La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea: política regional e instrumentos presupuestarios y financieros. Política social y de empleo. El proceso de convergencia real en la Unión Europea.

Introducción *2′30″*

- **Enganche**: «Dios da pan a quien no tiene dientes».
  - Desde 2000 (renta media, PPA): Polonia 48 → 81 %, Rumanía 26 → 78 %.
  - España 97 → 92 %, Italia 122 → 96 %, Grecia 85 → 68 %.
- **Relevancia**: mayor política de inversión: 392.000 M€ en 2021-2027 (≈1/3 del MFP) [3.B.37].
  - España: 36.700 M€, sin converger desde 2008 [4.A.17].
- **Contextualización**: **cohesión económica, social y territorial** (art. 174 TFUE), compartida.
  - 2 brazos: **política regional** (FEDER, FC, FTJ) y **social y de empleo** (FSE+, mínimos, coordinación).
  - Convergencia *real* (rentas) frente a *nominal* (Maastricht) [3.B.43].
- **Problemática**: ¿por qué una política regional en un mercado único? ¿Qué puede hacer la UE en lo social? ¿Ha habido convergencia y qué parte es de los fondos?
- **Estructura**: I regional; II social y empleo; III convergencia.

Introducción ..... 2′30″
I. Política regional ..... 11′
1. Importancia y justificación ..... 4′
2. Marco jurídico ..... 1′
3. Evolución histórica ..... 1′30″
4. Instrumentos 2021-2027 ..... 3′
5. Gestión y futuro ..... 1′30″
II. Políticas social y de empleo ..... 7′
1. Política social ..... 4′
2. Política de empleo ..... 3′
III. Convergencia real ..... 8′30″
1. Caracterización teórica ..... 2′30″
2. Evidencia: Este y Sur ..... 2′
3. Papel de los fondos ..... 3′
4. Dificultades de medición ..... 1′
Conclusión ..... 1′

I. Política regional *11′*

La integración no reparte por igual: al abaratar el comercio puede concentrar la actividad en el centro. La cohesión compensa y corrige con 392.000 M€ en 2021-2027, en gestión compartida.

I.1. Importancia y justificación

a) Importancia

- ≈1/3 del presupuesto desde 1994; 0,3-0,4 % del PIB de la UE.
- 83 de 244 regiones NUTS 2, bajo el 75 % (2024).

b) Justificación política

- *Pagos laterales*: FEDER (1975) tras la ampliación de 1973; Delors I (1988) con el mercado único (Padoa-Schioppa, 1987); FC (1993) con el euro.
- *Legitimidad*: «la venganza de los lugares que no importan» (Rodríguez-Pose, 2018).
- *Solidaridad* (art. 3 TUE).

c) Justificación económica

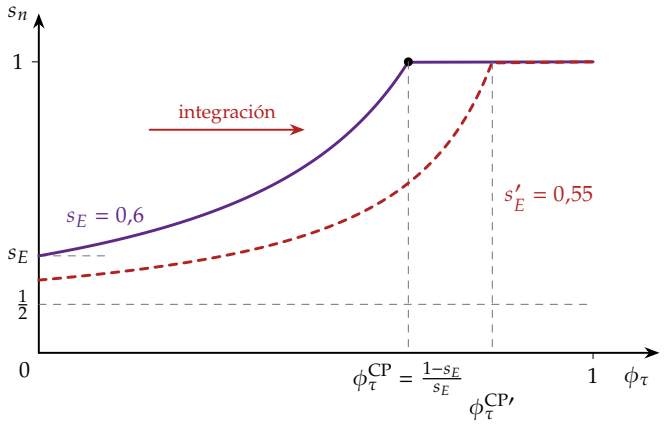
- La neoclásica promete convergencia, pero:
  - fallos de mercado (crédito, bienes públicos, *big push*); crecimiento endógeno;
  - causación circular (Myrdal, 1957; Nobel 1974); unión monetaria [3.B.16];
  - *nueva geografía económica* (Krugman, 1991; Nobel 2008) [3.B.6].

d) Integración, localización y el dilema de la cohesión

- *Supuestos* (capital móvil, Martin-Rogers, 1995): 2 regiones, $s_E > \frac{1}{2}$; Dixit-Stiglitz; capital móvil, dueños inmóviles; $\phi_\tau = \tau^{1-\sigma}$.
- *Desarrollo*: con $\pi_N = \pi_S$,

$$s_n = \frac{1}{2} + \frac{1+\phi_\tau}{1-\phi_\tau}\left(s_E - \frac{1}{2}\right)$$

