



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

DOBLE GRADO EN DERECHO Y ECONOMÍA

TRABAJO FIN DE GRADO

CURSO ACADÉMICO 2020-2021

**Impacto y percepción de la política de cohesión de la Unión
Europea en la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

AUTOR: Guillermo Llamas Luque

TUTOR: DR. Dña. Eva María Buitrago Esquinas

DEPARTAMENTO: Economía Aplicada III

ÁREA DE CONOCIMIENTO: Economía Aplicada

ÍNDICE.

Abreviaturas.....	5
Introducción, objetivos y metodología.....	6
Introducción.	6
Objetivos.	6
Metodología.	7
I. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA-JURÍDICA.	11
1.1. El concepto y objetivos de política de cohesión.	11
1.2. La política regional previa a 1988.	12
1.3. La política de cohesión desde 1988.	16
1.3.1. Los instrumentos financieros de la política de cohesión de la UE y áreas destinatarias.	17
A) El Fondo Social Europeo.	17
B) El Fondo de Orientación y Garantía Agraria y sus sucesores.	18
C) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional.	19
D) El Fondo de Cohesión (FC).	19
E) El instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.	20
F) La Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas y la asignación territorial de fondos.	21
1.3.2. El diseño plurianual de la política de cohesión: los Marcos Plurianuales.	22
1.3.3. La programación de la Política de Cohesión.	23
1.3.4. El papel del Banco Europeo de Inversiones y el Comité de Regiones.	24
A) El Banco Europeo de Inversiones.	24
B) El Comité de Regiones.	26
II. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL MARCO PLURIANUAL 2014-2020.	27
2.1 El contexto económico del Marco Plurianual 2014-2020. La estrategia Horizonte 2020.	27
2.2 Los objetivos concretos dentro del marco plurianual 2014-2020.	28
2.3 La financiación y el reparto de fondos dentro del marco plurianual 2014-2020.	30
2.3.1. El reparto de los Fondos EIE.	30
A. FEDER.	32
B) FSE.	33
C) Fondo de Cohesión.	34
2.3.2. La aplicación concreta de los Fondos Europeos de la política de cohesión.	35

2.4 La programación de la política de cohesión.	37
2.5 La nueva política de cohesión para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.	39
2.5.1. Los objetivos concretos de la política de cohesión para el periodo 2021-2027. ...	40
2.5.2. Novedades en financiación y reparto de fondos en el nuevo Marco Plurianual.	42
A) FEDER.	43
B) FSE +.	44
C) Fondo de Cohesión.	45
2.5.3. Los efectos del COVID-19 en la política de cohesión.	45
III. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.	46
3.1. Andalucía en el contexto de la política de cohesión.....	46
3.2 Las ayudas de la política de cohesión en Andalucía en el periodo 2014-2020.	48
3.2.1 El Acuerdo de Asociación de España como base para la programación andaluza.	48
3.3. La configuración concreta de las ayudas de la política de cohesión de Andalucía en el MFP 2014-2020.	50
3.3.1. La estrategia FEDER de la comunidad autónoma de Andalucía.....	52
A) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos económicos. ...	53
a) Prioridades de digitalización empresarial.	53
b) Prioridades de digitalización de hogares.	55
c) Incentivo a la creación y consolidación de PYMES.	55
B) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos ambientales y territoriales.	56
a) Energía.	56
b) Cambio climático y medio ambiente.	57
c) Infraestructuras de transporte.	57
C) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos sociales.	58
a) Inclusión social.	58
b) Educación y empleo.	59
3.3.2. La estrategia FSE de la comunidad autónoma de Andalucía.....	59
A) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos sociales.	60
a) Empleo.	60
b) Inclusión social.	61
c) Educación.	62
3.4. El impacto de la política de cohesión de la Unión Europea en Andalucía durante el MFP 2014-2020.	63
3.4.1 La consecución de los objetivos económicos regionales.	63

A) Elevar hasta el 22% del VAB el peso del sector industrial (alcanzando el 15%) y servicios avanzados científicos y técnicos (alcanzando el 7%).	63
B) Incrementar en un 20% el número de empresas entre 10 y 50 personas trabajadoras.	65
C) Incrementar el tamaño medio de las cooperativas y sociedades laborales en un 20%.	65
D) Lograr que las exportaciones superen el 20% del PIB.	67
E) Situar el gasto en I+D+i en el 2,2% del PIB.	67
F) Alcanzar el 100% de cobertura de banda ancha rápida y el 50% de los hogares con conexiones por encima de 100 Mbps y conseguir que un 85% de la población haya incorporado Internet en su vida.	68
G) Al menos el 40% de las empresas andaluzas se incorporen al mercado digital.	70
3.4.2. La consecución de los objetivos medioambientales y climáticos.	71
A) Superar el 20% del consumo de energía primaria procedente de fuentes renovables.	71
B) Aumentar más de un 20% la eficiencia energética.	72
C) Reducir un 10% las emisiones de gases de efecto invernadero.	73
D) Mantener la población del medio rural.	74
3.4.3. La consecución de los objetivos sociales e institucionales.	75
A) Reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15% y extender la implantación del Sistema de Atención a la Dependencia.	75
B) Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro.	76
C) Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que están desempleados y no están integrados en el sistema educativo.	77
D) Alcanzar el 74% de población de 20 a 64 años en situación de empleo.	77
E) Superar la media europea en porcentaje de población en edad de trabajar con educación superior y lograr que la competencia lingüística en inglés alcance la media europea.	78
F) Lograr que Andalucía lidere el ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.	79
G) Alcanzar los actuales niveles de la UE en materia de estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo.	80
3.5. Actuaciones concretas llevadas a cabo mediante los fondos FEDER y FSE en Andalucía durante el periodo 2014-2020.	82
3.5.1. Actuaciones de economía regional.	82
3.5.2 Actuación sobre el medio ambiente y cambio climático.	83
3.5.3 Actuaciones de carácter social.	83
IV. LA PERCEPCIÓN DE LOS IMPACTOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA U.E. EN ANDALUCÍA DURANTE EL PERIODO 2014-2020.	85
4.1. La importancia de la percepción social de la política de cohesión.	85

4.2. Método de trabajo: la encuesta exploratoria.....	85
4.3. Resultados obtenidos: la percepción de los estudiantes universitarios andaluces sobre el impacto de la política de cohesión en esta región durante los años 2014-2020...	88
A) Resultados sobre conocimientos básicos de la política de cohesión de la Unión Europea.....	88
B) Resultados sobre conocimientos intermedios de la política de cohesión de la Unión Europea.....	93
C) Resultados sobre la percepción de la ciudadanía en cuanto a la consecución de los objetivos marcados.....	96
V. Conclusiones.	103
VI. ANEXO: Preguntas elaboradas para la encuesta exploratoria.	107
VII. Bibliografía.	109

Abreviaturas

AUE:	Acta Única Europea
BEI:	Banco Europeo de Inversión
CDR:	Comité de Regiones
CEE:	Comunidad Económica Europea
FC:	Fondo de cohesión
FEADER:	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEIE:	Fondos Estructurales y de Inversiones Europeos
FEMP:	Fondo Europeo Marítimo Pesquero
FEOGA:	Fondo de Orientación y Garantía Agrícola
FSE:	Fondo Social Europeo
IECA:	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
IEJ:	Iniciativa de Empleo Juvenil
IFOP:	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
INE:	Instituto Nacional de Estadística
MEC:	Marco Estratégico Común
MENR:	Marco Estratégico Nacional de Referencia
MFP:	Marco Financiero plurianual
MUE:	Mercado Único Europeo
NUTS:	Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas
PAC:	Política Agraria Común
PEN:	Plan Estratégico Nacional
PIB:	Producto Interior Bruto
PO:	Programa Operativo
RDC:	Reglamento de Disposiciones Comunes
RNB:	Renta Nacional Bruta
TFUE:	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC:	Tecnologías de la información y comunicación
TUE:	Tratado de la Unión Europea
TVA:	Tasa de Variación Acumulada
U.E.:	Unión Europea
VAB:	Valor añadido bruto

Introducción, objetivos y metodología.

Introducción.

La política de cohesión de la Unión Europea es una de las políticas más importantes y a las que más presupuesto destina la U.E desde hace varias décadas. Sin embargo, no se ha mantenido tal y como se concibió en un principio. Con el paso del tiempo, ha ido aumentando tanto en dotación como adquiriendo una mejor operatividad con la creación de varios fondos que trabajan de forma coordinada en la consecución de objetivos que periódicamente, coincidiendo con los Marcos Financieros Plurianuales (MFP), se han ido marcando.

Este trabajo busca profundizar en el impacto de esta política durante el MFP 2014-2020 en una de las regiones de la Unión Europea que peores resultados tiene en diversos indicadores macroeconómicos y sociales: Andalucía. Esta región, además de ser una de las más grandes de la U.E., es una de las regiones que más se beneficia de las dotaciones presupuestarias de los diversos fondos EIE. Por tanto, conocer los resultados de la política de cohesión en Andalucía aporta una visión muy interesante del potencial real de esta política para conseguir la ansiada cohesión que busca la Unión Europea para sus regiones.

Para alcanzar ese objetivo, se hará una descripción de la evolución que ha tenido la política de cohesión y se conceptualizará la misma para entender exactamente qué es esta política y cuál es su operativa actual. Habiendo encuadrado ya el estudio, el análisis se centrará ya sí en Andalucía y en comprobar si se han alcanzado las metas que esta Comunidad Autónoma se planteó al inicio del Marco Financiero Plurianual indicado.

Por último, se compararán los resultados reales obtenidos por la política de cohesión en Andalucía con la percepción que la población universitaria andaluza tiene de esos mismos resultados con la intención de obtener una primera aproximación sobre cuál es la visión que se tiene de la utilidad o no de esta política.

Objetivos.

El objetivo principal de este trabajo, y que le da su razón de ser, es el de valorar cuál ha sido el impacto real de la política de cohesión en Andalucía durante el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, y valorar si este es acorde con la percepción que los ciudadanos de la región tienen sobre esta.

Para alcanzar este objetivo final, se proponen varios objetivos intermedios. Estos objetivos intermedios actuarán como pasos previos que permitirán llegar al objetivo final del trabajo. Cada uno de estos objetivos está enlazado con alguno de los puntos que configuran este trabajo como se indica en la metodología.

El primero de los objetivos intermedios es el de concretar el concepto de la política de cohesión europea y conocer cómo es actualmente esta política para aplicarlo al caso de

Andalucía. Es decir, se precisará el concepto y los elementos que la configuran para posteriormente hacer un análisis correcto del impacto de esta en la región andaluza.

En segundo lugar, el siguiente objetivo intermedio versa sobre identificar cuáles son las metas, la financiación adjudicada y la programación concreta para el MFP 2014-2020 con la intención de luego extrapolar estos conocimientos a Andalucía. Este objetivo es similar al anterior, sin embargo, ya no pone la mirada en delimitar cuáles son los elementos genéricos de esta política sino su concreción para un periodo específico. Este objetivo, junto al anterior, configuran el marco teórico imprescindible para poder alcanzar correctamente el fin último de este trabajo.

Otro objetivo intermedio que se marca es el de valorar cuál ha sido el impacto de la política de cohesión en Andalucía en el periodo 2014-2020. Este subobjetivo es parte clave para alcanzar el objetivo principal antes enunciado. Para cumplir con este objetivo, se analizará mediante los programas operativos FEDDER y FSE cómo configura Andalucía los recursos aportados por la U.E. y se comprobará si los objetivos que se propusieron alcanzar con esas ayudas han sido alcanzados o no.

Por último, el anterior objetivo servirá de base para cumplir con el último objetivo intermedio que es el de valorar si el impacto económico real de la política de cohesión en el último Marco Financiero Plurianual en Andalucía es asimilable a la percepción que tiene la población sobre esta.

El cumplir con todos estos objetivos intermedios permitirán ir construyendo las bases y configurando los elementos necesarios para poder llegar al objetivo final de este trabajo.

Metodología.

El trabajo que a continuación se presenta está organizado en 4 secciones diferenciadas: la primera, trata la historia y evolución de la política de cohesión de la U.E.; en segundo lugar, se hace hincapié en la configuración de la política de cohesión en el periodo 2014-2020, último MPF completado hasta la fecha, y se hace una breve introducción a las novedades para la política de cohesión en el nuevo MFP que se abre en 2021; en tercer lugar, el trabajo se centrará en conocer cómo Andalucía ha configurado su asignación del fondo FEDER y FSE para el periodo 2014-2020 y si ha tenido el impacto esperado a tenor de los objetivos marcados. Para concluir, se compara estos resultados con la percepción que sobre los mismos tiene la población universitaria andaluza.

La primera sección tiene como objetivo el de conceptualizar y concretar el qué es la política de cohesión de la Unión Europea y cómo se configura de forma general hoy en día. Este punto es el pilar teórico del trabajo y que sirve de sustento para encuadrar la parte más relevante del trabajo que es el estudio del impacto de esta política en Andalucía durante el periodo 2014-2020.

Para elaborar este punto se ha considerado tomar como hilo conductor un desarrollo historicista una vez se ha definido el concepto y el objetivo de esta política. Para ello, se ha dividido la historia de la política de cohesión de la Unión Europea en dos partes: antes de 1988 y después de 1988. La decisión de realizar esta división atiende a la importancia

que este año tiene para esta política. Es a partir de 1988 cuando, coincidiendo con el primer MFP, la política de cohesión toma la forma con la que se la conoce hoy en día basándose en un diseño plurianual con diversos fondos que, aunque distintos, conviven y cooperan entre sí. Además, se estrena una programación basada en la cooperación bidireccional entre los órganos de la U.E., los Estados, y las diversas regiones y entes locales de estos.

En la segunda parte de este punto (la política de cohesión a partir de 1988), aunque se mantiene el desarrollo historicista, se presentan cada uno de elementos principales que componen la política de cohesión de forma individualizada para obtener una visión de conjunto de cómo está configurada esta política en la actualidad.

Para la elaboración de este primer punto se han utilizado principalmente fuentes indirectas tales como otros trabajos y artículos sobre la historia y evolución de la política de cohesión de la U.E. Aun así, también se encontrará alguna fuente primaria en este apartado derivadas de las fuentes del derecho comunitario como, por ejemplo, el Acta Única Europea.

Por su parte, el objetivo del segundo punto es similar al del primero, pero tiene una mayor importancia para el posterior estudio del impacto de la política de cohesión en Andalucía durante los años 2014 a 2020. Esta segunda sección versa, tal y como se ha indicado antes, sobre la configuración de la política de cohesión para el MFP 2014-2020. Este punto servirá de base para comprender cuales son los objetivos que se marca esta política para esos 7 años, así como la dotación presupuestaria de los diferentes fondos de la política de cohesión para esos 7 años. Todos estos datos servirán de punto de partida para su posterior aplicación para el caso de Andalucía.

Para ello, se realizará una descripción pormenorizada de los elementos más importantes de esta política en el periodo analizado. Los 3 elementos que se han considerado fundamentales para poder aplicarlos posteriormente al caso andaluz han sido: los objetivos concretos de la política de cohesión para el periodo, la configuración de los fondos y el reparto de la financiación entre ellos, y la programación actual de la política.

Junto a esta caracterización de la política de cohesión para el MFP anterior, se hará una pequeña inclusión de las novedades del nuevo MFP para el periodo 2021-2027. Dos son los motivos que han llevado a la introducción de este apartado. En primer lugar, durante la elaboración de este trabajo ya se han redactado o se están terminando de redactar los principales documentos de programación y se ha entrado en el primer año del actual MFP. Así, se entiende que es de interés incorporar un pequeño resumen de cómo el aprendizaje obtenido del último MFP han repercutido a la hora de configurar este nuevo Marco. El segundo motivo es el enorme impacto que ha tenido la pandemia causada por el SARS-COV2 a nivel mundial. Justamente, el impacto en Europa de la pandemia a nivel económico y social a supuesto que se hayan producido cambios en la propia política de cohesión a nivel de inyecciones de capital y de reorganización de la asignación de recursos de esta.

El tercer punto, es el principal pilar del trabajo y el fundamento de los anteriores. Este punto tiene como objetivo el de analizar cómo Andalucía ha gestionado la asignación de

recursos del fondo FEDER y FSE para el periodo 2014-2020 y cuál ha sido el impacto que ha tenido.

Para ello, este punto se divide en dos partes. En la primera de ellas, se contextualiza la situación de partida de Andalucía en 2014 para comprender el porqué de la configuración de los fondos que hace esta región, para luego entrar en el reparto propiamente dicho que se ha hecho. En la segunda parte se analizará la consecución o no de los diversos objetivos que la propia región se propuso alcanzar. Con ellos, junto con la descripción de proyectos concretos se pretende dar una imagen global del impacto que ha tenido esta política en Andalucía.

En la primera de las partes de este punto, el reparto de los fondos y las estrategias marcadas por Andalucía en los programas operativos, tanto para el fondo FEDER como el FSE, se ha agrupado en 3 grandes grupos: estrategias de inversión para la consecución de objetivos económicos regionales, objetivos ambientales y territoriales y objetivos sociales e institucionales.

La razón de ser de esta división atiende a la clasificación que Andalucía realiza de sus objetivos en sus programas operativos, siendo estas tres las principales temáticas que se tratan. Con esto se pretende dar uniformidad y coherencia con la segunda parte del punto, a la vez de intentar no alejar el análisis de la configuración propia que la Administración le dio. Además, así se consigue más cohesión en el texto del trabajo dado que ir explicado uno por uno cada eje de actuación de cada programa operativo, aparte de no favorecer que se entienda mejor, hace más complejo el seguir el hilo de la exposición.

Para medir el impacto de la política de cohesión en la segunda parte del punto (el impacto en sí de la política de cohesión en Andalucía durante el periodo 2014-2020), se ha realizado un análisis cuantitativo y cualitativo por objetivos. Estos objetivos han sido tomados de los que la Administración andaluza introdujo en sus programas operativos FEDER y FSE Andalucía. El realizar así el análisis y no de otra forma se debe al interés en permitir al lector el conocer de forma sencilla y clara, evitando complejos modelos output-input, si la política de cohesión ha ayudado al crecimiento económico y la mejora social de esta región o, por el contrario, no ha sido útil. Para poder realizar esta tarea, se han tomado datos estadísticos de diversas fuentes, principalmente de IECA, INE y Eurostat, además de diversos informes elaborados por la Junta de Andalucía o el Gobierno de España.

Los objetivos que se analizan se dividen, como se ha mencionado anteriormente, en 3 grupos: económicos regionales, ambientales y territoriales y sociales e institucionales. Esta misma división es la que plantea Andalucía en sus programas operativos. Además, también se decidió utilizar esta división dado que modelos econométricos más complejos, como el modelo HERMIN, a la hora de proyectar sus resultados realizan una división similar para estimar los efectos beneficiosos de la política de cohesión de la U.E.

Además, para completar aún más el análisis, aparte del estudio de la consecución de los objetivos, se ha incluido un listado de algunos de los proyectos concretos más importantes realizados durante los siete años del MFP. Así, el lector puede tener una imagen más clara y de fácil asimilación de lo que se ha hecho con los fondos europeos. Estos proyectos concretos vuelven a dividirse de igual forma (por los motivos antes mencionados) y han

sido obtenidos de los diversos informes anuales de ejecución elaborados por la Junta de Andalucía.

En contraposición con los dos primeros puntos, estos dos últimos se basan casi en su totalidad en fuentes directas tales como los reglamentos y programas operativos antes mencionados. Al estar analizándose textos económico-jurídicos muy recientes, este tipo de fuentes se ha considerado la más adecuada para ello, dado que permiten realizar un estudio muy ajustado a la literalidad de la norma.

Para concluir, el último punto tiene como objetivo conocer si la percepción de la población sobre el impacto de la política de cohesión en la región es acorde con el que tiene realmente. Para ello se ha elaborado una encuesta exploratoria en la que se ha tomado como población objetivo la población universitaria andaluza. La decisión de realizar una encuesta de este tipo obedece al interés por tener una primera aproximación sobre si la población joven de la región ve de forma positiva la política de cohesión y si cree que realmente tiene un impacto relevante para la mejora de la calidad y nivel de vida de Andalucía.

A la hora de analizar las respuestas obtenidas, se dividirá a la muestra según la rama a la que pertenece el grado universitario que ha cursado. Esta clasificación se ha realizado con la intención de comprobar si hay diferencias según el tipo de estudios que se cursan debido a los distintos planes de estudios que presentan. Por ello, en varios de los análisis realizados se han comparado las respuestas de ambos grupos.

Las preguntas elaboradas se han clasificado en preguntas de conocimientos básicos, intermedios, y de percepción de impacto. Con las primeras se deseaba conocer si la población universitaria andaluza tiene una pequeña idea de lo que es y de la existencia de proyectos cofinanciados por la política de cohesión de la U.E. en Andalucía. Por su parte, las de conocimiento intermedio ahonda en conocimientos más concretos y de más difícil respuesta. Con ellas se verá de forma clara si los estudios cursados llevan a tener unos conocimientos más profundos sobre esta política o no. La última tanda de preguntas permitirá una primera imagen sobre qué percepción tienen los ciudadanos sobre el impacto que esta política presenta en los 3 objetivos principales que en Andalucía tienen los fondos de la política de cohesión y que han sido usados en los puntos anteriores: objetivos de economía regional, objetivos ambientales y objetivos sociales. Con esto se consigue mantener la uniformidad que se busca durante todo el trabajo donde no se quiere perder el objetivo fundamental del mismo: analizar y exponer el impacto que ha tenido la política de cohesión en Andalucía durante el MFP 2014-2020.

Por último, y a modo de conclusión, se ha incluido un punto en el que se irá revisando qué respuestas y resultados se han obtenido en el trabajo con respecto a los objetivos que se propusieron al principio de este para cada punto, haciendo hincapié en el objetivo principal que engloba todo el trabajo.

I. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA-JURÍDICA.

La Unión Europea nació en el contexto de una Europa arrasada por dos guerras mundiales. El anhelo de los países europeos en ese momento no es otro que el de acabar con años de conflictos bélicos en el continente. Con esa intención nace en los años 50 la conocida como Comunidad Europea del Carbón y el Acero que, mediante una unión de carácter económico buscaba alcanzar ese objetivo. Tras ese primer germen de integración europea, las bases de la actual Unión Europea se plasman en el tratado de Roma de 1957, por el cual se constituye la Comunidad Económica Europea (Unión Europea, s.f. a).

Los países constituyentes de la CEE eran sabedores de que, si se quería alcanzar el máximo nivel de beneficio en este proceso integrador, era más que recomendable que los países que formaran parte de la Comunidad tuvieran una situación económica similar. La existencia de grandes diferencias, tanto a nivel de desarrollo económico de los participantes, como de coyuntura macroeconómica, reducirían las ventajas alcanzables en un proceso de integración económica (Buitrago y Romero, 2013). Sin embargo, los desequilibrios que se buscan suprimir no harán más que aumentar.

El propio preámbulo del tratado de Roma es el ejemplo claro de que el hecho descrito anteriormente no había pasado desapercibido en el momento de constitución de la CEE. En él, los estados contratantes exaltan que están “deseosos por fortalecer la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso mediante la reducción de la brecha entre diferentes regiones y el atraso de los menos favorecidos”.

Esta afirmación no quedaría en papel mojado, sino todo lo contrario. La búsqueda de alcanzar ese fin llevó a la Comunidad Europea a la creación de una de las políticas más importantes de su historia sin la cual, posiblemente, la Unión Europea (U.E.) no hubiera llegado a los niveles de crecimiento económico y desarrollo social que tiene hoy en día. La política en concreto a la que se hace referencia es la Política de Cohesión de la Unión Europea.

1.1. El concepto y objetivos de política de cohesión.

La política de cohesión de la Unión Europea es la principal política de inversión de la U.E. que busca apoyar el crecimiento económico a la vez que mejorar la calidad de vida, el desarrollo sostenible y la competitividad empresarial de todas las regiones pertenecientes a ella (Comisión Europea, s.f. a).

Las inversiones, sustentadas en los diversos fondos de los que se hablará con posterioridad, contribuyen a la consecución de los objetivos de las muchas otras políticas que lleva a cabo la U.E., ejerciendo un impulso horizontal en su crecimiento, así como complementándolas. Además, afianza una de las bases sobre las que descansa el proyecto europeo: la solidaridad.

Aunque todos los países o regiones reciben dotaciones de la política de cohesión, la gran parte de los fondos se aportan a las zonas menos desarrolladas para reducir las diferencias sociales, económicas y territoriales que aún existen. Así, se puede decir que esta política se configuró con la intención de corregir dos realidades muy relacionadas entre sí: reducir o suprimir las diferencias territoriales de los países y regiones que conforman la U.E., e impedir que el propio proceso de integración genere desigualdades entre los distintos territorios (Buitrago y Romero, 2013).

Por tanto, atendiendo a la conceptualización de los párrafos anteriores, se puede comprender fácilmente que el concepto de política de cohesión engloba dos vertientes muy interrelacionadas entre sí: la política regional y la política social. Estas a su vez interaccionan, por su propia idiosincrasia, con políticas de empleo y empresa.

Además, los efectos de la política de cohesión no quedan solo en lo público. Esta actúa como catalizador para la obtención de más apoyo financiero público y privado, no solo porque obliga a los Estados miembros a contribuir a la financiación con sus presupuestos nacionales, sino también porque impulsa la confianza de los inversores, respaldando con apoyos económicos sus proyectos.

Por otro lado, la base jurídica de esta política la encontramos en diversos artículos tanto del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Nada más comenzar el TUE, en su artículo 3, que desarrolla los principios y objetivos que sustentan a la Unión, se hace mención expresa a que “la Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. Con ello queda claro que la Política de cohesión no es un tema baladí dentro del organigrama funcional de la Unión, sino todo lo contrario.

Así mismo, ese objetivo se articula como una de las competencias de la Unión Europea en virtud del artículo 4 del TFUE. Así, en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad definidos en el artículo 5 del TUE, se incluye la cohesión económica, social y territorial como una política compartida de la Unión.

La lógica de incluir a la política de cohesión como una política compartida no es otra sino la de que, por la propia configuración de esta, no tiene sentido que la Unión Europea elabore una política común para todo su territorio, dado que los problemas y características de cada uno son diferentes. El encuadrarla como una competencia concurrente lleva a una mayor eficacia de esta (Buitrago y Romero, 2013).

Además, el ser una competencia concurrente tendrá gran relevancia en la forma en la que se programa y gestiona los fondos propios de la política de cohesión. Se volverá a esta idea más adelante.

1.2. La política regional previa a 1988.

Para hablar de la evolución que ha sufrido la política de cohesión de la Unión Europea se suele tomar como año clave el de 1988. La elección de este año no es mero antojo ya que es a partir de este año cuando la política de cohesión empieza a tomar la forma con la que actualmente la conocemos, produciéndose grandes cambios con respecto a la gestión que

había tenido con anterioridad (Goulet, 2008). Además, que ocurriera en la década de los ochenta y no en otra, responde a la coyuntura evolutiva que vivía la Comunidad Económica Europea en esos momentos.

Tal y como ya se indicó en uno de los primeros párrafos, la política regional tiene su origen en el Tratado de Roma (1957) en el que ya se recalca el interés de las altas partes contratantes de “fortalecer la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso mediante la reducción de la brecha entre diferentes regiones y el atraso de los menos favorecidos”. Además, el propio tratado marca como misión de la Comunidad el promover un desarrollo económico armonioso (art.2). para su consecución, el artículo 3 del Tratado expone que se necesitara de un Fondo Social Europeo (activo desde 1960) y la creación de un Banco Europeo de Inversiones (1958), entre otras muchas actuaciones.

Por tanto, en los primeros años de vida de la Comunidad, los instrumentos financieros disponibles se limitaban al BEI y al FSE. El Fondo Social se crea con el fin de ayudar a la creación de empleo, mejorar la cualificación de los trabajadores y facilitar la integración de los trabajadores y su desplazamiento (Sánchez de Gómez, 2011). Este objetivo respondía a las necesidades del mercado de trabajo de la época, caracterizado por un exceso de demanda en las zonas con más dinamismo de importantes flujos migratorios debido a la expansión económica en la que estaba inmersa la economía mundial durante estos años. Por su parte, al BEI, se le asignó en el Tratado la función de contribuir al desarrollo equilibrado y estable del Mercado Común a través del fomento del desarrollo regional, la modernización del sector industrial y el manejo racional de la energía.

En la década de los sesenta, gracias al auge económico, los Estados miembros emprendieron una senda de notable crecimiento económico con una situación de pleno empleo y completa movilidad de los factores productivos. En estos años los diferentes gobiernos de los países de la CEE adoptaron una Política Regional individualizada sin coordinación comunitaria alguna. Además, se constató que la adopción de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) había acentuado aún más las diferencias existentes entre las regiones prósperas y las menos avanzadas.

Tras la entrada en vigor del tratado de Roma, la necesidad de una solución coordinada para atajar los problemas regionales y solventar las desigualdades regionales fue reconocida por la Comisión ya en informes de 1964. Por su parte, La Asamblea, predecesora del actual Parlamento Europeo, indicó en diversas resoluciones durante los años 60 su apoyo a los informes que sobre este asunto había elaborado la Comisión.

Uno de los primeros hitos en relación con la política regional fue la creación de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea en 1968. El objetivo de esta Dirección era que todas las regiones crezcan al mismo ritmo. La Dirección general trabaja con los países miembros, las regiones y con otros grupos de interés para estudiar las necesidades, financiar inversiones y evaluar los resultados alcanzados desde una perspectiva a largo-plazo. La Dirección ha ido evolucionando a la vez que lo ha hecho la propia Unión Europea, estando actualmente formada por más de 700 personas que aportan sus conocimientos y sus estudios basados en datos estadísticos para mejorar el cómo y dónde invertir para fortalecer el crecimiento de las regiones (Comisión Europea, s.f. b).

El interés por suprimir las desigualdades que había, ya no solo entre los distintos países fundadores, sino dentro de las regiones que los conformaban, necesitaba de más instrumentos concretos para que fuera efectiva. Tal y como indicó Albert Borschette, Comisario para la Política Regional en 1971 en una entrevista, la CEE tenía claro que, sin cohesión, no se podía llegar a alcanzar las metas que iban apareciendo en el horizonte del proceso de integración: “la unión monetaria es imposible si las actuales disparidades y diferencias entre las diversas regiones continúan existiendo”.

Sin embargo, el gran hito en este periodo no ocurre hasta 1975. Fue en este año cuando entra en funcionamiento el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que ya había sido aprobado por unanimidad por el Consejo en diciembre de 1974 basándose en el artículo 235 del Tratado mediante el Reglamento 724/75 CEE, de 18 de marzo. En el propio Reglamento se incluía la cuantía de recursos para los tres primeros años, la asignación de cuotas para cada uno de los países beneficiarios, y su campo de intervención.

El contexto en el que se aprueba este fondo es el que le da su razón de ser. En 1972, ante la perspectiva de la futura ampliación y del agravamiento de los problemas regionales, en la Conferencia de París celebrada en octubre de ese año se reconoce la necesidad de una Política Regional Comunitaria (Informe Thompson). Un año más tarde, en 1973, se produce la primera expansión territorial de la CEE con la incorporación a la misma de tres nuevos países: Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. La inclusión de más países y la intención de profundizar en el proceso de integración llevó a que se viera necesario la creación de un instrumento capaz de reducir las disparidades territoriales con el objetivo de no provocar frenos en ese proceso (González Alonso, 1987).

El presupuesto que tuvo el primer FEDER para los años 1975 a 1977 fue de 1.4 miles de millones de “unidades de cuentas”. Este valor representaba solo un 4,8% del presupuesto para la CEE aportado por los 9 estados miembros de la misma.

En sus primeros años, su actividad consistió en proyectos puramente nacionales, financiando proyectos predeterminados en los Estados miembros con poca influencia europea o subnacional y focalizándose en regiones con una renta inferior al 75 por 100 de la media de los nueve países miembros. Se aplicó un sistema anual de selección y refinanciación de proyectos de forma similar a la que se utilizaba por otros fondos comunitarios con impacto territorial, como el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

Tres fueron las acciones que en este primer fondo se definieron como subvencionables pudiendo llegar a ser el aporte público de hasta el cincuenta por ciento:

- Inversiones en empresas de pequeño tamaño que creen al menos 10 nuevos puestos de trabajo.
- Inversiones en infraestructuras relacionadas con lo indicado en el guion anterior.
- Inversiones en infraestructuras sitas en áreas de montaña que fueran también subvencionables por parte del Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

Como puede comprobarse, el FEDER en un principio tenía como objetivo principal el de subsanar el declive industrial que estaban surgiendo en diversas zonas industriales. Sin

embargo, a finales de los setenta, ni este problema ni las demás diferencias regionales pudieron ser paliadas. Aunque el FEDER fue creciendo en términos presupuestarios, las diferencias en términos de renta per cápita seguía aumentando (González Alonso, 1987).

A tenor de que los resultados no eran los esperados, la Comisión presentó nuevos informes sobre Política Regional en 1977 con propuestas tales como: modificar el Reglamento antes mencionado, la elaboración de un informe bianual sobre la evolución socioeconómica de las regiones y el procedimiento mediante el cual se asignaba la dotación del FEDER. En base a esos informes, en 1979 se modificó el Reglamento del FEDER finalmente. El nuevo Reglamento 214/79/CEE, que entró en vigor al año siguiente, acercó al Fondo a una situación más similar a la que se conoce hoy en día, concediéndose al Fondo facultades para orientar sus recursos en función del conjunto de países beneficiarios y no de forma individualizada como se venía haciendo.

En los años ochenta, se vuelve la mirada hacia la profundización en el proceso de integración. En 1985 se convocó una Conferencia Intergubernamental en la que se plantea las bases de la creación de un Mercado Único y la futura Unión Europea. De esta conferencia nace la que se conocerá como Acta Única Europea a propuesta del presidente de la Comisión, Jaques Delors. En ella, se estudian las necesidades y los obstáculos para la consecución del Mercado Único Europeo (MUE), que se consiguió en 1993. Entre los obstáculos que se apreciaron para la consecución del MUE, se encontraba las dificultades de la adopción del Mercado Único para las economías más débiles, el incremento de las disparidades y, más aún, a las puertas de la entrada de nuevos países del sur de Europa a la CEE (Acta Única Europea, 1987).

El Acta Única Europea entra en vigor en julio de 1987. En el artículo 130 del mismo, se recoge la decisión de “introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos con finalidad estructural las modificaciones que fuesen necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, reforzar su eficacia y coordinar sus intervenciones entre sí con las de los instrumentos financieros existentes”. La Política Regional se convertía así en un eje central y objetivo prioritario de la CEE. Se adopta entonces un bloque de medidas, entre ellas una nueva reforma de los Fondos Estructurales, a los que se les concede a partir de entonces la misión de servir como instrumentos de desarrollo, beneficiando su intervención a las regiones estructuralmente más débiles de cara al establecimiento del Mercado Único.

Los pilares de esa nueva Política Regional se describen en el Reglamento 2052/88 del Consejo de junio de 1988, también denominado Reglamento Marco, por el que se regulaba la financiación de naturaleza estructural durante el periodo 1988-1993. Este reglamento daría paso a la moderna política de cohesión de la Unión Europea. La introducción en ese periodo del sistema de programación plurianual no es casualidad. La gran novedad que permitió hacer este tipo de programaciones a partir de 1988 fue la inclusión y elaboración dentro del funcionamiento de la Unión de Perspectivas financieras. El concepto de perspectiva financiera plurianual se desarrolló en un intento de reforzar la disciplina presupuestaria y optimizar la ejecución mediante una mejor planificación. Debido al éxito que tuvo, esta metodología de planificación se ha mantenido hasta la actualidad.

1.3. La política de cohesión desde 1988.

La entrada en vigor del antes mencionado Reglamento Marco supone un cambio muy relevante en la forma de actuar de la actual Unión Europea respecto a la política de cohesión. La reforma concede especial atención a la concentración de las intervenciones financieras en un limitado número de objetivos, el establecimiento de un nuevo enfoque de aplicación y gestión de estos y un incremento importante de las aportaciones.

Además, ya en ese reglamento de 1988 aparecen por primera vez los cuatro grandes principios reguladores de los llamados Fondos Estructurales (En ese momento solo formados por los Fondos FEDER y FSE): concentración, cooperación, programación y adicionalidad. Estos principios se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- Concentración de las intervenciones destinadas a financiar proyectos en las regiones menos avanzadas y para la consecución de un número reducido de objetivos.
- Cooperación entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros a los distintos niveles administrativos.
- Programación Plurianual de las intervenciones a través de la elaboración de programas que se ejecutarán durante varios años, que se ajustan temporalmente a la duración de los Marcos Financieros Plurianuales.
- Las aportaciones comunitarias no deben sustituir a los gastos nacionales, sino que es una financiación adicional. Además, debe existir una cofinanciación de los proyectos.

En los siguientes apartados, se irá tratando de forma general cada una de estas características de la actual política de cohesión de la Unión Europea. Más adelante, se hará hincapié en cómo se aplican estos principios en el Marco Plurianual más reciente (2014-2020) y se analizará el futuro de la política de cohesión (2021-2027). La visión global enmarcada en los próximos apartados servirá de base para la mejor comprensión de los efectos que la política de cohesión de la Unión Europea ha tenido en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Tabla 1. la política de cohesión antes y después de 1988.

Política regional 1958-1988	Política de cohesión desde 1988
Escasa dotación presupuestaria	Importante dotación presupuestaria
Diseño anual	Diseño Plurianual
Actuaciones aisladas	Concentración de actuaciones
Gestión de Fondos independientes	Normativa conjunta de Fondos

Fuente: elaboración propia.

1.3.1. Los instrumentos financieros de la política de cohesión de la UE y áreas destinatarias.

Una de las características principales del actual modelo de la política de cohesión es la gestión común de los diversos fondos que conforman esta política basados en una normativa conjunta común. A medida que iba intensificándose la importancia de la política de cohesión como un eje principal de la Unión Europea, nuevos instrumentos iban creándose, se ampliaban la dotación de otros y se mejoraba en la gestión de los existentes.

Actualmente, a los instrumentos financieros que se mencionan, se les conoce como fondos estructurales y de Inversión Europeos (EIE). Estos fondos presentan un marco jurídico común, aunque cada uno tiene sus especificidades. Los Fondos EIE se canalizan mediante programas plurianuales cofinanciados a nivel nacional, autorizados por la Comisión y aplicados por los Estados miembros y sus regiones en régimen de gestión compartida. Las autoridades locales son responsables de seleccionar, ejecutar y supervisar los proyectos financiados por los Fondos EIE (Comisión Europea, 2016).

Tres son los principales instrumentos creados para intervenciones financieras dentro de la política de cohesión: El Fondo Social Europeo (1960), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1975) y el Fondo de Cohesión (1993). Además, junto a ellos se han ido creando otros fondos que, aunque no son específicamente de cohesión, colaboran a la consecución de objetivos de esa política, como el FEOGA-O (1962), actualmente sustituido por el FEADER; o el FEMP, sucesor del IFOP (1994), con marcos de actuación mucho más concreta en los sectores agrarios y pesqueros respectivamente.

