

TIPOLOGÍAS MUNICIPALES DE COLOMBIA: HERRAMIENTA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE REGIONES DESARROLLADAS

Camila María Aguilar Londoño¹

Iván Osejo Villamil²

Cristian Oswaldo Carmona Sanchez³

Diego Supelano González⁴

Johanna Gaitán Alvarez⁵

Juan Camilo Taborda⁶

1 EL RETO PARA COLOMBIA

El análisis de tipologías representa una lectura integral de las entidades territoriales en Colombia, que logra expresar mejor las características estructurantes del territorio, modificando imaginarios derivados de las categorizaciones normativas. Es así, como esta categorización se convirtió rápidamente en una herramienta para el diseño e implementación de políticas públicas integrales, porque desborda los enfoques sectoriales y abre la posibilidad de realizar análisis territoriales desde la particularidad y las necesidades de los diferentes entornos de desarrollo, promoviendo la articulación e integralidad de los diferentes sectores en intervenciones regionales y propiciando el fortalecimiento de la descentralización.

Por esta razón, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) impulsó una estructura territorial en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, que desarrolla a nivel regional los pilares nacionales y las estrategias transversales de política que el gobierno nacional propone implementar durante el cuatrienio. Esta construcción debe entenderse como una evolución del enfoque territorial planteado en el Plan Nacional de

1. Directora de Desarrollo Territorial Departamento Nacional de Planeación - DNP. *E-mail*: <caguilar@dn.gov.co>.

2. Coordinador del Grupo de Estudios Territoriales de la Dirección Desarrollo Territorial Departamento Nacional de Planeación- DNP. *E-mail*: <iosejo@dn.gov.co>.

3. Asesor en el Grupo de Estudios Territoriales de la Dirección Desarrollo Territorial Departamento Nacional de Planeación- DNP. *E-mail*: <ccarmona@dn.gov.co>.

4. Profesional especializado en el Grupo de Estudios Territoriales de la Dirección Desarrollo Territorial Departamento Nacional de Planeación- DNP. *E-mail*: <dsupelano@dn.gov.co>.

5. Asesora en el Grupo de Estudios Territoriales de la Dirección Desarrollo Territorial Departamento Nacional de Planeación- DNP. *E-mail*: <lgaitan@dn.gov.co>.

6. Estudiante del programa de doctorado en relaciones internacionales de Tufts University, anteriormente miembro del Grupo de Estudios Territoriales de la Dirección Desarrollo Territorial Departamento Nacional de Planeación- DNP. *E-mail*: <jctaborda@gmail.com>.

Desarrollo 2010-2014 el cual enfatizó la importancia de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para la formulación de políticas públicas y programas sectoriales. En este sentido, en adición al reconocimiento de los departamentos como unidad de análisis, este Plan de Desarrollo 2014-2018 avanza en la identificación concreta de las características diferenciadoras de sus entidades territoriales. Esta aproximación busca fijar compromisos de Gobierno que reconozcan aún más las realidades dispares que se presentan al interior de un mismo departamento y garantizar que los efectos de las intervenciones estatales respondan en mayor medida a las verdaderas necesidades locales.

Desde el punto de vista metodológico, la estructura territorial del Plan se basa en una combinación de aproximaciones que involucra cuatro enfoques analíticos de diagnóstico y priorización, intrínsecamente relacionadas, siendo, el primero de ellos, el enfoque de tipologías que da las bases para desarrollar la identificación de entornos de desarrollo y las brechas asociadas a infraestructura de transporte, vivienda, agua potable, educación, salud, y capacidad institucional territorial.

En este texto se ilustra la problemática de la caracterización de las entidades territoriales, los resultados que se obtuvieron de la metodología propuesta y los avances alcanzados en términos de formulación de política pública en Colombia.

2 UNA NUEVA LECTURA DEL TERRITORIO

Colombia está organizada en diferentes entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), que reflejan la heterogeneidad del territorio, así como sus diversas necesidades y visiones de país. Dicha diversidad se expresa en diferentes niveles de desarrollo, capacidades institucionales, y condiciones sociales y culturales,⁷ por lo que es de mayor importancia entender las particularidades territoriales como inicio de la ruta para el diseño e implementación de iniciativas para el desarrollo territorial sostenible.

Esta heterogeneidad territorial constituye uno de los grandes desafíos en la formulación y ejecución de políticas públicas, porque requiere que los actores nacionales, regionales y locales que las diseñan e implementan entiendan las características estructurales del territorio y las variables diferenciales en la ejecución de sus funciones. Desde la Constitución de 1991 las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, para gobernarse por autoridades elegidas localmente, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar en las rentas nacionales.

En la actualidad la caracterización de los departamentos, distritos y municipios responde a lo establecido en la Ley 617 de 2000,⁸ que establece categorías según el tamaño de la población y los ingresos corrientes anuales. Bajo estos parámetros, 89 % de los 1.101 municipios de Colombia se clasifican en la categoría 6, aspecto que disminuye la utilidad de estas categorías para impulsar tratamientos diferenciados desde la política pública (mapa 1).

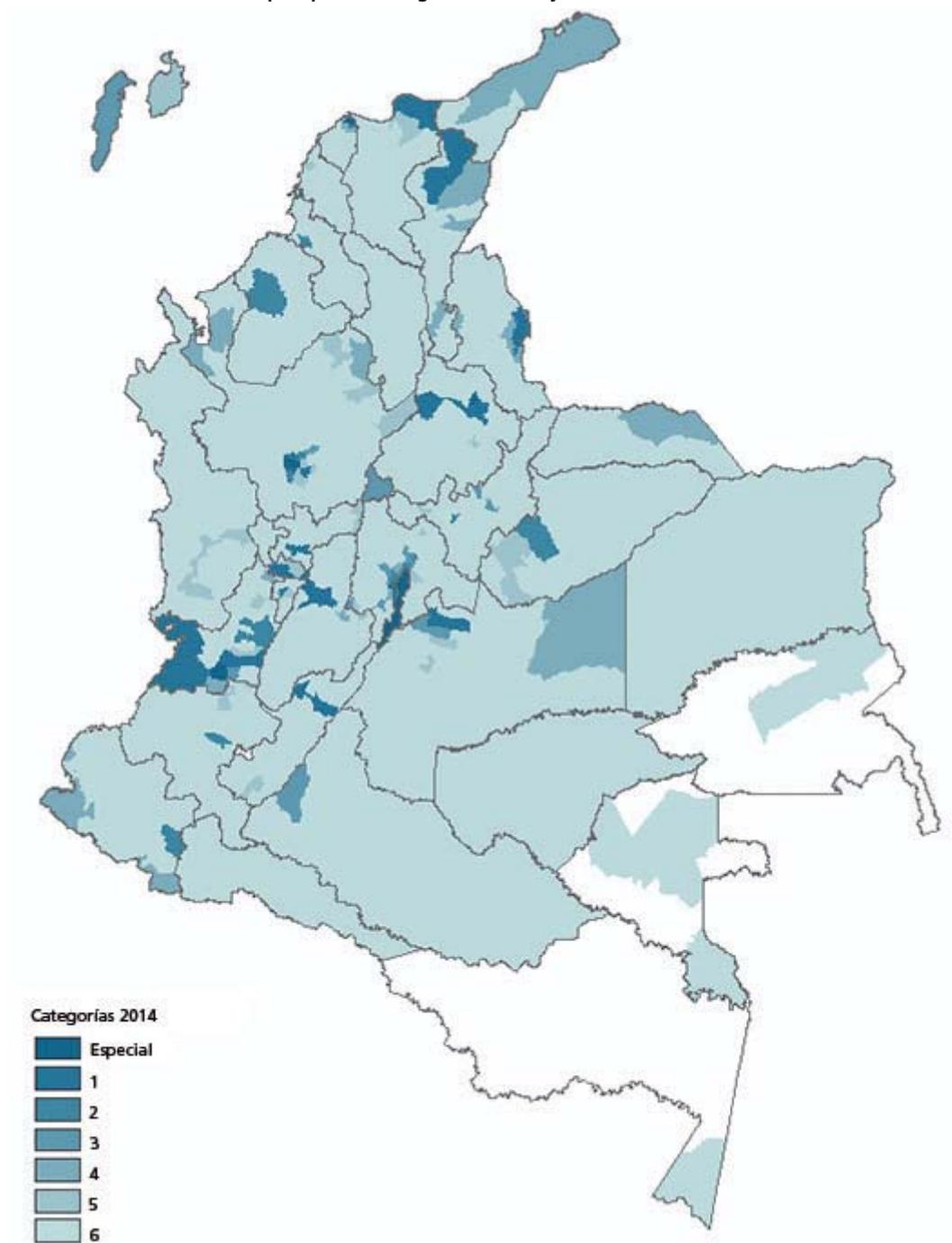
7. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: "Prosperidad para todos" Capítulo 2: convergencia y desarrollo regional.

8. Por la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.

En la misma línea, la Ley 1551 de 2012, que regula la organización y funcionamiento de los municipios, propone una categorización para distritos y municipios que incorpora como criterio la importancia económica, sin modificar las variables observadas por la Ley 617 de 2000. Esta categorización agrupa a los municipios y distritos en tres grupos: grandes municipios (3%), intermedios (6%) y municipios básicos (91%). Sin embargo, presenta la misma limitante de la Ley 617 de 2000, al agregar municipios en conjuntos demasiado amplios que no permiten identificar diferencias entre ellos.

MAPA 1

Distribución de municipios por las categorías de la Ley 617 de 2000



Fuente: Ley 617 de 2000. Elaboración Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS)/ Departamento Nacional de Planeación.

Es así como, el Departamento Nacional de Planeación propuso el diseño de tipologías que obedezcan a las características propias de cada municipio y departamento, en relación con seis dimensiones que definen las condiciones territoriales en las cuales se espera adelantar intervenciones sectoriales: funcionalidad urbana, dinámica económica, calidad de vida, medio ambiente, seguridad y desempeño institucional.

Esta forma de caracterizar los territorios supera las limitantes señaladas anteriormente y evidencia las condiciones de los territorios que pueden afectar positiva o negativamente las intervenciones sectoriales en los distintos niveles de gobierno. El aporte principal de la propuesta es facilitar el diseño de políticas públicas, generando la posibilidad de implementar intervenciones afines y complementarias. Ahora bien, es importante resaltar que este análisis no pretende modificar la categorización vigente, sino proponer una lectura alternativa que interprete el territorio a partir de una caracterización más completa.

3 CONSTRUCCIÓN DE LAS TIPOLOGÍAS TERRITORIALES

3.1 Antecedentes del análisis de Tipologías en Colombia

El ejercicio de construcción de tipologías parte del concepto del desarrollo territorial, donde el territorio es un elemento activo del desarrollo de un área geográfica específica en el que habitan personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que deben ser encadenados para potenciar el desarrollo (Gobierno de Chile - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2014).

En este sentido, el Entorno de Desarrollo es la caracterización de un área geográfica específica que se analiza de manera integral a partir de diferentes temáticas que tienen el potencial de generar sinergias, al interior y con su entorno externo, consiguiendo las transformaciones requeridas para alcanzar un desarrollo sustentable (DNP - DDTS, 2012). Es importante reiterar que el componente integral es una invitación a comprender el entorno del desarrollo como elemento estructurante e integrador tanto en la prevención como en la solución de los problemas regionales (Querol, 2004).

A partir de la conceptualización del entorno del desarrollo (Tabla 1), el ejercicio de tipologías pretende organizar a las entidades territoriales en grupos con características similares en diferentes temáticas que permitan agruparlas en grupo homogéneos en cuantas capacidades propias de desarrollo.

TABLA 1
Dimensiones de las tipologías para las entidades territoriales

Temáticas	Descripción
Funcionalidad Urbana	Se identifica el soporte físico territorial de los asentamientos poblacionales y de las actividades sociales y económicas en la base natural. Se expresa en la estructura espacial de nodos y flujos urbanos, rurales y regionales a través de las redes de infraestructuras, equipamientos, vivienda y servicios necesarios para sustentar el crecimiento y desarrollo. La caracterización de estos elementos y su comprensión de manera interrelacionada como sistema, permite establecer las condiciones del entorno territorial construido como soporte o limitante del desarrollo regional. Este enfoque, en línea con la Nueva Geografía Económica, busca explicar la formación de una amplia variedad de aglomeraciones económicas en el espacio geográfico, cada una como prestadora de diferentes servicios funcionales en razón de su densidad, distancia y división (Fujita & Krugman, 1999). ¹
Condiciones de Vida	Describe las carencias, déficits y necesidades básicas insatisfechas, y plantea las posibles soluciones. Esto obedece a que los desarrollos más recientes de políticas y estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida hacen énfasis en la importancia de tener presente las nociones de necesidades y satisfactores (Manfred A., 1998).

