desempleo estructural existente.

La UE vivió desde comienzos de los años ochenta un clima de reformas internas, las cuales se llevaron a cabo con el fin de superar el estancamiento que venía arrastrando la UE desde la década de los setenta. Como consecuencia de la situación se produce una nueva orientación en la Política de Cohesión. Para ello, en junio de 1985 se convoca una Conferencia Intergubernamental con el fin de proceder a una serie de modificaciones institucionales en el ámbito comunitario y la extensión de actividades con miras a la creación del Mercado único y la futura Unión Monetaria Europea. A esta reunión asisten los diez países integrantes de la Comunidad y como observadores participaron también España y Portugal después de haber firmado previamente su adhesión. De la Conferencia antes citada y como propuesta de Jaques Delors⁴ nace la famosa Acta Única Europea, AUE, (Milán, junio de 1985). El AUE es el documento a través del cual se viabiliza el logro del Mercado Interior. Es un avance importante en el proceso de integración que pone de manifiesto la necesidad de reformar el Tratado de Roma e iniciar una serie de reformas importantes dirigidas hacia la consecución del Mercado Interior (MI) o el Mercado Único Europeo (MUE): un gran espacio sin fronteras que diera lugar a la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas. Ese objetivo sería una realidad el día uno de enero de 1993.

El papel desempeñado por en el Libro Blanco sobre el Mercado Interior⁵ fue muy importante. En el mismo, se identificaron, por primera vez, los obstáculos que impedían el logro del Mercado Único. Además, se establecía un calendario para su implantación y se identificaron los obstáculos físicos, técnicos y fiscales que impedían unificar los mercados europeos.

El AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987. En su artículo 130 D recoge la propuesta de “introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos con finalidad estructural las modificaciones que fuesen necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, reforzar su eficacia y coordinar sus intervenciones entre sí con las de los instrumentos financieros existentes”. Ajustándose a las nuevas circunstancias el AUE incluye por primera vez a la Política Regional como uno de los objetivos prioritarios de la CEE, formando parte en igualdad de condiciones con el conjunto de las demás políticas comunitarias. Se adopta entonces un bloque de medidas, entre ellas una nueva reforma de los Fondos Estructurales, a los que se les concede a partir de entonces la misión de servir como instrumentos de desarrollo, beneficiando su intervención a las regiones estructuralmente más débiles de cara al establecimiento del Mercado Único. A partir de esta propuesta se origina el Reglamento 2052/88 del Consejo de junio de 1988, también denominado Reglamento Marco, por el que se regulaba, junto con el Reglamento de coordinación CEE número 4253, la financiación de naturaleza estructural durante el periodo 1988-1993. Los

⁴ Presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1995.

⁵ El Libro Blanco para la realización del mercado interior se hizo público por primera vez el 14 de junio de 1985.

Fondos Estructurales estarían integrados por el FEDER, el FSE y el FEOGA-O. El FEDER y participarían en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos avanzadas (con una renta per cápita inferior al 75% de la media de la CEE=12) y en la reconversión de las regiones industriales en declive. Los demás instrumentos (FSE, FEOGA-O y el BEI) apoyarían al FEDER en sus intervenciones. Con estas acciones la Comunidad asume la responsabilidad de reducir las disparidades regionales existentes en su ámbito.

La reforma concede especial atención a la concentración de las intervenciones financieras en un limitado número de objetivos, el establecimiento de un nuevo enfoque de aplicación y gestión de los mismos y un incremento importante de las aportaciones. Además, incorpora los cuatro grandes principios generales que regular el funcionamiento de los Fondos Estructurales: concentración, cooperación, programación y adicionalidad⁶.

Para la gestión de los Fondos se adoptó entonces la nomenclatura común de las Unidades Territoriales Estadísticas, NUTS. Las cuales fueron entonces incorporadas por Eurostat en la clasificación con el fin de ofrecer una división uniforme de unidades territoriales para la elaboración de las estadísticas regionales.⁷

Con los objetivos plasmados en el Acta Única Europea, las acciones estructurales alcanzaron una nueva dimensión. Fue necesario recorrer un largo camino en el que la Política de Cohesión se fue haciendo un sitio importante en el conjunto de políticas de la Unión Europea. Las expectativas del Mercado Único incidieron de forma positiva para que la Cohesión Económica y Social se convirtiese, a partir de entonces, en uno de sus objetivos prioritarios⁸.

En la década de los noventa se refuerza la Política de Cohesión, que se fue transformando como consecuencia de los cambios institucionales ocasionados con la adopción del Mercado Único, la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y las sucesivas ampliaciones a que se vio sometida⁹

⁶ Cooperación entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros (nacionales regionales y locales), Adicionalidad: las aportaciones comunitarias no deben sustituir a los gastos nacionales. Estos deben ser complementarios (cofinanciación), Programación Plurianual de las intervenciones a través de la elaboración de programas que se ejecutarán durante varios años y Concentración de las intervenciones destinadas a financiar proyectos en las regiones menos avanzadas.

⁷ Fueron creadas por la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) para dar uniformidad en las estadísticas regionales europeas y ser utilizadas, entre otras cosas, para la redistribución regional de los Fondos Estructurales de la UE. En 1988 fueron aprobadas en la Legislación Comunitaria, pero no fue hasta el 2003 cuando entraron plenamente en función en el reglamento del Parlamento Europeo.

⁸ El Reglamento recogía un incremento importante en la cuantía de recursos asignados para financiar la Política de Cohesión (para los años 1987-1993 los recursos se duplicaron en términos reales).

⁹ En estos años ingresan Austria, Suecia y Finlandia.

buscando siempre favorecer la participación de las regiones menos avanzadas ante la creciente integración de los mercados, la rápida liberalización y los cambios en los que estaba inmersa la economía mundial.

Durante estos años se producen una serie de acontecimientos que impulsan el proceso de integración que dan lugar a nuevas reformas dirigidas a consolidar la Política de Cohesión. Por ello, la Presidencia de la Comisión plantea la conveniencia de desarrollar paralelamente la integración económica y la integración monetaria. Con ese fin presentó al Consejo Europeo de Madrid, en junio de 1989, un plan escalonado en varias etapas que debía culminar en la Unión Monetaria (UM). Este plan se consagró posteriormente en el Tratado de Maastricht (en vigor a partir de noviembre de 1993).

En el nuevo Tratado se modificaron los fundamentos de la integración. Su adopción supuso una exhaustiva revisión del Tratado de Roma para dar paso a una Unión Económica: mercado único, políticas comunes y política económica común (especialmente la monetaria).

Con el Tratado de Maastricht se avanza en el proceso de integración. A partir de su entrada en vigor cambia la denominación de Comunidad Económica Europea por la de Unión Europea, pues deja de ser una simple unión de países para convertirse en una verdadera Unión Monetaria con la adopción años más tarde de la moneda única, el euro.

Gracias al Mercado Único y al Tratado de Maastricht se refuerza la Cohesión Económica y Social e incluyen a la Política Regional como uno de sus objetivos prioritarios (artículos 158 a 162), buscando con ello alcanzar un mayor equilibrio entre los niveles de crecimiento económico en las regiones que integran la Unión Europea. La Cohesión es una manifestación de solidaridad entre los Estados miembros y las regiones que la integran. Su finalidad es establecer relaciones más estrechas, coherentes y solidarias entre los diferentes Estados miembros y sus ciudadanos. Para cumplir con los objetivos previstos se incrementa la dotación económica para acciones estructurales.

La Política Regional en esta etapa se ve reforzada por un nuevo instrumento: el Fondo de Cohesión. Este Fondo inicia su andadura en 1993 y se crea en el Tratado de Maastricht con la misión de incrementar la dotación financiera de los países miembros con un PIB inferior al 90% de la media (CEE =12). Sus ayudas estaban dirigidas a financiar proyectos para mejorar el medio ambiente y financiar las infraestructuras de transporte de acuerdo con lo estipulado en la regulación de las redes transeuropeas de transporte (especialmente la alta velocidad europea).

En el Tratado de Maastricht también se crea también el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Política Pesquera Común.

La creación del Comité de las Regiones, en el Tratado, fue una medida innovadora ya que facilitó a partir de entonces la comunicación entre las instituciones de la UE y los diferentes estamentos nacionales, regionales y locales, posibilitando la consecución de los objetivos previstos en el terreno regional. Las recomendaciones del Comité de las Regiones no son vinculantes, pero siempre son tenidas en cuenta por la Comisión en el proceso de asignación de los recursos.

Una vez aprobado el Tratado de Maastricht, la Comisión presentó un nuevo paquete de medidas denominado Paquete Delors II (1992), plasmado en los Reglamentos CEE 2081/93 y 2082/93 que incluyen las disposiciones establecidas en el Tratado de Maastricht para el periodo de programación 1994-1999. La novedad del Reglamento es la inclusión de nuevos mecanismos de evaluación en las intervenciones con el fin de valorar la gestión y el impacto alcanzado con sus intervenciones.

