

4. LA POLÍTICA DE COHESIÓN

*Juan Jesús Parralejo Rodríguez
Inmaculada Vega Collado*

1. INTRODUCCIÓN

Con el fin de reforzar la cohesión económica, social y territorial, la Unión Europea se propone reducir las diferencias regionales en los niveles de desarrollo y el retraso de las regiones menos favorecidas (artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Para ello, en el marco de la Política de Cohesión, ofrece las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE), denominados «los Fondos Estructurales»; y así mismo del Fondo de Cohesión (conjuntamente, los “Fondos” de la Política de Cohesión).

En el actual período de programación 2007-2013, los Fondos de la Política de Cohesión persiguen tres grandes objetivos: Convergencia (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión), Competitividad regional y empleo (FEDER y FSE); y Cooperación territorial europea (FEDER).

Son beneficiarias de los Fondos Estructurales en el *objetivo de convergencia* las regiones de la UE cuyo PIB per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo (EPA), es inferior al 75 % de la media de la Unión. Además, en este objetivo se incluyen 16 regiones que superan ligeramente el 75%, como consecuencia del efecto estadístico de la ampliación de la UE hacia países con menor PIB (EPA) per cápita, denominadas “Phasing-out”. El resto de las regiones son beneficiarias del *objetivo de competitividad regional y empleo*; de las cuales, 13 regiones clasificadas como Objetivo nº 1 en la programación 2000-2006, denominadas “Phasing-in”, reciben una asignación especial. En cuanto al *objetivo de cooperación territorial*, la subvencionabilidad geográfica se refiere a regiones transfronterizas o a las situadas en zonas de cooperación transnacional, definidas mediante Decisión de la Comisión.

Por otro lado, el Fondo de Cohesión no va dirigido a las regiones como tales, sino a los Estados miembros, a aquellos cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita es inferior al 90 % de la media comunitaria. Es decir, en el actual periodo de programación, los nuevos Estados miembros de la UE, más Grecia y Portugal. De forma transitoria, España también recibe ayudas del Fondo de Cohesión en el periodo 2007-2013.

Como se establece en el Tratado, las regiones menos desarrolladas son prioritarias para Política de Cohesión, y en ellas se concentran los recursos financieros. El fundamento del objetivo de Convergencia es promover unas condiciones y unos factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a una reducción de las disparidades de los Estados y las regiones menos desarrollados, poniendo el acento en la innovación y la sociedad del conocimiento, en la capacidad de adaptación a los cambios económicos y sociales, así como en la calidad del medio ambiente y la eficacia administrativa.

En la categoría de Regiones Convergencia (PIB per cápita < 75%), se clasifican 84 de las 270 regiones de la UE; de las cuales, 32 pertenecen a la UE-15 (que agrupa a los Estados miembros que se adhirieron antes de 2004), y 52 a la UE-12 (los Estados que se han adherido a la Unión después de 2004). En España, además de Extremadura, son regiones convergencia Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia.

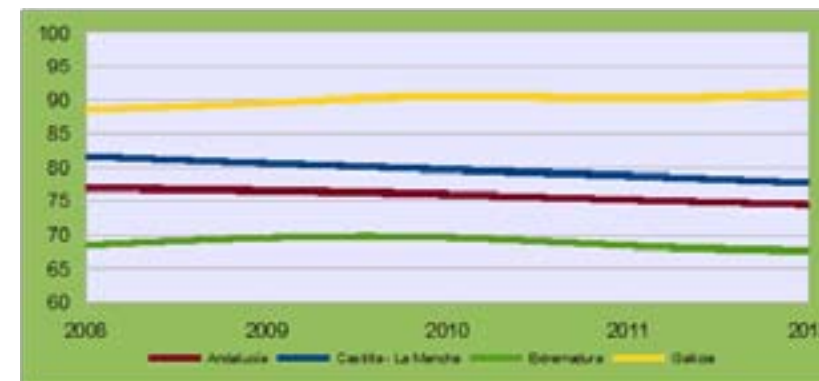
Aunque España ha recibido y recibe ayudas cuantiosas de los Fondos de la Política de Cohesión en el actual periodo de programación, la profunda crisis de la economía está frenando el proceso de convergencia con los países más avanzados de la UE, al tiempo que aumentan las disparidades regionales. La economía española tiene que afrontar retos decisivos como son el incremento de la productividad y la competitividad, y la creación de empleo, en un marco de consolidación fiscal y contracción del crédito. El retroceso de la actividad económica y el deterioro del mercado de trabajo alcanzan a todas las regiones convergencia españolas, aunque los efectos son diferentes, en duración e intensidad, para cada una de ellas.

Con relación a la media nacional, el PIB por habitante de Extremadura crece hasta 2010, y desciende suavemente en las dos anualidades siguientes, hasta el 67,6%. No abandona, pues, la última posición entre las regiones convergencia, y se queda a 6,9 puntos de Andalucía. Sin variaciones demográficas relevantes, en la evolución del PIB por habitante extremeño han influido los cambios en la productividad y en el empleo de los sectores que componen la economía regional (gráfico 1).