  - mercado doméstico amplificado; aglomeración total en $\phi_\tau^{CP} = \frac{1-s_E}{s_E}$.
- *Implicaciones*:
  - la integración (↑ ϕ_τ) concentra; las transferencias (↓ s_E) frenan;
  - infraestructura *entre* regiones puede vaciar la periferia («doble sentido»); la *interna* la ayuda;
  - dilema crecimiento-equidad (Martin, 1999).
- *Extensiones*: centro-periferia; la U de Krugman-Venables (1995).
- *Evidencia*: Puga (2002): convergen los países, divergen las regiones.



La integración concentra; la transferencia la frena

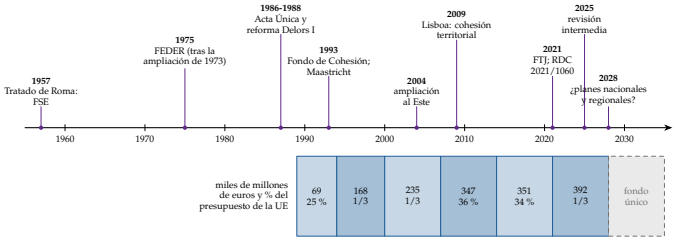
I.2. Marco jurídico

- Compartida (art. 4.2.c TFUE); arts. 174-178:
  - 174: zonas rurales, transición industrial, desventajas permanentes; «territorial» desde Lisboa;
  - 175: informe trienal; 176: FEDER; 177: FC.
- PLO con consulta al CESE y al CdR; el dinero, por unanimidad en el MFP [3.B.36].

I.3. Antecedentes: evolución histórica

- 1957 FSE; 1975 FEDER, por cuotas; 1986 Acta Única.
- *1988*: duplicación y 4 principios (concentración, programación, asociación, adicionalidad); objetivo 1, <75 %.
- 1993 FC; 2004 el Este; 2014 concentración temática; 2021 FTJ; 2025 revisión intermedia.
- España, mayor beneficiario 1989-2006 (14.200, 42.400 y 56.300 M€); Polonia, desde 2007.
- Peso: 69.000 M€ en 1989-1993 era el 25 % del presupuesto; desde 1994, ≈1/3.

© 2026 Víctor Gutiérrez Marcos · Exclusivo de victorgutierrezmarcos.es y la app Oposición TCEE · DCE · uso personal



69 → 168 → 235 → 347 → 351 → 392 miles de M€

I.4. Instrumentos presupuestarios y financieros

a) El marco del periodo 2021-2027

- *RDC* 2021/1060 para 8 fondos; *5 objetivos políticos* (inteligente, verde, conectada, social, próxima) + FTJ.
- *Fondos* (M€): FEDER ≈214.000 (+ Interreg 9.400); FC 39.000 (15 Estados, RNB <90 %); FSE+ ≈95.000; FTJ 22.000 (19.700 hoy).
- *Regiones* (PIB PPA 2015-2017), con cofinanciación UE:
  - <75 %: 85 % (Andalucía, C.-La Mancha, Extremadura, Ceuta, Melilla);
  - 75-100 %: 60-70 % (9 en España); >100 %: 40-50 % (5).
- *Reglas*: método de Berlín (61 % a las menos desarrolladas); concentración temática; clima 30 % FEDER; condiciones favorecedoras; $n + 3$.
- *España*: AA de 36.700 M€ (FEDER 23.400, FSE+ 11.300, FTJ 870, FEMPA 1.120); algo más de la mitad del FEDER (52 %) a las menos desarrolladas; 724 €/hab.; 3.ª tras Polonia e Italia.

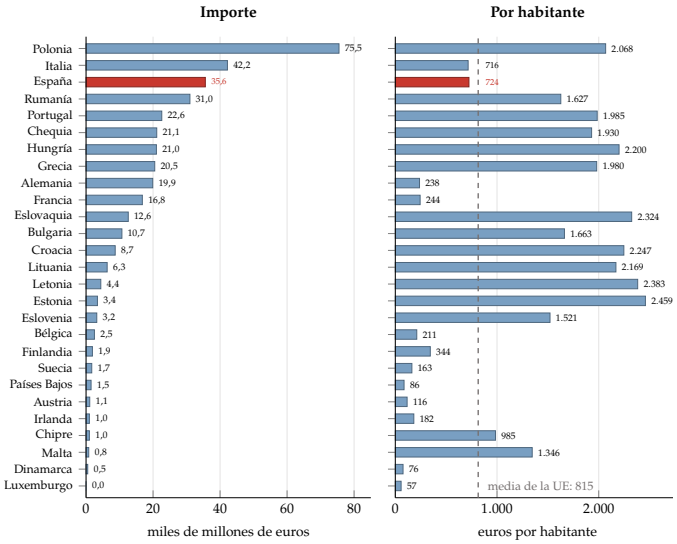
Reglamento de disposiciones comunes (UE) 2021/1060: programación, condiciones favorecedoras, gestión compartida, liberación de compromisos (n+3)