En los Tratados de Ámsterdam y Niza se mantienen las mismas líneas de actuación para fines estructurales.

La “Agenda 2000” contiene un programa con pautas de actuación cuyo objetivo más importante era dotar a la UE de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006 de cara a la ampliación hacia la Europa del Este.

Con la quinta ampliación, el día uno de mayo de 2004, la Unión Europea da un salto importante desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo en su aspiración de abarcar un gran mercado. Con la incorporación de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa, la Unión Europea pasa a estar integrada por veinticinco nuevos socios. Con esta adhesión aumentaron las diferencias en los niveles de renta per cápita en todo el ámbito de la UE.

El día uno de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, también denominado Tratado de Funcionamiento en el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo. El nuevo Tratado concede al Parlamento Europeo nuevos poderes y modifica la estructura de funcionamiento de las instituciones de la UE. También, se modifica el procedimiento

de votación y este pasa a ser por mayoría cualificada (VMC), aunque en algunas áreas requiere decisiones unánimes (en política exterior y en fiscalidad).

3. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006

En los años 2000 (inicios del siglo XXI) la UE se vio en la necesidad de asumir los nuevos desafíos impuestos por unos mercados cada vez más exigentes en términos de competitividad y la imperiosa necesidad de asumir los retos que le exigían las futuras adhesiones.

La ampliación creó la necesidad de adoptar un nuevo marco legal para adaptar la UE a la nueva situación. Para este fin la Comisión presentó, el 9 de junio de 1998, una serie de propuestas de reglamentos de los Fondos Estructurales, que fue seguida de dictámenes del Comité de las Regiones, del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo. El 21 de junio de 1999 el Consejo aprueba el Reglamento 1260/99 en el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales para el periodo 2000-2006. En este acuerdo incluye la operación “SEM 2000: Mejora de la gestión y del control de los Fondos”, iniciada en 1997, reforzada por la Agenda 2000. En la misma se destaca la importancia de aumentar la transparencia y la eficacia en los procedimientos de gestión y de control de los Fondos Estructurales por parte de las instituciones comunitarias.

En el nuevo Reglamento (1260/99) se presta especial atención en el principio de concentración de las intervenciones, agrupándolas en un periodo de siete años y con menos objetivos¹⁰.

En esta etapa los objetivos planteados por la UE se dirigen fundamentalmente a aumentar el crecimiento económico y la reducción del desempleo en los países beneficiarios de las ayudas con el fin de aportar nuevas y mejores oportunidades a sus regiones a través de actuaciones dirigidas a favorecer a los grupos sociales más vulnerables.

Cuando se produjo la adhesión la población de estos países representaba el 16,3% de la UE ampliada, mientras que su peso en el PIB real se situó en torno al 4%. También se apreciaron importantes diferencias en los niveles de renta per cápita entre los nuevos socios, pues un porcentaje de estos tenían una renta per cápita inferior a la de los menos avanzados entre los

¹⁰ Continúan los objetivos 1, 2 y 3 y desaparecen los 4, 5a y 5b.

quince¹¹. Por tanto, con la ampliación se produjo un aumento significativo en la heterogeneidad de la Unión Europea, lo que supuso uno de sus mayores retos a lo que se enfrentaba la UE en esos años. A lo anterior se uniría la sexta ampliación en 2007 con la adhesión de Bulgaria y Rumanía.

Con el objetivo de reducir las divergencias socioeconómicas presentes en algunas regiones de los quince Estados miembros, especialmente de España, Portugal y Grecia y adaptarse a las necesidades y cambios que exige la incorporación de los nuevos socios, la UE adoptó un nuevo Marco Legal para la Política de Cohesión e introdujo nuevos mecanismos de funcionamiento. Estas acciones estaban dirigidas a incrementar la cohesión en todo su ámbito.

En el Consejo de Berlín (1999) se llevaron a cabo las negociaciones de las Perspectivas Financieras del periodo de programación 2000-2006 de la Política de Cohesión. Las prioridades establecidas en el mismo fueron alcanzar un desarrollo armonioso, equilibrado y duradero de las actividades económicas, igualdad entre hombres y mujeres, creación de empleo, protección y mejora del medio ambiente, lucha contra la discriminación y mejorar las redes transeuropeas de transporte. Además, se mantuvieron todos los principios que regían hasta entonces los Fondos. Estos fueron: cooperación, adicionalidad y concentración. La intervención de la UE en el ámbito estructural continuó siendo complementaria a la realizada por los Estados Miembros.

En el apartado de responsabilidades es la Comisión la que asume las competencias, determinando, por tanto, las estrategias, la programación y la participación financiera. La responsabilidad en la aplicación de las medidas recaía exclusivamente sobre los Estados miembros.

Otro aspecto importante a destacar en este periodo de programación fue la simplificación de la programación (en un periodo de siete años), plasmados en los Documentos Únicos de Programación (DUP) o Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) desarrollados a través de Programas Operativos Regionales (POR) y las Iniciativas Comunitarias INTERREG III, URBAN II, LEADER Y EQUAL¹².

Las regiones se clasificaron en Objetivos 1, 2 y 3¹³. Los instrumentos utilizados para canalizar sus recursos fueron los Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP), el Fondo

¹¹ Sólo Chipre, Eslovenia y República Checa ingresaron con niveles de renta per cápita muy similares a la de los Estados miembros menos avanzados de la UE-15, pero los demás aportaron unos niveles muy bajos.

¹² Las Iniciativas comunitarias con una dotación de 10.440 M€

¹³ Se mantienen los objetivos 1, 2, y 3 y desaparecen los objetivos 4, 5a y 5b.

de Cohesión, las Iniciativas Comunitarias y los recursos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). También intervinieron los nuevos instrumentos para la adhesión: PHARE, ISPA y SAPARD¹⁴.

En las Perspectivas Financieras¹⁵ de este periodo la cuantía de recursos ascendió a 719.258,29 M¹⁶. Los recursos destinados para financiar acciones estructurales constituyeron la segunda partida más importante¹⁷ y ascendió a 217.216,00 M€¹⁸ el 30,19% del total. De esta cantidad para los Fondos Estructurales se destinaron 198.911,00 M€¹⁹ y para el Fondo de Cohesión 18.305 M€²⁰.

3.1. APORTACIONES RECIBIDAS POR ESPAÑA EN EL PERIODO 2000-2006

Los Planes de Desarrollo Regional (PDR) fueron los documentos de programación plurianual elaborados por cada uno de los Estados miembros. En los mismos venían recogidos los problemas estructurales de las regiones, la estrategia y prioridades de actuación y la aportación nacional y comunitaria.

De la asignación destinada para acciones estructurales de la UE (217.216,00 M€), España fue el mayor beneficiario con 53.455,82 M€ el 24,60% del total. De esta partida recibió a través de los Fondos Estructurales 42.887,00 M€y del Fondo de Cohesión 10.568,82 M€

CUADRO 1 MARCO COMUNITARIO DE APOYO, FONDOS COMUNITARIOS Y FONDO DE COHESIÓN - ESPAÑA (2000-2006)

Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión	Objetivos	Total	%/Total
FEDER, FSE, FEOGA e IFOP	Objetivo 1	37.744,00	88,0
FEOGA-O e IFOP	Ayuda transitoria Objetivo 1	352,00	0,82

¹⁴ Ayudas Preadhesión: PHARE con 10.920 M€ destinado a ayudar a la preadhesión de los países de Europea Central y Oriental. ISPA con 7.280 M€para financiar proyectos en los sectores de medio ambiente y transporte. SAPARD con 3.640 M€para financiar actuaciones agrícolas.

¹⁵ Aprobadas en el Consejo de Berlín (1999).

¹⁶ Millones de euros de 2000.

¹⁷ La partida más beneficiada fue la destinada para financiar la Agricultura con 3003.694 M€

¹⁸ Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. "Los Fondos Comunitarios en España, periodo 2000-2006, Dirección General de Presupuestos.

¹⁹ En esta partida se incluyen los recursos asignados para las Iniciativas Comunitarias.

²⁰ La cuantía de recursos del Presupuesto de la UE en el periodo 2000-2006 fue de 719.258,28 millones de euros de 2000.

FEDER y FSE	Objetivo 2	2.553,00	5,95
FSE y FEOGA-O	Ayuda transitoria antiguos objetivos 4 y 5b.	98,00	0,22
FSE	Objetivo 3	2.140,00	4,98
Total Fondos Estructurales 2000-2006	-	42.887,00	100
Fondo de Cohesión	-	10.568,82	-
Total Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión	-	53.455,82	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. "Los Fondos Comunitarios en España, periodo 2000-2006, Dirección General de Presupuestos.

*Expresado en millones de euros de 2000.

