

El futuro de la política de cohesión

María Andrés Marín

Directora de la Oficina del Parlamento Europeo en España

Inmersos como estamos en la actual pandemia de coronavirus, existen hoy pocas tareas más urgentes para las instituciones de la Unión Europea que velar por la cohesión, la unidad y la solidaridad entre sus Estados Miembros.

La política regional –conocida también como de cohesión– ha existido en la Unión durante 64 años, permitiendo un verdadero ejercicio de solidaridad donde los fondos financieros se han ido diversificando en su función y alcance, hasta dar respuesta a las necesidades de cada territorio y ayudar a eliminar las disparidades entre las diferentes regiones europeas tras su incorporación en la UE. Si en 1957 se crea por ejemplo el Fondo Social Europeo con el objetivo de empujar las economías alemana y francesa y atraer trabajadores emigrados de Italia, un país golpeado entonces por un paro galopante, en 1975 se crea el Fondo de Desarrollo Regional para compensar al nuevo socio británico por su posición como contribuyente neto en la política agrícola común.

Desde entonces, los objetivos de este tipo de fondos regionales y de cohesión han ido aumentando en su cuantía y funciones, hasta llegar a suponer el 4% del PIB en algunas regiones receptoras. La realidad inminente del Brexit, el auge nacionalista emergente en algunos gobiernos nacionales a resultas de la reciente recesión económica global y la pandemia de la Covid –originaria de la mayor crisis vivida en el continente desde la Segunda Guerra Mundial– irrumpió en el debate europeo precisamente durante un periodo de duras negociaciones sobre los presupuestos para los próximos siete años de la UE: las perspectivas financieras para 2021-2027.

Podemos decir que el coronavirus ha marcado un antes y un después en la estrategia política de la Unión. Hasta marzo de 2020, el debate sobre la futura política de cohesión europea había girado en torno a cómo articular el objetivo clave de convergencia entre regiones con otra creciente necesidad durante la crisis financiera: la del crecimiento económico nacional y el apoyo a los ciudadanos de la UE para salir de la recesión.

Conforme la ampliación a nuevos Estados Miembros se iba consolidando y disminuían las disparidades entre regiones este-oeste y norte-sur, se percibía en el debate europeo la necesidad emergente de evolucionar de una política regional basada en una estrategia puramente territorial (invirtiendo sobre todo en infraestructuras y buscando eliminar las desigualdades entre las regiones europeas) y otra orientación cada vez más social, basada directamente en la gente (promoviendo con prioridad las políticas de empleo y desarrollando el nuevo pilar europeo de derechos sociales).

Otras metas clave diseñadas tras la aprobación del Tratado de Lisboa y durante la Estrategia 2020 fueron las de rediseñar una política de cohesión que promoviera entre otras cosas la investigación y el desarrollo en las regiones, el crecimiento y la competitividad económica, el avance de la digitalización, el apoyo a pymes, las relaciones entre regiones fronterizas, la protección del medio ambiente, la lucha contra el desempleo y la promoción de la inclusión social, preservando la herencia cultural propia de cada territorio.

Según algunos expertos, conforme más se diversificaban las funciones y objetivos de los fondos regionales, sociales y de cohesión, más riesgo existía por otro lado de acabar apoyando objetivos contrapuestos a la hora de elegir proyectos concretos de cofinanciación regional. ¿Buscamos priorizar la convergencia entre regiones o el crecimiento y la competitividad del país? ¿Debería la política de cohesión ir dirigida a las regiones más pobres –foco en el territorio– o priorizar las políticas sociales y la lucha contra las desigualdades sociales –foco en las personas–, un coeficiente que nunca había sido tan acusado en la historia reciente de nuestros países?