Los fondos (millones de euros)	Los objetivos	Las regiones
FEDER: 214.300 **Fondo de Cohesión**: 39.000 (+ 11.300 al Mecanismo «Conectar Europa») **FSE+**: 95.100 **Fondo de Transición Justa**: 22.100 **Interreg** (FEDER): 9.400 *Total: unos 392.000 millones de euros*	1. Europa más **competitiva e inteligente** 2. más **verde** y baja en carbono 3. más **conectada** 4. más **social** e inclusiva 5. más **próxima** a los ciudadanos + FTJ: afrontar los efectos de la **transición** climática	**Menos desarrolladas**: PIB por hab. < 75 % de la media; cofinanciación UE hasta el 85 % **En transición**: 75-100 %; hasta el 60 % (70 % si antes eran menos desarrolladas) **Más desarrolladas**: > 100 %; hasta el 40 % (50 %) Fondo de Cohesión: Estados con RNB por hab. < 90 %

Un reglamento, 5 fondos, 5 objetivos y 3 categorías de regiones

b) La revisión intermedia de 2025 y la STEP

- STEP (2024/795): 15.200 M€.
- Revisión (2025/1913 y 1914): competitividad, defensa, vivienda, agua, energía, frontera oriental.
  - +4,5 % de prefinanciación, +10 pp de cofinanciación; 34.600 M€ reasignados en 186 programas (España 3.200).
  - Competitividad 15.200, defensa 11.900, vivienda 3.300, agua 3.100, energía 1.200.



En importe, Polonia, Italia y España; por habitante, el Este (España 724 €; UE 815)

c) Otros instrumentos

- FEADER [3.B.38]; FSUE (Reserva de Solidaridad); IPA III; instrumentos financieros.
- BEI: 42.800 M€, 48 % en regiones de cohesión (2025) [3.B.30]; InvestEU.

I.5. Los fondos: gestión y retos

- *Gestión compartida*: acuerdo de asociación (con el Semestre) → programas → autoridades de gestión y auditoría → reembolso.
  - Condicionalidad macro (art. 19 RDC) y del Estado de Derecho (2020/2092): fondos de Hungría suspendidos desde 2022; medidas levantadas el 13-10-2026 (Decisión 2026/2324).
- *Ejecución* (nov. 2026): pagado 31 % (22 % sin anticipos); España 20 % (13 %). 2014-2020: 99,6 %.
- *2028-2034*: Fondo de 865.000 M€ con planes nacionales y regionales; ≥218.000 para las menos desarrolladas; pagos por hitos.
  - Críticas: centralización (CdR, PE, Amigos de la Cohesión).
- *Retos*: absorción, regiones estancadas, no diluir la convergencia.

II. Políticas social y de empleo *7′*

Poco dinero y pocas competencias: mínimos, objetivos y FSE+; los Estados se reservan salarios y protección social (art. 153.5).

II.1. Política social

a) Justificación y marco jurídico

- *Justificación*: *dumping* social, movilidad, legitimidad.
- *Marco*: compartida «en los aspectos definidos» (art. 4.2.b); cláusula horizontal (9); objetivos (151).
  - Art. 153: mínimos por mayoría cualificada (salud, condiciones, consulta, excluidos, igualdad).
  - *Unanimidad*: seguridad social, despido, representación, terceros países.
  - *153.5*: no salarios, asociación, huelga ni cierre patronal.
  - Diálogo social (154-155); Comité de Protección Social (160).

