



TRABAJO DE FIN DE GRADO

Política de cohesión de la UE en Andalucía

European cohesion policy in Andalusia

Autor: D./D^a. Olga Plaza Carretero

Tutor/es: D./D^a. Jaime de Pablo Valenciano

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

Curso Académico: 2010 / 2014

Almería, Septiembre

2014.

ÍNDICE

1. Introducción.....	5-14
1.1. Concepto y evolución de Política de Cohesión	
1.2. Instrumentos para financiar la Cohesión	
2. Metodología: Estudio del caso.....	15-16
3. Resultados.....	16-35
4. Conclusión.....	35-38
5. Bibliografía consultada.....	38-41

RESUMEN

El concepto de cohesión muestra una amplia y diversa gama de matices resultando complejo dar una definición concisa y unívoca del mismo. Este concepto puede ser asociado con otros tales como el bienestar social, la igualdad, la inclusión social o el equilibrio territorial. Las políticas a favor de la cohesión social tienden a garantizar el acceso de los ciudadanos a servicios básicos (educación, salud, etc.), a potenciar sus posibilidades económicas a través del empleo y su nivel de integración y vinculación social. El objetivo general de este proyecto es analizar los resultados que ha alcanzado Andalucía en materia de política de cohesión. Para ello, se estudiará el impacto pasado y el actual de la política de cohesión en dicha comunidad realizando un análisis y diagnóstico de aspectos generales sobre el país y la zona de estudio concreta. Se tratará de estudiar los avances logrados por Andalucía en estos términos, comprendiendo tanto la dimensión económica como la social de la cohesión territorial. La metodología a emplear en este proyecto será el estudio de casos. Se llevará a cabo un análisis en general de la política de cohesión de la U.E., para conocer cómo ha afectado a España su implantación y realizar los estudios de casos concretos de Andalucía y Extremadura.

Palabras Clave: bienestar social, igualdad, inclusión social, equilibrio territorial, avances logrados

ABSTRACT

The concept of cohesion performs a great and diverse range of shades resulting complex to give a concise and unambiguous definition of this. This concept could be associated with others such as social welfare, equality, social inclusion and territorial balance. The policies for social cohesion tend to guarantee to citizen access to bare services (education, health, etc...), to maximize their economic opportunities through employment and level of integration and social bonding. The general objective of this project is to analyze the results that Andalucía has reached in cohesion policy. To make this, the past and the current impact of cohesion policy in the community will be studied with an analysis and diagnosis of general aspects of the country, and the specific study area considered. We will study the progress made by Andalusia in these terms, including both, economic and social dimension. The methodology used in this project will be the “Case Study Research Methods”. A general analysis of the cohesion policy of the European Union will be made,

to analyze how its implementation has affected to Spain and including instances of Andalusia and Extremadura.

Key words: social welfare, equality, social inclusion, territorial balance, the progress made by Andalusia

1. INTRODUCCIÓN

La Comunidad Autónoma de Andalucía es una región periférica de la Unión Europea que se encuentra situada en el sur de España con una población de 8.392.635 habitantes¹ lo que la sitúa como la tercera región de la Unión Europea con mayor número de habitantes. Andalucía es la segunda Comunidad Autónoma más extensa de España, con un total de 87.597 km² lo que equivale al 17,3% del territorio español y al 2,02% del territorio de la Unión Europea llegando a ser considerada una de las mayores regiones de Europa tanto en población como en tamaño, superando incluso a varios países de la Unión Europea, entre los que se encuentran Austria, Dinamarca, Irlanda o Bélgica.

Ocupa una posición geoestratégica por ser la región más meridional de Europa, constituyendo así un vértice geográfico natural entre África y Europa.

Antes de la entrada de España en La Comunidad Económica Europea, en el año 1985, Andalucía tenía un PIB per cápita equivalente al 52,92% del PIB per cápita medio de la Europa de los Quince².

Desde la incorporación de España en 1986 a la Unión Europea, la economía andaluza ha sufrido un gran impulso basado en diversas circunstancias como son por ejemplo, la liberación interior y exterior que se produjo con dicha incorporación y por apostar por el mercado único comunitario, por la adhesión al euro y por la participación en la coordinación de políticas macroeconómicas, entre otras.

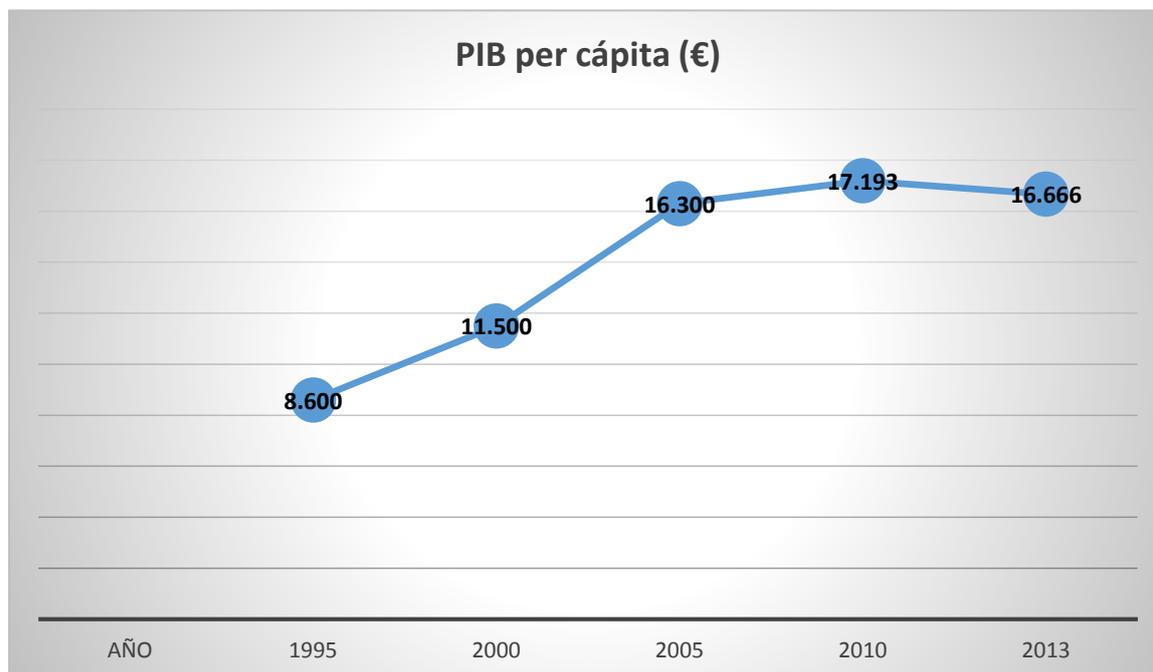
Debido a la gran población y a la desventaja en cuanto a la economía, Andalucía ha sido una de las regiones que más se ha visto beneficiada por la recepción de fondos de la Unión Europea en el ámbito de la Política de Cohesión a lo largo de los últimos años.

Uno de los indicadores más significativos para conocer la evolución experimentada por dicha Comunidad Autónoma es el PIB per cápita, que llegó a alcanzar en el año 2013 los 16.666 euros (Gráfico 1.1).

¹ Datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2014

² La Europa de Los Quince se refiere a los quince países que constituían la Unión Europea en el año 1995: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido

Gráfico 1.1. Evolución anual PIB Per cápita Andalucía (1995-2013)



Fuente: *Elaboración propia a partir de DatosMacro.*

El presente proyecto se encuentra dividido en tres bloques principales incorporando un bloque introductorio en el que se presenta de manera general la Comunidad de Andalucía y se desarrolla desde un punto de vista teórico el término de cohesión realizando un recorrido por los diversos periodos por los que ha pasado la Política de Cohesión.

El segundo bloque aborda los resultados exponiendo los principales hitos obtenidos mediante el análisis de la Política de Cohesión pasada y se centra en el período 2014-2020, complementado además esta parte con un análisis DAFO para conocer las principales debilidades, amenazas, fortalezas y debilidades de Andalucía en materia de cohesión.

Finalmente, el tercer y último bloque incluye un epígrafe de conclusiones finales sobre las ideas planteadas acerca del futuro de la Política de Cohesión.

1.1. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

El término de cohesión es un concepto considerablemente utilizado que centra la atención y los recursos de la Unión Europea con el objetivo de disminuir las desigualdades existentes entre territorios, promoviendo la convergencia económica y social y desarrollando acciones en beneficio de la misma.

En Europa, la cohesión económica y social tiene sus orígenes en el Tratado de Roma (1957) en el que no se percibía como una prioridad, aunque sí queda reflejada en el preámbulo de dicho Tratado como uno de los objetivos básicos de los países integrantes “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”. Este Tratado no incluía ni una alusión a las cuestiones regionales de manera directa, lo que dio lugar a que cada país se convirtiera en autor de su propia política territorial. Fue en el año 1967 cuando se creó la Dirección General de Política Regional, encargada de del estudio de las desigualdades existentes entre las diferentes regiones.

En el año 1986, el Acta Única Europea³ intentó rebasar el objetivo de “mercado único” para conseguir el objetivo de “mercado interior” comprendiendo un espacio sin fronteras interiores con una libre circulación garantizada, introduciendo con ello el objetivo de la cohesión económica y social.