Es un hecho que la cohesión territorial ha avanzado muchísimo en las últimas dos décadas de historia de la UE, y sin embargo ha crecido en paralelo una mayor desigualdad social entre los más ricos y los más pobres de nuestro continente: la creación de nuevas bolsas de pobreza extrema –ya estén situadas en regiones tradicionalmente ricas o pobres, en las grandes urbes del oeste o en zonas muy rurales del este– constituyen además un verdadero riesgo por su creciente polarización política. Nuevos partidos de corte eurófobo y a menudo nacionalista cuestionan cada vez en más países la solidaridad y competencias de la UE o incluso el concepto de democracia que siempre ha vertebrado el proyecto europeo.

En marzo de 2020, sin embargo, la irrupción del coronavirus y la repentina paralización de todas las economías nacionales durante los meses de confinamiento alteró totalmente este debate para imponer con urgencia una sola prioridad: todos los esfuerzos necesitaban ser reorientados inmediatamente a la gestión en caliente de la emergencia sanitaria y a la recuperación de la próxima crisis económica que asomaba de nuevo en nuestro continente. Así, se decidió que cualquier fondo de cohesión todavía no ejecutado en el ejercicio de 2020 podría ser utilizado para obtener una inyección de liquidez en las regiones y con el objetivo de dar respuesta sanitaria o preservar el empleo de las personas de esa región, recibiendo además una financiación hasta el 100% europea y sin contraprestación del gobierno nacional.

Gracias al voto telemático de los eurodiputados, muchos de ellos bloqueados físicamente en sus países de origen, las Instituciones de la UE se reinventan para volver a ser operativas y modificar las normas con gran velocidad, creando de manera temporal e inmediata la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII, en sus siglas en inglés) y la Iniciativa Plus en Respuesta al Coronavirus (CRII +), ambos instrumentos con los que poder reorientar esos fondos de cohesión existentes ya adjudicados pero que permanecían sin ejecutar.

Más tarde, en un auténtico baile de acrónimos, el 21 de julio de 2020 se reunían los Jefes de Gobierno en una cumbre excepcional –tanto por su duración, de tres días con sus noches, como por el alcance lo acordado–. En ella se logró el acuerdo de los 27 para sacar adelante una importante inyección de dinero fresco, alcanzando los 750.000 millones de euros.

Se adopta así el compromiso político necesario para financiar este ambicioso paquete de recuperación económica en la UE, el conocido como Next Generation EU, en el que los recientes CRII y CRII + se extenderán y ampliarán bajo el paraguas de otro nuevo acrónimo, el programa diseñado para reforzar la política de cohesión durante los próximos tres años de emergencia por la Covid: la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y Territorios de la UE, o REACT-EU.

REACT-EU se convierte por tanto en una inyección fresca, adicional, de 47.5000 millones de euros para el breve periodo 2021-22 y que se suma a la política de cohesión existente en Europa. Se distribuirá entre todos los Estados Miembros a través de los fondos ya existentes de desarrollo regional (FEDER), el fondo social europeo (FSE) y el fondo de ayuda a los más pobres (FEAD). El nuevo paquete bautizado como REACT-EU podrá invertirse en programas de inversión destinados al mantenimiento del empleo (ayudando por ejemplo a sufragar los ERTEs en España o apoyando a los autónomos), el reforzamiento del sistema hospitalario en la región o las ayudas adicionales a las pymes.

Otra diferencia importante que caracteriza al nuevo fondo REACT-EU es que este se distribuirá vía los gobiernos nacionales y en la forma en que ellos consideren (sin fijar una asignación específica por región desde la UE). Además utilizará diferentes criterios de asignación para lograr mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia en el país: el cambio en niveles de riqueza, la magnitud de la contracción económica y el aumento de las cifras de paro desde el inicio de la Covid, con atención especial en el desempleo juvenil.

Prioridades mejor definidas

Podría decirse que una ventaja frente a los fondos regionales tradicionales (criticados a veces por su fragmentación y excesiva diversificación temática) es que la nueva política de cohesión post-covid, al igual que el resto de fondos de

recuperación de la UE, deberán invertirse de manera prioritaria en acciones específicas que promuevan uno de estos tres objetivos clave para la UE: la sostenibilidad medioambiental, la digitalización y el apoyo social en términos de promoción de empleo e igualdad de oportunidades.

