

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación»

[COM(2004) 107 final]

(2004/C 302/14)

El 8 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de junio de 2004 (ponente: Sr. BARROS VALE).

En su 410º Pleno de los días 30 de junio y 1 de julio de 2004 (sesión del 30 de junio) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 El Tercer informe sobre la cohesión económica y social, titulado «Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación» presenta el balance de la política de cohesión en la Unión Europea (UE) y los progresos registrados en los ámbitos económico, social y territorial, así como las perspectivas de futuro.

1.2 El documento se estructura en cuatro partes principales e incluye también una síntesis del informe en sus páginas iniciales, así como la propuesta para la reforma de la política de cohesión, que presenta en su conclusión:

- Primera parte — Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento — Situación y tendencias.
- Segunda parte — Contribución de las políticas de los Estados miembros a la cohesión.
- Tercera parte — Contribución de las políticas comunitarias: competitividad, empleo y cohesión.
- Cuarta parte — Valor añadido e impacto de la política estructural.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo acoge con mucha satisfacción los resultados obtenidos en estos últimos años con esta política, una de las fundamentales de la Unión Europea, y considera que las propuestas que contiene el informe en cuestión corresponden a los objetivos que ha defendido el CESE en los documentos que ya ha adoptado.

1.3.1 En este sentido, el CESE se congratula de que la Comisión no haya recogido en el documento algunas iniciativas de renacionalización de la política de cohesión.

1.4 Debido a la complejidad y diversidad de los asuntos de que trata el informe, y con el fin de permitir una mejor visión de la problemática que recoge el presente Dictamen, se ha optado por dar a éste una estructura en la que se sigue la fórmula adoptada en el informe de la Comisión. A la vez, el presente Dictamen finaliza con una evaluación de los avances registrados y una interpretación de las perspectivas futuras.

### 2. Primera parte — Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento: situación y tendencias

2.1 Basándose en una serie de datos estadísticos, el informe aborda el estado de la cohesión en Europa, en sus aspectos económico, social y territorial, en particular por lo que se refiere a los efectos positivos sobre la convergencia.

2.2 El documento analiza de manera bastante detallada los progresos de los «países de la cohesión» en materia de convergencia real, basándose en la información relativa a 2001, aunque algunos datos se refieran a 2002, y traza a continuación algunas perspectivas. El análisis se amplía también a la situación de la cohesión en la Europa ampliada.

2.3 Entre los elementos abordados en esta parte del informe figuran los siguientes: el crecimiento de la producción y el empleo en los países de la cohesión, estos últimos años, con relación al resto de la UE; y la evolución durante la última década de las disparidades entre las regiones en la Europa de los 15, con un acento particular sobre las regiones del objetivo 1. El informe contiene también un análisis del reciente desarrollo económico en los nuevos Estados miembros. En él se analizan los diferentes resultados en estos países y el hecho de que su aproximación a la renta media de la UE va a requerir elevadas tasas de crecimiento durante mucho tiempo.

2.4 El envejecimiento de la población europea; los factores que determinan la competitividad, el crecimiento y el empleo, en particular la innovación y el conocimiento; así como la protección del medio ambiente en el marco de los objetivos de Gotemburgo, figuran entre los aspectos destacados en esta parte del informe.

#### 2.5 Observaciones generales

2.5.1 Estos diez últimos años, en particular en la segunda mitad del pasado decenio, la cohesión nacional y regional progresó sensiblemente y se redujeron las disparidades tanto entre los países como entre las regiones de la UE. Sin embargo, la cohesión entre los Estados miembros fue superior a la cohesión entre las regiones.

2.5.2 A pesar de la contribución positiva de los Fondos Estructurales y sin perjuicio de los progresos alcanzados, siguen subsistiendo diferencias relativas muy significativas en términos de prosperidad y resultados económicos, que reflejan las debilidades estructurales de algunos países o regiones.

2.5.3 Subsisten también diversos problemas relativos a la competitividad de las regiones desfavorecidas. Algunas regiones de Europa se hallan demasiado aisladas, carecen de mano de obra cualificada y de inversiones, y no poseen los medios de acceder a la sociedad de la información.

2.5.4 En materia de cohesión social y de empleo, los progresos parecen haber sido menores:

2.5.4.1 El desempleo de larga duración no disminuye.

2.5.4.2 Un crecimiento limitado del empleo, en 2001, en la Unión Europea de los Quince, asociado a una disminución del mismo en estos últimos años en los países candidatos, ha contribuido a acentuar cada vez más las disparidades regionales.

2.5.4.3 El crecimiento natural de la población disminuyó en varias regiones de Europa y es previsible que lo siga haciendo en los próximos años (las proyecciones demográficas indican una disminución en los distintos Estados miembros y en los países adherentes, con alguna excepción).

2.5.4.4 Más importante en términos de empleo es el dato de que la población en edad de trabajar disminuye más rápidamente que la población global. Las proyecciones para la UE pronostican que en 2025 el 35 % de la población en edad de trabajar serán personas de más de 50 años, contra un 26 % en 2000. Esta evolución se acompañará de un crecimiento continuo de la proporción de personas de 65 años o más.

2.5.4.5 Las cifras indican también un aumento del tipo de dependencia de las personas de más edad. En la UE de los Quince, las personas de sesenta y cinco años o más representan actualmente casi el 25 % de la población en edad de trabajar; es decir, se cuenta con cuatro personas de 15 a 65 años por cada pensionista. En 2025, este porcentaje ascenderá al 36 %, o sea, menos de tres personas en edad de trabajar por cada persona jubilada. En los países candidatos, el porcentaje pasará de menos del 20 % a más del 30 %.

2.5.4.6 No obstante, el informe destaca que estos datos no revelan cuál será el número de personas en edad de trabajar que estarán empleadas para soportar a las personas de 65 años o más (en 2002, el 64 % de la población de la UE de los Quince en edad de trabajar estaba empleada; este porcentaje es sólo del 56 % en los países candidatos, con grandes diferencias entre países y regiones).