Cabe señalar que los objetivos y las zonas destinatarias de los Fondos de la política de cohesión han ido variando, armonizándose con los marcos plurianuales en los que se encuentran. En cada uno de ellos la U.E. ha ido matizando y modificando sus focos de atención adecuándolo a las situaciones propias de cada momento y de cada región o país. Sobre esta idea se volverá más adelante.

A) El Fondo Social Europeo.

El primer fondo que aparece en la historia de la Unión Europea es el FSE. Ya aparece en el propio Tratado de Roma de 1957. El Título III del Tratado fijó las normas fundamentales de actuación y funcionamiento del FSE que fueron modificadas en el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992. A tener de la construcción teórica del FSE en el TUE, se puede definir al Fondo Social como un instrumento comunitario de carácter financiero y estructural en materia de mercado laboral. Es sin duda el elemento más importante de que dispone la Comunidad para contribuir desde el capítulo social al proceso de integración (Fraile, 1994).

Dentro de esta conceptualización amplia, la labor del Fondo se ha centrado en la financiación de dos tipos de acciones: apoyo financiero para la creación de empleos nuevos y estables y acciones de formación y orientación laboral. Sin embargo, en cada momento histórico se ha ido adaptando a las peculiaridades del contexto económico que se vivía.

El Fondo en esta etapa inicial recibió numerosas críticas dado que funcionaba como un mecanismo de reembolso parcial de los gastos que los Estados habían efectuado y no como un auténtico fondo a disposición del Consejo y de la Comisión.

Por ello, se fueron sucediendo una serie de reformas del FSE en 1971 y 1984 hasta llegar a la gran reforma que llegó en 1988. Con ella, al igual que para los demás Fondos se aplican los principios de cofinanciación de proyectos, el aumento de dotaciones, la concentración en objetivos prioritarios y la mejora y simplificación de la gestión, de la evaluación y del control.

Por último, en cuanto a su funcionamiento, las reglas generales de funcionamiento del Fondo Social Europeo son decididas por el Consejo a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social. Además, El Comité Económico y Social asiste a la Comisión en la administración del Fondo Social Europeo. Por su parte, ya a nivel estatal, los criterios y procedimientos de gestión de las ayudas del Fondo Social Europeo dentro de cada Estado miembro queda al criterio de éste.

En 2018, la Comisión Europea elaboró una propuesta para la creación del Fondo Social Europeo Plus con perspectivas de inclusión en el próximo marco financiero plurianual 2021-2027. La idea consiste en unir diversos fondos y programas ya existentes: el FSE, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), el Fondo Europeo de ayuda a los más desfavorecidos, el programa de desempleo e innovación social, y el programa de acción coordinada en el campo de la salud (Comisión Europea, s.f. c).

El objetivo de esta propuesta es la de fortalecer las sinergias entre los distintos instrumentos existentes que son a la vez complementarios, incrementado su flexibilidad para dar respuesta a los retos sociales y laborales actuales, además de simplificar la programación y el manejo de los diversos fondos y programas que lo compondrían.

B) El Fondo de Orientación y Garantía Agraria y sus sucesores.

El Fondo de Orientación y Garantía Agraria fue creado en 1962 y era el Fondo encargado de articular la Política Agraria Común (PAC). Dos años más tarde se decidió dividir el FEOGA en dos secciones: la sección Garantía y la sección Orientación, que funcionaban según reglas distintas.

- Sección Garantía: El objetivo principal de esta sección era la de financiar los gastos derivado de la política de mercados y precios, actuando casi íntegramente en medida de intervención de los mercados.
- Sección Orientación: Se basaba en el principio de cofinanciación y se encargaba de financiar las operaciones de política estructural y de desarrollo de las zonas rurales.

En 2005, a partir del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 el FEOGA quedó dividido en dos fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

El FEAGA se encarga de la financiación o cofinanciación con los Estados miembros de los gastos de la organización común de mercados, las ayudas directas a las explotaciones, la contribución de la Unión a las acciones de información y de promoción de los productos

agrícolas en el mercado interior y en terceros países, así como diversos gastos puntuales de la Unión, como las acciones veterinarias y de recolección y utilización de recursos genéticos. Por su parte, el FEADER tiene como cometido el de financiar programas diseñados conjuntamente entre la Comisión y los Estados miembros para fomentar el desarrollo rural, teniendo entre sus objetivos la aseguración de una gestión sostenible de los recursos naturales y la acción frente al clima; fomentar la competitividad agrícola; o alcanzar un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, incluidos la creación y el mantenimiento del empleo (Comisión Europea, s.f. d).

C) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional es actualmente, en cuanto a dotación económica, el Fondo Estructural y de Inversión Europeo más relevante. El FEDER fue creado en 1975 y genera apoyo financiero para el ajuste estructural y el desarrollo de las economías regionales, el cambio económico, la mejora de la competitividad, así como la cooperación territorial en toda la U.E. (Comisión Europea, s.f. d).

El propio TFUE, en su artículo 176, describe a este Fondo como contribuidor para la corrección de los desequilibrios regionales dentro de la Unión (Parlamento Europeo, s.f.). En la actualidad le competen dos objetivos principales (periodo 2014-2020):

- La inversión en crecimiento y empleo orientada al fortalecimiento del mercado laboral y las economías regionales.
- La cooperación territorial orientada al refuerzo de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional dentro de la Unión.

En sus inicios, los recursos aportados al FEDER estaban destinados casi en exclusiva a apoyar acciones de política regional de los Estados miembros y se limitaban a simples proyectos de inversión en infraestructuras o en empresas sitas en zona que ya recibían ayudas nacionales aprobadas por la Comisión, y siempre respetando el principio de libre competencia (J. Alonso, 1987).

La primera reforma no tardaría en llegar, siendo esta en el año 1979. Esta reforma daría lugar a la creación de la sección “fuera de cuota” que permitía la financiación de acciones específicas de desarrollo regional sobre zonas que estaban viéndose afectadas por procesos de reestructuración del sector industrial. Estas acciones estuvieron limitadas al 5 por 100 del FEDER, pero dieron un salto cualitativo en el mismo dado que, por ejemplo, introdujeron la noción de programa plurianual que se asentaría años más tarde.

Como ocurre con todos los fondos estructurales a partir de 1988, los objetivos concretos y la dotación asignada a cada región van variando en función de la coyuntura económica y del marco financiero plurianual en el que nos encontremos.

D) El Fondo de Cohesión (FC).

El tratado de Maastricht consagró el Plan de Jacques Delors para la consecución de la Unión Monetaria. Sin embargo, para alcanzar este objetivo se necesitaba reforzar la cohesión Económica y Social con el fin de conseguir un mayor equilibrio entre los niveles de crecimiento económico en las regiones que integran la Unión Europea.

En este contexto de auge de la política de cohesión de la CEE, en el que se incrementaron las dotaciones de los Fondos Estructurales para alcanzar el compromiso de doblar la asignación de 1987 en 1993, nace el Fondo de Cohesión (FC). El FC, es un fondo de carácter nacional, que tiene como objetivo principal incrementar la dotación financiera de los países con un PIB inferior al 90 por 100 de la media de la CEE. Como dato interesante, cabe señalar que en el periodo 2004-2006 se asignó un tercio de sus recursos para ayudar a los nuevos países miembros, la mayoría países del este de Europa que económicamente estaban más rezagados que el resto (De Gómez, 2011).

Este Fondo tiene la particularidad de que si, uno de los estados beneficiarios del Fondo presenta un déficit público excesivo y no ha resuelto la situación o actuado para su resolución, el Consejo puede tomar la decisión de suspender la ayuda financiera del Fondo de Cohesión por mayoría cualificada (Comisión Europea, s.f. e).

E) El instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) fue creado en 1994 como instrumento específico de financiación para la Política estructural pesquera. Se puede decir que sus núcleos de actuación eran tres: contribuir a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación; Incrementar la competitividad de las estructuras de explotación y el desarrollo de empresas económicas viables en el sector pesquero; y revalorizar los productos de la pesca y de la acuicultura y mejorar su abastecimiento (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, s.f. a)

El IFOP fue sustituido en el año 2007 por un nuevo fondo denominado Fondo Europeo de Pesca (FEP) que por su naturaleza era más acorde al nuevo principio de sostenibilidad. Además, a ello se une la ventada de que el FEP tiene unos procedimientos más sencillos y está pensado para reflejar las necesidades de la U.E. de los 27. Cabe indicar que, con el IFOP, el exceso de capacidad de la flota se gestionaba a través de los programas de orientación plurianuales (POP). En 2002 los POP se sustituyeron por el régimen de entradas y salidas.

Para el actual marco financiero plurianual (2014-2020), el FEP fue sustituido por el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Los pilares básicos sobre los que descansa este nuevo fondo son: ayudar a los pescadores en la transición a la pesca sostenible; ayudar a las comunidades costeras a diversificar sus economías; financiar proyectos para crear empleo y mejorar la calidad de vida en las costas europeas; y facilitar el acceso a la financiación. Estos objetivos se concretan en 5 grupo de prioridades recogidas en el reglamento específico del FEMP.

Por último, en cuanto al funcionamiento de este Fondo, este se encarga de la cofinanciación de proyectos junto a los estados miembros, siendo el reparto de las dotaciones calculadas en función del tamaño del sector pesquero (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, s.f. b).

F) La Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas y la asignación territorial de fondos.

Los diversos Fondos Estructurales y de Inversión Europeos antes mencionados tienen una dotación acorde a dos criterios: una dotación por objetivos y una dotación territorial. El reparto territorial de fondos en la Unión Europea no responde a los conceptos de país y región como tal, sino que se utiliza la denominada nomenclatura de unidades territoriales estadísticas, más conocida como NUTS.

Los NUTS es un sistema jerárquico cuyo objetivo es el de permitir la recopilación, generación y difusión de estadísticas regionales armonizadas en la Unión y, además, es usado en la planificación de la programación de la política de cohesión de la Unión y el análisis socio económico de las regiones (Parlamento Europeo, s.f.).

Los NUTS fueron creados en 2003 en virtud del Reglamento (CE) n.º 1059/2003 que ha sufrido diversas modificaciones en los años posteriores (en 2005, 2008, 2013 y 2017). De entre los diversos ajustes que ha sufrido, los mayores cambios del sistema se han realizado con la reforma de 2017. Cuatro son los cambios más relevantes a tener en cuenta en esta nueva configuración de los NUTS:

- Establece un reconocimiento jurídico de las tipologías territoriales a efectos de las estadísticas europeas.
- Establece las definiciones básicas y los criterios estadísticos para las distintas tipologías territoriales.
- Garantiza una aplicación y un uso armonizados y transparentes de las tipologías territoriales a nivel de la Unión y de los Estados miembros
- Aclara la delegación de poderes en la Comisión.

La nomenclatura NUTS subdivide el territorio económico de los Estados miembros, a la vez que recalca la existencia de sus territorios extrarregionales. Para que los estudios estadísticos sean viables, las zonas geográficas abarcadas en cada nivel NUT debe ser similar en términos poblacionales. Además, las unidades no administrativas deben asimismo reflejar la lógica económica, social, histórica, cultural, geográfica o medioambiental.

Tres son los niveles en los que divide jerárquicamente la nomenclatura NUTS: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3. Cada uno de los niveles son subdivisiones del anterior siendo NUTS 1 que abarca a los otros dos. Así, algunas unidades administrativas quedarían en este sistema de la siguiente manera:

- NUTS 1: incluye Estados miembros de menor tamaño, como Dinamarca, Irlanda, Eslovenia, los Estados federados alemanes y otras regiones grandes como los *gewesten/régions* de Bélgica o la *Região Autónoma da Madeira*.
- NUTS 2: incluye las comunidades autónomas de España, las regiones francesas, las provincias belgas, los *Länder* de Austria y los departamentos de ultramar, los *voivodatos* polacos, etc.
- NUTS 3: *kommuner* en Dinamarca; *départements* en Francia; *län* en Suecia; *megyék* en Hungría; *kraje* en Chequia; *oblasti* en Bulgaria.

Para decidir en qué nivel NUTS se coloca a cada unidad administrativa, de manera general, se aplican umbrales demográficos mediante unos niveles máximos y mínimos poblacionales:

Tabla 2. Niveles NUTS de la unión europea.

Nivel	Mínimo	Máximo
NUTS 1	3 millones	7 millones
NUTS 2	800.000	3 millones
NUTS 3	150.000	800.000

Fuente: Elaboración propia.

Centrando la atención en los tres principales Fondos de la política de cohesión Europea (FEDER, FSE, FC), la nomenclatura NUTS es usada en para la asignación de recursos en dos de ellos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. Las dotaciones de estos dos Fondos se invierten en todas las regiones, pero a diversos niveles en función del nivel de desarrollo, siendo los principales beneficiarios las regiones con rentas más bajas.

Por su parte, el Fondo de Cohesión asigna los recursos por países. A diferencia de lo que ocurre con los dos anteriores, de este fondo no se benefician todas las regiones, sino que, actualmente, se entregan partidas pecuniarias a los países con una Renta Nacional Bruta (RNB) menor al 90% de la RNB media de la Unión Europea. En el marco plurianual actual 2014-2020 los países que cumplen este requisito son: Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

En cuanto a la asignación dotacional en función de los diversos objetivos de cada Fondo, este tema se abordará más adelante para el periodo de programación plurianual actual dado que en todos los marcos existentes desde 1988 estos objetivos han ido cambiado, siendo lógico focalizar la atención en los objetivos más actuales que se ha marcado la Unión Europea.

1.3.2. El diseño plurianual de la política de cohesión: los Marcos Plurianuales.

El concepto de Marco Financiero Plurianual (MFP) hace referencia al presupuesto a largo plazo que crea la Unión Europea para periodos de 7 años. Por tanto, puede ser definido como la expresión cuantitativa de las prioridades políticas de la Unión Europea durante un periodo concreto de tiempo (Valle, 2020).

Cada marco plurianual fija el techo de gasto de la Unión Europea para ese periodo. Este techo es fijado tanto de manera global como para cada de las políticas o rúbricas a las que se les asignará las dotaciones presupuestarias. Además, cabe señalar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) indica, en su artículo 312 que los MFP deben garantizar que los gastos evolucionen dentro del límite de los recursos propios de la Unión. Por esta razón, cada MFP recoge la relación entre los recursos propios destinados a créditos de pago y el porcentaje de Renta Nacional Bruta (RNB) que representan. De forma general, el tamaño del presupuesto de la U.E. en los diversos

periodos ha estado en torno al 1% del nivel de RNB que presentaba la UE en esos mismos periodos.

Cabe indicar que los MFP deben ser aprobados por unanimidad por el Consejo, previa valoración y aprobación por parte del Parlamento Europeo. Además, se elaborarán presupuestos anuales que complementarán a los MFP, teniendo que respetar los techos de gasto de este, salvo en casos muy tasados.

A lo largo de la historia de la U.E. se han dado 5 Marcos Financieros Plurianuales junto al sexto MFP que cubrirá el periodo 2021-2027. El primer MFP entró en vigor en 1988 como método para aliviar tensiones entre las instituciones europeas por los crecientes desajustes que en la década de los años 80 se habían ido incrementando entre los recursos disponibles y las necesidades presupuestarias de la CEE. En este primer Marco se incluyeron como prioridades financieras las acordadas dentro del denominado Paquete Delors I que incluía las bases para garantizar los recursos necesarios para la ejecución presupuestaria del Acta Única Europea. El segundo MFP (1993-1999) siguió la línea del primero, aplicando el paquete Delors II que permitía duplicar los Fondos Estructurales y aumenta el techo máximo de recursos propios. Por su parte, el marco 200-2006 tenía como principal objetivo el de dotar a la Unión de los recursos financieros suficientes para hacer frente a la entrada de los nuevos países miembros (Parlamento Europeo, s.f.).

El quinto MPF (2014-2020) se ve muy influido por los avances que en el proceso de integración europeo aporta el Tratado de Lisboa. Ejemplo de ello es que el marco financiero plurianual pasó de ser un acuerdo interinstitucional a ser un acto jurídicamente vinculante. Además, es a partir de este último Marco, el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, debe adoptar el Reglamento sobre el MFP por unanimidad tras haber obtenido la aprobación del Parlamento.

Por último, fue en 2018 cuando la Comisión presentó las propuestas para el nuevo MFP que comienza en el año 2021. Además, a razón de la crisis causada por la pandemia de la COVID, en mayo de 2020 la Comisión presentó una propuesta actualizada del MFP (Comisión Europea, s.f. f) junto con una propuesta relativa a un instrumento de recuperación (Next Generation EU).

1.3.3. La programación de la Política de Cohesión.

La nueva política de cohesión tras 1988, además de incluir principios tales como la concentración y priorización de objetivos, incluye la introducción de un de un sistema de planificación plurianual en el que son claves los principios de coordinación territorial y colaboración entre la Comisión y los Estados miembros (Fraile, 1994). En general, y aunque en cada Marco Financiero Plurianual pueda existir particularidades, la programación de la política de cohesión se lleva a cabo siguiendo las siguientes fases (Comisión Europea, s.f. g):

- En primer lugar, a propuesta de la Comisión, tanto el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo toman la decisión que cual será el presupuesto que se dará a cada política, incluyendo la de Cohesión. Además, se encargan de elaborar las normas que regirán las políticas. En el caso de la política de cohesión, existe un

Reglamento común para los Fondos Estructurales y de Inversión a la vez que para cada Fondo existe una normativa específica.

- Los países miembros y la Comisión Europea cooperan para decidir cuáles serán los principios y prioridades de la política de cohesión. Todos los estados de la U.E. deben elaborar una propuesta de acuerdos en el que se describe las líneas estratégicas de actuación de cada país. Además, los Estados presentan una propuesta de programas operativos que atañen a todo el Estado miembro o a sus regiones.
- La Comisión será la encargada de negociar con las autoridades nacionales el contenido final del contrato de colaboración y de cada uno de los programas. Las organizaciones de trabajadores, de empresarios y de la sociedad civil pueden participar en la programación y en la gestión de los programas operativos.
- En la implementación de los programas los Estados miembros y sus regiones son los encargados debiendo seleccionar, supervisar y evaluar los proyectos acordes con los programas.
- Por último, la Comisión compromete los fondos, abona el gasto certificado a cada estado y, junto a cada país involucrado, supervisa los programas operativos.
- Durante este periodo, la Comisión y los Estados miembros envían informes.

1.3.4. El papel del Banco Europeo de Inversiones y el Comité de Regiones.

Dentro de la Unión Europea, no solo las tres principales instituciones (Comisión, Parlamento y Consejo) actúan en favor de la consecución de una mayor cohesión entre los territorios que forman la U.E. Junto a ellas, tienen un papel a destacar otras dos instituciones: El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Comité Europeo de Regiones (CDR).

A) El Banco Europeo de Inversiones.

El BEI fue ya creado en virtud del Tratado de Roma en 1958. La función de BEI es la de conceder financiación para proyectos que contribuyan a lograr los objetivos que la Unión Europea se marca, tanto dentro como fuera de ella (Unión Europea, s.f. b). Desde que fue creado, esta institución ha firmado 24.758 proyectos por un total de 1.521 miles de millones de euros en 162 países (Banco Europeo de Inversiones, s.f.). Desde el año 2000, el BEI forma, junto con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), el grupo Banco Europeo.

Para cumplir la función que se menciona en el párrafo anterior, el BEI se marca tres grandes objetivos a cumplir:

- Impulsar el potencial de crecimiento y empleo.
- Apoyar las medidas de mitigación del cambio climático.
- Fomentar las políticas de la U.E. en otros países.

La titularidad del BEI recae sobre los países miembros de la Unión Europea obteniendo su financiación mediante los mercados de capitales y sin apoyarse en la dotación presupuestaria de la UE. Usando esa financiación, el BEI apoya la elaboración de diversos tipos de proyectos aplicando diversos tipos de productos y servicios creando planes de actuación plurianuales. El principal servicio, que abarca cerca del 90% de su compromiso financiero total, son los préstamos. Junto a ellos, también tiene gran relevancia la financiación combinada y el asesoramiento y asistencia técnica. Además, cabe señalar

que el BEI ha creado un límite en virtud del cual prestamos por encima de esa cuantía (25 millones de euros) son de adjudicación directa individual mientras que, para los de menor cuantía, los préstamos son intermediados mediante la apertura líneas de crédito a las instituciones financieras que, a su vez, prestan el dinero a los acreedores.

Por su parte, el FEI, creado en 1994, tiene como cometido ofrecer financiación a pequeñas y medianas empresas utilizando capital de riesgo e instrumentos de financiación de riesgo. Una de las iniciativas más importantes en las que ha participado el FEI como parte del grupo BEI ha sido la creación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE).

El FEIE es el elemento central del Plan de Inversiones para Europa (Plan Juncker) creado en el contexto de la crisis económica y financiera mundial para superar los daños económicos que está dejando en la UE. Las grandes diferencias entre los Fondos EIE y el FEIE se basan en sus perfiles de riesgo, los criterios y el modo de canalización de estos. Por un lado, los fondos EIE actúan mediante subvenciones e instrumentos financieros y forman parte de programas aplicados por las autoridades de gestión de los estados miembros; por su parte, el FEIE ofrece instrumentos de financiación de riesgos sin cuotas geográficas ni sectoriales sino basados en la demanda del mercado de financiación de inversiones (Alberola et al., 2016).

Aun con estas diferencias, se permite, con ciertas puntualizaciones, la complementación entre ellos. Esta opción permite aunar esfuerzos y mayor coordinación para lograr impactos adicionales a los que se alcanzaría solo aplicando los Fondos EIE. Las formas de combinación de estos dos tipos de fondos son las siguientes (Comisión Europea, 2016):

- Combinar los Fondos EIE con el FEIE directamente a nivel de los proyectos.
- Combinar los Fondos EIE con el FEIE a nivel de la plataforma de inversión.
- Combinar los Fondos EIE con el apoyo del FEIE (canalizado a través de una plataforma de inversión) a nivel de instrumento financiero o de proyecto.

Junto a la actuación complementaria que puede tener el FEIE junto a los Fondos EIE, el grupo Banco Europeo de Inversiones apoya de otras muchas maneras la consecución de los objetivos de la política de cohesión. Es más, desde el marco financiero plurianual 2007-2013, se ha acentuado la coordinación entre las actuaciones de la Comisión y el Grupo BEI en busca de promover iniciativas de ingeniería financiera que combinen las ayudas de los Fondos Estructurales con los productos y servicios que ofrece el BEI y el FEI. En búsqueda de sinergias entre las actuaciones de la Comisión y el BEI se han ido creando diversas iniciativas que incrementan el protagonismo del BEI en la política de cohesión. Algunos ejemplos de estas iniciativas creadas para el periodo 2007-2014 son las siguientes (Buitrago y Romero, 2013):

- JESSICA: Tiene como objetivo promover inversiones sostenibles en áreas urbanas, permitiendo a las autoridades gestoras de los Fondos EIE obtener mejor acceso a préstamos financieros.
- JEREMIE: Tiene como objetivo mejorar el acceso a la financiación de las microempresas y pymes pertenecientes a áreas receptoras de los fondos de la política de cohesión.
- JASPERS: Tiene como objetivo el de dotar a los Estados de asistencia técnica para los grandes proyectos financiados mediante los Fondos EIE

- JASMINE: Tiene como objetivo colaborar al crecimiento y al empleo dando asistencia técnica a entidades no bancarias que conceden microcréditos.

A) *El Comité de Regiones.*

El Comité Europeo de Regiones (CDR) es un organismo consultivo creado en 1994 y formado por representantes locales y regionales de los diversos países miembros de la Unión Europea. El CDR permite que las ciudades y regiones puedan participar de la elaboración de la legislación comunitaria, debiendo las instituciones que actúan en el proceso legislativo de la UE consultar al Comité en asuntos que les atañe. Entre esos asuntos se encuentra la cohesión económica y social y el empleo (Unión Europea, s.f. c).

El Comité de Regiones está formada por diversas Comisiones. Una de ellas, y la encargada de los asuntos relacionados con la política de cohesión, es la Comisión de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE. Esta Comisión se centra en la evaluación de resultados de las negociaciones sobre acuerdos de asociación y programas operativos y en el cumplimiento del principio de asociación en el contexto de la programación de los Fondos EIE (Comité Europeo de las Regiones, s.f.).

II. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL MARCO PLURIANUAL 2014-2020.

2.1 El contexto económico del Marco Plurianual 2014-2020. La estrategia Horizonte 2020.

El marco plurianual 2014-2020 aparece en un contexto de lenta recuperación económica tras la crisis mundial acaecida varios años antes. Este MFP inicia su andadura en un escenario complejo caracterizado por la fragmentación financiera de la zona Euro, una continuada debilidad del comercio internacional y el debilitamiento del tipo de cambio del euro. Aun así, iban apareciendo visos importantes de cierta mejoría. Ejemplo de ello fue la progresiva reactivación de la demanda interna y el fortalecimiento de la externa (Banco Central Europeo, 2014).

Por tanto, la Unión Europea se encuentra en una situación en la que el trabajo realizado en lo que respecta a progreso económico y social de décadas anteriores se ha frenado en seco. La crisis dejó a la vista las debilidades estructurales de la economía europea y las dificultades para llegar a los niveles más altos de cohesión, productividad y empleo esperados.

Con el objetivo de recuperar todo el avance perdido a raíz de la crisis económica, en 2010 se elaboró una estrategia para la década que comenzaba. A la estrategia que nació en ese momento se la denominó Estrategia Europa 2020. Esta estrategia constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI y está basada en tres prioridades fundamentales:

- 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.

Además, en lo referente a la política de cohesión, cada uno de estos tres objetivos son concretados por el Reglamento sobre las Disposiciones Comunes (RDC) para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en varios objetivos temáticos más concretos (art.9), llegando a ser un total de 11 (Reglamento UE n ° 1303/2013, 2013):

Tabla 3. Objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Crecimiento inteligente	Crecimiento sostenible	Crecimiento integrador
1. Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico	1. Apoyo al cambio hacia una economía hipocarbónica en todos los sectores.	1. Fomento del empleo sostenible y de calidad, y apoyo a la movilidad laboral

2. Mejora del acceso a TIC, así como de su uso y calidad.	2. Fomento de la adaptación al cambio climático y gestión y prevención de riesgos.	2. Fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación.
3. Mejora de la competitividad de las pymes, del sector agrícola y del sector pesquero y de la acuicultura.	3. Conservación y protección del medio ambiente y promoción del uso eficiente de los recursos.	3. Inversión en educación, formación y formación profesional para la capacitación y el aprendizaje permanente.
	4. Fomento del transporte sostenible y eliminación de la congestión en infraestructuras de redes clave	4. Mejora de la capacidad institucional de las autoridades públicas y partes interesadas, y la eficiencia de la administración pública.

Fuente: Elaboración propia a partir del RDC (Reglamento UE n ° 1303/2013, 2013).

2.2 Los objetivos concretos dentro del marco plurianual 2014-2020.

El actual marco plurianual 2014-2020 la Unión Europea ha reducido los objetivos de la política de cohesión de los 3 existentes en el periodo anterior a dos solo. En primer lugar, uno de los objetivos comunes de los Fondos EIE es la inversión en crecimiento y empleo. Este objetivo reemplaza a los de Convergencia y Competitividad regional y Empleo del periodo 2007-2013. Por otro lado, el objetivo de Cooperación Territorial Europea se mantiene en este marco plurianual (Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, 2016).

Tabla 4. Objetivos de los Fondos EIE.

2007-2013	2014-2020
Convergencia	Inversión en crecimiento y empleo
Competitividad regional y empleo	
Cooperación territorial Europea	Cooperación territorial Europea

Fuente: elaboración propia a partir del RDC (Reglamento UE n ° 1303/2013, 2013).

Aun existiendo solo dos objetivos principales en este periodo, ni la dotación económica asignada a cada objetivo ni los fondos encargados de financiarlos se reparten de forma compensada. Para el objetivo de Inversión y Empleo, se dotó una partida de 313.197,435 millones de euros del año 2011 siendo el FSE, el FEDER y el Fondo de Cohesión los encargados de financiarlo. Por su parte, el objetivo Cooperación Territorial solo es financiado mediante el FEDER y tiene una dotación de 8.948,259 millones de euros del año 2011, bastante inferior de la existente para el otro objetivo de la política de cohesión (Buitrago y Landa, 2013).

Junto a estos objetivos fundamentales, la política de cohesión en este periodo busca alcanzar otros objetivos, de carácter más funcional, con los que se desea una actuación

más armonizada con la gobernanza financiera y la Estrategia Europa 2020, un enfoque más centrado en los resultados, y la maximización del impacto de la financiación de la Unión Europea (Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, 2017).

En lo referente a ese primer objetivo funcional, unas de las características fundamentales de este periodo de programación es la búsqueda de una mayor armonización de la política de cohesión con las líneas estratégicas generales de la Unión Europea. Entre ellas, destaca en gran medida la Estrategia Europa 2020. Cada uno de los tres objetivos de la Estrategia Europa 2020 ha sido apoyado, con la creación de once objetivos temáticos, mediante la financiación de los Fondos EIE.

Concretando lo expuesto en el párrafo anterior, tanto el Fondo FEDER como el FSE y el Fondo de Cohesión, financian todos estos objetivos con la salvedad de que cada uno se concentrará en uno o varios de esos objetivos, de la siguiente manera:

- Fondo FEDER: actuará sobre los 11 objetivos establecidos, concentrándose de forma singular en las inversiones referentes a los cuatro primeros objetivos de la tabla.
- Fondo FSE: tiene como prioridad la financiación de los objetivos 8 a 11, aunque también financia los cuatro primeros.
- Fondo de Cohesión: financia los objetivos numerados del 4 al 7 más el número 11.

Por otro lado, la mayor orientación hacia los resultados se ha visto apoyada por el nuevo marco regulatorio de la política de cohesión mediante diversos mecanismos. Estos mecanismos son: el Marco y la reserva de rendimiento, y las condicionalidades ex ante y de gobernanza económicas.

El Marco de rendimiento es el instrumento por el cual se supervisará el progreso alcanzado hacia la consecución de los objetivos preestablecidos en el programa, usando diversos indicadores y metas medibles (Comisión Europea, s.f. d). De haberse cumplido estas metas, se asignará lo que se denomina reserva de rendimiento la cual tendrá una dotación de entre el 5% y el 7% de los recursos asignados a la prioridad establecida en el programa.

Además, los reglamentos recogen diversos requisitos que deben cumplirse antes de presentar los acuerdos de asociación y los diversos programas (condicionalidades ex ante). Junto a estos requisitos, también se exige que los estados miembros tengan en cuenta las prioridades establecidas en el semestre europeo, adaptando sus programas a estas, y teniendo en consideración cualquier tipo de recomendación de carácter económico que se les haga.

Por último, la maximización de resultados que se busca alcanzar en este marco plurianual se obtiene mediante una mayor flexibilidad de la política de cohesión. Para ello se decidió dar margen para revisarla en caso de situaciones especiales que así lo determinaran, así como a mitad de periodo en el año 2017. Junto a ello, se incluyó la posibilidad de combinar ayudas de varios fondos o incluso de utilizar un fondo mediante la aplicación combinada de varios instrumentos.

2.3 La financiación y el reparto de fondos dentro del marco plurianual 2014-2020.

2.3.1. El reparto de los Fondos EIE.

En el último marco plurianual existente, el reparto de las dotaciones económicas asignadas a la política de cohesión ha seguido el funcionamiento de los marcos anteriores. De este modo, para el reparto de los fondos EIE dentro de la Unión Europea, se atiende a dos principios básicos: criterio territorial-económico y criterio temático.

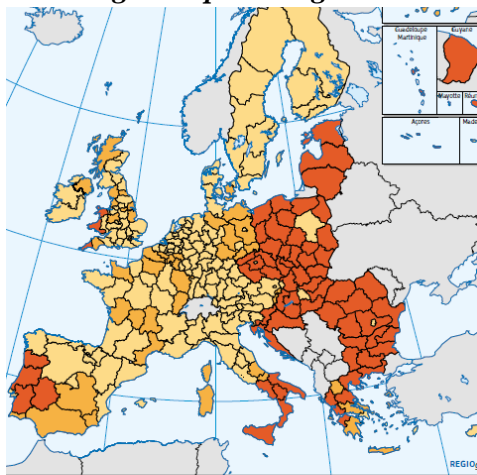
En primer lugar, atendiendo al criterio territorial-económico, los fondos FEDER y FSE se reparte por regiones mientras que el Fondo de Cohesión se adjudica por países. Sin embargo, la Unión Europea ha realizado una categorización de las regiones de lo cual depende en gran medida la cantidad que podrá percibir esa región o país.

Para el supuesto de los fondos FEDER y FSE, que se asignan por regiones, se ha realizado una división de 3 tipos atendiendo al nivel de desarrollo de estas. Así, la clasificación funciona de la siguiente manera (Reglamento UE n ° 1303/2013, 2013):

- Regiones menos desarrolladas: son aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de media de la Unión Europea.
- Regiones en transición: son aquellas cuyo PIB per cápita está entre el 75% y el 90% de la media de la Unión Europea.
- Regiones más desarrolladas son aquellas cuyo PIB per cápita está por encima del 90% de la media de la Unión Europea.

Aunque la clasificación se ha mantenido a lo largo de los diversos marcos financieros, lo que sí varía son las regiones que componen cada nivel. Esto se debe, lógicamente, a la evolución económica que van sufriendo las distintas regiones que a su vez es debida en parte a los resultados de la propia política de cohesión. En el actual periodo el reparto de las regiones por categorías de desarrollo es el siguiente (Imagen 1):

Imagen 1: Regiones por categorías de NUTS 3.



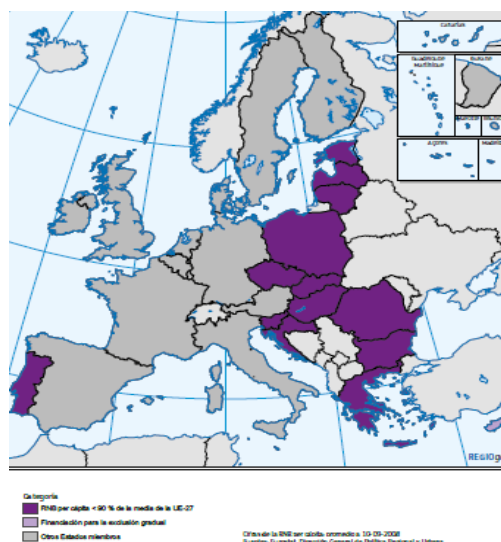
Fuente: Reglamento (UE) n ° 1303/2013.

La calificación antes mencionada lleva a que las regiones denominadas menos desarrolladas sean las que se beneficien más de los Fondos EIE, mientras que las más desarrolladas serán las que menos. Además, el que una región pertenezca a una u otra categoría no solo afecta a las cantidades que pueden llegar a percibir, sino que también marca la tasa máxima de cofinanciación que se permite para los proyectos de las diversas regiones. De esta manera, las regiones menos desarrolladas tienen una tasa máxima de cofinanciación de entre el 75% y 85%; en las regiones de transición los fondos solo pueden cofinanciar proyectos hasta un máximo del 60%; y, por último, en las más desarrolladas la tasa solo llega hasta el 50%.

Por otro lado, el reparto territorial del Fondo de Cohesión se hace por países y no por regiones, como se ha indicado antes. Aun así, en este caso también se clasifican los países en países receptores y en países no receptores. Para que un país sea considerado como país receptor, su Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita ha de ser menor al 90% de la media de la Unión Europea. Además, el Fondo de Cohesión También financia a los Estados miembros que cumplían los requisitos para obtener financiación del Fondo de Cohesión en 2013, pero cuya RNB nominal per cápita supera en la actualidad el 90 % del promedio de la RNB per cápita de la UE-27. En cuanto al porcentaje máximo de cofinanciación que se permite para los proyectos de los países receptores del Fondo de Cohesión, este se establece en un 85%.

Para el periodo 2014-2020, la clasificación de países que pueden percibir los beneficios de este fondo es la recogida en la Imagen 2:

Imagen 2: Regiones por categorías NUTS 1 para el reparto del Fondo de Cohesión.



Fuente: Reglamento (UE) n ° 1303/2013.

Por otro lado, los Fondos EIE se reparten teniendo en cuenta también criterios temáticos. Así, aparece una concentración temática con la que se busca focalizar los recursos en las prioridades concretas en las que fija su atención la Unión Europea. Dado que en cada

Fondo la situación es distinta, para comentar cómo funciona el reparto temático de los Fondos, se analizará de forma separada cada uno de ellos en los siguientes párrafos.

A. FEDER.

La base jurídica de los fondos FEDER (Reglamento UE n ° 1301/2013, 2013) con una asignación de 277.761.574.363 euros a precios corrientes para el periodo 2014-2020 corrientes (43% del montante total programado para los fondos EIE), viene dada por el Reglamento de Disposiciones Comunes de los Fondos Estructurales (RDC), siendo este aplicable en su totalidad a este fondo. Sin embargo, aparte del Reglamento común, el FEDER también tiene como base el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 y el Reglamento (UE) N o 1299/2013 que de forma más concreta indican las actividades que puede financiar el Fondo. Mientras que el primero de los reglamentos se centra en el primero de los objetivos de la política de cohesión del periodo de programación actual, el segundo reglamento versa sobre el objetivo de cooperación territorial europea.

Respecto al primero de los objetivos, como se indicó más arriba, las inversiones realizadas mediante el fondo FEDER deben ser acordes con los 11 objetivos temáticos de la estrategia Europa 2020, centrándose en las 4 primeras. Teniendo presente esto, el artículo 3 del Reglamento 1301/2013 indica el FEDER concederá ayudas para las siguientes actividades:

- Inversiones productivas que contribuyan a crear o preservar puestos de trabajo duraderos, mediante ayuda directa e inversión en pymes.
- Inversiones productivas, con independencia del tamaño de la empresa de que se trate, que contribuyan a las prioridades de inversión establecidas en el artículo 5.
- Inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos al ciudadano en los ámbitos de la energía, el medio ambiente, el transporte y las tecnologías de la información y de la comunicación.
- Inversiones en infraestructura social, sanitaria, de investigación, de innovación, empresarial y educativa.
- inversión en el desarrollo del potencial endógeno a través de la inversión fija en bienes de equipo e infraestructuras de pequeña envergadura.
- Interconexión en red, cooperación e intercambio de experiencias entre autoridades competentes regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas, interlocutores económicos y sociales y los correspondientes organismos que representan a la sociedad civil.

Además, junto a toda esta serie de actividades a las que aportará capital el FEDER, es interesante mencionar que el propio reglamento da la posibilidad de que, mediante este fondo, se apoye ayudas para compartir instalaciones y recursos humanos, así como todo tipo de infraestructuras entre las fronteras de todas las regiones. Con ello, se busca apoyar el objetivo de cooperación territorial europea que tiene la política de cohesión y que solo es financiado mediante FEDER.