(Continúa)

(Continuación)

Temáticas	Descripción
Económica	Analiza la estructura económico-productiva de la entidad territorial. Examina elementos relacionados con el tamaño de la economía, las tendencias de crecimiento, la comparación con entornos externos de otras entidades territoriales, las infraestructuras y capacidades en Ciencia Tecnología e Innovación y algunos elementos relacionados con la disponibilidad de recursos que potencian la economía local. Se parte de que la economía real requiere la interrelación con el territorio para ser un factor de desarrollo que posibilita la construcción de cadenas de valor y sistemas productivos territoriales (Esser <i>et al.</i> , 1996).
Ambiental	Identifica las estructuras básicas eco-sistémicas del territorio que califican la riqueza ambiental y las capacidades de gobernanza ambiental de los territorios. Esta temática está en línea con los principios contenidos en la Convención Ramsar que plantea el uso racional de los ecosistemas, como "el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas dentro de un concepto de desarrollo sostenible" (Ramsar, 1971).
Institucional	Se examina tres conceptos: i) Gobernar, como ejercer una delegación para liderar, gestionar y representar el conjunto de lo público con idoneidad y transparencia, de forma participativa y democrática buscando el bien común en el territorio (Torres-Melo, 2011). ii) Gobernabilidad, como la capacidad que tiene la sociedad para construir y decidir participativa y legítimamente su propio desarrollo y bienestar, gestionándolo con equidad, transparencia y democracia (DNP-DDTS, 2010). Y iii) Gobernanza, como el proceso a través del cual se organizan y coordinan las múltiples relaciones e interacciones establecidas entre actores y niveles de gobierno diversos que están presentes en un territorio (Abad Aragón, 2010).
Seguridad	La temática de seguridad ciudadana protege pues un núcleo importante, central, del desarrollo de las personas contra las amenazas que atentan contra su vida, su integridad o su patrimonio. La seguridad ciudadana hace referencia a amenazas refiriéndose únicamente a aquellas que derivan de las acciones violentas de los grupos delictivos comunes u organizados; y, por ello mismo, puede concebirse como la protección de determinadas opciones u oportunidades de las personas respecto del delito (PNUD, 1994, pág. 31)

Fuente: Elaboración Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS)/Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Nota: ¹ Este documento también revisa los conceptos del informe sobre el desarrollo mundial 2009.

3.2 Método para sintetizar componentes y generar tipología

A partir de la revisión de los diferentes estudios y de la normativa actual, se construyó la propuesta alrededor de seis temáticas: *i*) funcionalidad urbana; *ii*) condiciones de vida; *iii*) económico; *iv*) ambiental; *v*) institucional; y *vi*) seguridad. Es así, como para el diseño de las tipologías se seleccionó el método estadístico de análisis de componentes principales (ACP), con el fin de sintetizar las variables dentro de cada uno de los componentes según las temáticas, y poder dar así una interpretación estadística de cada una.

Cada uno de los grupos cuenta con variables que caracterizan la temática que representan y que fueron descritas en la sección 2.1. Posteriormente, se verificó que efectivamente existía algún grado de correlación entre las variables.⁹ Al revisar las correlaciones de las variables se eligieron las variables más representativas y significativas por cada temática. Es importante anotar que, las variables seleccionadas cuentan con una publicación periódica que da la posibilidad de actualizar y comparar en el futuro este ejercicio con otras aproximaciones similares que permitan comprender las dinámicas territoriales.

Con los resultados anteriores, se seleccionaron 18 variables asociadas a cada una de las dimensiones (tabla 2). Dado que todas las variables tienen el mismo peso, se hace un promedio simple de las variables sintéticas habiendo previamente realizado las transformaciones necesarias para poderlas comparar.

9. Se debe anotar que no es necesario identificar una correlación exacta, pues ello implicaría que se podría elegir solo una de las variables para explicar la totalidad del componente.

TABLA 2
VARIABLES INCLUIDAS EN CADA COMPONENTE TEMÁTICO

Componente temático	Tipología municipal
Urbano Regional	Población Municipal
	Porcentaje de Población rural
	Promedio de Crecimiento poblacional
	Densidad Poblacional
	Pertenencia a Sistemas de ciudades
<i>Condiciones de Vida</i>	Índice de Pobreza Multidimensional - IPM Municipal ¹
Económico	Valor Agregado Municipal
	Ingresos Municipales
	Penetración Internet
	Disparidades Económicas
Ambiental	Área de Bosques municipal
	Inversión per cápita del Sector Ambiental
Institucional	Desempeño Fiscal Municipal
	Requisitos Legales Municipales
Seguridad	Homicidios por 100 mil habitantes
	Secuestros por 100 mil habitantes
	Hurto por 100 mil habitantes
	Área de cultivo de coca
Total	18

Fuente: Elaboración Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) – Departamento Nacional de Planeación (DNP).
 Nota: ¹ Se utiliza el IPM con base en censo 2005 debido a que son los datos disponibles a nivel departamental y municipal.

4 ANÁLISIS DEL TERRITORIO COLOMBIANO

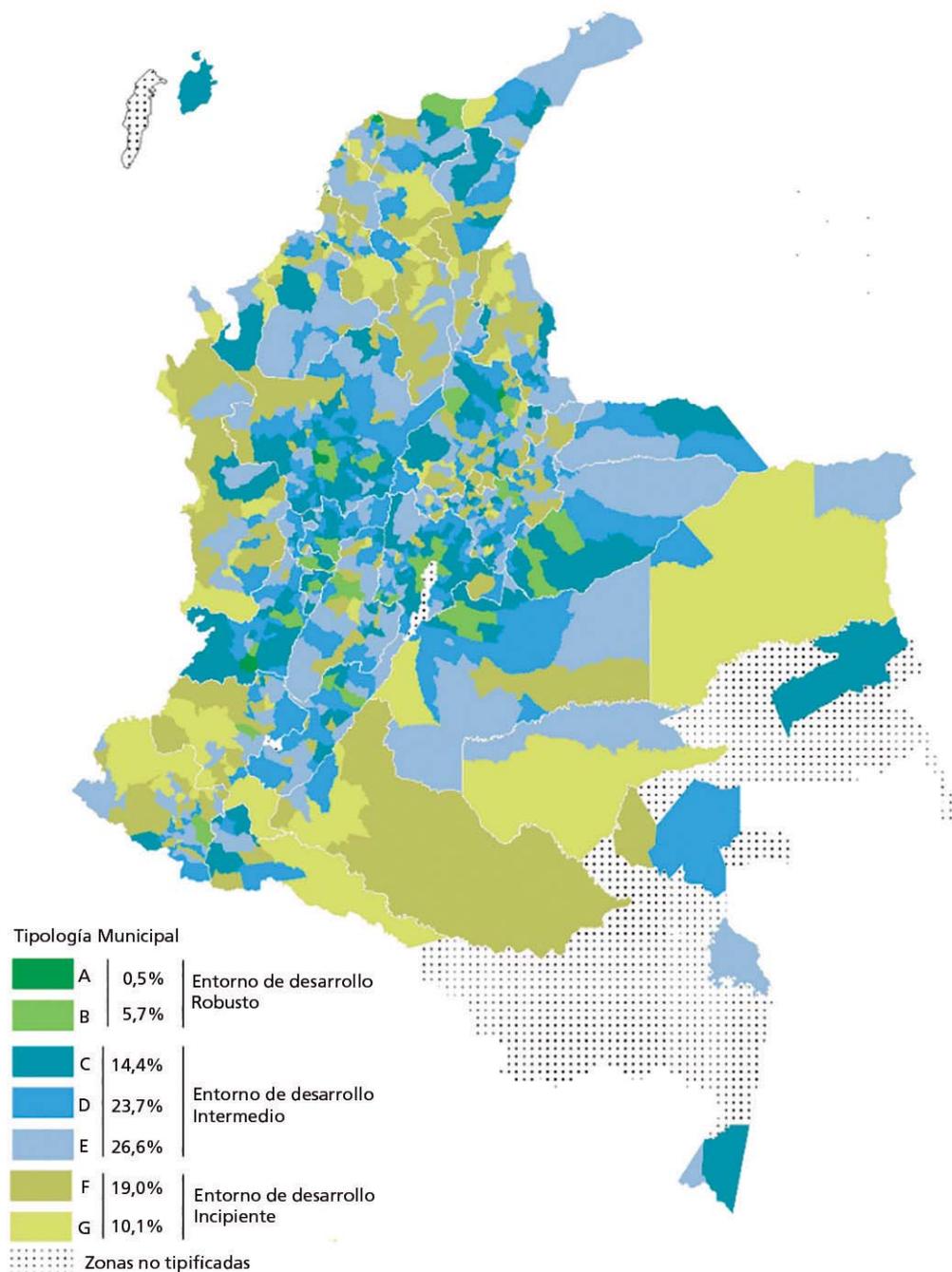
Como resultado del ejercicio se tiene que los 1.101¹⁰ municipios y distritos del país se distribuyen en 7 tipologías con características homogéneas. Se observa el mayor número de ellos ubicado en la Tipología (en adelante TIP) E con 26,6% del total. Por su parte, la tipología con menor número de municipios es la TIP-A, con 0,5% del total, lo cual permite identificar a los municipios intermedios que antes resultaban difíciles de caracterizar. El Mapa 2, se presenta el resultado de las tipologías por municipios, así como el porcentaje de municipios por tipología.

A partir de los resultados, se logra construir la clasificación de Entornos de Desarrollo, en la cual es posible identificar tres categorías: i) *Entorno de Desarrollo Robusto*, para los municipios pertenecientes a TIP-A y TIP-B, que se encuentran en el tercio más alto de la escala de la valoración de cada temática, y representan 6% del total de los municipios del país. ii) *Entorno de Desarrollo Intermedio*, correspondiente a los municipios pertenecientes a TIP-C, TIP-D y TIP-E, que se encuentran en el segundo tercio de la escala de la valoración de las temáticas, y representan 65% del total de los municipios. iii) *Entorno de Desarrollo Incipiente*, son los municipios pertenecientes a TIP-F y TIP-G, que se encuentran en el tercio más bajo de la escala de la valoración de las temáticas, y representan 29% del total de los municipios del país.

10. No incluye a Bogotá D.C., se incluyó en Tipología Departamental.

MAPA 2

Distribución de municipios por tipología



Fuente: Elaboración Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS)/Departamento Nacional de Planeación (DNP).

4.1 Resultados por temáticas

La *Temática Urbano-Regional* de los municipios puede interpretarse a partir de la estimación de los flujos migratorios, del tamaño poblacional y de la distribución de la población en el territorio. Para el caso de la TIP-A, el municipio típico presenta una población media de 1,45 millones de habitantes con una tasa de crecimiento anual estimada en 3,3%, alta densidad poblacional siendo todos centros mayores a 100 mil habitantes (Tabla 3), configurando aglomeraciones urbanas que tienen la facultad de proveer bienes y servicios sociales y básicos.

TABLA 3
Variables por tipología - temática urbano regional

Entorno de Desarrollo	Tipología	Población Municipal	% Población Rural	Crecimiento Población (2010-2014)	Densidad Poblacional	Pertenencia a Aglomeraciones
		Media	%	Media	Media	Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	1.503.286	2%	3,3%	4.612	1,000
	TIP-B	145.706	25%	6,3%	1.086	0,421
Desarrollo intermedio	TIP-C	45.887	42%	3,2%	125	0,142
	TIP-D	22.269	54%	1,2%	85	0,046
	TIP-E	17.498	61%	1,3%	54	0,022
Desarrollo incipiente	TIP-F	15.184	35%	0,9%	48	0,017
	TIP-G	15.318	68%	3,4%	45	0,005

Fuente: Elaboración Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS)/Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En cuanto a la *Temática Condiciones de Vida* representada por las mediciones de calidad de vida a través del IPM, los municipios de desarrollo robusto presentan el IPM más bajo (Tabla 4), mientras que los municipios de desarrollo incipiente registran los valores más altos. Estas cifras evidencian los retos de Colombia para garantizar que los efectos positivos de la economía beneficien a toda la población disminuyendo las desigualdades no sólo en términos económicos sino también en términos sociales.