2.5.5 El informe llama la atención sobre el hecho de que las disparidades entre países y regiones de la Unión Europea, tanto en términos de renta como de empleo, se van a acentuar tras la adhesión de los nuevos Estados en mayo de 2004. Estos países registraron índices de crecimiento elevado, pero siguen presen-

tando un bajo nivel de PIB per cápita, y en muchos casos de empleo en relación con la media de los Quince.

2.5.6 Habida cuenta de la interdependencia creciente que existe en términos de comercio e inversión, el desarrollo económico en los nuevos Estados miembros podrá mantener un índice de crecimiento elevado para el conjunto de la UE. Sus beneficios se harán sentir especialmente en Alemania e Italia.

2.5.7 En una UE ampliada, será posible dividir los países en tres grupos, según sus PIB per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA):

— el primer grupo, compuesto de doce de los quince Estados miembros actuales, con un PIB per cápita claramente superior a la media de la UE (+ 10 %, o más);

— el segundo grupo, de siete países, compuesto por los tres Estados miembros actuales restantes –España, Portugal y Grecia– además de Chipre, Eslovenia, Malta y República Checa, con un PIB per cápita que se sitúa entre el 73 % y el 92 % de la UE-25;

— el tercer grupo, de ocho países (incluidos Bulgaria y Rumania), cuyo PIB per cápita será inferior al 60 % de la media comunitaria.

2.5.8 En la parte del informe consagrada a la cohesión territorial, se reconoce que la cooperación entre las regiones, en sus dimensiones transfronterizas, transnacionales e interregionales, ha contribuido considerablemente a promover un desarrollo equilibrado del territorio comunitario.

2.5.9 En cuanto a los factores determinantes del crecimiento y de la competitividad, el informe constata la persistencia de asimetrías regionales:

— a escala de recursos humanos, las regiones menos prósperas tienen un porcentaje más elevado de abandono prematuro del sistema escolar; el porcentaje de participación en la formación continua es mucho menos elevado en los países de la cohesión, a excepción de Irlanda; y, en muchos casos, es aún más bajo en los países candidatos;

— el informe presenta varios indicadores que muestran la elevada disparidad entre los países de la UE de los Quince por lo que se refiere a las actividades de innovación. Los gastos de I+D confirman el retraso de las regiones del objetivo 1 (en el sector empresarial los gastos de I+D con relación al PIB están muy por debajo de la media europea, a un nivel apenas superior a 1/5 de ésta).

2.5.9.1 En los países candidatos, los gastos de I+D con relación al PIB son menores que en gran parte de los países de la UE de los Quince, pero solo algo menos elevados que en las regiones del objetivo 1.

2.5.9.2 Al igual que en la UE de los Quince, se constata también en los países de la ampliación una concentración relativa de los gastos de I+D en las regiones más prósperas.

2.5.9.3 Siguen persistiendo también disparidades regionales en términos de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

2.5.10 El informe hace también referencia a la necesidad de establecer unas condiciones determinadas al objeto de alcanzar un desarrollo regional sostenible, así como de proseguir las estrategias de promoción del empleo. A escala nacional, destaca la necesidad de garantizar un entorno macroeconómico propicio a la estabilidad y al crecimiento, así como un sistema fiscal y reglamentario que estimule a las empresas. A escala regional, el informe destaca la necesidad de disponer de infraestructuras físicas y de mano de obra cualificada, en particular en las regiones del objetivo 1 y en los países candidatos, donde persisten fuertes diferencias en estos dos ámbitos; y destaca también, especialmente, la necesidad de que las regiones reúnan un conjunto de condiciones más directamente vinculadas con los factores intangibles de la competitividad, como la innovación, la I+D y utilización de las TIC, con el fin de lograr los objetivos indicados en la estrategia de Lisboa.

2.5.11 El informe menciona también la existencia de diferencias sustanciales entre Estados miembros y entre regiones en cuanto a protección del medio ambiente, en el marco de la realización de los objetivos de Gotemburgo.

## 2.6. Países de la cohesión

2.6.1 El análisis detallado de la convergencia en términos de PIB per cápita, empleo y productividad en los países de la cohesión permite constatar que estos países siguen colmando su retraso, y que durante el período 1994-2001 registraron un crecimiento superior a la media de la UE. Se destaca el caso irlandés como demostración efectiva de la contribución positiva de los Fondos Estructurales cuando se combinan con políticas nacionales orientadas hacia el crecimiento.

2.6.2 El informe llama la atención sobre el debilitamiento sensible del crecimiento económico en la UE desde la fecha de publicación del último informe, debilitamiento que inevitablemente incide sobre la cohesión, no sólo porque implica un aumento del desempleo, sino también porque crea un clima desfavorable a la reducción continua de las disparidades regionales a escala de la producción y del empleo.

2.6.3 La disminución del crecimiento económico en la UE ha afectado a casi todos los Estados miembros. Entre los países de la cohesión, Portugal parece haber sido el más afectado; el informe menciona incluso la posibilidad de que se pueda llegar en este país a una inversión de la trayectoria de convergencia con la media europea, habida cuenta de los datos relativos a 2001 y si las previsiones para 2004 se confirman.

2.6.4 Según el informe, hasta 2001 se asistió a una atenuación de las disparidades de renta (PIB per cápita) entre las regiones menos prósperas de la UE (objetivos principales de la política de cohesión) y las otras regiones. No es en cambio posible documentar lo sucedido desde 2001 por cuanto a partir de ese año no se dispone de datos por regiones.

## 2.7 Países candidatos

2.7.1 Se constata una agravación de las disparidades en términos de PIB per cápita entre las regiones de los países candidatos. En la República Checa y Eslovaquia, el 20 % de la población que vive en las regiones más prósperas tiene una renta per cápita dos veces superior al 20 % de la población que vive en las regiones más pobres.