La nueva política de cohesión cierra además su abanico de inversiones con un programa destinado a “no dejar a nadie atrás” durante la necesaria transición ecológica. Así, en 2020 y dentro del paquete de recuperación se diseñó un último programa llamado Fondo de transición Justa, que servirá para mitigar los costes sociales y económicos derivados de la evolución hacia una economía climáticamente neutra, financiando actividades específicas para diversificar la economía de las regiones excesivamente dependientes en el carbón y ayudar a las personas a adaptarse en un mercado laboral cambiante.

Por último, cabe destacar, como ocurrirá con el resto de programas del paquete de recuperación incluidos en Next Generation EU, que el desembolso de los 47.5000 millones de euros de REACT-EU o la asignación de 17.500 millones para el Fondo de Transición Justa estarán supeditados a la aprobación, en el primer semestre de 2021, de los planes nacionales de cada Estado Miembro, y a la adopción por parte de estos de una ley nacional que permita la creación de nuevas líneas de recursos propios por parte de la UE. El acuerdo político impulsado también por el Parlamento Europeo dicta que solo entonces podrá la Comisión Europea acudir a los mercados para financiar la nueva deuda comunitaria con la que se abastecerá el paquete de recuperación y resiliencia europea.

Si juzgamos el montante global de los presupuestos a largo plazo y los fondos de reciente creación –hasta 1,8 billones de euros para invertir antes de 2027–, podemos afirmar que la política de cohesión europea sale hoy reforzada, con una mayor cuantía destinada a la convergencia entre regiones y el desarrollo de los territorios. Se recupera además una visión política más estratégica en la UE, con una definición temática más clara de los de las prioridades de financiación de fondos regionales y de cohesión. En total, el 37% de los fondos europeos deberán destinarse a proyectos verdes y al menos un 20% se destinará a actividades que impulsen la digitalización.

Política de Cohesión y solidaridad de la UE a largo plazo

Si lo utilizamos de manera inteligente, el golpe de timón provocado por la pandemia podría servirnos como oportunidad para fijar una reorientación más pragmática y más actual de los fondos y una visión política mejor definida de la política de cohesión europea, que como el resto de políticas de la UE deberán perseguir en los próximos años la consecución de una Europa más verde, más digital y más social.

Y sin embargo, en el razonamiento de esta ecuación y ante la crisis económica a largo plazo que se adivina tras los efectos de la pandemia, falta todavía por definir

mejor los factores específicos que podrían ayudar a recuperar verdaderamente el “alma social” del proyecto de la UE, esa tercera pata del nuevo lema europeo – verde, digital, social– capaz de rescatar el espíritu de solidaridad y convergencia: no solo en términos territoriales, sino también de cohesión social.

Para ello, será inevitable que la futura política de cohesión a largo plazo supere los criterios geográficos de los años 70 y 80 del pasado siglo para centrarse definitivamente en la lucha contra las crecientes desigualdades que sufren los ciudadanos de la UE en este siglo XXI.

A día de hoy, los expertos coinciden en señalar seis factores como causas principales de esta brecha social:

