

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Primer Informe sobre la Cohesión»**

(97/C 206/16)

El 23 de abril de 1997, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Primer Informe sobre la Cohesión».

La Sección de Desarrollo Regional, Ordenación del Territorio y Urbanismo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de abril de 1997 (Ponente: Sr. Vasco Cal).

En su 345º Pleno (sesión del 23 de abril de 1997), el Comité Económico y Social ha aprobado por 117 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Observaciones previstas**

1.1. La Comisión presentó, a comienzos de noviembre de 1996, el «Primer informe sobre la Cohesión» que, con arreglo al artículo 130 B del Tratado, debe analizar «los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos». Los medios citados en este artículo incluyen, además de los fondos con finalidad estructural, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes, la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (EM), la formulación y el desarrollo de las políticas y acciones de la comunidad, así como la realización del mercado interior. En dicho artículo del Tratado, el fortalecimiento de la cohesión económica y social se define como la reducción de las «diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». En los artículos 2 y 3 del Tratado, la cohesión económica y social figura entre los objetivos y las acciones que debe desarrollar la Comunidad.

1.2. Es la primera vez que se examinan conjuntamente las contribuciones de las políticas europeas y de los Estados miembros a la cohesión económica y social y que se evalúan los efectos de las políticas no estructurales en las regiones y grupos sociales, a pesar de que se hayan concebido para alcanzar otros objetivos. El Comité celebra el cumplimiento de esta obligación por parte de la Comisión. En su dictamen de iniciativa sobre la cohesión económica y social, aprobado en febrero de 1992 (CES 226/92, Ponente: Sr. Masucci), el CES optó por un planteamiento cuya estructura era similar a la del informe que ahora presenta la Comisión.

1.3. El concepto de cohesión económica y social es de suma importancia. Sirve de criterio para identificar las regiones a las que las políticas estructurales de la UE deben dar prioridad y permite una evaluación cuantificada de los avances realizados.

1.4. Los mecanismos de apoyo regional de la Unión Europea, que han ido desarrollándose desde su creación en 1975, se basan en dos principios: el primero es el de que el proceso de integración económica europea se caracteriza esencialmente por un desarrollo desigual del territorio, y el segundo es el de que lograr una elevada cohesión económica y social en la UE constituye el elemento clave de la construcción de una «Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

1.5. El proceso de integración económica sigue transformando la economía de la Unión Europea. La realización del mercado interior, resultante del proyecto de 1992, junto con las sucesivas ampliaciones de la Unión han creado nuevas oportunidades para los productores de sacar provecho de las ventajas dinámicas que, como se reconoce desde hace tiempo, trae consigo la integración económica internacional. No obstante, también se reconoce que es poco probable que la distribución de estas oportunidades sea equitativa. Existen muchas explicaciones posibles a este fenómeno tales como la proximidad del mercado, la disponibilidad de servicios, la productividad de la mano de obra y la incidencia de la I&DT, entre otras.

1.6. La integración puede beneficiar a unas regiones más que a otras, dando lugar al fenómeno de desarrollo desigual, de manera que los «vencedores» iniciales siguen obteniendo los mayores beneficios de la integración y los «perdedores» se quedan cada vez más a la zaga, abriendo así la posibilidad a una agravación de las disparidades económicas regionales en el conjunto del territorio comunitario.

1.7. Es evidente que, al mismo tiempo, existen fuerzas que contrarrestan esta tendencia. Se puede observar un éxito económico significativo —polos de desarrollo económico— en determinados lugares de regiones desfavorecidas. Las inversiones circulan a veces del «centro» hacia la «periferia» creando oportunidades interesantes. No obstante, una vez más, parece que las inversiones hechas fuera de las regiones del centro tienden a concentrarse en determinados lugares, sin distribuirse uniformemente por la región de que se trate.

1.8. Es esta relación entre las oportunidades que trae consigo la integración económica y la desigualdad en la distribución de sus beneficios lo que constituye el fundamento que justifica la acción de los Fondos estructurales. En resumen, estos Fondos representan la posibilidad de garantizar una ayuda, por parte de los que más se benefician con la integración, al desarrollo económico de países y regiones que menos se benefician de la misma, pero que, a pesar de ello, contribuyen a los beneficios globales de la integración. En esta perspectiva, los Fondos estructurales deben considerarse como un mecanismo justificable de promoción de un desarrollo económico equilibrado y eficiente en todo el territorio comunitario.

Las políticas para garantizar una mayor cohesión son responsabilidad compartida de la Unión Europea, los gobiernos de los Estados miembros y las autoridades regionales y locales. En la Unión Europea existe la imperiosa necesidad de asegurar que las políticas concebidas por las diferentes instancias —en el marco de la libertad inherente a la descentralización y al principio de subsidiariedad— estén coordinadas y sean coherentes entre sí.

1.9. Los Fondos estructurales constituyen un mecanismo de expresión de la solidaridad de los ciudadanos de la Unión. La intervención comunitaria tiene sentido en la medida en que pretende ser un complemento de la solidaridad nacional o interregional cuando ésta no es suficiente para superar los problemas. El principio de la «cohesión económica y social», establecido en el Acta Única Europea, constituye un objetivo claro en lo que se refiere a las aspiraciones políticas a largo plazo de la Unión Europea. Es difícil concebir el éxito de una Unión en la que persistan diferencias demasiado grandes en los niveles de vida y oportunidades de empleo. Los Fondos estructurales tienen por objeto colaborar a la mejora de las oportunidades en las regiones económicamente desfavorecidas, desempeñando así un papel fundamental en el mantenimiento del dinamismo encaminado a lograr una mayor integración en la Unión Europea.

1.10. Los Fondos sólo son eficaces en la medida en que lo son las políticas que respaldan. El valor crítico del Primer Informe sobre la Cohesión reside en que sitúa a los Fondos en el contexto de un conjunto más amplio de políticas comunitarias.

Por consiguiente, en el debate sobre la futura configuración de los Fondos estructurales que tendrá lugar en breve, se debe prestar más atención al objetivo hacia el cual se dirigen los Fondos, así como a la manera de aumentar su eficacia.