2.7.2 El informe señala que para que el nivel de renta de estos países se acerque al nivel de renta medio de la UE, el índice de crecimiento debe incrementarse durante un largo período. Señala también que el crecimiento en estos países contribuirá al crecimiento del conjunto de la Comunidad, a la disminución del desempleo y al aumento de la cohesión social.

2.7.3 Desde 2001, se constata una disminución del crecimiento económico en los países candidatos, en parte imputable a la disminución del crecimiento en la UE, que es su principal mercado de exportación, lo que ha producido una caída del empleo.

2.7.4 En 2002, la tasa media de empleo en los diez países candidatos ascendía al 56 %, o sea un nivel sensiblemente menos elevado que la media de la UE de los Quince, la cual oscilaba en torno a 64 %. En todos los países candidatos, con la excepción de Chipre, la tasa de empleo es inferior a los objetivos definidos para Europa en la estrategia de Lisboa (67 % en 2005 y 70 % en 2010).

## 2.8 La ampliación

2.8.1 La ampliación hará aumentar las diferencias entre los Estados miembros más prósperos y los menos prósperos. Si bien los nuevos Estados miembros han registrado recientemente un crecimiento más rápido que los de la UE de los Quince, la divergencia en términos de PIB per cápita sigue siendo pronunciada. En 2002, solo Malta, Chipre, la República Checa y Eslovenia tenían un PIB per cápita en PPA claramente por encima del 60 % de la media de la UE de los Quince. Polonia, Estonia y Lituania se situaban en torno al 40 %, mientras que Letonia lo hacía en el 35 % y Bulgaria y Rumania en aproximadamente el 25 %.

2.8.2 La ampliación tendrá unas repercusiones más pronunciadas en las disparidades entre regiones que entre países. Según las últimas estimaciones (2001) alrededor de 73 millones de personas, es decir un 19 % de la población de la UE de los Quince, tienen una renta per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria. La ampliación aumentará el número de personas residentes en regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE-25. El número total de personas será de alrededor de 123 millones en una UE-25, y si se incluye a Bulgaria y Rumania, su número total supera los 153 millones, o sea dos veces más que hoy.

2.8.3 El informe muestra que, habida cuenta de los efectos estadísticos de la ampliación, que reducirá el PIB medio per cápita, si no se modificasen los criterios que determinan el estatus del objetivo 1, algunas regiones dejarían de ser elegibles, aunque su renta no se hubiera modificado (antes y después de la ampliación). Por ejemplo, varias regiones de Alemania, España, Grecia, Italia y Portugal estarían en esta situación.

### 3. Segunda parte — Contribución de las políticas de los Estados miembros a la cohesión

3.1 En la segunda parte del informe se analiza la contribución de las políticas nacionales como complemento de la política de cohesión de la Unión Europea, en la medida en que todas ellas pretenden contribuir no sólo a una distribución más equilibrada de la renta y las condiciones de vida entre las regiones, sino también a un desarrollo territorial más equilibrado en cada país y en el conjunto de la Unión.

3.1.1 La Comisión precisa que las restricciones impuestas para la reducción del gasto público suponen un incentivo para mejorar la calidad de los programas, aunque es imposible saber hasta qué punto han producido un aumento de la eficacia de las políticas en términos de cohesión regional.

3.1.2 Los datos relativos al gasto público en los distintos Estados miembros, aunque incompletos, indican claramente que una parte sustancial de dicho gasto en los Estados miembros de la UE, en particular en el ámbito de la protección social, está asociada al modelo social europeo y que, deliberadamente o no, ha contribuido de manera positiva a la reducción de las diferencias en términos de renta y condiciones de vida.

3.1.3 En cuanto a las modificaciones en la composición del gasto público, el informe destaca que, a pesar del envejecimiento de la población y del aumento del número de pensionistas, se ha verificado en la UE, entre 1995 y 2002, una tendencia a la reducción de los gastos de prestaciones sociales en relación con el PIB, con excepción de algunos países como Alemania, Grecia, Portugal y, en menor medida, Italia.

3.1.4 En el apartado consagrado a la política de desarrollo regional en los Estados miembros se hace mención a que el enfoque del desarrollo territorial difiere de un Estado miembro a otro, debido a factores institucionales (básicamente, al grado de descentralización de la política de desarrollo económico) así como a distintos puntos de vista sobre los factores que determinan el desarrollo económico.

3.1.5 Habida cuenta de su contribución a la creación de empleo y debido a que se trata de mecanismos de transferencia de tecnología y conocimiento, el informe señala que las políticas destinadas a atraer la inversión extranjera directa constituyen un elemento importante de la estrategia de desarrollo regional, por cuanto una parte significativa del apoyo regional tiene por objeto precisamente aumentar el atractivo de las regiones para los inversores extranjeros.

3.1.6 Aunque incompletos, los datos sugieren que los flujos de inversión tienden a dirigirse, de manera desproporcionada, hacia las regiones más dinámicas en términos económicos, tanto a escala de un país como a escala de la UE.

3.1.7 Así, tanto los Gobiernos de los países de la cohesión como los de los países candidatos se hallan ante un dilema particular, a saber, entre, por una parte, la necesidad de atraer las inversiones hacia las regiones menos desarrolladas, y, por otra parte, el hecho de que estas inversiones tienden naturalmente a dirigirse a las regiones más dinámicas.

### 4. Tercera parte — Contribución de las políticas comunitarias: competitividad, empleo y cohesión

4.1 El segundo informe sobre la cohesión presentó en su día las contribuciones de las políticas comunitarias a la cohesión. La tercera parte del presente informe presenta los principales cambios ocurridos desde 2001, teniendo en cuenta los objetivos de la estrategia de Lisboa y los de Gotemburgo.

4.1.1 Los resultados de las distintas iniciativas lanzadas a la luz de la estrategia de Lisboa dan prueba de los progresos registrados, en particular en la utilización de las nuevas tecnologías (escuelas dotadas de ordenadores conectados a Internet, y desarrollo de servicios públicos en línea en todos los países candidatos, algunos de los cuales presentan en algunos ámbitos más avances que determinadas áreas de algunos de los Estados miembros de la actual UE).