Con el Tratado de Maastricht se avanza en el proceso de integración, reforzando con ello la cohesión económica y social introducida con el objetivo de “mercado interior”, y se crea un nuevo Fondo que recibe el nombre de “Fondo de Cohesión”⁴. Desde su entrada en vigor, la Comunidad Económica Europea pasa a ser lo que hoy en día conocemos como Unión Europea, dejando de ser una simple unión de países y convirtiéndose así en una verdadera Unión Monetaria adoptando años más tarde el euro como moneda única.

³ Es un tratado internacional firmado en Luxemburgo y La Haya (Países Bajos) en 1986 por los 12 países miembros que en ese momento formaban la Comunidad Europea. Este acta contribuyó a la institución de la Unión Europea cinco años más tarde

⁴ Fondo relacionado con proyectos de inversión en medio ambiente y transportes

Mediante el mencionado Tratado de Maastricht y la implantación del Mercado Único, se refuerza la Cohesión Social y Económica, incorporando la Política Regional al Tratado CE (artículos 158 a 162).

A partir de 1988, la Política de Cohesión entre regiones es considerada como tal debido a tres acontecimientos relevantes. Primeramente, se llevó a cabo un compromiso gubernamental de elevar la asignación económica de los Fondos Estructurales (1993), seguidamente se aprobó una reforma que dio lugar a una modificación en la gestión de Fondos, y por último, se establecieron cuatro principios fundamentales: programación, concentración, coparticipación y adicionalidad.

Años más tarde se produjo una reforma de los Fondos Estructurales debido al empeño de los Estados miembros para estructurar nuevas políticas que condujeran a paliar en cierta medida las adversas consecuencias que había tenido la implantación del “Mercado Único”. A los cuatro principios ya comentados, se introdujo otro denominado principio de subsidiariedad mediante el cual se llevó a cabo por parte de las autoridades nacionales la selección de los distintos planes que se vayan a financiar y responsabilizarse posteriormente de su ejecución.

En el año 1997, con el fin de planificar el próximo periodo de programación, la Comisión Europea expuso un documento llamado “Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia” en el cual se detallan las expectativas de desarrollo de la Unión Europea, así como sus políticas y las posibles dificultades que supondría la ampliación hacia Europa del Este. El objetivo principal de este documento es preparar a la Unión Europea para sus mayores desafíos: el refuerzo de sus políticas y la adhesión de nuevos Estados, en un marco financiero riguroso. (europa.eu)

Se produjo una división entre los 15 países de la Unión Europea por la concentración de posturas sobre dicha ampliación en dos bandos; uno favorable a seguir con la cohesión, en el que España se encontraba a la cabeza, y otro reclamando una nueva reforma de Política de Cohesión. Este asunto quedó zanjado con la aprobación de las nuevas perspectivas financieras vigentes hasta el año 2006.

Para poder observar la clara evolución que ha experimentado la Política de Cohesión a lo largo de los diferentes periodos o marcos financieros, vamos a llevar a cabo un breve análisis de cada uno de ellos comenzando por el período 2000-2006.

Como ya hemos comentado, las diferentes posturas adoptadas por los países de la Unión Europea dieron lugar a que la Política de Cohesión de este período (2000-2006) tuviera que adaptarse a unas nuevas modificaciones como son el mantenimiento de la cohesión como principal objetivo político aunque con un presupuesto del 46% del PIB de la Unión Europea; el mayor énfasis en la concentración geográfica para llevar a cabo una disminución en la demografía beneficiaria y una mayor eficacia en la gestión de fondos así como, una mayor descentralización de la Política de Cohesión y por consiguiente elevar el control sobre la eficacia.

Durante este período y aun habiendo puesto un gran empeño en cuanto a infraestructura ferroviaria se refiere, no se llegó a establecer una buena conexión en la Comunidad Autónoma de Andalucía y es debido a esto por lo que el siguiente periodo que analizaremos a continuación se centra sobre todo en la red de ferrocarriles de alta velocidad. En el caso de Extremadura, el proyecto de redes de transporte y energía que se presentó para dicho periodo superó el 100% de lo previsto teniendo por consiguiente un balance más positivo que Andalucía.

El siguiente periodo perteneciente a los años 2007-2013 se centró en la contribución para llevar a cabo un notable progreso en la competitividad de la Unión Europea y por consiguiente seguir y cumplir los principios de Lisboa y Gotemburgo⁵.

Esto dio lugar a una modificación en los objetivos (Tabla 1.2) que pasamos a describir a continuación.

Uno de los niveles que ha permanecido estable es el de “Región Objetivo 1” que se caracteriza por tener un menor nivel de desarrollo y un Producto Interior Bruto (PIB) por habitante inferior al 75% de la media total de la Unión Europea. La Comunidad Autónoma de Andalucía ha permanecido en este objetivo desde 1989 hasta 2006 y, por tanto, se ha beneficiado de las inversiones europeas dedicadas a intensificar la competitividad entre regiones, la cohesión económica y social y el desarrollo de las zonas urbanas y rurales.

⁵ El 82% de la cantidad total destinada a la cohesión, se asignó al “objetivo convergencia” siendo subvencionables dentro del mismo las regiones más desfavorecidas y los Estados miembros. El 16% del total sirvió para estimular la innovación y el desarrollo sostenible así como, para los proyectos de formación que se enmarcan dentro del “objetivo de competitividad regional y empleo”. El 2,5% restante se destinó dentro del “objetivo de cooperación internacional” a la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional

El primer objetivo de convergencia, como ya hemos comentado anteriormente, es similar al anterior Objetivo 1 y tiene como fin acelerar la convergencia de las regiones menos desarrolladas. Además, también quedan enmarcadas en este primer objetivo, las 16 regiones que debido al efecto estadístico de la ampliación de la Unión Europea hacia países que presentan un PIB per cápita menor y que se encuentran ligeramente por encima del umbral.

Las regiones que no forman parte del objetivo 1, pertenecen al grupo “Competitividad regional y empleo” aunque algunas de ellas reciben una asignación especial. Este segundo objetivo tiene como finalidad incrementar el atractivo, la competitividad y el empleo de las regiones a través de dos propuestas. La primera de ellas está basada en programas de desarrollo con el objetivo de ayudar a las regiones a predecir y fomentar el cambio económico mediante la innovación, el espíritu empresarial y la protección y conservación del medio ambiente.

Por otro lado, la segunda propuesta se basa en la adecuación de la mano de obra y en la inversión en recursos humanos con el fin de conseguir más y mejores puestos de trabajo. Y finalmente, se encuentra el objetivo de “Cooperación territorial” que hace referencia a las regiones que se sitúan en zonas de cooperación transnacional o transfronterizas.

Las principales modificaciones llevadas a cabo respecto al periodo anterior se pueden resumir en cuatro puntos:

- Planteamiento más estratégico y ajustado a las prioridades existentes tras la ampliación: conlleva que la programación se haya llevado a cabo de forma continuada. La Comisión tiene la obligación de elaborar un Informe anual a través del cual lleva a cabo un análisis de resultados así como, de presentar cada tres años un Informe sobre la Cohesión económica y social de la Unión Europea.
- Mayor concentración: el Reglamento General determina diferentes gastos, es decir, asigna un 60% de gasto para las regiones que se encuentran enmarcadas en el “objetivo convergencia” y un 75% a las regiones pertenecientes al “objetivo competitividad regional y empleo”.
- Mayor descentralización: mayor intervención y responsabilidad para gestionar y controlar las autoridades públicas por parte de los Estados miembros.

- Proporcionalidad: con el paso del tiempo a la Política de Cohesión le ha afectado negativamente el excesivo control que se emplea a la hora de gestionarla llegando incluso a afectar a su eficacia.

Otro cambio a señalar son las nuevas tasas de cofinanciación que se asignaron para este periodo:

- Una tasa del 75% para los objetivos “convergencia” y “cooperación territorial”
- Un 85% para el Fondo de Cohesión, regiones ultra periféricas e islas griegas
- Un 50% para el objetivo “competitividad regional y empleo”

Dentro de este período, a finales de 2009 entra en vigor el Tratado de Lisboa, ofreciendo a la Unión Europea los instrumentos jurídicos necesarios para poder consolidar la cohesión social, económica y territorial. En la cumbre de Lisboa (2000), los Jefes de Gobierno de la Unión Europea aprobaron la “Estrategia de Lisboa” que constituyó un hito en las políticas de cohesión convirtiéndose en un nuevo objetivo a lograr antes de 2010 “convertir a la UE en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión.