b) Antecedentes

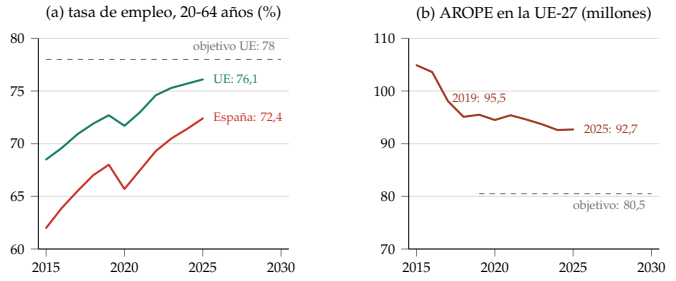
- *Los orígenes*: 1957 FSE, igualdad de retribución y seguridad social de los migrantes; 1961 Carta Social Europea.
- *La Europa social de los Tratados*: 1986 Acta Única (salud y seguridad por mayoría cualificada); 1989 Carta comu-

© 2026 Víctor Gutiérrez Marcos · Exclusivo de victorgutierrezmarcos.es y la app Oposición TCEE · DCE · uso personal

nitaria (sin el Reino Unido); 1992 Protocolo social; 1997 Ámsterdam (lo integra y crea el título de empleo).
- *Derechos y objetivos*: 2000 Carta de Derechos Fundamentales (vinculante desde 2009); 2010 Europa 2020 (75 % de empleo, −20 M en pobreza, abandono <10 %, 40 % de jóvenes con estudios superiores).

c) Situación actual: el Pilar Europeo de Derechos Sociales

- Gotemburgo (17-11-2017): 20 principios, 3 capítulos; no vinculante.
- Plan de Oporto (2021), para 2030: 78 % de empleo; 60 % de adultos en formación; −15 M en AROPE.
  - **AROPE**: renta <60 % de la mediana, privación material severa o baja intensidad de empleo.
- 2025: empleo 76,1 % (España 72,4); AROPE 92,7 M (2019: 95,5); España 25,7 %.
- Renovación del Pilar (2026); Estrategia contra la Pobreza (2026); Plan de Vivienda (2025).



El empleo se acerca al 78 %; la pobreza apenas baja

d) Instrumentos

- *Salarios mínimos* (2022/2041): un procedimiento, no un salario europeo.
  - *Contenido*: actualizar el salario mínimo legal al menos cada 2 años con criterios claros; referencias del 60 % de la mediana / 50 % de la media; plan si la negociación colectiva cubre <80 %.
  - *Sentencia* C-19/23 (Gran Sala, 11-11-2025, Dinamarca c. PE y Consejo): la mantiene en lo esencial; anula la lista de criterios (art. 5.2) y la regla de que la indexación no lo baje (5.3), por injerencia en las remuneraciones (153.5).
- Transparencia salarial (2023/970); plataformas (2024/2831: presunción de laboralidad).
- *FSE+*: ≈95.000 M€; reservas: 25 % inclusión, 3 % privación material, 12,5 % jóvenes, 5 % pobreza infantil.

II.2. Política de empleo

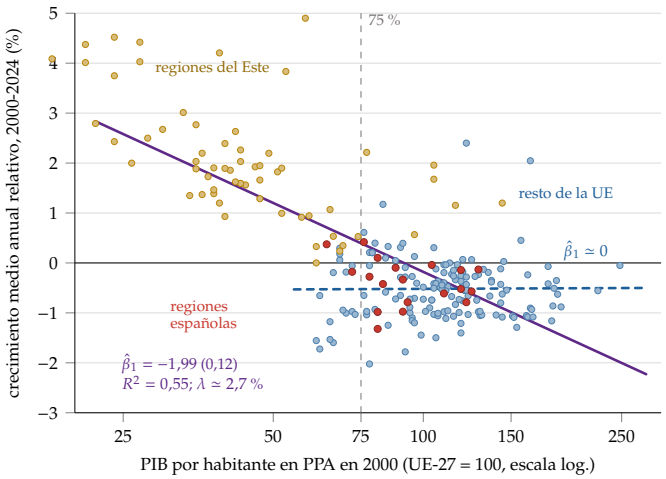
- *Marco*: solo coordinación (5.2); arts. 145-150; orientaciones y recomendaciones (148); sin armonización (149).
- *Evolución*: EEE (Luxemburgo 1997, MAC); flexiseguridad.
  - En el *Semestre* desde 2011: informe conjunto, cuadro social, marco de convergencia social [3.B.45].
- *Instrumentos*:
  - Garantía Juvenil (2013, reforzada 2020); ninis 11 % (objetivo 9 %);
  - FEAG (>200 despidos); EURES;
  - *SURE*: 98.400 M€ a 19 Estados; España 21.324; 31,5 M de trabajadores (2020) [4.A.16].
- *Retos*: la pobreza (infantil); los límites de la competencia (sentencia; un seguro de desempleo o un salario mínimo común exigirían reformar los Tratados); el trabajo que cambia (IA, plataformas); el FSE+ en los planes de 2028.