4.1.2 A pesar de que existan diferencias entre los Estados miembros, el informe permite constatar los efectos positivos que la estrategia europea de empleo ha tenido en el mercado de trabajo (reducción de la tasa media de desempleo en la UE y aumento del nivel de participación de la mano de obra en la población activa).

4.1.3 En el marco del examen de las otras políticas comunitarias destinadas a reforzar la cohesión económica y social —en particular la política de transporte, la política de telecomunicaciones, la política energética, la política agrícola y pesquera y la política de medio ambiente— el informe destaca el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y comunicaciones y de energía, que han permitido aumentar la accesibilidad, sobre todo desde 1991, y de las que se espera que acentuarán los resultados en los próximos años, en particular en los países candidatos.

4.1.4 Dado que el desarrollo sostenible es una de las prioridades de la política energética, con arreglo al protocolo de Kioto, el informe destaca que el desarrollo de nuevas fuentes de energía permitirá a las regiones periféricas diversificar sus fuentes de energía y aumentar su nivel de vida. Las inversiones en protección del medio ambiente podrán también contribuir de manera muy positiva a la creación de empleo.

4.1.5 El informe constata la existencia de una complementariedad entre las ayudas estatales y la política de cohesión, y reconoce la necesidad de que se lleve un control estricto de las ayudas estatales, en el sentido de lograr los objetivos de la estrategia de Lisboa y los de Gotemburgo, razón por la cual se ha instado a los Estados miembros a reorientar estas ayudas hacia ámbitos horizontales.

4.2 Por último, se hace referencia a un entorno seguro en el que se respete la ley, como condición esencial al desarrollo económico sostenible.

## 5. Cuarta parte — Valor añadido e impacto de la política estructural

5.1 En esta parte del informe se presentan los resultados de las intervenciones realizadas en el marco de la política de cohesión durante el período 1994-1999; también se registran los resultados preliminares de la aplicación de algunos programas relativos al período de programación 2000-2006. Asimismo, se analizan distintos aspectos de la política de cohesión: contribución de las políticas estructurales al crecimiento de las regiones más desfavorecidas; efectos de esta política fuera de las regiones del objetivo 1; papel específico del Fondo Social Europeo (FSE) en la inversión en educación, empleo y formación; papel de las políticas estructurales en la promoción de la cooperación; y, por último, contribución de las ayudas de adhesión en los nuevos Estados miembros.

5.2 Entre los resultados presentados, destacamos los siguientes:

5.2.1 En los periodos 1989-1993 y 1994-1999, casi todos los países del objetivo 1 registraron un aumento considerable de las inversiones públicas.

5.2.2 Los Fondos Estructurales contribuyeron al desarrollo de las redes transeuropeas de transporte, lo que permitió aumentar el atractivo de las regiones y el desarrollo de su actividad económica.

5.2.3 El informe reconoce que la inversión en infraestructuras y equipamiento no es suficiente para desarrollar por sí misma una economía basada en el conocimiento, por lo que en la última década las políticas estructurales han tenido también por objeto contribuir al aumento de la capacidad de I+D, en particular en las regiones del objetivo 1.

5.2.4 Las intervenciones estructurales contribuyeron también de manera positiva a la protección del medio ambiente.

5.2.5 Recientes estudios empíricos han analizado la convergencia real entre las regiones y han demostrado la existencia de una correlación positiva entre el importe de las ayudas estructurales y el crecimiento del PIB en términos reales.

5.2.6 Sobre la base de simulaciones de los efectos macroeconómicos de las políticas estructurales entre 1994 y 1999, se considera que las intervenciones estructurales permitieron que en 1999 el PIB se incrementase, en términos reales, en un 2,2 % (Grecia), un 1,4 % (España), un 2,8 % (Irlanda) y un 4,7 % (Portugal). Estas diferencias reflejan el diferente grado de apertura de las economías, más elevado en los dos últimos países.

5.2.7 Las intervenciones estructurales también se acompañaron de un aumento importante de la inversión, en particular en infraestructuras y capital humano, aumento que se estima en un 24 % en Portugal y en un 18 % en Grecia, en 1999.

5.2.8 La experiencia pone de manifiesto que, en algunos casos, los Fondos Estructurales favorecieron la convergencia nacional (Irlanda), mientras que en otros tendieron a neutralizar los efectos de la polarización de la actividad económica (España). Sin embargo, la experiencia indica que la existencia de este trade-off entre convergencia regional y convergencia nacional depende sobre todo de la distribución espacial de la actividad económica y de las zonas de población del país en cuestión.

5.2.9 Los Fondos Estructurales contribuyeron a una mayor integración económica. Las economías europeas se integraron aún más debido al crecimiento de los flujos comerciales y de inversión, a la vez que los intercambios comerciales de los países de la cohesión con el resto de la UE se duplicaron sobradamente durante la última década. Esta situación refleja asimismo las ganancias que otros países obtuvieron de la ayuda estructural concedida a las regiones menos prósperas. Se considera que entre 2002 y 2006, cerca de un cuarto (24,1 %) de estos gastos regresaron al resto de la Unión, esencialmente a través de un aumento de las exportaciones hacia los países de la cohesión, en particular de máquinas y bienes de equipo. Este porcentaje es especialmente elevado en Grecia (42,3 % de la ayuda estructural) y Portugal (35,2 %).

5.2.10 Las intervenciones de los Fondos Estructurales contribuyeron también al desarrollo económico de otras regiones de la UE, al margen de las regiones del objetivo 1, que sufren problemas estructurales (zonas en declive industrial, zonas rurales). El informe presenta los resultados de recientes estudios sobre los principales efectos durante el período 1994-1999. Las ayudas comunitarias contribuyeron a la reestructuración de las industrias tradicionales, a la diversificación de la actividad económica y a la creación de empleo en las zonas que se beneficiaron de ayudas durante el citado período 1994-1999.