Tabla 1.2. Objetivos de cohesión económica por MFP (1994-2013)

MFP I y II (1994-1999)	MFP III (2000-2006)	MFP IV (2007-2013)
Objetivo nº 1: Regiones menos desarrolladas	Objetivo nº 1	Objetivo Convergencia (de regiones y Estados menos desarrollados)
Objetivo nº 2: Regiones y Zonas industriales en declive	Objetivo nº 2	Objetivo: Competitividad regional y empleo
Objetivo nº 3: Paro de larga duración Objetivo nº 4: Adaptación a los cambios industriales	Objetivo nº 3	Objetivo: Cooperación territorial
Objetivo nº 5ª: Adaptación de estructuras agrarias Objetivo nº 5b: Desarrollo de zonas rurales Objetivo nº 6: Desarrollo de regiones con una densidad de población muy baja	Objetivo nº 2	Objetivo: Competitividad regional

Fuente: *Fernández Navarrete, D. (2014).- Fundamentos económicos y políticas de la Unión Europea. Ed Delta*

1.2. INSTRUMENTOS PARA FINANCIAR LA COHESIÓN

Los instrumentos financieros han sido utilizados desde el periodo 1994-1999 para la realización de inversiones para los Fondos Estructurales. La Unión Europea recurre a dichos Fondos para financiar la cohesión económica y social constituyendo así un sistema eficiente que permitirá alcanzar los objetivos planteados. Además, se encuentran los instrumentos con los que colabora el Grupo Banco Europeo de Inversiones que a su vez se encuentra integrado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

El Banco europeo de Inversiones solicita dinero en los mercados de capital y lo concede a un tipo de interés bajo para financiar proyectos que se encuentran destinados a mejorar infraestructuras, aspectos relacionados con el medio ambiente o con la energía tanto en la Unión Europea como en el resto de países, aspecto que lo diferencia de los Fondos Estructurales.

Las políticas estructurales son financiadas por tanto, mediante los Fondos Estructurales que son instrumentos presupuestarios de la Unión Europea con los que se persigue obtener o reforzar la cohesión. Los fondos Estructurales constituyen por una parte una financiación nacional agregada, y por otra una colaboración entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros.

Los principales Fondos Estructurales son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) que se describen a continuación.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional o FEDER se estableció el 18 de marzo de 1975 con el fin de colaborar a corregir las principales oscilaciones o desequilibrios regionales de la comunidad. Tiene su origen en la Conferencia de París de 1972 e introdujo el concepto de redistribución entre regiones ricas y regiones pobres de la Unión Europea.

El principal objetivo de este fondo es tal y como aparece en el Artículo 176 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): *“contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”*.

Desde su institución, este fondo ha experimentado progresivas modificaciones a medida que ha ido cambiando la integración en Europa y es a partir de entonces cuando se empieza a desarrollar una política regional en la Unión Europea.

El FEDER destina su ayuda a inversiones en investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, prevención de riesgos, innovación y espíritu de empresa, asistencia técnica; ayuda directa a las inversiones en pequeñas y medianas empresas y a fondos de capital riesgo.

Por otro lado se encuentra el Fondo Social Europeo o FSE, establecido en el año 1957 con el fin de *“fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales”*; tal y como aparece en el Artículo 162 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Este fondo es el eje de la política social europea y con él se cofinancian distintos programas a favor del empleo estableciendo para ello varias prioridades como son por ejemplo llegar a fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores mediante la obtención por parte de estos de nuevas capacidades; y de las propias empresas promoviendo nuevas formas de trabajo. Además, colabora con las personas desfavorecidas en la búsqueda de empleo fomentando así la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, apoya a los estudiantes en su introducción al mundo laboral, promueve la cooperación transnacional e interregional y la asistencia técnica.

Además de los Fondos Estructurales hay que hacer referencia a al Fondo de Cohesión cuyo origen se encuentra en el Acta Única de 1987 y en el Tratado de Maastrich de 1993 cuando se estableció *“promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible”*. A partir de entonces, se creó un Fondo de Cohesión destinado a financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y con infraestructuras en redes transeuropeas de transporte entre los Estados de la Unión Europea que tuvieran una Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. La financiación destinada a este tipo de proyectos es uno de los aspectos principales que diferencia este Fondo de los Fondos Estructurales antes comentados, ya que estos últimos abarcan más variedad de proyectos.

2. METODOLOGÍA: ESTUDIO DEL CASO

La metodología empleada para llevar a cabo el estudio y desarrollo de este proyecto es el estudio del caso. Esta metodología cualitativa descriptiva, se emplea como herramienta para estudiar algo concreto o específico de un fenómeno complejo por lo que para llevarla a cabo será necesario realizar un minucioso análisis que logre interpretar y llegar a resultados sobre el tema estudiado.

Las interpretaciones que elabora el estudio del caso se realizan mediante un proceso continuado de definición del tema principal el proyecto, recolección de datos e interpretación de los mismos.

El objetivo principal del estudio del caso que presenta este proyecto es llevar a cabo un análisis del impacto que ha tenido la Política de Cohesión en la Comunidad de Andalucía utilizando para ello un análisis DAFO.

El estudio se ha realizado en cinco fases analizando tanto aspectos generales como específicos sobre el tema a desarrollar. Estas fases son las siguientes:

- Fase 1: Selección y definición del caso
- Fase 2: Localización de las fuentes de datos
- Fase 3: Recopilación de información primaria y secundaria sobre el caso a analizar
- Fase 4: Organización y análisis de los datos encontrados
- Fase 5: Redacción del estudio del caso y posterior interpretación

Hay diferentes objetivos que se pueden lograr con una investigación de estudio de caso: ofrecer explicaciones o interpretaciones sobre el fenómeno investigado, simplemente hacer una descripción, explorar sus características y funcionamiento o hacer una evaluación (Merriam, 1988: 28-29; Yin 1994: 38). En este caso se pretende ofrecer una descripción ofreciendo a su vez explicaciones y resultados de dicho impacto a analizar.

Este tema de la Política de Cohesión ha sido abordado por numerosos autores entre los que podemos destacar artículos de Mancha Navarro, T., Gallo Rivera, M.T. (2013); Villaverde Castro, J. (2012) y Barrios Bel, I. (2013); entre otros.

Para la realización de dicho análisis se pueden llevar a cabo varias técnicas entre las que destacan la observación, la entrevista ya sea estructurada, semiestructurada o por el contrario no estructurada, la encuesta abierta o cerrada en su caso o se puede recurrir a materiales

escritos como por ejemplo fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales, Internet, vídeos, artículos, etc.; utilizando estas últimas fuentes de información para la elaboración del presente proyecto.

3. RESULTADOS

Con el fin de sintetizar algunos de los principales hitos por los que ha pasado la Política de Cohesión a lo largo de los diferentes periodos, a continuación se muestra una tabla resumen.

Tabla 1.3. Principales hitos Política de Cohesión (1965-2013)

1965	Informe de la Comisión al Consejo sobre los problemas regionales
1967	Creación de la DG XVI – Dirección General de Política Regional
1973	Informe Thompson. Primer análisis oficial sobre la importancia de las regiones en la Comunidad y los problemas regionales
1975	Creación del FEDER
1979	Primera reforma del FEDER. Entre otros cambios introduce las acciones “fuera de cuota”
1984	Segunda reforma del FEDER (entrando en vigor en enero de 1985). Las cuotas se sustituyen por una horquilla. Incorpora los problemas de reconversión industrial
1987	Entrada en vigor del Acta Única- Se introduce la cohesión económica y social entre sus objetivos, proponiendo, en particular, reducir las diferencias regionales t el retraso de las menos favorecidas
1988	Reforma en profundidad de los fondos estructurales y compromiso para una decisiva ampliación de los recursos financieros
1992	Tratado de Maastricht. Refuerzo de la cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea
1993	Nueva reforma de los fondos estructurales. Inclusión del Fondo de Cohesión
1998	Agenda 2000

1999	Consejo de Berlín: se aprueban los recursos destinados a medidas estructurales, los nuevos objetivos y los criterios para las ayudas estructurales y las iniciativas comunitarias
2000	Inicio del nuevo periodo de programación con perspectivas de ampliación a nuevos miembros
2001	Debate sobre la política regional en el contexto de la Unión Europea ampliada
2004	Formalización de la entrada de 10 nuevos miembros: UE-25 y se aprueban por la Comisión unos nuevos reglamentos que plantean una nueva política regional para el periodo 2007-2013
2005	Discusión de nuevas perspectivas financieras con menos recursos. Aprobadas por el Consejo en Diciembre de 2005. Reorientación de los objetivos. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa
2006	Cierre de negociaciones y decisiones a tomar para el periodo de programación 2007-2013. Aprobación de los Programas Operativos (PO)
2007	Inicio del nuevo periodo de programación. Bulgaria y Rumanía acceden a la Unión Europea. Se firma el Tratado de Lisboa
2009	Entrada en vigor del Tratado de Lisboa
2010	El Consejo Europeo adopta la Estrategia Europa 2020 y se publica el V informe sobre la cohesión económica, social y territorial
2011	La Comisión Europea adopta un paquete legislativo que dará forma a la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020
2012	El Parlamento Europeo y el Consejo debatirán estas propuestas para que puedan adoptarse en 2014
2013	Fin del periodo 2007-2013
2014	Inicio del nuevo periodo de programación

Fuente: *Elaboración propia a partir de Cuadrado y Mancha; y Artículo Ekonomiaz*

Tras haber analizado las características más representativas de cada periodo de programación, nos centraremos en el actual periodo 2014-2020 para conocer las nuevas propuestas de la Comisión Europea en cuanto a objetivos y presupuesto se refiere.