3.2. APORTACIONES RECIBIDAS POR EXTREMADURA, 2000-2006

Extremadura, con una renta per cápita inferior al 75% de la media UE fue cataloga como una región beneficiaria del objetivo número 1. Los recursos percibidos por la región fueron de 2.458,25 M€ En la distribución de los recursos en orden de importancia se destacan los pagos del FEDER, con 1.735,57 M€(26,1%), el FEOGA-Orientación y el IFOP, con 297,39 M€(4,5%) y el FSE, con 291,98 M€(4,4%)²¹. Respecto al total nacional (53.455,82 M€) la región ha recibió el 4,59%.

CUADRO 2
FONDOS ESTRUCTURALES, EXTREMADURA, PERIODO 2000-2006

FONDOS	IMPORTE	%/TOTAL
FEDER	1.735,57	74,65
FSE	291,98	12,55
FEOGA e IFOP	297,39	12,79
Total Fondos Estructurales	2.324,94	100
Fondo de Cohesión	133,31	-
Total Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión	2.458,25	-

²¹ Las Comunidades Autónomas que resultaron beneficiarias con mayor aportación del Fondo de Cohesión en este periodo fueron Cataluña (2.070,92 M€) y Madrid (1.787,51 M€).

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. “Los Fondos Comunitarios en España, periodo 2000-2006, Dirección General de Presupuestos.

*Expresado en millones de euros de 1999.

4. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007 – 2013

En el Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005), se alcanzó el acuerdo para establecer el nuevo Marco Financiero para el periodo 2007-2013. En este periodo de programación la Política de Cohesión Económica y Social (hasta entonces la denominada Política de Desarrollo Regional)²² se convierte en el instrumento clave en la consecución de sus objetivos con el fin de aumentar el crecimiento económico y el empleo, intentando unificar dos anhelos: que los Estados miembros de la antigua UE-15 continúen obteniendo aportaciones y que los nuevos Estados miembros participen de forma representativa en la cuantía de los recursos disponibles.

Con las ampliaciones llevadas en estos años la superficie de la Unión Europea aumentó en un 25%, la población lo hizo en más de un 20%, el porcentaje de la población con un PIB inferior al 75% de la media UE pasa de un 19% (en la UE-15) a un 27% (en la UE-25) y las disparidades regionales se incrementaron considerablemente²³.

Ante la compleja situación existente y con el fin de reducir las enormes disparidades observadas entre las 271 regiones que la integraban, la UE realiza un cambio importante en la Política de Cohesión. Es por ello que en julio de 2005 se publican las directrices estratégicas de la Política de Cohesión Económica y Social para el periodo 2007-2013 y adopta un nuevo marco legal para los nuevos programas que se financiarán con cargo al FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. El nuevo Reglamento (CE) 1083/2006²⁴ incluye los objetivos y las acciones clave que aseguren la adecuada aplicación de la “Estrategia de Lisboa y Gotemburgo”²⁵ en función de las necesidades de las regiones buscando estimular el crecimiento económico y el empleo, esenciales para la competitividad y el crecimiento sostenible. Además, las actuaciones de los Fondos se ajustaron a lo establecido en la “Estrategia de Lisboa”²⁶.

²² En este periodo de programación, 2007-2013, se cambia la denominación de Política de Desarrollo Regional por la de Política de Cohesión Económica y Social.

²³ Informe de la Comisión Europea de 2003.

²⁴ En el nuevo marco legislativo se aprueban también los siguientes Reglamentos (CE): 1080/2006, 1081/2006, el 1084/2006 y el 1082/2006.

²⁵ La “Estrategia de Lisboa” destaca la necesidad de potenciar el crecimiento económico y el empleo y la de “Gotemburgo” se insiste en la importancia de proteger el medio ambiente.

²⁶ La Estrategia de Lisboa es un Plan de desarrollo de la UE en el que se busca una Europa más competitiva con más y mejores empleos.

En esta etapa las normas se simplifican e intervienen tres objetivos y tres instrumentos financieros. Estos fueron:

- Objetivo de Convergencia: destinado a financiar proyectos en las regiones menos avanzadas de la UE con un PIB per cápita inferior al 75% de la media UE-25. Intervinieron el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.
- Objetivo de Competitividad Regional y Empleo: destinado a los demás Estados y regiones no incluidos en el objetivo anterior de convergencia, pero con problemas de competitividad y/o empleo (apoyo a la innovación, la sociedad del conocimiento, al espíritu de empresa, al medio ambiente, etc.). Participaron el FEDER y el FSE.
- Objetivo de Cooperación Territorial: canalizó recursos para financiar los programas transfronterizos y transnacionales. Intervino el FEDER.

En este período participan dos Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y el Fondo de Cohesión:

- El FEDER: interviene con el objetivo de reducir los desequilibrios de las regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media UE-25, buscando la cohesión económica y social actuando en el marco de una estrategia global e integrada de desarrollo sostenible en las regiones objetivo *Phasing-out* y *Phasing-in*. También interviene en acciones dirigidas a favorecer la cooperación transfronteriza buscando potenciar la competitividad de estas regiones.
 - El Objetivo Phasing-Out incluido dentro del objetivo de Convergencia y Empleo lo integraron las regiones que se han situado bien por debajo del 75% de la UE (UE-15) que han sobrepasado este porcentaje (superan el 90 o el 100%), por haber disminuido la media después de la entrada de los doce nuevos socios.
 - El Objetivo Phasing-in incluido dentro del objetivo Competitividad Regional y Empleo, se beneficiaron las regiones que habrían dejado de pertenecer al objetivo 1 por el efecto natural, es decir, por superar el 75% del PIB medio de la UE-25.
- El FSE: destinado a fomentar la creación de empleo, la inclusión social y la lucha contra la discriminación. Con su intervención se financian programas en todo el ámbito de la UE.
- El Fondo de Cohesión: interviene con la finalidad de financiar proyectos dirigidos a proteger el medio ambiente y fomentar las redes transeuropeas. De sus aportaciones se benefician los recién incorporados Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90% de la media de la UE (UE-27), así como a Grecia y Portugal. España continuo beneficiándose de estas ayudas de forma temporal.

- Las Iniciativas Comunitarias: Gestionadas directamente por la Comisión, canalizaron recursos con el objetivo de promover la ingeniería financiera de las microempresas y de las PYMES (en su fase inicial), combinando la asistencia técnica y las subvenciones con instrumentos diferentes. Las iniciativas adoptadas fueron: JASPERS, JEREMIE y JESSICA²⁷.

La gestión y asignación de las aportaciones procedentes del Fondo de Cohesión corresponde directamente a la Comisión con acuerdo de los Estados miembros.

En este periodo el Marco de Referencia Estratégico Nacional (MREN) es el nuevo documento que adoptan los Estados miembros en este periodo para presentar sus prioridades anuales y sustituye al Marco Comunitario de Apoyo (MCA) y los Documentos Únicos de Programación (DOCUP) de la etapa anterior. La novedad en este periodo es el denominado Enfoque Estratégico centrado en las prioridades de la UE-27: concentración temática y presupuestaria, mayor descentralización y simplificación y la proporcionalidad.

La cuantía total de recursos gestionados en las perspectivas financieras 2007-2013 ascendió a 862.363 M€(expresadas en precios de 2004)²⁸. La Política de Cohesión continúa con la posición privilegia que venía ostentando y en esta etapa recibe la segunda partida presupuestaria más importante y fue de 307.619 M€ el 35,7%. Si se compara con la asignación correspondiente al periodo anterior (217.216,00 M€²⁹ el 30,19% del total) es superior en 5,5% como se aprecia en el cuadro 3. Pero si, además, a la partida anterior se le suman los 72.120 M€destinados a financiar el objetivo de Competitividad para el Crecimiento y el Empleo, la cuantía total movilizada en este periodo ascendió a 379.739 M€ es decir, el 44%.

CUADRO 3 PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA UE: PERIODOS 2000-2006 VS 2007-2013

²⁷ JASPERS: canalizó recursos para financiar proyectos en regiones europeas a través de una nueva asociación de asistencia entre la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

JEREMIE: destinó recursos para financiar las microempresas y las medianas empresas. Intervinieron de forma conjunta el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) con el fin de mejorar el acceso a la financiación para el desarrollo empresarial.

JESSICA: ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas. Participaron el BEI, el CEB (Banco de Desarrollo del Consejo de Europa) y otras instituciones financieras internacionales (IFI) para el desarrollo urbano sostenible.

²⁸ Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. “Los Fondos Comunitarios en España, periodo 2007-2013”,

²⁹ Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. “Los Fondos Comunitarios en España, periodo 2007-2013”.

PERIODOS	% FONDOS COMUNITARIOS*
2000-2006	30,19
2007-2013	35,70
Diferencia...	5,51

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, "La gestión de los Fondos Comunitarios, ejercicio 2007-2013".

*Se han realizado los ajustes de inflación correspondientes.

4.1. APORTACIONES RECIBIDAS POR ESPAÑA EN EL PERIODO 2007-2013

En el MREN aparece reflejada la dotación económica asignada a España para acciones estructurales a través de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y el Fondo de Cohesión³⁰. En este periodo el país recibió 35.216,99 M€ el 10,14% del total³¹.