5.2.11 Algunos estudios detallados ponen de manifiesto que los gastos en I+D, innovación y transferencias de tecnología parecen haber sido especialmente eficaces en términos de creación de nuevos empleos así como de conservación de los empleos ya existentes. Sin embargo, con algunas excepciones, la capacidad de innovación en estas zonas sigue siendo bastante inferior a la de las regiones menos desarrolladas de la UE. Esta situación contrasta con su dotación en infraestructuras, en particular en términos de sistemas de transporte y de telecomunicaciones y capital humano. Se realizaron también esfuerzos sustanciales en la reconversión de antiguas zonas industriales y la mejora del medio ambiente, en particular en las zonas urbanas.

5.2.12 Por lo que se refiere a las ayudas a la agricultura, al desarrollo rural y a la pesca, el informe presenta también los resultados de las medidas adoptadas de conformidad con los objetivos 5a y 5b durante el período 1994-1999.

5.2.13 Una parte sustancial de las ayudas del FSE se destinaron a ayudar a otras regiones de la UE, al margen de las del objetivo 1. Durante el período 1994-1999 las ayudas del FSE a las regiones de los objetivos 3 y 4 tuvieron un efecto positivo en términos de empleo, y en particular sobre el desempleo de larga duración, las minorías étnicas y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

5.2.14 Varias iniciativas comunitarias destinadas a promover la cooperación y las redes de comunicación han complementado, de manera no desdeñable, la política de cohesión. El programa Interreg II contribuyó a fomentar las redes entre países, el intercambio de experiencias entre regiones y la difusión de conocimientos, aunque los resultados relativos a la reducción del aislamiento hayan sido mixtos, es decir que mientras algunas regiones han desarrollado sensiblemente las conexiones terrestres así como las instalaciones portuarias (en particular Grecia, Alemania y Finlandia), en otras zonas fronterizas, como las que separan Portugal de España, los efectos fueron más limitados.

5.2.15 El informe destaca también la contribución de la iniciativa comunitaria URBAN relativa al desarrollo de las zonas urbanas y a la mejora de la calidad de la vida.

5.2.16 El informe confirma que la ampliación representa un reto adicional por lo que se refiere a la política de cohesión. Se reconoce que la ayuda de los Fondos Estructurales tendrá una importancia vital para los nuevos Estados miembros, que reforzarán su competitividad y acercarán sus niveles de PIB per cápita a la media europea; pero también se estima que ello requiere por parte de estos países una preparación metódica en términos de capacidades administrativas y gestión de las ayudas que reciban. Las ayudas de adhesión constituyen, en parte, un ejercicio de aprendizaje para los países beneficiarios sobre cómo utilizar eficazmente la ayuda financiera antes de recibir créditos más importantes. En cualquier caso, la capacidad administrativa y la capacidad de descentralización de la aplicación de los programas deberá reforzarse aún más después de 2006.

## 6. Consideraciones del Comité Económico y Social Europeo

6.1 Los resultados presentados en el informe muestran que la política de cohesión ha tenido efectos positivos claramente perceptibles.

6.2 Sin embargo, el CESE destaca su preocupación por el hecho de que el éxito en la consecución de los objetivos de la política de cohesión es más visible entre los Estados miembros que entre las regiones. A pesar de la evolución positiva, persisten disparidades regionales en términos de desarrollo

económico y social. Asimismo, el CESE llama la atención sobre el hecho de que la ampliación acentuará aún más las disparidades, lo que plantea un importante desafío a la política de cohesión.

6.3 El CESE comparte la opinión de que la ampliación hará crecer considerablemente el mercado interior comunitario, ofreciendo con ello nuevas oportunidades, aunque a la vez tendrá un impacto variable en los distintos países de la UE. Habida cuenta de la interdependencia creciente en términos de comercio e inversión, el desarrollo económico en los nuevos Estados miembros puede generar elevadas tasas de crecimiento en el conjunto de la UE (se ha comprobado que los Fondos Estructurales contribuyen a una mayor integración económica, reflejo también del crecimiento de los flujos comerciales y las inversiones).

6.4 Asimismo, el CESE comprueba que las regiones elegibles para las ayudas no fueron las únicas en beneficiarse de los Fondos Estructurales. Una parte sustancial de la ayuda canalizada hacia las regiones menos desarrolladas revierte a las regiones más desarrolladas de la Unión Europea en forma de un aumento de sus exportaciones. Las estimaciones para el período 2000-2006 indican que este efecto de regreso asciende a cerca de un cuarto (24,1 %) de las intervenciones estructurales en el marco del objetivo 1. A largo plazo, el efecto de desarrollo provocado en dichas regiones abrirá también nuevos mercados para las regiones y los países contribuyentes netos, creando con ello efectos favorables en sus propias economías.

6.5 Los datos disponibles indican que los flujos de inversión tienden a dirigirse de manera desproporcionada a las regiones y los países más dinámicos de la UE, lo que plantea un dilema a los Gobiernos de los países de la cohesión y los países candidatos.

6.6 La coordinación de las distintas políticas comunitarias sectoriales es positiva para el objetivo de la cohesión, en particular la de la política agrícola, la política pesquera, la política de transporte, la política de I+D y la política de educación y formación profesional.

6.7 También se reconoce la importancia de las ayudas comunitarias a las regiones distintas de las del objetivo 1, con el fin de reducir las disparidades económicas y sociales.

6.8 El debilitamiento del crecimiento económico tuvo en general consecuencias desfavorables para el empleo. La tasa de empleo en la UE de los Quince supera en mucho el ambicioso objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa. No obstante, la tasa media enmascara diferencias profundas entre los distintos componentes de la Unión.

6.9 Las tendencias demográficas, en particular el envejecimiento de la fuerza de trabajo, tendrán una fuerte influencia sobre las perspectivas del mercado laboral en la UE y ponen de manifiesto la necesidad de reforzar la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida.