El 6 de octubre de 2011, La Comisión Europea expuso su propuesta sobre las nuevas ordenanzas de la Política de Cohesión Europea para el período comprendido entre los años 2014-2020. Después de dos años de negociaciones, a finales de 2013 el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo aprobaron las nuevas propuestas de la Política de Cohesión y finalmente los nuevos reglamentos entraron en vigor en 21 de diciembre de ese mismo año. Tal y como explica Johannes Hahn (miembro de la Comisión Europea a cargo de la Política Regional), se han esforzado mucho para intentar mejorar las normas de utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión.

Hay que destacar que la Política de Cohesión constituye una herramienta fundamental para poder conseguir los objetivos de la Estrategia Europa 2020⁶ que comentaremos más adelante. Las propuestas realizadas por la Comisión Europea introducen una serie de variaciones, tanto en el planteamiento como en la práctica, con respecto al periodo anterior, las cuales se encuentran estructuradas en 6 principios:

- Concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020
- Recompensa al rendimiento
- Apoyo a la programación integrada
- Enfoque basado en resultados
- Refuerzo de la cohesión territorial
- Simplificación de la ejecución

En este periodo los fondos se establecen según una serie de objetivos (Tabla 1.4): Investigación e innovación, tecnologías de la comunicación y la información (TIC), competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), cambio hacia una economía hipo carbónica, adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos, protección medioambiental y eficiencia de los recursos, desarrollo urbano sostenible, empleo y apoyo a la movilidad laboral, transporte sostenible y eliminación de la congestión en

⁶ “La Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador” adoptada en junio de 2010 por el Consejo Europeo, se plantea como mecanismo para salir fortalecidos de la crisis y resolver las debilidades estructurales de la economía europea, atendiendo a tres prioridades clave: desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación; promover una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, más verde y competitiva; y, fomentar una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial ([Comisión Europea, 2010c](#))

infraestructuras de redes principales, educación, competencias y aprendizaje permanente, integración social y lucha contra la pobreza y aumento de la capacidad institucional y efectividad de la administración pública.

Tabla 1.4. Objetivos e iniciativas principales de Europa 2020

Objetivos principales		
<p>La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69% a, como mínimo, el 75%</p> <p>Alcanzar el objetivo de invertir el 3% del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación</p> <p>Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía a 20% y aumentar un 20% la eficacia en el uso de la energía</p> <p>Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10% desde el actual 15% e incrementar el porcentaje de personas de entre 20 y 34 años con estudios superiores completos del 31% a, como mínimo, un 40%</p> <p>Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25%, liberando de la pobreza a 20 millones de personas</p>		
Crecimiento inteligente	Crecimiento sostenible	Crecimiento integrador
<p>INNOVACIÓN</p> <p>Iniciativa emblemática de la Unión Europea: “Unión por la innovación”. Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los</p>	<p>CLIMA, ENERGÍA Y MOVILIDAD</p> <p>Iniciativa emblemática de la Unión Europea: “Una Europa que aproveche eficazmente los recursos”. Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de</p>	<p>EMPLEO Y CULIFICACIONES</p> <p>Iniciativa Emblemática de la Unión Europea: “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos”. Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo</p>

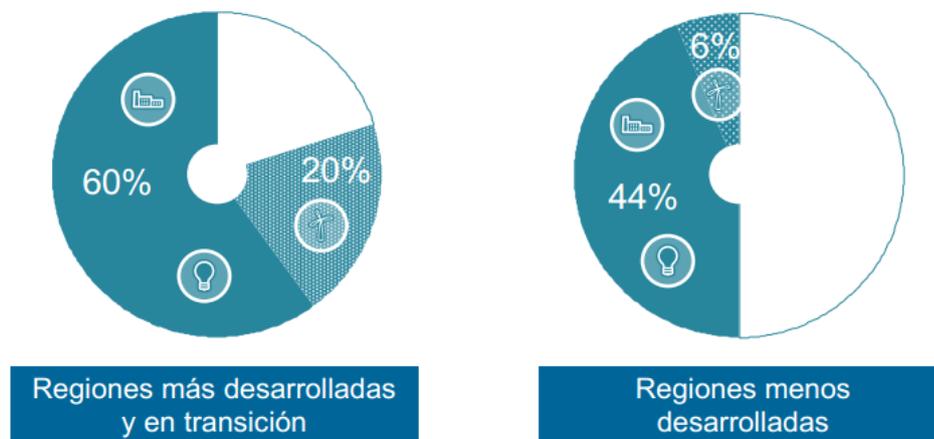
niveles de inversión en toda la Unión	nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía	de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda
EDUCACIÓN Iniciativa emblemática de la Unión Europea: “Juventud en movimiento”. Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea	COMPETITIVIDAD Iniciativa emblemática de la Unión Europea: “Una política industrial para la mejora de la mundialización”. Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las Pyme, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente	LUCHA CONTRA LA POBREZA Iniciativa emblemática de la Unión Europea: “Plataforma europea contra la pobreza”. Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad
SOCIEDAD DIGITAL Iniciativa emblemática de la Unión Europea: “Una agenda digital para Europa”. Acelerar la implantación de Internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas		

Fuente: *Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2010c). “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*

Por otra parte, se plantea la concentración de recursos mediante asignaciones mínimas diferenciadas por zonas preferentes dependiendo del nivel de desarrollo que presenten las regiones (Gráfico 1.5). Este caso descrito corresponde al FEDER y además, el FSE pretende que al menos el 20% se distribuya a fomentarla inclusión social y combatir al mismo tiempo la pobreza.

Gráfico 1.5. Concentración de inversiones del FEDER 2014-2020

✦ Eficiencia energética y energía renovable ✨ Investigación e innovación 🏢 Competitividad de las PYMEs



Fuente: *Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c)*

Dicha Política de Cohesión va dirigida a las 274 regiones que conforman la Unión Europea y se adaptará a las necesidades particulares que presenten cada una de ellas.

Los principios de esta nueva Política de Cohesión son los siguientes:

- Niveles adecuados de inversión en las regiones: el nivel de ayuda y la contribución nacional (tasa de cofinanciación) se adaptarán dependiendo del nivel de desarrollo de cada región, diferenciando tres grupos descritos a continuación
- Crecimiento esperado: aproximadamente 100.000 millones de euros serán destinados a los sectores que contribuyen de manera directa al crecimiento. Se han determinado once prioridades en el ámbito del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), las cuales quedan agrupadas en cuatro dimensiones desarrolladas posteriormente. Los fondos que serán destinados a la eficiencia energética y las energías renovables ascenderán a un total de 23.000 millones como mínimo. Como hemos comentado dependiendo del nivel de desarrollo de cada región, los fondos variarán; este es el caso de la asignación que se produce de un 12% en este ámbito a las regiones menos desarrolladas y un 20% a las más desarrolladas. Por otra parte, alrededor de 66.000 millones de euros procedentes del Fondo de Cohesión, se destinarán a los proyectos pertenecientes a las infraestructuras medioambientales y a las conexiones transeuropeas de transporte prioritarias. La Política de Cohesión colaborará de manera importante a las prioridades presentadas por la Unión Europea en el ámbito de creación de empleo

mediante el Fondo Social Europeo (FSE) utilizando para ello programas de formación continua tanto a nivel de educación como de inclusión social para combatir la pobreza. Por otra parte, este fondo prestará una atención especial a los jóvenes a través la nueva propuesta de empleo juvenil.

- Aprovechamiento de recursos y resultados: para poder llevar a cabo esto, se establecerán objetivos que sean claros, transparentes y cuantificables. Los distintos países y regiones se tienen que comprometer a definir y explicar con antelación los objetivos que se proponen conseguir. Con esto se pretende conocer cómo se utilizan los recursos financieros realizando un seguimiento. Dependiendo del avance que experimenten las regiones y países hacia la consecución de estos objetivos, se les concederán o no fondos complementarios destinados a las materias que hayan obtenido los mejores resultados a través de la llamada “reserva de eficacia”⁷.
- Condiciones previas para la financiación: para que se abone el importe perteneciente a los fondos, se tienen que ejecutar una serie de requisitos para asegurar la eficiencia de la inversión. Con esto se pretende conseguir que las inversiones se lleven a cabo en las mejores condiciones posibles para que su impacto sea máximo. Estas inversiones solo se ejecutarán cuando se efectúen unas condiciones fijadas de antemano como es el caso de las reformas beneficiosas para la empresa, las estrategias de transporte, las medidas para favorecer los sistemas de contratación pública, las estrategias de “especialización inteligente” o el cumplimiento de la legislación medioambiental.
- Acción coordinada: se tiene que implantar una estrategia común con el objetivo de obtener una mayor coordinación entre fondos y un menos solapamiento permitiendo así mejorar los nexos existentes con otros mecanismos utilizados por la Unión Europea como es el caso de “Horizonte 2020”⁸.
- Procedimientos simplificados: el proceso de gestión administrativa debe reducirse y la utilización de las inversiones de la Unión Europea debe simplificarse. Esto se