1.11. Los recursos destinados a sostener la política de cohesión deben utilizarse de manera que favorezcan el crecimiento de la creación sostenible de empleos y el aumento de los ingresos en las regiones más pobres. Las transferencias, tanto si provienen de la Unión como de los Estados miembros, no deben entenderse como subvenciones permanentes. El objetivo consiste, ya sea

mediante el aumento de la productividad, la adopción de innovaciones, el fortalecimiento de las capacidades de la mano de obra o la mejora de las infraestructuras, en apoyar las empresas viables que generen un mayor valor añadido. Cualquier objetivo menos ambicioso supondría un obstáculo inaceptable.

## 2. Observaciones sobre los diversos capítulos del Informe

### 2.1. Sobre los resultados globales alcanzados

2.1.1. Considerando los resultados a nivel de los Estados miembros, el Informe señala que la cohesión se fortaleció en el período que se analiza (1983-1993), ya que el Producto Interior Bruto a precios de mercado por habitante en paridad del poder adquisitivo (PIBpc-PPC) de los cuatro países que pueden beneficiarse del Fondo de Cohesión se aproximó a la media comunitaria.

No obstante, cuando se miden a nivel de las regiones de la Unión, parece que las disparidades no han variado.

2.1.2. El PIB por habitante es el indicador que se suele utilizar para medir la cohesión y constituye el criterio principal establecido para definir las regiones que presentan retrasos en su desarrollo (es decir, aquellas en las que este indicador esté por debajo del 75 % de la media comunitaria).

2.1.3. No obstante, los resultados globales que ahora se presentan deben considerarse con cierta precaución, habida cuenta de que hubo diversos factores durante el período considerado por el Informe que influyeron considerablemente. El primero fue la unificación alemana, que tuvo como consecuencia inmediata un descenso en el índice medio comunitario y la consiguiente subida —entre 1 y 2 %— de los índices de los países de la cohesión a partir de 1991 (y también el de otras regiones), así como la modificación del índice medio comunitario debido a la adhesión de los tres nuevos países en 1995. El segundo fue la introducción, para el período posterior a 1990, de las estimaciones de PPC hechas por Eurostat, que reflejaban en los índices no sólo el crecimiento de la producción por habitante sino también las variaciones de los términos del intercambio y, en menor medida, las variaciones de los tipos de cambio.

2.1.4. Todo esto provocó aumentos, durante la década de los 90, en los índices oficiales de Portugal, Irlanda y Grecia superiores a las diferencias de crecimiento económico real por habitante registradas entre estos países y la media comunitaria. Dada la gran importancia que han adquirido estos índices, para determinar qué regiones pueden beneficiarse de los fondos comunitarios, para distribuirlos o incluso para la presentación global de los resultados de la política de cohesión, la Comisión debería mejorar su metodología al examinar las futuras regiones del objetivo 1 a fin de tener en cuenta las diversas componentes que explican las variaciones de los índices de PIBpc-PPC (evolución de la producción real, evolución del nivel de los precios,

en el que influyen en parte las perturbaciones monetarias y distorsiones que introducen las fórmulas de cálculo y de «regionalización» de las actividades económicas, por ejemplo, al atribuir a determinadas regiones la producción de petróleo o de gas o al atribuir al lugar de la sede de las empresas la totalidad de sus actividades).

2.1.5. La evolución de la situación de los países que pueden optar al Fondo de Cohesión respecto de la media comunitaria, que depende de la evolución de las respectivas regiones y capitales, fue mejor que la registrada entre las regiones más desarrolladas y menos desarrolladas de la UE. En este caso, los datos del Informe confirman que las disparidades no se redujeron ya que, a pesar de la mejora observada respecto de la media comunitaria de las 25 regiones más pobres, cuyo índice pasó de 53 a 55, los índices de las 25 regiones más ricas subieron de 140 a 142 respecto de la media comunitaria.

2.1.6. Así pues, no puede sostenerse que los grandes progresos en materia de cohesión son debidos a que durante las fases de mayor crecimiento económico se redujeron las diferencias de ingresos entre los Estados miembros, y, especialmente, en los países elegibles para el Fondo de Cohesión. Las cifras utilizadas experimentaron cambios importantes por razones metodológicas, se modificó la base comparativa y, además, el marco conceptual resulta poco satisfactorio si se encara de manera simplista.

2.1.7. El Comité, además de sus preocupaciones en cuanto a los métodos de evaluación utilizados y al peso relativo de las regiones-capital, también toma nota de la explicación que esboza la Comisión sobre los componentes de las disparidades geográficas. Las diferencias en materia de tasa de ocupación de la población adulta y las diferencias de PIB por persona empleada contienen también implicaciones políticas para el futuro de los objetivos de cohesión a nivel comunitario y nacional.

## 2.2. *Sobre las políticas de los Estados miembros*

2.2.1. En lo que se refiere a los efectos de las políticas macroeconómicas seguidas por los Estados miembros, el Informe se limita a las eventuales consecuencias del cumplimiento de los criterios de convergencia nominal que crearán las condiciones necesarias para la estabilidad y para un clima propicio a la inversión, que traerá consigo el futuro crecimiento económico y, en última instancia, el empleo. No se hace ninguna referencia a los eventuales efectos que puedan tener sobre la cohesión la instauración de la UEM y las políticas presupuestarias restrictivas, ni a los efectos de las relaciones entre los países que accedan a ella en un primer momento y los demás. A pesar de que el Parlamento Europeo ha

solicitado hace ya bastante tiempo con el apoyo del CES un estudio sobre las consecuencias de la UEM en lo que a la cohesión se refiere, la Comisión todavía no lo ha elaborado. Tampoco existen estudios sobre las eventuales consecuencias para los países de la cohesión de la «cooperación reforzada», que se debe introducir en el Tratado, ni se conocen los ámbitos en que dicha «cooperación» se llevará a cabo. En cualquier caso, no deberían aplicarse en ámbitos del primer pilar, como el de la política de cohesión económica y social o el del mercado interior.