TABLA 4
Variables por tipología - temática condiciones de vida

Entorno de desarrollo	Tipología	IPM
		Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	34,53
	TIP-B	37,28
Desarrollo intermedio	TIP-C	53,45
	TIP-D	65,47
	TIP-E	72,18
Desarrollo incipiente	TIP-F	77,54
	TIP-G	79,55

En cuanto a la *Temática Económica* las variables utilizadas evidencian que los municipios de desarrollo incipiente concentran 5,7% del Valor Agregado Municipal, mientras que los municipios con desarrollo robusto agrupan 54,3% del mismo (Tabla 5). Lo anterior evidencia que el grupo de municipios con desarrollo robusto son aquellos con alta capacidad de creación de valor agregado, alta capacidad de recaudo de recursos propios, altos ingresos Sistema General de Regalías (SGR)¹¹ y del Sistema General de Participaciones (SGP)¹², presentando también un mejor acceso a la información a través de mayor cobertura en internet y estando por encima del Valor Agregado Municipal nacional por habitante.

11. El Sistema General de Regalías – SGR, es el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

12. El Sistema General de Participaciones – SGP corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, para la financiación de los servicios a su cargo en Educación, Salud, agua potable y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

TABLA 5
Variables por tipología - temática económica

Entorno de desarrollo	Tipología	PIB	Participación en PIB Total	Ingresos	Internet	Disparidades
		Media	%	Media	Media	Media
Desarrollo robusto	TIP-A	19.239	22,4	1.073.004	14%	1,9
	TIP-B	2.686	31,9	148.246	10%	20,2
Desarrollo intermedio	TIP-C	613	18,6	32.025	3%	5,4
	TIP-D	269	13,3	14.136	1%	4,7
	TIP-E	125	8,1	10.065	1%	(1,3)
Desarrollo incipiente	TIP-F	66	4,1	8.455	0%	(5,2)
	TIP-G	42	1,6	6.760	0%	(6,2)

En la *Temática Ambiental* se observa que la inversión municipal por habitante en el sector ambiental del grupo de desarrollo incipiente representa tan sólo 36% de la inversión promedio realizada por los municipios de desarrollo robusto (Tabla 6). Estos datos pueden ser alguna señal sobre el riesgo en ecosistemas estratégicos, y cuyas tendencias y deterioro ambiental es imprescindible analizar respecto a su integridad funcional.

TABLA 6
Variables por tipología - temática ambiental

Entorno de desarrollo	Tipología	Hectáreas de Bosques	Inversión Ambiental Per Cápita
		Media	Media
Desarrollo robusto	TIP-A	17,92	17,90
	TIP-B	27,92	14,02
Desarrollo intermedio	TIP-C	23,01	15,05
	TIP-D	28,02	16,47
	TIP-E	26,72	10,93
Desarrollo incipiente	TIP-F	27,10	6,69
	TIP-G	21,73	6,44

Ahora bien, en la *Temática Institucional* a partir de los indicadores de Desempeño Fiscal y de Requisitos Legales se tiene una aproximación a la capacidad de gestión de la administración territorial. El primer indicador permite analizar si las finanzas públicas son sostenibles, es decir, si los ingresos soportan las presiones de gasto, mientras que el segundo indica si se tiene una correcta utilización de los recursos del Sistema General de Participación. En la Tabla 7 se observa que los municipios de desarrollo incipiente se encuentran por debajo del promedio nacional, lo cual significa que se encuentran en un estado vulnerable. Por su parte, los municipios representativos de desarrollo robusto evidencian indicadores que se encuentran en el rango de finanzas sostenible.

TABLA 7
Variables por tipología - temática institucional

Entorno de Desarrollo	Tipología	Desempeño Fiscal	Requisitos Legales
		Media	Media
Desarrollo Robusto	TIP-A	79,2	86,2
	TIP-B	78,6	85,3
	TIP-C	74,4	82,2
Desarrollo intermedio	TIP-D	69,3	79,8
	TIP-E	65,7	76,8
	TIP-F	62,1	72,5
Desarrollo incipiente	TIP-G	59,0	62,8

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS)/Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Los resultados por tipología en la *Temática Seguridad* permiten identificar los niveles de seguridad urbana y la relacionada con el conflicto armado¹³, siendo útiles para analizar tendencias por entornos de desarrollo y por tipologías. Por ejemplo, al interior del grupo de municipios de desarrollo robusto, la tasa de hurtos en la TIP-A presenta los niveles de hurto más altos en el país (466 episodios por cada 100.000 habitantes) lo cual es cerca de 3 veces la tasa del municipio TIP-B. Lo anterior puede estar asociado a las externalidades negativas que las grandes ciudades afrontan.

TABLA 8
Variables por tipología - temática seguridad

Entorno de desarrollo	Tipología	Tasa de homicidio	Tasa de secuestro	Tasa de hurto	Área sembrada de coca
		Media	Media	Media	Media
Desarrollo robusto	TIP-A	40,4	0,26	466	0,0
	TIP-B	36,6	1,04	338	14,3
	TIP-C	45,3	1,35	191	85,4
Desarrollo intermedio	TIP-D	42,6	0,84	106	64,5
	TIP-E	30,8	0,95	72	38,0
	TIP-F	22,1	0,64	50	39,8
Desarrollo incipiente	TIP-G	9,2	0,31	33	4,6

Fuente: Elaboración Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS)/Departamento Nacional de Planeación (DNP).

4.2 Análisis de los municipios por tipologías

A partir de los resultados es posible realizar una lectura más ajustada de las características de los municipios y analizar de manera más certera el entorno de desarrollo. De hecho, al comparar dos municipios que registran una situación similar en una temática específica, puede resultar que pertenezcan a grupos diferentes de entornos de desarrollo. Un ejemplo son los municipios de Bucaramanga (Santander) y Puerto Gaitán (Meta), en relación con la temática económica, donde podemos evidenciar que los dos municipios tienen un puntaje similar (Gráfico 1).

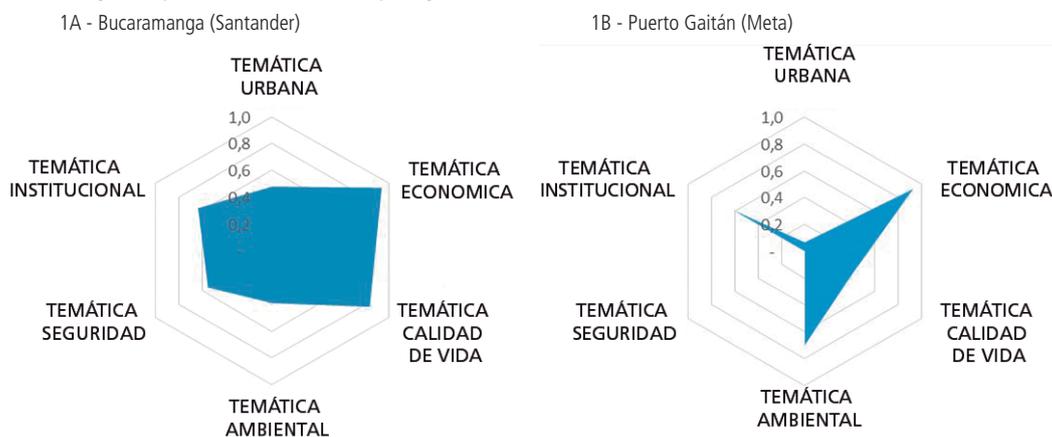
Sin embargo, al comparar los polígonos de los municipios por dimensiones se observan diferencias significativas, principalmente en la funcionalidad urbana y de seguridad. Esto obedece a que Bucaramanga es una ciudad con 527.451 habitantes, que pertenece

13. En el cálculo del valor sintético de estas variable se redireccionan invirtiéndolas ya que los menores valores son la situación deseada.

a un área metropolitana con una actividad económica relacionada con el comercio y servicios, así como con la industria de cuero y calzado (reconocida internacionalmente). De otra parte, Puerto Gaitán es un municipio con 18.441 habitantes, y la baja puntuación en temas de seguridad sólo es el reflejo de sus problemas en los cultivos ilícitos y seguridad urbana (tasa de secuestros y homicidios).

GRÁFICO 1

Polígonos por temática de las tipologías



Fuente: Elaboración Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) – Departamento Nacional de Planeación (DNP).

5 LAS TIPOLOGÍAS COMO PIEDRA ANGULAR DE ENFOQUES TERRITORIALES

Las acertadas caracterizaciones y lecturas de las condiciones de los territorios derivadas de las tipologías, han permitido superar los limitantes impuestos por las categorizaciones normativas (Ley 617 de 2000 y Ley 1551 de 2012), puesto que ha permitido reconocer e identificar las entidades territoriales intermedias que no era posible diferenciar a partir de las otras metodologías. Este hecho permitió una rápida aceptación y apropiación del concepto de *entornos de desarrollo*.

En este mismo sentido, el hecho de agrupar los municipios relativamente homogéneos permitió establecer estándares relativos para los grupos. Esta particularidad sienta las bases para construir el *Enfoque de Cierre de Brechas*. Este enfoque busca fijar estándares alcanzables para cada grupo de desarrollo que conduzcan los esfuerzos de política pública a una convergencia territorial, generando la posibilidad de implementar intervenciones diferenciales en la dinámica sectorial sobre aquellos aspectos de la situación social que requieren una actuación prioritaria al interior de una entidad territorial específica. En términos de acceso efectivo a servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, vivienda, y transporte (vías).

Con base en estos análisis, la nueva estructura territorial del Plan de Desarrollo 2014-2018 incluye los capítulos regionales que propone una ruta de acción que enfatiza acciones en 800 municipios del país, en los cuales se hace necesaria la mejora de alguno de los indicadores analizados. Se propone entonces, una definición específica, para cada región del país, de las intervenciones a realizar con base en la información general sobre las tipologías, los entornos de desarrollo y las brechas existentes.

Es así como, una vez superados los desafíos metodológicos, el siguiente paso es el ajuste institucional de los programas sectoriales que permita implementar efectivamente intervenciones diferenciadas en el territorio, para facilitar el logro de los objetivos de convergencia territorial, mayor desarrollo y una senda para la convergencia regional con los países vecinos.

REFERENCIAS

- ABAD ARAGÓN, L. **Gobernanza y desarrollo territorial – Una perspectiva geográfica**. Madrid: Documentos de Trabajo GEDEUR, n. 10, 2010.
- CHILE; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Territorio Chile**. Obtenido de Noción del desarrollo territorial. Disponible en: <<http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>>. Acceso en: 3 de marzo de 2014.
- DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS). **Guía para la elaboración de Acuerdos Estratégicos de desarrollo territorial para la suscripción de Contratos Plan**: fundamentos conceptuales y criterios básicos para su elaboración. Bogotá D.C.: Documento de trabajo interno [s.d.].
- _____. **Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios**. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional, DNP/DDTS, 2013a.
- _____. **Evaluación del desempeño integral 2012**. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional, DNP/DDTS, 2013b.
- _____. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 – Prosperidad para todos**, DNP, 2011.
- ESSER, K. *et al.* Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política. **Revista Cepal**, p. 39-52, 1996.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. **The spatial economy: cities, regions and international trade**. Cambridge: MIT Press, 1999.
- MANFRED A. M.-N. **Desarrollo a escala humana, conceptos aplicaciones y algunas reflexiones**. Barcelona: Nordan-Comunidad, 1998.
- PNUD – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1994**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- QUEROL, C. **Gobernanza y desarrollo sostenible (Cataluña)**. Diálogos na Universidade de Vigo, 2004.
- RAMSAR, C. **Convención sobre Humedales de Importancia Internacional**. 1971.
- TORRES-MELO, J. **Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno, aproximación conceptual. El desarrollo: perspectivas y dimensiones**, 2011.

CONTRIBUIÇÃO PARA A REFLEXÃO SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA REGIONAL LATINO-AMERICANA: FATORES A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA¹

Maurício Fontanetti Aguiar²

Gianluca Spinaci³

1 INTRODUÇÃO

Inaugurada em dezembro 2013, em Brasília, a Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional é um marco da cooperação latino-americana visando à promoção da solidariedade territorial no continente. Com o apoio de seus parceiros institucionais, dentre os quais se encontram o programa europeu EUROsociAL, o Comitê das Regiões da União Europeia e a direção geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia, a rede terá como objetivo favorecer o diálogo sobre a concepção, a execução e a avaliação de políticas regionais, assim como sobre as ferramentas e os instrumentos, permitindo elaborar uma política regional que promova o desenvolvimento sustentável dos territórios latino-americanos.