III. El proceso de convergencia real *8′30″*

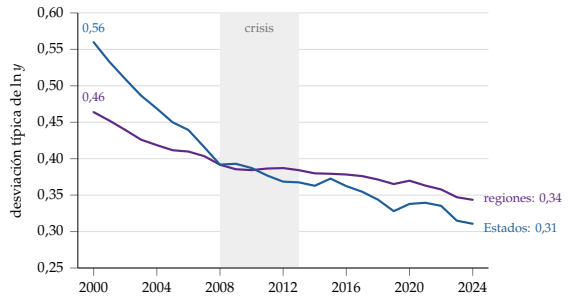
Convergencia rápida, pero la explica el Este; el Sur se aleja desde 2008. Los fondos ayudan cerca del 75 % si hay capacidad de absorción.

III.1. Caracterización teórica: β y σ

- Sala-i-Martín (1990), Barro-Sala-i-Martín (1991) [3.A.45]:
  - β: $\beta_1 < 0$ en $\gamma^{y}_{t,t-1} = \beta_0 + \beta_1 \ln y_{t-1} + \vec{\eta}\cdot\vec{z}_{t-1} + u_t$, absoluta (sin $\vec{z}$) o condicional; $\beta_1 = -(1-e^{-\lambda T})/T$;
  - σ: baja $\sigma^2_{y,t}$; β necesaria, no suficiente.
- *Extensiones*: clubes (Quah, 1996); trampa del desarrollo (Diemer et al., 2022): 28 % de la población; trampa del talento (46 regiones).
- *Estimación* (232 NUTS 2, 2000-2024): $\hat{\beta}_1 = -1{,}99$, $R^2 = 0{,}55$, $\lambda \simeq 2{,}7$ %.
  - Sin el Este, pendiente nula; clásico, 2 %.
  - σ: Estados 0,56 → 0,31; regiones 0,46 → 0,34 (parada 2008-2016).



Convergencia β entre regiones: el Este tira, el resto no

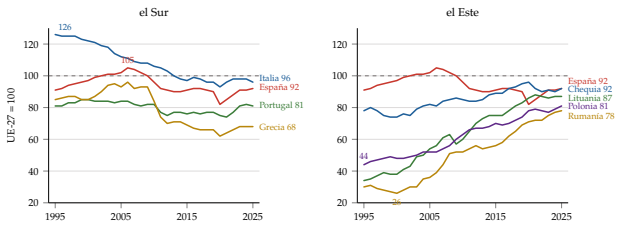


La dispersión baja; entre regiones se para en 2008-2016

III.2. Evidencia: el Este y el Sur

- Hasta 2008, convergencia (top/bottom 20 %: 3,5 → 2,8); 2008-2013, la crisis (27 regiones con paro >20 %).
- Regiones españolas (% de la media, 2000 → 2024): Madrid 129 → 125; Andalucía 72 → 69; Extremadura 64 → 70; Canarias 91 → 72; C. Valenciana 93 → 77.
- Capitales del Este: Varsovia 105 → 157.
- Después, 2 velocidades:
  - Este: 45 % (1995) → ≈80 %; Chequia = España (92);
  - Sur: Italia 96, Grecia 68, Portugal 81;
  - España: 91 (1995) → 105 (2006) → 82 (2020) → 92 (2025) [4.A.28].
- *¿Por qué?* Este: cadenas de valor, IED, capital humano. Sur: competencia de Asia, crisis del euro, baja productividad, poca absorción.

© 2026 Víctor Gutiérrez Marcos · Exclusivo de victorgutierrezmarcos.es y la app Oposición TCEE · DCE · uso personal