Junto a las actividades que puede o no financiar el fondo FEDER, el Reglamento para el fondo ahonda sobre la concentración temática de este. El artículo 4 del Reglamento indica que la financiación se concentrará más en una o en otras zonas en función del nivel de desarrollo de cada región. Para cumplir con esta intención, se definen en el propio

Reglamento un mínimo de asignaciones financieras para objetivos específicos. De esta manera, la asignación seguiría las siguientes normas:

- Regiones más desarrolladas: La asignación de los recursos de ámbito nacional será al menos del 80 % para dos o más de los objetivos temáticos 1-4, siendo el mínimo para el objetivo 4 del 20 %.
- Regiones en transición: La asignación de los recursos de ámbito nacional será al menos del 60 % para dos o más de los objetivos temáticos 1-4, siendo el mínimo para el objetivo 4 del 15 %.
- Regiones menos desarrolladas: La asignación de los recursos de ámbito nacional será al menos del 50 % para dos o más de los objetivos temáticos 1-4, siendo el mínimo para el objetivo 4 del 12 %.

Por último, cabe mencionar que en el capítulo II del Reglamento FEDER se proporcionan disposiciones específicas para el tratamiento de las características territoriales especiales, concretamente el desarrollo urbano, las áreas con desventajas demográficas o naturales, las regiones más septentrionales con una densidad de población muy baja y las regiones ultraperiféricas. En especial se contempla la asignación de al menos un 5 % de los recursos del FEDER (de ámbito nacional) a acciones integradas dirigidas al desarrollo urbano sostenible.

Centrando la vista en el otro objetivo temático que el FEDER financia (cooperación territorial europea), el Reglamento (UE) N o 1299/2013 normativiza de forma muy similar los métodos de actuación del FEDER para este segundo objetivo. Para la consecución de ese objetivo, el FEDER apoyará la cooperación transfronteriza entre regiones adyacentes, la cooperación transnacional en grandes espacios transnacionales y la cooperación interregional. Para la cooperación transfronteriza, se aplica el nivel regional NUTS 3, para la transnacional se aplicará el nivel NUTS 2 y, en el caso de la cooperación interregional, las ayudas del FEDER deberán ir destinadas a la totalidad del territorio de la Unión.

En cuanto a la distribución de los recursos, el artículo cuatro del Reglamento desglosa cuales son los fondos destinados a este objetivo. De los 8.948 millones de euros asignados a este objetivo, se hace el siguiente reparto:

- Cooperación transfronteriza: 74,05 % (es decir, un total de 6 626 631 760 EUR)
- Cooperación transnacional: 20,36 % (es decir, un total de 1 821 627 570 EUR)
- Cooperación interregional: 5,59 % (es decir, un total de 500 000 000 EUR)

B) FSE.

Al igual que ocurre con el FEDER, el FSE tiene su propio reglamento (Reglamento (UE) n.º 1304/2013, 2013) aunque le son aplicable la totalidad de las normas incluidas en el RDC de los Fondos Estructurales.

Para el actual marco financiero 2014-2020, el FSE tiene una asignación de 120.760.462.649 euros a precios corrientes (18% del montante total programado para los

fondos EIE). Este fondo se propone una serie de misiones que vienen recogidas en el artículo 2 de su Reglamento. Estas misiones son:

- Promover unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorará el acceso al mercado laboral, fomentará la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.
- Facilitar su adaptación al cambio industrial y a los cambios de los sistemas de producción necesarios para garantizar un desarrollo sostenible.
- Propiciar un elevado nivel de educación y formación para todos y apoyará la transición de la educación al empleo entre los jóvenes, luchará contra la pobreza, auspiciará la inclusión social.
- Fomentar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades

La concentración temática de las dotaciones del FSE también lleva a que para este Fondo se crearan unos mínimos de asignaciones financieras, quedando de la siguiente manera:

- Regiones más desarrolladas: los Estados miembros concentrarán, al menos, el 80 % de la dotación del FSE asignada a cada programa operativo en un máximo de cinco de las prioridades de inversión
- Regiones en transición: en las regiones en transición, los Estados miembros concentrarán, al menos, el 70 % de la dotación del FSE asignada a cada programa operativo en un máximo de cinco de las prioridades de inversión
- Regiones menos desarrolladas: los Estados miembros concentrarán, al menos, el 60 % de la dotación del FSE asignada a cada programa operativo en un máximo de cinco de las prioridades de inversión.

Junto a estos mínimos, el Reglamento también exige que para alcanzar el objetivo de “fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación”, cada estado miembro de destinar al menos el 20% de los recursos del FSE a esta prioridad.

Aunque tenga disposiciones específicas dentro del propio reglamento del FSE (Comisión Europea, s.f. c), la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), esta se integra dentro de la programación de este Fondo y sus normas le afectan. Esta iniciativa surgió por parte del Consejo Europeo a tenor de los grandes niveles de desempleo juvenil que se estaban dando en Europa y que llegaban a ser preocupantes en alguno de los estados miembros. Con la IEJ, que además busca reformar las medidas del Paquete de medidas para el empleo juvenil de 2012, se buscaba financiar la integración de jóvenes que ni trabajan ni estudian, centrándose en aquellas regiones que presentaran una tasa de desempleo juvenil superior al 25% en 2012. Para alcanzar ese objetivo integrador, el programa cuenta con un presupuesto para el periodo 2014-2020 de 6400 millones de euros, de los cuales al menos la mitad proceden del FSE.

C) Fondo de Cohesión.

El Fondo de Cohesión tiene un presupuesto de 72.671.574.109 euros a precios corrientes (13% del montante total programado para los fondos EIE) para el periodo 2014-2020 y se ve regulado en el RDC y presenta también un reglamento propio (Reglamento UE 1300/2013, 2013). En el artículo 2 del mismo, se expone el ámbito de aplicación que tendrá para este periodo de siete años y que se relacionan con los 5 objetivos temáticos.

En concreto, el Fondo de Cohesión concederá ayudas por valor de 63.400 millones euros a inversiones relativas a los siguientes ámbitos:

- las inversiones en medio ambiente, incluidos los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la energía que presenten beneficios para el medio ambiente.
- Las RTE-T.
- La asistencia técnica.

Además, el Reglamento incluye una dotación de 10.000 millones de euros para ayudar a proyectos de infraestructuras de transporte en el marco del Mecanismo “Conectar Europa”, denominado CEF por sus siglas en inglés (Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana del Gobierno de España, s.f.). Este mecanismo es un instrumento financiero creado con la intención de apoyar el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte, Energía y Telecomunicaciones. Para el actual marco financiero 2014-2020, dispone de 24.295 millones de euros para proyectos de los cuales 1.078 millones han tenido beneficiarios españoles.

2.3.2. La aplicación concreta de los Fondos Europeos de la política de cohesión.

Los fondos EIE se utilizan dentro de los programas operativos concretos de diversas formas. Entre ellas, las más clásicas son las subvenciones, los premios o la asistencia técnica. Estas figuras han estado presentes en la política de cohesión desde sus inicios. Sin embargo, en los últimos periodos, y en concreto en el actual, los instrumentos financieros se han erigido como el método más eficaz para la utilización de las dotaciones presupuestarias de los Fondos.

En el actual marco financiero (2014-2020), se define por instrumentos financieros a “las medidas de la Unión de ayuda financiera adoptadas con carácter complementario con cargo al presupuesto para la consecución de uno o varios objetivos políticos específicos de la Unión. Dichos instrumentos podrán adoptar la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de reparto del riesgo, y podrán, si procede, combinarse con subvenciones” (art.2 Reglamento financiero n.º 966/2012).

Los instrumentos financieros son un método eficiente para la aplicación de los fondos en proyectos económicamente viables, cuyo principal beneficio es el reciclado de fondos a largo plazo. Este reciclado permite aumentar la eficiencia y la sostenibilidad de los fondos públicos, así como estimular un mejor rendimiento y una mayor calidad de los proyectos de inversión.

En el actual periodo de programación, los instrumentos financieros pueden utilizarse para todos los Fondos y para proyectos que se ejecuten en base a cualquier objetivo temático. Por otro lado, en comparación con el periodo anterior (periodo en el cual, salvando el de 1994-1999, empezó el auge de estos instrumentos), se espera que los importes asignados

a estos instrumentos lleguen a duplicarse a final de periodo, habiéndose asignado casi 12.000 millones de euros en 2007-2013 (Widuto, 2019).

En contraposición con el auge y las ventajas mencionadas anteriormente, estos instrumentos también presentan puntos débiles. Entre ellos, destacan los elevados costes o tasas de gestión, y la dificultad añadida que presentan los procedimientos para la asignación y puesta en funcionamiento de estos. A razón de estos problemas, la normativa vigente ha buscado simplificar la utilización de estos instrumentos para ampliar las ventajas comparativas de estos instrumentos frente a las subvenciones o premios.

Una de estas novedades es la ya mencionada posibilidad de utilizar los instrumentos financieros en relación con todos los objetivos temáticos cubiertos por los programas operativos, y para todos los Fondos. Otra novedad es la exigencia de una evaluación ex ante del diseño de los instrumentos financieros pidiéndose que se haya atendido a las deficiencias del mercado, necesidades de inversiones respectivas, posibles participaciones del sector privado y valor añadido resultante del instrumento financiero en cuestión. Por último, cabe mencionar la introducción de pagos escalonados vinculados al desembolso de fondos a los destinatarios finales y la nueva obligatoriedad de informes sobre la aplicación de los instrumentos financieros y su adecuación con diversos indicadores (Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea, 2014).

Acercando el foco a la ejecución concreta de los instrumentos financieros, estos se pueden clasificar en dos tipos: instrumentos financieros establecidos a nivel de la Unión Europea (gestionados por la Comisión y con disposiciones expresas para la aplicación de instrumentos financieros específicos que combinen los Fondos ESI con otras fuentes de recursos presupuestarios de la UE y del BEI/FEI) e instrumentos establecidos a nivel nacional/regional, transnacional o interfronterizo (gestionados por la autoridad de gestión o bajo su responsabilidad).

A su vez, dentro de los instrumentos establecidos a nivel nacional/regional se encuentran los listos para ser utilizados y los instrumentos personalizados. Los primeros vienen definidos mediante una serie de condiciones generales que se habrán de cumplir para poder acceder a ellos y que son compatibles con los reglamentos de los Fondos EIE y las normas sobre las ayudas estatales. Por su parte, los personalizados se amoldan más a las necesidades específicas de cada destinatario final.

Por último, los sujetos que intervienen en el funcionamiento de los instrumentos financieros son los siguientes:

- Autoridades de gestión: ejecutan los Fondos autoridades nacionales, regionales o locales.
- Fondos de cartera: gestionan y ejecutan habitualmente instrumentos financieros. En el periodo de programación anterior, anterior, los fondos de cartera estaban gestionados por el FEI o el BEI (43 %) o por entidades financieras nacionales como los bancos (42 %), o eran objeto de licitación pública (15 %).
- Intermediarios financieros: suelen ser bancos o entidades financieras públicas o privadas, así como sociedades de capital riesgo

- Destinatarios finales: ciudadanos particulares, personas emprendedoras, pymes o empresas y diversos destinatarios de fondos públicos

2.4 La programación de la política de cohesión.

Una adecuada programación de la política de cohesión es indispensable para alcanzar los objetivos y resultados esperados. El modelo general de programación no ha variado en gran medida a lo largo de los años. Sin embargo, entre la programación del marco financiero plurianual actual y el acaecido entre 2007-2013, se aprecian diferencias de cierto calibre.

Los estados miembros han debido tener presente durante la fase de programación la necesaria conexión entre las intervenciones de los fondos EIE y la Estrategia Europa 2020. Junto a ello, el Semestre Europeo marca en gran medida el devenir de los Fondos dado que el Reglamento de Disposiciones Comunes de los Fondos integra los Fondos EIE dentro del Semestre Europeo (Consejo Europeo, 2020).

Otra novedad dentro de la fase de programación en este periodo ha sido que, durante toda la fase de ejecución, la conexión mencionada en el párrafo anterior tiene que mantenerse. Por tanto, cualquier tipo de cambio que hubiera en las recomendaciones dadas a los países miembros, debe proyectarse en sus Acuerdos de asociación y los programas específicos.

Como puede apreciarse, para el buen funcionamiento de la política de cohesión, es imprescindible la actuación conjunta de las instituciones de la Unión Europea como de los estados miembros. La estructura actual de la programación refleja esta idea mediante la creación de 3 elementos organizativos: El Marco Estratégico Común, El Acuerdo de Asociación y los programas operativos (Dirección General de Fondos Comunitarios Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, 2013).

El Marco estratégico Común (MEC) es elaborado por la Comisión y tiene como finalidad la de mentar la coordinación y la complementariedad de las intervenciones financiadas con los Fondos EIE, abarcando a los cinco existentes. El MEC, consecuentemente, se encarga de sustituir a las Directrices estratégicas del periodo 2007-2013 y aporta directrices estratégicas a las regiones y los Estados miembros para alcanzar la mayor eficacia y eficiencia en sus Acuerdos de asociación y programas.

El MEC es reflejo de la mayor dimensión territorial que tienen los Fondos EIE comparado con la que tenía en periodos anteriores. Para alcanzar ese objetivo, el RDC ofrece diversos instrumentos tales como la Inversión Territorial Integrada (ITI), la combinación de los fondos de la política de cohesión en un mismo programa, el desarrollo local a cargo de las comunidades locales (DLCL) o los planes de acción conjunta.

La ITI (Comisión Europea, 2014a) es una herramienta que flexibiliza la formulación de respuestas integradas a las diversas necesidades territoriales, sin perder el enfoque temático que permite vincular la política de cohesión a la Estrategia Europa 2020. Por su parte, el DLCL es otra herramienta específica para uso a nivel subregional, que es complementaria a otros apoyos al desarrollo en el nivel local y que busca desarrollar

enfoques ascendentes integrados en los casos donde exista la necesidad de responder a los retos territoriales y locales que requieran un cambio estructural y desarrollar capacidades en la comunidad y estimular la innovación (Comisión Europea, 2014b).

En base a las disposiciones del MEC, los estados miembros elaboran los Acuerdos de Asociación que sustituyen al Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y al Plan Estratégico Nacional (PEN) de los años 2007-2013. Los Acuerdos de Asociación son documentos en los que se proporciona información y análisis sobre el uso que se hará de los fondos EIE durante el marco financiero. Frente al MENR y PEN, los Acuerdos de Asociación tiene una visión estratégica integral y conjunta de los 5 Fondos Estructurales y de Inversión. Ejemplo de ello es la inclusión obligatoria de los siguientes puntos dentro de los Acuerdos de Asociación:

- La aplicación de los principios horizontales y los objetivos de la política de los Fondos EIE.
- La distribución de la reserva de rendimiento desglosada por cada Fondo EIE y categoría de región, y cómo se garantiza la coherencia en el funcionamiento del marco de rendimiento.
- Un resumen de la situación de las condicionalidades ex ante.
- Una evaluación de las capacidades administrativas de las autoridades involucradas en la aplicación de los Fondos.
- Las áreas prioritarias principales para la cooperación bajo los Fondos EIE, teniendo en cuenta, cuando sea adecuado, las estrategias macrorregionales y de las cuencas marítimas.

Ejemplo de la importancia de todos estos elementos dentro de la programación de la política de cohesión radica en que, si se modifican, la Comisión deberá aprobar ese cambio. Además, para un mejor control por parte de la Comisión de estos acuerdos para consecución los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo, los estados miembros estaban obligados a presentar dos informes, uno en 2017 y otro en 2019. En estos informes se debía incluir información sobre el progreso alcanzado mediante la aplicación de los Fondos.

Por último, los programas operativos (PO) no han experimentado novedades importantes. Los PO son los reflejos del MEC y los Acuerdos de Asociación para la aplicación concreta de los Fondos EIE en los países miembros (Comisión Europea, s.f. d). Todos los puntos del Acuerdo de asociación arriba presentados tienen que traducirse y aplicarse adecuadamente a través de los programas específicos. Además, en cuanto a la estructura de los programas, cada Fondo, en su normativa específica, indica como se debe concretar estructuralmente los programas atendiendo a sus misiones e instrumentos específicos. Como novedad en el periodo de programación actual, ya no es necesario que todo cambio introducido por los programas sea aprobado por la Comisión, siendo responsabilidad exclusiva de los Estados.

2.5 La nueva política de cohesión para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

El marco 2021-2027 da paso a una nueva, aunque continuista, política de cohesión que estará vigente a lo largo de casi toda esta década. Los primeros documentos sobre el contenido que debería tener el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 se hicieron en 2018. La situación económica de ese año, junto a la perspectiva a medio plazo que se tenía en ese momento son las dos piedras angulares que explican la composición de este marco.

Durante el periodo de 2018, la expansión económica que venía experimentando la Zona Euro continuó, aun bajando algo su porcentaje (se pasó de un crecimiento de 2,5% de 2017 a un 1,8% al año siguiente). Además, el empleo continuaba su tendencia alcista, reduciéndose el desempleo hasta un 7,8% sobre la media de la Zona Euro. Junto a ello, la capacidad de resistencia del sector financiero también creció considerablemente (Banco Central Europeo, 2019).

Por tanto, como se puede comprobar, las primeras decisiones sobre el Marco se ven bastante influidas por una situación de crecimiento sostenido que se buscaba mantener, e incluso impulsar, centrando las acciones de la Unión Europeas hacia nuevas metas y el refuerzo de pilares clásicos de la Unión.

Sin embargo, en 2020, un año antes de la entrada en vigor del nuevo marco, la pandemia mundial causada por la COVID modificó en gran medida las previsiones hechas sobre la deriva de la economía. Según las previsiones económicas de la primavera del año 2020 elaboradas por la Comisión Europea, en ese año se esperaba una contracción de la economía de la eurozona de un 7,75 % y una contracción del 7,5 % de la economía de la UE. Además, por la novedad de la situación, no se tenía clara la repercusión socioeconómica que traería consigo la pandemia. Aun así, se tenía claro que, aun siendo un shock relativamente simétrico, no todos los países iban a verse de igual forma afectados.

Por ello, de forma rápida y urgente, en mayo de 2020, la Comisión Europea tuvo que elaborar una propuesta de modificaciones para el marco plurianual 2021-2027. Para ajustarse al nuevo contexto, parte del articulado del reglamento ha tenido que modificarse, aunque se ha mantenido la mayoría del contenido. Ejemplo paradigmático de estos cambios es la inclusión del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea. De este se hablará más adelante.

Atendiendo a estos elementos, el MFP (Reglamento UE 2020/2093, 2020) actual presenta un presupuesto de 1.074,3 miles de millones de euros (a precios de 2018). Además, a esta cantidad se le suma 750 mil millones de euros (a precios de 2018) del instrumento de recuperación europea denominado Next Generation para abordar los estragos de la crisis del COVID.

Por otro lado, en cuanto a composición temática, son 7 las rúbricas de gasto que aparecen:

- Mercado Único, innovación y nuevas tecnologías.
- Cohesión y valores.

- Recursos naturales y medio ambiente.
- Inmigración y gestión de fronteras.
- Seguridad y defensa.
- Vecindad y el Mundo.
- Administración Pública Europea.

En virtud de ellas, y del capital afecto a cada una de las rúbricas (concretamente las relacionadas con Cohesión), la política de cohesión en este MFP tendrá un presupuesto de 330.2 miles de euros (a precios de 2018). De esa cantidad, la mayor parte se destinará al Fondo FEDER (200.4 miles de millones de euros), seguido por el nuevo FSE+ (88 mil millones) y, por último, a bastante distancia, el Fondo de Cohesión (42.6 mil millones de euros) (Consejo Europeo, 2021).

Centrando ya la atención en la propia política de cohesión, El RDC para este periodo incluye novedades con respecto a los objetivos políticos que se buscan alcanzar en esta nueva etapa. Si en el anterior MFP existían 11 objetivos (relacionados con la Estrategia Europa 2020), ahora se ven reducidos a más de la mitad. El artículo 4 del reglamento de RDC de los Fondos EIE desarrolla que los objetivos políticos en este Marco serán los siguientes:

- Una Europa más inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente.
- Una Europa más verde y baja en carbono, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
- Una Europa más conectada mediante el refuerzo de la movilidad y la conectividad regional en el ámbito de las TIC.
- Una Europa más social mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.
- Una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de las zonas urbanas, rurales y costeras y las iniciativas locales.

La mayor parte del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión se destina a los dos primeros objetivos: una Europa más inteligente y una Europa más verde (Comisión Europea, 2018a). Por su parte, el FSE+ abarcará en mayor medida el cuarto objetivo, “una Europa más social”.

2.5.1. Los objetivos concretos de la política de cohesión para el periodo 2021-2027.

Al igual que pasaba en el periodo anterior, los objetivos concretos del FEDER, FSE+ y el Fondo de Cohesión vuelven a ser dos y vienen definidos de igual forma. Por tanto, en este MPF la política de cohesión volverá a centrarse en los siguientes objetivos:

- Inversión en empleo y crecimiento en los Estados miembros y las regiones.
- Cooperación territorial europea.

Para el primer objetivo, las aportaciones vendrán dadas por los tres fondos y es el objetivo con mayor presupuesto. Por su parte, el objetivo de cooperación territorial será financiado únicamente a través del FEDER. Del montante total asignado en el presupuesto para la política de cohesión antes mencionado, solo 8.430 miles de millones se destinan a ese segundo objetivo.

Junto a estos objetivos políticos y temáticos, el estudio de resultados de la política de cohesión del MFP anterior ha permitido analizar en qué se debe focalizar la atención a nivel operativo y de funcionalidad para mejorar esta política. Así, la Unión se ha puesto diversos retos en este aspecto y los ha recogido en el RDC (Propuesta de Reglamento UE 2018/0196, 2018).

Un primer reto al que hacer frente en este nuevo periodo de programación, y en el que más énfasis se pone, es el de reducir la carga administrativa. Las diversas conclusiones obtenidas de las evaluaciones ex post de los Fondos marcaron claramente que los sistemas de gestión, control y auditoría son “demasiado complejos, lo que genera incertidumbre administrativa y retrasos en la ejecución”. Además, esta complejidad da más la cara cuando se intenta aplicar conjuntamente diversos instrumentos financieros.

Para hacer frente a este problema, el RDC incluye en su contenido opciones de costes simplificados, pagos sujetos a condiciones, eliminación de normas específicas para grandes proyectos e inversiones generadoras de ingresos junto a la facilitación de los sistemas de control y auditoría, haciéndolos más proporcionados.

Por otro lado, otro problema que se aborda en esta nueva política de cohesión de la U.E. es la necesidad de responder a los cambios y necesidades que emergen de forma imprevista. Por tanto, se ha visto necesario dar flexibilidad a los Fondos EIE una vez estos se han implementado en un programa concreto. Para ello, en este nuevo RDC se posibilita las transferencias relativamente menores sin necesidad de modificar el programa, así como la inclusión de una revisión de la asignación de los programas tras los 5 primeros años.

En el periodo anterior, si algo quedó totalmente refrendado fue el potencial de los instrumentos financieros como el método más útil para el uso de los Fondos. En esa línea, la Unión en este Marco se pone la meta de ahondar aún más en su utilización por constituir un medio muy eficiente de financiar las inversiones. Para ello, se ha simplificado la ejecución de los instrumentos financieros haciendo que las disposiciones de estos se equiparen a las de las subvenciones. Con esta decisión, se busca que estos instrumentos sean aún más utilizados.

Por último, en la búsqueda de simplificación de la política de cohesión, se ha elaborado unos Reglamentos de menor tamaño y normativamente menos complejo que en MFP anteriores. Además, se ha ahondado más en la adecuación normativa a las prioridades de la UE y el incremento del vínculo de los programas operativos con el proceso del Semestre Europeo.

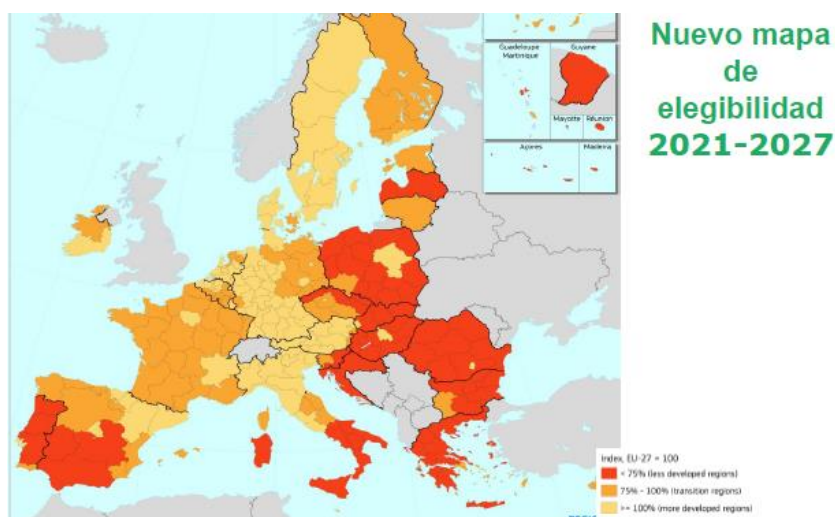
2.5.2. Novedades en financiación y reparto de fondos en el nuevo Marco Plurianual.

En lo que respecta al reparto de los fondos EIE, para los fondos FEDER y FSE +, se vuelve a hacer una división territorial entre las regiones más desarrolladas, regiones en transición y regiones menos desarrolladas. Sin embargo, los umbrales aplicables varían un poco, quedando de la siguiente manera:

- Regiones menos desarrolladas: aquellas cuyo PIB per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE.
- Regiones en transición: aquellas en las que el PIB per cápita se sitúa entre el 75 % y el 100 % de la media de la UE.
- Regiones más desarrolladas: aquellas e en las que el PIB per cápita es superior a la media de la UE.

Además, como es lógico, también ha cambiado las regiones que pertenecen a una u otra categoría. A continuación, se muestra de forma visual (imagen 3) a qué grupo pertenecen cada una de las regiones de la Unión en lo referente al reparto de la política de Cohesión:

Imagen 3: Niveles NUTS 3 política de cohesión 2021-2027.



Fuente: Propuesta de Reglamento UE 2018/0196.

Por su parte, el Fondo de Cohesión sigue repartiéndose a los países cuyo RNB sea inferior al 90% de la media Europea.

En la nueva política de cohesión para el periodo 2021-2027, la fórmula de Berlín, el método tiene en cuenta la brecha entre el PIB per cápita de una región y la media de la UE, a fin de reflejar la prosperidad regional ha sido revisado. La Comisión ha modificado este método para reflejar de manera más veraz las disparidades regionales. Así, aunque sigue manteniendo el PIB per cápita como criterio fundamental para la división de regiones, a este se le añaden otros nuevos tales como el desempleo juvenil, bajos niveles educativos, cambio climático y acogida e integración de los migrantes. De forma comparativa con el periodo anterior, así sería como afecta la revisión del Método de Berlín al reparto de fondos (tabla 5):

Tabla 5. Fórmula Berlín revisada.

	2014-2020	2021-2027
PIB (incl. RNB para el FC)	86%	81%
Mercado laboral, educación y demografía.	14%	15%
Clima.	-	1%
Migración.	-	3%
TOTAL	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de Propuesta de Reglamento UE 2018/0196.

En último lugar, para sintetizar el reparto temático de los fondos, se irá tratando cada uno de los 3 Fondos más importantes (FEDER, FSE+ y FC) de forma separada dado que en cada Fondo la situación es distinta.

A) FEDER.

El fondo FEDER (Propuesta Reglamento FEDER y Fondo de Cohesión, 2018) apoyará a los 5 objetivos temáticos antes mencionado, centrándose en los dos primeros. Para ello, financiará acciones tales como:

- Mejora de las capacidades de investigación e innovación y la asimilación de tecnologías avanzadas.
- Fomento del crecimiento y la competitividad de las pymes
- Desarrollo de capacidades para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento.
- Desarrollo de sistemas de energía, redes y almacenamiento inteligentes a escala local.
- Promoción de la adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la resiliencia ante las catástrofes.
- Mejora la conectividad digital
- Fomento del desarrollo integrado en materia social, económica y medioambiental, el patrimonio cultural y la seguridad en las zonas urbana.

Además, a las distintas regiones, en función de su clasificación, deberán concentrar temáticamente los programas que financia el FEDER de la siguiente manera:

- Regiones más desarrolladas: como mínimo el 85 % de sus recursos totales del FEDER a prioridades distintas de asistencia técnica al OP 1 y al OP 2, y, como mínimo, el 60 % al OP 1.
- Regiones en transición: como mínimo el 45 % de sus recursos totales del FEDER a prioridades distintas de asistencia técnica al OP 1, y, como mínimo, el 30 % al OP 2.

- Regiones menos desarrolladas: como mínimo el 35 % de sus recursos totales del FEDER a prioridades distintas de asistencia técnica al OP 1, y, como mínimo, el 30 % al OP 2.

Para alcanzar estas metas más específicas, el FEDER proporcionará ayuda para inversiones en infraestructuras; inversiones de acceso a servicios; inversiones en pymes; ayuda para equipos, software, y activos inmateriales; y asistencia técnica.

Por último, cabe destacar el apoyo financiero que da el FEDER a la Iniciativa Urbana Europea. Este instrumento remplazará las diversas iniciativas que existían previamente, permitiendo un enfoque más coherente hacia las ciudades (Comisión Europea, 2018b).

B) FSE +.

El FSE + nace de la fusión de varios fondos en uno (une el FSE con la IEJ, el FEAD y el EaSI) y es una de las novedades más importantes del actual MFP. Su fundamento es el de apoyar las políticas sectoriales de empleo, educación, inclusión social y salud, con lo que contribuirá al objetivo político de “una Europa más social” (Parlamento Europeo, s.f.).

Para su primer marco financiero, el FSE+ se propone los siguientes objetivos específicos:

- mejorar el acceso al empleo de todos los demandantes de empleo, y en particular de los jóvenes y los desempleados de larga duración.
- modernizar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo para evaluar y prever las necesidades de capacidades y garantizar una asistencia oportuna y personalizada.
- promover la participación de la mujer en el mercado de trabajo, una mejora del equilibrio entre la vida laboral y la familiar.
- mejorar la calidad, la eficacia y la pertinencia de los sistemas de educación y de formación para el mercado de trabajo, así como promover la igualdad de acceso a una educación y una formación de calidad e inclusivas.
- promover la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países de las comunidades marginadas y promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social

Por su parte, la concentración temática de este Fondo se realiza de forma diferente. No se hace en relación con la clasificación del Método Berlín, sino que se centra más en temáticas que cumplir. De esta manera, la concentración temática del FSE + funcionaría de la siguiente manera (Propuesta de Reglamento FSE+, 2018):

- Los Estados miembros asignarán al menos el 25 % de sus recursos del FSE+ en régimen de gestión compartida a los objetivos específicos para el ámbito estratégico de la inclusión social.
- Los Estados miembros asignarán al menos el 2 % de sus recursos del FSE+ al objetivo específico de abordar la privación material.
- Los Estados miembros que tengan una tasa de jóvenes de entre 15 y 29 años que ni trabajen, ni estudien, ni reciban formación superior a la media de la Unión en 2019 de acuerdo con los datos de Eurostat, asignarán al menos el 10 % de los recursos que reciban del FSE+ para los años 2021 a 2025 a acciones selectivas y reformas estructurales para apoyar el empleo juvenil y la transición de la escuela al trabajo.

C) Fondo de Cohesión.

En lo que respecta al Fondo de Cohesión ((Propuesta Reglamento FEDER y Fondo de Cohesión, 2018), en este nuevo marco aparecen escasas novedades al respecto. Es más, si por algo destaca es su pérdida de relevancia normativa. Atendiendo a un interés por simplificar el entendimiento de la política de cohesión, el Fondo de Cohesión viene ahora normativizado conjuntamente en el mismo reglamento que el FEDER. Además, el número de artículos que tratan su configuración normativa se reduce drásticamente, quedando en cierta medida subordinado a lo desarrollado para el FEDER.

El Fondo de Cohesión financiará proyectos relacionados principalmente con los objetivos de una “Europa más verde” y una “Europa más conectada” y el ámbito de aplicación de este es el siguiente:

- Inversiones en medio ambiente, incluidas las relacionadas con el desarrollo sostenible y la energía que presenten beneficios para el medio ambiente.
- Inversiones en la RTE-T.
- Asistencia técnica.

Por último, es importante señalar, que en torno al 24% del presupuesto del FC (10.000 miles de millones de euros del año 2018) se utiliza para financiar el Mecanismo Conectar Europa (Oficina de publicaciones de la Comisión Europea, 2018).

2.5.3. Los efectos del COVID-19 en la política de cohesión.

La salida de la situación adversa causada por efectos socio-económicos que está dejando el paso de la COVID-19 por Europa es uno de los retos más grandes que jamás ha tenido la Unión Europea.

Para dar respuesta a la situación y para comenzar la senda de la recuperación, la Comisión elaboró en abril de 2020 dos paquetes de medidas: la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (CRII+) que a su vez fueron complementadas por el paquete REACT-UE. Para la financiación de estas iniciativas, se han reorientado las dotaciones de los fondos de la política de cohesión ya existentes y se han creado otros nuevos para aumentar el apoyo financiero. Por tanto, se puede afirmar que los fondos EIE tendrán un papel fundamental en la respuesta europea contra el Coronavirus (Comisión Europea, 2020a).

Centrando la atención en la última de las medidas, el paquete REACT-UE es uno de los programas más importantes del instrumento Next Generation UE y tendrá un presupuesto de 47.500 millones de euros. Como se mencionó anteriormente, Next Generation UE es un complemento del nuevo MFP configurado como un instrumento temporal para la recuperación que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus (Comisión Europea, 2020b).

La iniciativa REACT-UE tiene una financiación totalmente nueva, convirtiéndose en un complemento de los programas del MFP 2014-2020 y adicional a las asignaciones de cohesión 2021-2027. Estos nuevos recursos se distribuirán a los Estados miembros en 2021 y 2022 mediante Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) entre otros.

III. EL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

3.1. Andalucía en el contexto de la política de cohesión.

Andalucía es una de las más de 250 regiones que conforman la Unión Europea y con ello, una potencial beneficiaria de la política de cohesión. Geográficamente, tiene una situación geoestratégica clave, siendo la región más meridional del continente europeo, puerta del Mediterráneo y la más cercana al continente africano. Pero, además, en términos de dimensión y poblacionales, es una de las regiones más grandes: 8.460.261 habitantes en 2020 (INE, 2020) en un territorio de 87.597 km² (más incluso que algunos países de la UE).

En términos económicos, Andalucía es el quinceavo NUT2 con mayor PIB de la Unión Europea con 160.622.35 millones de euros a precios corrientes de 2018 (Eurostat, 2021a). Sin embargo, este dato choca con que, en cuanto a PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo, Andalucía solo alcanza el 68% del PIB per cápita medio de todo los NUTS de los 27 países de la UE (Eurostat, 2021a).

Por otro lado, esta Comunidad Autónoma sufrió de manera contundente las consecuencias económicas de la Gran Recesión, registrando un descenso acumulado del 7,9% de su economía y una pérdida de 667.100 empleos entre 2007 y 2013. Aun así, Andalucía lleva una tendencia de recuperación, teniendo ya en 2017 un crecimiento del PIB del 3,1% y del 2% en 2019.

Además, tanto en 2018 como en 2019, se registró un incremento en el número de empleados y en la población activa: según la Encuesta de Población Activa (EPA), se contabilizaron 3.119.737 ocupados en Andalucía por término medio en 2019, con un aumento de 88.958 personas respecto al año anterior, lo que supuso un ritmo de crecimiento del 2,9%, más de medio punto superior al registrado a nivel nacional (2,3%), y una décima más elevada que en 2018 (Junta de Andalucía, 2020). Aun así, los niveles de desempleo andaluz son de los más altos de la zona euro y registra altos niveles de pobreza en comparación con las regiones de su entorno.

Sin embargo, esta tendencia de crecimiento se ha visto totalmente cortada a razón de la crisis económica y social de la pandemia causada por la COVID. Ejemplo de cómo ha afectado esta situación a la región andaluza es el hundimiento del PIB en un 10,4% (por resultado desde 1995) y los más de 569.000 trabajadores en situación de ERTE, junto con las más de 14.000 empresas cerradas (entre febrero y julio de 2020) a causa de la pandemia. Este shock ha llevado a que en el último año del MFP 2014-2020 se haya permitido una mayor flexibilización del gasto del dinero proveniente de la política de cohesión para adaptarlo a las necesidades que iban apareciendo a raíz de los estragos de la crisis.

En lo referente a la política de cohesión, Andalucía siempre ha sido incluida en las categorías regionales de “regiones menos desarrolladas” o “en transición”. En el anterior MPF (2014-2020), Andalucía aparecía catalogada como región en transición, estatus que

ha perdido en el actual Marco (2021-2027), volviendo a ser una de las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea.

Andalucía, desde la entrada de España en la Unión Europea en 1986, ha sido de las regiones más beneficiadas de los fondos europeos y, por tanto, de los fondos EIE. Para ejemplificarlo, esta realidad puede apreciarse de forma muy clara en el siguiente cuadro. En él, se describe según el tipo de actuación, el montante total de ayudas que ha recibido esta Comunidad entre 1989 y 2013:

Tabla 6: Ayudas recibidas por Andalucía entre 1989 y 2013 por tipo de actuación.

	Infraestructuras	Inversión productiva	Recursos humanos	Total
media 89-93	297	116	257	670
media 94-99	409	170	399	978
media 00-06	692	311	498	1501
media 07-13	906	303	44	1253
media 89-13	605	236	299	1140
Suma 89-13	15121	5897	7474	28492

Fuente: *El impacto de los Fondos Europeos en la Economía Andaluza: 1989-2013* (Simón Sosvilla-Rivero, pág. 6. Basado en CORREA, M. D. y MANZANEDO, J. (2002): "Política regional española y europea", Documento de Trabajo SGFCC-2002-05, Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Este cuadro, ha sido elaborado en base a los datos de Correa y Manzanedo que, adaptando el modelo HERMIN a Andalucía, han obtenido estimaciones de los montantes recibidos por esta Comunidad. El modelo HERMIN es un tipo de modelo macroeconómico que permite estimar adecuadamente tanto los efectos de oferta a largo plazo derivados del aumento del capital público, la capacidad productiva privada y el capital humano que registra un territorio como consecuencia de dichas ayudas, como los efectos de demanda registrados durante la realización de las inversiones.

De la utilización de este modelo al caso Andaluz se puede extraer que el total de ayudas recibidas entre 1989 y 2013 han sido de 28.492 millones de euros del año 2000, actuando más de la mitad en programas sobre infraestructuras. Esta cantidad no es nada desdeñable ya que hablamos de una sola región de uno de los 27 países que conforman la UE.