Em atendimento à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MIN) do Brasil, este artigo tem como objetivo levantar elementos de análise de forma a contribuir para as reflexões que serão conduzidas pelos dezoito países-membro da rede. Nesse sentido, esta contribuição se propõe a identificar os principais fatores e as condições, concorrendo para a eficácia e a efetividade da política regional

1. Este artigo reflete a posição estritamente individual de seus autores e não se relaciona às atividades conduzidas no âmbito de suas respectivas funções. Foram entrevistados: Carsten Rasmussen (chefe da unidade Bélgica, França, Luxemburgo, Direção Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia), Denisa Perrin (Policy officer na unidade Competência, Capacitação Administrativa e Fundo de Solidariedade, Direção Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia), Sophie Chaize-Pingaud (Missão Assuntos Europeus, Commissariado Geral para a Igualdade dos Territórios na França), François Lepage (adjunto à sub-diretora, Subdireção do Fundo Social Europeu, Delegação Geral para o Emprego e para a Formação Profissional, Ministério do Trabalho, do Emprego e do Diálogo social da França), Guillaume Quenet (chefe da unidade da Ação Regional e Interministerial do Estado, Direção da Modernização da Ação Territorial, Ministério do Interior, dos Territórios Ultramarinos e das Autoridades Locais e Regionais da França).

2. Aluno da École Nationale d'Administration na França.

3. Diretor do gabinete do secretário-geral do Comitê das Regiões da União Europeia.

européia. Para tanto, nos basearemos em uma análise geral da implementação da política regional europeia durante o período 2007-2013. Considerando que sua implementação é de responsabilidade dos Estados-membro da União Europeia (UE), este artigo focará também a experiência francesa nesse período.

2 A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA NO PERÍODO 2007-2013: OBJETIVOS E MODO DE FUNCIONAMENTO

O alargamento europeu contribui para o aumento da diversidade regional na União Europeia. Novos países-membro, com realidades divergentes, são assim convidados a integrar um espaço político e um mercado comuns. A política regional europeia tem como finalidade reforçar a coesão econômica e social da UE, reduzindo a discrepância do nível de desenvolvimento entre seus diferentes países.

No período 2007-2013, a política regional desdobra as orientações definidas pela estratégia de Lisboa-Gotemburgo, visando transformar a Europa na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, assegurar o desenvolvimento das zonas em dificuldade nos países mais desenvolvidos e reforçar a coesão no espaço europeu, principalmente após a adesão de doze novos Estados-membro a partir de 2004. Dotada de um orçamento de € 347 bilhões, o que equivale a 35,7% do orçamento da UE, ela se articula em torno de três objetivos (figura 1):

- objetivo *convergência*, reagrupando 81,5% dos créditos – Fundo de Coesão, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e Fundo Social Europeu (FSE)⁴ –, visando estimular as regiões mais pobres da Europa e os países eleitos ao Fundo de Coesão, que se beneficiam de uma taxa de cofinanciamento europeu mais elevada;
- objetivo *competitividade regional e emprego*, concentrando 16% dos créditos (Feder e FSE) e visando estimular a economia das regiões mais desenvolvidas da União Europeia; e
- objetivo *cooperação territorial europeia*, compreendendo 2,5% dos créditos (Feder), visando reforçar as cooperações em escala inter-regional, transnacional ou transfronteiriça.

É importante destacar que os investimentos da política regional geram um *efeito-alavanca* sobre os investimentos nacionais e regionais em políticas de desenvolvimento territorial. De acordo com as estimativas da comissão, para cada euro investido pela UE na política regional das regiões pertencentes ao objetivo convergência, estas realizam uma despesa adicional de € 0,9 em média. Quanto às regiões do objetivo competitividade regional e emprego, a média ascende a € 3.

A fim de garantir uma utilização efetiva dos recursos europeus destinados à política regional, a sua aplicação segue as disposições gerais dos fundos estruturais, que se fundamentam em princípios-chave:

- programação, preconizando a elaboração de planos de financiamento plurianuais, no âmbito do quadro financeiro plurianual europeu,⁵ para garantir o fluxo de subsídios;

4. O Fundo de Coesão visa fortalecer a coesão econômica e social na União Europeia (UE), principalmente na área das redes transeuropeias de transporte e de proteção do meio ambiente. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) dedica-se a corrigir os desequilíbrios regionais, priorizando os investimentos em pesquisa, inovação, proteção do meio ambiente, prevenção de riscos e em infraestruturas. O Fundo Social Europeu (FSE) visa melhorar e promover o emprego na UE, auxiliando os Estados-membro na área da formação profissional, promovendo a inclusão social ou ainda investindo na capacitação de trabalhadores e empresas.

5. A plurianualidade da programação orçamentária da UE foi estabelecida a fim de assegurar o engajamento financeiro dos Estados-membro no financiamento das políticas europeias.

- concentração, justificando a preparação de objetivos para evitar a dispersão dos investimentos;⁶
- adicionalidade, assegurando que os fundos europeus complementem os investimentos nacionais e regionais, responsabilizando todas as partes interessadas;
- parceria, valorizando a subsidiariedade ao associar a comissão, os estados, os governos locais e os atores privados à elaboração e implementação dos programas; e
- gestão, monitoramento e avaliação, de maneira a assegurar a publicidade, a troca e o fluxo de informações, assim como a qualidade das ações europeias.⁷

A aplicação da política regional segue um processo que lhe é peculiar. Após a aprovação pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu do orçamento e dos regulamentos associados à utilização dos fundos europeus, com base numa proposta da comissão, cada Estado-membro deve estabelecer um quadro de referência estratégica nacional (QREN), compreendendo uma lista de programas operacionais (POs) que serão submetidos a uma negociação com a comissão.

Baseando-se nas orientações estratégicas comunitárias para a política regional, adotadas pelo Conselho da União Europeia em outubro de 2006, o QREN compreende um diagnóstico nacional; uma apresentação das políticas nacionais, correspondendo aos objetivos das políticas europeias; a descrição das prioridades nacionais por fundo; e informações sobre o número e a repartição das dotações para os POs.

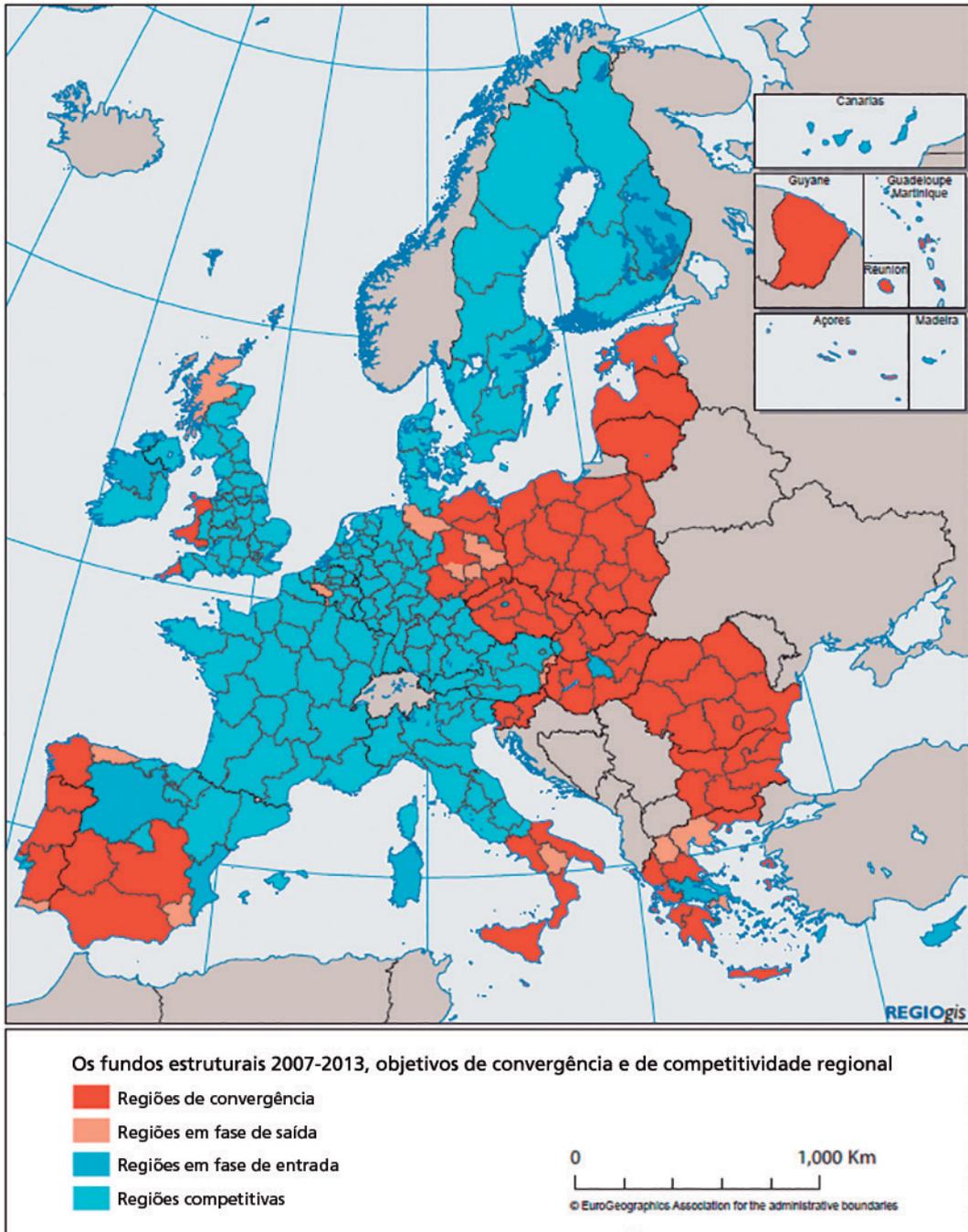
Os POs definem as principais diretrizes de investimento numa escala regional ou nacional. Eles implicam a seleção, o acompanhamento e a avaliação de diversos projetos e são implementados pelos Estados-membro e suas respectivas regiões. Para cada um deles, os Estados-membro designam as seguintes funções, dividindo os papéis de execução e de controle para evitar o conflito de interesses:

- autoridade de gestão, responsável pela gestão e implementação do PO, devendo transmitir à comissão um relatório anual de execução e um relatório final;
- autoridade de certificação, que estabelece e transmite à comissão a certificação das despesas e as demandas de pagamento. Além da contabilidade, ela certifica a exatidão e a conformidade das despesas com as regras nacionais e europeias;
- autoridade de auditoria, órgão independente, designado pelo Estado-membro para cada PO, que garante a auditoria necessária para verificar a fiabilidade dos gastos e redige o relatório anual de controle; e
- comitê de acompanhamento, reunindo representantes de diferentes níveis de governo e da sociedade civil para que sejam asseguradas a eficácia e a qualidade da implementação de cada PO.

6. Em 2007-2013, no que diz respeito ao objetivo *convergência*, pelo menos 60% das despesas devem ser alocadas às prioridades oriundas da estratégia de Lisboa. Para o objetivo *competitividade regional e emprego* são 75%.

7. A realização de balanços estratégicos sobre a implementação da política de coesão, um em 2009 e outro em 2012, tornou-se obrigatória para cada Estado-membro a partir deste período, devendo a Comissão Europeia sintetizá-los e apresentar seu relatório a outras instituições europeias.