6.10 Las perspectivas demográficas ponen de relieve la importancia de alcanzar un elevado nivel de empleo en los próximos años, como medio de evitar un aumento de las tensiones sociales, lo que deberá ir en paralelo con un aumento sostenido de la productividad.

6.11 Parece necesario que la economía europea se concentre en las actividades basadas en el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el fin de hacer la economía europea más competitiva y aumentar el empleo y el nivel de vida. Se trata, en resumen, de concretar los objetivos de la estrategia de Lisboa.

## 7. Prioridades de la política de cohesión

7.1 El CESE está de acuerdo con la nueva arquitectura definida para la política de cohesión de la Unión Europea en el período posterior a 2006, organizada en torno a un número limitado de prioridades (I — Convergencia, II — Competitividad regional y empleo, III — Cooperación territorial europea) y con su focalización concreta en las estrategias de Lisboa y Gotemburgo a escala nacional y regional.

7.2 En opinión del CESE, los datos presentados en el informe ilustran claramente la necesidad de perseguir con un esfuerzo mayor el objetivo de la cohesión en una Unión ampliada, si bien está de acuerdo en que el objetivo de la convergencia consista en primer lugar en apoyar a las regiones que tienen un PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria, y se congratula del tratamiento especial previsto para las regiones afectadas por el «efecto estadístico», para las que se prevé un apoyo a un nivel más elevado del decidido en 1999 para la regiones en régimen de phasing out.

7.3 El CESE acoge favorablemente la propuesta de afectación del Fondo de Cohesión al objetivo de la convergencia y considera que dicho Fondo debe continuar funcionando en una lógica nacional (Estados miembros con una RNB inferior al 90 % de la media comunitaria) sin que su aplicación se vea limitada por criterios regionales.

7.4 El CESE está de acuerdo con el sentido que se pretende dar a la política de cohesión fuera de los Estados miembros y regiones menos desarrolladas (en particular el de estimular la competitividad y reducir las disparidades entre las regiones, así como acompañar a la estrategia europea de empleo) y defiende la concentración temática en un número limitado de prioridades para la competitividad (economía del conocimiento, accesibilidad, medio ambiente y servicios de interés general).

7.5 El CESE está también de acuerdo en que, en relación con la segunda prioridad, se dé un tratamiento especial a las regiones actualmente elegibles para el objetivo 1 que no respeten los criterios de elegibilidad en el ámbito de la prioridad de la convergencia, que pasarán a beneficiarse de un apoyo mayor durante un período transitorio (phasing in).

7.6 El apoyo a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional ha sido importante para la integración territorial europea, por lo que el CESE apoya la propuesta de la Comisión de crear un nuevo objetivo, aprovechando la experiencia de la iniciativa Interreg. Este objetivo tendrá que ver con la cooperación territorial, manteniendo las dimensiones transfronteriza, interregional y transnacional, y la posibilidad de que los Estados miembros incluyan las regiones marítimas en la dimensión transfronteriza. A lo que se añade también que las regiones fronterizas con los nuevos Estados miembros deben adaptarse a la nueva situación, por lo que debería haberse creado un programa específico destinado a dichas regiones. El CESE respalda pues el aumento de los recursos financieros asignados al objetivo «Cooperación Territorial Europea», en relación con los atribuidos anteriormente a Interreg.

7.7 El CESE acoge con agrado la intención de la Comisión de proponer la creación de un nuevo instrumento legal, bajo forma de «entes regionales transfronterizos», que facilite la cooperación entre los Estados miembros y las autoridades locales y refuerce las conexiones con las fronteras exteriores, en particular con los nuevos vecinos.

7.8 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que el conjunto de los programas prevea una respuesta integrada a las especificidades territoriales, y que dichos programas tengan en cuenta la necesidad de enfrentar los diferentes tipos de discriminación social.

7.9 El CESE acoge favorablemente la importancia otorgada a la dimensión urbana, al integrar en los programas acciones en este ámbito y dar especial relevancia a los problemas de las ciudades, a la vez que se reconoce el papel de éstas como motores de desarrollo regional. Al igual que la Comisión, el CESE reconoce la importancia de la cooperación entre ciudades como elemento clave de la cooperación territorial.

7.10 El CESE considera particularmente importante la garantía de que los nuevos instrumentos utilizados en las zonas rurales pasen a integrarse en la política agrícola común, manteniendo el actual grado de concentración en materia de ayudas a las regiones y países menos desarrollados cubiertos por los programas de convergencia. Asimismo, llama la atención sobre la necesidad de que el apoyo a dichas zonas rurales abarque no sólo proyectos agrícolas, sino también otros que permitan el desarrollo del mundo rural.

## 8. Sistema de gestión

8.1 El CESE está de acuerdo en que el número de instrumentos financieros destinados a la política de cohesión se limite a tres (Feder, FSE y Fondo de Cohesión), y también en el principio de reducir tanto los objetivos como los instrumentos financieros asociados a los mismos, lo que contribuirá a una mayor simplificación y eficacia en la programación.

8.2 El CESE defiende el reforzamiento de la cooperación entre los Estados miembros, los entes locales y los interlocutores económicos y sociales.

8.3 El CESE respalda la importancia que se otorga a la evaluación regular del impacto territorial en la política regional, y también a la evaluación del impacto territorial de la política regional de otras políticas, que incluye, como recomienda la Comisión, las evaluaciones del impacto comercial producido por la evolución de los intercambios comerciales.

8.4 El CESE considera importante que en sus futuros informes la Comisión dé una mayor relevancia a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a la evaluación de la contribución a este fin de la política de cohesión.

8.5 En cuanto al sistema de gestión, el CESE está de acuerdo con el mantenimiento de los cuatro principios (programación, asociación, concentración y adicionalidad) y con la simplificación basada en una mayor descentralización. No obstante, el CESE opina que esta mayor descentralización no debe cuestionar la necesidad de que la Comisión mantenga un estrecho acompañamiento de la ejecución de los programas, garantizando la coherencia de la política regional a escala de la Unión y evitando desviaciones que desvirtúen los objetivos respectivos. El control por parte de la Comisión debe ser, por consiguiente, muy estrecho, no sólo en lo relativo a la correcta aplicación de los fondos –a fin de garantizar la inexistencia de desvíos–, sino también en lo relativo a los proyectos financiados, y a si éstos cumplen o no las funciones para las que se crearon.