Por otro lado, es importante recalcar que Andalucía no elige de forma plena a qué se destinan los fondos EIE, sino que rigen los principios de programación. Como se indicó más arriba, la programación de la política de cohesión, al ser una competencia compartida, incluye la participación de órganos e instituciones a tres niveles: europeos, nacionales y regionales. En esta concepción funcional, los programas operativos de las regiones deben tener muy presentes tanto las directrices y objetivos políticos de la UE para cada MFP como los denominados Acuerdos de Asociación de España. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la programación tiene un flujo bidireccional: las opiniones e informes de las regiones son tenidos en cuenta por los órganos de la U.E. a la hora de elaborar los objetivos de la política de cohesión y por los Estados para elaborar los Acuerdos de Asociación. Por tanto, las influencias son mutuas en este modelo de la política de cohesión.

De aquí en adelante, se centrará la mirada en cuáles y cuántas han sido las ayudas recibidas por la Comunidad andaluza en el MFP 2014-2020, haciendo hincapié en el destino de la financiación de los fondos FEDER y FSE. Posteriormente, mediante informes de impacto, se analizará cuál ha sido el resultado de la política de cohesión durante estos últimos siete años. Así, se conseguirá establecer una imagen de conjunto de la importancia que para Andalucía ha tenido la política de cohesión.

3.2 Las ayudas de la política de cohesión en Andalucía en el periodo 2014-2020.

3.2.1 El Acuerdo de Asociación de España como base para la programación andaluza.

El acuerdo de asociación de España para el periodo 2014-2020 busca proyectar las prioridades de la estrategia Europa 2020 y los 11 objetivos temáticos al caso español (Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, 2019). Para ello, en el Acuerdo se describe la situación socio-económica de España, se analiza las ventajas y desventajas en cada campo de la economía española y se compara la situación de partida en diversos ámbitos con los objetivos trazados por Europa, proyectándose unos objetivos a nivel nacional que alcanzar en 2020.

Así, Andalucía debió tener en cuenta esos objetivos nacionales a la hora de dotar de financiación europea los diversos programas que se presentaran. Como puede comprobarse en el siguiente cuadro, en la mayoría de los casos España va algo rezagada con respecto a los objetivos establecidos por la Unión Europea. Sin embargo, los valores no se quedan muy por debajo de los europeos (tabla 7):

Tabla 7. objetivos política de cohesión Acuerdo Asociación España 2014-2020.

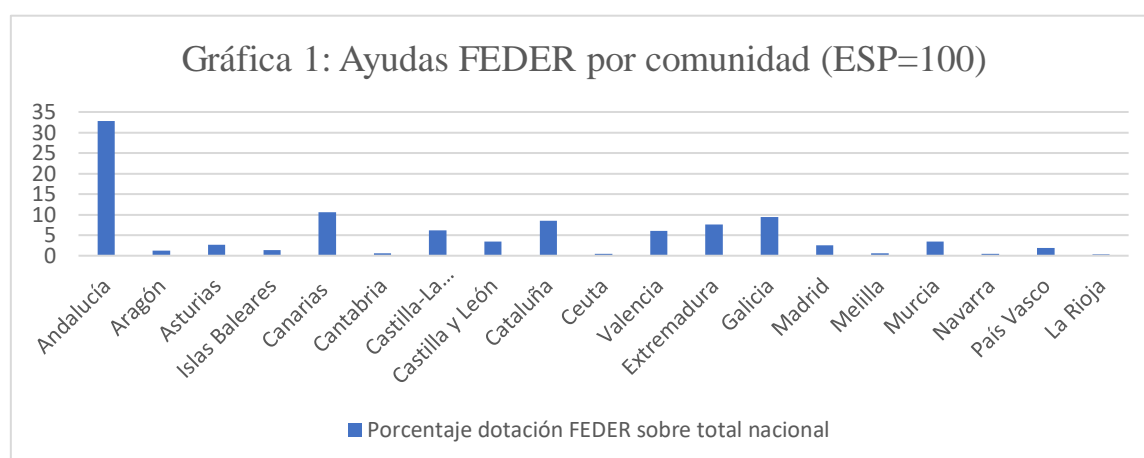
	OBJETIVO NACIONAL	OBJETIVO EUROPEO
Estrategias económicas	- Inversión del 2% del PIB en I+D	- Inversión del 3% del PIB en I+D
Estrategias ambientales y territoriales	- Emisiones de gases de efecto invernadero (- 10% sobre 2005) - 20% de energías renovables - Ahorro de un 20% en el consumo de energía primaria, 135 Mtep	- Emisiones de gases de efecto invernadero (- 20% sobre 1990) - 20% de energías renovables - Aumento del 20% de la eficiencia energética
Estrategias sociales	- Empleo para el 74% de personas de 20 a 64 años - Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 15% - Al menos un 44% de personas con estudios de nivel terciario. - Reducir al menos en 1,4%-1,5 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social respecto a 2009	- Empleo para el 75% de personas de 20 a 64 años. - Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10% - Al menos un 40% de personas con estudios de nivel terciario. - 20 millones de personas menos en riesgo de pobreza o exclusión social

Fuente: Elaboración propia. (Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, 2019).

Junto a estos objetivos, en el Acuerdo se realiza un análisis completo de cada uno de los once objetivos temáticos. En este análisis, se realiza por cada objetivo un diagnóstico situacional, en la que se incluyen numerosos datos sobre diversas variables que condicionan la consecución del objetivo. Junto a ello, el estudio se completa con un análisis DAFO y propuestas de intervención específicas.

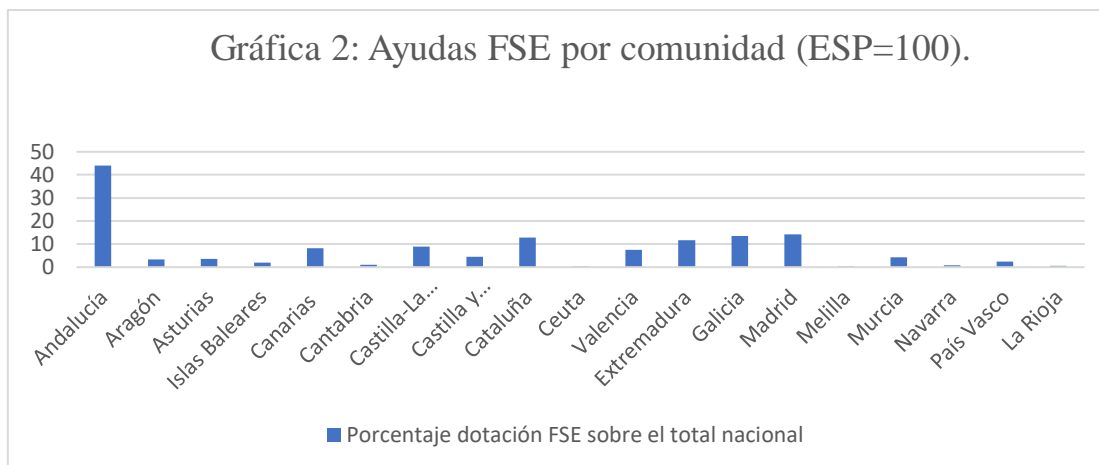
Aparte de estos análisis más de tipo cualitativo, otra parte del Acuerdo se encarga de describir cuantitativamente qué dotaciones se tienen para poder alcanzar esos objetivos. Así, se incluyen las cantidades totales recibidas por objetivo y el montante total que cada Comunidad Autónoma va a percibir por cada uno de los fondos europeos.

Dado que, en el siguiente apartado, el análisis se centrará en Andalucía, ahora solo se focalizará la atención en los datos de esta Comunidad, poniéndolos en contexto con las demás regiones de España. Por tanto, si se compara los datos de ayudas percibidas por esta Comunidad Autónoma para los fondos FEDER y FSE sobre el total de España con respecto a las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, se obtienen los siguientes datos (gráfica 1):



Fuente: Elaboración propia. (Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, 2019).

Como puede comprobarse a tenor de la gráfica, la Comunidad andaluza recibe el 30% del total de financiación que recibe España para las dotaciones de los programas operativos FEDER. Por tanto, en términos brutos, Andalucía es la mayor beneficiada en este MFP. Aunque pareciera lo lógico al ser la Comunidad Autónoma más poblada, si se compara con las comunidades que le siguen en términos poblacionales y socioeconómicos, Andalucía sigue siendo la más favorecida dado que comunidades como Cataluña (cerca en población) o Castilla y León (con similar nivel socioeconómico) le siguen muy de lejos en el reparto de fondos.



Fuente: *Elaboración propia. (Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, 2019).*

Muy similar resultado se obtiene al ejecutar el mismo análisis con respecto al FSE (gráfica 2). Andalucía vuelve a ser la Comunidad con mayor dotación para su programa operativo FSE con gran diferencia y a mucha distancia de otras Comunidades que por población o por situación económico-social similar se les supondría unas mayores dotaciones.

En definitiva, como se ha plasmado en este apartado, el Acuerdo de Asociación enmarca las posibilidades de actuación de las comunidades, al elaborar unos objetivos a nivel nacional que tener en cuenta, a la vez que se hace lo propio con los objetivos del Horizonte 2020. Además, el documento proyecta una imagen global de las diversas dotaciones que la U.E. otorga a las regiones de España, siendo estas las que tendrán que gestionar los fondos tal y como estipulen sus programas operativos.

Atendiendo a esta última variable, queda claro que Andalucía es una región clave para el estudio de la política de cohesión por dos motivos principales: por la enorme inversión que la U.E. realiza en la Comunidad, y porque en ella es muy interesante medir el impacto de esta política al ser una de las regiones menos desarrolladas de España, y de Europa.

3.3. La configuración concreta de las ayudas de la política de cohesión de Andalucía en el MFP 2014-2020.

Andalucía, como ocurre en el caso de las demás Comunidades Autónomas, se encarga de elaborar los programas operativos para el fondo FEDER y el FSE. En ellos se concreta los programas concretos que se cofinanciarán con estos fondos en la región. Además, de forma similar a la estructura del Acuerdo de Asociación español, se indican los objetivos temáticos de financiación para cada fondo, así como las prioridades de inversión, los objetivos a alcanzar y las líneas estratégicas a seguir para alcanzarlos.

Para elaborar una imagen global de las ayudas recibidas por Andalucía en el Marco 2014-2020, se tomará como punto de partida estos programas operativos que servirán para analizar cómo esta comunidad gestiona los fondos de cohesión de la Unión Europea. Sin embargo, antes de comenzar con los dos fondos EIE principales (FEDER y FSE) por

separado, es de interés tener una visión global de la relevancia que tienen estos fondos para Andalucía.

Para ello, se tomará como medida el porcentaje que supone dentro de los presupuestos anuales de Andalucía la partida de los fondos de cohesión (Junta de Andalucía, 2021). Este método, aun pudiéndose considerar básico, da una imagen muy fidedigna del extra que supone tener estos fondos para la elaboración de proyectos que mejoren socioeconómicamente a la región. En la siguiente tabla (tabla 8) se recoge la evolución de estos datos a lo largo del periodo que compone el pasado MFP:

Tabla 8. Porcentaje asignación fondos EIE sobre el presupuesto de Andalucía.

	Fondos EIE	Total presupuesto	Porcentaje sobre Ppto(%)	TV F. EIE(%)	TV PPTO(%)
2014	258.364.754 €	29.619.630.660 €	0,87	-	-
2015	513.497.082 €	29.625.164.968 €	1,73	98,75	0,02
2016	207.706.340 €	31.285.389.177 €	0,66	-59,55	5,60
2017	354.668.362 €	33.239.509.031 €	1,07	70,75	6,25
2018	258.536.654 €	34.759.523.350 €	0,74	-27,10	4,57
2019	331.510.576 €	36.495.501.682 €	0,91	28,23	4,99
2020	332.060.885 €	38.539.893.370 €	0,86	0,17	5,60
2021	537.330.885 €	40.188.042.635 €	1,34	61,82	4,28

Fuente: Elaboración propia. Presupuestos Comunidad Autónoma de Andalucía (Junta de Andalucía, 2021).

Como puede comprobarse, el montante de los Fondos EIE recibidos por Andalucía en el MFP 2014-2020 van desde los 207 millones de euros, como cifra más baja, hasta los 537 millones de euros. Si estas cifras se ponen en relación con el presupuesto total de Andalucía en los mismos años, se obtiene que el montante de los fondos ha supuesto entre el 0,74% y el 1,73% del presupuesto andaluz. Estos porcentajes no son nada desdeñables dado que se está hablando de únicamente una de las partidas que conforman el volumen total de ingresos que obtiene la Comunidad Autónoma. Además, debe tenerse en consideración que solo se han tomado en cuenta para los cálculos solo los fondos europeos de cohesión y no otros fondos de europeos de enorme cuantía como pueden ser los relativos a la PAC.

Por otro lado, otro hecho de interés observable a raíz de los datos de la tabla anterior es la tasa de variación acumulada (TVA) del montante de los fondos comparada con la del presupuesto en sí. Realizando este sencillo cálculo se obtiene que la TVA de los fondos es de un 9,58% frente al 3,89% de los presupuestos. Estos datos reflejan que el incremento promedio de los fondos a lo largo del último MFP es mayor que el crecimiento promedio del presupuesto anual que, además no es relativamente elevado. Con esto se quiere decir que, de media, la importancia de los fondos en relación con el presupuesto no ha ido sino creciendo en los últimos años.

Una vez establecida una imagen global de la relevancia de los fondos EIE en Andalucía en los últimos años, en las próximas líneas se hará un análisis por separado de las principales líneas de actuación que han tenido el fondo FEDER y el Fondo Social Europeo. Para ello, se tomará como base los programas operativos elaborados por esta comunidad autónoma. En primer lugar, se estudiará la configuración que presenta el FEDER para posteriormente centrar la mirada en el FSE.

3.3.1. La estrategia FEDER de la comunidad autónoma de Andalucía.

La estrategia de Andalucía con respecto al FEDER para el MFP 2014-2020 viene recogido en su Programa Operativo FEDER Andalucía (Junta de Andalucía, 2020b). Como se ha dicho en varias ocasiones, este Programa debe contribuir a la consecución de las prioridades de la política de cohesión de la UE basada en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Sin embargo, no es lo único tenido en cuenta para su elaboración. El FEDER 14-20 tiene también en cuenta las recomendaciones del Semestre Europeo y de los llamados “Position Papers” que elabora la Comisión europea sobre los Acuerdos de Asociación y los programas operativos.

Además, el P.O no solo tiene influencias provenientes de la Unión, sino que también se ve influido por el Acuerdo de Asociación y de las propias estrategias económicas generales que diseña la Junta de Andalucía como son la Agenda por el Empleo-Plan Económico de Andalucía 2014-2020, la estrategia de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente de Andalucía (RIS3 – Andalucía), entre otras, que se implementa mediante el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020).

La combinación de todos estos elementos da lugar a una estrategia global para siete años en la que, además, Andalucía se pone diversos objetivos a cumplir para el final de periodo. Al igual que se hizo para el Acuerdo de Asociación, se recoge en la siguiente tabla los objetivos marcados. Estos objetivos se estructurarán en 3 grandes grupos. Esta clasificación se usará de igual forma para el análisis de las diversas prioridades de inversión elaboradas por Andalucía. Con ello se pretende conseguir una imagen más clara de la configuración estratégica de los fondos. Así, los objetivos presentados en 2014 para el periodo 2014-2020 fueron los siguientes (tabla 9):

TABLA 9: Objetivos estrategia FEDER Andalucía 2014-2020.

OBJETIVOS ECONÓMICOS	OBJETIVOS AMBIENTALES Y TERRITORIALES	OBJETIVOS SOCIALES E INSTITUCIONALES
Elevar hasta el 22% del VAB el peso del sector industrial (alcanzando el 15%) y servicios avanzados científicos y técnicos (alcanzando el 7%)	Superar el 20% del consumo de energía primaria procedente de fuentes renovables	Alcanzar los actuales niveles de la UE en materia de estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo
Incrementar en un 20% el número de empresas entre 10 y 50 personas trabajadoras	Aumentar más de un 20% la eficiencia energética	Reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15% y extender la implantación del Sistema de Atención a la Dependencia
Incrementar el tamaño medio de las cooperativas y sociedades laborales en un 20%.	Reducir un 10% las emisiones de gases de efecto invernadero	Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que están desempleados y no están integrados en el sistema educativo
Lograr que las exportaciones superen el 20% del PIB.	Mantener la población del medio rural	Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro
Situar el gasto en I+D+i en el 2,2% del PIB	-	Conseguir que la tercera parte de la población entre 25 y 34 años tenga nivel de formación intermedia

Alcanzar el 100% de cobertura de banda ancha rápida y el 50% de los hogares con conexiones por encima de 100 Mbps y conseguir que un 85% de la población haya incorporado Internet en su vida	-	Superar la media europea en porcentaje de población en edad de trabajar con educación superior y lograr que la competencia lingüística en inglés alcance la media europea
Al menos el 40% de las empresas andaluzas se incorporen al mercado digital.	-	Lograr que Andalucía lidere el ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa operativo FEDER Andalucía. (Junta de Andalucía, 2020b).

Los objetivos que se propuso Andalucía son muy diversos y están muy compensados con las bases del Horizonte 2020: un crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador, Aun así, esta Comunidad Autónoma pone más énfasis en los objetivos tecnológicos y sociales.

Para la consecución de estos objetivos, el gobierno andaluz elaboró diversas prioridades de inversión con diversas líneas estratégicas de actuación. Para el análisis de estas en este trabajo, se clasificarán de igual forma que los objetivos de la tabla anterior, facilitando la posterior comparación de los objetivos con los resultados de las diversas líneas estratégicas.

A) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos económicos.

En primer lugar, se realizará una descripción de las prioridades de inversión elaboradas para alcanzar los objetivos económicos propuestos por Andalucía. Dado el alto número de actuaciones en este campo, se subdividirá en tres grupos: digitalización empresarial y digitalización de hogares e incentivos a la creación y consolidación de PYMES. Como se verá en los próximos párrafos, Andalucía se centró en mejorar la competitividad y la modernización de sus empresas a la vez que buscó romper desigualdades sociales en base a la implementación de mejoras en la accesibilidad de los hogares a las nuevas tecnologías.

a) Prioridades de digitalización empresarial.

La primera prioridad que estableció el gobierno andaluz en este ámbito fue la mejora de las infraestructuras de investigación e innovación (I+i), y de la capacidad para desarrollar excelencia en materia de I+i y fomento de los centros. Para ello, los instrumentos acordados fueron las subvenciones, la inversión directas y ayudas por valor de 97.362.068€

Uno de los puntos débiles de la economía andaluza ha sido la capacidad en investigación e innovación con unos niveles no superiores al 0,4% del PIB a finales de la década de los ochenta. Este dato ha ido mejorando, existiendo en 2013 casi 19 veces más investigadores que en esa década. Para seguir avanzando en esa línea, se desea:

- Consolidar y mejorar los centros e infraestructuras existentes, manteniendo su operatividad y asegurando la prestación de servicios de excelencia.

- Dotar de nuevas infraestructuras que, de manera selectiva, respondan a las necesidades de áreas concretas de investigación e innovación en concordancia con las prioridades de la RIS 3 Andalucía.

Además, se persiguieron diversos objetivos en línea con los dos puntos mencionados justo arriba, siendo estos los siguientes:

- Facilitar la transferencia de tecnología y la prestación de servicios de alto valor añadido a las empresas y otros agentes del sistema andaluz del conocimiento
- Favorecer la implantación de “tecnologías facilitadoras esenciales (KETs)” y la incorporación de talento internacionalmente acreditado para su desarrollo en Andalucía.
- Utilizar la capacidad tractora de estas infraestructuras para dinamizar el desarrollo de sectores y actividades de futuro.
- Fomentar la cooperación pública-privada en la utilización intensiva de espacios e infraestructuras del conocimiento.

Una segunda prioridad dotada con 332.483.402€ fue el fomento de la inversión empresarial en I+i, el desarrollo de vínculos y sinergias entre las empresas, los centros de investigación y desarrollo y el sector de la enseñanza superior.

Para ello, se realizaron proyectos orientados a las necesidades de las empresas que surgieron en el marco de convocatorias para proyectos de I+i. Además, se desarrollaron actuaciones para la consolidación y fomento de empresas innovadoras de alto valor añadido junto con programas de compra pública innovadora con la intención de que la Administración fuera impulsora de estos avances.

Sin embargo, no solo se prestó atención a la creación de nuevos programas o ayudas, sino que también se tendió la visión hacia el fortalecimiento y facilitación de uso a infraestructuras y equipamientos de I+D+i ya existentes. Además, se deseó hacer hincapié del papel de las universidades en la innovación favoreciendo la participación conjunta de las Universidades y Centros de Investigación en grandes iniciativas impulsadas por la Comisión Europea.

Por último, se priorizó el desarrollo de productos y servicios de TIC, comercio electrónico y una mayor demanda de dichas tecnologías. Para la consecución de esta prioridad, dotada con 34.688.941€, las principales acciones que se decidieron financiar fueron las siguientes:

- Actuaciones de mejora de la competitividad y productividad de las empresas andaluzas a través del impulso de la implantación de las TIC. Estas actuaciones se centraron en tres ámbitos concretos que fueron: el comercio electrónico, la confianza digital de la empresa y a la gestión digital de la misma.
- Actuaciones de impulso al desarrollo del sector tic, así como la interrelación con otros sectores económicos, potenciando la generación de nuevos productos y servicios que supongan mejoras competitivas en el mercado y apuesten por incrementar la calidad de vida de la sociedad andaluza.
- Actuaciones que impulsaran el desarrollo del Sector Turístico y de Comercio a partir de la implementación de las TIC. Entre estas actuaciones se destacaron las de implantar nuevas tecnologías en destinos y empresas turísticas en colaboración con el sector TIC andaluz, la creación de clubes de productos y su venta conjunta

a través de plataformas de comercialización y la dotación de herramientas tecnológicas para potenciar el comercio electrónico.

b) Prioridades de digitalización de hogares.

Si las anteriores prioridades se centraban en las empresas en sí, Andalucía también tuvo presente la digitalización de su sociedad en conjunto. Para ello, elaboró 2 grandes prioridades a las que dotó de 240.154.694€.

En primer lugar, Andalucía se marcó como prioridad la de ampliar la implantación de la banda ancha y difusión de redes de alta velocidad y respaldo a la adopción de tecnologías emergentes y redes para la economía digital. Se pretendió así fomentar la inclusión social y la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías mediante la financiación del despliegue de nuevas redes de fibra óptica de alta velocidad y de infraestructuras para redes inalámbricas de nueva generación.

Por otro lado, la comunidad andaluza puso su mirada en el refuerzo de las aplicaciones de las tecnologías de la información y de la comunicación para la administración electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión electrónica, la cultura y la sanidad electrónicas.

Con ese objetivo sobre la mesa, se configuraron cuatro grandes ramas de actuación que son las siguientes:

- Actuaciones que fomentaran la inclusión de toda la población en general, y a determinados colectivos más desfavorecidos en particular, a la Sociedad de la Información. Esta línea contó con 3 planos diferentes: la mejora de la Red de Acceso Público a Internet de Andalucía, la mejora de la conectividad de los programas de difusión de la Sociedad de la Información., y ayudas Técnicas para personas con Discapacidad y mayores.
- Actuaciones que impulsasen una administración electrónica más abierta, transparente, disponible y próxima, incrementando el uso de los servicios públicos electrónicos por parte de la ciudadanía.
- Actuaciones que fomentasen la oferta de servicios públicos digitales en todos los ámbitos y mejora de su eficiencia mediante modelos de desarrollo inteligente. En este bloque se le dio gran importancia a los sistemas de telemedicina, los servicios sociales de interés, servicios culturales, educativos y en materia de turismo y ciudades inteligentes.
- Actuaciones que fomentasen la creación de un ecosistema de dinamización económica en torno a la información ambiental y territorial y las TIC.

c) Incentivo a la creación y consolidación de PYMES.

Las PYMES es el centro del sistema productivo español, siendo la mayor parte de las empresas conformadas en nuestro territorio de pequeño tamaño. Dada su relevancia, este eje prioritario contó con una financiación que supone el 20% del total del programa operativo con una dotación de 585 millones de euros.

Andalucía en este aspecto, priorizó en primer lugar el fomento del espíritu empresarial, en particular, facilitando la explotación económica de nuevas ideas y promoviendo la

creación de nuevas empresas. Con ese objetivo en mente, se elaboraron actuaciones tales como programas de apoyo financiero a la creación de nuevas empresas y mejoras de la oferta de espacios en los que se presten servicios de valor añadido para la orientación y el desarrollo de nuevas actividades empresariales.

Además, dentro de la amalgama de sectores existentes, centraron parte de la dotación en dos ámbitos concretos: el turístico y el artesanal. Dada los problemas de financiación de las iniciativas en estos dos ámbitos y la falta de orientación y asesoramiento, se elaboraron diversas líneas de apoyo tales como:

- La creación de establecimientos, nuevos productos, servicios y empresas innovadoras como las relacionados con actividades turísticas saludables.
- Asesoramiento y apoyo técnico administrativo para el acceso del sector a instrumentos de financiación disponibles en el mercado.
- El acceso a la financiación de proyectos empresariales innovadores en el sector de la artesanía.

Por otro lado, no solo se buscó con esta configuración la creación de nuevas PYMES, sino que también era una prioridad de inversión el apoyo a las PYMES para crecer en los mercados regionales, nacionales e internacionales. Para ello, se puso el énfasis en el fomento del crecimiento de la dimensión empresarial mediante la elaboración de programas de apoyo y asesoramiento y, por otro lado, se realizaron programas de promoción internacional y de intermediación para favorecer la internacionalización de las empresas españolas.

B) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos ambientales y territoriales.

Para cubrir estas estrategias, al igual que en el punto anterior, se dividirán en tres subgrupos para simplificar el análisis de estas. Estos grupos serán: energía, cambio climático e infraestructuras de transporte. Todas estas estrategias encuentran su base en el objetivo “Una Europa más sostenible” del Horizonte 2020.

a) Energía.

Las estrategias energéticas elaboradas por Andalucía para el periodo 2014-2020 cuenta con una dotación de 356,6 millones de euros, suponiendo un 12,2% de la financiación total del PO FEDER Andalucía.

La primera prioridad de esta estrategia hace referencia a las empresas. La comunidad andaluza pretendió fomentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables en las empresas mediante una gestión eficiente de la misma y un incremento del uso de las renovables.

Para alcanzar estas metas, se configuró un plan de actuación de mejora energética de los procesos productivos, o implantación de sistemas de gestión energética mediante las TICs. Además, en lo referente a las energías renovables, se impulsaron actuaciones de inversión y promoción de energías renovables mediante incentivos a fondo perdido y financiación reembolsable.

Por otra parte, la estrategia energética no solo comprendió al sector empresarial sino también al sector público mediante el apoyo a la eficiencia energética y el uso de energías renovables en infraestructuras y edificios público.

Para alcanzar los objetivos de esta línea se programaron actuaciones en el ámbito de la edificación para activar la demanda y conseguir la masa crítica necesaria que permitiera el desarrollo del mercado de la construcción sostenible en Andalucía. Además, se realizaron inversiones para la mejora de sistemas de calefacción y refrigeración, así como estudios para la implantación de tecnologías renovables en infraestructuras del sector público.

Por último, se elaboró una prioridad de inversión con parte de la dotación antes mencionada con la intención de mejorar las redes y el suministro energético centrándose en aquellas que presentaran índices de calidad deficitarios o necesidades de servicio para el desarrollo económico y la generación de empleo.

b) Cambio climático y medio ambiente.

La dotación asignada a medidas relativas a la prevención del cambio climático fue de 141 millones de euros, siendo uno de los pocos ejes prioritarios que vio reducida su financiación con respecto al marco anterior, pasando de un 8,6% a un 4,8% sobre el total del PO 2014-2020.

Con ese presupuesto se pretendía minimizar la vulnerabilidad del territorio andaluz antes los efectos negativos del cambio climático. Para ello se decidió aportar financiación a actuaciones de análisis y elaboración de estrategias de adaptación al cambio climático y gestión de riesgos junto con inversiones en medidas de protección civil y obras de corrección hidrológica o erosión de ecosistemas.

Por su parte, en lo referente a la protección del medio ambiente en sí, se dotó este eje con 407 millones de euros, lo que supone un 14% de la financiación total del PO FEDER Andalucía. Esta financiación se dirigió a actuaciones relativas a los siguientes tipos de intervenciones:

- Mejora de la gestión y calidad del sistema de infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas
- Conservación y recuperación de espacios naturales y biodiversidad, con especial atención a la red natura 2000.
- Mejora del medio ambiente urbano
- La protección del patrimonio cultural y natural, incidiendo en el turismo sostenible.

c) Infraestructuras de transporte.

El fondo FEDER aportó para este eje relativo a la promoción del transporte sostenible y la eliminación de los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales el 12,4% de su dotación total, alcanzando una cifra de 361,5 millones de euros para el MFP 2014-2020.

Las intervenciones conexas con esta planificación se centraron en el desarrollo de la red de áreas logísticas de Andalucía y su conectividad, el desarrollo de las redes transeuropeas, la promoción del transporte ferroviario a nivel metropolitano y la mejora de la seguridad de la red viaria. Para su consecución se dibujaron las siguientes líneas estratégicas:

- Mejora de los ejes de gran capacidad autonómicos que forman parte de la Red Transeuropea de Transporte tales como la A-92 o las A-381 basándose en el plan PISTA (Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía)
- Complimentación de la red de gran capacidad y su conexión con la red Transeuropea de Transporte.
- Desarrollo de la red logística y actuaciones en la red convencional de carreteras
- Modernización de las vías de conexión de las áreas urbanas.
- Mejora de la seguridad vial.

C) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos sociales.

El último grupo de estrategias elaborado para el uso del fondo FEDER es el relativo a las políticas más sociales. Aunque el FSE es el principal encargado en estas políticas, una pequeña parte de la dotación presupuestaria del FEDER también tiene el mismo cometido.

Para facilitar el análisis, se subdividirán estas estrategias en estrategias de inclusión social y estrategias de educación y empleo.

a) Inclusión social.

El Fondo FEDER complementó la actuación del FSE en la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza con una financiación de 138 millones de euros, lo que supuso un 4,7% de la financiación total del PO FEDER Andalucía.

Las líneas prioritarias de intervención en este sentido fueron dos: mejorar las infraestructuras y servicios sociales, prestando una singular atención en los servicios de salud; y el desarrollo de actuaciones en materia de vivienda y regeneración urbana, principalmente en zonas muy desfavorecidas.

En lo que respecta a esa primera línea, se pretendió reducir las desigualdades sanitarias mediante actuaciones de mejora en Atención primaria (Obras de reforma que permitan una optimización de los espacios y reposición de mobiliario clínico y mobiliario general), en hospitales de alta resolución (reducción de las desigualdades asistenciales que a la población permitiendo un acceso a la Atención Especializada más cercano y mejora de la distribución de servicios y equipamientos sanitarios) y en la incorporación de nuevas tecnologías al Sistema Andaluz de Salud.

Por otro lado, la pretendida mejora de los servicios sociales se basó en tres tipos de actuaciones: adecuación y modernización de centros residenciales, la adecuación de la red de centros de atención a las drogodependencias y adicciones y actuaciones para la mejora de la accesibilidad para las personas con discapacidad.

Por último, en lo que respecta a la línea de regeneración social y urbana de las zonas desfavorecidas, la comunidad andaluza se centró en las siguientes intervenciones:

- Intervenciones rehabilitación o renovación de viviendas del patrimonio público residencial andaluz.
- La eliminación de la infravivienda.
- La elaboración de un Mapa urbano de la infravivienda para documentar y evaluar la situación y el trabajo por desarrollar, para la eliminación de las situaciones de infravivienda y de regeneración urbana.

b) Educación y empleo.

Las estrategias relativas a educación y empleo también son complementarias a las que desarrolla el FSE y contaron con una financiación de 183,9 millones de euros, lo que representó un 6,27% del total de financiación FEDER que le corresponde a Andalucía para el periodo 2014-2020.

La primera prioridad de inversión en esta estrategia fue la de financiar la mejora y creación de infraestructuras destinadas a servicios de empleo. Concretamente, se centraba en la adquisición de edificios para la construcción de Oficinas de Empleo del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), y la mejora de aquellas existentes. Además, se dirigió parte de la inversión a la modernización de los servicios del SAE en relación con el uso de las TIC.

Por otro lado, en lo que respecta a inversión en educación, la dotación presupuestaria se centró en la construcción y dotación de nuevos centros y ampliaciones y mejoras de centros existentes en la educación infantil-primaria, secundaria. Además, se planeó la adecuación de las instalaciones de la oferta de formación profesional para cubrir las necesidades de cualificaciones y el incremento de la demanda formativa.

3.3.2. La estrategia FSE de la comunidad autónoma de Andalucía.

Simétricamente a la configuración estratégica del fondo FEDER, la estrategia de la comunidad andaluza para el MFP 2014-2020 para el fondo FSE viene incluida en el Programa Operativo FSE Andalucía (P.O FSE). El P.O sufrió cuatro modificaciones durante estos años para ir adaptándolo a las necesidades sobrevenidas tanto funcionales como estratégicas.

El diseño del Programa toma en consideración diversos documentos o programas. En primer lugar, a nivel de la Unión Europea parte de la estrategia Europa 2020 y de las recomendaciones del Semestre Europeo y el Position Paper. Además, ya a nivel nacional conjuga las líneas de actuación contenidas tanto en el Plan Nacional de Reformas, como en la Agenda por el Empleo-Plan económico de Andalucía.

La relevancia que de por sí tiene el FSE para las regiones europeas es mayor si cabe cuando se habla de Andalucía. Esto se debe a que esta región es una de las que tiene mayores niveles de desempleo (12º región de Europa con mayor ratio de desempleo con un 21% en 2019 según Eurostat), sobre todo en términos de inserción de jóvenes en el mercado laboral. Por otro lado, en términos educativos España y especialmente Andalucía ocupan los puestos más bajos del informe PISA en comparación con el resto de los países de la Unión Europea.

A tenor de todo lo dicho anteriormente, Andalucía elaboró una serie de objetivos que cumplir para 2020. Para respetar la estructura de análisis planteada el FEDER, los objetivos se presentarán de la misma forma, con la salvedad de que, en este caso, por la propia idiosincrasia del FSE, solo encontramos objetivos de los antes denominados “sociales e institucionales”. Los objetivos que se propusieron son los siguientes (tabla 10):

Tabla 10. Objetivos Estrategia FSE Andalucía 2014-2020.

OBJETIVOS SOCIALES E INSTITUCIONALES		
INCLUSIÓN SOCIAL	EDUCACIÓN	EMPLEO
Reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15%.	Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que no están integrados en el sistema educativo.	Alcanzar los actuales niveles de la UE en materia de estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo
-	Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro.	Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que están desempleados
-	Conseguir que la tercera parte de la población entre 25 y 34 años tenga nivel de formación intermedia	Alcanzar el 74% de población de 20 a 64 años en situación de empleo.
-	Superar la media europea en porcentaje de población en edad de trabajar con educación superior.	-
-	Lograr que la competencia lingüística en inglés alcance la media europea.	-

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Operativo FSE Andalucía 2014-2020. (Junta de Andalucía, 2020c).

Para la consecución de estos objetivos, el P.O FSE Andalucía propuso una serie de estrategias para su consecución. Para el mejor análisis de estas, se dividirán estas estrategias en 3 subgrupos bajo la rúbrica de “Estrategias sociales e institucionales”: Inclusión social, Educación, Empleo (Junta de Andalucía, 2020c).

A) Las estrategias de inversión para la consecución de los objetivos sociales.

a) Empleo.

El FSE aportó un total de 257,335 millones de euros (24,75% del total de la ayuda de la Unión Europea para el programa operativo) para promover la sostenibilidad y la calidad del empleo además de favorecer la movilidad laboral. Este montante se distribuyó en 3 prioridades de inversión diferentes:

- Acceso al empleo de demandantes de empleo y personas inactivas, desempleados de larga duración y personas alejadas del mercado laboral mediante iniciativas locales de empleo y apoyo a la movilidad laboral
- Inversión en el fomento del trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluyendo a las PYMES y microempresas
- Modernización de las instituciones que componen el mercado de trabajo

Para la consecución de la primera prioridad se configuró una estrategia de acción que combina diversos elementos.

En primer lugar, la mejora de la empleabilidad se realizaría a través de un programa de orientación profesional dentro de un sistema del SAE mediante lo que se denomina Itinerario Personalizados de Inserción (IPIs) cuyo objetivo es facilitar la inserción mediante una secuencia de acciones dirigidas a mejorar la empleabilidad. Junto a ello, para la mejora de la Iniciativa de Empleo Local se programó la puesta en marcha de un programa de orientación dirigido de modo específico a las personas participantes en la Iniciativa de Empleo Local llevada a cabo por los propios ayuntamientos.

Además, también se propuso establecer líneas de contacto más estrechas entre el SAE y las empresas para aportar trabajadores inscritos en ese Servicio a empresas que demandaran trabajadores.

Por otro lado, otro número importante de actuaciones se fijaron como objetivo mejorar la situación de aquellas personas desempleadas de mayor duración, con mayor edad y con más dificultades de acceso al mercado laboral. Para ello se configuraron programas como la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria para el Impulso del Empleo 30+ o el programa de Interés General y social con entidades sin ánimo de lucro para la contratación de personas de este tipo en proyectos de interés general.

En cuanto a la segunda prioridad, la acción se dirigió a configurar ayudas para el fomento de la creación y consolidación de unidades económicas de trabajo autónomo a través de la concesión de una cantidad a tanto alzado por la constitución del emprendedor de estas unidades. Además, se articuló un sistema de asesoramiento para el emprendimiento para acompañar al autónomo o emprendedor en la creación de la empresa.

Por último, para la modernización de las instituciones del mercado laboral y su coordinación con el ámbito nacional se elaboraron acciones concebidas para realizar un mejor ajuste entre la oferta y demanda del mercado a la vez que se crean metodologías preventivas y medidas de activación temprana, entre las que se encuentran los métodos de perfilado.

b) Inclusión social.

Para los objetivos relativos a la inclusión social, el FSE puso a disposición de Andalucía 236,385 millones de euros, cuantía muy similar que para la categoría anterior. Esta cifra supone el 22,73% de la cantidad total de financiación comprendido en el P.O. Hay que tener en cuenta que, aunque las líneas de actuación que se comenten a continuación versan todas sobre inclusión por la propia naturaleza de esta, muchas tienden a llevar esa inclusión a cabo mediante el fomento de la entrada de personas en exclusión en el mercado laboral.

El P.O FSE incluyó dos ramas de actuación en lo que respecta a la inclusión social:

- Mejora la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados de inserción.
- Aumento la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social.

La mejora de la inserción social-laboral se compuso por la financiación de programas de orientación profesional para colectivos en situación de riesgo o exclusión social, programas de acompañamiento de la capacitación durante la ejecución de un itinerario integral diseñado a colectivos en exclusión, y el diseño y ejecución de estrategias locales sobre vivienda y empleo en las zonas más desfavorecidas.

El Aumento de la contratación de personas en situación de riesgo se llevó a cabo mediante actuaciones de incentivos a la contratación de personas de colectivos específicos tales como las personas desempleadas de larga duración mayores de 45 años, drogodependientes y personas con discapacidad psíquica o motora.

c) Educación.

El P.O FSE Andalucía asignó a los objetivos educacionales la mayor partida presupuestaria, dotándolos con algo más de 513,093 millones de euros. Esta cifra supone un 49,34% de la totalidad de las ayudas del programa operativo. Este objetivo se configuró a partir de 3 grandes prioridades de actuación, que eran:

- Disminución y prevención del abandono escolar prematuro y la mejora de los resultados educativos especialmente del alumnado con necesidades educativas especiales y del alumnado con necesidades específicas.
- Mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente para todos los grupos de edad en una actividad formal, no formal e informal, mejora de los conocimientos, las aptitudes y las competencias de la población activa y promoción de itinerarios flexibles de aprendizaje.
- Mejora de la adecuación al mercado laboral de los sistemas de educación y formación.

En primer lugar, la disminución del abandono escolar y la mejora de resultados educativos se proyectó sobre 3 líneas de proyección claras basadas en el Plan de Éxito Educativo de Andalucía elaborado en 2016. Estas líneas son: la mejora y refuerzo de la labor de los orientadores como freno al fracaso escolar y apoyo al alumnado con necesidades especiales; el mantenimiento de un sistema educativo orientado hacia el éxito de todo el alumnado mediante la contratación de personal docente y no docente tales como profesorado de Pedagogía Terapéutica o Monitores de Educación Especial; y acciones de refuerzo educativo y apoyo escolar, siendo las dos principales el Plan PROA y ayudas para el transporte del alumnado de enseñanzas no obligatorias.

Por otro lado, la mejora de la igualdad y de los conocimientos del alumnado contuvo actuaciones encaminadas al incremento de la enseñanza bilingüe, a la vez que se proponía el refuerzo del aprendizaje y las destrezas de idiomas en todos los niveles educativos

mediante auxiliares de conversación. Además, se puso énfasis en la formación del profesorado en alguna lengua extranjera y en el uso de las TIC.

Por último, para adecuar más la enseñanza a las demandas del mercado laboral se programó realizar actuaciones de mejora en la Formación Profesional de grado medio y superior. Para ello estas actuaciones se centraron en la reducción del abandono de estos niveles educativos y el refuerzo de la oferta de esta enseñanza a la vez que se le daba un enfoque práctico más centrado en el mercado laboral y en trabajo en empresas.

3.4. El impacto de la política de cohesión de la Unión Europea en Andalucía durante el MFP 2014-2020.

Conocer cómo se distribuyeron por temáticas y por cuantías las ayudas provenientes de los diversos fondos EIE sirve de base para introducir el punto más importante de este trabajo: el estudio de los efectos socioeconómicos que esta política ha tenido en la Comunidad andaluza en los últimos siete años.

Dos serán los métodos utilizados para conocer cuáles han sido los resultados alcanzados con estas ayudas:

- Análisis de la consecución de los objetivos marcados por la propia Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Descripción de ejecuciones de programas concretos financiados parcialmente mediante el fondo FEDER y el FSE.

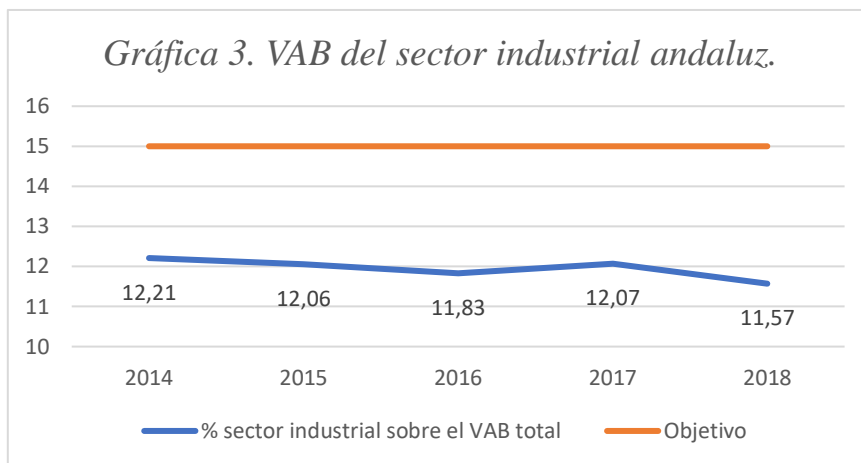
Para el estudio de estos dos elementos se seguirá con la clasificación utilizada para el reparto de las ayudas de los fondos EIE del apartado anterior. Por tanto, estos se distribuirán entre objetivos y ejecuciones de economía regional, medioambientales y social-institucionales.

3.4.1 La consecución de los objetivos económicos regionales.

A) Elevar hasta el 22% del VAB el peso del sector industrial (alcanzando el 15%) y servicios avanzados científicos y técnicos (alcanzando el 7%).

El VAB es un indicador macroeconómico que, por la vía de la oferta, permite medir el PIB. Este indicador representa el valor total creado por un sector en un periodo de tiempo. Para el periodo 2014-2020, Andalucía se propuso conseguir, mediante las ayudas de la política de cohesión, un incremento en este valor para dos de los sectores menos potentes de la región: el industrial y el tecnológicos.

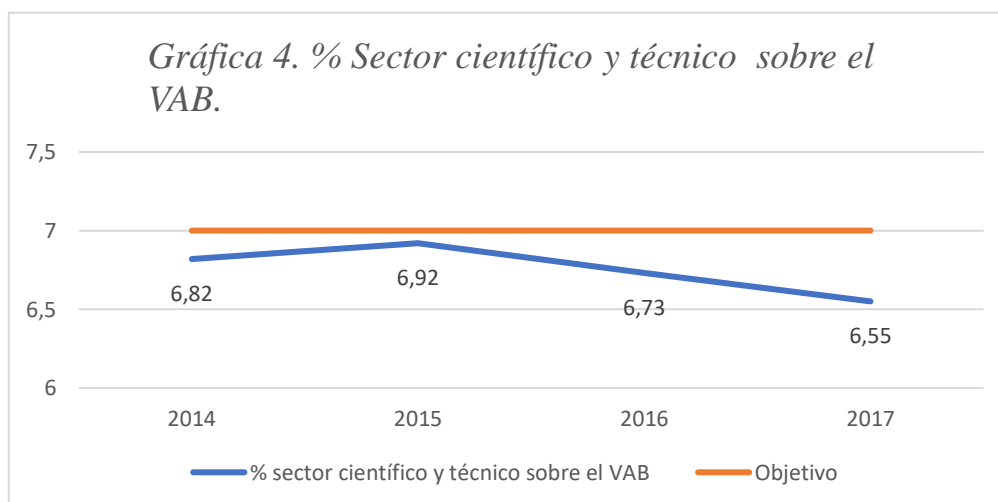
En primer lugar, en lo referente al sector industrial, la siguiente gráfica (gráfica 3) recoge el porcentaje que este sector productivo aporta al VAB total de la Comunidad:



Fuente: Elaboración propia. (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, 2021a).

En lo referente a este indicador, todavía no existe datos estadísticos para los dos últimos años que comprende el MFP 2014-2020. Sin embargo, la propia tendencia que marca la gráfica, que sitúa ese valor entre el 12,5% y 11,5% del VAB total, hace pensar que no se ha conseguido alcanzar la cifra esperada (15%). Cuesta creer que en dos años se consiga subir más de un 2,5% esta cifra cuando durante todo el periodo las variaciones no han pasado del 1% anual.

Por su parte, en lo referente a los servicios científicos y técnicos, los datos existentes en la actualidad solo recogen el porcentaje sobre el VAB total de los años 2014 a 2017, siendo los siguientes (gráfica 4):



Fuente: Elaboración propia. (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, 2021a).

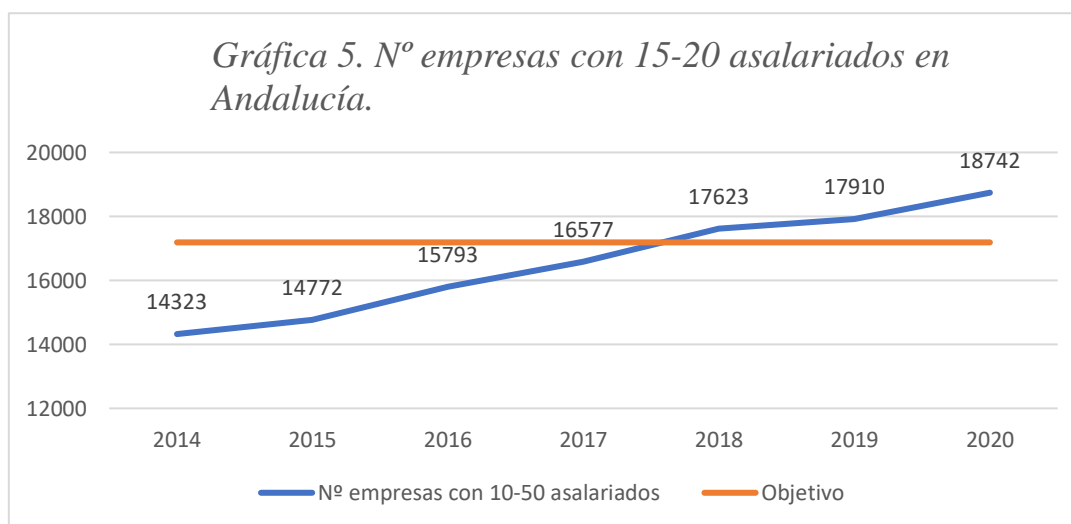
En este caso, nos encontramos con valores muchos más cercanos al objetivo que para el sector industrial. Sin embargo, ese objetivo no llega a alcanzarse en ningún momento del periodo estudiado.

Por tanto, atendiendo a los datos obtenidos y poniéndolos en comparación con los objetivos propuestos, se puede afirmar que no se ha podido alcanzar los niveles de VAB esperados.

B) Incrementar en un 20% el número de empresas entre 10 y 50 personas trabajadoras.

Este segundo objetivo se centró en el tejido industrial andaluz, y más concretamente, en las pequeñas y medianas empresas. Durante el MFP se buscó incentivar el emprendimiento y la creación de empresas, así como su crecimiento.

Atendiendo a los datos existentes en el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021a) al respecto, la evolución de las empresas con un número de asalariados entre 10 y 50 entre 2014 y 2020 se recoge en la siguiente gráfica (gráfica 5):



Fuente: Elaboración propia. (INE, 2021a).

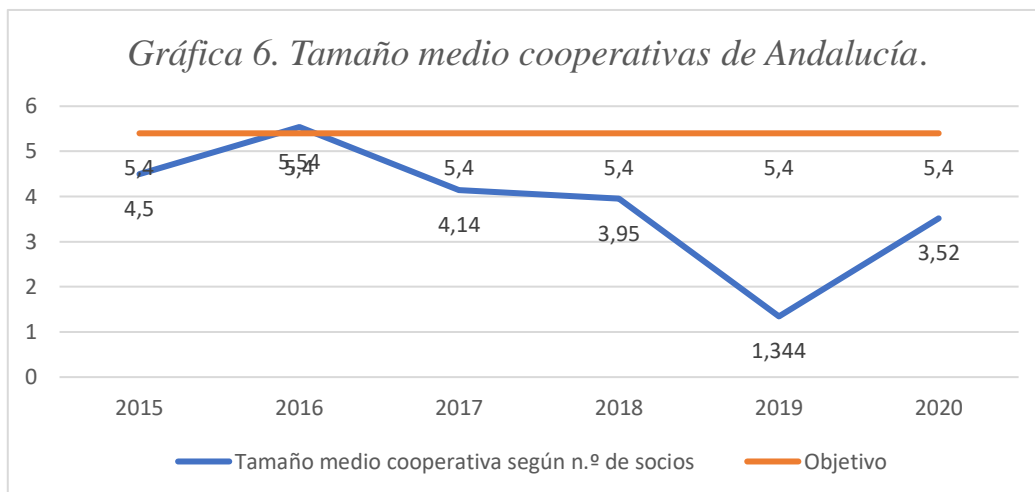
El objetivo en este caso era incrementar la cifra existente de empresas a comienzos de periodo en un 20%. En el primer año del MFP esta cifra era de 14.323 empresas y, por tanto, se deseaba alcanzar la cifra de 17.188 empresas a final de periodo. Como se aprecia en el gráfico, esta cifra se supera de forma holgada ya en año 2018.

Por tanto, se puede afirmar que este objetivo sí se ha podido completar gracias a las ayudas de la política de cohesión.

C) Incrementar el tamaño medio de las cooperativas y sociedades laborales en un 20%.

En tercer lugar, Andalucía se centró y tomó como objetivo el impulso de dos tipos de sociedades en concreto: las cooperativas y las sociedades laborales.

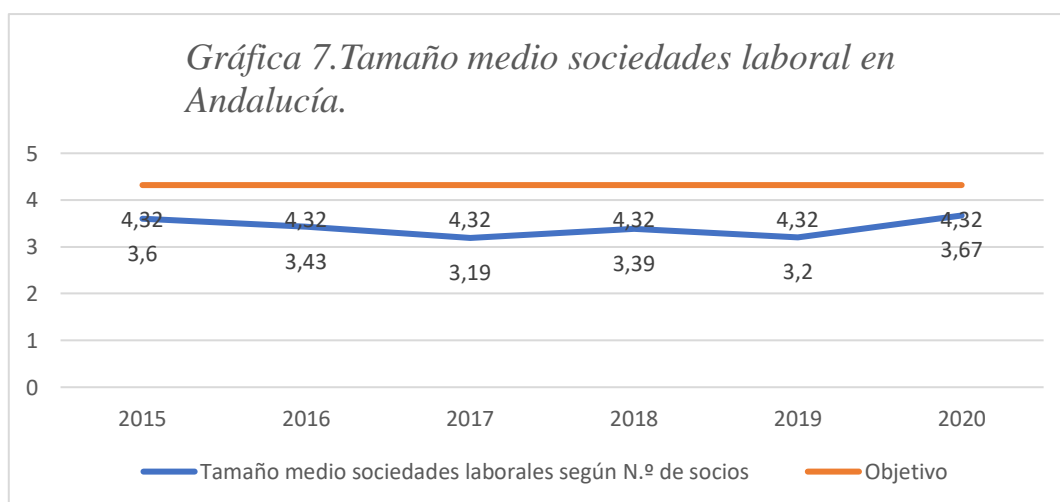
El objetivo en este caso se basaba en incrementar el tamaño de estas en un 20%. Para conocer los resultados obtenidos, se han tomado datos del Ministerio de Trabajo y Economía social (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021). Concretamente, para medir el tamaño de estas sociedades se ha usado el número de socios que la componen. A tenor de estos datos, los resultados son los siguientes (gráfica 6):



Fuente: Elaboración propia. (Ministerio de Empleo y Economía social, 2021).

En el caso de las cooperativas, dado que se parte de 4,5 trabajadores de media en este tipo de sociedades, a final del periodo se debería haber alcanzado el objetivo de 5,4 trabajadores de media. Sin embargo, como puede comprobarse, aunque en 2016 se supera, no vuelve a alcanzarse tal cifra en todo el horizonte temporal.

Aun así, tras la enorme caída ocurrida entre 2018 y 2019, parece que vuelve a haber un repunte del número de socios medio por cooperativa. Será la evolución futura de esta tendencia la que marque si finalmente ha surtido efecto o no, pero a fecha de final del 2020, se está relativamente lejos del resultado esperado.



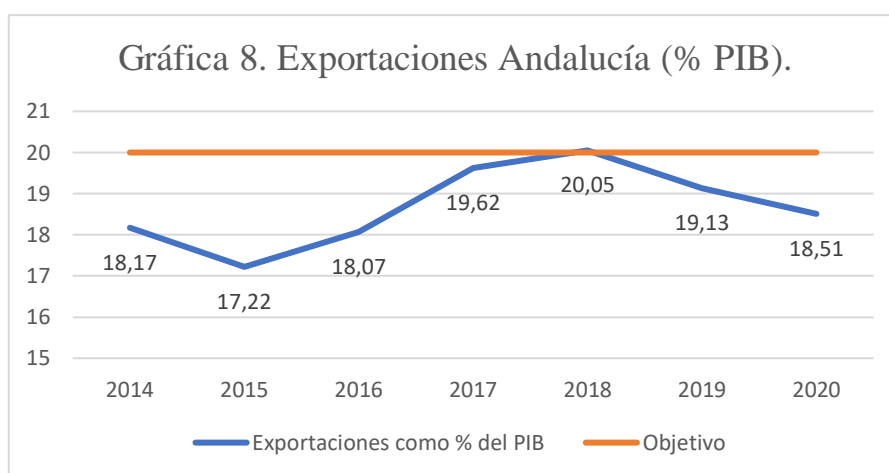
Fuente: Elaboración propia. (Ministerio de Empleo y Economía social, 2021).

En segundo lugar, en cuanto a las sociedades laborales (gráfica 7), tampoco se consigue alcanzar el crecimiento del 20% de tamaño. Partiendo de unos 3,6 socios de media, se tendría que haber llegado a los 4,32 durante el MFP. En todo ese periodo no se ha conseguido llegar ni a una media de 4 socios. Aun así, durante toda la serie, los valores se encuentran muy cerca del objetivo, sin existir variaciones bruscas entre un año y otro.

D) Lograr que las exportaciones superen el 20% del PIB.

Otro de los objetivos económicos que se propuso Andalucía tiene que ver con la mejora comercio exterior y la balanza comercial. Se pretendía que las ayudas de los fondos EIE tuvieran efecto sobre las exportaciones, haciendo que estas superaran el 20% del PIB andaluz.

A partir de datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA, 2021b) y Extenda (Observatorio de la Internacionalización de la Economía Andaluza, 2021), un instrumento de la Consejería de la Presidencia se ha elaborado el siguiente gráfico (gráfica 8) que relaciona las exportaciones con el PIB andaluz, poniendo el valor de las primeras en relación con el segundo.



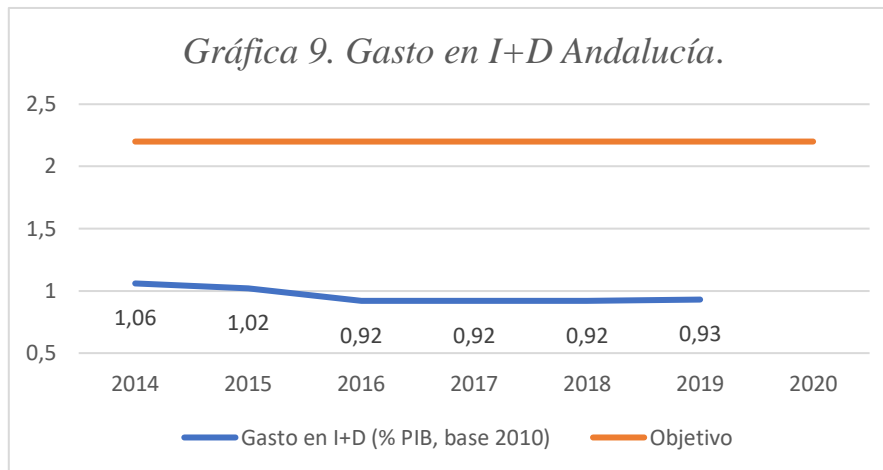
Fuente: Elaboración propia. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y EXTENDA. (IECA, 2021b)

Como puede apreciarse claramente, desde 2015 hasta 2018 se dio una tendencia alcista de las exportaciones que llegaron a alcanzar el objetivo. Sin embargo, de ahí en adelante, las exportaciones respecto al PIB decayeron. Además, es poco probable que en 2021 se recuperara ese 20% que se alcanzó en su momento dada la situación de crisis económica causada por la pandemia de SARS-COV2.

E) Situar el gasto en I+D+i en el 2,2% del PIB.

Este quinto objetivo incluido en el programa operativo FEDER hizo hincapié en la necesidad de mejorar la inversión en I+D+i en Andalucía. El resultado esperado en este MFP era alcanzar un gasto en esta materia que superara el 2,2% del PIB andaluz.

Para ello, se puso en relación el valor anual del gasto en I+D anual (valor utilizado en diversos proyectos de la Junta de Andalucía como medida para estudiar el crecimiento del I+D+i) con el PIB de ese mismo periodo. De esta forma, se obtuvieron los siguientes datos (gráfica 9) partiendo de la información incluida en el Informe de estadística y sobre las Actividades de I+D en Andalucía (Agencia Andaluza del Conocimiento, 2020).



Fuente: Elaboración propia. (Agencia Andaluza del Conocimiento, 2020).

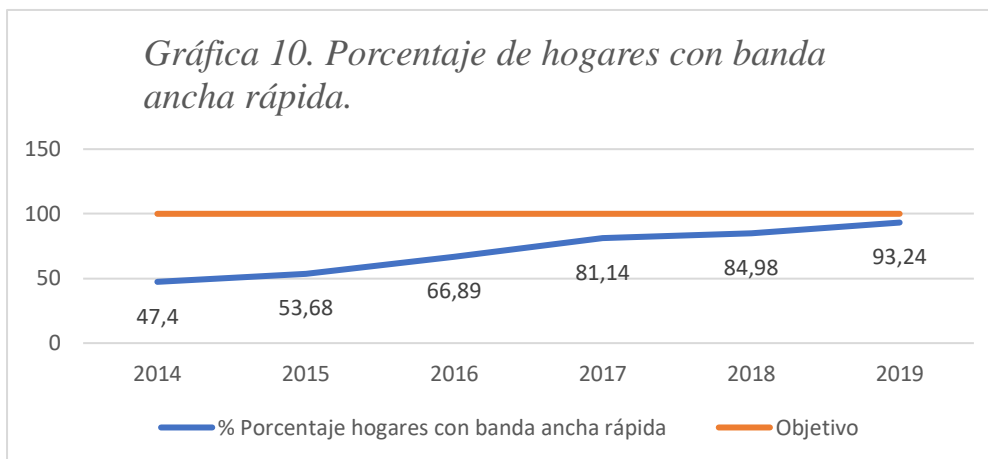
Aunque actualmente no se tienen datos del año 2020, la tendencia de los seis años interiores indica que Andalucía se encuentra muy por debajo del objetivo que se propuso y que será complicada alcanzarlo incluso en los próximos años. El valor más alto de la serie se dio en 2014 y solo superaba levemente el 1% del PIB.

Por tanto, en este punto, se puede afirmar con rotundidad que las ayudas no han sido suficientes o que, al menos, no se han proyectado de la forma adecuada para alcanzar el objetivo marcado.

F) Alcanzar el 100% de cobertura de banda ancha rápida y el 50% de los hogares con conexiones por encima de 100 Mbps y conseguir que un 85% de la población haya incorporado Internet en su vida.

El “Crecimiento Inteligente” es uno de los pilares de la Agenda Horizonte 2020 y este objetivo trata de cubrir ese pilar de la estrategia europea. Midiendo la cobertura de banda ancha y la población que tiene acceso a internet en Andalucía, se busca conocer si la denominada brecha digital está desapareciendo o si por el contrario persiste.

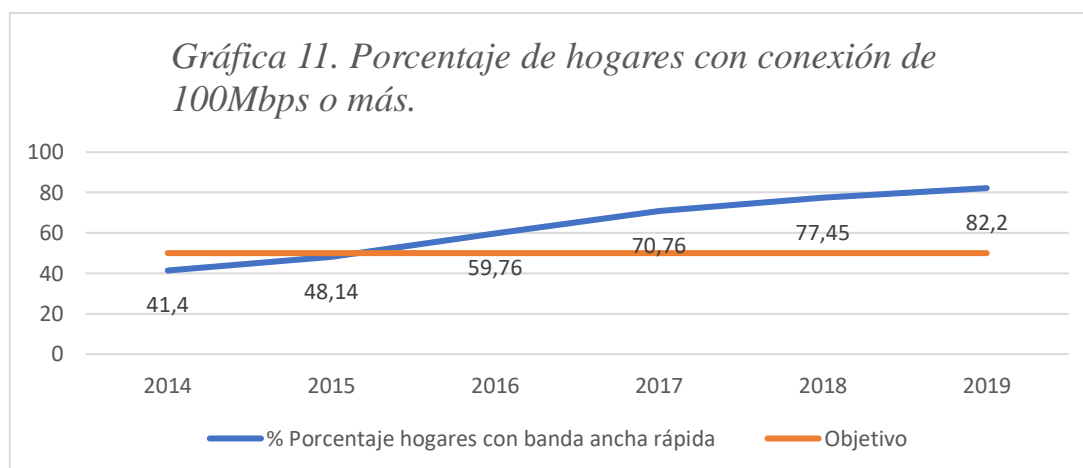
En base a los datos que proporciona el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda digital en sus informes anuales de cobertura de banda ancha se han elaborado las siguientes gráficas (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).



Fuente: Elaboración propia. (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).

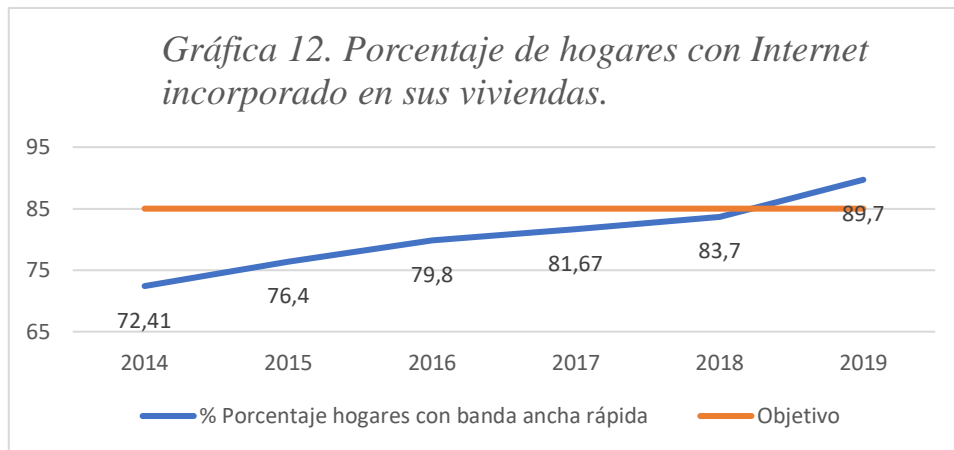
En esta primera gráfica (gráfica 10) se escenifica la situación en Andalucía referente a los hogares que tienen banda ancha rápida, entendida como tal aquella con una velocidad de 30Mbps. El crecimiento en este sentido ha sido importante y ha existido un continuo crecimiento en el que en el año 2019 (no existen datos aún de 2020) el porcentaje de hogares que pueden tener acceso a este tipo de conexión es del 93,24%, valor cerca del 100% deseado.

Por su parte, con respecto a la capacidad de los hogares a tener una conexión de banda ancha de 100 Mbps (gráfica 11), se propuso alcanzar el 50% de los hogares durante estos últimos siete años. En este caso, este objetivo se ha quedado hasta corto dado que ya en 2016 se había superado, y en 2019 ha alcanzado el 82,2% de los hogares, cifra nada desdeñable.



Fuente: Elaboración propia. (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).

Por último, se esperaba alcanzar la cifra del 85% en lo referente a hogares con acceso a Internet. Este indicador es el que de forma más clara marca la brecha digital y, además, los datos existentes aportan buenos resultados para Andalucía (gráfica 12). En este ámbito el crecimiento también ha sido importante, habiéndose alcanzado el objetivo en 2019 con un porcentaje del casi 90% de hogares con acceso a Internet.

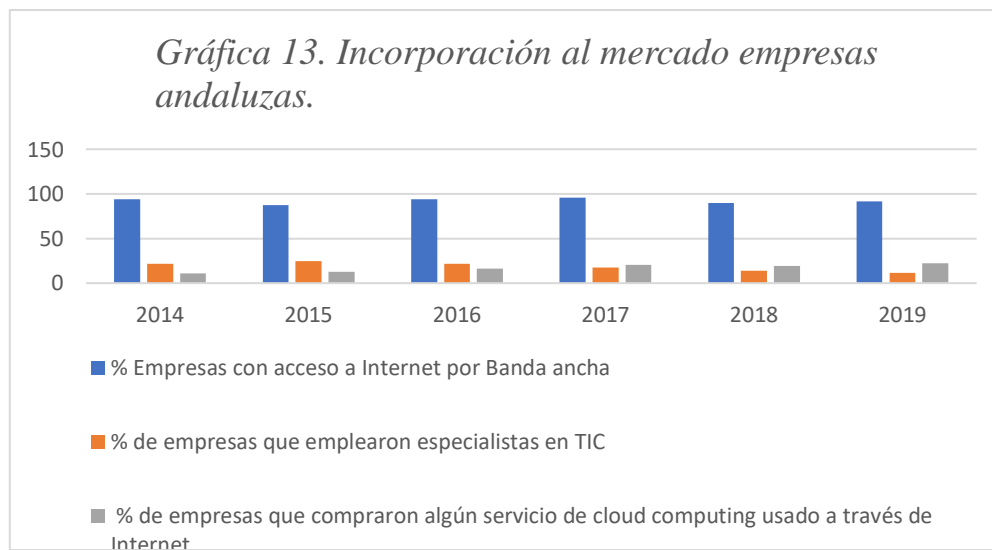


Fuente: Elaboración propia. (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).

G) Al menos el 40% de las empresas andaluzas se incorporen al mercado digital.

Por último, este objetivo de carácter económico vuelve a tener relación con el pilar “Crecimiento Inteligente” del Horizonte 2020. Para medir la incorporación de las empresas al mercado se suelen utilizar diversos indicadores.

El plan de Empresa Digital de la junta de Andalucía, que tiene como objetivo la digitalización de estas utiliza 3 variables para conocer la situación actual de las empresas: acceso a banda ancha, la contratación de especialistas en TIC y la contratación de servicios de cloud computing. Estas 3 variables van de una menor digitalización a una mayor. Por tanto, aunque sin acceso a internet no se puede producir la digitalización, sin especialistas en TIC o servicios de cloud computing, no se puede considerar a una empresa digitalizada totalmente.



Fuente: Elaboración propia. (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2020).

A tenor de los datos existentes (gráfica 13), se aprecia como, aunque acceso a Internet tienen la gran parte de las empresas, las otras dos variables no llegan a alcanzar el 25% de empresas andaluzas. Esto supone unos datos muy bajos como para poder afirmar con

rotundidad que el 40% de las empresas andaluzas están incorporadas al mercado digital (Junta de Andalucía, 2020e).

<i>Tabla 11. Consecución Objetivos Economía Regional.</i>	
OBJETIVO	¿SUPERADO?
Elevar hasta el 22% del VAB el peso del sector industrial y servicios avanzados científicos y técnicos.	No
Incrementar en un 20% el número de empresas entre 10 y 50 personas trabajadoras.	Sí
Incrementar el tamaño medio de las cooperativas y sociedades laborales en un 20%.	No
Lograr que las exportaciones superen el 20% del PIB.	No
Situar el gasto en I+D+i en el 2,2% del PIB.	No
Alcanzar el 100% de cobertura de banda ancha rápida y el 50% de los hogares con conexiones por encima de 100 Mbps y conseguir que un 85% de la población haya incorporado Internet en su vida.	Sí
Al menos el 40% de las empresas andaluzas se incorporen al mercado digital.	No

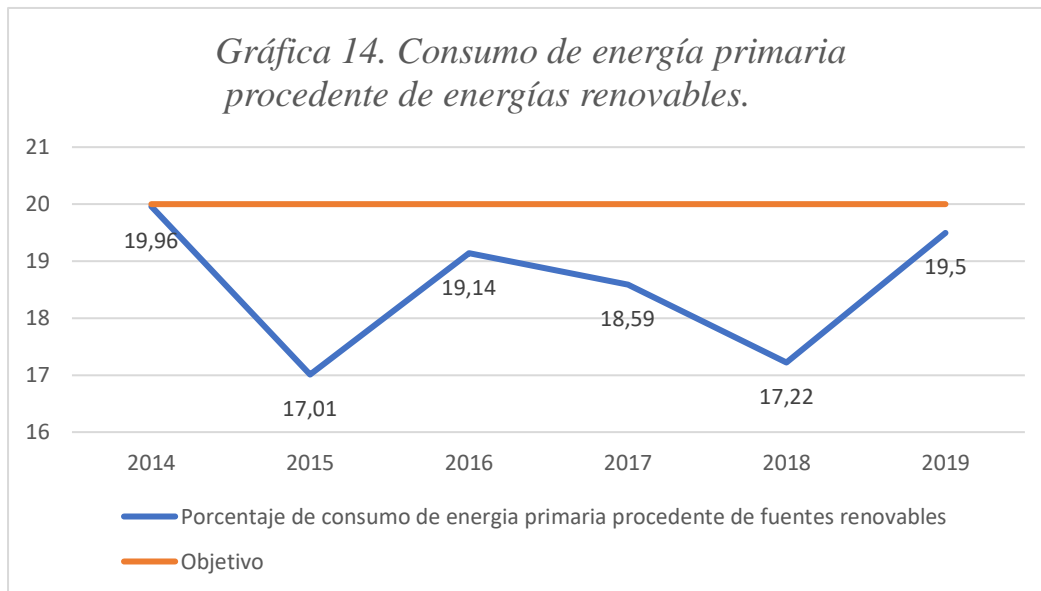
Fuente: Elaboración propia.

3.4.2. La consecución de los objetivos medioambientales y climáticos.

El cambio climático y la defensa del medio ambiente son otros dos pilares de la política de la Unión Europea en los últimos años y, de forma lógica, de los países que la componen. Dada la importancia que tiene este asunto, cuatro fueron los objetivos que en ese sentido se propuso alcanzar Andalucía a lo largo de MFP pasado.

A) Superar el 20% del consumo de energía primaria procedente de fuentes renovables.

El primero de los objetivos que se propusieron versa sobre el incremento del uso de las energías renovables en detrimento de otras energías mucho más nocivas para el medio ambiente. Para medir esto, se han tomado los datos de consumo de energía primera del informe que anualmente elabora la Agencia Andaluza de la Energía. La información obtenida se expresa gráficamente a continuación (gráfica 14):



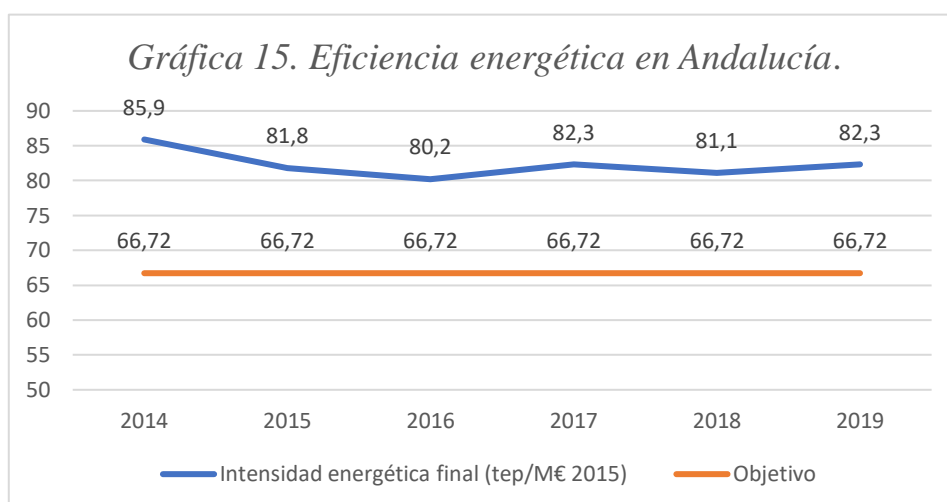
Fuente: Elaboración propia. (Agencia Andaluza de la Energía, 2020).

Como puede comprobarse, el consumo dibuja en la gráfica un comportamiento de dientes de sierra que no llega a alcanzar el 20% esperado. Sin embargo, el último dato disponible de la serie deja en espera la consecución del objetivo dada la fuerte tendencia alcista existente entre 2018 y 2019 (Agencia Andaluza de la Energía, 2020).

B) Aumentar más de un 20% la eficiencia energética.

Otro de los objetivos tiene que ver con la eficiencia energética. Con ella, se busca que el uso de la energía que se haga sea el correcto y no se malgaste la misma. La forma de medir la eficiencia energética es mediante lo que se denomina intensidad energética final. Cuanto menor sea la intensidad energética, mayor es la eficiencia con la que se usa esa energía.

Para la obtención de los datos referidos a esa variable, se ha vuelto a utilizar el informe de la Agencia Andaluza de la Energía. A partir de este, se ha construido la siguiente gráfica (gráfica 15):

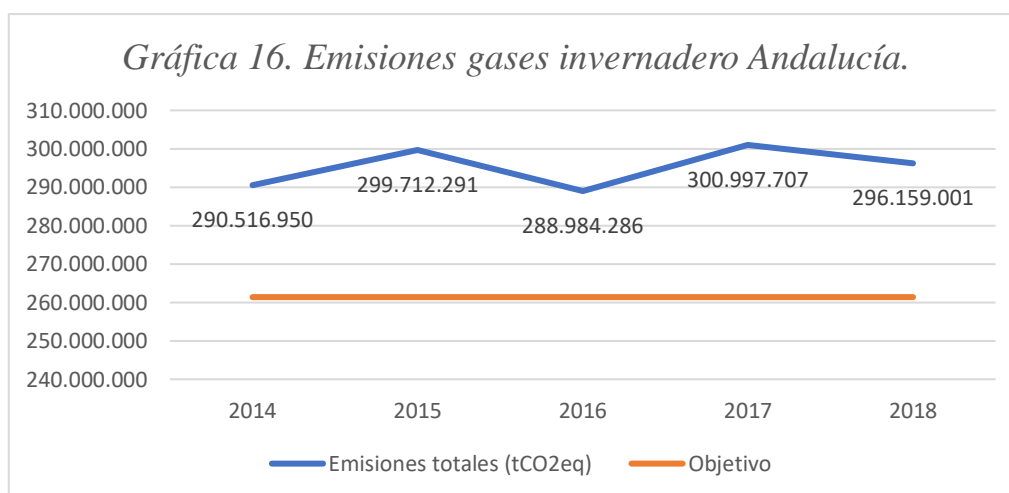


Fuente: Elaboración propia. (Agencia Andaluza de la energía, 2020).

Para alcanzar el objetivo, se debería haber reducido la intensidad energética del primer año de la serie en un 20%, alcanzando los 66,72 tep/M€. Sin embargo, esa cifra no se alcanza en ningún momento, quedándose de manera estancada en torno a los 80 tep/M€. Por tanto, en este caso se puede afirmar que el objetivo no fue alcanzado (Agencia Andaluza de la Energía, 2020).

C) Reducir un 10% las emisiones de gases de efecto invernadero.