FIGURA 1
Elegibilidade da política regional (2007-2013)



Fonte: Commission Européenne (2013).
Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3 ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EUROPEUS

Segundo o relatório estratégico de implementação dos programas 2007-2013 da política de coesão,⁸ a principal causa das dificuldades encontradas na implementação dos programas europeus está relacionada aos efeitos da crise financeira mundial, que alterou profundamente o contexto econômico dos países da União Europeia. O fraco crescimento do produto interno bruto (PIB) europeu, a recessão econômica em certos países (nos Estados bálticos, na Grécia, na Irlanda, em Portugal e na Espanha) e a recrudescência do desemprego (atingindo 10,8% em 2013 no conjunto da UE) levaram a um aumento das disparidades regionais na Europa, sendo certas regiões mais vulneráveis que outras. As políticas de saneamento orçamentário levadas a cabo pelos Estados-membro tiveram como consequência a diminuição dos gastos nacionais em investimentos (em torno de 12%, em termos reais, entre 2009 e 2011), atingindo a efetividade dos programas europeus, haja vista o princípio de adicionalidade. *Para assegurar a continuidade dos investimentos públicos nos setores catalizadores de crescimento num contexto de saneamento orçamentário,*⁹ a União Europeia teve de mobilizar os instrumentos disponíveis e adotar medidas específicas de luta contra a crise. *Os seguintes fatores foram então essenciais para garantir a continuidade da política regional e o dinamismo econômico em certos países durante a crise.*

- A flexibilidade da programação dos fundos europeus (Fundo de Coesão, Feder e FSE) contribuiu para garantir a efetividade dos programas europeus e o refinanciamento da economia dos países em dificuldades. Do total, 11% foram assim reprogramados para responder às necessidades mais urgentes e evitar a anulação automática das dotações. Os fundos concentraram-se nos setores, apresentando uma fácil absorção e contribuindo diretamente para a criação de empregos, como a inovação, a pesquisa e o desenvolvimento; a criação da rede rodoviária; o apoio às empresas, entre outros. Reduções de investimentos foram assim realizadas nos setores que apresentaram menor demanda em razão da crise ou cujos recursos programados se revelaram muito ambiciosos, como o da tecnologia da informação e da comunicação, o de transportes ferroviários, o de formação e educação, entre outros.
- A constituição de equipes mistas entre a comissão e os funcionários dos Estados-membros mais vulneráveis contribuiu para assegurar uma utilização mais efetiva dos fundos europeus. A constituição de uma “*task force*” para a Grécia e a Iniciativa Juventude/PME Equipes de Ação,¹⁰ ambas formadas por funcionários nacionais e funcionários da comissão, contribuíram para acelerar a absorção dos fundos da União Europeia, para aplicar o plano de reestruturação econômica grego, favorecer as oportunidades de empregos de jovens e facilitar o acesso das pequenas e médias empresas (PMEs) aos financiamentos.
- A simplificação e o melhoramento do fluxo financeiro também contribuíram para confortar as autoridades de gestão e apoiar os Estados-membro em dificuldade financeira.

8. Durante todo o período de programação, um balanço da política regional europeia é realizado em vista de sua avaliação. Em 2013, a Comissão Europeia publicou seu segundo relatório estratégico de implementação dos programas 2007-2013 da política de coesão, compilando os 27 relatórios apresentados pelos Estados-membro em 2012.

9. A título de exemplo, o apoio do Feder e do Fundo de Coesão representou mais de um terço das despesas anuais em capital fixo da administração central na maioria dos doze primeiros Estados-membro da União Europeia durante o período de programação, o que mostra a importância crucial da política de coesão para financiar as despesas de desenvolvimento em muitas regiões da UE.

10. Iniciativa cobrindo os seguintes países: Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Portugal e Eslováquia.

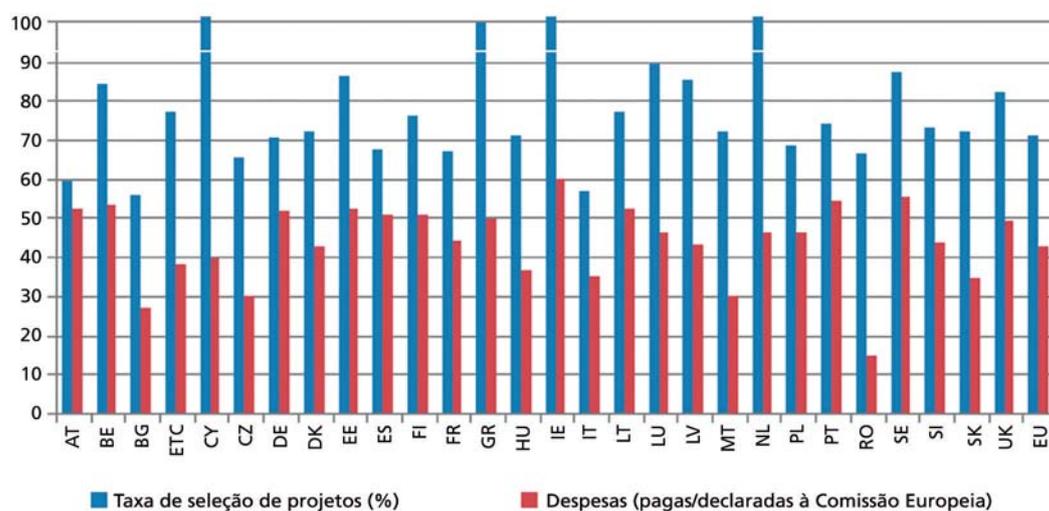
Nessa ótica, a concessão de avanços de tesouraria suplementar em 2009, totalizando € 6,25 bilhões, às autoridades de gestão permitiu pré-financiar principalmente os beneficiários públicos, como as municipalidades. A simplificação ou racionalização dos procedimentos nacionais ou regionais permitiu acelerar os avanços de auxílios estatais às autoridades públicas e às empresas. À primeira redução do cofinanciamento nacional, respeitando o teto regulamentar, para os Estados-membro com dificuldades financeiras, sucedeu-se uma segunda, atingindo até 95% de cofinanciamento europeu para os Estados-membro com maiores dificuldades orçamentárias, com o objetivo de preservar os orçamentos nacionais das pressões da crise e garantir a continuidade dos investimentos em projetos com potencial de crescimento e de geração de empregos.

Se a crise econômica afetou particularmente a programação 2007-2013, *a forte disparidade regional europeia – que se acentuou com a política de alargamento nesse período – revelou duas condições indispensáveis para garantir a favorável execução dos programas europeus e a realização efetiva dos projetos financiados pelos fundos europeus, principalmente nos países do Leste Europeu.* Nesses países cujo setor econômico encontra-se em estado de transição, os subsídios europeus são particularmente preciosos, haja vista que representam de 50% a 80% do orçamento nacional destinado aos investimentos em desenvolvimento. Entretanto, as taxas de despesa são particularmente lentas em países como a Bulgária, a República Tcheca, a Hungria, a Eslováquia e notadamente a Romênia (gráfico 1 e figura 2).

GRÁFICO 1

Taxa agregada de seleção de projetos (2007-2011) e pagamentos declarados pelos Estados-membro¹¹ (2007-jan./2013)

(Em %)



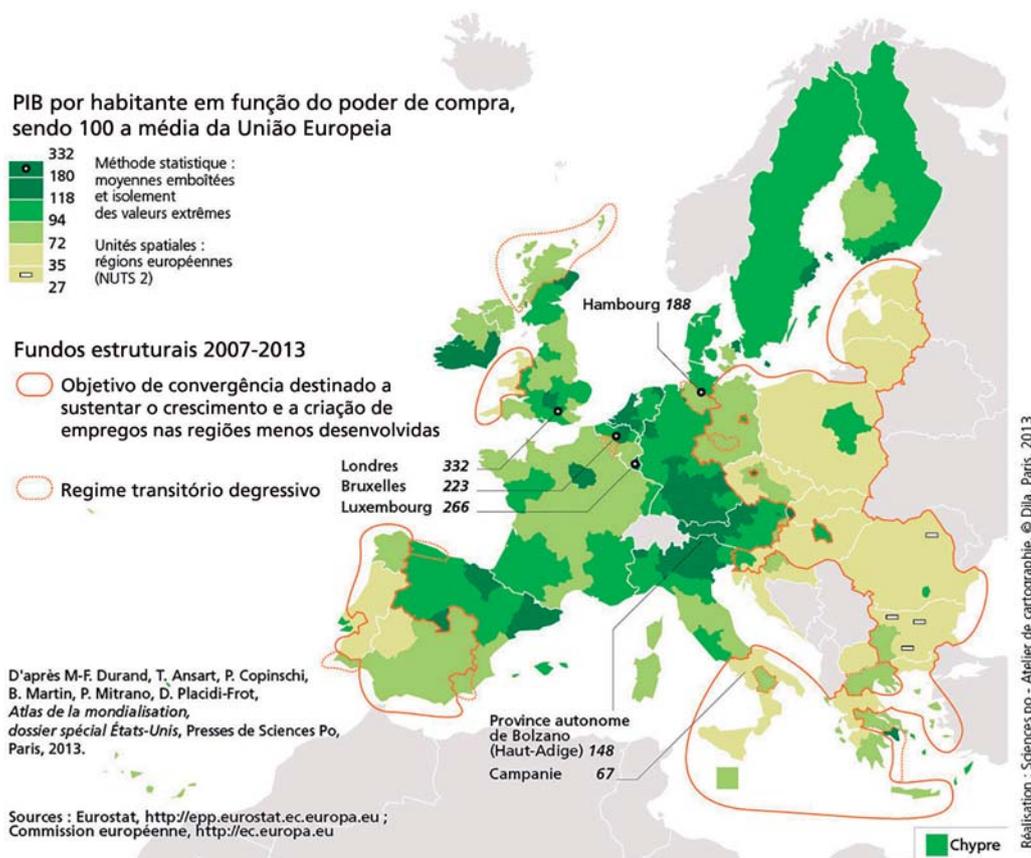
Fonte: Commission Européenne (2013).

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

11. São estes os Estados-membro: Áustria (AT), Bélgica (BE), Bulgária (BU), *Cooperação Territorial Europeia (ETC)*, Chipre (CY), República Tcheca (CZ), Alemanha (DE), Dinamarca (DK), Estônia (EE), Espanha (ES), Finlândia (FI), França (FR), Grécia (GR), Hungria (HU), Irlanda (IE), Itália (IT), Lituânia (LT), Luxemburgo (LU), Letônia (LV), Malta (MT), Holanda (NL), Polônia (PL), Portugal (PT), Romênia (RO), Suécia (SE), Eslovênia (SI), Eslováquia (SK), Reino Unido (UK) e *União Europeia (EU)*.

FIGURA 2

PIB *per capita* nas regiões europeias e auxílio dos fundos estruturais europeus (2007-2013)



Fonte: Eurostat.

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

- O fortalecimento da capacidade administrativa das autoridades de gestão revela-se essencial para gerenciar a complexidade relacionada com a gestão dos fundos europeus. Em muitos desses países, os serviços públicos não possuem uma estratégia de desenvolvimento territorial pela qual possam se atrelar aos programas europeus. Administrativamente, eles carecem de um sistema estatístico, de uma coordenação interinstitucional efetiva, de recursos humanos suficientes e da *expertise* necessária para gerenciar auxílios públicos ou estatais, assim como o processo de programação dos fundos e de justificação das despesas específico para a política regional europeia. Ademais, a ausência de um estatuto para o serviço público torna-o vulnerável às flutuações políticas ocasionadas pelas mudanças sucessivas de governos nacionais ou regionais, que minam a continuidade das políticas públicas nacionais e dos programas europeus. Na República Tcheca, a ineficácia das estruturas territoriais que foram criadas exclusivamente para gerenciar os programas europeus demonstra que a acumulação de um “acervo” administrativo é indispensável para a execução dos programas europeus. Em contrapartida, a Polônia ilustra um caso bem-sucedido de um país do Leste Europeu que investiu consideravelmente no aperfeiçoamento da gestão orçamentária dos fundos europeus, esforçando-se para aprimorar a instrução das demandas de subvenções e para acelerar a implementação dos grandes projetos, por meio da introdução de um sistema eletrônico uniformizado de gerenciamento e de monitoramento.

- O fortalecimento do aparelho judicial nacional e/ou a europeização das legislações nacionais são indispensáveis para prover uma garantia jurídica às realizações dos projetos financiados pelos fundos europeus. A transcrição do “acervo comunitário” é ainda problemática em muitos desses países. Suas legislações nacionais são extremamente rígidas, o que torna o procedimento de contratação pública irrealizável ou vulnerável às pressões de grupos de interesses, reduzindo drasticamente a concorrência e a qualidade da prestação de serviços. Na Bulgária e na Romênia, por exemplo, muitos contratos públicos são alvo de queixas injustificáveis e exigem um procedimento de assinatura de contratos extremamente pesado e irracional, o que exclui a participação de empresas internacionais ou europeias reputadas na área de intervenção em questão.

Apesar dos efeitos da crise e das consequências do alargamento europeu, elencam-se a seguir outros dois *fatores de cunho gerencial que concorrem ao ritmo de execução dos programas europeus, não devendo ser ignorado durante a implementação da política regional no conjunto da União Europeia*, tanto nos países mais desenvolvidos como naqueles em transição.