⁷ La reserva de eficacia, se contempla en el artículo 44 del Reglamento 1260/1999 y consiste en la reserva de un 4,16% de los créditos de compromiso, de los repartos indicativos asignados a cada país, que se dedicará a premiar la buena gestión de Programas Operativos

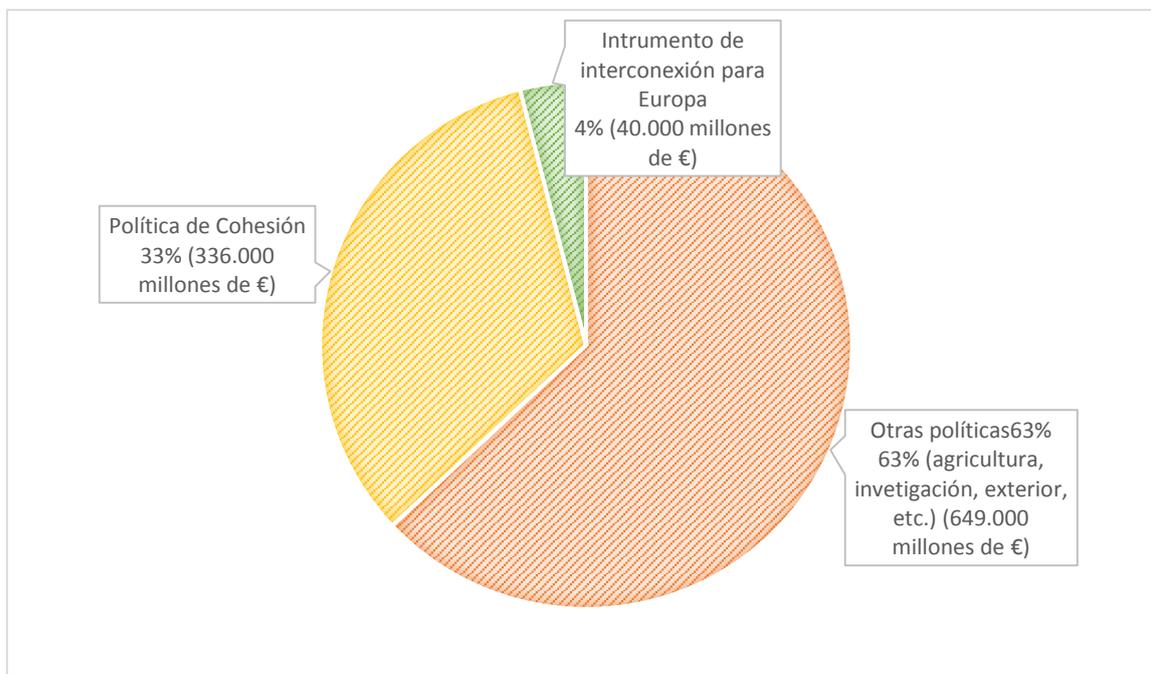
⁸ Horizonte 2020 es un instrumento financiero cuyo objetivo es impulsar el crecimiento económico y crear puestos de trabajo. Mediante el acoplamiento de la investigación y la innovación esta herramienta está ayudando a lograr esto poniendo especial énfasis en la excelencia científica, el liderazgo industrial y el hacer frente a los retos sociales. El objetivo específico que persigue es eliminar las barreras a la innovación y hacer que sea más fácil trabajar juntos tanto sector público como privado para conseguir la excelencia en innovación

puede lograr mediante la aplicación de unas normas que sean comunes a todos los Fondos Estructurales y de Inversión. Además, las normas contables deben ser más simples pero con unas mayores especificaciones a la hora de elaborar informes haciendo uso de la tecnología digital.

- Dimensión urbana ampliada: esta dimensión se enriquecerá debido a la asignación de una cantidad mínima en cuanto al fondo FEDER que tiene que gastarse en proyectos integrados en ciudades llevando a cabo una combinación de recursos para acometer tanto los objetivos económicos, medioambientales y sociales.
- Cooperación transfronteriza: se verá reforzada y no será tan complicado llevar a cabo proyectos transfronterizos.
- Coordinación y consistencia: la programación de la Política de Cohesión se coordinará con la programación de las reformas de ámbito nacional que se acuerden con los Estados miembros y que pertenecen al ciclo de coordinación de la política económica y fiscal dentro de la Unión Europea llamado “Semestre Europeo”. La Comisión Europea puede solicitar a los Estados miembros que modifiquen su programación para apoyar las reformas estructurales que son fundamentales o también puede llevar a cabo una suspensión de fondos en el caso de que las recomendaciones económicas sean incumplidas de formas grave o de se hayan incumplido de forma continuada.
- Instrumentos financieros: se impulsará una mayor utilización de estos instrumentos para poder suministrar a las pymes un mayor apoyo y darles más facilidades de crédito. Los fondos de la Unión Europea financiarán los préstamos, las garantías y el capital propio o capital riesgo mediante normas comunes para dichos fondos. La atención que se le presta a los préstamos frente a las subvenciones debería mejorar la calidad de los proyectos y desalentar la dependencia existente de las subvenciones.

El presupuesto total presentado para el periodo 2014-2020 asciende a 376.000 millones de euros, incorporando las cantidades correspondientes a la Política de Cohesión y al instrumento de interconexión par Europa⁹ (Gráfico 1.6).

Gráfico 1.6. Presupuesto de la Unión Europea (2014-2020)



Fuente: *Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c)*

Se establece una distinción para la asignación de fondos entre todas las regiones que serán beneficiarias del FEDER y del FSE en función de su nivel de PIB:

- **Regiones menos desarrolladas:** este grupo está formado por las regiones cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% del PIB medio de la Unión Europea. La tasa de cofinanciación comunitaria se establece entre el 75 y el 85% para las regiones menos desarrolladas y para las regiones ultraperiféricas. En el caso de España, Extremadura pertenece a este grupo.
- **Regiones en transición:** en este grupo se incluyen las regiones de exclusión e inclusión gradual (phasing-out y phasing-in) del período anterior. El PIB per cápita de estas regiones se encuentra entre el 75 y el 90% de la media de la Unión Europea y la tasa de cofinanciación será como máximo del 60%.

⁹ Instrumento destinado a mejorar los proyectos transfronterizos en materia de energía, transporte y tecnología de la información

- Regiones más desarrolladas: incluye regiones cuyo PIB per cápita es superior al 90% de la media de la Unión Europea. El porcentaje máximo de cofinanciación no será superior al 50%.

Tabla 1.7. Comparación arquitectura Política de Cohesión (2007-2013/2014-2020)

2007-2013		2014-2020		
Objetivos	Fondos	Metas	Categoría de regiones	Fondos
Convergencia	FEDER FSE	Inversión en el crecimiento y el empleo	Regiones menos desarrolladas	FEDER FSE
Exclusión gradual de la convergencia			Regiones en transición	
Empleo y competitividad regional. Inclusión gradual				
	Fondo de Cohesión		Fondo de Cohesión	
Empleo y competitividad regional	FEDER FSE		Regiones menos desarrolladas	FEDER FSE
Cooperación territorial europea	FEDER	Cooperación territorial europea	FEDER	

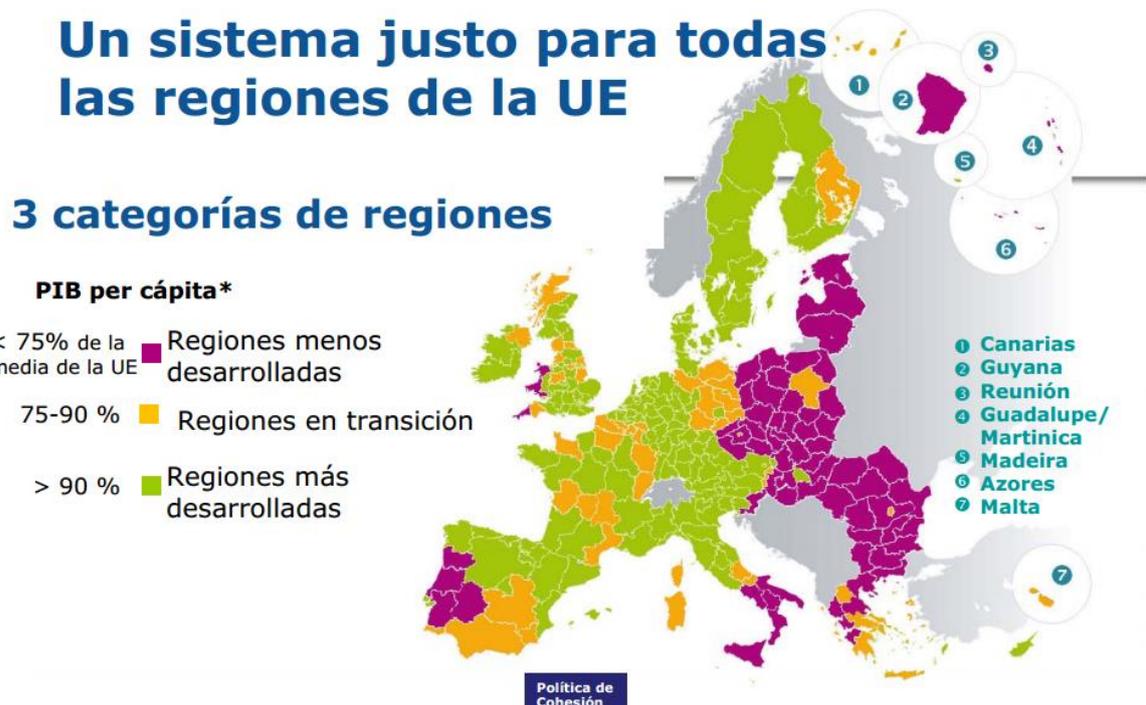
Fuente: *Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c)*

De la cantidad total de fondos, el 68,9% se destinará a las regiones menos desarrolladas, el 11,6% a las regiones en transición entre las que se encuentra Andalucía, y por último, el 15,8% a las regiones más desarrolladas.

Se establecen porcentajes mínimos en el caso del FSE, dependiendo del grupo al que pertenezca cada región (Figura 1.8):

- Regiones menos desarrolladas → 25%
- Regiones en transición → 40%
- Regiones más desarrolladas → 52%

Figura 1.8. Regiones diferenciadas por categorías 2014-2020



Fuente: *Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011b)*

Para el objetivo de “Cooperación territorial europea” se utiliza como instrumento financiero el FEDER (tabla 1.7) ya sea en el caso de cooperación transfronteriza, transnacional o interregional.

En el caso de este objetivo, la asignación financiera para este periodo asciende a 8.949 millones de euros. Se prevé el incremento en el caso de los recursos financieros en más de un 30% y la creación de manera más simple de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) sirven como instrumento de cooperación a escala comunitaria para superar los obstáculos que dificultan la cooperación transfronteriza, ya que permiten que las agrupaciones cooperativas puedan poner en marcha proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad o llevar a cabo actividades de cooperación territorial por iniciativa de los Estados miembros. (http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_es.htm).

Por otra parte cabe destacar el presupuesto que se destinará al servicio de la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico, el cual se prevé que ascienda a 80.000 millones de euros con el objetivo de invertir un 3% del PIB en este tipo de actividad.

Además, la iniciativa de empleo juvenil desempeñará un papel importante combinando el FSE con el programa PROGRESS¹⁰ y la red EURES¹¹. El presupuesto disponible para dicha iniciativa será de 6.000 millones de euros.

(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=es>)

(<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=es>)

¹⁰ El programa PROGRESS es un instrumento financiero de apoyo al desarrollo y la coordinación de políticas de la UE en los cinco ámbitos siguientes:

- Empleo
- Inclusión y protección social
- Condiciones de trabajo
- No discriminación
- Igualdad de género

¹¹ El propósito de EURES es proporcionar servicios de información, asesoramiento y contratación/colocación (búsqueda de empleo) a los trabajadores y empresarios, así como a cualquier ciudadano que desee beneficiarse del principio de la libre circulación de las personas. EURES es mucho más que el portal de la movilidad profesional, cuenta con una red humana de más de 850 consejeros EURES en toda Europa. En las regiones fronterizas de Europa EURES tiene una importante misión que cumplir para informar y ayudar a resolver los problemas de todo tipo que puedan experimentar los trabajadores que cruzan a diario la frontera y las empresas en las que trabajan

(http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_es.htm)

(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=es>)

(<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=es>)

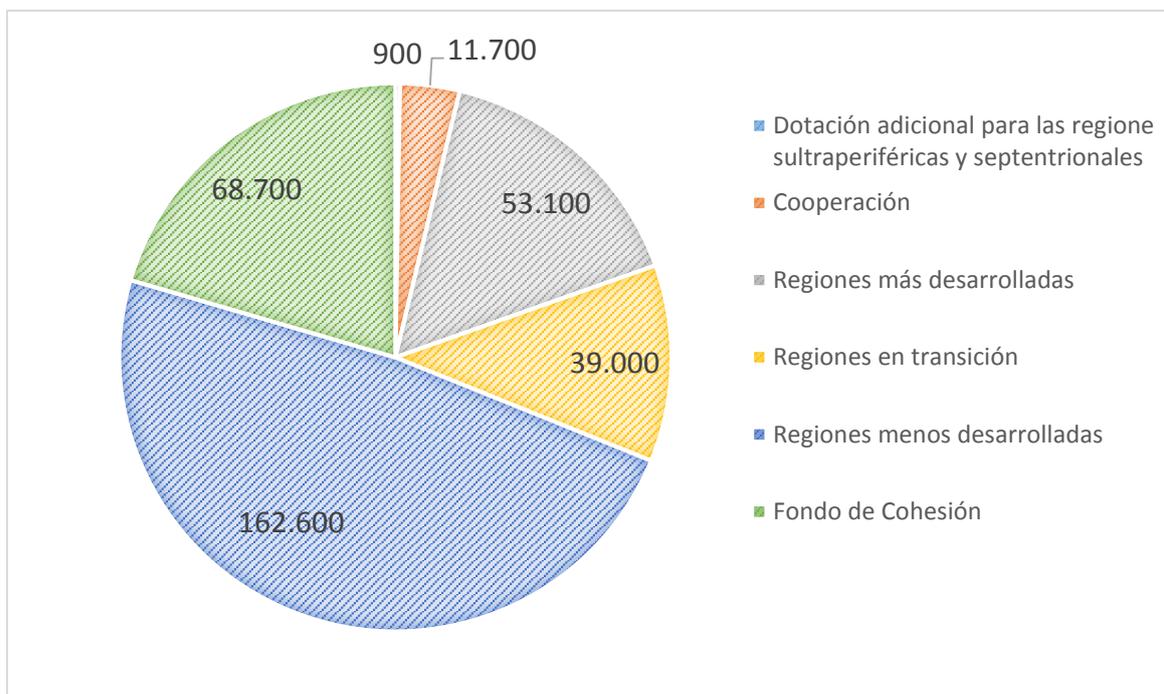
Otra iniciativa relevante para este periodo es la propuesta de la Comisión Europea para interconectar Europa con el principal objetivo de facilitar el acceso al mercado interior. Se destinarán 40.000 millones de euros a esta iniciativa junto con 10.000 millones de euros que serán concedidos para financiar las inversiones relacionadas con el transporte interior del Fondo de Cohesión.

La Comisión Europea ha decidido mantener la estructura del periodo anterior de la Política Agraria Común (PAC), la cual se encontraba dividida en dos bloques: uno de ellos centrado en la ecología y el otro en la innovación, la competitividad y el medio ambiente. Al primer bloque se asignará un total de 281.800 millones de euros y al segundo 89.900 millones de euros.

Centrándonos en la comunidad de estudio, del total de fondos de la Unión Europea Andalucía recibirá 9.357 millones de euros lo que supone un 22% menos de recursos que los que se le asignaron en el período 2007-2013 explicado anteriormente. De esta cantidad una parte se destina en materia de Fondos Estructurales (9.126,5 millones de euros) y otra destinada para la iniciativa de empleo juvenil. Por lo tanto cabe señalar que esta comunidad ya no será de las regiones que más fondos reciban como ocurría en el período anterior que concluye con más 5.000 millones de euros destinados a inversión empresarial y 27.886 puestos de trabajo nuevos (<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiainnovacioncienciayempleo/actualidad/noticias/detalle/82787.html>).

Para poder ver de forma más simplificada y detallada el presupuesto de la Política de Cohesión, se muestra a continuación un gráfico resumen.

Gráfico 1.9. Presupuesto de la Política de Cohesión de la Unión Europea para 2014-2020
(millones de euros)



Fuente: *Comisión Europea, Dirección General de Política Regional (2011c)*

En el caso de Andalucía, la Comisión Europea estima que las nuevas perspectivas financieras plurianuales descenderán en 1.347 millones de euros aproximadamente con respecto al anterior periodo (2007-2013), es decir, un 14,8% menos. La cantidad a financiar a través del FEDER asciende a 3.463 millones de euros y 1.443 millones de euros en el caso del FSE (Tabla 1.10).

Tabla 1.10. Gasto gestionado por la Junta de Andalucía

GASTO GESTIONADO POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA				
MARCO FINANCIERO PLURIANUAL				
	2007-2013	2014-2020	Diferencia	Variación (%)
FEDER	4.875,45	3.463,46	-1.411,99	-28,96
FSE	1.444,70	1.432,98	-11,72	-0,81

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía*

Con relación al FEDER cabe señalar que debido a las exigencias de la Comisión Europea, el 55% del gasto gestionado por la Junta de Andalucía se tiene que destinar a 4 de los 11 objetivos temáticos establecidos (potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, mejorar el uso y calidad de las TIC y el acceso a las mismas, mejorar la competitividad de las Pymes y a favorecer el paso a una economía baja en carbono (Tabla 1.11).

En el caso del FSE, se tiene que destinar un 20% a promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y por otra parte un 22% a favorecer el empleo juvenil (Tabla 1.12). (http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/agenda_empleo-julio-vfinal.pdf).