2.2.2. En cuanto a los efectos del gasto público de los Estados miembros, el Informe señala que los montantes correspondientes en los presupuestos nacionales (comprendidos entre el 40 y el 60 % del PIB) son considerables y que el presupuesto actual de la Comunidad (equivalente al 1,2 % del PIB, cuya parte dedicada a políticas estructurales se estima en 0,45 %) es demasiado limitado para contribuir de manera significativa a la eliminación de los desequilibrios.

2.2.3. Los servicios prestados por las administraciones (que representan entre el 20 y el 30 % del PIB de los Estados miembros) tienen efectos redistributivos importantes, dado que sostienen el nivel de consumo de los grupos con rentas más bajas y que menos contribuyen a su financiación, debido a la fiscalidad progresiva o proporcional. Gracias a las transferencias sociales, que constituyen una de las señas más importantes del modelo social europeo, el número de familias viviendo por debajo del umbral de pobreza ha bajado del 40 al 15 % del total de familias.

2.2.4. A través de los gastos en servicios económicos (que representan entre 6 y 14 % del PIB de los Estados miembros) se pretende mejorar las condiciones en que se desenvuelven las empresas ayudándolas a nivel regional, de investigación y desarrollo y en la política de empleo y formación profesional. Las diferentes capacidades de financiación de los Estados miembros hacen que las ayudas nacionales de desarrollo regional sean superiores (equivalentes al 4 % del PIB de las regiones donantes y al 8 % del PIB de las regiones beneficiarias) en los países más desarrollados y con acentuado dualismo en sus economías.

2.2.5. Como consecuencia del proceso de redistribución practicado por los presupuestos nacionales, el Informe señala que las disparidades regionales en la media de los ingresos personales son entre 20 y 40 % inferiores a las disparidades del Producto Interior Bruto regional por habitante. Este dato es importante para que se tenga bien presente la diferencia entre la renta disponible después de las transferencias y el producto por persona activa, que nos da la verdadera dimensión de las disparidades de desarrollo entre regiones.

2.2.6. Además de la influencia de las políticas macroeconómicas nacionales sobre la cohesión, a través del impacto de los criterios de convergencia, algunos de los elementos cruciales para el fortalecimiento de la cohesión se encuadran en las iniciativas de los Estados miembros

y de las entidades regionales y locales. Estas iniciativas, tanto si se refieren a ayudas estatales, concesiones fiscales, educación, formación, IDT, políticas medioambientales, políticas sociales o inversiones en infraestructura, entran en el ámbito de una política global capaz de mejorar la cohesión.

### 2.3. Las políticas comunes de la Unión Europea

2.3.1. Como señala el Informe en la introducción de este capítulo, las políticas comunes tienen objetivos definidos y específicos. No han sido concebidas para alcanzar otros objetivos pero, cuando se examinan sus resultados, se puede y se debe analizar cómo contribuyen a la cohesión económica y social dentro de los límites impuestos por sus propios objetivos.

2.3.2. De las políticas sectoriales de la UE, la política agrícola común es la que ha provocado la más amplia redistribución de rentas entre los ciudadanos europeos. Si bien es cierto que la política de precios agrarios (que absorbe cerca del 50 % del presupuesto comunitario, es decir, cerca del 0,6 % del PIB de la UE de los quince) transfiere rentas de las zonas urbanas más ricas a las zonas rurales, en la PAC anterior, de apoyo a precios agrarios elevados, éstos funcionaban como un impuesto regresivo para los consumidores puesto que las familias con rentas más bajas gastan una proporción mayor de sus ingresos en alimentación y las transferencias a los agricultores favorecían más a las grandes explotaciones. La reforma de 1992, al vincular los montantes correspondientes a las superficies y no a las producciones, ha atenuado, al parecer, esta situación en que se estimaba que el 80 % de las transferencias tenían como destino un 20 % de las explotaciones, es decir, las de mayores dimensiones y, en general, más rentables: sin embargo, todavía no existen datos estadísticos que permitan confirmarlo.

2.3.3. En lo que se refiere a las transferencias entre regiones y Estados miembros, los beneficiarios del FEOGA-Garantía en 1995 fueron, en primer lugar, Francia (con casi el 25 % del total), seguida de Alemania (16 % del total), España (13 % del total), Italia (10 %), Reino Unido (9 %) y Grecia (7 %).

2.3.4. En cuanto a la política de pesca, muy resumida en el Informe, se señalan efectos contradictorios desde el punto de vista de la cohesión: por una parte, se reconoce que la mayoría de los pescadores está concentrada en España, Grecia, Portugal y el Sur de Italia pero, por otra parte, se señala que la existencia de una capacidad excesiva ha de conducir a la reducción de los esfuerzos de pesca, con efectos negativos en el nivel de empleo.

2.3.5. El programa del Mercado Único y las políticas de promoción de la competitividad, principalmente a través de medidas para garantizar la plena libertad de

circulación de capitales, bienes, servicios y personas, fueron objeto de una serie de estudios que han dado origen a una comunicación específica de la Comisión, actualmente objeto de examen en el Observatorio del Mercado Interior del CES. El Informe no parece tener en cuenta estos trabajos.

2.3.6. En el ámbito de la política de competencia, y de acuerdo con el Tratado, la Comunidad reconoce dos tipos de regiones que pueden optar a ayudas regionales otorgadas por los Estados miembros: las regiones menos desarrolladas o que padecen graves problemas de desempleo (párrafo a) del apartado 3. del artículo 92) y las regiones con otro tipo de problemas, principalmente las regiones en declive industrial (párrafo c) del apartado 3 del artículo 92). La política de competencia no tiene como objetivo fortalecer la cohesión geográfica sino más bien la prevención o eliminación de las distorsiones de los mercados, al objeto de aumentar su eficacia.

2.3.7. Si bien prácticamente todas las regiones del objetivo 1 pueden beneficiarse de ayudas con arreglo a los términos del párrafo a), en lo que se refiere a los objetivos 2, 5b y 6 no existe una coincidencia completa entre las regiones definidas en función de los artículos citados del Tratado y las regiones definidas como resultado de los objetivos fijados en los Fondos estructurales.