Por lo que se refiere al mercado de trabajo, España está siendo el país de la UE más afectado por la destrucción de empleo y el aumento del paro. Si observamos el comportamiento de la **tasa de empleo** (cociente entre el número de ocupados de 16 y más años sobre el total de la población correspondiente a este intervalo de edad), del 2008 al 2012, en Extremadura disminuye más de ocho puntos porcentuales, del 45,4% al 37,1%, y vuelve a estar por debajo de Andalucía (38,7%) (gráfico 2).

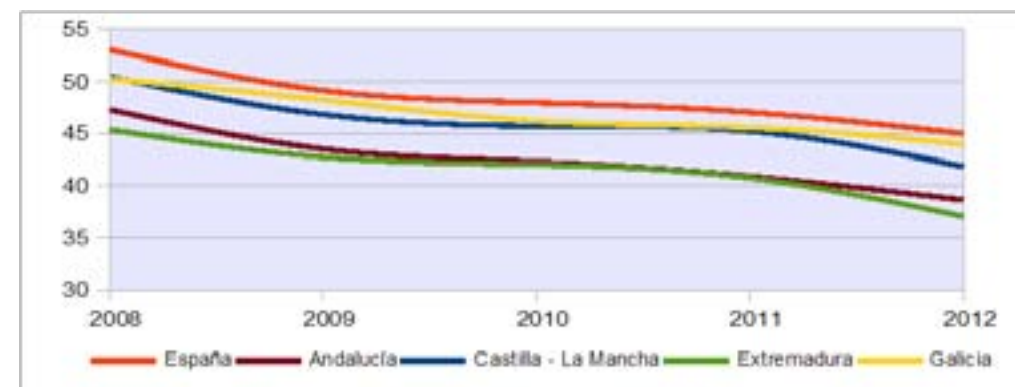
En estos años de crisis económica, la **tasa de paro** (cociente entre los parados de 16 y más años y los activos en ese intervalo de edad) muestra los grandes desequilibrios en el mercado de trabajo español. Extremadura aumenta su diferencial respecto al conjunto de España. En 2012, la tasa de paro extremeña (33,0%) se distancia más de ocho puntos porcentuales de la media nacional, y se sitúa a 1,6 puntos de la andaluza (gráfico 3).

GRÁFICO 1: PIB per cápita (España=100).



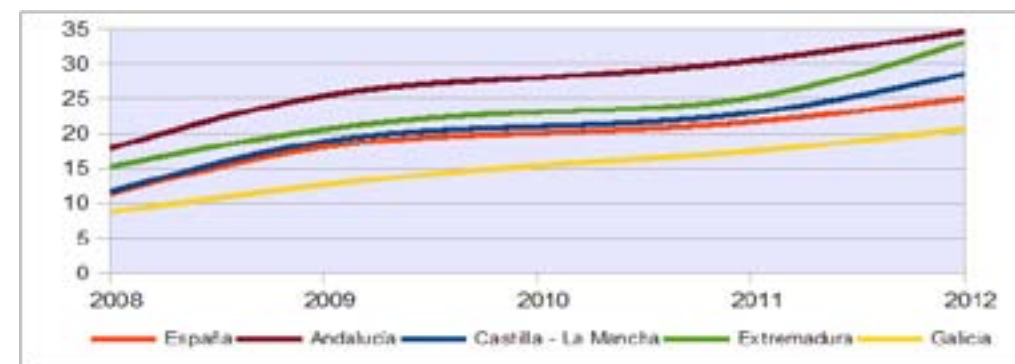
Fuente: INE. Contabilidad Regional de España. Base 2008.

GRÁFICO 2: Tasa de empleo de las regiones convergencia (%)



Fuente: INE. Encuesta de la Población Activa.

GRÁFICO 3: Tasa de paro de las regiones convergencia (%)



Fuente: INE. Encuesta de la Población Activa.

2. PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES 2007-2013

En el periodo 2007-2013, el objetivo de Convergencia recibe el 81,5% del total de recursos financieros de la Política de Cohesión, lo que equivale a 282.855 millones de euros a precios corrientes, de los cuales 26.180 millones se destinan a España.

El Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 (MENR) constituye el soporte de las actuaciones cofinanciadas por la UE en nuestro país. Este documento desarrolla la estrategia definida para las intervenciones del FEDER, FSE y Fondo de Cohesión; a la vez que presenta la contribución de la política regional española al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, en aplicación de las medidas previstas en el Plan Nacional de Reformas. Así mismo, incorpora las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión al contexto específico de las regiones españolas, de modo que hagan propia la estrategia general definida a nivel de la Unión Europea.

En el MENR se establece una asignación de Fondos Estructurales destinada a Extremadura por importe de 2.563,96 millones de euros, para el periodo 2007-2103, que suma 2.034,05 millones de euros de ayudas del FEDER y 529,91 de ayudas del FSE (cuadro 1).