Si hay un elemento que afecta enormemente al cambio climático es la contaminación causada por los denominados gases de efecto invernadero, entre los que destaca el CO₂. El gobierno andaluz elaboró un informe en 2020 sobre la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero. A partir de este informe (Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, 2020), se ha elaborado la siguiente gráfica (gráfica 16) en la que el dato más actual es del año 2018:

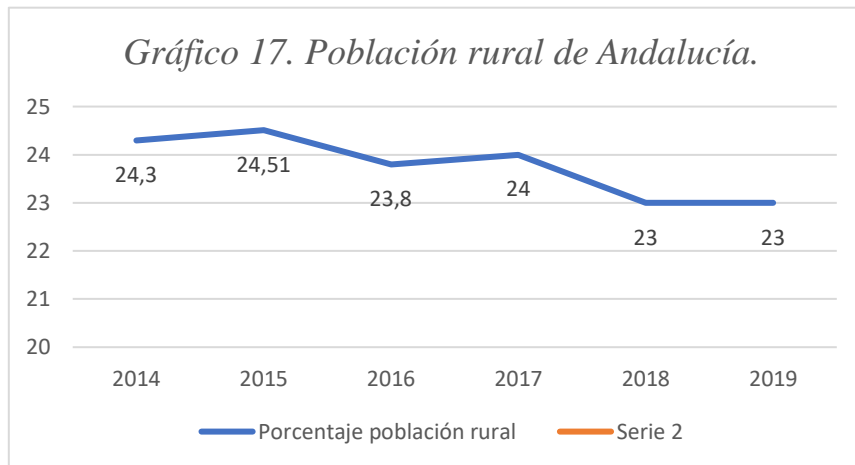


Fuente: Elaboración propia. (Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, 2020).

Definiendo el objetivo como una reducción del 10% sobre el valor inicial del periodo, se aprecia como las emisiones tienen un comportamiento como de ondas, pero siempre muy alejado del objetivo marcado. Con lo cual, al igual que con el objetivo anterior, no se alcanza el resultado esperado.

D) Mantener la población del medio rural.

Andalucía, durante la elaboración de su plan operativo para los años 2014-2020, se preocupó también del medio rural. Concretamente, mediante los fondos EIE esperaba evitar la despoblación de estas zonas de su territorio. Basándose en los datos del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, se ha elaborado la siguiente gráfica (gráfica 16):



Fuente: Elaboración propia. (IECA, 2020).

Como puede comprobarse, desde 2014 a 2019 (último año del que se tienen datos actualmente) el porcentaje de población rural sobre el total poblacional de Andalucía se ha visto reducido, pero de forma muy lenta. Desde el principio del periodo estudiado hasta el último año de este, solo se ha reducido la población rural en un 1% (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, 2020).

Este bajo descenso puede considerarse un éxito dado la complejidad de la vida en la zona rural en la que escasea el trabajo o es muy precario. Por tanto, aunque se ha visto rebajado el porcentaje de población rural de Andalucía, la escasa bajada de la misma puede entenderse como que el objetivo marcado se ha cumplido parcialmente.

TABLA 12. Consecución Objetivos Ambientales y Climáticos.

OBJETIVO	¿SUPERADO?
Superar el 20% del consumo de energía primaria procedente de fuentes renovables.	No
Aumentar más de un 20% la eficiencia energética.	No
Reducir un 10% las emisiones de gases de efecto invernadero.	No
Mantener la población del medio rural.	Sí

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3. La consecución de los objetivos sociales e institucionales.

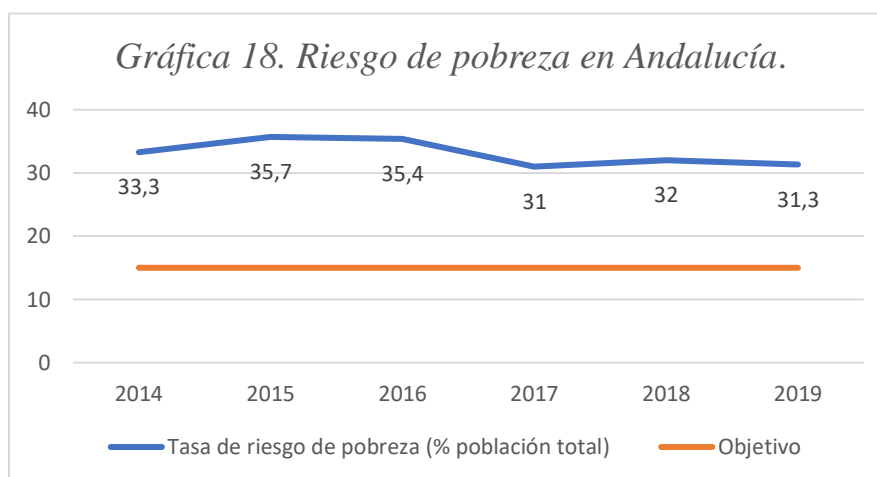
Por último, toca analizar los objetivos de carácter social e institucional. Aunque todos los objetivos son relevantes, es posible afirmar que estos son para Andalucía los de más necesaria consecución a corto plazo.

Como se afirmó más arriba, Andalucía es de las regiones de España con mayores tasas de pobreza, desempleo y peores resultados educativos. Justamente, son estos asuntos, entre otros, de los que tratan estas metas que se propusieron a comienzos de 2014 tras analizar la situación de partida de esta región previamente. En este caso fueron 7 los objetivos marcados en este aspecto y que se analizarán uno a uno igual que en los dos puntos anteriores.

A) Reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15% y extender la implantación del Sistema de Atención a la Dependencia.

El primero de los objetivos se compone de dos metas diferentes: reducción de la pobreza y mejora del Sistema de Atención a la Dependencia. Por tanto, se presenta como un objetivo plenamente social.

En lo que respecta a la tasa de pobreza, se han tomado los datos del Informe sobre el Estado de la Pobreza en Andalucía, elaborado por la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. En este estudio se aportan los datos exactos sobre los que versa este objetivo. A partir de ellos se ha configurado la siguiente gráfica (gráfica 18):

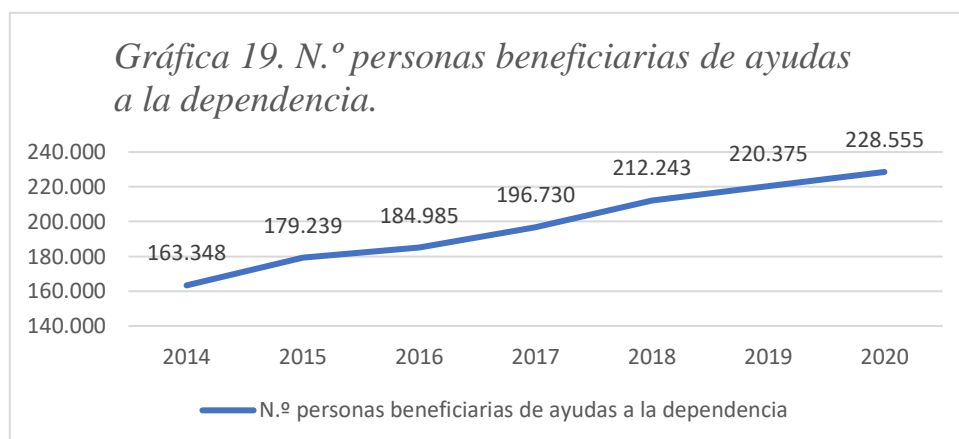


Fuente: Elaboración propia. (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, 2020)

Mediante las ayudas europeas, se esperaba reducir la tasa por debajo del 15%. Sin embargo, durante todo el periodo, la tasa no ha ni siquiera bajado del 30%, habiéndose mantenido casi totalmente estable desde 2014. En este caso, hay poca duda en que no se ha alcanzado el resultado deseado (Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, 2020).

Por su parte, para comprobar si la implantación del Sistema de Atención a la Dependencia se ha tomado datos del Instituto de Mayores y servicios sociales. Concretamente, para analizar la implantación se ha tomado como variable el número total de personas

beneficiadas de este tipo de ayudas. El conjunto de esos datos se visualiza gráficamente de la siguiente manera (gráfica 19):

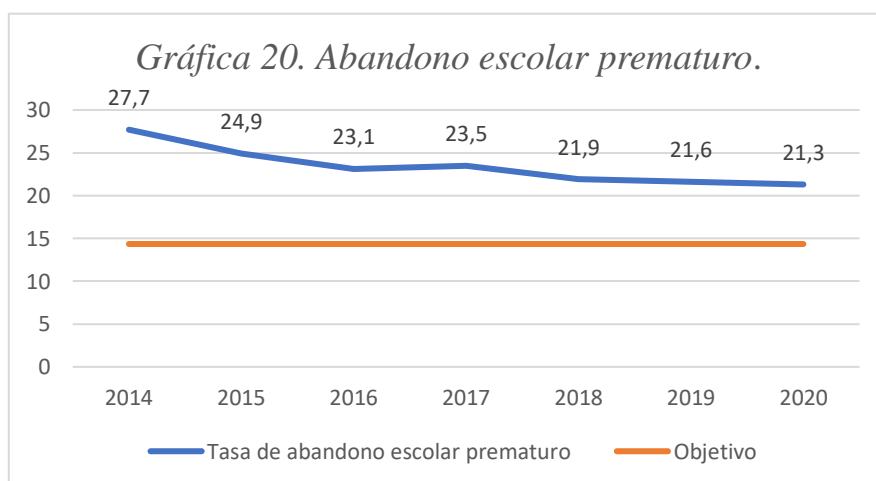


Fuente: Elaboración propia (IMSERSO, 2021).

En contraposición con la meta sobre pobreza, en este caso sí que se aprecia unos resultados muy positivos. Entre 2014 y 2020 el número de personas que se vieron beneficiadas de estas ayudas no hicieron más que aumentar. El incremento total del periodo ha sido de un 39,92% (Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2021).

B) Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro.

Si el primer objetivo era puramente social, este segundo objetivo hace referencia concretamente a educación. En este caso, se centra en el abandono escolar prematuro, es decir, las personas que tras terminar la educación secundaria obligatoria dejan de estudiar definitivamente. Atendiendo a los datos del IECA, la evolución de esta tasa en Andalucía es la siguiente (gráfica 20):



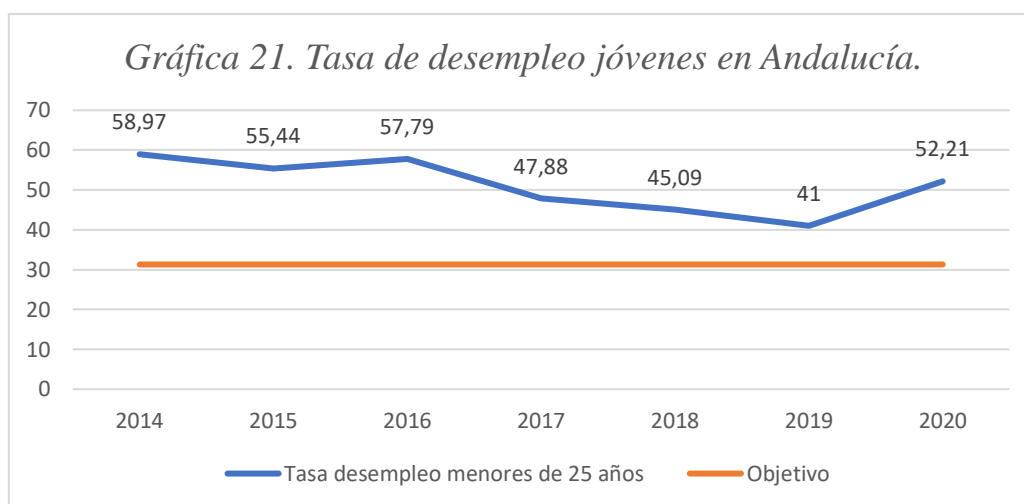
Fuente: Elaboración propia (IECA, 2021b).

El objetivo pretendía reducir a la mitad esta tasa, que comenzaba en 2014 con un 27,7%, siendo por tanto el objetivo el de 13,85%. Sin embargo, como se puede apreciar, aunque la tasa va reduciéndose paulatinamente, esta no llega a alcanzar ese porcentaje deseado,

sino que, por el contrario, se queda en un 21,3% en 2019. Por tanto, Andalucía se queda lejos del resultado esperado en este caso (IECA, 2021b).

C) Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que están desempleados y no están integrados en el sistema educativo.

Este objetivo es el primero de los dedicados a empleo de los 7 objetivos sociales que se van a analizar. En este caso, se centra en el desempleo juvenil, siendo esta una de las grandes problemáticas de Andalucía. Tomando datos del INE, se ha elaborado la siguiente tabla (gráfica 21) que toma la tasa de desempleo de menores de 25 años para medir la consecución o no de este objetivo:

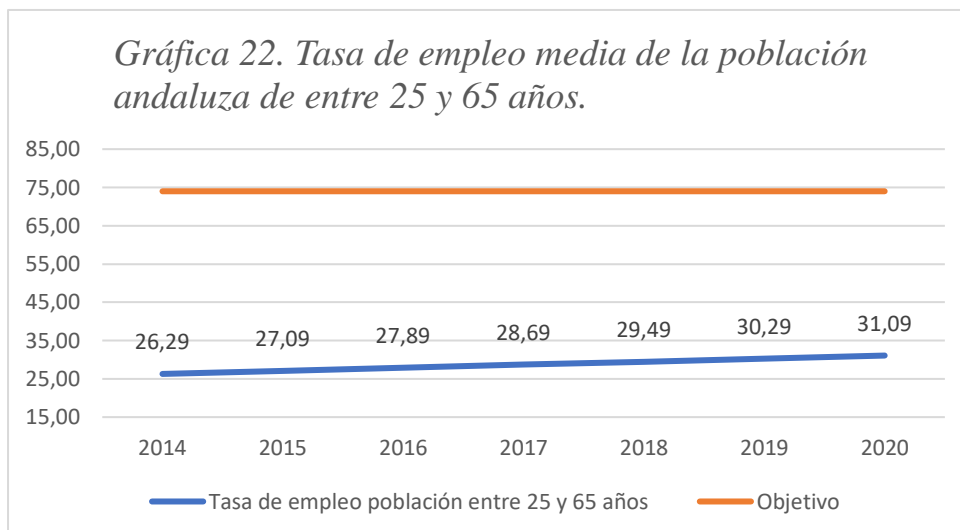


Fuente: elaboración propia (INE, 2021b).

Para alcanzar el resultado esperado, que era bajar el desempleo juvenil a la mitad, se debería haber reducido la tasa hasta el 31,3% (mitad de la tasa final de 2013). Durante todo el periodo, aunque a partir de 2017 la cifra cae lentamente para volver a subir en 2020, en ningún momento la tasa llega a acercarse a la cifra deseada, habiendo estado como poco a diez puntos porcentuales del objetivo (INE, 2021b).

D) Alcanzar el 74% de población de 20 a 64 años en situación de empleo.

Si el objetivo anterior trataba del empleo juvenil, este segundo objetivo versa sobre el resto de población. Igualmente, los datos usados son los facilitados por el INE. Sin embargo, estos no cuadran totalmente con los del objetivo que marcaba como población objetivo a las personas de entre 20 y 64 años. Sin embargo, ese grupo de edad como tal no existe en las estadísticas del INE. Por tanto, se ha tomado el más cercano a este (población entre 25 y 64 años).

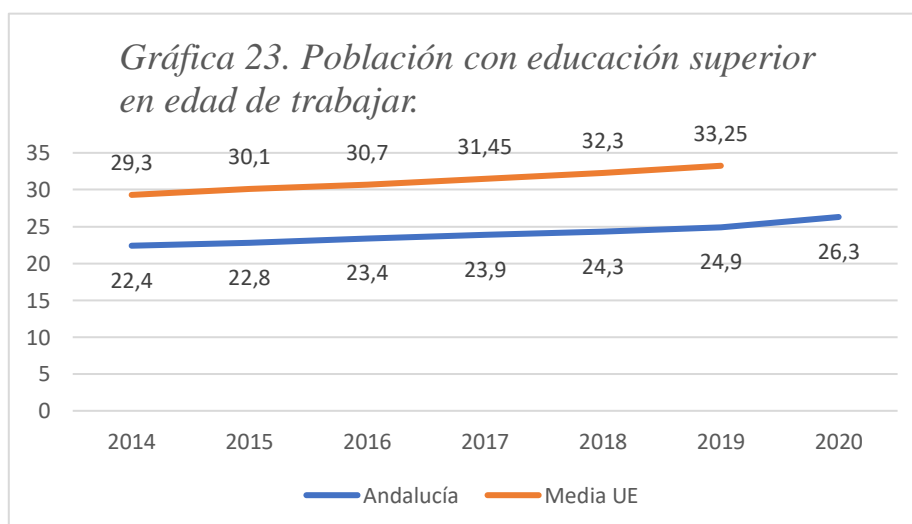


Fuente: elaboración propia (INE, 2021c).

Como se puede ver a simple vista (gráfica 22), el objetivo está muy alejado de la realidad. El objetivo se encuentra a más de 40 puntos porcentuales del valor marcado (INE, 2021c). Por tanto, en este caso, se puede afirmar claramente que no se ha podido alcanzar el resultado esperado con la ayuda de los fondos FEDER y FSE.

E) Superar la media europea en porcentaje de población en edad de trabajar con educación superior y lograr que la competencia lingüística en inglés alcance la media europea.

En este quinto objetivo se vuelve a girar la vista hacia metas de carácter educativo. En este caso se busca cohesionar los niveles de educación superior de Andalucía con la media europea. Para elaborar la tabla que se presenta a continuación (gráfica 23), se han tomado datos de Eurostat (Eurostat, 2021b) y del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.



Fuente: elaboración propia. (IECA, 2021b) y (Eurostat, 2021b).

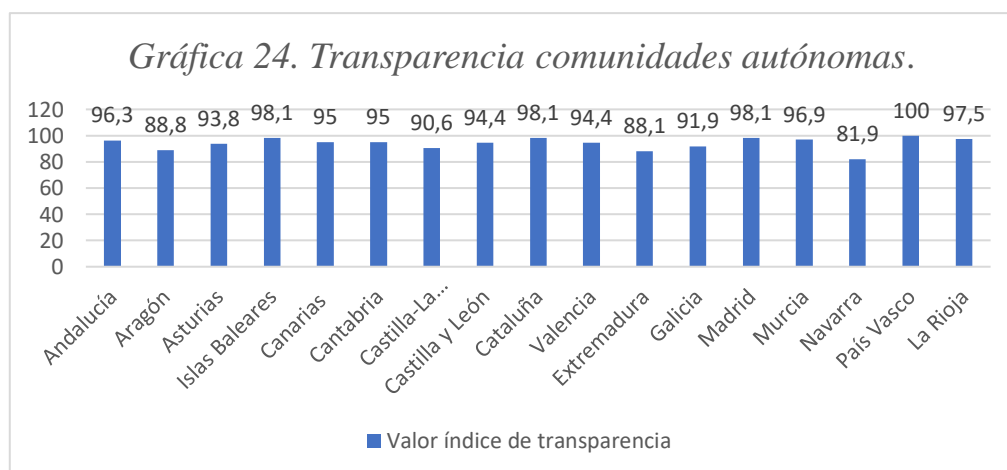
Como puede comprobarse, aunque existe un ligero ascenso año a año en cuanto al porcentaje de población con educación superior en edad de trabajar en Andalucía, no se llega a alcanzar la media europea que se sitúa en 33,25% en el último año con datos (2019). Aun así, en el último año de la serie, Andalucía se ha colocado a menos de 5 puntos porcentuales de esa media, lo cual puede presagiar una equiparación en el corto plazo (IECA, 2021b).

En lo que respecta al nivel de inglés, no se han encontrado datos suficientes como para elaborar una gráfica. Sin embargo, según el índice del EF English Proficiency, España está en los últimos puestos de Europa y, a su vez, Andalucía es de las Comunidades Autónomas con peor puesto según este mismo informe (EF English Proficiency, 2021).

F) Lograr que Andalucía lidere el ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.

En este objetivo se hace un cambio total en la temática, se deja atrás la educación y el empleo para tocar el buen funcionamiento institucional. Concretamente, este objetivo hace referencia a la transparencia de la administración pública andaluza. Se pretendió que, mediante los fondos EIE se consiguiera ser la comunidad autónoma con mejor actuación en este sentido.

Para analizar este objetivo se ha tomado el índice elaborado por Transparency Internacional España denominado INCAU. Sin embargo, en este aspecto no existen datos muy actualizados por lo que, aunque sea de forma orientativa, se ha tomado los de 2016 para poder hacer una simple explicación al respecto (gráfica24).



Fuente: elaboración propia. (Transparency International España, 2017).

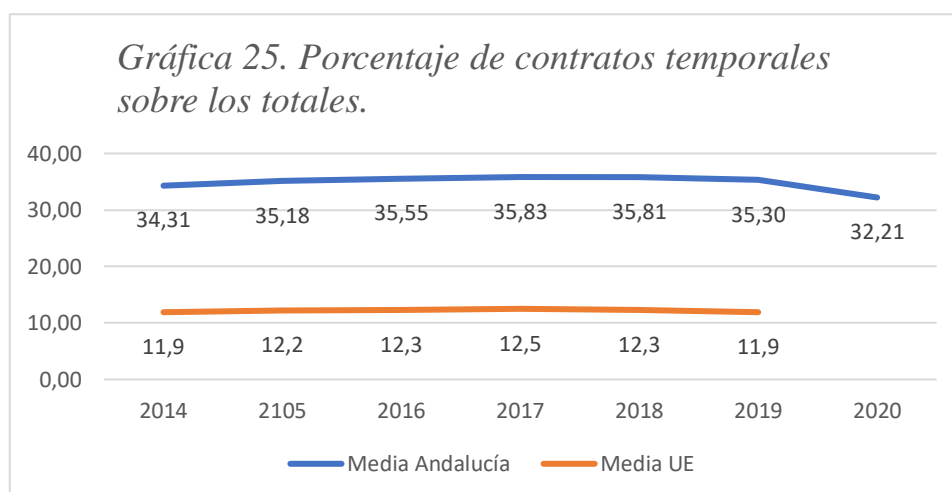
En este índice, Andalucía ocupa la séptima posición, pero a menos de cuatro puntos de la Comunidad Autónoma con mejores resultados que es el País Vasco. Por tanto, si la utilización de las ayudas ha sido el adecuado y se han enfocado de forma correcta, aunque es difícil afirmar que se haya alcanzado el primer puesto en el próximo índice que se

elabore, si se puede pensar que Andalucía ha podido ascender algún puesto en los últimos años (Transparency International España, 2017).

G) Alcanzar los actuales niveles de la UE en materia de estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo.

Por último, volvemos a un objetivo sobre empleo. En este caso, se buscaba la cohesión con la Unión Europea en lo relativo a la estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo. Para comprobar los resultados para cada uno de los parámetros, se han tomado tres variables diferentes.

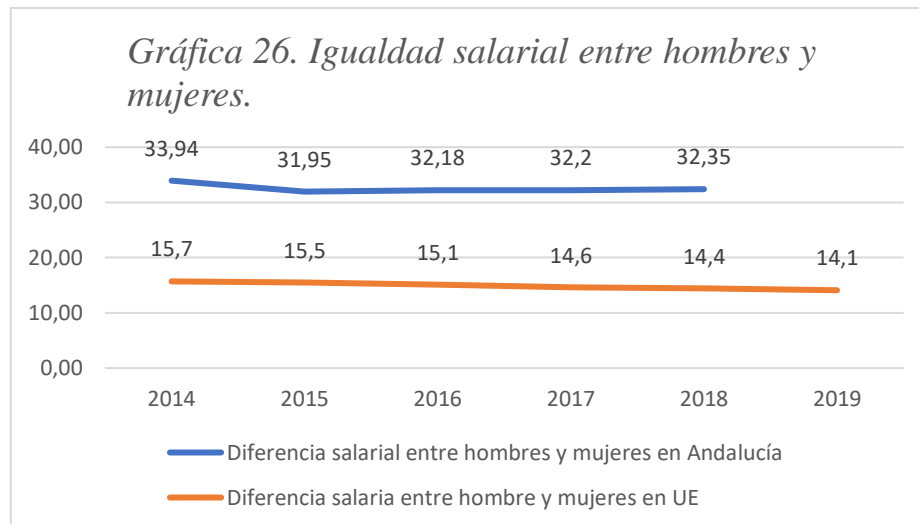
En primer lugar, para medir la estabilidad se han tomado datos, tanto de Eurostat (Eurostat, 2021c) como del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA, 2021d), del porcentaje de contratos temporales sobre el total existente. A raíz de esos datos, se ha conformado la siguiente gráfica (gráfica 25):



Fuente: elaboración propia. (Eurostat, 2021c) e (IECA, 2021d).

Como puede comprobarse, la estabilidad contractual del mercado de trabajo andaluz está muy por debajo en Andalucía en comparación con la media europea. Se aprecia claramente como en esta región hay en torno a un 20% más de contratos temporales que de media en la UE.

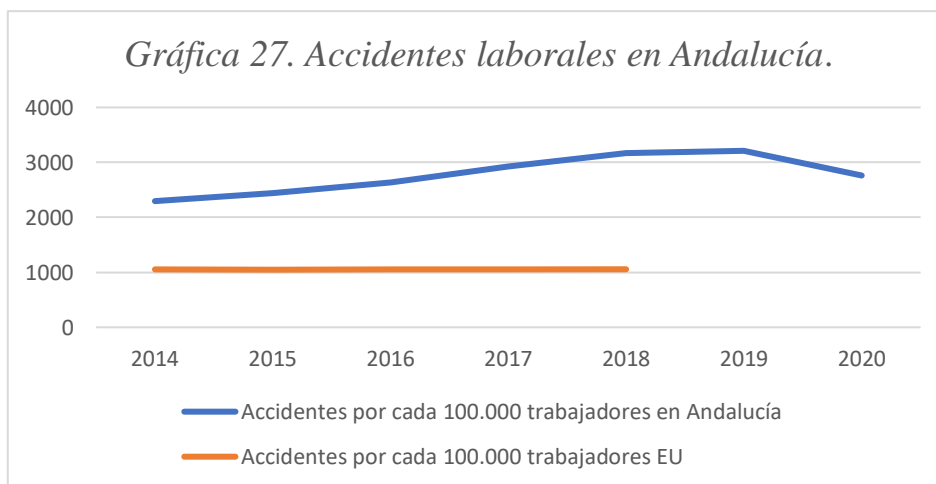
En segundo lugar, para medir la igualdad se ha vuelto a tomar datos de las dos mismas fuentes estadísticas. Para comparar resultados, se ha utilizado de variable la diferencia salarial entre hombres y mujeres en porcentaje. Los datos obtenidos se representan en la siguiente gráfica (gráfica 26):



Fuente: elaboración propia. (Eurostat, 2021c) e (IECA, 2021d).

Al igual que ocurría en lo referente a la estabilidad laboral, Andalucía vuelve a estar muy por debajo en la igualdad en el trabajo entre hombres y mujeres, al menos a razón del salario.

Para concluir, la seguridad en el trabajo se ha medido en función de los accidentes laborales acaecidos cada año por cada 100.000 trabajadores. Los datos obtenidos se representan gráficamente (gráfica 27) de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia. (Eurostat, 2021c) e (IECA, 2021d).

Aunque los datos a nivel europeo no están aún muy actualizados, se aprecia como hay bastantes menos accidentes laborales cada 100.000 trabajadores de media en la Unión Europea que en Andalucía.

A razón de las tres variables estudiadas, se puede afirmar que Andalucía aún tiene una importante labor para alcanzar los niveles europeos en lo que respecta a estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo.

Tabla 13. Consecución Objetivos Sociales e Institucionales.

OBJETIVO	¿SUPERADO?
Reducir la tasa de riesgo de pobreza por debajo del 15% y extender la implantación del Sistema de Atención a la Dependencia.	No-Sí
Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro.	Sí
Reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que están desempleados y no están integrados en el sistema educativo.	No
Alcanzar el 74% de población de 20 a 64 años en situación de empleo.	No
Superar la media europea en porcentaje de población en edad de trabajar con educación superior y lograr que la competencia lingüística en inglés alcance la media europea.	No
Lograr que Andalucía lidere el ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas.	No
Alcanzar los actuales niveles de la UE en materia de estabilidad, igualdad y seguridad en el empleo.	No

Fuente: Elaboración propia.

3.5. Actuaciones concretas llevadas a cabo mediante los fondos FEDER y FSE en Andalucía durante el periodo 2014-2020.

Para concluir con el análisis del impacto de los fondos EIE en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se va a resaltar algunas de las actuaciones concretas que se han financiado mediante estos fondos a lo largo del pasado MFP. Los distintos proyectos que se incluyen en las siguientes líneas han sido tomados de los diversos Informes Anuales de Ejecución elaborados por la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, 2020d).

Manteniendo la misma línea argumentativa de todo el texto, las actuaciones se clasificarán de igual forma que en los puntos anteriores.

3.5.1. Actuaciones de economía regional.

En lo que respecta a las actuaciones de carácter más económico, destacan las relativas a la incorporación de las TIC a la sociedad andaluza y el respaldo a las PYMES. Algunos de los grandes logros al respecto son los siguientes:

- Creación de un Centro de Innovación en Tecnologías de Fabricación Avanzada (CFA).
- Concesión de incentivos a Pymes para el desarrollo industrial y la creación de empleo, así como con la mejora en los centros de Emprendimiento tales como los de Cazalla de la Sierra y de Málaga (PTA)
- Aumento de la población con acceso a aplicaciones o servicios de administración electrónica, con 517.787 personas.
- Integración de la Red de Emergencias Digital y las ayudas para desarrollar la economía digital, incluyendo comercio electrónico para el crecimiento,

competitividad e internacionalización de PYMES, así como la labor de EXTENDA para la internacionalización de las pymes

3.5.2 Actuación sobre el medio ambiente y cambio climático.

En los siete años que ocupó el anterior MFP también se concluyeron importantes proyectos en entornos medioambientales y de control del cambio climático. Incluso en este ámbito se ha realizado proyectos que han obtenido la clasificación de Buena Práctica. Algunas actuaciones de calado en estos últimos años han sido las siguientes:

- Apertura de convocatorias dirigidas a ciudadanos dentro del Plan de Construcción sostenible, poniendo a disposición de los mismos financiación para acometer proyectos.
- Construcción puntos limpios por toda la geografía andaluza finalizando la construcción de los puntos limpios de Barbate, Algodonales y Ubrique (Cádiz). Destaca el proyecto de buena práctica del Punto Limpio de Torredonjimeno (Jaén).
- Construcción de Centros de Defensa Forestal y la finalización de intervenciones como la reparación del deslizamiento de la pista forestal del rio Borosa en el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y las Villas.
- En materia de control de vertidos, destaca la obra en Doña Mencía (Córdoba), y la optimización de la presa la Cueva de la Mora (7M€).
- 623.631 personas participaron en las actuaciones de difusión y sensibilización ambiental y de protección y desarrollo del patrimonio cultural.

3.5.3 Actuaciones de carácter social.

Por último, y con gran relevancia para la región de Andalucía, son muy diversos los proyectos concretos de carácter social realizados. Entre todo ellos, los más destacados han sido los siguientes:

- Construcción de un total de 40,78 kilómetros de senderos o vías ciclistas y la puesta en marcha 256,75 kilómetros de carreteras reconstruidas o mejoradas. Destaca como proyecto de buena práctica la construcción del carril bici en El Ejido (Almería).
- Complimentación del desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), destaca el nuevo puente sobre el Rio Genil en Huetor Tajar (Granada), la Autovía del Almanzora A-334, y el tramo El Cucador.
- La población cubierta por los servicios de salud ha alcanzado las 7.240.015 personas. Destaca el proyecto “En Buena Edad” considerado Buena Práctica que consiste en un portal de comunicación entre sanitarios y la ciudadanía para promover el envejecimiento saludable.
- Inversión de 2 millones de euros en una herramienta software para la gestión de activos (equipos y soporte de instalaciones) del Servicio Andaluz de Salud
- Incremento de la población beneficiada por servicios digitales de salud hasta las 8.376.181 personas.

- 42.079 personas beneficiadas por actuaciones de construcción de nuevos centros de educación primaria y secundaria, destacando los situados en Lagunas-Mijas, Burguillos, Mairena del Aljarafe, Churriana de la Vega y El Toyo, y mejora de otros como el Raimundo Lulio en Camas.
- Adquisición de equipamientos técnicos para diversos hospitales de Andalucía y se ha invertido en nuevas construcciones como el CHARE Palma del Río.
- Creación de una línea de Apoyo al trabajo autónomo para incentivar la constitución y consolidación de unidades de trabajo autónomo alcanzándose los 5.486 participantes, de los cuales la mayoría son mujeres (57,2%).
- Creación de la Iniciativa Social y Comunitaria Emple@30+.
- Creación de incentivos a la Contratación de Mayores de 45 años con la aprobación en 2018 de una nueva operación por importe 47.808.327,23€.
- Finalización de la Estrategia de la Pobreza y Zonas de Exclusión Social (ERACIS)
- Participación en Formación Profesional de Grado Medio, Superior y Formación Profesional Dual de 84.398 personas, de las cual el 56,9% son mujeres. Respecto al apoyo a la mejora del bilingüismo (Bachillerato Bilingüe y Auxiliares de Conversación), se registraron 331.161 participantes (49,6% mujeres).

IV. LA PERCEPCIÓN DE LOS IMPACTOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA U.E. EN ANDALUCÍA DURANTE EL PERIODO 2014-2020.

4.1. La importancia de la percepción social de la política de cohesión.

Una vez conocido cuál ha sido el impacto de la política de cohesión de la U.E. en Andalucía durante el último MFP (2014-2020), se quiere dar respuesta a otro de los objetivos de este trabajo: conocer si la realidad sobre el impacto de la política de cohesión es acorde con la percepción que se tiene de la misma.

La percepción de la población con respecto a este tipo de políticas es de gran importancia. La base del buen funcionamiento y la continuidad de la Unión Europea descansa en que los ciudadanos entiendan la pertenencia a esta como un elemento que les beneficia tanto a nivel social como económico. La fractura de esta idea lleva a movimientos como el ocurrido en Reino Unido que acabó con la salida de este país de la Unión Europea (Brexit).

Ejemplo de la importancia que tiene la percepción de los ciudadanos europeos sobre el funcionamiento de la U.E. es el Eurobarómetro. Este instrumento nació en 1973 y tiene como labor realizar periódicamente encuestas de opinión pública sobre distintos elementos de la Unión. Interesa saber cuál es la percepción de la ciudadanía y qué se debe cambiar o no para ir hacia una mejora institucional.

La percepción de la población al respecto toma aun mayor importancia si hablamos de la política de cohesión, una de las principales políticas de la Unión Europea. Además, es una política que afecta directamente a la ciudadanía y por tanto es de interés saber si se entiende de esa manera y si la población siente que esta le beneficia o no.

4.2. Método de trabajo: la encuesta exploratoria.

Para analizar la percepción ciudadana sobre el impacto que ha tenido la política de cohesión de la U.E. en Andalucía durante los años 2014-2020, se ha elaborado una encuesta con carácter exploratorio. Con ella, se pretende obtener una primera idea sobre esta realidad, sin pretensiones de obtener datos estadísticos significativos. Los elementos más significativos de la misma se recogen a continuación (tabla 14):

Tabla 14. Ficha descriptiva encuesta.

Tamaño de la muestra	133
Población objetivo	Estudiantes universitarios andaluces
División efectuada en la muestra	Estudiantes de la rama de ciencias sociales y estudiantes de otras ramas
Estudiantes de ciencias sociales de la muestra.	89
Estudiantes de otras ramas de conocimientos.	44
Número de preguntas realizadas	12

Fuente: Elaboración propia.

En esta encuesta se ha tomado como población objetivo la población universitaria andaluza. La población joven es el futuro de la ciudadanía de la Unión Europea y de su interés y percepción sobre la misma depende el futuro y continuidad de ella. La evolución de la U.E. dependerá en gran medida de la imagen que esta población tenga de los beneficios que aporta esta organización internacional. Es por ello por lo que se decidió analizar en concreto a este grupo poblacional.

Al realizar la encuesta se ha obtenido una muestra de 133 personas a las que se subclasifica entre personas que estudian algún grado o doble grado de ciencias sociales y cualquier otra rama.

Con esta división se pretende analizar si estudiar ciencias sociales u otras ramas supone una diferencia importante en el nivel de conocimiento sobre la política de cohesión de la U.E. En los planes de estudios existentes en los grados de ciencias sociales, es habitual que se aprenda tanto sobre la política de cohesión como de otras políticas europeas. Sin embargo, esto no es tan común en grados de otras ramas de conocimiento. De esta manera, haciendo esta división de la muestra se desea comprobar si hay indicios claros de que existen grandes diferencias en los conocimientos sobre la política de cohesión en función del estudio cursado.

Fueron 12 las preguntas que configuraron la encuesta. Estas se pueden dividir en preguntas de conocimientos básicos, preguntas de conocimientos intermedios y preguntas de percepción de resultados. Las preguntas que se mencionan se encuentran incluidas en el Anexo que acompaña a este trabajo.

Con los primeros dos tipos se pretende conocer en qué medida los grupos muestrales saben sobre esta política y sobre proyectos cofinanciados por ella en Andalucía. Estas preguntas darán información sobre si la idea inicial de que los estudios universitarios afectan en gran medida a conocer sobre la política de cohesión puede ser real o una mera conjetura. Por su parte, con el último tipo de preguntas se podrá comprobar si la percepción de los ciudadanos sobre el impacto de la política en la región es o no similar a lo que los datos demuestran.

Con la primera y segunda pregunta se consulta a los encuestados si han oído hablar de la política de cohesión y de los fondos EIE respectivamente. Así, se obtiene una primera imagen de la popularidad que esta política tiene entre los encuestados. Además, esa segunda pregunta se enlaza con la tercera. En esta se pregunta el método por el cuál conocieron la existencia de estos fondos. Esta tercera pregunta será clave para comprobar si existen indicios reales para pensar que la rama de educación universitaria estudiada influye o no en el conocimiento de la política de cohesión de la U.E. Estas tres preguntas configuran el primer tipo de preguntas del cuestionario (conocimientos básicos).

La serie de preguntas de conocimientos intermedios está compuesta por cuatro preguntas. Las tres primeras sirven para saber si los encuestados conocen la existencia de algún proyecto cofinanciado por los fondos EIE, mientras que con la cuarta se pretende saber si la ciudadanía sabe qué administración es la encargada de la gestión de los fondos y la selección de proyectos. Esta última pregunta servirá para comprobar si, cuando se cuestiona por unos elementos más complejos de la operativa de esta política, existen o no diferencias entre estudiantes de ciencias sociales y de otras ramas. Si fuera así, se ampliarían los indicios de la hipótesis descrita en párrafos anteriores sobre los efectos educativos en cuanto a la política de cohesión.

Por último, la tercera tanda de preguntas está compuesta por cinco preguntas. La primera de ellas pretende aportar una primera idea de cuál es la principal preocupación económico-social de la población universitaria y si esta es acorde con el reparto de financiación de los fondos a cada eje temático. La segunda versa sobre la percepción en general de los ciudadanos encuestados sobre el impacto de la política de cohesión. Por su parte, las otras tres son más concretas y preguntas sobre la percepción por temáticas. Las temáticas que se han escogido son las mismas utilizadas en otros puntos de este trabajo para analizar el impacto y gestión de esta política en la región de Andalucía. Con estas cuatro preguntas se pretende comparar el impacto real de esta política con la percepción que se tiene. Además, se compararán los resultados según los estudios cursados para ver si es similar y si el saber más o menos sobre esta política lleva a poder tener una visión más realista o no.