2.3.8. Los montos de la ayuda estatal a la inversión varían en función del tipo de región, pero se observa que en las regiones menos desarrolladas no se alcanzan los montantes máximos autorizados debido a sus dificultades presupuestarias, al tiempo que otros países tienen capacidad para conceder ayudas regionales con montantes más elevados, como se ha señalado en el anterior punto 2.3.6.

2.3.9. Es importante que los criterios que determinan la concesión de ayudas regionales de los Fondos estructurales sean coherentes con los criterios nacionales, por lo que se debe poner remedio a la situación actual. En primer lugar, los criterios utilizados para delimitar regiones y áreas con vistas a la política regional deberían establecerse a nivel de la UE. En segundo lugar, las regiones que se considera que pueden optar a las ayudas de los Fondos estructurales deberían estar incluidas entre las propuestas por los respectivos Estados miembros para sus propias ayudas regionales y ser compatibles con ellas. En tercer lugar, las áreas que reciben ayuda únicamente del correspondiente Estado miembro deberían completar o añadirse a las regiones elegibles para los Fondos estructurales: la Comisión debe fortalecer su papel de control en este sentido.

2.3.10. La política de investigación y desarrollo financiada por la Comunidad representa cerca del 4 % del total dedicado a I&DT civil por los Estados miembros (y, aproximadamente, el 0,05 % del PIB comunitario), lo que demuestra bien sus limitaciones. El Informe confirma los datos ya conocidos de que más de la mitad de la I&DT europea se lleva a cabo en la decena de

«islas de innovación» del «archipiélago Europa» entre Londres y Milán, que absorben también la mayoría de la financiación comunitaria destinada a este fin. Las regiones menos desarrolladas, que no disponen de las necesarias infraestructuras, equipos de laboratorio, científicos e ingenieros cualificados, no tienen capacidad para absorber actividades de mayor valor añadido y tecnológicamente más avanzadas ni para participar en sistemas de innovación. La selección de programas de investigación y desarrollo debería tener en cuenta los ámbitos de especialización de la investigación en estas regiones, al objeto de mejorar su participación y accesibilidad, y debería prestar mayor atención a la interacción entre los Fondos estructurales y el Programa marco de investigación y desarrollo de la Comunidad, y a las actividades de divulgación y difusión de los resultados para fortalecer el tejido empresarial de las regiones menos avanzadas.

2.3.11. La política de la PYME debe abordar los principales problemas con que tropieza su desarrollo, como la falta de capital inicial («seed capital») y de gestores cualificados. El acceso de la PYME a la I+DT y a los diversos sistemas de información existentes es indispensable en el nuevo contexto económico con la globalización de los mercados y la introducción generalizada de nuevas tecnologías. La contribución de las organizaciones de ayuda a la PYME y el fortalecimiento de la cooperación horizontal y vertical de las PYME son factores muy importantes para la aplicación de la política de ayuda a las PYME, una política que el CES siempre ha respaldado.

2.3.12. En lo que se refiere a la política comercial, se reconoce que la protección aduanera es más elevada respecto de productos cuyo origen lo constituyen principalmente las regiones con ingresos más bajos y que las industrias protegidas todavía por derechos aduaneros más elevados representan casi la mitad del empleo (industrial) en Portugal y Grecia, pero menos de la cuarta parte en países como Dinamarca y Alemania. En general, los países que se benefician del Fondo de Cohesión, posiblemente con la excepción de Irlanda y algunas otras regiones periféricas, son más vulnerables a la liberalización del comercio exterior.

2.3.13. Las redes transeuropeas (RTE) pretenden mejorar la coherencia y la eficacia de los transportes, telecomunicaciones y energía, y contribuir así a la competitividad de la economía europea en su conjunto. La liberalización en curso o las inversiones en las redes tienden a beneficiar más a las regiones centrales y desarrolladas de la Comunidad por lo que, si no se toman medidas adecuadas, las regiones con los mercados más importantes obtendrán ventajas desproporcionadas en relación con las regiones más atrasadas o periféricas.

Es de interés comunitario que se desarrollen redes locales, ligadas a las redes transeuropeas, dado que, en la medida en que den prioridad al acceso a las regiones más periféricas, las RTE podrán contribuir al fortalecimiento de la cohesión.

2.3.14. En lo que se refiere a las políticas relacionadas con la calidad de vida, el Informe aglutina la política social, la política de medio ambiente y la educación y formación profesional.

2.3.14.1. El texto del Informe sobre la política social es muy reducido y confuso, y mezcla medidas ya tomadas con declaraciones de intenciones. En la política social, que, por definición, pretende promover la cohesión, las iniciativas legislativas intentaron garantizar la libre circulación de los trabajadores (aunque se reconoce que, en la práctica, la movilidad del trabajo entre los Estados miembros es muy reducida), la igualdad de trato entre hombres y mujeres y niveles adecuados de higiene y seguridad en el trabajo (lo que ha contribuido a la cohesión, en la medida en que los países donde los trabajadores estaban menos protegidos se han reforzado los niveles de protección respectivos).

2.3.14.2. La puesta en práctica del Programa de Acción Social se llevó a cabo, en lo que a las normas de protección social se refiere, basándose en la fijación de mínimos que, casi siempre, constituían el «mínimo denominador común» de las disposiciones nacionales existentes, por lo que sus efectos en la cohesión no han sido significativos. Los atrasos en la aprobación de las normas relativas a la subcontratación transfronteriza no contribuyeron al fortalecimiento de la cohesión. El papel de los interlocutores sociales se fortaleció en los últimos años, como quedó reflejado en el Protocolo anexo al Tratado, lo que también puede tener efectos a nivel nacional. La aprobación de la directiva sobre la información y consulta de los trabajadores en las empresas multinacionales, al promover el acceso de los trabajadores de las regiones más periféricas, también contribuyó al fortalecimiento de la cohesión social a nivel de la UE. No obstante, estos aspectos no figuran en el Informe sobre la cohesión.