## 9. La temática de la asociación para la ejecución de los Fondos Estructurales

9.1 El CESE ratifica su Dictamen sobre la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales»<sup>(1)</sup>, de cuyas opiniones destaca las siguientes:

9.2 Estas consideraciones deben dar lugar a una reflexión sobre los comités de seguimiento previstos en el artículo 35 del Reglamento de los Fondos Estructurales. Las nuevas e importantes funciones que se les asignan a estos órganos exigen la revisión de los mecanismos de participación de los interlocutores sociales.

9.3 Antes que nada, es necesario que la participación de los interlocutores económicos y sociales en los comités de seguimiento sea obligatoria y se valore con la concesión del derecho a voto que aclare la posición de los mismos en relación con las materias sujetas a debate en esa instancia.

9.4 La Comisión debería encargar la elaboración de un estudio actualizado de los diferentes tipos de modelos de participación que han sido utilizados a escala nacional y regional, haciendo posible por esta vía de información la evaluación y la difusión de un conjunto de prácticas menos conocidas, pero de gran importancia para el futuro.

(1) Punto 9 del Dictamen del CESE sobre la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

9.5 El CESE considera indispensable que se garantice la independencia de los evaluadores de un determinado programa en relación con la autoridad nacional responsable de su ejecución, y también a este respecto los interlocutores institucionales y económicos y sociales podrán tener un papel más relevante gracias al conocimiento adquirido sobre los resultados prácticos alcanzados en las diversas intervenciones.

9.6 El CESE considera que la selección de los interlocutores y la transparencia en las funciones y responsabilidades reviste una importancia fundamental.

9.7 La compatibilidad, o no, de los interlocutores que participen efectivamente en las diversas fases de ejecución de los programas y que sean, a la vez, promotores de proyectos implica la necesidad de establecer reglas que definan la selección de los interlocutores sociales de modo que no participen en la cooperación entidades que dependan del Estado y que, por esa razón, estén limitadas, funcional o estructuralmente, en la independencia de su acción.

9.8 Además de las entidades que tradicionalmente constituyen los interlocutores económicos y sociales (sindicatos de trabajadores, asociaciones de industriales, de agricultores, de artesanos y de comerciantes, sector terciario, cooperativas, etc.), es importante reforzar la participación en las políticas estructurales comunitarias de los denominados organismos funcionalmente autónomos, como las cámaras de comercio, las universidades, los organismos promotores de vivienda social, etc.

9.9 La composición de la cooperación y la eventual ineficacia de los procesos por la acumulación de funciones incompatibles con la transparencia e independencia de las decisiones (por ejemplo, la participación de las mismas personas, que en muchas ocasiones son los propios beneficiarios de los programas, en las fases de programación, acompañamiento y evaluación) puede ser perjudicial.

9.10 Muchas veces parece existir una posible incompatibilidad o conflictos de intereses en los casos en que la persona que decide pueda ser también beneficiaria de los Fondos Estructurales.

9.11 El CESE considera también que los interlocutores económicos y sociales deberán tener acceso a financiación y formación para desempeñar adecuadamente las funciones que se les han asignado, práctica que hasta ahora es muy rara o prácticamente inexistente.

9.12 La escasa participación de los interlocutores se debe, en algunas ocasiones, al hecho de que no disponen de técnicos en número suficiente y con una preparación adecuada para asistir de forma activa a los foros asociados a los fondos comunitarios en los que podrían y deberían estar presentes.

9.13 El CESE considera necesario que los Estados miembros presten una particular atención a todo el proceso burocrático, reduciéndolo a un mínimo deseable. Muchas veces es la complejidad administrativa exagerada y desproporcionada la que pone en entredicho el propio principio de cooperación, ya que interpone obstáculos y fomenta prácticas que muchas veces resultan contraproducentes.

9.14 El CESE considera que son grandes las ventajas que reportaría el establecimiento de un umbral mínimo de participación, comenzando por un Reglamento comunitario que permita a los Estados miembros establecer otros niveles más definidos de participación, en la legislación o disposiciones nacionales. Las normas que se establezcan deberían permitir obtener más información y también una participación más intensa, estable y permanente de los interlocutores económicos y sociales.

9.15 El papel de los interlocutores económicos y sociales, el contenido de las propuestas y las modalidades de participación son necesariamente diferentes en las etapas de preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones estructurales de la Comunidad. Por eso es importante aclarar qué se espera de los interlocutores, qué disposiciones tienen previsto adoptar éstos para que los programas tengan el mayor éxito posible, en qué niveles se articulará la actividad de cooperación y cuáles son las instancias políticas y técnicas en las que los interlocutores deben intervenir.

9.16 La cooperación tiene una importancia decisiva en dos etapas de las intervenciones estructurales:

- en la fase «política» de programación de los fondos y de las opciones generales, tanto a nivel comunitario como a nivel de los Estados miembros,
- en la fase de seguimiento y evaluación de las intervenciones.

## 10. Contribuciones del CESE al debate en curso y a la construcción de «Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación»

### 10.1 Prioridades de la política de cohesión

10.1.1 El CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de establecer, en el marco de la convergencia, un mecanismo específico que compense a todas las regiones ultraperiféricas, así como a las regiones que tengan debilidades estructurales permanentes.

10.1.2 El CESE recomienda que, en la estrategia de apoyo a las diferentes regiones, se analice hasta qué punto los datos cuantitativos disponibles reflejan fielmente el progreso económico y social, y no son fruto del efecto estadístico de elementos externos, con frecuencia irrelevantes para la realidad económica y social de dichas regiones, como es el caso de la instalación de sistemas off-shore, que distorsionan los indicadores utilizados.