De los 35.216,99 M€ recibidos por el país, se asignaron 22.636,99 M€ para financiar las actuaciones del objetivo de Convergencia, 8.477,6 M€ para el de Competitividad Regional y empleo y 559,26 M€ para el de Cooperación Territorial. Para el Fondo de Cohesión se destinaron 3.543,22 M€

Las regiones españolas beneficiadas de los diferentes objetivos fueron:

- Regiones Objetivo Convergencia: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia.
- Regiones Objetivo Phasing-out: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.
- Regiones Objetivo Phasing-out: Canarias, Castilla-León y Comunidad Valenciana
- Regiones Competitividad: Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja.

CUADRO 4 MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA, FONDOS COMUNITARIOS - ESPAÑA (2007-2013)

Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión	Objetivos	Total	%/Total
FEDER y FSE	Convergencia (excluido el Fondo de Cohesión)	22.636,99	71,46
	Competitividad regional y empleo	8.477,61	26,77

³⁰ También incluye, dada la coincidencia con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), los recursos del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional (FEADER) y del Fondo Europeo de Pesca (FEP).

³¹ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Fondos Comunitarios 2007-2013.

FEDER	Cooperación Territorial	559,26	1,77
Total Fondos Estructurales		31.673,86	100
Fondo de Cohesión		3.543,22	-
Total 2007-2013		35.216,99	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, 2007- 2013. Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, “La gestión de los Fondos Comunitarios, ejercicio 2007-2013”.

*Expresado en millones de euros de 2004.

Si comparamos este porcentaje con la aportación recibida en el periodo anterior (2000-2006) del 24,60% frente al actual del 10,14%, las ayudas se redujeron en un 14,46% aproximadamente. Esta reducción se produjo por la incorporación de los nuevos socios, ya que un porcentaje importante de los recursos se destinaron a financiar sus desequilibrios. Además, en esta etapa no se incluyen aportaciones para financiar las actuaciones del FEOGA-O e IFOP.

CUADRO 5 LOS FONDOS COMUNITARIOS EN ESPAÑA: PERIODOS 2000-2006 VS 2007-2013

Periodos	% Fondos comunitarios*
2000-2006	24,60
2007-2013	10,14
Diferencia...	- 14,46

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, “La gestión de los Fondos Comunitarios, ejercicio 2007-2013”.

*Se han realizado los ajustes de inflación correspondientes.

4.2. RECURSOS RECIBIDOS POR EXTREMADURA 2007-2013

En el MREN también aparece reflejada la cuantía de recursos destinados a financiar los diferentes Programas Operativos Regionales (POR). Así, la dotación económica recibida por Extremadura fue de 2.563,95 M€ El FEDER gestionó 2.034,04 M€(79,34%) y el FSE de 529,91 M€(el 20,66%), como aparece en el cuadro 6.

CUADRO 6 MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA - FONDOS COMUNITARIOS - EXTREMADURA (2007-2013)

FONDOS COMUNITARIOS	APORTACIÓN ECONÓMICA*	%/TOTAL
FEDER	2.034,04	79,34
FSE	529,91	20,66

Total Fondos Estructurales*	2.563,96	100
------------------------------------	-----------------	------------

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, “La gestión de los Fondos Comunitarios, ejercicio 2007-2013”. Se han realizado los ajustes de inflación correspondientes. Expresado en millones de euros.

* No aparece reflejado el importe del Fondo de Cohesión porque no se ha publicado todavía.

5. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y TERRITORIAL, PERIODO 2014 – 2020

En febrero de 2013 se aprobó el Marco Financiero Plurianual (MFP) para el periodo 2014-2020 en el que se establecieron las partidas que integran el Presupuesto de la UE. En el mismo se aprecia el establecimiento de normas para hacer una gestión más eficiente de sus recursos. Las prioridades establecidas en esta etapa para alcanzar los objetivos de la Política de Cohesión Económica y Social y Territorial son las siguientes: crecimiento, empleo y competitividad. Asimismo, se ha incluido una partida dirigida a financiar el desempleo juvenil. Además, se han incluido partidas adicionales del Fondo de Cohesión para paliar los efectos de la crisis a los países afectados.

En el Consejo Europeo se acuerda reducir los recursos de los 28 Estados miembros³² en el MFP hasta 959.988 M€ para los créditos de compromisos (el 1% del PIB de la UE)³³ y 908.400 M€ para los créditos de pago (el 0,95 del PIB de la UE). La reducción en la dotación económica en los créditos de compromiso en esta etapa es de 3,5% respecto a los del periodo anterior (2007-2013).

Además, si se incluyen las partidas fuera de lo destinado en las Perspectivas Financieras, la dotación económica global del MFP para este periodo asciende a 996.782 M€

La dotación económica destinada a financiar la Política de Cohesión dirigida a favorecer el crecimiento y el empleo en la UE es de 325.150 M€ (un 34% del total). Esta partida es inferior en un 8,4% (29.700 M€) respecto a la dotación del periodo anterior (2017-2013).

Los objetivos que en esta etapa se pretenden alcanzar a través de la Política de Cohesión son los siguientes:

- Inversión para el crecimiento y el empleo: intervienen el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión con una dotación de 313.197 M€
 - Regiones menos desarrolladas: con un PIB per cápita inferior al 75% de la media UE reciben una cuantía de 164.279 M€ (el 52,46% del total del objetivo).
 - Regiones en transición: con un PIB per cápita entre el 75% y el 90% de la media UE-

³² Incluida Croacia que se adhiere en 2013.

³³ A precios constantes de 2011

27 con una dotación de 31.677 M€(el 10,11%).

- Regiones más desarrolladas: con un PIB per cápita superior al 90% de la media UE (UE-27) con una cuantía de 49.492 M€(15,81 %).
- Fondo Cohesión: financia actuaciones en los países con un PIB pc inferior al 90% de la UE³⁴ con una partida económica de 66.362 M€(21,18%).
- Regiones ultraperiféricas (RUP): con una cuantía de 1.387 M€(0,44%)³⁵.
- Cooperación territorial europea: financiado con cargo al FEDER con una cuantía de 8.948 M€
 - Cooperación transfronteriza: regiones con fronteras terrestres interiores y fronteras marítimas (separadas por 150 Km como máximo) con 6.627 M€(74,06 %).
 - Cooperación transnacional: con 1.822 M€(20,36%).
 - Cooperación interregional: 500 M€(5,58%).
- Iniciativa empleo juvenil: con una aportación de 3.000 M€ que financia acciones en el periodo 2014-2015. Interviene el FSE y apoya a los jóvenes que ni trabajan ni estudian ni reciben formación, brindándoles la oportunidad de continuar formándose, encontrar un puesto de trabajo o desarrollar actividades emprendedoras.

CUADRO 8

POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y TERRITORIAL, PERIODO 2014-2020

Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión	Objetivos	Total	%/Total
FEDER, FSE y Fondo de Cohesión	Inversión para el crecimiento y el empleo	313.197	96
FEDER	Cooperación Territorial europea	8.948	2,76
FSE	Iniciativa empleo juvenil	3.000	0,93
Total Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 2014-2020		325.150	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero/2013.

*Expresado en millones de euros de 2011.

Además, se ha acordado que a los países especialmente afectados por la crisis económica se les concede una aportación especial de 5.799 M€(reflejada en la rúbrica 1.b del MFP 2014-2020).

³⁴ Se toma como referencia la base de datos correspondientes al periodo 2008-2010.

³⁵ De esta partida se beneficia la Comunidad Autónoma de Canarias.

De esta partida son beneficiarios Grecia con 1.375 M€, Portugal con 1.000 M€, 1.824 M€ para España, 1.500 M€ para Italia e Irlanda con 100 M€. De la dotación asignada a España, 500 M€ se destinan a financiar acciones estructurales en Extremadura, ya que se ha catalogado dentro de la categoría de región no desarrollada. Ceuta y Melilla también son beneficiarias de ayudas especiales, las cuales ascienden a 50 M€

Considerando los efectos de la crisis en algunas economías, la UE revisará en 2016 las aportaciones asignadas a través del objetivo Inversión para el Crecimiento y Empleo.

También se crea el Fondo Europeo de Ayuda a las Personas más Desfavorecidas (FEAD) con una dotación económica de 2.500 M€ gestionados a través del FSE.

Según lo previsto Extremadura destinará una cuantía importante de recursos para desarrollar sus infraestructuras públicas, tales como alta velocidad, carreteras, centros de investigación, centros de transporte, etc. También inyectará, recursos a través del FEDER para financiar a las empresas del sector industrial y turístico. Para este fin se han establecido una serie de incentivos industriales y agroindustriales en línea con los planes del gobierno extremeño³⁶.