2.3.14.3. En cuanto a la prioridad atribuida al empleo a nivel comunitario, que ya dio origen a la propuesta de un Pacto por el empleo presentada por la Comisión y, más recientemente, a las propuestas para el desarrollo de Pactos territoriales de empleo, todavía no se pueden evaluar los resultados. El Fondo Social Europeo tiene competencias para contribuir a la resolución de los problemas estructurales que se derivan de la falta de adecuación entre las cualificaciones de los trabajadores y las competencias exigidas en el mercado de trabajo. Si bien la mejora de las aptitudes de los trabajadores no crea directamente puestos de trabajo, sí abre la perspectiva de que la disponibilidad de trabajadores cualificados atraiga a la inversión y por tanto conlleve un crecimiento del empleo. El Fondo Social Europeo

sólo puede suministrar una pequeña parte de los créditos necesarios para financiar un programa de formación y educación adaptado a las necesidades de regiones concretas. Las asignaciones del Fondo Social constituyen una oportunidad para la Comunidad de demostrar su apoyo a las necesidades de regiones concretas, así como para mejorar la coherencia en la utilización de los créditos de los Estados miembros y de la Comunidad.

2.3.14.4. La política de medio ambiente, según el Tratado, debe tomar en consideración los aspectos de la cohesión (artículo 130 R). El Informe señala que la situación de partida de los países de la cohesión es, en general, más favorable, porque la contaminación es menos importante, tanto en relación al PIB como a la población, que en los países más desarrollados, pero que los esfuerzos para garantizar un crecimiento económico más rápido y una convergencia de las capacidades productivas y de los niveles de renta «crean inevitablemente riesgos para el medio ambiente». No obstante, el Informe también reconoce que la evaluación de los efectos de las medidas ya tomadas es difícil y que la aprobación del conjunto de medidas que se está preparando (impuestos sobre la energía o sobre el carbón, reducción de las emisiones de vehículos, mayor utilización de energías renovables, directivas sobre los nitratos, agua y alcantarillado) puede provocar descensos del PIB con efectos más pronunciados en el aumento de los costes en la agricultura y en el transporte por carretera. Este fue, además, el argumento utilizado para justificar la creación del Fondo de Cohesión y que una parte importante de sus recursos fuesen canalizados para preparar a los países de la cohesión ante los desafíos planteados por la política de medio ambiente, que no van a dejar de acentuarse.

2.3.14.5. En cuanto a la educación y formación profesional en la UE, los programas comunitarios existentes tienen una dimensión reducida (aproximadamente el 0,5 % del presupuesto comunitario) y son, por su naturaleza innovadora, de acceso más fácil para los jóvenes de las regiones más desarrolladas. A pesar de ello, los estudiantes de los países de la cohesión están representados en número elevado.

2.3.14.6. Contrariamente a lo que se afirma en las conclusiones de este capítulo, es preciso señalar que los análisis no confirman que los países de la cohesión sean los principales beneficiarios de la PAC y de la política de I&DT.

#### 2.4. Las políticas estructurales de la Comunidad

2.4.1. El Informe comienza afirmando que los cuatro Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión representan aproximadamente la tercera parte del presupuesto comunitario y el 0,5 % del PIB comunitario, pero estas cifras se basan en previsiones hechas en función del compromiso de Edimburgo, aprobado en el segundo paquete Delors. En realidad, los datos reales para 1995

muestran que la ejecución de los gastos estructurales corresponden al 0,38 % del PIB comunitario. Y en los presupuestos para 1996 y 1997, los montantes previstos para pagos confirman que el total de los gastos estructurales corresponden, respectivamente, a 0,38 y 0,37 % del PIB de la Unión Europea. En cuanto a los créditos de compromiso, las perspectivas financieras aprobadas en Edimburgo establecen que deberán alcanzar el 0,46 % de PIB comunitario, por lo que no se pueden esperar efectos sustanciales a nivel macroeconómico para el conjunto de la economía comunitaria. Para los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, las consecuencias son diferentes, porque los montantes transferidos son significativos, con respecto a sus PIB e inversiones; gracias a ello se registró un crecimiento económico suplementario de, aproximadamente, 0,5 puntos porcentuales. Además, los Fondos han servido de impulso económico y han traído consigo, en algunos casos, un incremento significativo de la inversión directa extranjera en dichos países, contribuyendo así a su modernización.

2.4.2. La principal prioridad de las políticas estructurales de la Comunidad (objetivo nº 1) es el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas cuyo desarrollo presenta retrasos, incluyendo las zonas rurales, en las que vive aproximadamente el 26 % de la población de la Unión y en las que se prevé, para el periodo 1994-1999, un reparto casi idéntico de los Fondos estructurales en los tres grandes ámbitos de intervención: infraestructuras, recursos humanos e inversiones productivas. A lo largo de los últimos años, se ha observado una disminución del peso relativo de las infraestructuras y un aumento de los gastos en el entorno productivo.

2.4.3. En las regiones del objetivo 2, a saber, las zonas en declive industrial, vive aproximadamente el 16 % de la población. Se atribuyen a este objetivo en torno al 11 % del total de los Fondos estructurales, repartidos entre el entorno productivo (45 %), los recursos humanos (35 %) y la rehabilitación de empresas y enclaves industriales (20 %). El menor peso relativo de los gastos en infraestructuras se debe al hecho de que, normalmente, se trata de regiones mejor dotadas que las regiones del objetivo 1.

2.4.4. En lo que se refiere al objetivo 4, cuya inclusión fue respaldada por el CES, es importante seguir intentando anticiparse a los cambios económicos, fortaleciendo una estrategia preventiva ante el empleo y contribuyendo a mejorar los sistemas de formación profesional. Ya en su Dictamen sobre «el futuro de la cohesión y sus implicaciones a largo plazo por lo que respecta a los Fondos estructurales» [aprobado en febrero de 1996, Ponente: Sr. van Dijk, punto 5.3 viii)], el CES solicitaba a la Comisión que llevase a cabo una «estimación detallada de los efectos de las ayudas del nuevo objetivo nº 4».

2.4.5. Por lo que respecta al objetivo 5b), relativo a las regiones con mayores problemas agrarios, era importante fortalecer de manera significativa los programas de desarrollo rural integrado para acentuar los efectos que se pretendían alcanzar con la reforma de la PAC.

2.4.6. El Fondo de Cohesión tan solo comenzó a funcionar en 1993 y su objetivo es ayudar a los cuatro Estados miembros menos desarrollados, con un Producto Nacional Bruto por habitante en paridad del poder adquisitivo inferior al 90 % de la media comunitaria y que presentaran un programa de convergencia. Financia proyectos de infraestructuras de transportes y proyectos relacionados con el medio ambiente. El Fondo de Cohesión funciona con un planteamiento basado en proyectos, lo que facilita su coordinación con el BEI.

2.4.7. En su dictamen sobre el futuro de la cohesión, el CES defendía que «los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión que no cumplan las condiciones para pasar a la tercera fase de la Unión Monetaria el 1 de enero de 1999» debían seguir «recibiendo ayuda del Fondo de Cohesión con las posibles adaptaciones para llegar a cumplir los criterios de convergencia establecidos en Maastricht» y que los Estados que lograsen cumplir los criterios de convergencia podrían seguir necesitando apoyo financiero, problema que también debería ser resuelto (véase punto 5.3, párrafos xii) y xiii) del citado Dictamen).

2.4.8. El Banco Europeo de Inversiones ha respaldado de manera significativa los proyectos en las regiones elegibles de la Comunidad, centrando los créditos en proyectos de transportes y telecomunicaciones (42 % del total), energéticos (15 %) y medioambientales (13 %). Los países de la cohesión han recurrido relativamente menos al BEI, lo que plantea la cuestión de la falta de coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales con el BEI.

2.4.9. La evaluación de los resultados de las intervenciones estructurales en las diversas regiones elegibles tropieza con dificultades que se derivan de la falta de datos básicos (por ejemplo, datos macroeconómicos para otras regiones que no sean de los países de la cohesión), de los diversos métodos posibles de evaluación (modelos «input-output» y modelo de la demanda agregada), de las dificultades en separar los efectos de las políticas estructurales de las consecuencias de las políticas económicas en general (como se reconoce cuando se señala que las políticas estructurales han contribuido a atenuar los efectos de la recesión) y de la imposibilidad de saber qué habría sucedido si no se hubieran realizado inversiones adicionales. Todos estos factores deberían haber conducido a la Comisión a abordar con mucha prudencia los resultados ahora presentados.

2.4.10. La concentración de los gastos estructurales en las regiones con niveles de PIB o de renta menos elevados produjo un efecto de redistribución positivo en términos de cohesión, como se puede comprobar a través de las curvas de Lorenz, más acentuado en las regiones del objetivo 1 que en las regiones del objetivo 2 y más acentuado en el período 1989-1993 que el previsto para el período 1994-1999.

2.4.11. En el crecimiento económico de los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión también se observaron influencias positivas de las transferencias comunitarias. Las estimaciones presentadas por la Comisión sugieren que el crecimiento adicional del PIB ha sido de +0,5 puntos porcentuales por año, en el período 1989-1993, lo que significa que, sin las transferencias comunitarias de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, estos países habrían tenido un crecimiento medio de 1,7 % al año en lugar del 2,2 % de crecimiento medio registrado, es decir, habrían tenido un crecimiento inferior a la media comunitaria. Para el período 1994-1999, se ha estimado de la misma manera que el crecimiento podría ser de 3,2 % en lugar de 2,6 %. Desafortunadamente, la Comisión no ha suministrado estimaciones comparables de las regiones que pueden beneficiarse de los Fondos estructurales pero no del Fondo de Cohesión.

2.4.12. Globalmente, el Informe confirma también que aproximadamente una cuarta parte de los importes transferidos a los cuatro países beneficiarios regresan a los otros Estados miembros más desarrollados, en forma de suministros de equipos y de «saber hacer», y que se estima que en 1999 este porcentaje podrá elevarse hasta el 35 %. Además, la considerable mejora del nivel de vida y de los patrones de consumo en los países de la cohesión provocó un aumento de los suministros intracomunitarios con la consiguiente expansión de la actividad económica de los países contribuyentes netos. El Informe no tiene en cuenta que las transferencias netas recibidas por los países de la cohesión han aumentado menos, o incluso han disminuido, debido a las contribuciones que estos países hacen al presupuesto comunitario gracias a la mejora de sus ingresos y de los pagos del IVA.

2.4.13. En cuanto al sistema de gestión creado para las intervenciones estructurales, el Informe hace referencia, acertadamente, a las reorganizaciones administrativas llevadas a cabo en algunos Estados miembros y a la difusión de métodos de programación y de evaluación *ex-ante* y *ex-post* que no formaban parte de las prácticas corrientes de su gestión. No obstante, se observa que la Comisión sigue siendo tributaria de los Estados miembros para cuestiones de evaluación y que los resultados ahora presentados se basan en evaluaciones *ex-ante*. Sería conveniente que la Comisión adoptase métodos de evaluación más eficaces y que preparase la evaluación del actual período de programación de manera más satisfactoria. La metodología utilizada para elaborar el Informe sobre la cohesión podría servir de base a la evaluación que la Comisión debe efectuar con vistas al próximo período de programación.

2.4.14. En lo que se refiere de manera más general a los métodos de gestión, el Informe pasa por alto las críticas de los beneficiarios respecto del aumento de la burocracia y de los constantes atrasos ocasionados por el proceso de programación y también por los métodos de decisión sobre la elegibilidad de los gastos, así como las competencias de los diferentes fondos ante los diferentes gastos que deben efectuarse. También en lo que se refiere a los pagos se han observado retrasos constantes, en parte debidos a la sustitución del sistema basado en proyectos por el basado en programas. En este balance intermedio de las políticas de cohesión, la Comisión debería haber aprovechado la ocasión para presentar propuestas de simplificación de los procedimientos y acelerar el proceso de decisión.

### 3. Perspectivas y conclusiones

3.1. Ni en 1988 ni en 1993, se produjo la reorganización del número de Fondos estructurales existentes pese a que venía exigida por la profunda transformación llevada a cabo en el planteamiento, en los principios, en las prioridades y en las orientaciones de las políticas estructurales. El mantenimiento de los tres Fondos estructurales y la creación del instrumento financiero de la pesca y del Fondo de Cohesión, junto con las modificaciones de los reglamentos, complicó aún más el proceso cuando lo que se pretendía era simplificarlo, y las responsabilidades de la ejecución de las acciones quedaron diluidas. A pesar del esfuerzo por que las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión fuesen más claras y transparentes, sigue habiendo muchas zonas de indefinición y potencialmente conflictivas, como sucede a la hora de decidir sobre los gastos de programas ya aprobados o de comprobar la adicionalidad o los gastos incurridos. Peor es todavía la situación de los beneficiarios finales, que difícilmente consiguen orientarse entre la multitud de programas de intervención que, a veces se solapan y carecen de una coordinación eficaz a nivel de cada región. El ejemplo de Irlanda, donde los interlocutores económicos y sociales y las autoridades locales participan plenamente en los comités de seguimiento, demuestra que es posible alcanzar una mayor eficacia en la aplicación de los Fondos estructurales. El Comité desea asimismo llamar la atención sobre el modelo aplicado en Suecia para los objetivos 3 y 4. Si se presenta un proyecto para el objetivo 3, debe ser aprobado tanto por el comité regional del objetivo 3, donde están representados los interlocutores sociales así como otros intereses económicos, como por la autoridad regional responsable del mercado laboral. Para el objetivo 4 se aplica un sistema similar. Este modelo de «doble veto» ha demostrado su capacidad para hacer que las decisiones sean sólidas y ha creado buenas condiciones para proyectos eficaces. En este contexto, el Comité subraya su opinión de que, si se intensifica la participación de las autoridades locales y de los interlocutores económicos y sociales, se ahondará aún más y se organizará con

mayor eficacia la cooperación vertical y horizontal. Ésta representa un importante nexo entre las intervenciones estructurales comunitarias y la disposición de los ciudadanos a acceder a estas ayudas y a utilizarlas con fines específicos para la organización concreta del desarrollo de las regiones de la Comunidad. Los fondos de la ayuda técnica deberían utilizarse en mayor medida que hasta ahora para guiar la cooperación y aumentar las competencias técnicas de los interesados. El Comité comparte la opinión de la Comisión de que el desarrollo de la cooperación es capital para el desarrollo de la ciudadanía de la Unión, la democracia y la solidaridad.

3.2. La adecuación entre los objetivos, los recursos, las actividades y los procedimientos de las políticas estructurales y de los Fondos estructurales debería constituir una cuestión central para el próximo período de programación. La política regional en la Unión Europea no es una simple redistribución de rentas ni debe ser objeto de una planificación centralizadora, alejada de las realidades locales y regionales. La mayor autonomía en la ejecución de las acciones, incluyendo la participación de los interlocutores económicos y sociales, debe tener como condición la eficacia de las acciones realizadas, premiando la mejor utilización de los recursos comunitarios. El grado de descentralización financiera de esta política es importante. No obstante, si se mantuvieran los actuales procedimientos («excesivamente complejos», como la propia Comisión reconoce), los intentos de descentralización estarán condenados al fracaso. Es necesario modificar profundamente los procedimientos actuales. Para la próxima reforma de los Fondos estructurales, es necesario adoptar un planteamiento más profundo que en el pasado. Sólo así se podrán crear las condiciones generales de una simplificación real y necesaria de los procedimientos y para lograr una mayor transparencia de las acciones financiadas por los Fondos. Si se mantiene el actual marco, que implica un gran número de fondos y de programas, el margen para simplificar procedimientos queda muy reducido. En este ámbito, la racionalización y la reducción de los objetivos y de los Fondos estructurales han de responder a la necesidad de mantener políticamente visible la prioridad concedida desde siempre a las regiones menos desarrolladas, en las que se concentra masivamente el desempleo; concentrar los recursos para obtener el mayor efecto posible sobre el desarrollo y el empleo, territorializando al máximo las intervenciones y simplificar los procedimientos administrativos de acceso a las intervenciones de los Fondos estructurales.

3.3. Si se mantuviera el actual marco legislativo, la redefinición de los objetivos para dar cabida a una mayor concentración de las ayudas comunitarias podría llevar a profundas modificaciones a nivel de las regiones beneficiarias, con el riesgo de que las propuestas se orienten únicamente en función de criterios de restricción presupuestaria. Una parte de las regiones menos desarro-



lladas desde el punto de vista del desarrollo supera hoy los límites establecidos, como sucede con las regiones principales de los países del objetivo 1, para las cuales se debe encontrar una situación transitoria al objeto de no comprometer los resultados alcanzados. Si se mantiene el mismo límite para las ayudas comunitarias, la población cubierta por el objetivo 1 podría reducirse considerablemente, lo que implicaría una mayor dispersión de la asistencia financiera con una ayuda per cápita semejante y repercutiría en la definición de los demás objetivos, así como en la fijación de los importes de los Fondos estructurales para el próximo período de programación. Se debería aprovechar la oportunidad para revisar el número de fondos existentes y adecuarlos a los objetivos y prioridades de las políticas estructurales. El Tratado ya prevé la posibilidad de «agrupación de los fondos» (con finalidad estructural) en el artículo 130 D.

3.4. Como primera aproximación para el debate, el Comité propone que los objetivos queden reducidos a dos objetivos globales y de amplio alcance: un objetivo global y de amplio alcance A) de fortalecimiento de la cohesión económica y de «reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales» (como se establece en el artículo 130 A del Tratado); se basaría en términos geográficos, y reagruparía las acciones previstas en el marco de los actuales objetivos 1, 2, 5 b y 6, a las que se deben añadir las cuestiones relativas a la ordenación del territorio, la coherencia del territorio de la UE y la cooperación interregional; y un objetivo global y de amplio alcance B) de fortalecimiento de la cohesión social, no basado en consideraciones geográficas que reagrupase las acciones de los actuales objetivos 3 y 4 y diversas iniciativas y programas comunitarios tales como aquellos que, orientados al fomento de la igualdad de oportunidades, permiten en particular mejorar la posición de las mujeres en el mercado laboral, y la lucha contra la exclusión social.