En el análisis de los datos, se han utilizado preguntas con varias opciones para las dos primeras tandas de preguntas dado que era la mejor forma de comprobar los conocimientos reales de la ciudadanía encuestada. Por su parte, en la tercera tanda de preguntas se ha utilizado mayoritariamente preguntas de escala Likert dado que se entienden que son las más útiles para analizar la percepción sobre el nivel de consecución de los objetivos de la política de cohesión.

Gráficamente, durante todo el análisis se han utilizado gráficas de barras y de sectores. Las primeras se seleccionaron por su claridad a la hora de mostrar resultados para varias opciones y para realizar comparaciones de forma clara cuando se divide a los encuestados entre estudiantes de ciencias sociales y de otras ramas. En cuanto a las gráficas de sectores, estas han sido usadas cuando las respuestas posibles eran de sí o no, o cuando no era necesario hacer mayores comparaciones que comprobar los porcentajes obtenidos con la encuesta.

Para concluir, hay que indicar que en todas las preguntas se analizarán los resultados comparando los datos de los estudiantes de ciencias sociales y de otras ramas, salvo en

dos preguntas: la relativa al conocimiento de proyectos cofinanciados por fondos EIE en Andalucía y al eje en el que se cree más importante actuar con esta política. Se entiende que la división es de interés en todas ellas para cumplir con el objetivo que se propuso para este punto del trabajo además de ayudar a concretar la hipótesis que llevo a realizar esta división a la hora de elaborar la encuesta.

Sin embargo, en las dos preguntas antes mencionadas no se hace este análisis por separado dado que el conocer o no un proyecto es un elemento en el que los estudios cursados no tienen efecto ninguno a la hora de responder a la pregunta. Son muy diversas las variables que pueden llevar a conocer la existencia de un proyecto y, por tanto, analizar los resultados atendiendo a los estudios cursados no aportaría una información útil para los objetivos e intereses de este trabajo. Por su parte, respecto a la otra pregunta, la opinión sobre qué eje debe priorizarse tampoco se entiende que se vea influido por los estudios cursados.

4.3. Resultados obtenidos: la percepción de los estudiantes universitarios andaluces sobre el impacto de la política de cohesión en esta región durante los años 2014-2020.

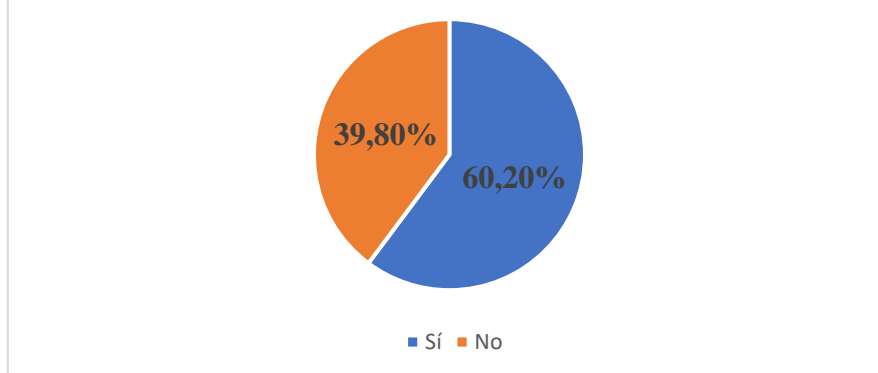
A lo largo de este punto, se analizarán los resultados obtenidos en cada una de las preguntas que conformaban la encuesta exploratoria elaborada. Las conclusiones obtenidas pueden dar una primera imagen de los conocimientos y percepciones que tiene la población universitaria andaluza sobre la política de cohesión de la U.E.

Como se ha mencionado anteriormente en la metodología, se analizarán los resultados obtenidos en las diversas preguntas dividiéndolas en tres grandes grupos dada la relación entre las preguntas en sí y la conexión que tienen las conclusiones indiciarias que se pueden obtener de ellas.

A) Resultados sobre conocimientos básicos de la política de cohesión de la Unión Europea.

En primer lugar, se comienza preguntado a los encuestados si han oído hablar de la política de cohesión en sí. Esta cuestión ya nos da una primera aproximación sobre si se conoce lo que es y cómo ayuda esta política europea a la Comunidad Autónoma. Los resultados obtenidos pueden verse en la siguiente gráfica (gráfica 28):

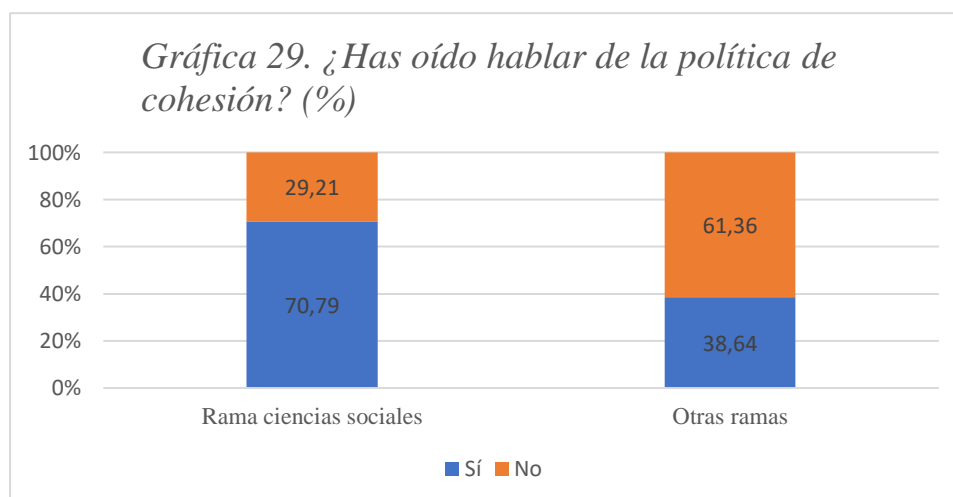
Gráfica 28. ¿Has oído hablar de la política de cohesión de la U.E.?



Fuente: elaboración propia.

Como puede comprobarse, la mayor parte de los encuestados han escuchado hablar alguna vez de la política de cohesión de la U.E (60,20%) frente a un 39,8% que no ha oído hablar nunca de ella. Sin embargo, los resultados tanto del no como del sí se encuentran próximos al 50%. Por tanto, se puede pensar que, a simple vista, esta política no es extremadamente conocida.

Una vez hecho este análisis básico, es de interés analizar si los estudios cursados marcan una gran diferencia al respecto. Para ello, se compara las respuestas dadas por estudiantes de algún grado o doble grado de la rama de ciencias sociales frente a estudiantes de las otras ramas de conocimientos existentes. Los resultados obtenidos han sido incluidos en el siguiente gráfico de sectores (gráfica 29):

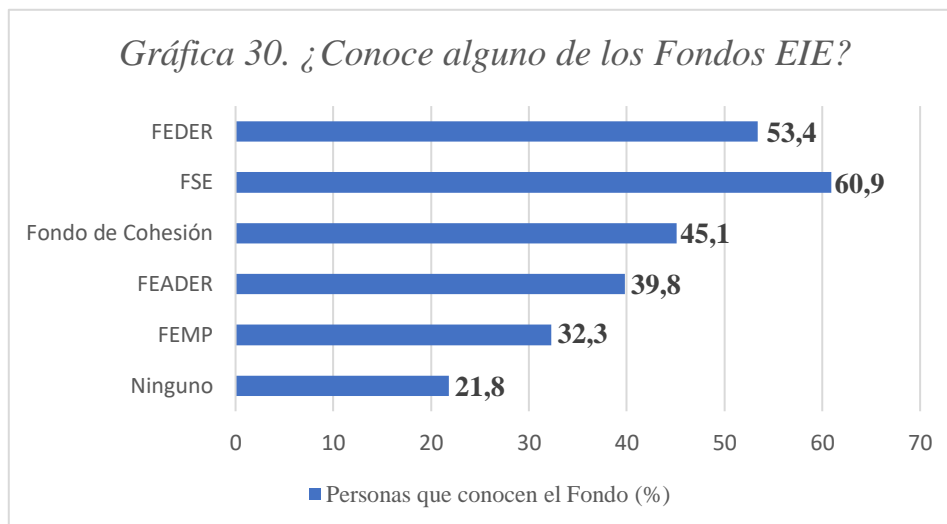


Fuente: elaboración propia.

A tenor de los resultados, se aprecia como sí parece haber una clara relación entre estudiar la rama de ciencias sociales en la universidad y conocer la política de cohesión: algo más del 70% de la muestra la conoce. Por su parte, parece que estudiar otras ramas de conocimiento lleva a no conocer lo que es la política de cohesión de la U.E. Esto puede deberse a la gran diferencia existente entre los planes de estudios de la rama de ciencias sociales respecto de las otras. Sin embargo, esto no se puede afirmar de forma rotunda, y

menos aun atendiendo a los porcentajes obtenidos para los estudiantes de otras ramas de conocimiento.

Por su parte, para seguir ahondando en los conocimientos básicos de la ciudadanía encuestada, se pretende saber si estos conocen o no los fondos que componen la política de cohesión europea. Para ello, se preguntó si habían oído hablar sobre alguno de los diversos Fondos EIE. Los encuestados podían marcar que conocían más de uno y los resultados obtenidos fueron los siguientes (gráfica 30):



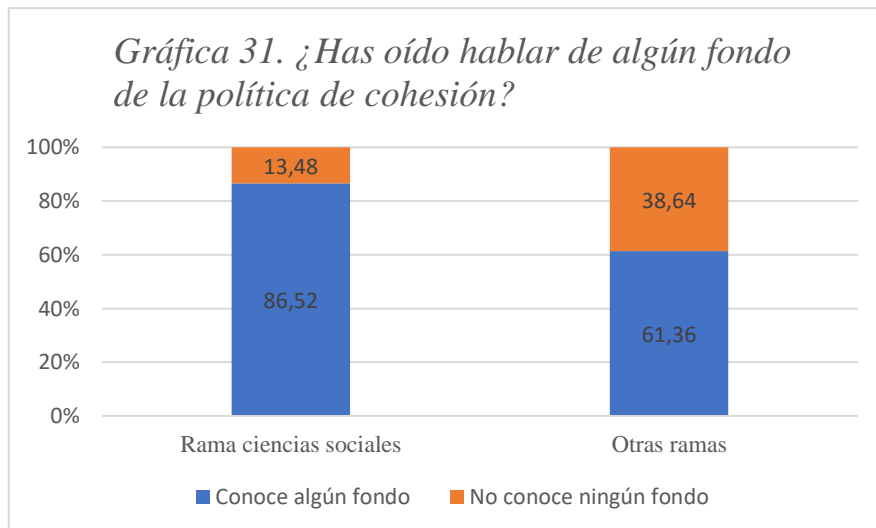
Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a los resultados, se aprecia como solo un 21,8% de los encuestados no conoce ninguno de los Fondos EIE lo cual puede indicar que, generalmente, son conocidos por la población universitaria andaluza. En cuanto a los 5 fondos, destaca que existe una relación lineal entre el porcentaje de personas que conocen el fondo y su dotación presupuestaria en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es decir, los fondos FSE (60,9%) y FEDER (53,4%) son los más conocidos y a su vez son aquellos que más dinero aportan a la Comunidad. En sentido contrario, pasa lo mismo con el FEADER (39,8) y el FEMP (32,2).

Por tanto, se puede afirmar que los fondos más importantes para la política de cohesión de la U.E. en términos pecuniarios también parecen ser los más conocidos por los universitarios andaluces.

Además, es interesante ver si existen señales que puedan indicar que existen diferencias en el conocimiento de estos fondos según el estudio cursado. Atendiendo a los datos obtenidos, se vuelve a comprobar que el estudiar algún grado de la rama de ciencias sociales te da un conocimiento básico sobre la política de cohesión que también se aprecia en el conocimiento de los fondos que la configuran.

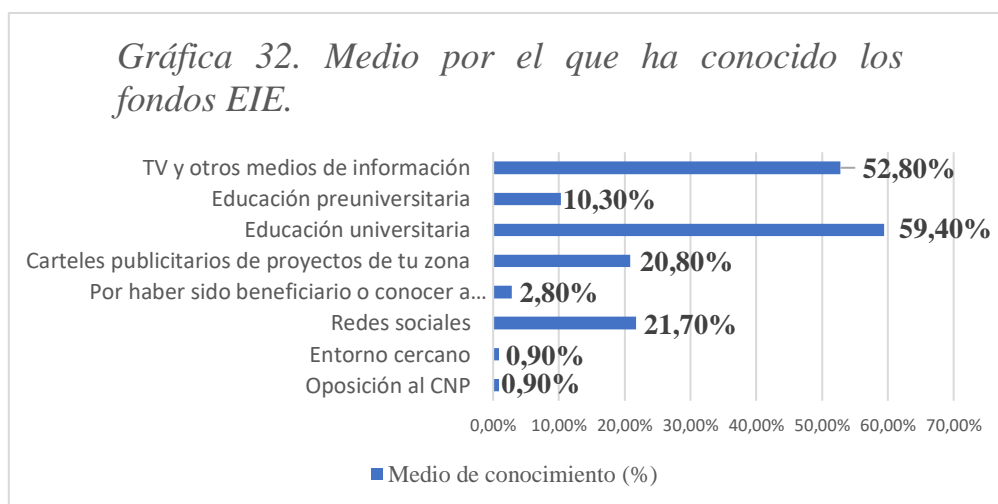
Por su parte, los datos obtenidos sobre las otras ramas de conocimiento no permiten afirmar rotundamente que en estos grados se obtienen conocimientos sobre esta política o si las personas que la conocen lo hacen por otros medios. Todo lo mencionado en estos dos últimos párrafos se recoge en la siguiente gráfica (gráfica 31):



Fuente: elaboración propia.

Además de lo comentado anteriormente, es de interés indicar que, cuando se pregunta por los fondos, el porcentaje de personas que señalan que conocen al menos uno es mayor incluso que el porcentaje de población que dice haber oído hablar sobre la política de cohesión. Esto ocurre tanto en el caso de los estudiantes de la rama de ciencias sociales como los de otras ramas. El motivo por el que esto ocurre puede ser el hecho de que es más fácil conocer un elemento concreto que puede verse en carteles, medios de comunicación o redes sociales, que un elemento abstracto como es el concepto de política de cohesión, que, además, abarca muchos elementos en sí y al que no se le da tanta publicidad como a los fondos en sí.

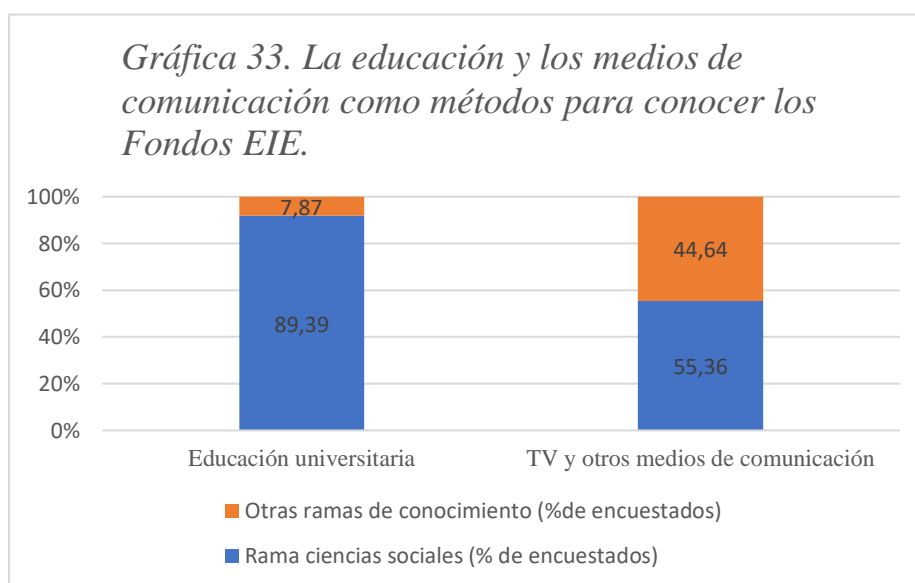
Para confirmar los indicios extraídos anteriormente con respecto a si la educación marca o no el conocer la política de cohesión, se preguntó a los ciudadanos por qué medio habían conocido los fondos de la política de cohesión de la U.E. Los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes (gráfica 32):



Fuente: elaboración propia.

Dos son los principales medios por los que la población universitaria andaluza ha conocido a los fondos EIE: la televisión y otros medios de comunicación (52,8%), y la educación universitaria (59,4). Tras estos, les sigue, pero bastante lejos, las redes sociales (21,7%) y la cartelería publicitaria de proyectos (20,8%).

El interés de estos resultados proviene de verificar qué parte de la población es la que ha conocido mediante la educación universitaria la política de cohesión y quienes la conocieron por el otro principal medio (la TV y otros medios de comunicación). A continuación, se muestran los datos que permitirán analizar lo anteriormente expuesto (gráfica 33):



Fuente: elaboración propia.

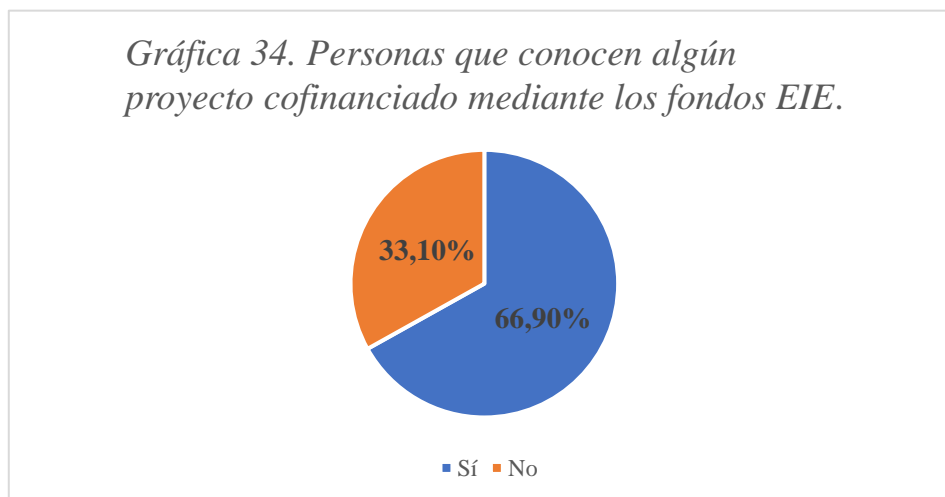
Como puede comprobarse, el 89% de las personas participantes de la encuesta que indicaron que conocen los fondos gracias a la educación universitaria son de la rama de ciencias sociales frente a un escaso 7,87% de personas que estudian grados de otras ramas. La diferencia de resultados demuestra dos cosas: en primer lugar, estudiar un grado de ciencias sociales previsiblemente ayuda a conocer a la política de cohesión mientras que otras ramas de conocimientos parece que oyen de la existencia de esta política a partir de otros medios y no por haber seguido ese itinerario universitario (salvo en casos concretos). Esto, corroboraría lo que se apuntaba al comienzo de este punto sobre el porqué las titulaciones de Ciencias Sociales conocen más la política de cohesión.

Así, esta conclusión se reafirma cuando se ve que entre las personas que indicaron que conocieron los fondos EIE a través de la TV y demás medios de comunicación, crece de manera importante el porcentaje de personas de otras ramas de conocimiento que lo conocieron por este medio.

B) Resultados sobre conocimientos intermedios de la política de cohesión de la Unión Europea.

Una vez analizados conocimientos básicos tales como el haber oído hablar de la política de cohesión o de los fondos que la configura, el estudio se centra en comprobar si se sabe algo sobre esta política más allá de conocer sus elementos más elementales.

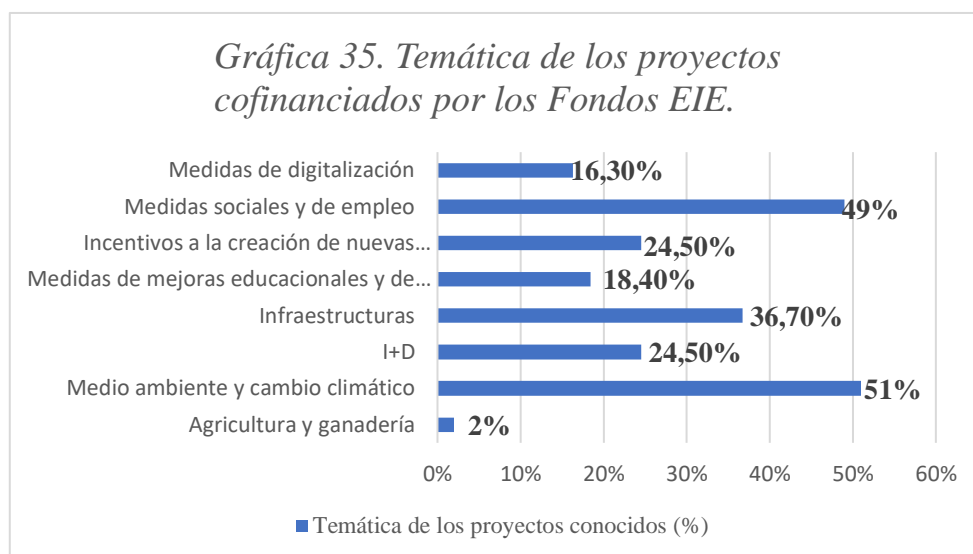
Para ello, en primer lugar, se desea comprobar si la ciudadanía encuestada conoce algún proyecto cofinanciado mediante los fondos EIE. Así, se empieza a ahondar en la percepción que tiene la población universitaria andaluza sobre el impacto de la política de cohesión de la U.E. Los resultados obtenidos fueron los siguientes (gráfica 34):



Fuente: elaboración propia.

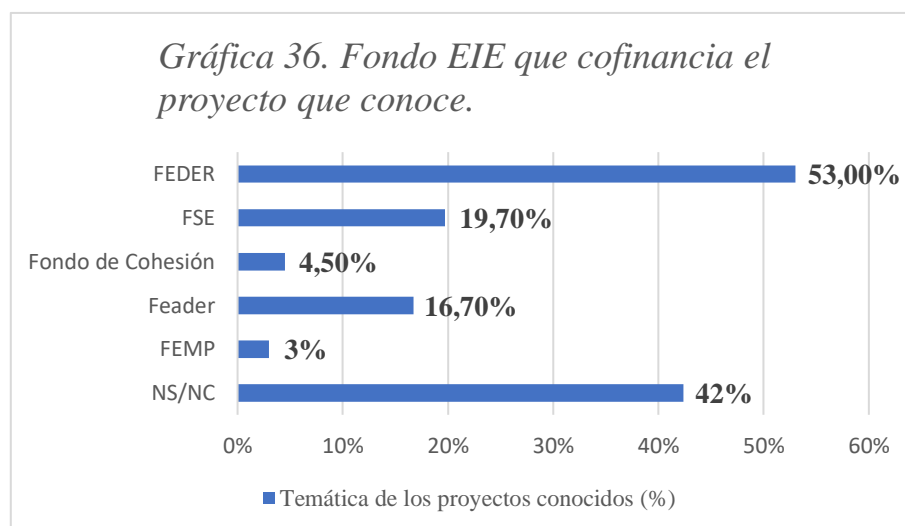
Casi en un porcentaje del 67% las personas encuestadas indican que sí conocen algún proyecto cofinanciado con los fondos EIE en Andalucía, lo cual es una cifra bastante importante. Llama la atención que esta cifra sea mayor que la de conocimiento de la política de cohesión en sí. Esto puede deberse a que no se relaciona por parte de la población encuestada la política de cohesión con los Fondos EIE y de ahí el aumento de los porcentajes cuando se introducen los nombres de los Fondos en la encuesta.

Al preguntarle a las personas que son conocedoras de esos proyectos sobre qué versan los mismos los resultados son muy diversos (gráfica 35). Destacan el conocimiento sobre proyectos relativos a medidas sociales y de empleo, así como los relacionados con el medio ambiente y el cambio climático. Tras estas dos temáticas, sigue, aunque algo más rezagado los proyectos de infraestructuras.



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, cuando se pregunta si se conoce qué Fondo es el que cofinancia el proyecto o proyectos que se conocen, los resultados obtenidos son los siguientes (gráfica 36):



Fuente: elaboración propia.

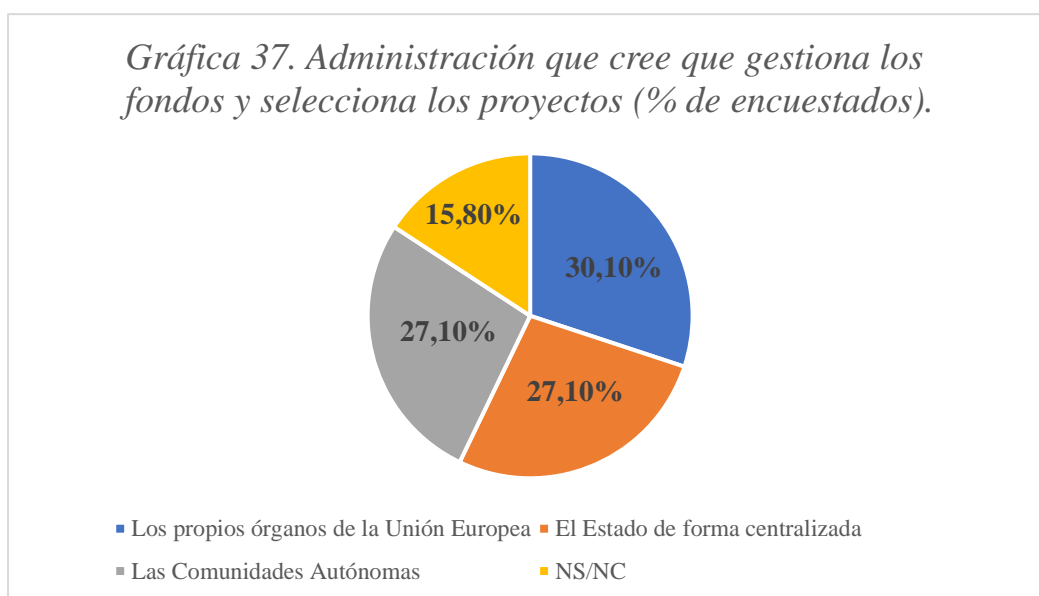
Lo que más destaca de la gráfica es el amplio porcentaje de personas que, aun conociendo proyectos cofinanciados por la política de cohesión de la U.E., no saben qué fondo los respalda (42%). Este dato tan elevado puede hacer pensar que no se da la publicidad necesaria a la política de cohesión y, sobre todo, a los fondos que respaldan los diversos proyectos existentes. El hecho comentado puede llevar a que la población no aprecie la importancia que tiene esta política en la región, pero no porque piensen que no tiene impacto, sino porque desconocen que proyectos de su zona tienen respaldo de ciertos fondos que son esenciales para que se puedan llevar a cabo.

En contraposición, el 53% de las personas que conocen algún proyecto son conscientes de que estos han sido cofinanciados por el FEDER. Este hecho no debe llamar en gran medida la atención dado que, en la pregunta anterior, la mayor parte de los proyectos que

se conocían son aquellos en los que el FEDER aporta parte del capital necesario: medio ambiente y cambio climático, medidas sociales, infraestructuras o I+D.

Resulta interesante comparar la gráfica 36 con la gráfica 30. En la segunda, los encuestados indicaron que el Fondo EIE que más conocían era el FSE. Sin embargo, al preguntar por los fondos que cofinancian los proyectos que conocen, la cifra de personas que indican que estos son cofinanciados por el FSE es muy baja. Esto podría deberse a la falta de publicidad que se da a los proyectos sostenidos por este fondo. Además, los proyectos cofinanciados por el FSE no suelen atender a mejoras de infraestructuras u obras que son más visibles para la población, sino a actuaciones administrativas de apoyo al empleo, educación o ayudas sociales.

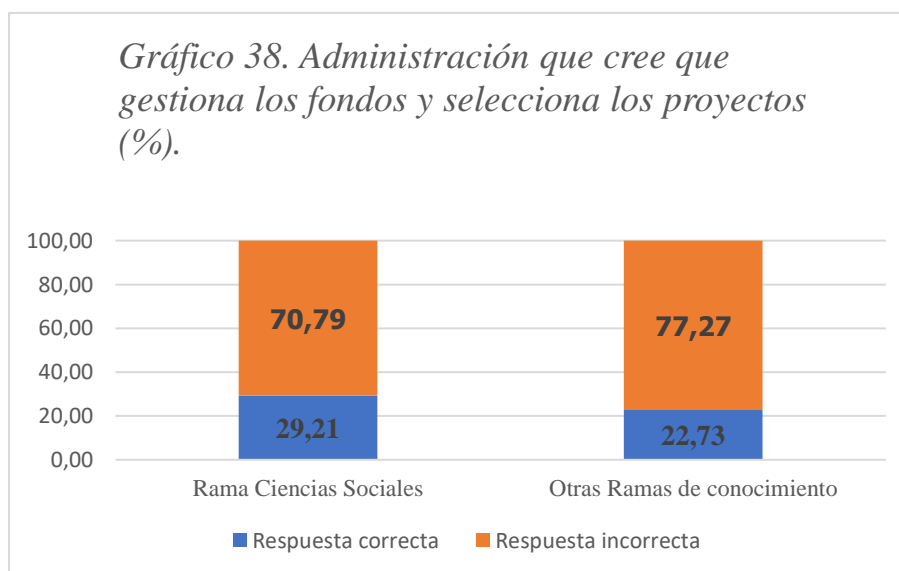
Para completar el análisis sobre la tenencia o no por parte de la ciudadanía de conocimientos algo más profundos en la política de cohesión, se preguntó sobre la operativa en sí de esta política. Concretamente se pretendía saber si se conoce cuál es la administración que gestiona los fondos y selecciona los proyectos que se van a cofinanciar. Los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes (gráfica 37):



Fuente: elaboración propia.

Como puede comprobarse, no se conoce de forma clara qué administración se encarga de la gestión de los fondos y la selección de procesos. La respuesta correcta (las Comunidades Autónomas) solo fue seleccionada por el 27,1% de los encuestados. Este porcentaje es muy similar al recogido en las otras dos opciones dadas. Con esto se puede intuir que no se conoce cuál es el mecanismo de programación de esta política. Aun así, que las tres respuestas tengan altos valores no debe de extrañar. Ambas Las 3 administraciones actúan en el proceso y, por tanto, si no se tienen conocimientos amplios en la materia, es fácil no saber con exactitud la respuesta correcta en este caso.

Llama más la atención cuando en esta pregunta se divide a los encuestados tal y como se ha hecho en otras preguntas a lo largo de este punto (gráfica 38). Los resultados obtenidos para las ramas de conocimientos que no son la de ciencias sociales es la esperada dado que esta población ha conocido, en principio, esta política no por la universidad sino por la TV u otros medios que no suelen dar información tan concreta sobre políticas europeas. Sin embargo, sí resalta que, en los estudiantes de la rama de ciencias sociales, en la que la mayoría ha conocido esta política en las aulas, el porcentaje de acierto es muy bajo. Es decir, en muchas de estas enseñanzas es posible que no se profundice mucho en esta política, sino que simplemente se indiquen sus elementos más esenciales.



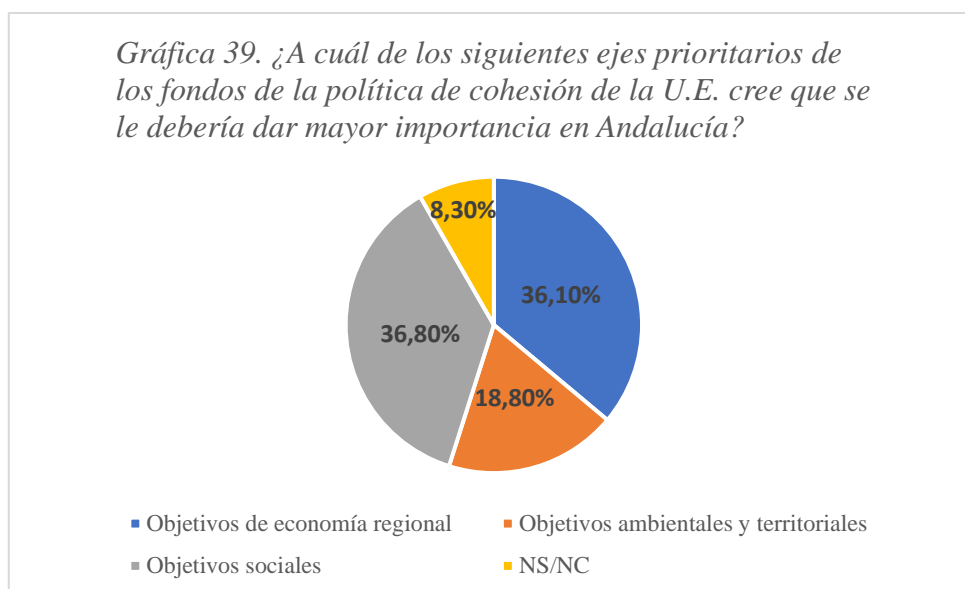
Fuente: elaboración propia.

C) Resultados sobre la percepción de la ciudadanía en cuanto a la consecución de los objetivos marcados.

Por último, el análisis se centrará en conocer la percepción de la ciudadanía con respecto a la consecución, o no, de los objetivos que Andalucía se propuso alcanzar mediante la ayuda de política de cohesión. Así, se obtendrá una primera visión sobre si la población cree que esta política ha sido beneficiosa para la región durante el periodo 2014-2020.

Antes de comenzar con la percepción en sí, es de interés conocer cuál cree la ciudadanía que es el eje temático en el que más se debería haber centrado la política de cohesión durante el último MFP. Para ello se pregunta sobre tres opciones acordes con los propios ejes que configuran la política de cohesión en Andalucía: economía regional, medio ambiente y cambio climático y medidas sociales. Los resultados obtenidos se presentan en la siguiente gráfica (gráfica 39):

Gráfica 39. ¿A cuál de los siguientes ejes prioritarios de los fondos de la política de cohesión de la U.E. cree que se le debería dar mayor importancia en Andalucía?



Fuente: elaboración propia.

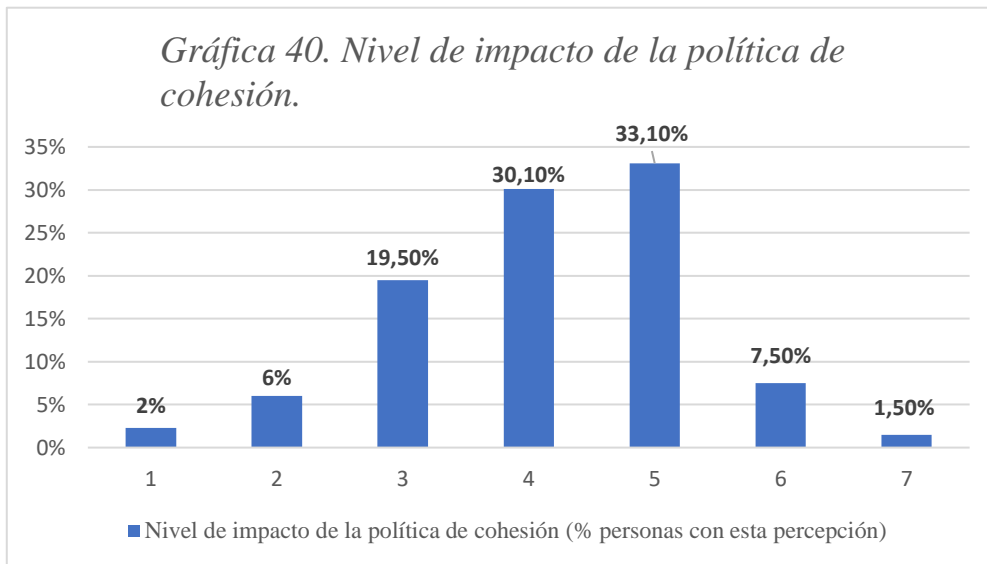
Según la población encuestada, el eje que habría que priorizar en mayor medida sería el relativo a los objetivos sociales, seguidos casi en un porcentaje idéntico a los de economía regional. Por tanto, se puede percibir una preocupación de los estudiantes universitarios andaluces con respecto al progreso económico de la región y la necesidad de medidas sociales que difuminen esos problemas a los que se hace alusión. Por su parte, el eje medioambiental alcanza un porcentaje del 18,8%, cifra que, aunque baja en comparación con las dos anteriores, no es nada desdeñable.

En este momento, parece de interés comprobar si las preocupaciones y necesidades que ve la población tienen consonancia con el reparto real de los fondos que se hizo durante el pasado MFP. Atendiendo al Programa Operativo FEDER y FSE Andalucía para el MFP 2014-2020, el eje con mayor dotación fueron los relacionados con los objetivos sociales dado que aúnan parte del FEDER y el FSE en su totalidad. En segundo lugar, en nivel de dotación, se encuentran los ejes relativos a economía regional y por último medio ambiente y cambio climático. Por tanto, las preocupaciones de la población encuestada coinciden con la que la Administración andaluza tenía al elaborar ambos programas operativos.

Una vez comentado lo anterior, tal y como se indicó en la metodología, en primer lugar, se analizará la percepción general para después hacer lo mismo, pero con cada una de las tres líneas temáticas que se usaron en puntos anteriores para analizar la gestión de fondos y la consecución de objetivos.

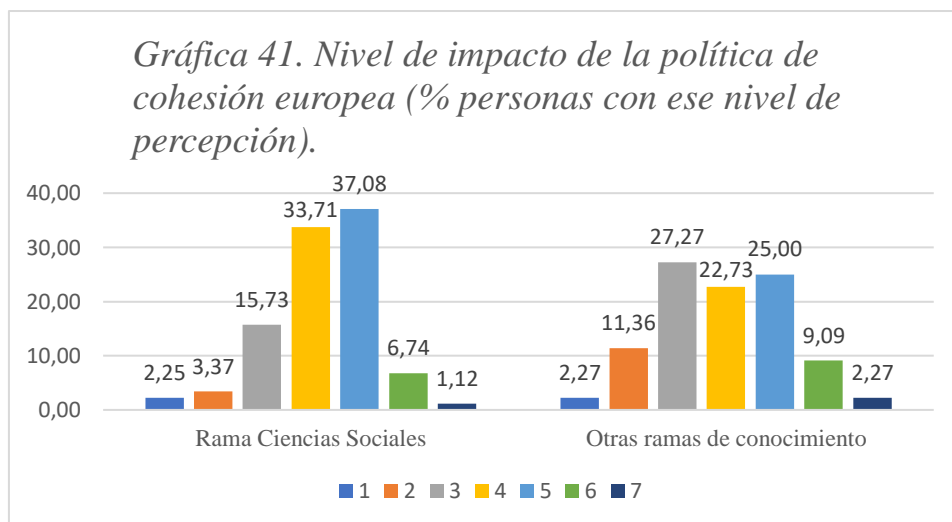
Analizando las respuestas obtenidas en la encuesta (gráfica 40) se aprecia como el nivel de impacto que la población encuestada percibe que tiene esta política es un impacto intermedio. No se tiene ni una imagen de impacto nulo, ni que beneficie de manera excepcional a la región. Aun así, se aprecia una cierta tendencia a pensar más en que es beneficiosa que lo contrario. Esta percepción intermedia puede también deberse al

desconocimiento de la política de cohesión dado que la falta de datos sobre algo hace que se tienda a dar respuestas intermedias sobre lo que se pregunta.