- A fase de transição entre dois períodos de programação não deve ser subestimada pelas autoridades nacionais e locais, pois ela pode desacelerar o ritmo de execução de ambos os programas. Segundo o European Policies Research Centre, o gerenciamento paralelo de dois períodos de programação é um dos fatores que mais afetaram o desempenho dos programas europeus. O caso do Estado federativo alemão da Alta-Saxônia ilustra esse exemplo. O aumento significativo da carga de trabalho ligado ao encerramento financeiro do período precedente com a programação e a gestão do período que se inicia expôs os limites de produtividade em termos de recursos humanos, dado que o número de funcionários não se altera. A capacidade de cofinanciamento deste Estado também foi comprometida, visto que os recursos locais revelaram-se insuficientes para financiar simultaneamente dois programas.
- Um controle rigoroso da regularidade das despesas evita as penalidades da Comissão Europeia, permitindo a continuidade dos projetos e a credibilidade dos investimentos europeus. Tanto as autoridades de gestão como as autoridades de certificação devem se atrelar à definição da taxa de erro pelo Tribunal de Contas Europeu, cuja modalidade de aplicação e cujo conteúdo podem diferir daquelas fixadas pelos Estados-membro. O teto europeu fixado a 2% é muito mais restritivo do que os tetos habituais de auditoria, fixados a 5%. Além disso, a taxa de erro europeia considera como anômálicos os atos que concorrem à efetividade das despesas sem apresentar, contudo, uma incidência negativa, não diferenciando assim a utilização irregular dos créditos da utilização fraudulenta. O controle rigoroso da Comissão Europeia e as penalidades aplicadas sob a forma de interrupção ou suspensão de pagamentos não somente afetam a continuidade dos projetos, mas podem ser mal interpretados aos olhos do público em geral, que acaba por considerar como fraudulentos os atos que apresentaram apenas uma irregularidade de gestão.

Enfim, é consensual que o monitoramento e a avaliação constituem uma etapa incontornável para um gerenciamento de qualidade e, nesse caso, podem garantir a eficácia da política de coesão. Contudo, *o dispositivo de avaliação e de monitoramento é ainda incompleto e precisa ser enriquecido para tornar-se plenamente efetivo e concorrer para o melhoramento da eficácia dos programas europeus*, conforme resumido a seguir.

- A agregação de indicadores de resultado e de impacto dos programas europeus forneceria um ponto de partida para uma gestão de alto desempenho dos fundos europeus. Um processo avaliativo a meio percurso foi sistematicamente efetuado em certos países (como a Alemanha, a França, a Holanda e o Reino Unido) para contribuir

favoravelmente na execução dos programas europeus. A partir de 2011, um maior número de avaliações sobre os efeitos dos programas foi lançado, constatando principalmente os sucessos das atividades de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico e de inovação assim como dos projetos de auxílio às empresas. Trata-se, porém, de avaliações de projetos e políticas específicos, que não permitem uma agregação dos resultados obtidos pelos Estados-membro.

- Uma análise do nível de atingimento dos objetivos permitiria avaliar o grau de desdobramento das orientações estratégicas europeias e o engajamento dos Estados-membro. O relatório estratégico de 2013 publicado pela Comissão Europeia foi o primeiro a ter tentado consolidar as realizações e os resultados comunicados pelos Estados-membro. Os relatórios transmitidos por estes carecem, todavia, de uma análise convincente embasada em informações quantitativas sobre o grau de realização dos objetivos da política regional. Se os programas 2007-2013 dispõem de mecanismos sólidos para monitorar a evolução do fluxo de capital e de absorção dos créditos, os dispositivos de fixação, de monitoramento e de avaliação dos objetivos são, contudo, menos robustos.

4 A POLÍTICA REGIONAL EUROPEIA NA FRANÇA EM 2007-2013: DESDOBRAMENTO E ARQUITETURA INSTITUCIONAL

No período 2007-2013, a França beneficiou-se de aproximadamente € 14 bilhões dos créditos oriundos dos fundos europeus, o equivalente a 4,13% do orçamento da política de coesão. Considerando-se o alto nível de desenvolvimento econômico desse país, a maioria dos créditos foi direcionada à promoção da competitividade regional e do emprego, traduzindo-se em 35 POs para os dois primeiros objetivos e em dezenove POs para o último:

- objetivo *convergência*: refere-se somente a quatro departamentos ultramarinos (Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e Reunião), abarcando € 3,2 bilhões para quatro POs regionais financiados pelo Feder e outros quatro POs regionais financiados pelo FSE;
- objetivo *competitividade regional e emprego*: concerne às 22 regiões da França metropolitana, totalizando € 10,2 bilhões (dos quais, 44% são do FSE e 56%, do Feder) para 22 POs regionais e quatro POs plurirregionais financiados pelo Feder e um PO nacional financiado pelo FSE; e
- objetivo *cooperação territorial europeia*: recebeu € 872 milhões, a maior soma acordada a um Estado-membro nesse período, para doze POs transfronteiriços e sete POs para a cooperação transnacional.

A *concentração dos créditos* nas prioridades da estratégia de Lisboa-Gotemburgo (*earmarking*) traduziu-se por uma focalização significativa dos investimentos em setores como os de pesquisa, desenvolvimento e inovação, que constituem a primeira prioridade francesa, o auxílio às PMEs, a acessibilidade das infraestruturas de transporte, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e de informação, o meio ambiente, entre outros.

A preparação do QREN foi levada a cabo pela Delegação Interministerial para a Planificação e a Competitividade dos Territórios (Diact¹²) no que diz respeito ao Feder. A Delegação Geral para o Emprego e para a Formação Profissional (DGEFP), na época dependente do Ministério da Economia, das Finanças e do Emprego, ocupou-se do FSE.

12. A Diact transformou-se em Datar em 2009 e finalmente no Comissariado Geral para a Igualdade dos Territórios (CGET) em 2014.

Durante esse período, a *autoridade de Gestão* dos POs do Feder foi confiada aos prefeitos de Região, os representantes do Estado nas regiões francesas, e no caso dos programas operacionais plurirregionais, ao prefeito coordenador do maciço montanhoso (do Maciço Central ou dos Alpes) ou da bacia hidrográfica (do rio Loire ou do rio Rhône). Aos prefeitos de Região, foi aberta a possibilidade de confiar a gestão de uma parte dos POs aos conselhos regionais e departamentais, eleitos por meio do sufrágio universal, via *subvenção global*. Uma exceção foi acordada à região da Alsácia, cujo Conselho Regional assumiu a gestão do programa operacional regional no âmbito de uma experimentação da descentralização da gestão do Feder. Quanto ao FSE, a gestão dos POs foi altamente desconcentrada entre diversos organismos intermediários. Os prefeitos de Região assumiram, às vezes, o papel de autoridade de gestão delegada. Para os programas de cooperação territorial, a autoridade de gestão é designada caso a caso pelo Estado-membro.

No que diz respeito à *autoridade de Certificação*, esta função foi atribuída às tesourarias regionais, salvo para a Alsácia, que a delegou à Caixa de Depósitos e de Consignação (CDC). A *autoridade de Auditoria* foi confiada à Comissão Interministerial de Coordenação dos Controles (CICC). Um *comitê de acompanhamento* comum aos diferentes fundos foi implementado para cada região a fim de acompanhar os projetos europeus desde sua seleção até sua avaliação, sendo presidido pelo prefeito de Região e pelo presidente do Conselho Regional e composto por agentes do Estado, autoridades locais, diferentes cofinanciadores e representantes da sociedade civil.

TABELA 1

Repatrição entre regiões do objetivo *competitividade regional e emprego* (2007-2013)

(Em € milhões)

Região	Feder	FSE	Total
Alsace	76	127	203
Aquitaine	392	189	581
Auvergne	207	96	302
Basse-Normandie	181	102	283
Bourgogne	186	102	288
Bretagne	302	184	486
Centre	196	132	328
Champagne-Ardenne	186	83	269
Corse	150	21	171
Franche-Comté	147	82	229
Haute-Normandie	219	152	371
Ile-de-France	151	527	679
Languedoc-Roussillon	270	155	425
Limousin	127	51	178
Lorraine	329	127	456
Midi-Pyrénées	430	191	621
Nord-Pas-de-Calais	701	378	1079
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	302	277	579
Pays-de-la-Loire	302	199	502
Picardie	201	123	325
Poitou-Charentes	201	127	329

(Continua)

(Continuação)

Região	Feder	FSE	Total
Rhône-Alpes	334	360	694
Envelope nacional do FSE	-	709	709
PO plurirregional dos Alpes	35	-	35
PO plurirregional de Massif Central	41	-	41
PO plurirregional de Loire	34	-	34
PO plurirregional de Rhône	34	-	34
Total	5736	4495	10231

Fonte: Datar (2012).

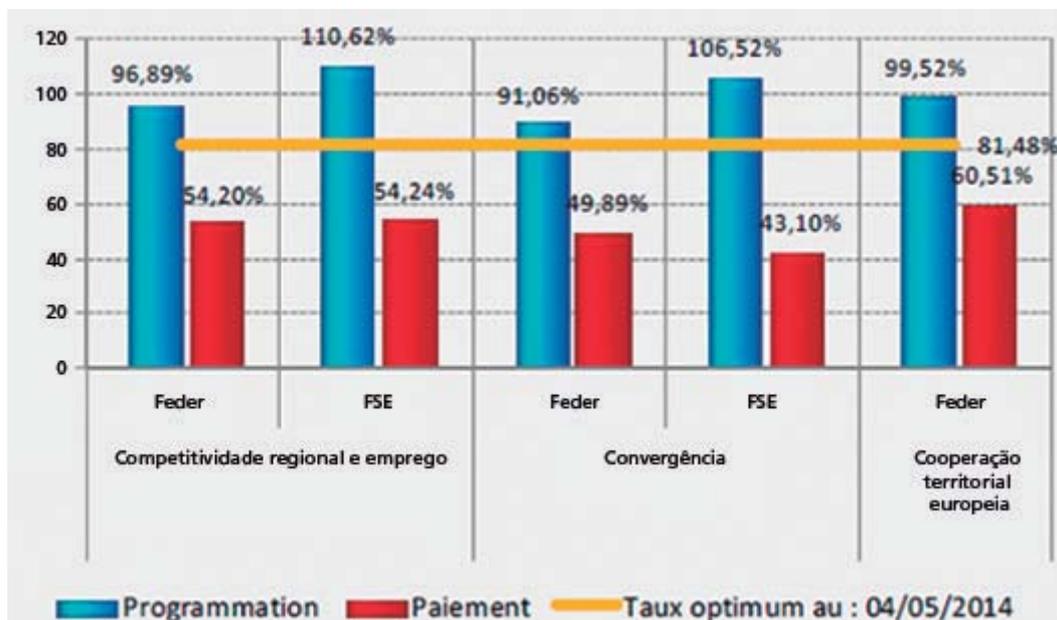
5 A EXPERIÊNCIA FRANCESA: ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS EUROPEUS

Um dos países mais importantes da União Europeia, a França possui uma economia robusta, graças à taxa elevada de despesas públicas, que lhe permitiu assegurar um alto nível de cofinanciamento nacional. Esse fator mitigou o efeito da crise sobre o orçamento dedicado às políticas de desenvolvimento, que foi devastador em muitos outros países da UE. Tradicionalmente reconhecida na área de políticas regionais, a França também apresentou uma taxa de *earmarking* de 80%, superior às exigências regulamentares, de 75%. Segundo a Datar,¹³ a taxa de seleção de projetos do período 2007-2013 atingiu 100,90% em maio de 2014 e a taxa de despesas declaradas alcançou 54,57%. Em suma, trata-se de um caso onde a implementação dos programas europeus foi relativamente bem-sucedida, sem deixar de revelar, no entanto, uma margem de progresso em certos aspectos.

GRÁFICO 2

Taxa de programação e de pagamentos (maio 2014)

(Em %)



Fonte: Datar (2012).