6. LA CONVERGENCIA DE ESPAÑA Y EXTREMADURA CON LA UE

Cuando España ingresó en la UE en 1986 su renta per cápita era de aproximadamente el 72% (UE-12), lo que permitió al país ser uno de los mayores beneficiarios de las aportaciones de la UE a través de la Política de Cohesión (hasta el periodo de programación 2000-2006). Esa importante cuantía de recursos le permitió modernizar su estructura productiva, mejorar las infraestructuras e invertir en capital humano. Sin embargo, en la que corresponde al 2007-2013, las aportaciones se redujeron de manera importante. Esta situación unida a la crisis económica han sido nefastas para la economía del país y la extremeña.

En los años correspondientes a la expansión económica (2000-2007), el crecimiento económico tanto de España como el de Extremadura, aumentó de forma sostenida. El PIB español alcanzó como media el 3,65% y el extremeño lo hizo al 3,49%, como aparece reflejado en el cuadro xxx. Pero a partir de 2008³⁷ se inicia un descenso bastante acusado en el PIB tanto para el país que

³⁶ El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) también interviene en los territorios rurales a través de las ayudas ENFOQUE LEADER en los que intervienen los grupos de acción local, con el fin de potenciar la creación de empresas y desarrollar el tejido empresarial en los pueblos de la región.

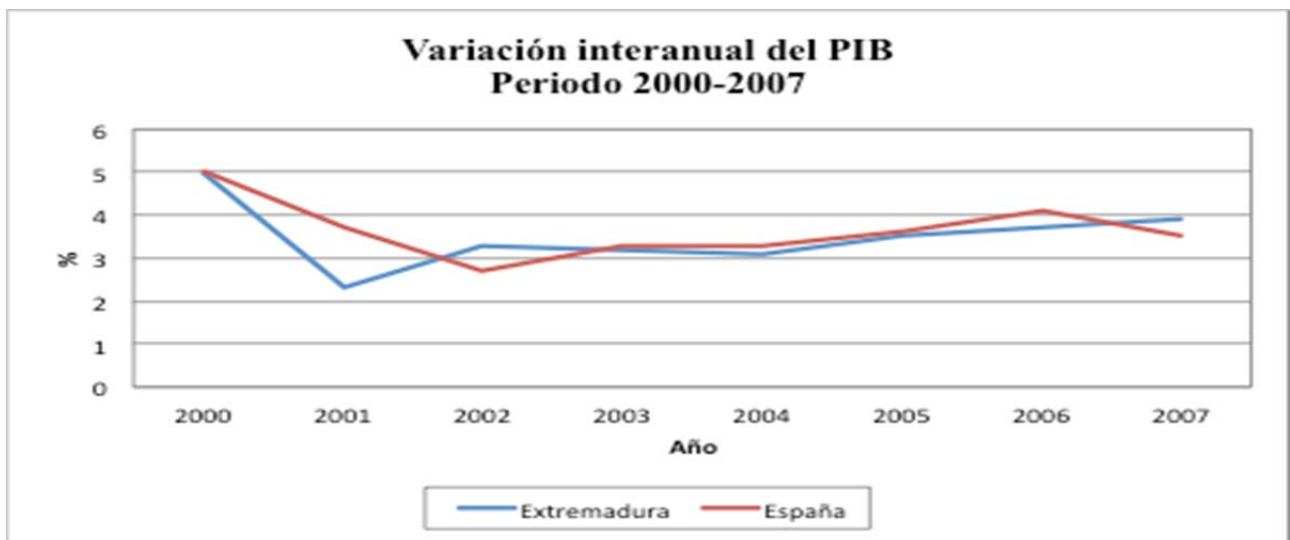
³⁷ En el análisis de la evolución de la convergencia y/o divergencia española y extremeña respecto a la media de la UE en los últimos trece años se han determinado dos periodos: el primero corresponde a la expansión económica y va desde 2000 hasta el 2007 y el segundo, desde 2008 hasta 2013, que coincide con la etapa álgida de la crisis económica.

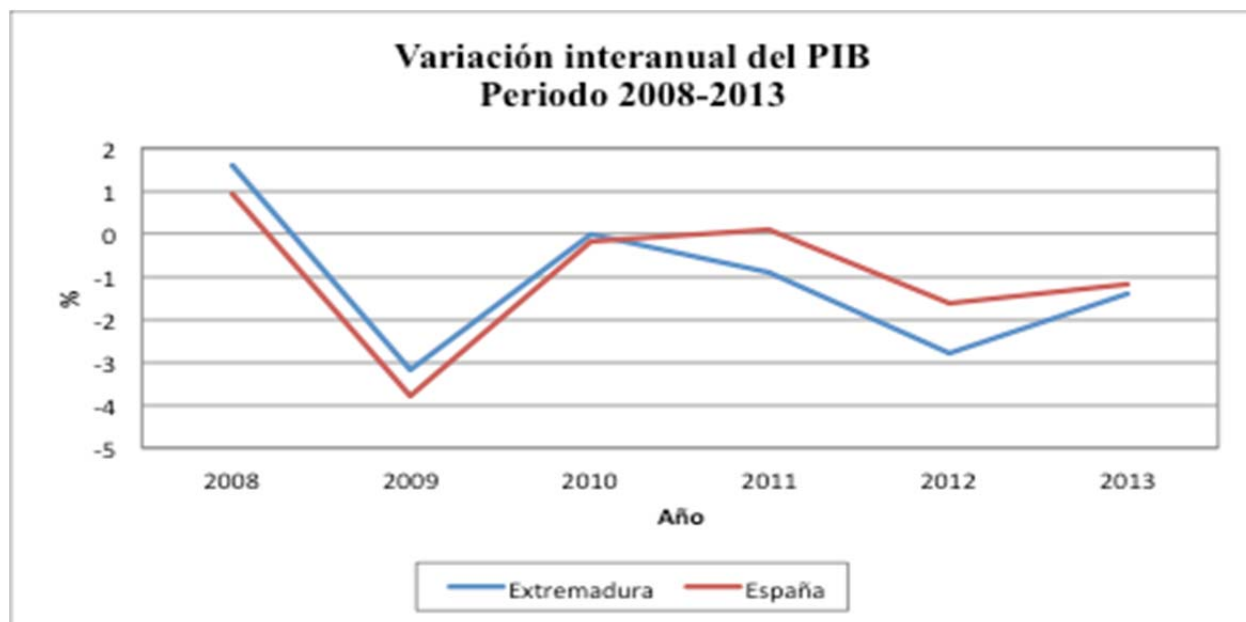
fue de -0,98% (como media en el periodo considerado) y el extremeño que registró el -1,11%.

CUADRO 9
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO ESPAÑA Y EXTREMADURA
2000-2013

	EXTREMADURA		ESPAÑA	
	Mill. de €	Variación interanual (%)	Mill. de €	Variación interanual (%)
2000	10.534	4,97	629.907	5,0
2001	11.287	2,3	680.397	3,7
2002	12.092	3,3	729.258	2,7
2003	13.004	3,2	783.082	3,3
2004	13.962	3,1	841.294	3,3
2005	15.227	3,5	909.298	3,6
2006	16.265	3,7	985.547	4,1
2007	17.496	3,9	1.053.161	3,5
Media (2000-2007)	-	3,49	-	3,65
2008	17.829	1,6	1.087.788	0,9
2009	17.144	-3,2	1.046.894	-3,8
2010	17.177	0	1.045.620	-0,2
2011	16.954	-0,9	1.046.327	0,1
2012	16.367	-2,8	1029.002	-1,6
2013	16.200	-1,4	1.022.988	-1,2
Media (2008-2013)	-	-1,11	-	-0,98

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE. *Millones de Euros.





La economía española inició el proceso para converger con la UE en 1994 y continuó mejorando su situación hasta el año 2007, cuando su renta per cápita llegó a ser del 105% (UE-27)³⁸, superando a la media UE en cinco puntos. Es evidente que la ampliación de la UE hacia los países del Este influyó de manera decisiva para que el país diera ese salto desde el punto de vista cuantitativo en términos de renta por habitante. Sin embargo, a partir de 2008 como consecuencia de la crisis económica, la convergencia de la economía española con la UE inicia un claro descenso, llegando a ser del 95% en 2013, similar al registrado en 2000. La renta por habitante obtenida en 2013 ha disminuido y se ha aproximado el nivel registrado en 2000 que fue del 67%. La convergencia con la UE (UE-27) se ha reducido en ocho puntos entre los años 2008 y 2013. Ante unas perspectivas se prevé que continuará siendo cada vez mayor.

**CUADRO 10
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EXTREMADURA
2000-2013**

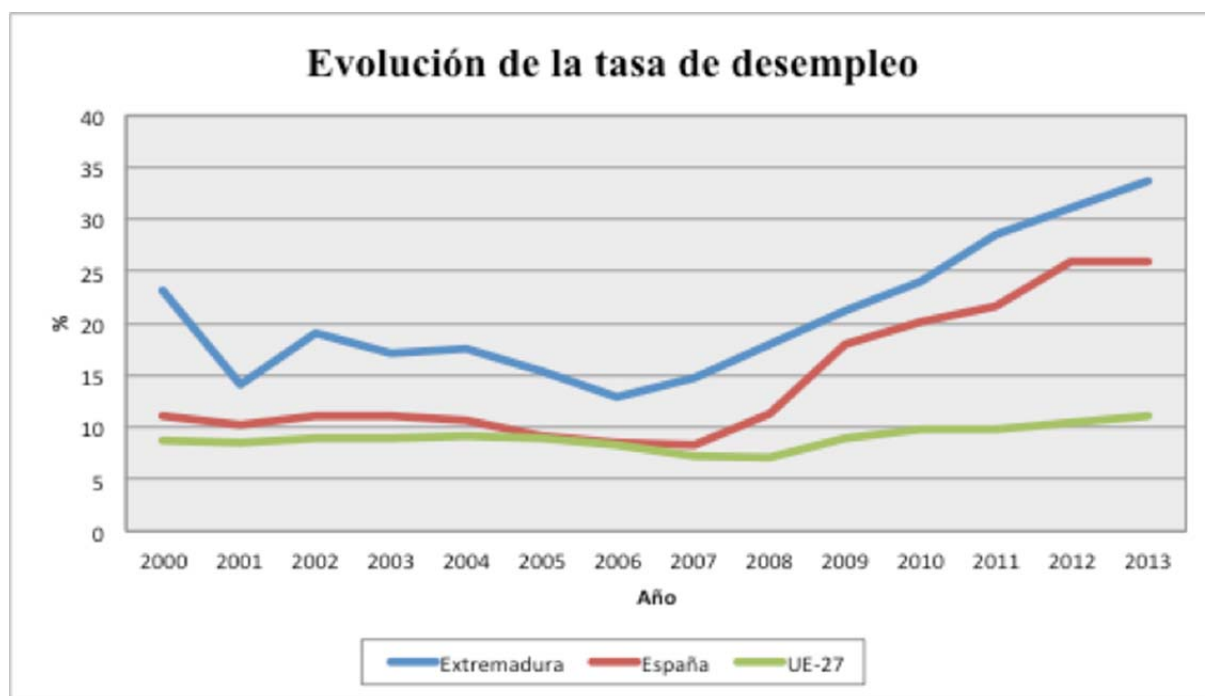
	VARIACIÓN % EXTREMADURA	VARIACIÓN % ESPAÑA	VARIACIÓN % UNIÓN EUROPEA (UE=27)
2000	23,2	11,1	8,7
2001	14,2	10,3	8,5
2002	19,0	11,1	8,9
2003	17,2	11,1	9,0

³⁸ Según la oficina estadística europea (Eurostat) en el "Balance de 2010".

2004	17,6	10,6	9,1
2005	15,3	9,2	9,0
2006	12,9	8,5	8,2
2007	14,7	8,3	7,2
2008	18,0	11,3	7,1
2009	21,3	18,0	9,0
2010	23,9	20,1	9,7
2011	28,6	21,6	9,7
2012	31,1	26,02	10,4
2013	33,7	26,03	11,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE para Extremadura y Eurostat para la UE y España.

El nivel de desempleo en España ha sido anormalmente alto, pues si se observan las cifras de 2000 hasta 2007, que coincide con los años de expansión económica, tuvo como media el 10,02%. Sin embargo, da un salto desde el punto de vista cuantitativo importante en 2013 y llega a ser del 26,3%. La destrucción de empleo fue vertiginosa, lo cual se debe fundamentalmente a la debilidad de la estructura productiva del país, cuya actividad se había sustentado en el sector inmobiliario (inmerso en un proceso especulativo) y en el sector servicios (especialmente el turismo).

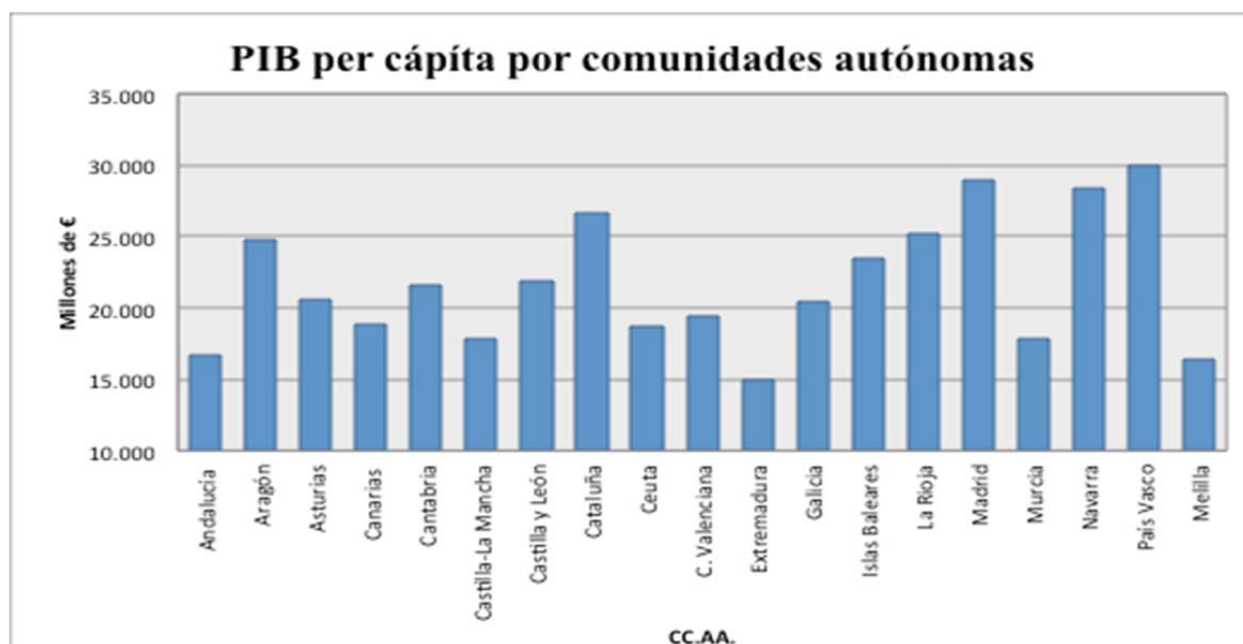


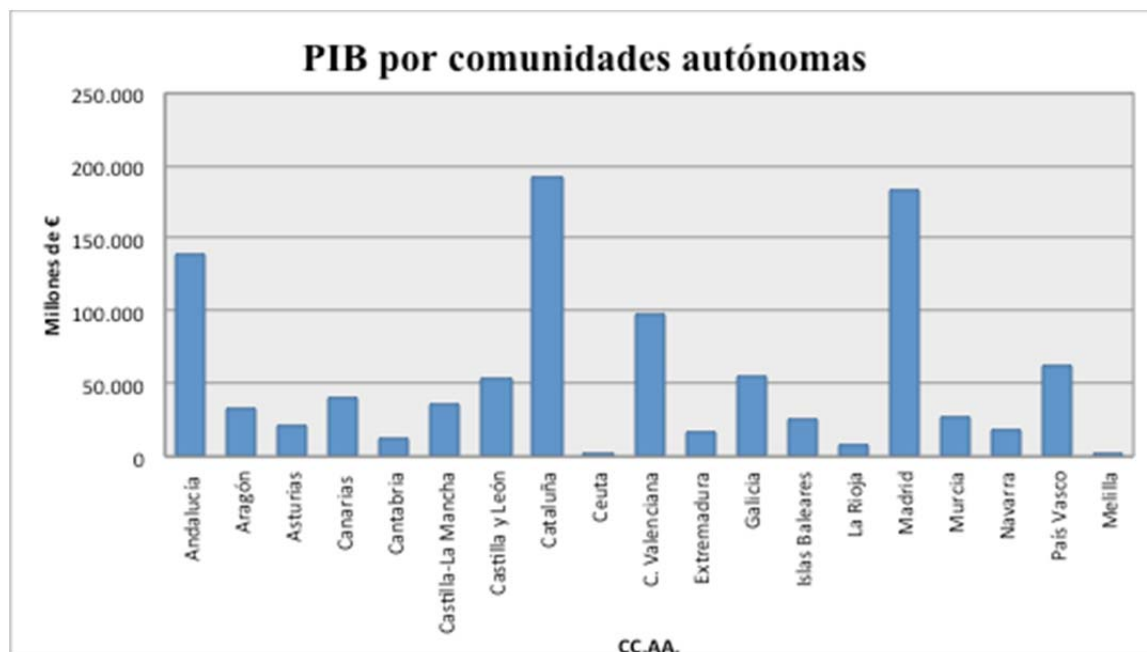
La UE también se ha visto afectada por la crisis en los últimos años, pero el nivel de desempleo ha sido mucho menor que las cifras de paro registradas por España, como se aprecia en el cuadro 10.