CUADRO 1: Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013. Fondos Estructurales Extremadura (millones de euros)

	Ayuda	%
FEDER	2.034,05	79,3
PO Regional de Extremadura	1.580,19	61,6
PO I+D+i	63,09	2,5
PO Economía del Conocimiento	145,02	5,7
PO FEDER-Fondo de Cohesión	240,46	9,4
PO Asistencia Técnica	5,29	0,2
FSE	529,91	20,7
PO Regional de Extremadura	250,09	9,8
PO Adaptabilidad y Empleo	259,78	10,1
PO Lucha contra Discriminación	18,05	0,7
PO Asistencia Técnica	1,99	0,1
Total Fondos Estructurales	2.563,96	100,0

P.O.: Programa Operativo

Fuente: Informe Económico 2011. Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía y Hacienda.

Con 2.034,04 millones de euros de ayuda programada, procedentes del FEDER llegan el 79,3% de los Fondos estructurales destinados a Extremadura. A su vez, el Programa Operativo (PO) Regional, dotado con 1.580,19 millones de euros, recibe más de las tres cuartas partes de la ayuda FEDER destinada a Extremadura. Por otro lado, en la Programación Plurirregional, se suma la asignación indicativa para Extremadura dentro del *PO I+D+i por y para el beneficio de las empresas (Fondo Tecnológico)*, por importe de 63,09 millones; del *PO Economía basada en el conocimiento*, 145,02 millones; otros 240,46 millones del PO Cohesión-FEDER, y 5,29 millones del *PO de Asistencia técnica*.

Por su parte, el FSE contribuye con 529,91 millones de euros, equivalentes al 20,7% del total de Fondos estructurales asignados a Extremadura en el MENR. Casi la mitad, 250,09 millones de euros, se destinan al Programa Operativo Regional. El resto, en la Programación Plurirregional, se asignan indicativamente en el *PO Adaptabilidad y Empleo*, 259,78 millones; en el *PO Lucha contra la discriminación*, 18,05 millones; y en el *PO de Asistencia técnica* (1,99 millones).

Adicionalmente, y aparte de su caracterización como región del Objetivo de Convergencia, Extremadura está también incluida en el Objetivo de Cooperación Territorial Europea. En relación con ello, dentro del MENR, pero sin regionalización de las ayudas a priori, se prevé su inclusión en los siguientes programas, con ayuda del FEDER:

- Cooperación Transfronteriza España- Portugal
- Cooperación Transnacional Espacio Sudoeste Europeo

El **Programa Operativo FEDER Extremadura 2007-2013** establece su estrategia en torno a seis Ejes prioritarios, más otro de asistencia técnica, cuyos recursos financieros se distribuyen por temas prioritarios. El Gobierno de Extremadura y la Administración General del Estado gestionan cuarenta y cuatro temas prioritarios, de los cuales veinticinco corresponden al Gobierno de Extremadura, ocho a la AGE; y once son gestionados por ambas Administraciones.

Las dificultades en la aplicación del Programa Operativo, por causas sobrevenidas con la situación de crisis económica, han justificado la revisión del mismo. Entre las modificaciones, hay que señalar el incremento de las tasas de cofinanciación de los ejes prioritarios hasta el 80%. También se han redistribuido las dotaciones financieras entre y dentro de los ejes. No obstante, en el plan financiero se mantiene la ayuda FEDER, por importe de 1.580.187.909 euros. En el cuadro 2 se muestra la distribución por Ejes prioritarios de programación de la ayuda FEDER, de la aportación nacional y del gasto público total.

CUADRO 2: Programa Operativo FEDER Extremadura 2007-2013 (euros)

Eje Prioritario	Denominación Eje	Contribución FEDER	Contribución Nacional	Gasto Público	%Gasto Público
Eje 1	Desarrollo de la Economía del Conocimiento	91.758.537	22.939.645	114.698.182	5,8%
Eje 2	Desarrollo e Innovación Empresarial	219.003.451	54.750.870	273.754.321	13,9%
Eje 3	Medio Ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos.	408.856.251	102.214.080	511.070.331	25,9%
Eje 4	Transporte y Energía	517.791.519	129.447.900	647.239.419	32,8%
Eje 5	Desarrollo sostenible local y urbano	162.753.429	40.688.367	203.441.796	10,3%
Eje 6	Infraestructuras Sociales	178.749.284	44.687.323	223.436.607	11,3%
Eje 7	Asistencia Técnica	1.275.438	318.860	1.594.298	0,1%
Total		1.580.187.909	395.047.045	1.975.234.954	100,0%

Fuente: Informe Económico 2011. Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía y Hacienda.

En la distribución de los recursos para el periodo 2007-2013, al eje 4 “Transporte y Energía” le corresponde el 32,8% % del gasto público programado. Le sigue el eje 3 “Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos”, con el 25,9%. A los ejes 1 “Desarrollo de la economía del conocimiento” y 2 “Desarrollo e innovación empresarial”, se destinan el 5,8% y el 13,9% del total respectivamente. Mientras que algo más de la quinta parte del gasto va programada en los ejes 5 “Desarrollo sostenible local y urbano” (10,3%) y 6 “Infraestructuras sociales” (11,3%).

El **Programa Operativo FSE Extremadura 2007-2013** establece su estrategia en torno a tres ejes prioritarios, más el de asistencia técnica, que se desarrollan en catorce temas prioritarios, gestionados por el Gobierno de Extremadura. En el cuadro siguiente se muestra la distribución por Ejes de programación, de la ayuda FSE, la aportación nacional y el gasto público total.

CUADRO 3: Programa Operativo FSE Extremadura 2007-2013 (euros)

Eje Prioritario	Denominación Programa Operativo	Contribución FSE	Contribución Nacional	Gasto Público	% Gasto Público
Eje 1	Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	76.050.085	25.350.028	101.400.113	30,4%
Eje 2	Fomentar la empleabilidad, la inclusión y la igualdad entre hombres y mujeres	67.624.205	22.541.402	90.165.607	27,0%
Eje 3	Aumento y mejora del capital humano	106.061.387	35.353.796	141.415.183	42,4%
Eje 5	Asistencia técnica	350.120	116.707	466.827	0,1%
Total	Total	250.085.797	83.361.933	333.447.730	100,0%

Nota: unidades en euros.

Fuente: Informe Económico 2011. Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía y Hacienda.

El eje 3 “Aumento y mejora del capital humano”, con el 42,4% del gasto público programado, es el que más recursos recibe. Al eje 1 “Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios” se destina el 30,4% del total; y un 27,0% al eje 2 “Fomentar la empleabilidad, la inclusión y la igualdad entre hombres y mujeres”.

3. EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020.

3.1. El nuevo enfoque de la Política de Cohesión

Con un nuevo enfoque de la Política de Cohesión, la Comisión Europea pretende poner al día el funcionamiento de los Fondos y vincular los recursos regionales hacia la creación de empleo y hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (los objetivos de la Estrategia Europa 2020). De este modo, se pretende consolidar la Política de Cohesión como la estrategia de inversión principal para dar cumplimiento a Europa 2020.

Para maximizar el impacto de la nueva política, se establece una lista de **Objetivos Temáticos** en consonancia con la Estrategia Europa 2020, que determinan los ejes de la programación 2014-2020:

- 1) Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- 2) Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas.
- 3) Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y del sector agrícola (FEADER) y el sector de la pesca y la acuicultura (FEMP).
- 4) Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
- 5) Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
- 6) Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
- 7) Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.
- 8) Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.
- 9) Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.
- 10) Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente.
- 11) Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

Además de la concentración temática, en el nuevo enfoque de la Política de Cohesión destaca un mayor recurso a la condicionalidad, la orientación hacia los resultados, y la simplificación de los mecanismos de aplicación:

- Con el fin de mejorar el rendimiento, se introducen nuevas disposiciones de condicionalidad, de modo que la financiación de la UE genere incentivos atractivos para que los Estados miembros cumplan los objetivos de Europa 2020. Esta condicionalidad adoptará la forma de condiciones *ex-ante*, que deberán cumplirse antes de que se desembolsen los fondos comunitarios; y condiciones *ex-post*, que harán depender del rendimiento la transferencia de fondos adicionales, con la vinculación de los pagos de las ayudas a los resultados.
- Un “marco de rendimiento”, con metas claras y medibles, asegura la eficacia de la aplicación de los Fondos en la programación.
- Las opciones de costes simplificadas (como estándares de costes unitarios y pagos únicos), permiten a los Estados miembros una gestión orientada al rendimiento a nivel de proyecto.
- Simplificación de los sistemas de gestión y control, para reducir los costes administrativos y minimizar el riesgo de error. Se pretende que los costes administrativos sean proporcionales y que los trámites burocráticos para los beneficiarios se reduzcan. Lo cual vendría reforzado con la cohesión electrónica: la “ventanilla única” para los beneficiarios.
- Menos autoridades involucradas en la ejecución, con funciones claramente definidas; y enfoque proporcional del control.
- Aplicación de estrategias de desarrollo local integradas y formación de grupos de acción locales, basándose en la experiencia del enfoque LEADER.
- Además de la subvenciones, se propone que la ayuda a las empresas y a proyectos con expectativas de generar rendimientos financieros se canalice principalmente a través de instrumentos financieros innovadores.

ESTRATEGIA EUROPA 2020

La Comunicación de la Comisión *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, expone las metas y los objetivos compartidos que gobiernan la actuación de los Estados miembros y de la Unión Europea, en el horizonte del año 2020.

La Estrategia Europa 2020 sucede a la Estrategia de Lisboa. Su objetivo es que Europa ejerza el liderazgo, compita y prospere como una economía basada en el conocimiento, conectada, más respetuosa con el medio ambiente y más inclusiva, capaz de crecer de forma rápida y sostenible y de generar altas tasas de empleo y de progreso social.

Europa 2020 propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Para medir los avances hacia la consecución de los objetivos de Europa 2020 se han acordado para toda la UE **cinco objetivos principales** interrelacionados:

- El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.
- El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
- Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
- El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
- El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Para garantizar que cada Estado miembro adapte la Estrategia Europa 2020 a su situación particular, los objetivos de la UE se traducirán en objetivos y estrategias nacionales.

3.2. Programación Estratégica

Todos los países y regiones de la UE se beneficiarán de las intervenciones de la Política de Cohesión, con principios comunes en la aplicación de los Fondos, como son:

- Los de cooperación y gobernanza multinivel.
- Conformidad con las leyes nacionales y de la UE aplicables.
- Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres; y no discriminación.
- Desarrollo sostenible.

Para el periodo 2014-2020, un **Marco Estratégico Común** (MEC) traduce los objetivos y metas relacionados con las prioridades de Europa 2020, en acciones clave del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión (los Fondos de la Política de Cohesión); así como del FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y el FEMP (Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca), todos ellos denominados “Fondos del MEC”.

Los Fondos del MEC persiguen objetivos de actuación complementarios y su gestión la comparten los Estados miembros y la Comisión. Es importante, pues:

- Maximizar la eficacia de todos los instrumentos estructurales en la consecución de los objetivos y las metas fijados en los programas.
- Optimizar las sinergias y la eficiencia de los diferentes instrumentos.

El MEC establece los mecanismos para garantizar la coherencia y compatibilidad de la programación de los Fondos con las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros y de la Unión. Así mismo, ofrece una dirección estratégica para el proceso de programación a nivel nacional y regional. Basándose en el MEC aprobado por la Comisión, cada Estado miembro debe preparar un Acuerdo de Asociación.

El **Acuerdo de Asociación**, adoptado en la fase inicial de la programación 2014-2020 entre la Comisión y el Estado miembro, presentará la contribución general, a nivel nacional, para los objetivos temáticos, así como los compromisos con acciones concretas, nacionales y regionales, para alcanzar los objetivos de Europa 2020; y los del Programa Nacional de Reforma.

El Acuerdo de Asociación debe incorporar los elementos del MEC al contexto nacional y establecer compromisos firmes para conseguir los objetivos de la Unión a través de la programación de los Fondos. Unas metas claras y medibles se definirán en un “marco de rendimiento”.

La **Programación** es el proceso de organización, toma de decisiones y asignación de recursos financieros en varias etapas, destinado a ejecutar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la UE y de los Estados miembros, a fin de realizar la Estrategia de la Unión. La Comisión propone un enfoque más integrado de la Programación, con normas financieras y de admisibilidad comunes para los Estados, así como programas financiados por varios fondos para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. También se propone un enfoque integrado para el desarrollo local que facilite la ejecución de estrategias de desarrollo local por parte de grupos de la comunidad, incluidos autoridades locales, interlocutores económicos y sociales, y ONGs, a partir del enfoque LEADER.

Finalmente, los **Programas Operativos** deben presentar ejes prioritarios correspondientes a objetivos temáticos, elaborar una estrategia de intervención coherente para abordar las necesidades de desarrollo identificadas y exponer el marco para la evaluación del rendimiento. Asimismo, deben contener otros elementos necesarios para asegurar la ejecución eficaz y eficiente de estos Fondos.

Para el Acuerdo de Asociación y para cada Programa, el Estado miembro debe organizar una asociación con los representantes de las autoridades regionales, locales y urbanas, y otras autoridades públicas competentes; con los interlocutores económicos y sociales, y los organismos que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la igualdad y la no discriminación.

PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA 2014-2020

Nivel UE	<p>Marco Estratégico Común (FEDER, FSE, FC, FEADER, FEMP) Establece las prioridades estratégicas y los retos territoriales, en línea con Europa 2020</p>					
Nivel nacional	<p>Acuerdo de Asociación (FEDER, FSE, FC, FEADER, FEMP) Elaborado por el Estado Miembro Traduce los elementos del MEC al contexto nacional. Incluye compromisos de la programación de los Fondos.</p>					
Nivel nacional o regional	<p>Programas Operativos MEC y Acuerdos de Asociación serán implementados en los Estados Miembros a través de P.O.s. Elaborados en estrecha colaboración con los distintos agentes (partenariado)</p>					
	P.O. FEDER	P.O. FSE	P.O. FC	P.O. FEADER	P.O. FEMP	P.O. Plurifondos (FEDER, FSE, FC)

3.3. Objetivos y Regiones

Para el próximo período de programación 2014-2020, los Fondos de la Política de Cohesión perseguirán los siguientes objetivos:

- a) «Inversión en crecimiento y empleo» en los Estados miembros y las regiones, con el apoyo del FEDER, FSE y Fondo de Cohesión.
- b) «Cooperación territorial europea», con el apoyo del FEDER.

Todas las regiones europeas se pueden beneficiar de la ayuda del FEDER y el FSE. No obstante, existirá una distinción entre regiones con el fin de asegurar la concentración de los fondos. Los recursos destinados al objetivo de «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán entre tres categorías de regiones, definidas por la relación entre su PIB (EPA) per cápita y la media de la UE-27, en el período de referencia (2006 a 2008, en principio). Así se establecen tres categorías de regiones:

- Regiones menos desarrolladas, cuyo PIB (EPA) per cápita sea inferior al 75 % del PIB medio de la UE.
- Regiones de transición, cuyo PIB (EPA) per cápita esté entre el 75 % y el 90 % .
- Regiones más desarrolladas, cuyo PIB per cápita sea superior al 90 %.

De acuerdo con el Tratado, la ayuda a las regiones menos desarrolladas seguirá siendo la prioridad de la Política de Cohesión, dado que el proceso de equiparación requerirá un esfuerzo mantenido a largo plazo.

Por su parte, el Fondo de Cohesión apoyará a aquellos Estados miembros cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita sea inferior al 90 % de la media de la UE en el período de referencia (2007 a 2009, en principio). El Fondo de Cohesión ayuda a los Estados a realizar inversiones en redes de transporte y en medio ambiente.

Tomando como referencia el PIB (EPA) per cápita en el periodo 2006-2008, Extremadura es la única comunidad autónoma que entra en la nueva categoría de Regiones menos desarrolladas. En cambio, las otras regiones convergencia españolas del actual periodo de programación 2007-2013, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia, cuyos PIB (EPA) per cápita superan el 75%, pertenecerán a la categoría de Regiones de transición, junto con Murcia y Canarias. El resto de las comunidades autónomas quedan clasificadas como Regiones más desarrolladas.

Como Estado miembro, España, cuya RNB per cápita supera el 90 % de la media de la UE (en el periodo 2007 a 2009), no recibirá ayudas del Fondo de Cohesión.

Finalmente, el objetivo de «Cooperación territorial europea» mantiene sus tres vertientes:

- Cooperación transfronteriza (entre las regiones fronterizas de la UE).
- Cooperación transnacional (en áreas regionales ampliadas).
- Cooperación interregional (entre las regiones de la UE).

Período	2007-2013	2014-2020
Objetivos	- Convergencia - Competitividad regional y empleo - Cooperación territorial europea	- Invertir en crecimiento y empleo - Cooperación territorial europea
Regiones	- Convergencia - Phasing in - Phasing out - Competitividad	- Regiones menos desarrolladas <75% PIB(EPA) UE-27 - Regiones de transición del 75% al 90% - Regiones más desarrolladas >90% PIB(EPA) UE-27

3.4. Fondos Estructurales

Los ámbitos de actuación de los Fondos Estructurales se adaptan a los objetivos temáticos y territoriales de la programación estratégica para el periodo 2014-2020.

El **FEDER** tiene como objetivo fortalecer la cohesión económica, social y territorial dentro de la Unión Europea a través de la corrección de los desequilibrios entre las diferentes regiones. Apoya el desarrollo regional y local mediante el establecimiento de prioridades específicas:

- Investigación, desarrollo e innovación.
- Mejora del acceso y la calidad de las tecnologías de la comunicación e información.

- Cambio climático y acciones hacia una economía baja en carbono.
- Apoyo a las PYME.
- Servicios de interés económico general.
- Infraestructuras de transporte, energía y comunicación.
- Mejora de la capacidad institucional y la efectividad de la administración pública.
- Salud, educación e infraestructuras sociales.
- Desarrollo urbano sostenible.

El FSE es el instrumento financiero principal de la Unión Europea para invertir en la población, al mismo tiempo que contribuye a la cohesión social, económica y territorial. Aumenta las oportunidades de empleo de los ciudadanos europeos, promueve una mejor educación y mejora la situación de la población más vulnerable con riesgo de traspasar el umbral de la pobreza.

El FSE se dirige principalmente a cuatro objetivos en toda la Unión:

- Promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral.
- Promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza.
- Inversiones en educación, competencias y aprendizaje permanente.
- Mejora de la capacidad institucional y de la efectividad de la administración pública.

No obstante, el FSE deberá contribuir también a otros objetivos:

- Apoyo al cambio hacia una economía de eficiencia, resistente al clima y baja en carbono.
- Mejora del uso de las tecnologías de la comunicación y la información
- Fortalecimiento de la I+D y la innovación; y mejora de la competitividad de las Pymes.

4. RECURSOS FINANCIEROS

En junio de 2013 se llegó a un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre el proyecto de Reglamento por el que se establece el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE para el período 2014-2020. Este acuerdo confirma los techos de gasto aprobados el 8 de febrero de 2013 por el Consejo Europeo.

El MFP es un mecanismo para garantizar que el gasto de la UE es previsible y, al mismo tiempo, está sujeto a una estricta disciplina presupuestaria. Define los importes máximos disponibles para cada ámbito de gasto («rúbrica») del presupuesto de la Unión. Dentro de ese marco, el Parlamento Europeo y el Consejo, que son la «Autoridad Presupuestaria» de la Unión, tienen que negociar cada año el presupuesto del ejercicio siguiente. El MFP establece de facto las prioridades políticas para los próximos años y constituye, por lo tanto, un marco tanto presupuestario como político.

En consonancia con los esfuerzos de saneamiento presupuestario que están realizando los Estados miembros, en el MFP 2014-2020 se decide recortar los recursos financieros, respecto al actual MFP 2007-2013. Sin embargo, para impulsar el crecimiento y el empleo, se han incrementado los fondos destinados a investigación, innovación y educación. Además, se ha puesto en marcha una nueva iniciativa para hacer frente al desempleo juvenil.

MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (UE-28) 2014-2020

(millones € - precios 2011)				
Financiación plurianual	2007-2013	2014-2020	Variación	
			€	%
Marco Financiero Plurianual (MFP) Créditos de compromiso	994.176	959.988	-34.188	-3,4
Fuera MFP	40.670	36.794	-3.876	-9,5
Total	1.035.031	996.782	-38.249	-3,7
% RNB	1,17	1,04	-	-

Fuente: Presentación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía y Hacienda.

Por primera vez, el marco financiero plurianual de la UE disminuye en relación con el del periodo precedente. En el nuevo MFP 2014-2020, los créditos de compromiso, por importe de 959.988 millones de euros, suponen el 1,0% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE-28. Comparando con el MFP 2007-2013, el techo de gasto se reduce un 3,4%.

MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (UE-28) 2014-2020

Comparación por periodo

(millones € - precios 2011)						
Financiación plurianual	2007-2013		2014-2020		Variación	
			Consejo febrero			Importe
Rúbrica 1. Crecimiento inteligente e integrador	Importe	%	Importe	%	Importe	%
	446.310	44,9	450.763	47,0	4.453	1,0
1 a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	91.495	9,2	125.614	13,1	34.119	37,3
1 b. Cohesión económica, social y territorial	354.815	35,7	325.149	33,9	-29.666	-8,4
Rúbrica 2. Crecimiento sostenible: Recursos Naturales	420.682	42,3	373.179	38,9	-47.503	-11,3
Gastos de mercado y pagos directos	336.685	33,9	277.851	28,9	-58.834	-17,5
Rúbrica 3. Seguridad y Ciudadanía	12.366	1,2	15.686	1,6	3.320	26,8
Rúbrica 4. Europa Global	56.815	5,7	58.704	6,1	1.889	3,3
Rúbrica 5. Administración	57.082	5,7	61.629	6,4	4.547	8,0
Rúbrica 6. Compensaciones	-	0,0	27	0	27	-
Créditos de compromiso	994.176	100,0	959.988	100	-34.188	-3,4
% RNB de la UE-28	-	1,12	-	1,00	-	-

Fuente: Presentación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía y Hacienda.

Aunque el total de la rúbrica 1 “Crecimiento inteligente e integrador” se incrementa en 4.453 millones de euros, se reducen 29.666 millones en la subrúbrica 1b “Cohesión económica, social y territorial”, que baja un 8,4%. Al contrario, sube un 37,3% la subrúbrica “Competitividad por el crecimiento y el empleo” (34.119 millones), que es la categoría de gasto que más crece.

Subrúbrica 1.b. Cohesión económica, social y territorial

A fin de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones de la UE se establece el límite de gastos de la subrúbrica 1b en 325.145 millones de euros. Para hacer efectiva la solidaridad, los Estados miembros más pobres recibirán una porción mayor de los recursos totales de la Política de Cohesión que en el actual MFP.

La Política de Cohesión persigue dos grandes objetivos “Inversión en crecimiento y empleo” y “Cooperación territorial europea”. Además, en esta subrúbrica se crea una Iniciativa sobre empleo juvenil, con una dotación de 6.000 millones de euros, la mitad de los cuales serán financiados con cargo al FSE y la otra mitad con una nueva línea presupuestaria.

Subrúbrica 1.b.- Cohesión económica, social y territorial	2014-2020	%
	(mill. €-precios 2011)	
Inversión en crecimiento y empleo	313.197	96,3
Regiones menos desarrolladas	164.279	50,5
Regiones de transición	31.677	9,7
Regiones más desarrolladas	49.492	15,2
Estados miembros que reciben ayudas del Fondo de Cohesión	66.362	20,4
Regiones ultraperiféricas	1.387	0,4
Cooperación territorial europea	8.948	2,8
Cooperación transfronteriza	6.627	2,0
Cooperación transnacional	1.822	0,6
Cooperación interregional	500	0,2
Iniciativa sobre el empleo juvenil	3.000	0,9
Línea presupuestaria específica	3.000	0,9
Total	325.145	100,0

Fuente: Presentación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía y Hacienda.