España, entre un Sur que se aleja y un Este que llega

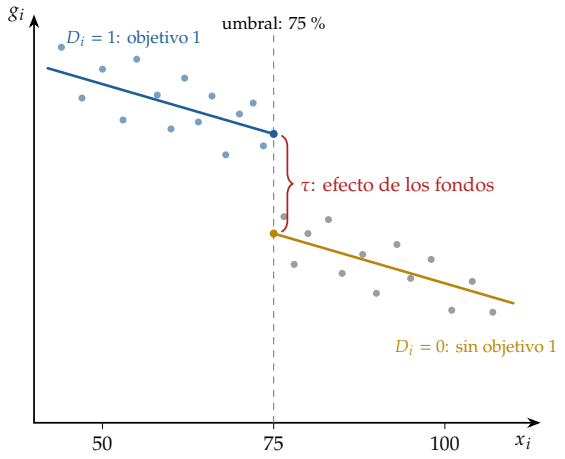
III.3. El papel de los fondos

La regresión en discontinuidad

- *Idea* (Becker-Egger-von Ehrlich, 2010): comparar regiones justo por debajo y por encima del 75 %.
- *Supuestos*: $D_i = \mathbb{1}[x_i < 75]$; sin manipulación; continuidad.
- *Desarrollo*:

$$g_i = \alpha + \tau D_i + f(x_i - 75) + \varepsilon_i$$

  - τ = el salto (versión borrosa).
- *Resultado*: ≈1,6 pp más de crecimiento anual del PIB por habitante; no más empleo; coste-eficiente.
- *Extensiones*: absorción (2013: solo ≈30 % de regiones); persistencia (2018: se deshace); Pellegrini et al. (2013).
- *Evidencia*: QUEST/RHOMOLO (1 € → 1,3 € de PIB en 2030); De la Fuente-Vives (1995); Boldrin-Canova (2001).
- *Valoración*: efecto local.



El salto en el 75 % es el efecto

III.4. Dificultades de medición

- Variables omitidas; contrafactual (expulsión o atracción; adicionalidad).
- Efectos fuera (contratos del centro); PPA y conmutación.
- En la balanza de pagos: estructurales en capital; FSE+ en renta secundaria [3.B.11].

Conclusión 1′

- **Recapitulación**: la integración concentra; la cohesión compensa y corrige; en lo social, mínimos y coordinación; convergencia a 2 velocidades.
- **Relevancia**: España, con 36.700 M€ y en el 92 % de la media: no cuánto recibe, sino en qué lo gasta [4.A.17].
- **Extensiones**: [3.B.37] [3.B.6] [3.A.45] [4.A.16].
- **Opinión**: la «solidaridad de hecho» de Schuman: invertir en capacidades, no compensar ni hacer de caja.
  - Planes nacionales, sí, pero sin dejar fuera a las regiones.
- **Idea final**: Dios da pan a quien no tiene dientes, pero el pan sí alimenta: la cohesión ayuda a converger a las regiones más desfavorecidas.

Datos clave

- Cohesión: **392.000 M€** (2021-2027); Polonia 75.500, Italia 42.200, España 35.600.
- Absorción: **31 % pagado** (nov. 2026); España 20 %.
- Empleo: **UE 76,1 %, España 72,4 %** (2025); AROPE **UE 20,9 %, España 25,7 %** (2025).
- Madrid 129 → 125; Andalucía 72 → 69 (% de la media UE, 2000 → 2024).

Autores y fechas

1957 Myrdal: causación circular
1988 Delors I: reforma de los fondos
1991 Barro-Sala-i-Martín; Krugman
1995 Martin-Rogers: capital móvil
2002 Puga: regiones que divergen
2010 Becker et al.: discontinuidad
2017 Pilar Europeo de Derechos Sociales
2018 Rodríguez-Pose: lugares que no importan

Preguntas del tribunal

1. **¿Por qué cohesión si la neoclásica predice convergencia?** Fallos de mercado, rendimientos crecientes: la integración concentra.
2. **¿Toda infraestructura ayuda?** No: la que une con el centro puede vaciar la periferia.
3. **¿Hay un salario mínimo europeo?** No: procedimiento y referencias (153.5).
4. **¿β implica σ?** No; al revés, sí.
5. **¿Funcionan los fondos?** Sí cerca del 75 % y con absorción; efecto local.
6. **¿Qué cambia en 2028?** Un fondo con planes nacionales y regionales y pagos por hitos.

Ojo en el test

- Regiones: *75 %* y *100 %* (en 2014-2020, 75 y *90*); FC: *RNB <90 %*, por Estado.
- Cofinanciación: *85 / 60 / 40 %*; liberación $n + 3$.
- Empleo: *coordinación*; social: *compartida* en lo definido.
- FSE (*1957*), FEDER (*1975*), FC (*1993*).
- Pilar: *20* principios, Gotemburgo *2017*; no vinculante.

© 2026 Víctor Gutiérrez Marcos · Exclusivo de victorgutierrezmarcos.es y la app Oposición TCEE · DCE · uso personal