CUADRO 11
PIB Y PIB PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2013

CCAA	PIB (Mill de €)	% VARIACIÓN	PIB PC (Mill de €)	% VARIACIÓN	Media % (España-100)
Andalucía	138.301	-1,5	16.660	-0,4	-25,2
Aragón	32.258	-1,2	24.732	-0,3	11,0
Asturias	21.321	-2,1	20.591	-1,3	-7,6
Canarias	40.299	-0,4	18.873	-0,3	-15,3
Cantabria	12.385	-1,9	21.550	-0,7	-3,3
Castilla-La Mancha	35.989	-1,1	17.780	0,5	-20,2
Castilla y León	53.479	-2,1	21.879	-0,5	-1,8
Cataluña	192.545	-0,8	26.666	1,0	19,7
Ceuta	1.454	-1,1	18.771	-0,3	-15,7
Comunidad Valenciana	97.333	-0,8	19.502	0,1	-12,5
Extremadura	16.200	-1,4	15.026	-0,7	-32,6
Galicia	55.204	-1,0	20.399	0,3	-8,4
Islas Baleares	26.061	-0,4	23.446	-0,6	5,2
La Rioja	7.765	-1,8	25.277	0,4	13,5
Madrid	183.292	-1,2	28.915	0,0	29,8
Murcia	26.350	-1,7	17.901	-0,7	-19,7
Navarra	17.557	-1,5	28.358	-0,5	27,3
País Vasco	62.780	-1,9	29.959	-0,3	34,5
Melilla	1.340	-1,3	16.426	-0,6	-26,3
España-100	1.022.988	-1,2	22.279	-1,6	España-100

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE. Base 2008. Expresado en millones de euros.





En el cuadro 11 se aprecia que en 2013 el crecimiento económico de la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas españolas fue negativo. Además, la diferencia en términos de renta por habitante entre las regiones es importante. El PIB por habitante del País Vasco fue del 35% (muy superior al registrado por la media nacional), el segundo lugar lo ocupó la Comunidad de Madrid con el 28,8% y el tercer lugar fue para la Comunidad Foral de Navarra con el 27,3%. Destacan por baja la renta per cápita, respecto a la media nacional, Andalucía con un 25,2 inferior a la media, la ciudad autónoma de Melilla con un 26,3% y Extremadura con el 32,6%³⁹.

CUADRO 12

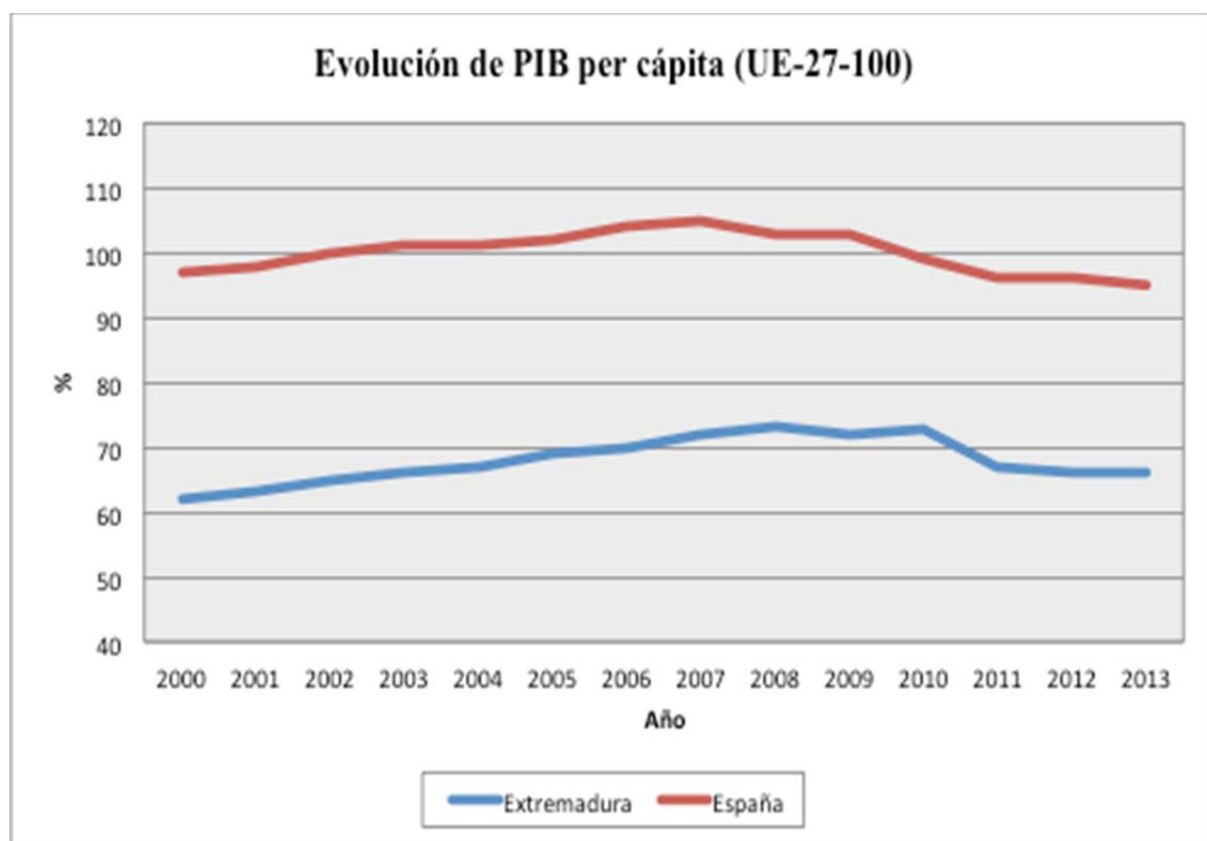
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO PER CÁPITA DE EXTREMADURA Y ESPAÑA, 2000-2013

	EXTREMADURA			ESPAÑA		
	Miles de Euros	Variación anual	Índice UE-27-100 (PPA)	Miles de Euros	Variación anual	Índice UE-27-100 (PPA)
2000	9.965	7,6	62,0	15.600	7,6	97
2001	10.670	8,1	63,0	16.700	7,1	98
2002	11.417	6,5	65,0	17.700	6,0	100
2003	12.230	7,0	66,0	18.600	5,1	101
2004	13.085	7,4	67,0	19.700	5,9	101
2005	14.231	8,4	69,0	21.000	6,6	102
2006	15.156	7,0	69,7	22.400	6,7	104
2007	16.266	6,6	72,0	23.500	4,9	105
2008	16.845	0,8	73,0	23.900	1,7	103
2009	15.859	-2,7	71,9	22.800	-4,6	103

³⁹ Instituto Nacional de Estadística: “Nota de prensa” de 31 de marzo de 2014.

2010	16.750	-0,2	72,9	22.700	0,1	99
2011	16.700	-0,5	67,0	22.700	0,0	96
2012	15.133	-2,4	66,3	22.772	-1,7	96
2013	15.026	-0,7	66,0	22.279	-1,6	95

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE y Eurostat (UE-27). Expresado en miles de euros.



El PIB per cápita de la Comunidad Autónoma extremeña alcanzó niveles satisfactorios hasta 2008 (llegó a ser del 73%). Sin embargo, a partir de 2009, y como consecuencia de la crisis la renta per cápita obtenida en los últimos años retrocede en comparación con la media de la UE (UE-27) y la española. La renta por habitante obtenida en 2013 fue similar a la registrada en 20003 (que fue del 66%). Por tanto, la convergencia extremeña se ha visto inmersa en un proceso de declive importante entre los años 2008 y 2013, disminuyendo en siete puntos.

El nivel de desempleo en Extremadura también ha aumentado de forma rápida en estos últimos años, con cifras muy superiores a las registradas en la UE y España en los años 2012 y 2013 (ha superado el 30%). El reducido crecimiento económico unido a un nivel de desempleo tan elevado convierten a la región en una de las menos avanzadas de la UE. Con lo cual, la crisis económica unida a la reducción de las aportaciones recibidas de la UE, han frenado en seco el

proceso de convergencia económica de la región con el resto de la UE y del país.

7. CONCLUSIONES

España ha sido uno de los Estados miembros de la UE más beneficiado de las ayudas desde 1986 hasta el periodo de programación 2000-2006. Esta importante fuente de recursos ha permitido al país aumentar su capital humano (formación, educación y experiencia) y el capital físico, ya que gracias a la importante inyección de recursos recibida se ha modernizado su estructura productiva y, también, se ha desarrollado de forma amplia su red de autovías y la alta velocidad Española (AVE). Las grandes inversiones en capital físico y humano unido a la etapa de expansión económica en la que estaba inmersa la economía permitieron que se alcanzara un grado de convergencia importante con la UE. De hecho la economía española inició el proceso para converger con la UE en 1994 y continuó mejorando su situación hasta el año 2007, cuando su renta per cápita llegó a ser del 105% (UE-27)⁴⁰, superando a la media de la UE en cinco puntos (en este avance en términos de renta per cápita influyó la ampliación hacia la Europa del Este). Sin embargo a partir de 2008, la crisis económica rompe con el grado de convergencia alcanzado y se inicia un claro descenso, llegando a ser del 95% en 2013, similar al registrado en 2000. Ante este escenario es evidente que las perspectivas de la economía española de converger con la UE son cada vez más lejanas.

En España desde que se inició la crisis económica se ha destruido una parte importante de la estructura productiva con la consiguiente quiebra de miles de empresas. Además, han caído de forma drástica las rentas salariales por habitante, se ha destruido empleo a un ritmo vertiginoso, aumentado de forma dramática el nivel de desempleo. El nivel de paro que en 2008 era del 8,5% ha pasado a ser en 2013 del 26,03%. Unido a lo anterior y como consecuencia de la última Reforma Laboral⁴¹ el mercado de trabajo se ha precarizado. Por tanto, España se ha convertido en el país de la UE en el que más ha crecido la desigualdad⁴².

Las aportaciones que recibió España de la UE a lo largo de más de veinticinco años no se gestionaron de forma eficaz, impidiendo con ello que su estructura productiva fuese suficientemente potente como para atenuar los efectos de la crisis. Si, además, se tiene en cuenta que en la actualidad no dispone de las ayudas procedentes de la UE, el país se verá en la necesidad de intervenir con sus propios recursos para mejorar su capital humano y físico. El reto de futuro al que

⁴⁰ Según la oficina estadística europea (Eurostat) en el "Balance de 2010".

⁴¹ La Reforma Laboral entro en vigor el 6 de julio de 2012.

⁴² Junto a Bulgaria y Letonia, según el informe de Eurostat de 2012.

se enfrentan los españoles es muy complejo, máxime se tenemos en cuenta el elevado déficit público, el aumento excesivo de la deuda, el bajo crecimiento económico y el incremento del nivel de desempleo. Si se unen a lo anterior los niveles de corrupción generalizada y la desconfianza que existe hacia la clase política, la expectativas son desesperanzadoras.

Entre los beneficios que han supuesto para Extremadura los recursos recibidos de la UE se pueden destacar las importantes inversiones realizadas en toda la región en instalaciones educativas, deportivas, sanitarias, sociales y empresariales. Unido a lo anterior, además, cabe destacar el esfuerzo extraordinario realizado para dotar a la Comunidad Autónoma de una importante red de infraestructuras tanto nacionales (la Nacional V y la Ruta de la Plata o A-66) y regionales (Villanueva de la Serena Miajadas - Don Benito y Navalmoral de la Mata-Plasencia - Coria-Moraleja). Además, se han creado y mejorado importantes centros tecnológicos que son decisivos para el futuro de la región, como el INTROMAC (Instituto tecnológico de rocas ornamentales y materiales de construcción), el Centro de Cirugía de Mínima Invasión, el Centro de Investigación sobre la Agricultura Ecológica, etc.

El PIB per cápita de la Comunidad Autónoma extremeña evolucionó positivamente hasta 2008, que registro el 73% respecto a la media de la UE (UE-27), es decir, alcanzo un grado importante de convergencia. Pero a partir de 2009, la situación ha empeorado y se ha visto seriamente afectada como consecuencia de la crisis económica. La renta per cápita obtenida en los últimos años ha retrocedido si la comparamos con la media de la UE (UE-27) y la española. La renta por habitante obtenida en 2013 ha descendido hasta registrar el nivel alcanzado en 2003 que fue del 66%. La convergencia extremeña entre los años 2008 y 2013, se ha reducido en siete puntos.

Asimismo, el paro en Extremadura ha alcanzado niveles muy superiores a los registrados por España y la UE. En 2012 y 2013 ha superado el 30%. El reducido crecimiento económico unido a un nivel de desempleo tan elevado convierten a la región en una de las menos avanzadas de la UE. La crisis y la reducción de las aportaciones recibidas de la UE han frenado en seco el proceso de convergencia económica de Extremadura con las demás Comunidades Autónomas y con las demás regiones de la UE.

Debido a que la renta per cápita extremeña es inferior al 75% de la media de la UE (UE-27), la región continuará siendo una de las beneficiaria de las ayudas en el periodo de programación 20014-2020. Convendría, por tanto, que se lleve a cabo una gestión eficiente de los recursos y que se canalicen los recursos para crear y mejorar su estructura productiva.

8. BIBLIOGRAFÍA

- De La Villa, José María (1987) “Nuevas orientaciones y propuestas relativas a la futura financiación comunitaria (Plan Delors)”, Boletín ICE No. 2085.
- González Blanch, Francisco, “La financiación del presupuesto CEE después de Maastricht”, Boletín ICE No. 2341/1992.
- González Sánchez, Enrique, “La cohesión económica y social en el Acta Única Europea”, Noticias CEE/ No. 51 de 1989.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Fondos Comunitarios 2007-2013.
- Eurostat: informes de varios años
- Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros, “El Marco Financiero Plurianual, 2004-2020, Conclusiones de, Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Dirección General de los Fondos Comunitarios.
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, “El Perfil Económico Financiero de las CC. AA.”, 2010.
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, “Los Fondos Comunitarios en España 2000-2006 (Agenda 2000)”, Julio de 2009.
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, “La gestión de los Fondos Comunitarios, Ejercicio 2007”, Julio de 2009.
- Comisión Europea, “Marco Nacional de Referencia, 2007-2013”, 27 de abril de 2007.
- Informe de la Comisión Europea de 2003.
- Martín, Carmela y otros (2002): “La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española”, Colección Estudios Económicos número 27, la Caixa.
- Instituto Nacional de Estadística. Notas de Prensa, desde 2000 hasta 2014
- Gordon, James, “Estructural Funds and the 1992 program in the European Community”, IMF Working paper, WP/65, 1991.
- Cortés, Gonzalo (1987): “Política de estructuras: el fondo europeo de desarrollo regional FEDER (I)”, Boletín ICE No. 2074.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1989): “Informes anuales sobre la aplicación de los Fondos Estructurales”, Luxemburgo.

- Gallego Fouz, Juan José (1991) “La reforma de los fondos estructurales: su especial significación para Galicia”, Noticias/CEE.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992): “Del acta Única al Post – Maastricht”, *Boletín ICE* número 2317.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992): “Las políticas estructurales comunitarias. Balance y perspectivas”, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994): “Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad”. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comité Económico y Social (1994): Dictamen de Iniciativas sobre la participación de los interlocutores sociales, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- Comisión Europea (1996): “Primer informe sobre la cohesión”, Bruselas
- Comité de las Regiones (1996): Dos años de trabajos consultivos 1994-1995. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Sánchez de Gómez, Lyda (1996): “La incidencia de los Fondos Estructurales en la política Regional española. Especial referencia a la Comunidad Autónoma Extremeña”, Tesis doctoral Universidad Autónoma, Madrid.
- Cordero Mestanza, Gervasio (1997): “Los Fondos para la Cohesión en la Unión Europea: balance de una, década y perspectivas”, Cuadernos de Información Económica No. 127.
- Fernández Martínez, Pascual (1997): “Los Fondos Estructurales Europeos y el desarrollo regional”, *Boletín ICE* No. 766.
- Comisión Europea (1999): “La estrategia europea para el empleo: una prioridad clave para la Comunidad. Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión. Comisión Europea”. Bruselas.
- Cuadrado Roura, Juan Ramón (1999): “Las disparidades regionales en la Comunidad Económica Europea y en España”, *Revista economía pública* No. 12, Diputación Foral de Vizcaya.
- Muñoz de Bustillo (2000): R y BONETE, R., “Introducción a la Unión europea. Un análisis desde la economía”, Alianza Editorial, Madrid.
- Comisión Europea (2001): “Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social”. Bruselas.
- Comisión Europea (1999): “Reforma de los Fondos Estructurales 2000-2006, Análisis comparado”. Bruselas.

- Comisión Europea (2004): “Tercer informe sobre la Cohesión Económica y Social”, Bruselas.
- Gordo, Esther y otros (2004): “Algunas implicaciones de la ampliación de la UE para la economía española”, documentos ocasionales del Banco de España nº 0403
- Comisión Europea (2005): “Reforma de los Fondos Estructurales 2007-2013”, Bruselas.
- Comisión Europea (2007): “Cuarto informe sobre la Cohesión Económica y Social”, Bruselas.
- Comisión Europea (2008): “Quinto informe sobre la Cohesión Económica y Social”, Bruselas.
- Comisión Europea (2009): “Sexto informe sobre la Cohesión Económica y Social”, Bruselas.
- Comisión Europea (2009): “La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE - Aplicar los principios, compartir las lecciones aprendidas e intercambiar experiencias”. Bruselas.
- Comisión Europea (2010): “Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión”. Bruselas.
- Comisión Europea (1997): Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 5/97. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Villaverde Castro, José (1998) “Agenda 2000. Fondos Estructurales y Disparidades Regionales”, Cuadernos de Información Comercial Española No. 132/133.