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

13. Ver Datar (2012).

A parceria é um dos princípios-chave da política regional europeia. A coordenação da ação pública entre os diferentes níveis de governo garante a execução efetiva dessa política. De fato, a governança multinível enraíza os programas europeus nos territórios e responsabiliza todas as partes envolvidas, permitindo identificar com mais precisão as prioridades de investimento e responder com mais eficácia às necessidades locais. *A experiência francesa nos mostra que a partilha de competências somente é eficaz quando amplamente reconhecida pelos atores envolvidos e quando estes são capazes de cumprir suas obrigações.*

- O estabelecimento de instâncias proativas de coordenação, reunindo atores nacionais e regionais, permite encarnar o princípio de parceria quando favorece o diálogo interinstitucional. A associação de diversos atores locais na elaboração do QREN foi essencial para harmonizar os diferentes interesses na definição das prioridades dos POs. Na região de Limousin, a associação entre a prefeitura de região e o Conselho Regional permitiu, sobretudo, conscientizar as pequenas cidades, potenciais beneficiários, quanto aos critérios de elegibilidade dos fundos europeus. Ademais, o grupo de monitoramento do QREN, elogiado pelo European Policies Research Center, permitiu uma coordenação multinível entre os atores envolvidos na implementação dos programas operacionais. Dirigido pela Datar (ex-Diact) desde 2008, com a estreita participação da Associação das Regiões Francesas e da Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG Regio), esse grupo reuniu em torno de quatro grupos temáticos (inovação, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento urbano e novas tecnologias de informação e de comunicação), representantes dos ministérios, dos corpos regionais, da Comissão Europeia e atores econômicos a fim de examinar os desafios da implementação dos programas europeus e propor recomendações para melhorar seu desempenho e atingir os objetivos europeus. Contudo, é importante destacar que alguns conselhos regionais manifestaram seu descontentamento quanto ao enfoque centralizador do Estado francês. A região de Nord Pas-de-Calais chegou a qualificar a consulta conduzida pela prefeitura de região como um procedimento centralizador e descendente, por não levar em consideração as estratégias de desenvolvimento locais, nem as situações específicas deste território.
- A descentralização ou a delegação de gestão dos fundos europeus, via subvenção global, são eficazes se beneficiarem atores de peso. No caso do FSE, a diversidade de organismos intermediários beneficiários de uma subvenção global – mais de 350, o recorde europeu, quando comparado aos cinco no Reino Unido ou aos dez em Portugal – acabou por dispersar a gestão dos fundos, o que constituiu um fator de risco para as correções financeiras e colocou em perigo a governança do programa. Os pequenos organismos intermediários encontraram dificuldades para realizar tanto a instrução como o controle do serviço feito e deverão solicitar frequentemente o auxílio dos serviços da autoridade de certificação. Para solucionar esse problema, a DGEFP realizou o reagrupamento dos atores e a revisão dos dispositivos de controle, chegando a cancelar a recondução das subvenções em certos casos, como aquelas concedidas aos organismos acreditados para recolher as contribuições patronais (Organisme Paritaire Collecteur Agréé – OPCA). Em contrapartida, a experimentação alsaciana mostrou que a descentralização não afetou o desempenho da gestão dos fundos estruturais, na medida em que o Conselho Regional, gozando de uma capacidade administrativa, soube manter um dispositivo de animação eficaz, instruir as demandas de subvenção, controlar o risco de anulação automática dos créditos e assegurar a qualidade do controle do serviço feito, o que lhe permitiu obter o grau de confiança elevado da CICC.

Se o caso dos países do Leste Europeu mostrou que a detenção de capacidades jurídico-administrativas é uma condição indispensável para se implementarem os programas europeus, ela por si só não garante a efetividade da política regional, haja vista a complexidade dos dispositivos jurídicos e gerenciais sobre os quais ela se repousa. *A implementação dos programas europeus é um procedimento de gestão complicado, que necessita de uma clarificação das regras do jogo e de um domínio sem falha das operações financeiras.*

- A boa interpretação e a correta aplicação dos regulamentos europeus necessitam de um monitoramento constante das evoluções das modalidades de controle exercido pelas autoridades europeias. As regras comunitárias são, às vezes, de difícil compreensão e encontram-se em frequente evolução. Um “esforço normativo” foi realizado pelo Estado francês para mais bem enquadrar a aplicação das regras relativas à gestão dos fundos europeus. No que diz respeito ao Feder, seis circulares ministeriais e um decreto foram produzidos para dinamizar a programação, especificar os critérios de elegibilidade das demandas de subvenção, fortalecer e garantir a segurança jurídica dos procedimentos de gestão e de controle. As ferramentas de apoio regulamentar disponibilizadas pelo programa de assistência técnica Europ’Act, como a plataforma de apoio regulamentar dos fundos estruturais e o guia de elegibilidade das despesas cofinanciadas pelos fundos europeus, foram essenciais nesse quesito. Contudo, a França não esteve ao abrigo de uma derrapagem no que diz respeito às ações coletivas destinadas às empresas. Se até então a aplicação do regime jurídico europeu não foi problemática na França, e em muitos outros Estados-membro, a evolução das modalidades de controle exercido pela Comissão Europeia na área da livre concorrência fez com que a auditoria da CICC detectasse uma taxa de erro de 5%, superior ao teto europeu, de 2%, justificando a interrupção dos pagamentos referentes a aproximadamente 12 mil operações em todo o território nacional durante dois anos consecutivos.
- A rastreabilidade dos documentos financeiros (faturas, certificados etc.) contribui para reduzir o período de espera pelos subsídios dos fundos europeus. A gestão dos prazos burocráticos dos pagamentos se complexifica num contexto marcado pela multiplicidade de atores, colocando os beneficiários dos fundos europeus em situação financeira delicada, o que compromete a realização dos projetos. O prazo de obtenção das certificações emitidas pelas autoridades de certificação – que permitem validar a despesa em questão e a produção de peças complementares solicitadas pela Comissão Europeia, principalmente em casos de liquidação de empresas – atrasam a transferência efetiva dos fundos, notadamente no encerramento de um período.

Se os programas europeus oferecem as diretrizes estratégicas e os subsídios para segui-las, estes devem se traduzir em projetos concretos que respondem às necessidades locais. Para tanto, *a relação de proximidade com os beneficiários dos projetos não deve ser negligenciada, nem o aprimoramento das capacidades internas das autoridades de gestão para se assegurar da programação integral do envelope financeiro disponibilizado.*

- A divulgação dos programas europeus é necessária para mobilizar os potenciais beneficiários dos fundos europeus. De fato, as modalidades de financiamento europeu não são facilmente compreensíveis. Por essa razão, a Comissão Europeia exige que cada autoridade de gestão adote um plano de comunicação regional. As autoridades de gestão são assim convidadas a utilizar uma panóplia de ferramentas de comunicação, como *sites*, mídias televisa e escrita, seminários, oficinas de trabalho, entre outros. Contudo, são justamente as grandes autoridades locais (departamentos, metrópoles, aglomerações urbanas) e as grandes empresas que dispõem das competências necessárias para entender o funcionamento dos fundos europeus, enquanto o dispositivo

permanece hermético para as pequenas cidades e PMEs. Um exemplo bem-sucedido é o da Região da Aquitânia, que, junto com a prefeitura de região, publicou no início do período de programação um guia prático para as empresas, incluindo informações sobre os tipos de projetos possíveis de serem financiados, uma rede de contatos para auxílio e conselhos, os princípios básicos para poder beneficiar-se dos fundos europeus, assim como as principais etapas do circuito de candidatura.

- O fortalecimento dos serviços instrutores permite acelerar a programação dos fundos europeus. Embora a França possua uma capacidade administrativa exemplar, poucos recursos humanos foram alocados às atividades relativas à instrução dos dossiês de demanda de subvenção, principalmente no caso do FSE, no qual a organização administrativa foi extremamente desconcentrada. Entre 0,92 e 1,16, equivalentes a tempo inteiro (ETP), foi destinado a essa tarefa nos serviços desconcentrados do Estado, sendo que os instrutores se ocupam geralmente do controle do serviço feito e, em certas ocasiões, devem igualmente se dedicar à animação e ao acompanhamento da montagem dos projetos. Tal acumulação de tarefas acabou por frear muitos projetos durante o início do período de programação. Mesmo a região da Alsácia, que se beneficiava de uma gestão descentralizada dos fundos estruturais, encontrou um gargalo considerável no que se refere à instrução, somando 112 demandas de subvenção em espera de instrução em 2010, embora possuísse quatro agentes encarregados dessa tarefa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo período de programação da política regional inspirou-se nas lições aprendidas durante o período precedente. Para o período 2014-2020, espera-se implementar uma política ainda mais orientada para os resultados e a *performance*. A elaboração de um plano de avaliação pelas autoridades de gestão será doravante obrigatória, assim como a associação dos atores locais na elaboração do acordo de parceria, que substitui o QREN, e dos POs. Outras tantas modificações foram realizadas, algumas delas apreciadas pelas autoridades regionais e locais, outras fortemente criticadas.¹⁴ Entre elas, encontra-se o mecanismo de condicionalidade macroeconômica, que prevê a suspensão dos pagamentos às autoridades regionais e locais caso seus respectivos Estados-membro não respeitem os engajamentos tomados no âmbito do Pacto de Estabilidade e de Crescimento e das regras de governança adotadas em reação à crise das dívidas soberanas.

Esse dispositivo não somente responsabiliza as autoridades regionais e locais pelos erros cometidos pelos Estados-membro, como confirma o posicionamento draconiano da Comissão Europeia em relação à implementação da política de coesão que subsiste nesse novo período de programação. Como o caso dos países do Leste Europeu nos demonstra, a efetividade da implementação da política regional é condicionada à disponibilidade da capacidade jurídico-administrativa das autoridades envolvidas. Ora, o desenvolvimento desse quesito não pode ser unicamente assegurado pelas injunções praticadas pela comissão. Além disso, a implementação efetiva da política regional está intimamente ligada ao controle rigoroso que deve ser assegurado pelas autoridades envolvidas, muitas vezes inadaptado à cultura administrativa local, a fim de mitigar os erros de gestão que influenciam a taxa de erros e podem levar à interrupção ou suspensão dos pagamentos. Um fator, aliás, que afeta a continuidade dos programas europeus, até nos países com uma alta capacidade jurídico-administrativa, como a França.

14. Ver anexo sobre a posição do Comitê das Regiões.

Contudo, é importante ressaltar que a capacidade de adaptação da política regional às singularidades de um contexto econômico ou das práticas nacionais foi essencial para assegurar a implementação efetiva dessa política. A flexibilidade da programação dos fundos europeus durante a crise econômica mundial, a “*task force*” grega ou a iniciativa “Juventude/PME Equipes de Ação”, assim como a simplificação e o melhoramento do fluxo financeiro, demonstraram que a plasticidade do enfoque da Comissão Europeia pode se revelar benéfica ao bom desenrolar dos programas europeus. A participação da DG Regio na pilotagem nacional dos programas europeus, como o caso do grupo de monitoramento do QREN da França, pode igualmente favorecer a proximidade das instituições europeias com as autoridades de gestão, assegurando uma melhor partilha de informações e fortalecendo o espírito de parceria que fundamenta a implementação da política de coesão.

Nessa ótica, acreditamos que *a Comissão Europeia deveria privilegiar uma lógica ex-ante, em favor da implementação da política de coesão, favorecendo a utilização dos instrumentos, permitindo fortalecer a capacidade jurídico-administrativa dos parceiros da política regional, a uma lógica ex-post, caracterizada pela execução de controles sucessivos e pela adoção de medidas punitivas*. É justamente a capacitação das autoridades envolvidas que permite reduzir, a longo prazo, a necessidade de controle. Uma abordagem *ex-ante* poderia, ao nosso ver, concretizar a relação de confiança entre as instituições europeias e as autoridades públicas locais e assim construir uma base sólida para uma implementação mais efetiva e eficaz da política regional europeia.

REFERÊNCIAS

COMMISSION EUROPÉENNE. **Politique de cohésion**: rapport stratégique 2013 concernant la mise en oeuvre des programmes 2007-2013. Bruxelles: Commission Européenne, avril 2013.

DATAR – DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE. **Rapport stratégique 2012 sur la mise en oeuvre du cadre de référence stratégique national et des programmes opérationnels 2007-2013**. Paris: Datar, déc. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUMONT, J.-L. **Rapport d'information sur le lancement du cycle de programmation 2007-2013 des fonds structurels européens**. Assemblée Nationale, fév. 2008.

ERNST & YOUNG. **Evaluation intermédiaire du Programme Opérationnel Feder Alsace 2007-2013**, fév. 2011. Rapport final.

GONZÁLEZ, M. C. **Parecer do Comitê das Regiões sobre o “efeito-alavanca da política de coesão”**. Bruxelas, mar. 2007.

MENDEZ, C.; KAH, S.; BACHTLER, J. **Taking stock of programme progress: implementation of the Lisbon Agenda and lessons for Europe 2020**. Glasgow: European Policies Research Centre, IQ-Net Thematic Paper, n. 27(2), Dec. 2010.

PARLEMENT EUROPÉEN. **Résolution sur les septième et huitième rapports d'étape de la Commission sur la politique de cohésion de l'Union européenne et sur le rapport stratégique 2013 concernant la mise en oeuvre des programmes 2007-2013**. fév. 2014.