1. **La desigualdad salarial**, que según Eurostat aumentó de manera muy significativa entre 2010 y 2018. En el caso de España, siempre hemos estado por encima de la media europea en cuanto a brecha salarial, aunque el peor dato llegó a registrarse en 2015. Será interesante seguir en este sentido las nuevas propuestas legislativas para establecer un salario mínimo justo en la UE, no uniforme, pero sí adaptado, con criterios objetivos, a las condiciones de cada país. El Fondo Social Europeo Plus está también muy encaminado a la lucha contra el desempleo juvenil y la erradicación de la pobreza extrema en la infancia. Solo en España, alrededor de un 20% de la población se ha encontrado en riesgo de pobreza en los últimos años, y nos estamos refiriendo a cifras pre-covid.
2. **La brecha de la educación**. Si bien la UE no tiene competencias directas en materia de educación, son muchos los esfuerzos financieros que Europa ha realizado para tratar de promover programas educativos como Erasmus o Leonardo, entre otros. A nadie se le escapa el poder que tienen la educación, la formación y la cultura grandes motores cohesionadores de la sociedad. En este apartado, de nuevo España destaca en negativo, liderando la tasa de abandono escolar en 2019, con un 17,3% de jóvenes que no llegaron a culminar su educación secundaria. En Croacia, el país con menor tasa de abandono escolar, tan solo un 3% de sus alumnos abandonaron.
3. **La brecha digital**. Resulta obvio que la competitividad de las nuevas potencias mundiales se mide por su capacidad de inversión en nuevas tecnologías y por el uso de los datos y la digitalización aplicada a cualquier área profesional más tradicional. Y sin embargo, según el último informe de la Comisión Europea en 2019, hasta un 42% de la población de la UE no sabe conectarse a una red wifi ni tiene las competencias digitales básicas, especialmente en el tramo de edad entre 55 y 74 años. En los próximos años, se estima que nueve de cada diez puestos de trabajo futuros requerirán habilidades digitales para los que una gran parte de la población no está preparada. Es por ello una excelente noticia que al menos 20% de los fondos de recuperación aprobados en 2020 deberán invertirse en la transformación digital.

4. **El reto demográfico.** Europa es un continente envejecido con una edad media superior a los 42 años y una tasa de natalidad de menos de un hijo por mujer. Se espera que la proporción de personas de 80 años o más se duplique en 2050, con las consecuencias económicas que esto podría comportar para nuestros sistemas de pensiones y el sector hospitalario y de los cuidados. Además de promover nuevos estímulos para fomentar la natalidad (competencia exclusiva de gobiernos nacionales), la UE deberá encaminar sus esfuerzos a legislar por una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, a establecer una política de inmigración cualificada que nos ayude a rejuvenecer la pirámide de edad y a recomendar las reformas necesarias en los sistemas nacionales de pensiones. El cambio climático y la desertificación progresiva supondrán además un reto añadido para muchas zonas rurales más envejecidas en el sur de Europa.
5. **La desigualdad de género.** En julio de 2020, la cifra del desempleo femenino en España era del 17,1% frente al 14,4% de hombres (en el caso de la media en la UE: 7,5% de paro femenino y 6,7% masculino). Si tenemos en cuenta las graves consecuencias que la pandemia está teniendo en el empleo a medio plazo y que durante la crisis sanitaria las mujeres se han visto más afectadas, teniendo que dejar sus empleos o reducir las jornadas a menudo para poder cuidar de sus allegados, resulta más urgente que nunca abordar el problema de la desigualdad de género que todavía existe en Europa. Estas diferencias llegan a provocar un 16% de brecha salarial entre mujeres y hombres en la UE, situación que se agrava hasta el 37% de diferencia en el caso de las pensiones.
6. **La brecha territorial en el eje campo-ciudad.** Resulta llamativo pensar que hoy en día, el 80% de la población europea vive en el 20% del territorio. La concentración de masas de población en ciudades y grandes urbes ha sido una tendencia creciente todos los países de la UE, aunque con diferentes consecuencias. Cabe advertir que, en Europa occidental, el riesgo de exclusión social y pobreza tiende a ser mayor en las ciudades que en las zonas rurales, al contrario de lo que ocurre en muchos países del este de la UE, donde existen mayores bolsas de pobreza en el campo.

Concluyo por tanto este artículo, escrito durante la cuarta oleada de la pandemia, reconociendo el valor de las muchas medidas inteligentes que se han sabido tomar en caliente durante la emergencia sanitaria para reorientar las prioridades financieras de la UE, pero reconociendo también que el camino que ahora iniciamos para recuperarnos de las consecuencias económicas y sociales de la Covid será prolongado y complejo. Necesitaremos encender las luces largas y atender a las causas más profundas de la creciente desigualdad social en la Unión Europea para lograr refundar una política de cohesión solidaria y eficaz, que aspire a recuperar el *alma social* europea y no se limite a perseguir la mera convergencia territorial. ■