Tabla 1.11. Distribución porcentual del marco financiero plurianual (FEDER)

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL			
FEDER			
Objetivos temáticos	2007-2013	2014-2020	Diferencia
Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación	6,8	9,6	2,8
Mejorar el uso y calidad de las TIC y el acceso a las mismas	4,6	6,5	1,9
Mejorar la competitividad de las Pyme	18,0	26,8	8,8
Favorecer el paso a una economía baja en carbono	1,9	11,5	9,6
Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos	8,6	4,2	-4,4
Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos	20,5	13,5	-7,0
Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras	25,3	16,6	-8,7
Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral	3,4	1,4	-2,0
Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza	10,1	4,1	-6,0
Invertir en la educación, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje permanente	0,0	4,8	4,8

ASISTENCIA TECNICA	0,8	1,1	0,3
TOTAL	100,0	100,0	0,0

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía*

Tabla 1.12. Distribución porcentual del marco financiero plurianual (FSE)

DISTRIBUCIÓN DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL			
FEDER			
Objetivos temáticos	2007-2013	2014-2020	Diferencia
Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral	26,8	44,2	17,4
Combatir el paro de larga duración y poner en práctica políticas de igualdad	26,8	21,9	-4,9
Programas de empleo juvenil	-	22,3	-
Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza	5,6	19,5	13,8
Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente	39,9	35,2	-4,7
ASISTENCIA TÉCNICA	0,8	1,1	0,3
TOTAL	100,0	100,0	0,0

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía*

Para conocer las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de Andalucía desde la perspectiva de la Política de Cohesión, elaboraremos a continuación un análisis DAFO con algunas de las principales variables a estudiar.

Tabla 1.13. DAFO población y sociedad

POBLACIÓN Y SOCIEDAD	
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Baja movilidad geográfica Falta de oportunidades en las zonas rurales que motiva la emigración Concentración de la población en el núcleo urbano Desequilibrios territoriales, en términos de población y de actividad, entre el litoral, las áreas metropolitanas y las regiones de interior Elevado porcentaje de población activa desempleada Tasa de empleo femenina por debajo de la masculina Elevados índices de paro entre la población más joven Elevada tasa de abandono educativo temprano y de población ni-ni</p>	<p>Aumento de las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social debido a la crisis económica El incremento de la desigualdad ejerce una presión adicional sobre la cohesión social en el territorio andaluz Creciente fuga de cerebros especialmente en jóvenes Incremento en la tasa de envejecimiento de la población andaluza Presión sobre el sistema de pensiones y servicios sociales ante el incremento en la tasa de envejecimiento Escasa adaptación y flexibilidad de la formación profesional a las demandas sociales y a los retos tecnológicos</p>
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Implantación de estructuras públicas en el territorio andaluz para fomentar el empleo, la formación y el tejido productivo Oferta cultural y de ocio asociado al arraigo de tradiciones y costumbres populares Atractivo y potencial de la región en base a la riqueza de su patrimonio natural y cultural Gran dinamismo de la población andaluza, tanto en la tasa de crecimiento como en la composición de su estructura Disponibilidad por parte de estudiantes de nuevas herramientas para el aprendizaje en el ámbito de las TIC</p>	<p>Desarrollo de actividades de servicios sociales, culturales y de proximidad orientados al mantenimiento y mejora de la calidad de vida Alto potencial de los recursos humanos y el capital territorial para poder llevar a cabo una estrategia encaminada a la reducción del paro estructural Creciente demanda de servicios a domicilio</p>

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía*

Tabla 1.14. DAFO medio ambiente

MEDIO AMBIENTE	
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Dependencia energética del exterior para poder satisfacer la demanda interna andaluza</p> <p>Relativa escasez e irregularidad estacional de las precipitaciones</p> <p>Deficiencias en la conexión entre los centros regionales andaluces, el Eje mediterráneo y la Red Transeuropea de transporte</p> <p>Excesivo transporte por carretera con repercusión en las emisiones de gases de efecto invernadero</p>	<p>Gran dependencia de combustibles fósiles y no renovables</p> <p>Previsión de aumento de la temperatura global por el impacto del efecto invernadero</p> <p>Incremento en el riesgo de incendios, desertificación y salinización de zonas fluviales</p> <p>Posible desaparición de especies animales y vegetales autóctonas</p> <p>Impactos negativo provocados por el cambio climático que afectará a sectores importantes de la región como son el agrícola y el turístico</p> <p>Mayor peso del transporte por carretera</p> <p>Dificultad para el mantenimiento de la población de núcleos rurales y su incidencia en el sostenimientos de ciertos ecosistemas</p>
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Posición estratégica de Andalucía</p> <p>Las condiciones climáticas de la región como fuente de ventaja competitiva</p> <p>Riqueza y diversidad medioambiental</p> <p>Red de espacios de uso público y de actividades deportivas asociadas al medioambiente y al territorio</p> <p>Desarrollos tecnológicos en la agroindustria tendentes a un consumo eficiente de agua</p> <p>Apoyo y compromiso institucional con el medioambiente y el territorio</p>	<p>Alta valoración de la calidad natural y ambiental como producto</p> <p>Nuevos sectores emergentes vinculados a proyectos de eficiencia energética y renovables</p> <p>Orientación de la financiación europea hacia la inversión en fuentes de energía renovables</p> <p>Posición geoestratégica de Andalucía para las comunicaciones logísticas y potencial para ser la puerta de entrada en Europa del tráfico global de mercancías</p> <p>Impulso de la intermodalidad sostenible para desplazamientos cortos combinando trenes de cercanías, tranvías, autobuses públicos y red de carriles bici</p> <p>Amplio campo de aplicación de la investigación en el ámbito del medio ambiente y la energía</p> <p>Acciones de mejora y modernización de los sistemas de riego</p>

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía*

Tabla 1.15. DAFO economía y tejido productivo

ECONOMÍA Y TEJIDO PRODUCTIVO	
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Elevada dependencia de la financiación externa</p> <p>Limitaciones para financiar y acometer estrategias de internacionalización e implantación en el exterior por parte de las empresas</p> <p>Menos peso de la I+D procedente del sector privado en relación con la media nacional y la europea</p> <p>Estructura empresarial de baja densidad</p> <p>Bajo nivel de industrialización en comparación con otras regiones</p> <p>Debilidad en el sector de la construcción tras el fuerte ajuste consecuencia de la crisis</p> <p>Debilidades en la promoción de algunos productos y servicios que conforman el sistema productivo andaluz</p> <p>Existencia de la brecha digital especialmente en zonas rurales aisladas y entre determinador colectivos sociales</p> <p>Las cargas burocráticas y los procedimientos administrativos aun suponen importantes trabas a la creación de empresas</p>	<p>Gran debilidad de la demanda interna en España y Andalucía sin perspectivas de reajuste al alza en el corto plazo</p> <p>Disminución de la financiación europea</p> <p>Mantenimiento de la restricción crediticia en la banca comercial para la financiación de proyectos empresariales</p> <p>Riesgo de desplazamiento del capital humano más cualificado por escasez de oportunidades</p> <p>Alta preexistencia de la economía sumergida</p>
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Cambios favorables en los patrones de especialización y productividad de los sectores tradicionales en la economía andaluza en los últimos años</p> <p>Avances en la incorporación de nuevas tecnologías de proceso y de producto en importantes colectivos de pymes</p> <p>Infraestructuras de parques y centros tecnológicos en Andalucía</p> <p>Sistema público consolidado de Ciencia, Tecnología e investigación</p> <p>Capacidad emprendedora de la sociedad andaluza, especialmente a través de Pymes, micro-Pymes y autónomos</p>	<p>Creciente internacionalización de las empresas andaluzas</p> <p>Impulso de la financiación europea a la I+D y a la innovación y especialización productiva</p> <p>Incremento del PIB mundial y dinamismo de potenciales destinos de los bienes y servicios andaluces aún no suficientemente explotados</p> <p>Apuesta pública por un nuevo impulso de la industrialización en Andalucía</p> <p>Alta potencialidad del territorio andaluz para la explotación minera</p> <p>Amplia red de áreas, zonas y polígonos industriales con espacio ofertado para la instalación de empresas a precios competitivos</p> <p>Alto potencial de sectores como el turismo y el comercio</p>

	<p>Modernización de la Administración Pública con criterios de racionalización, transparencia, eficiencia y accesibilidad</p> <p>Refuerzo de la financiación pública a empresas</p> <p>Incremento de la diversificación y calidad de los productos y servicios de las empresas andaluzas</p>
--	--

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía*

Tras conocer cuáles son las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades en la Comunidad andaluza, presentaremos las previsiones macroeconómicas de esta región para el periodo 2014-2020 (Tabla 1.16).

Tabla 1.16. Previsiones económicas de Andalucía (2014-2020)

PREVISIONES ECONÓMICAS DE ANDALUCÍA	2013	2014	2014-2020
PIB por componentes de demanda			
Gasto en consumo final regional (% variación real)	-2,1	0,7	2,2
Formación Bruta de Capital (% variación real)	-4,8	0,6	5,0
DEMANDA REGIONAL (% variación real)	-2,6	0,7	2,7
Contribución al crecimiento del PIB de la demanda regional (p.p)	-2,8	0,7	2,9
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB en p.p)	-2,8	0,7	0,5
PIB (% variación real)	-1,3	1,4	3,3
PIB a precios corrientes (millones de euros)	141.854	144.559	183.278
MERCADO DE TRABAJO			
Ocupados (% variación)	-3,2	1,0	3,2
Ocupados (miles de personas)	2.572	2.598	3.200
Productividad (% variación)	2,3	0,7	0,5

Fuente: *Elaboración propia a partir de Secretaría General de Economía. Junta de Andalucía*

Como se puede observar en la Figura 1.16, el PIB de la economía andaluza presentará un progreso positivo a lo largo del periodo. Su variación real se situará, en promedio, alrededor del 3,3%. Por otra parte, como consecuencia del incremento en la demanda en el caso de las importaciones, la demanda regional crecerá coincidiendo así con una reducción gradual de la contribución del sector exterior al crecimiento del PIB. En el caso del empleo, en 2020 se llegará aproximadamente a los 3.200.000 de ocupado experimentando por tanto, un crecimiento superior al 3%.

Se producirá un aumento en la productividad a lo largo de los años como consecuencia de la excelente actuación de la inversión y de la evolución experimentada por el empleo y el PIB como ya hemos comentado.

4. CONCLUSIÓN

Tras lo analizado a lo largo del presente proyecto podemos llegar a varias conclusiones sobre la Política de Cohesión a lo largo de los años. En el periodo 2007-2010 la cantidad desembolsada ha acabado siendo menos que la cantidad disponible como consecuencia del retraso producido en la ejecución de los programas debido a las repercusiones que tuvo la crisis económica en dichos años.

El cambio de ciclo económico ha tenido especial incidencia en el replanteamiento de programas en algunos países debido a la alteración en aspectos de tipo económico, aunque no se ha llevado a cabo ninguna reasignación de fondos importante.

Debido a esto, el planteamiento de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020 no es sencillo, ya que muchas regiones dejan de recibir fondos estructurales por los efectos que la crisis económica tendrá sobre el marco financiero. Es por ello que hay que prevenir la abundante concentración de la Política de Cohesión en la ya mencionada Estrategia Europa 2020 porque esto puede dar lugar al no cumplimiento del principio de igualdad o equidad en el que se basa esta política.

Por su parte, la comunidad andaluza ha conseguido avanzar en términos de convergencia con la Unión Europea a lo largo de las últimas décadas, aunque a pesar de ello, es una región que se encuentra más aislada en aspectos de riqueza en comparación con los países más desarrollados.

Esta evolución que ha experimentado en el proceso de convergencia, sufrió un duro golpe debido a la gran crisis económica. La economía andaluza dependía en gran medida de la financiación exterior lo que originó unos grandes desequilibrios que hicieron que la economía de dicha comunidad se deteriorara y se llegaran a alcanzar cifras muy negativas, como es el caso de la tasa de paro que se situó en el año 2013 en el 36,2% de la población activa, la reducción del PIB en un 7,9%, la desaparición de aproximadamente unas 50.000 empresas o que más de un 30% de la población andaluza se encuentre en riesgo de pobreza.

A pesar de estos datos, Andalucía se encuentra en la actualidad en un punto de crecimiento y desarrollo como consecuencia del progreso experimentado en la asignación de factores productivos y en la innovación tecnológica. Debido a esto, salir de la crisis actual será posible si se llevan a cabo nuevas estrategias de desarrollo y cambios en el modelo productivo para poder aprovechar de esta forma todos los recursos de los que dispone la economía andaluza y orientarlos hacia la producción de riqueza y empleo.

Desde el punto de vista económico, Andalucía debe aprovechar la capacidad para potenciar la posición estratégica en la que se cuenta y así poder crecer en términos de economía y comercio internacional.

Por su parte, cabe destacar que los recursos naturales y el medio ambiente constituyen una fuente de recursos en materia de desarrollo sostenible y motor de generación de empleo.

La comunidad andaluza es la que presenta mayor población en España y se espera que el porcentaje de población se incremente de un 17,9% a un 18,5% en el año 2020. La población andaluza es más joven que la media de población de España e incluso de Europa, lo que requiere prestar especial atención al caso del desempleo juvenil ya que constituye un activo esencial para el futuro de esta región.

En cuanto a tecnología se refiere, la convergencia tecnológica con Europa ha sido importante llegando a pasar del 32,2% en 1995 al 49,1% en el año 2012. Respecto al PIB, Andalucía es la sexta comunidad que ha experimentado un mayor empeño para avanzar en aspecto tecnológicos, situándose por detrás de Navarra, País Vasco, Madrid, Cataluña y Castilla y León.

Podemos decir que la concentración de las inversiones que se produce, tal y como se especifica en la propuesta de nuevos Reglamentos de la Política de Cohesión realizada por la Unión Europea, tendrá como resultado para la región andaluza un intenso proceso de

adaptación en términos de política económica para hacer frente a esta nueva situación y poder ejecutar las especificaciones implantadas por la reforma en dicha Política de Cohesión. Según lo propuesto, las llamadas “regiones de transición” entre las que se encuentra Andalucía, sufrirán una contundente variación en términos de inversiones siendo uno de los aspectos más relevantes el desplazamiento de la inversión en infraestructuras hacia tres nuevos objetivos vinculados con la estrategia Europa 2020 explicada a lo largo del proyecto: “potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”, “mejorar la competitividad de las PYME” y “favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores”.

En definitiva, la región andaluza tiene que hacer un buen uso de los recursos para progresar y llegar a alcanzar la posición de mayor nivel de desarrollo, no solo centrándose en el desarrollo económico sino también en el bienestar de la población, el mantenimiento del medio ambiente y por consiguiente la cohesión social.

5. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Barrios Bel, I. (2013): *“La futura Política de Cohesión: un nuevo enfoque para 2014-2020”*.

Hacienda Canaria, nº 39, 307-340.

Comisión Europea (2010a). *“Investing in Europe’s future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Brussels, November”*.

Comisión Europea (2010b). *“Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013, Synthesis of national reports 2010. Draft elaborated by Applica and Ismeri Europa”*.

Comisión Europea (2010c) *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe*.

Comisión Europea (2011c). *“Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo. Dirección General de Política Regional, Bruselas”*.

Dirección General de Fondos Comunitarios, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: “*Documento Inicial Estratégico para la Evaluación Ambiental Estratégica del Programa Operativo de Crecimiento Inteligente. Política de Cohesión 2014-2020*”.

Fernández Navarrete, D. (2007): “*Fundamentos económicos de la Unión Europea*”. S.A. Ediciones Paraninfo.

Fernández Navarrete, D. (2013): “*Historia de la Unión Europea: España como estado miembro*”. Ed Delta.

Fernández Navarrete, D. (2014): “*Fundamentos económicos y políticas de la Unión Europea*”. Ed Delta.

Garrido-Yserte, R., Mancha-Navarro, T. y Cuadrado-Roura, J.R. (2007): “*La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo*”. Investigaciones regionales, 239-266.

Lozano Aguilera, Emilio D; Pascual Acosta, Antonio: “*Impacto de la Política de Cohesión en Andalucía: Andalucía en España y Europa: Una Nueva Propuesta de Indicadores para la Medición de la Cohesión Social en Europa*”. Universidad de Jaén; Edición: 1

Mancha Navarro, T., Gallo Rivero, M.T. (2013): “*Política regional y cohesión europea: perspectivas 2014-2020*”. Ekonomiaz: Revista vasca de economía, nº 82, 170-199.

Merriam (1988): “*Estudio del caso*”, 28-29.

Panorama inforegio, nº 40: Comisión Europea (2011b). “*Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en las regiones europeas*”.

Villaverde Castro, J. (2012): “*La Política de cohesión europea 2014-2020 y las regiones españolas*”. Cuadernos de Información económica, nº 266, 97-104.

Yin (1994): “*Estudio del caso*”, 38.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_es.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_es.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5_en.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6_en.htm

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=es>

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_es.htm

http://gobex.es/filescms/ddgg002/uploaded_files/fondos_europeos/FondosEuropeos2014_2020/BORRADOR_DIAGNOSTICO_DE_LA_SITUACION_REGIONAL_ECONOMICA_FEDER_Y_FSE_2014_2020.pdf

<http://revistaideadigital.es/ris3-andalucia-oportunidades/>

<http://www.aecr.org/web/congresos/2012/Bilbao2012/htdocs/pdf/p392.pdf>

<http://www.andaluciasemueveconeuropa.com/busfondoseuropeos/proyectos.html>

http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/eae/Documents/20140422_Documento_Inicial_Estrategico_POCI.pdf

http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Organismos_Intermedios/FICHEROS/Marco_Estrategico_Nacional_de_Referencia.pdf

http://www.juntadeandalucia.es/export/drupal/2.2.2.1_Programa_Operativo_Fondo_Social_Europeo_de_Andalucia_2007-2013.pdf

http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/agenda_empleo-julio-vfinal.pdf

<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiainnovacioncienciayempleo/actualidad/noticias/detalle/82787.html>

<http://www.sepe.es/LegislativaWeb/verFichero.do?fichero=09017edb800e4c3a>

<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=27&acro=eures&lang=es>