POINTEREAU, R. **Rapport d'information sur la mise en oeuvre nationale de la politique européenne de cohésion**. Sénat, juil. 2011.

SPINACI, G. **Desarrollo regional y cohesión territorial:** experiencias y perspectivas en la Unión Europea. *In:* SEMINÁRIO POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL. Bogotá: EUROsociAL, sep. 2012.

_____. **La gobernanza multinivel en Europe.** Intervenção do Comitê das Regiões da União Europeia na ocasião do lançamento da Rede Latino-Americana de políticas públicas de desenvolvimento regional. Brasília, dez. 2013.

New cohesion policy and Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020

Main achievements and setbacks for the CoR

Following the political agreement reached between the European Parliament and the Council on the cohesion policy legislative package for 2014-2020 and the final vote in the EP plenary session on the MFF, the time has come to look back at the main achievements and disappointments for the CoR in these negotiations. The Committee of the Regions has made its voice heard on the future of post-2013 cohesion policy in a series of opinions adopted over the past four years. It has adopted outlook opinions as requested by the Commission, an opinion on the Fifth report on cohesion, opinions on the regulations of each of the structural funds and a resolution on the package as a whole over the course of the inter-institutional negotiations. In this analysis we present what the Committee has achieved and where the main setbacks lie.

New category of "transition regions"

As requested by the CoR, a new category of "transition regions" has been created and all EU regions will continue to benefit from cohesion policy. Obviously the focus of funding will be on less developed regions, but the CoR warned of possible threshold effects and pointed out that even more developed regions face challenges, notably from a social policy point of view. Cohesion policy continues to be a powerful tool for supporting public investment across the EU, which is especially needed in the current period of economic crisis. The structural funds account for more than one third of all public investments in 13 Member States, over 50% in ten Member States and over 60% in seven other Member States.

Partnership and multilevel governance enshrined as key principles

Not only has the principle of multilevel governance been enshrined for the first time in the Common Provisions Regulation (CPR) alongside the partnership principle (Article 5), but the CoR has also succeeded in convincing the EP and the Council not to place local and regional authorities on an equal footing with the social partners and NGOs, as was the case in the 2007-2013 period. In addition, an EU Code of Conduct will be drawn up as a delegated act to guide Member States in the implementation of these principles, although the Council was initially strongly opposed to the idea. Finally, the reformed cohesion policy will introduce partnership "agreements" to formalise these arrangements: although the word "contract" has disappeared, the CoR has consistently welcomed these developments.

European Social Fund firmly entrenched in cohesion policy

The CoR had expressed concerns that the European Social Fund (ESF) could become a sectoral fund detached from the rest of cohesion policy, but this risk has been

avoided: the ESF will be covered by the CPR and the Common Strategic Framework (CSF). In some Member States, there are plans for the ESF to be managed at regional level in order to allow for better coordination with e.g. the ERDF, whilst in others this has already been the case for a long time (e.g. Italy). In most Member States, however, the ESF continues to be run at national level.

Introduction of a Common Strategic Framework

Contrary to the previous financing period, in which it covered only the three structural and cohesion funds (ERDF, ESF and Cohesion Fund), the CPR will now cover also the rural development fund (EAFRD) and the maritime/fisheries fund (EMFF), and a Common Strategic Framework (CSF) will be introduced to facilitate coordination between them. This explains the new term of "structural and investment funds". This innovation, welcomed by the CoR, is absolutely essential in order to foster an integrated territorial approach in the implementation of cohesion policy. The coordination mechanisms between structural and investment funds and territorial cooperation programmes have been strengthened in parallel, as requested by the CoR.

Strengthened territorial and urban dimensions

In line with the Barca report and supported by the CoR, the integrated territorial dimension of cohesion policy has been considerably strengthened and there is now also some recognition of functional areas. Some important new tools have been introduced, such as the extension of community-led local development (CLLD) to all funds, integrated territorial investments (ITI), joint action plans, territorial pacts (for the ESF) and multi-fund operational programmes. The new ITI instrument should be particularly useful in addressing urban challenges, and 5% of ERDF resources have been specifically allocated to integrated actions for sustainable urban development.

Greater flexibility in thematic concentration and Financial engineering

The CoR has succeeded in convincing the EP and the Council to introduce more flexibility in the thematic concentration of the various funds on Europe 2020 priorities compared to the Commission's initial request (with the exception of European territorial cooperation). This flexibility will allow a more integrated/territorial approach in programming funds at local and regional level, since a wider menu of thematic priorities is needed for these strategies. In the case of the ESF for instance, the number of investment priorities with thematic concentrations should be extended to 5 or 6 (out of 18) instead of 4. Regarding the ERDF, greater flexibility has been introduced for transition regions, as requested by the CoR. The possibilities for using financial engineering instruments have been extended to all thematic priorities and all funds, which should open up new possibilities for public-private partnerships in financing EU projects. This will be critical for some regions given the decrease in grant funding as a result of the MFF negotiations. The role of the European Investment Bank will also be strengthened, as requested by the CoR.

Territorial cooperation: EGTC review and macroregions

The EGTC regulation has been reviewed along the lines of the CoR requests, although some elements still do not satisfy the main demands of the stakeholders expressed in the past by the CoR, notably the fact that tacit approval measure do not apply in the Member State where the EGTC has its headquarters and that the articles of the law contain no clear statement applicable to its staff (there is only a reference in the recitals). In addition, increased reference was made to macroregions in the cohesion policy legislative package, which will help to support its implementation, in particular by means of transnational cooperation: the EC will have to take into account the existence of macro-regional strategies when adopting the list of transnational areas to receive support.

Even though the Committee has expressed its general satisfaction with the new cohesion policy for 2014-2020, it has been disappointed on a number of scores. The key setback is the reduction of the overall budget for cohesion policy in real terms compared to 2007-2013.

Budget reduction in real terms compared to 2007-2013

The overall budget for cohesion policy has decreased in real terms compared to 2007-2013. The only areas for which a modest increase can be observed are territorial cooperation (ETC), youth unemployment (new initiative) and the European Social Fund (ESF). With regard to the latter, the budget increase is however diminished by the transfer of the Fund for European aid to the most deprived from the CAP to the cohesion policy budget line without the equivalent transfer of the budgetary appropriations (EUR 2.5 billion). In addition, the final agreement provides for the ESF to be allocated only 23.1% of the cohesion policy envelope in each Member State, whereas the CoR (along with the EC and the EP) had requested a share of 25%. This turn in events is disappointing given the additional objectives allocated to cohesion policy in general and to the ESF in particular.

Delayed outcome of the negotiations

For the last financing period (2007-2013), the final regulations were published in the Official Journal of the EU at the end of July 2006, whereas this time they will not be published before December 2013 at the earliest. This means that the time schedule for adopting partnership agreements and operational programmes laid down under the CPR could not be followed and programming had to take place in parallel with inter-institutional negotiations, which was obviously far from ideal (no definitive legal text, uncertainty over the final outcome, official texts not available in all EU languages). For this reason, it is doubtful whether it will be possible to implement all the new features included in the cohesion policy legislative package for 2014-2020 from an operational point of view.

Macroeconomic conditionality

For reasons of investment fairness and efficiency, the CoR has been constantly opposed to the suspension or cancellation of commitments and payments in the event of non-compliance with EC macroeconomic recommendations by a national government, but has agreed to the amendment of partnership agreements and operational programmes based on these recommendations. Indeed, the final outcome of the negotiations allows for the possibility of amending partnership agreements and operational programmes based on macroeconomic recommendations (as agreed by the CoR), but it also introduces the possibility of suspending commitments and payments in the event of non-compliance by Member States with the EU's macroeconomic recommendations, contrary to the CoR's position.

A number of safeguards were nevertheless introduced by the EP in the final agreement, making this suspension difficult to apply:

The scope and level of the suspension of commitments/payments shall be proportionate and effective, respect equality of treatment between Member States and take into account the economic and social circumstances of the Member State concerned, in particular with regard to the impact of any suspension on the economy of the Member State concerned and the level of unemployment in that Member State;

The suspension of payments shall not exceed 50% of the payments of each of the programmes concerned, whilst the suspension of commitments cannot exceed 50% of the commitments relating to the next financial year or 0.5% of nominal GDP (the lower of these 2 thresholds);

Priority shall be given to the suspension of commitments; payments shall be suspended only when immediate action is sought and in the case of significant non-compliance;

The EP is to be formally involved in the suspension procedure (obligation to notify the Member State concerned, possibility of a structured dialogue, etc.).

Performance reserve

The CoR and EP had been opposed to the introduction of a performance reserve but agreed to a framework to measure performance in the absorption of EU funds. The CoR feared in particular that a reserve of this kind could actively encourage regions to adopt a low level of ambition when setting their milestones in order to get rewarded when achieving them, which would be contrary

to its initial purpose. It also pointed out that there had been a performance reserve in the 2000-2006 period, but it had had limited success according to the European Court of Auditors. Instead, the CoR and the EP have been advocating the introduction of a flexibility reserve that would be funded by the automatic decommitments of EU funds (instead of returning them to Member States) and used to fund innovative projects in priority policy areas. The final outcome of the negotiations however foresees the creation of a performance reserve amounting to 6% of the resources allocated to each fund (compared to 5% proposed by the EC, and 7% requested by the Council).

Unfinished simplification

Cohesion policy should be easier to implement thanks to all the simplification efforts proposed by the Commission and supported in the inter-institutional negotiations. For instance, the draft ESF Regulation extends the use of simplified cost options and makes their use obligatory for smaller operations. However, these overall simplification efforts are expected to be considerably undermined by some of the new features introduced for 2014-2020 (notably: ex ante conditionalities, macroeconomic conditionality and performance reserve). Note: although they may make implementation more difficult, the CoR has supported the introduction of ex ante conditionalities but has warned against a cumbersome and excessively detailed framework that would create absorption issues for EU funding.

Capping rate

The CoR has complained that its prerogatives were infringed as it was not consulted on the method of distributing cohesion policy national allocations and capping levels, which should feature as an annex to the CPR. The EP accepted in the trilogues the text put forward by the Council (as endorsed by the European Council in February 2013), but there has as yet been no legislative proposal from the Commission and no transparency in trilogue inter-institutional discussions on this matter either.

Unclear implementation of the Youth employment initiative (YEI)

The details of the implementation arrangements for this initiative remain unclear, such as the degree of involvement of local and regional authorities and the extent to which we can expect swift absorption of funds in the short term frontloading of budgetary appropriations in 2014 was agreed last June as part of the MFF political agreement), two elements on which the CoR has expressed its concerns. A regional eligibility threshold has been agreed by the EP and the Council but this does not mean that the management of the YEI will be systematically decentralised at regional level, despite clear local/regional competences in this field. ■

Cohesion Policy and Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020

	MFF	MFF	Comparison	
	2014-2020	2007-2013	2014-20 vs. 2007-13	
	EUR million	EUR million	EUR	%
1. Smart and Inclusive Growth	450,763	446,310	+4.5bn	+1.0%
1a. Competitiveness for Growth and Jobs	125,614	91,495	+34.1bn	+37.3%
1b. Economic, Social and Territorial cohesion	325,149	354,815	-29.7bn	-8.4%
2. Sustainable Growth: Natural Resources	373,179	420,682	-47.5bn	-11.3%
3. Security and Citizenship	15,686	12,366	+3.3bn	+26.8%
4. Global Europe	58,704	56,815	+1.9bn	+3.3%
5. Administration	61,629	57,082	+4.5bn	+8%
6. Compensations	27	n/a	+0.027bn	n/a
Total	959,988	994,176	-35.2bn	-3.5%

Source: Council of the European Union

MFF 2014-2020 and 2007-2013 comparative table (commitment appropriations, in 2011 prices).

On 19 November 2013 the European Parliament approved the Multiannual Financial Framework (MFF) for the coming 2014-20 period. The following table resumes the approved amounts for the main headings included in the budget.

REFERÊNCIAS

COMMITTEE of the Regions, Regions and Cities of Europe, n. 85, p.15-17, Dec. 2013.

Ipea – Instituto de Investigación Económica Aplicada

EDITORIAL

Coordinación

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisión

Everson da Silva Moura

Publicación

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Portada

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Librería Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: + 55 (61) 3315 5336

Correo electrónico: livraria@ipea.gov.br

Misión de Ipea

Mejorar las políticas públicas esenciales para el desarrollo de Brasil a través de la producción y difusión de conocimientos y del asesoramiento al Estado en sus decisiones estratégicas.