Fuente: elaboración propia.

Si se analizan los resultados dividiendo a los encuestados entre estudiantes de la rama de ciencias sociales y de otras ramas, se tienen los siguientes datos (gráfica 41):

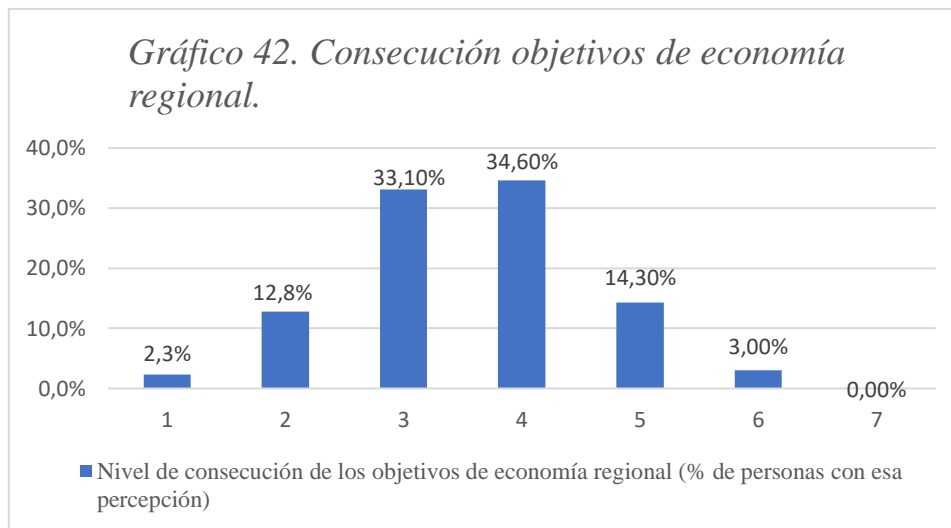


Fuente: elaboración propia.

Se aprecia que, aunque en ambos casos se entiende que la política de cohesión de la U.E. tiene un impacto “medio” en la región, existe algo más de escepticismo entre los estudiantes de otras ramas de conocimiento distintas de la de ciencias sociales. Esto se podría deber al menor conocimiento que de forma general tienen los estudiantes de estas otras ramas sobre la política de cohesión o por la simple razón de tener una peor opinión sobre lo que aporta esta política.

Una vez analizado de forma general la percepción sobre los resultados obtenidos con la política de cohesión en Andalucía, de aquí en adelante se comentará la percepción de los encuestados en lo referente a cuál creen que ha sido el nivel de desempeño de la política de cohesión en cada uno de los 3 ejes indicados. Es decir, se busca ver si la percepción de la población sobre los resultados obtenidos por la política de cohesión es acorde o no con la realidad.

En primer lugar, respecto al eje de economía social. Los resultados obtenidos son los siguientes (gráfica 42):

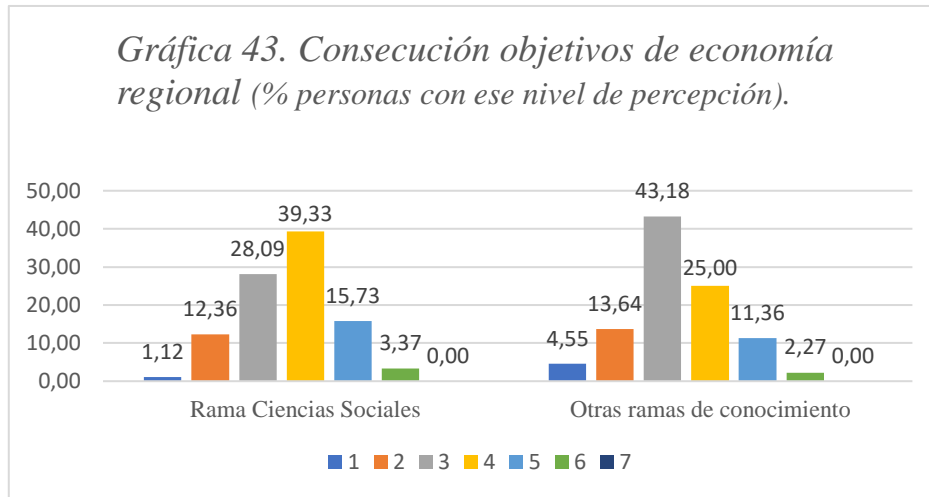


Fuente: elaboración propia.

Como puede comprobarse, los resultados indican indicios de una creencia generalizada de que la política de cohesión de la E.U. ha tenido en este eje un impacto intermedio, sin destacar de forma positiva ni tampoco destacando por no haber supuesto mejora alguna.

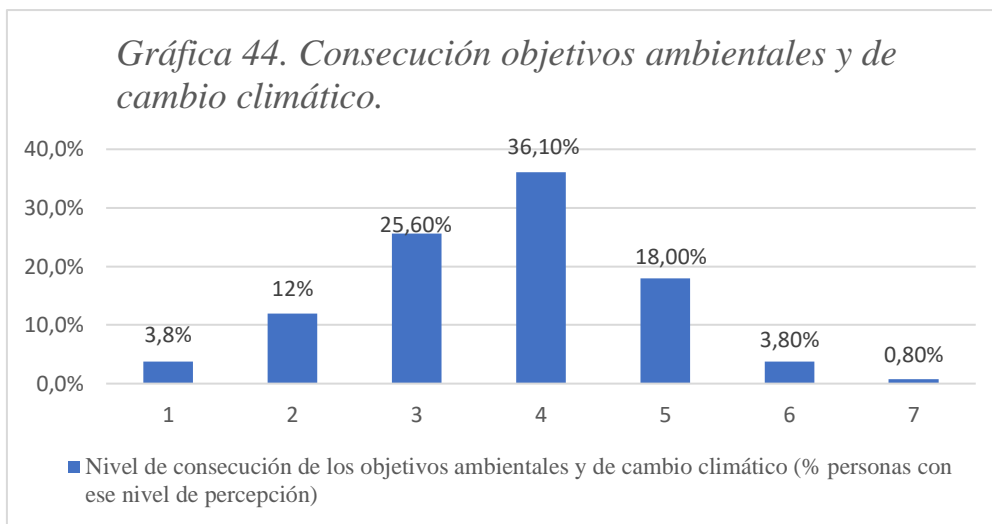
Si se compara la percepción de los encuestados con la realidad, utilizando para ello la Tabla 11, podemos comprobar que solo 2 de los 7 objetivos que se propuso Andalucía al respecto fueron conseguidos. Por tanto, la percepción del resultado de esta política puede considerarse incluso mayor que los resultados reales. Aun así, hay que indicar que, aunque no se alcanzaran los objetivos marcados, sí se han conseguido mejoras en la mayoría de ellos.

Si se dividen los resultados entre los encuestados pertenecientes a la rama de ciencias sociales y a los de otras ramas de conocimiento (gráfica 43), se aprecia como los segundos son algo más pesimistas que los primeros con respecto al efecto potencial que la política de cohesión ha podido tener en la economía regional.



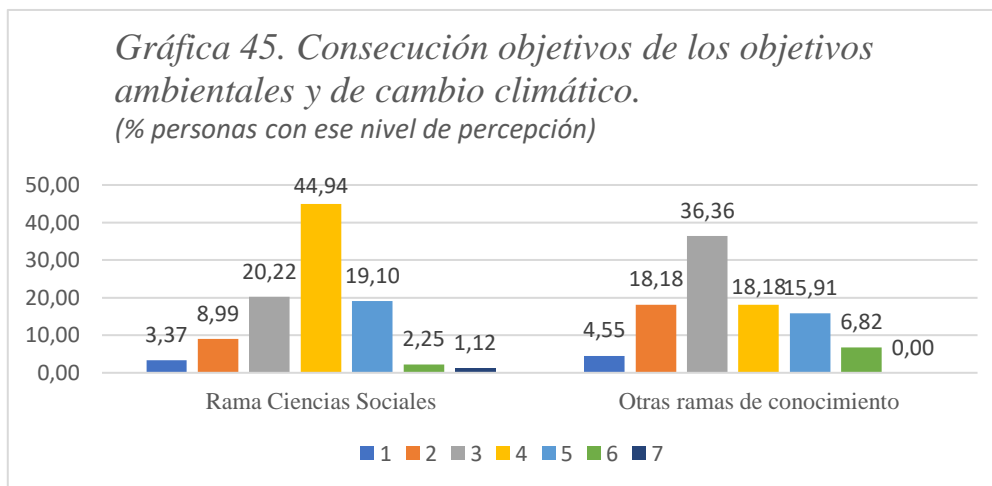
Fuente: elaboración propia.

De igual manera, en el caso de los objetivos ambientales y de prevención del cambio climático, se vuelve a apreciar una tendencia a pensar que el nivel de consecución de estos objetivos ha sido intermedio (gráfica 44):



Fuente: elaboración propia.

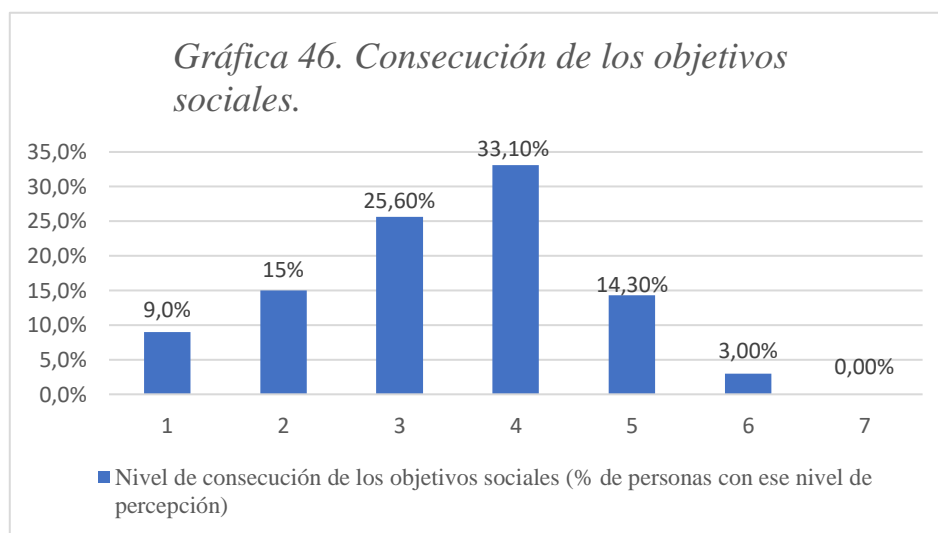
Sin embargo, se podría afirmar que, en este caso, la percepción es algo menos pesimista que en el caso de los objetivos de economía social. Al comparar los resultados en función de los estudios cursados, se obtendrían los siguientes datos (gráfica 45):



Fuente: elaboración propia.

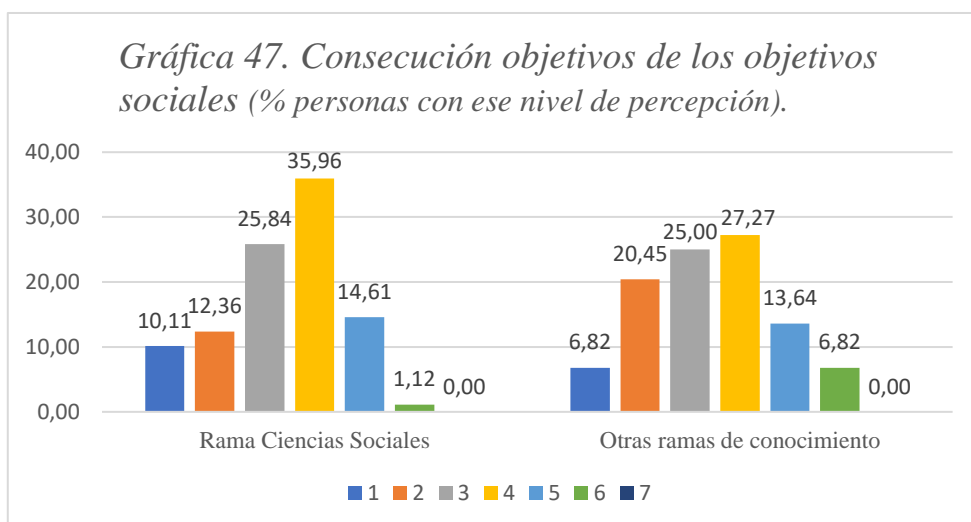
En este caso, si comparamos la percepción de los encuestados con la realidad mediante la Tabla 12, podemos afirmar que otra vez la percepción sobre los efectos de la política ha sido más positiva que los resultados realmente alcanzados (solo se superó un objetivo de cuatro programados y otro puede llegar a conseguirse a falta de datos de 2020).

Por último, respecto a la consecución de los objetivos sociales, aunque vuelve a cumplirse la misma tendencia que en los dos objetivos anteriores. Se aprecia como en este caso se tiene la percepción de que no se ha llegado a alcanzar del todo los objetivos que se propuso Andalucía para mejorar la situación social de la región. En el siguiente gráfico (gráfica 46) se aprecia ese mayor pesimismo con respecto a lo útil que han sido las ayudas frente a los otros objetivos analizados:



Fuente: Elaboración propia.

Mismo análisis se puede sacar al dividir la muestra de igual forma que en los casos anteriores (gráfica 47). Por tanto, cabe afirmar que la población parece que tiende a creer que los peores resultados de la política de cohesión de Andalucía se han obtenido en el plano de los objetivos sociales.



Fuente: Elaboración propia.

En este último caso, eje en el que la población menos ha confiado en que se alcanzaran buenos resultados, es en el que la realidad es más acorde con la percepción de la población. Para este eje se configuraron 7 objetivos de los cuales pueden considerarse como cumplidos 2-3 de ellos tal y como se indica en la Tabla 13.

V. Conclusiones.

La política de cohesión de la U.E. no se ha quedado inmóvil desde su nacimiento, sino todo lo contrario. La evolución de esta política ha ido siempre de la mano del avance del propio proceso de integración de la Unión Europea.

Tal y como se ha podido comprobar a lo largo del primer punto de este trabajo, 1988 fue el año clave para el desarrollo de esta política. A partir de ese año pasa de ser una política de configuración anual, de escasa dotación presupuestaria, y en la que cada Fondo actuaba por separado, para convertirse en una política donde los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad crearon la base de la política de cohesión que conocemos hoy día.

Queda por tanto claro que, la idea plasmada en el Tratado de Roma (1957) de alcanzar una reducción de las brechas entre regiones y asegurar un desarrollo económico armonioso no empieza a ser viable hasta que en 1988 esta política adquiere un papel relevante real en las prioridades de la Unión Europea.

Esto, hubiera sido imposible sin que el diseño plurianual de la política hubiera coincidido con los denominados Marcos Financieros Plurianuales: aparte de facilitar la configuración de los objetivos a más largo plazo, esto ha permitido que las dotaciones presupuestarias de esta política vayan más acordes con esos objetivos implantados por la Unión Europea. Sin embargo, todo ello dio una mayor complejidad a esta política. Aun así, esto se supo controlar gracias a la creación de relaciones entre los diversos Fondos EIE que, aun apoyando cada uno distintos objetivos temáticos, normativamente han sido estructurados conexamente. Para ello, el papel de la programación de esta política en la que participan organismos tanto de la Unión Europea, como las diversas administraciones de los países y regiones que lo forman, ha sido clave para que los objetivos de esta política se adecuen a su razón de ser: ayudar a la cohesión y armonización de todas las regiones.

Lo dicho anteriormente se ha comprobado que es aplicable a la configuración de la política de cohesión dentro del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 analizado en este trabajo. Tres son las conclusiones claras que se obtienen tras haberla estudiado:

En primer lugar, los objetivos que se propone la política no son baladíes, sino que atienden siempre al contexto económico social del momento. Tras la Gran Recesión, la inversión en crecimiento y empleo se entiende más que necesaria. A su vez, en los momentos de crisis y recuperación es donde la cooperación territorial es más importante y esto también está marcado en la hoja de ruta de esta política durante el periodo 2014-2020. Además, el incluir la importancia de las TICs y la lucha contra el cambio climático como otros ejes prioritarios de la Unión Europea favorecen tanto al aumento de competitividad de las regiones como a la defensa de la naturaleza que es tan importante en esta década. Lo que queda claro con ello es que el ciclo económico ha tenido un enorme impacto en la configuración de los objetivos para este periodo.

En segundo lugar, en cuanto al reparto de fondos, se mantiene como base el PIB per cápita o la RNB que permiten que las regiones y países con menores niveles de renta sean los que más se vean favorecidos con esta política. Sin embargo, este modelo puede tener sus contras dado que no atiende a otras variables que deberían ser tenidas en cuenta para tener

un reparto más justo. La propia Unión es consciente de ello y por esa razón, para el periodo 2021-2028 ha incluido nuevas variables en el reparto mediante el Método de Berlín.

Por último, si algo destaca en la programación de este periodo es el avance en el proceso de simplificar y hacer más eficiente el diseño y gestión de la política. La Unión ha sabido ver, gracias a los propios informes que se elaboran sobre ello, los fallos o problemas que se han producido en otros periodos. Además, se ha facilitado la obtención de las ayudas y se han creado nuevos instrumentos para que el dinero sea usado lo más eficientemente posible. Esta evolución que se aprecia en el periodo 2014-2020 no se queda solo ahí. Se percibe claramente como para el siguiente Marco, se está siguiendo esa misma senda de reformas.

Una vez indicadas las conclusiones extraídas de la primera parte del trabajo, se centrará la mirada en las referentes al caso andaluz.

Para comenzar, en los programas operativos tanto FEDER como FSE elaborados por Andalucía se ha apreciado una plena equivalencia con respecto a los objetivos y ejes de actuación de la política de cohesión para la región. Esto, es del todo lógico dado los mecanismos de preparación de estos objetivos y de toda la estrategia en combinación con los órganos de la Unión y las Administraciones estatales.

Lo que sí es de interés indicar es que, en la gestión de fondos, Andalucía prioriza y destina la mayor parte de la dotación presupuestaria a los objetivos sociales, en detrimento de los medioambientales o de desarrollo de las TICs. Esto no debe sorprender dado que las mayores problemáticas de la economía andaluza atiende a problemas del mercado de trabajo junto con los problemas sociales asociados a ellos. Es más, el número de objetivos de carácter social o de ayuda a pequeñas empresas son más de la mitad de todos los objetivos propuestos en los programas operativos.

En lo que respecta al impacto de la política de cohesión durante los años 2014-2020, se puede afirmar que los fondos de esta política han ayudado a Andalucía a mejorar su situación económica, social y medio ambiental. Aun así, este avance no ha sido suficiente. Como se ha podido comprobar, los objetivos que se propusieron no han sido alcanzados en su inmensa mayoría: de siete objetivos económicos regionales, solo se puede confirmar claramente la superación de uno de ellos; de los cuatro objetivos ambientales y climáticos solo se ha superado uno; y de los siete objetivos sociales e institucionales solo dos.

Los motivos por los que el porcentaje de objetivos alcanzados es tan bajo pueden deberse a diversos motivos. Puede tener relación con una elaboración de objetivos bastante desproporcionada con respecto a las posibilidades reales de poder alcanzarlos. También, este hecho puede deberse a una selección de proyectos inadecuada para la consecución de estos o falta de dotación presupuestaria para la cofinanciación de los mismo. Por último, otra posibilidad puede ser que la complejidad y falta de publicidad de este tipo de ayudas haya hecho que no se hayan pedido tantas concesiones de financiación como se esperaba que hubiera.

Aun así, se debe volver a recalcar que gracias a los fondos EIE se ha mejorado en muchos de los objetivos temáticos que se propusieron. Por tanto, la política de cohesión sí ha tenido un impacto positivo en la región. Lo que se pone en duda tras los análisis hechos

es la capacidad real de esta política para mejorar de manera considerable la situación económica y social de una región de tan gran tamaño como es Andalucía. Al menos al estudiar un único periodo.

Por último, se han podido obtener algunas conclusiones en referencia a la percepción de la ciudadanía universitaria en lo que respecta al impacto de la política de cohesión en Andalucía en el periodo 2014-2020.

De ello, la primera conclusión que se obtiene es que el haber estudiado un grado de la rama de ciencias sociales lleva a tener unos conocimientos básicos de esta política que no se adquieren de manera general en los grados de otras ramas de conocimiento. Esto podría deberse a la gran diferencia existente en los planes de estudio de unas y otras ramas.

Sin embargo, estos conocimientos que se adquieren son de carácter básico, no encontrándose apenas diferencias entre los estudiantes de ciencias sociales y de otras ramas cuando se pregunta por conocimientos algo más profundos.

Además, llama la atención que, en general, la ciudadanía conoce más la existencia de los Fondos EIE en sí que de la política de cohesión como tal. La mayor publicidad de los Fondos y una mayor abstracción del concepto de política de cohesión pueden ser los motivos que subyacen a esta realidad analizada. Por su parte, en cuanto al conocimiento de cada uno de los Fondos, este es proporcional a la dotación que tienen asignados.

Entrando ya en la percepción de la ciudadanía sobre el impacto de esta política, en primer lugar, se ha apreciado un claro deseo de la población universitaria en priorizar los objetivos sociales y económicos, cosa que coincide con el propio análisis y el reparto de Fondos que se realizan en los programas operativos de Andalucía. Por tanto, existe cierta identidad entre los problemas de la región percibidos por la población y las autoridades.

Por último, merece mención la percepción sobre la consecución de los diversos objetivos temáticos establecidos por Andalucía para este periodo. La tónica en general es de una percepción intermedia sobre lo útil que ha sido esta política para alcanzar los objetivos marcados. Estos resultados pueden deberse a la existencia de una cierta desconfianza en la capacidad de mejorar la región que tiene la política o, por el desconocimiento existente sobre la misma, que ha podido llevar a que parte de la población haya optado por dar esas respuestas intermedias.

Otro dato llamativo que se ha obtenido es que, si se compara el impacto real de la política de cohesión en virtud de la consecución de los objetivos planteado con la percepción sobre el impacto de la ciudadanía, se observa que, aun teniendo una percepción intermedia, esta supera los resultados reales obtenidos. Es decir, la población piensa que la política de cohesión ha sido más útil de lo que realmente ha sido en el periodo estudiado.

Como ha podido comprobarse a lo largo de estas líneas, el avance de la política de cohesión ha ido mejorando la configuración de esta, haciéndola más eficiente y útil para alcanzar los objetivos para los que fue creada, siempre ajustándose a las necesidades económicas y sociales de cada momento. Sin embargo, aún hay camino que recorrer como se ha comprobado con las mejoras que se han ido incluyendo en los últimos años.

Es indiscutible que la política de cohesión de la Unión Europea es un instrumento útil para apoyar el crecimiento económico y la mejora social de las regiones, tal y como se ha podido observar en el caso andaluz. Aun así, igualmente se ha comprobado cómo no acaba de tener los resultados esperados. Escasamente se han cumplido los objetivos que Andalucía confiaba alcanzar mediante la política de cohesión. Esto debe llevar a continuar reflexionando sobre qué falla en la gestión regional y cómo debe inyectarse más adecuadamente el dinero en Andalucía para armonizarla con otras regiones que están en mejor situación.

Así mismo, se ve necesario realizar una mayor publicidad sobre la política de cohesión y sus beneficios dado que a tenor de los datos obtenidos en la encuesta se puede pensar que no hay suficiente esfuerzo de concienciación. Además, que la percepción sobre el impacto de la política sea aún mayor que el impacto real indica que la ciudadanía espera más de esta política y que se debe seguir en la senda de mejora continua para que Andalucía alcance el nivel económico y de vida de otras regiones de Europa.

VI. ANEXO: Preguntas elaboradas para la encuesta exploratoria.

- ¿Ha oído alguna vez hablar de la Política de Cohesión de la Unión Europea?
- De los siguientes fondos europeos, marque aquellos de los que ha oído hablar alguna vez (puede marcar más de uno).
- Si ha marcado alguno de estos fondos en la pregunta anterior, ¿mediante qué medio los ha conocido? (Puede marcar más de uno).
- ¿Conoce algún proyecto en Andalucía cofinanciado mediante fondos de la política de cohesión (FEDER, FSE, Fondo Cohesión, FEADER, ¿FEMP)?
- Si es así, ¿sobre qué trata el/los proyecto/s que conoce? (Puede marcar más de uno).
- Si ha marcado que conoce algún proyecto en la pregunta anterior, ¿qué fondo cofinancia el/los proyecto/s indicado/s? (Puede marcar más de uno).
- Indique, del 1 al 7, siendo 1 impacto nulo y 7 un impacto enorme, cuál cree que ha sido el impacto de la Política de Cohesión de la UE en Andalucía durante el periodo 2014-2020.
- ¿Qué administración cree que es la encargada de gestionar los fondos y seleccionar los proyectos de la política de cohesión de la U.E.?
- ¿A cuál de los siguientes ejes prioritarios de los fondos de la política de cohesión de la U.E. cree que se le debería dar mayor importancia en Andalucía?
- ¿Cuál cree que es el nivel de consecución alcanzado por los objetivos de la política de cohesión en Andalucía relativos a las medidas de economía regional (digitalización, incentivo a la creación de empresas y ayudas a consolidación de pymes)? (Siendo 1 “estar muy lejos del objetivo” y 7 “haber alcanzado el objetivo”).
- ¿Cuál cree que es el nivel de consecución alcanzado por los objetivos de la Política de cohesión en Andalucía relativos a las medidas medioambientales y lucha contra el cambio climático (mayor uso de energías renovables, reducción de contaminación por gases de efecto invernadero, cuidado de zonas de gran valor natural)? (Siendo 1 “estar muy lejos del objetivo” y 7 “haber alcanzado el objetivo”).
- ¿Cuál cree que es el nivel de consecución alcanzado por los objetivos de la política de cohesión en Andalucía relativos a las medidas sociales (creación de empleo, mejoras en educación e infraestructuras educativas, inclusión social y lucha contra

la pobreza)? (Siendo 1 “estar muy lejos del objetivo” y 7 “haber alcanzado el objetivo”).

VII. Bibliografía.

- Acta Única Europea del 1 de julio de 1987. Diario Oficial de la Unión Europea, 169, de 29 de junio de 1987, pp. 1-28.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>
- Agencia Andaluza de la Energía (2020). *Datos Energéticos de Andalucía 2019*. Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta de Andalucía.
- Agencia Andaluza del Conocimiento (2020). *Informe de la estadística sobre las actividades de I+D en Andalucía. Año 2019*. Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades.
- Alberola, R. C., Muñoz, S. V., & Jerez, A. M. M. (2016). El Plan Europeo de Inversiones Estratégicas. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, (3075), 3-16.
- Alonso, J. G. (1987). El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. *Revista de estudios regionales* (3), 21-42.
<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf234.pdf>
- Banco Central Europeo (2014). *Estudios y publicaciones: Informe anual 2014*. Recuperado el 8 de enero de 2021.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2014es.pdf>
- Banco Central Europeo (2019). *Estudios y publicaciones: Informe anual 2018*. Recuperado el 2 de febrero de 2021.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2018~d08cb4c623.es.html#toc1>.
- Banco Europeo de Inversiones (s.f.). *Quiénes somos*. Recuperado el 30 de diciembre de 2020.
<https://www.eib.org/en/about/index.htm#>
- Buitrago Esquinas, E., y Romero Landa, L. (2013). *Economía de la Unión Europea análisis económico del proceso de integración europeo* (pp. 333-387). Pirámide.
- Comisión Europea (2010). *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Recuperado el 12 de febrero de 2021.
<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>
- Comisión Europea (2014a). *Inversión Territorial Integrada*. Recuperado el 22 de enero de 2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_es.pdf
- Comisión Europea (2014b). *Desarrollo a cargo de las comunidades locales*. Recuperado el 22 de enero de 2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_es.pdf
- Comisión Europea (2016). *Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) y el fondo europeo para inversiones estratégicas (FEIE)*. Recuperado el 30 de diciembre de 2020.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_summary_es.pdf

- Comisión Europea (2018a). *Desarrollo regional y política de cohesión después de 2020: preguntas y respuestas*. Recuperado el 5 de febrero de 2021.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_18_3866.
- Comisión Europea (2018b). *Ochenta medidas de simplificación de la política de cohesión 2021-2027*. Recuperado el 10 de febrero de 2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/factsheets/2018/simplification-handbook-80-simplification-measures-in-cohesion-policy-2021-2027
- Comisión Europea (2020a). *Cohesion policy action against coronavirus*. Recuperado el 15 de febrero de 2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/.
- Comisión Europea (2020b). *Plan de recuperación para Europa*. Recuperado el 15 de febrero de 2021.
https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu.
- Comisión Europea (s.f. a). *La política de inversión principal de la UE*. Recuperado el 12 de diciembre de 2020.
https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/investment-policy/.
- Comisión Europea (s.f. b). *Declaración de objetivos de la política regional y urbana*. Recuperada el 15 de diciembre de 2020.
https://ec.europa.eu/info/departments/regional-and-urban-policy/mission-statement-regional-and-urban-policy_es.
- Comisión Europea (s.f. c). *Iniciativa de Empleo Juvenil*. Recuperado el 19 de diciembre de 2020.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=es>.
- Comisión Europea (s.f. d). *Glosario de política regional*. Recuperado el 20 de diciembre de 2020.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/
- Comisión Europea (s.f. e). *Fondo de Cohesión*. Recuperado el 22 de diciembre de 2020.
https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/cohesion-fund/
- Comisión Europea (s.f. f). *Prioridades de la Comisión: Plan de recuperación para Europa*. Recuperado el 29 de diciembre de 2020.
https://ec.europa.eu/info/strategy_es
- Comisión Europea (s.f. g). *Política regional: Programación y aplicación*. Recuperado el 29 de diciembre de 2020.
https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/stages-step-by-step/
- Comité Europeo de las Regiones (s.f.). *La Asamblea de la UE de los representantes regionales y locales*. Recuperado el 3 de enero de 2021.
<https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/coter.aspx>
- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (2020). *Informe sobre la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en Andalucía. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible*.
- Consejo Europeo (2020). *Semestre Europeo*. Recuperado el 16 de enero de 2021.
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/> .

- Consejo Europeo (2021). *Infografía: Marco financiero plurianual 2021-2027 y Next Generation EU*. Recuperado el 2 de febrero de 2021.
<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>.
- Correa, M. D. y Manzanedo, J. (2002): *Política regional española y europea* (Documento de Trabajo SGFCC-2002-05). Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- De Gómez, L. A. S. (2011). Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. *Revista de Estudios Empresariales*. Segunda época, (2), 4-28.
<https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/589>
- Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea (2014). *Instrumentos financieros en la política de cohesión 2014-2020*. Recuperado el 15 de enero de 2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_es.pdf
- Dirección General de Fondos Comunitarios Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas (2013). *Jornada sobre elementos del MEC*. Recuperado el 21 de enero de 2021.
- Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda (2019). *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Recuperado el 21 de febrero de 2021.
<https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp1420/p/pa/paginas/inicio.aspx>.
- Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea (2016). *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014- 2020: textos y comentarios oficiales*. Recuperado el 8 de enero de 2021.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_es.pdf
- EF English Proficiency (2021). *El ranking mundial más grande según su dominio del inglés*. Recuperado el 11 de marzo de 2021.
<https://www.ef.com.es/epi/>.
- Eurostat (2021a). *National Accounts data: Main tables*. Recuperado el 20 de febrero de 2021.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/main-tables>
- Eurostat (2021b). *Education and training data: main tables*. Recuperado el 19 de febrero de 2021.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/main-tables>
- Eurostat (2021c). *Equality (age, gender, and disability): database*. Recuperado el 20 de febrero de 2021.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/equality/data/database>
- Fraile, J.M. (1984). El Fondo Social Europeo. *Cuaderno de relaciones laborales* (4), 61-73.
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9494120061A/32649>
- González Alonso, J. (1987). El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. *Revista Estudios Regionales* (19), 21-42.
<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf234.pdf>
- Goulet, R. (2008). Política de cohesión de la UE 1988-2008: Invertir en el futuro de Europa. *Revista Panorama* (26), 1-44.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_es.pdf.

- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2020). *Distribución Espacial de la población de Andalucía*. Recuperado el 19 de febrero de 2021.
<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/distribucionpob/index.htm>
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2021a). *Índice de Producción Industrial de Andalucía (IPIAN)*. Recuperado el 1 marzo de 2021.
https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/informe/datosaldia?CodOper=b3_331&idNode=7265.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2021b). *Sistema de Indicadores Europa 2020 para Andalucía*. Recuperado el 3 de marzo de 2021.
https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/informe/anual?CodOper=b3_1854&idNode=17407.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2021c). *Encuesta de población Activa*. Recuperado el 3 de marzo de 2021.
<https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/epa/index.htm>.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2021d). *El Mercado de Trabajo en Andalucía. Datos Estructurales*. Recuperado el 14 de marzo de 2021.
<https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/merctrab/index.htm>.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (2021). *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD): Datos de gestión*. Recuperado el 8 de marzo de 2021.
https://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/info_d/estadisticas/est_inf/inf_gp/index.htm.
- Instituto Nacional de Estadística (2020). *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero*. Recuperado el 2 de febrero de 2021.
<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2915>
- Instituto Nacional de Estadística (2021a). *Directorio Central de Empresas: Empresas por estrato de asalariados y condición jurídica*. Recuperado el 3 de marzo de 2021.
<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=299&L=0>.
- Instituto Nacional de Estadística (2021b). *Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma*. Recuperado el 10 de marzo de 2021.
<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247>
- Instituto Nacional de Estadística (2021c). *Tasas de empleo por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma*. Recuperado el 10 de marzo de 2021.
<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4942&L=0>
- Junta de Andalucía (2020a). *Informe Económico de Andalucía 2019*. Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.
https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Informe_Economico_2019.pdf
- Junta de Andalucía (2020b). *Programación de Fondos Europeos - Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2014-2020*. Recuperado el 22 de febrero de 2021.
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendayfinanciacioneuropea/areas/fondos-europeos/paginas/programacion-fondo-desarrollo-regional.html>.

- Junta de Andalucía (2020c). *Programación de Fondos Europeos - Fondo Social Europeo 2014-2020*. Recuperado el 22 de febrero de 2021.
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendayfinanciacioneuropea/areas/fondo-s-europeos/paginas/programacion-operativo-fondo-social.html>.
- Junta de Andalucía (2020d). *Informe Anuales de Ejecución*. Recuperado el 22 de febrero de 2021.
<https://www.juntadeandalucia.es/economiaconocimientoempresasyuniversidad/fondoseuropeosenandalucia/seguimiento-iae/>
- Junta de Andalucía (2020e). *Plan de Acción Empresa Digital 2020*. Recuperado el 6 de marzo de 2021.
<https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Memoria%20Plan%20EmpresaDigital.pdf>
- Junta de Andalucía (2021). *Presupuestos*. Recuperado el 21 de febrero de 2021.
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendayfinanciacioneuropea/areas/presupuestos.html>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (s.f. a). *Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca 2000 – 2006*. Recuperado el 23 de diciembre de 2020.
<https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/ifop/>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (s.f. b). *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca*. Recuperado el 23 de diciembre de 2020.
<https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/>
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020). *Informe de Cobertura de Banda Ancha en España en el año 2019*. Secretaria de Estado de telecomunicaciones e infraestructuras digitales.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021). *Economía Social: Datos Estadísticos*. Recuperado el 4 de marzo de 2021.
https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economiasocial/estadisticas/index.htm.
- Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana del Gobierno de España (s.f.). *Fondos Europeos CEF (Mecanismo Conectar Europa)*. Recuperado el 10 de enero de 2021.
<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/hacia-un-espacio-unico-europeo-de-transporte-por-una-politica-de-transportes-competitiva-y-sostenible>
- Observatorio de la Internacionalización de la Economía Andaluza (2021). *Serie históricas Estadística de intercambio de bienes*. Recuperado el 4 de marzo de 2021.
<https://www.extenda.es/estadistica-seriehistorica/?idCategoriaEstadistica=1249&serv=780>
- Oficina de publicaciones de la Comisión Europea (2018). *Presupuesto de la UE para el futuro*. Recuperado el 11 de febrero del 2021.
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-cef_es.pdf
- Parlamento Europeo (s.f.). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: Cohesión*. Recuperado el 20 de diciembre de 2020.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/chapter/211/cohesion-crecimiento-y-empleo>

- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 29 de mayo de 2018, 2018/0196 (COD).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0375>
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de mayo de 2018, COM (2018) 382 final.
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a39e5630-640f-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
- Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (2020). Radiografía de la Pobreza en Andalucía 2019: *La pobreza olvidada. Informe sobre el Estado de la Pobreza en Andalucía*. Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social.
- Reglamento (UE) n ° 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1084/2006. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17 de diciembre de 2013, OJ L 347, 20.12.2013, p. 281–288.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1300>
- Reglamento (UE) n ° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1080/2006. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17 de diciembre de 2013, OJ L 347, 20.12.2013, p. 289–302.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>
- Reglamento (UE) n ° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n ° 1083/2006 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17 de diciembre de 2013, OJ L 347, 20.12.2013, p. 320–469.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>
- Reglamento (UE) n ° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1081/2006 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17 de diciembre de 2013, OJ L 347, 20.12.2013, p. 470–486.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>
- Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 Del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. *Diario Oficial de la Unión Europea*, OJ L 433I, 22 de diciembre de 2020, pp. 11–22.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=ES>

- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 29 de mayo de 2018, 2018/0197 (COD).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0372>
- Sánchez de Gómez, L. (2011). Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. *Revista de Estudios Empresariales* (2), 4-28.
<https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/589/578>.
- Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda (2017). *Evaluación*. Recuperado el 20 de enero de 2021.
<https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp1420/e/Paginas/inicio.aspx>.
- Unión Europea (s.f. a). *Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950*. Recuperado el 10 de diciembre de 2020.
https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es.
- Unión Europea (s.f. b). *Instituciones y organismos de la UE: Banco Europeo de Inversiones (BEI)*. Recuperado el 30 de diciembre de 2020.
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_es#visi%C3%B3n-general
- Unión Europea (s.f. c). *Instituciones y organismos de la UE: Comité Europeo de las Regiones (CDR)*. Recuperado el 30 de diciembre de 2020.
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es
- Valle, E., & Economics, Q. E. D. (2020). Las Cuentas de la Unión Europea. El Marco Financiero Plurianual Europeo. *FEDEA, Colección Apuntes*, (2020-09), 1-24.
- Widuto, A. (2019). Instrumentos financieros en la política de cohesión. *Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*, (PE 642.214), 1-12.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642214/EPRS_BRI\(2019\)642214_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642214/EPRS_BRI(2019)642214_ES.pdf)