El objetivo “Inversión en crecimiento y empleo” recibe el 96,3% de los recursos de la Subrúbrica 1.b, que se distribuyen entre las tres categorías de regiones (menos desarrolladas, de transición y más desarrolladas), los Estados miembros que reciben ayudas del Fondo de Cohesión, y una dotación específica para las regiones ultraperiféricas.

De los 313.197 millones de euros (en precios de 2011) asignados al objetivo “Inversión en crecimiento y empleo”, algo más de la mitad, 164.279 millones, se destinan a las Regiones menos desarrolladas, categoría a la que pertenece Extremadura. Y algo más de la quinta parte a los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión, entre los que no se encuentra España.

Con el 2,8% de los recursos de la Subrúbrica 1.b se financia el objetivo de “Cooperación territorial europea”. De un total de 8.948 millones de euros, el 74% va destinado a la Cooperación transfronteriza, en la que se incluirá la programación conjunta de las regiones fronterizas de España y Portugal; y particularmente la de Extremadura con Alentejo y Centro (PT). A la Cooperación transnacional se asignan 1.822 millones y a la Cooperación interregional 500 millones.

En la Iniciativa sobre Empleo Juvenil se suma al apoyo que ya prestan los Fondos Estructurales. Está abierta a todas las regiones (NUTS II) que tengan tasas de desempleo juvenil por encima del 25 %. Su dotación será de 6.000 millones de euros, de los cuales, 3.000 millones procederán del FSE, y 3.000 millones irán con cargo a una línea presupuestaria específica dentro de la subrúbrica 1.b.

El objetivo “Inversión en crecimiento y empleo” en los Estados miembros y las regiones cuenta con el apoyo de todos los Fondos: FEDER, FSE y Fondo de Cohesión. Mientras que el el objetivo “Cooperación territorial europea” recibirá la ayuda del FEDER.

4.1. Asignación de recursos en el objetivo “Inversión en crecimiento y empleo”

Para la distribución de las ayudas de los Fondos por Estado miembro se aplicarán los criterios siguientes:

- Población elegible, prosperidad regional, prosperidad nacional y tasa de desempleo, en el caso de las regiones menos desarrolladas y las regiones de transición.
- Población elegible, prosperidad regional, tasa de desempleo, tasa de empleo, nivel educativo y densidad de población, en el caso de las regiones más desarrolladas.
- Población, prosperidad nacional y superficie, en el caso del Fondo de Cohesión.

Más específicamente, en el Consejo Europeo de febrero de 2013 se acordó que las ayudas destinadas a las Regiones menos desarrolladas (entre ellas Extremadura) se basarán en un método objetivo y se calcularán según los siguientes pasos:

- Se determina un importe absoluto (en euros) multiplicando la población por la diferencia entre el PIB (EPA) per cápita regional y el PIB (EPA) per cápita medio de la UE-27.
- Se aplica un porcentaje a ese importe, para reflejar la prosperidad relativa de cada Estado miembro, medida por la Renta Nacional Bruta per cápita.
- Se suma el importe de multiplicar una prima anual de 1.300 euros por persona desempleada, por el número de personas desempleadas en la región que excedan sobre la tasa media de desempleo de las regiones menos desarrolladas de la UE.

En el caso de Extremadura, el montante global así obtenido se incrementará con asignaciones especiales, tanto para España como para la región.

4.2. Tasa de cofinanciación

En los programas operativos del objetivo de «*inversión en crecimiento y empleo*», la contribución comunitaria, en tasa de cofinanciación, para cada eje prioritario, no excederá:

- del 75 % al 85% en el caso de las regiones menos desarrolladas (y ultraperiféricas).
- del 60 % para las regiones de transición.
- del 50 % en las regiones más desarrolladas.

En los programas operativos del objetivo de «*cooperación territorial europea*», la tasa de cofinanciación, para cada eje prioritario, no excederá del 75 %.

La tasa máxima de cofinanciación para un eje prioritario se incrementará en diez puntos porcentuales cuando la totalidad del eje se ejecute a través de instrumentos financieros innovadores o metodología de desarrollo participativo.

CALENDARIO INDICATIVO PROGRAMACIÓN 2014-2020	
Septiembre- Diciembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> · Aprobación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 · Aprobación de los Reglamentos: <ul style="list-style-type: none"> · Reglamento General · Reglamentos Específicos: <ul style="list-style-type: none"> - Reglamento FEDER - Reglamento FSE - Reglamento Fondo de Cohesión - Reglamento de Cooperación Territorial Europea · Aprobación del Marco Estratégico Común
Enero-Junio 2014	<ul style="list-style-type: none"> · Presentación del Acuerdo de Asociación a la Comisión Europea · Presentación de los Programas Operativos a la Comisión Europea
Julio-Diciembre 2014	<ul style="list-style-type: none"> · Aprobación del Acuerdo de Asociación por la Comisión Europea · Aprobación de los Programas Operativos por la Comisión Europea