3.5. Los fondos existentes pueden reagruparse en dos, uno para cada objetivo de amplio alcance antes mencionado. En cuanto a los procedimientos y a la gestión, esto permitiría resolver los actuales problemas creados por la intervención simultánea de diversos objetivos y fondos en la misma zona geográfica. De esta manera, en las regiones del objetivo global y de amplio alcance A) sólo intervendría el primer fondo, incluso en los casos en los que se llevaran a cabo acciones de cohesión social y de solidaridad. Se debería mejorar la difusión de las prácticas consideradas como correctas y, de esta forma, los beneficiarios de las acciones calificadas como de «cohesión social» podrían aprovechar las mejores experiencias que el otro fondo se disponga a financiar. En el seno de la Comisión, sería necesario garantizar que los conocimientos y la experiencia existentes, tanto en lo que se refiere a los objetivos sociales y de formación como al desarrollo rural integrado, estén

también presentes cuando se traten cuestiones relativas al primer objetivo global y de amplio alcance. Asimismo, debería reducirse el número de iniciativas comunitarias mediante la incorporación de las medidas que tuviesen éxito en la actividad normal del Fondo; debería haber una mayor concentración de la ayuda del Fondo y más diferenciación entre regiones en la aplicación de las medidas; y se debería impulsar la subsidiariedad a través del desarrollo de una cooperación más estrecha entre las autoridades locales y los interlocutores económicos y sociales.

3.6. Deberá perseguirse una mejor armonización de las intervenciones comunitarias y una mayor coordinación en los servicios de la Comisión, lo que facilitará también la coordinación *in situ*. Dentro de cada objetivo global y de amplio alcance, se deberían definir los grados de ayuda comunitaria, de manera que se tengan en cuenta las particularidades y el retraso de cada región, así como la prosperidad relativa del Estado miembro considerado. Los Estados miembros menos desarrollados, con menos posibilidades de financiar los necesarios programas de cohesión económica y social, deberían recibir ayudas adicionales mediante transferencias en el marco de los procedimientos presupuestarios globales de la Comunidad para permitirles determinar sus prioridades en el marco de las políticas de cohesión comunitarias acordadas. Otra ventaja de este proceso de modulación sería la de garantizar que las dificultades económicas de las regiones con las características de los objetivos 1, 2, 5b y 6 las mantendrían como regiones acreedoras de la ayuda financiera comunitaria y que las regiones menos desarrolladas (objetivo 1) seguirían siendo el centro de la mayoría de estas ayudas.

3.7. En su Dictamen sobre «el futuro de la cohesión y sus implicaciones a largo plazo por lo que respecta a los Fondos estructurales» (CES 246/96, aprobado el 28 de febrero de 1996, Ponente: Sr. J.J. van Dijk), en el que el CES analizaba los efectos de la ampliación, de la UEM y del posicionamiento de cada Estado miembro, se insta al aumento de los recursos financieros de los Fondos estructurales, paralelamente al aumento de su eficacia y a la instauración de mecanismos, sobre la base de la profunda remodelación del programa Phare, «destinados específicamente a fomentar el desarrollo social y económico de los PECO antes y después de su integración en la UE». De no ser así, existe el riesgo de que se amplíe la brecha de la cohesión económica y social entre los actuales Estados miembros de la UE «(punto 5.3, párrafo xi, de dicho Dictamen)».

3.8. Para cada uno de los desafíos que se plantean a la política comunitaria, la voluntad política debe traducirse en la creación de instrumentos o en la reformulación de los existentes, o en ambas cosas, y en la adecuación de los recursos a la dimensión de los problemas que hay que afrontar. Cohesión económica,

cohesión social y ampliación son los desafíos a los que la Unión Europea tiene que hacer frente. Los instrumentos para afrontar cada uno de estos desafíos, así como las correspondientes dotaciones presupuestarias, deben ser proporcionales a la naturaleza de las acciones que han de llevarse a cabo y estar en consonancia con los principios comunitarios. En sus dictámenes, el CES ha insistido en que las ayudas para aumentar la cohesión en el interior de la UE deben continuar, añadiendo que los Estados miembros más pobres no tienen los medios necesarios para ayudar a sus regiones más atrasadas, razón por la cual deben ser los primeros beneficiarios de las ayudas comunitarias. Por consiguiente, debe insistirse en la prioridad de las regiones con menor grado de desarrollo. El CES elaborará un dictamen complementario sobre las propuestas concretas de reforma de los Fondos estructurales que la Comisión presentará tras la clausura de la Conferencia Intergubernamental.

3.9. De una manera más general, la práctica y los ejemplos concretos *in situ* que las estadísticas no reflejan fielmente muestran que el actual funcionamiento de los Fondos estructurales no parece adecuarse a las profundas transformaciones que la economía y la sociedad están experimentando con la llegada de la sociedad cognitiva

y de la información, con la globalización de la economía y de las finanzas y con la rápida evolución de las nuevas tecnologías. La rapidez en la toma de decisiones que el nuevo entorno económico impone no es compatible con los procedimientos actuales ni con los plazos de las decisiones y de los pagos.

3.10. El Comité acoge favorablemente los progresos significativos realizados en el análisis y el debate estratégico sobre las políticas de cohesión establecidas en el Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Aunque se han hecho grandes progresos, el informe confirma las ventajas que podrían derivarse de políticas comunitarias más fuertes y mejor coordinadas, en paralelo con las políticas desarrolladas en la esfera de competencias de los Estados miembros. Si bien gran parte del anterior debate se centró en el papel y el funcionamiento de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión y existen argumentos de peso a favor de una mejora de la concepción y el funcionamiento de estos fondos, quizás el elemento más importante de este informe es la integración explícita de un conjunto de políticas comunitarias en el debate sobre el impulso para asegurar una mayor cohesión. El Comité aprovechará todas las oportunidades para contribuir a este debate y recomendar las medidas para alcanzar el objetivo de mejorar la cohesión.

Bruselas, el 23 de abril de 1997.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

---