### 10.2 Complementariedad de las políticas comunitarias sectoriales

10.2.1 El CESE destaca la complementariedad de las políticas comunitarias sectoriales del objetivo de la cohesión, en parti-

cular en las áreas de investigación y desarrollo, sociedad de la información y transporte, y aplaude la intención de considerar la coherencia entre cohesión y política de competencia como un elemento esencial en las diversas políticas comunitarias.

10.2.2 Al comprobar que más del 50 % de los fondos destinados a investigación y desarrollo se concentran en sólo cuatro regiones de la Unión Europea, el CESE insta a que la complementariedad con las políticas sectoriales contrarreste esta concentración excesiva y contribuya al refuerzo de los incentivos a la transferencia de tecnología entre las regiones.

### 10.3 Presupuesto

10.3.1 Teniendo en cuenta la ambición que los Estados miembros atribuyen a la UE en relación con los objetivos de la ampliación y la estrategia de Lisboa, es poco razonable pensar que el nivel de recursos pueda mantenerse inamovible. El CESE, en dictámenes emitidos estos últimos dos años, ha solicitado el incremento del techo del presupuesto comunitario. Teniendo en cuenta el límite propuesto por la Comisión de 1,24 %, en el marco de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, el CESE considera insuficiente el 0,41 % que se dedica a la política de cohesión (0,46 % antes de las transferencias destinadas al desarrollo rural y a la pesca) como resultado de la fijación de un techo máximo de los recursos totales que estimamos es de un nivel insuficiente para alcanzar los ambiciosos objetivos propuestos.

10.3.1.1 En este escenario, y en un contexto de mayores necesidades financieras para hacer frente al aumento de las disparidades regionales resultantes de la ampliación, esto significa que serán fundamentalmente las regiones que actualmente se benefician de la política de cohesión las que deberán soportar los costes de la ampliación, por la disminución de los apoyos comunitarios a que tienen derecho.

10.3.1.2 En opinión del CESE, esta situación es insostenible desde los puntos de vista político y económico, por ser absolutamente contraria a todo principio de equidad en el reparto los costes de la ampliación.

10.3.1.3 Así pues, el CESE no comprende cómo podría compatibilizarse el objetivo político unánimemente asumido de la ampliación y la profundización de la Unión, con el mantenimiento o incluso la reducción del esfuerzo financiero que el citado objetivo impone a los Estados miembros, y se opone a la visión reductora de la construcción europea, justificable únicamente por dificultades coyunturales y falta de visión futura por parte de algunos de los actores más fundamentales de este proceso.

## 11. Otras recomendaciones

11.1 El CESE considera de la máxima importancia que los criterios económicos, sociales y territoriales, en función de los cuales se distribuirán entre los Estados miembros los recursos destinados a la Prioridad «Competitividad Regional y Empleo», se definan con mayor objetividad y rigor y se preste una atención especial a los indicadores sociales y no sólo a los económicos.

11.2 En la ejecución de los fondos, el CESE opina que, cada vez más, se debe avanzar hacia nuevas formas de participación de los interlocutores institucionales, económicos y sociales más intensas que la simple participación en los órganos de planificación, gestión, control y evaluación.

11.3 La concreción de mecanismos inspirados en las subvenciones globales es en este sentido una vía que hay que reforzar, imponiendo a los Estados miembros la exigencia de adoptar este tipo de modelos, por lo menos en una reducida parte de los marcos comunitarios de apoyo, por las ventajas que posiblemente tendrán la menor burocratización, la celeridad y la ausencia de esfuerzo de los presupuestos de los Estados miembros, teniendo en cuenta las actuales dificultades generalizadas de las finanzas públicas.

11.4 Además, deben incentivarse las asociaciones entre el sector público y el privado, como forma de superar las actuales dificultades de las finanzas públicas y también de garantizar su financiación a largo plazo.

11.5 El CESE considera que se debería aplicar un refuerzo de las normas que regulan los abusos en las deslocalizaciones empresariales, en particular previendo el establecimiento de multas ejemplares y la devolución de los incentivos recibidos, si se prueba que la desinversión no tiene como fundamento la pérdida de viabilidad de la unidad productiva sino sólo la intención de desplazarse para beneficiarse de mayores apoyos.

11.6 Considera asimismo deseable que, en el ámbito de la ayuda a las empresas, se dé una importancia especial a las PYME, reconociendo su papel en el contexto socioeconómico, en particular su capacidad de generar empleo y riqueza, y su mayor compromiso con el desarrollo de la región donde se localizan.

11.7 Por último, la ambición de proseguir una política de cohesión económica, social y territorial en el contexto una Europa ampliada representa seguramente uno de los mayores desafíos a que tiene que afrontar la Unión Europea. Dado que la política de cohesión constituye un pilar esencial de integración entre los pueblos y los territorios de la Unión Europea, el CESE hace una llamada de atención a los Estados miembros para que lleven a buen término esta reforma, teniendo en cuenta los fracasos recientes en el proceso de construcción de la Unión, todo ello con el fin de que los ciudadanos vuelvan a creer en las construcción europea.

11.8 El CESE considera crucial que los Estados miembros mantengan y refuercen su propio esfuerzo en materia de políticas de cohesión, independientemente del esfuerzo proveniente de las políticas de la Unión.

11.9 La nueva estructura y las nuevas prioridades de la política de cohesión de la Unión está condicionada por la ampliación y también por los limitados recursos disponibles, y no por que se hayan eliminado las diferencias regionales y sociales. Así, determinados Estados miembros y regiones que hasta ahora han resultado beneficiados por la citada política de cohesión europea dejarán progresivamente de ser elegibles para una parte sustancial de los instrumentos disponibles. Obviamente, esto no significa que hayan alcanzado el nivel de desarrollo y cohesión deseable, por lo cual deberán merecer la atención debida en las políticas presupuestarias nacionales.

Bruselas, 30 de junio de 2004.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH