



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.5.2007
COM(2007) 273 final

CUARTO INFORME

sobre la cohesión económica y social

(presentada por la Comisión)

{SEC(2007) 694}

CUARTO INFORME

sobre la cohesión económica y social

El artículo 159 del Tratado establece que, cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios que establece dicho artículo (políticas de los Estados miembros y de la Comunidad) hayan contribuido a ellos

El presente cuarto informe sobre la cohesión informa, en primer lugar, sobre la situación y las perspectivas con respecto a la cohesión económica, social y territorial y, en segundo lugar, analiza el impacto de la política a nivel nacional y comunitario sobre la cohesión en la Unión. Se presta especial atención a: 1) la evaluación preliminar de la incidencia de la política de cohesión europea en el periodo de programación 2000-2006 y 2) a una primera evaluación de la preparación del nuevo periodo 2007-2013, basada en las estrategias nacionales y los proyectos de programas operativos presentados por los Estados miembros a la Comisión hasta finales de abril de 2007 [vid. SEC(2007) 694]¹.

1. VALOR AÑADIDO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Hay una serie de factores que influyen en la eficacia y el impacto de la política de cohesión europea. Un contexto económico caracterizado por la estabilidad de los precios y buenos equilibrios financieros se beneficiará de tipos de interés más bajos. Esto estimulará a su vez la inversión y la acumulación de capital, aumentando tanto la productividad como el empleo. También ayuda a incrementar la tasa y la difusión de la innovación y reduce los costes de capital.

La eficiencia y la eficacia de las administraciones públicas nacionales, regionales y locales son otro factor decisivo. Por último, a menudo los factores externos, en particular la globalización, son los principales impulsores de los cambios estructurales a todos los niveles e inciden en gran medida en el desarrollo económico y la creación de empleo.

Sin embargo, gracias a un enfoque riguroso, la política de cohesión ha conseguido influir en los niveles de vida y de oportunidades en la Unión.

¹ En el periodo 2000-2006, cinco fondos contribuyeron a la política de cohesión: el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el FEOGA Orientación y el IFOP. Para el periodo 2007-2013, el presente informe se centra en la contribución a la política de cohesión del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. La antigua sección de garantía del FEOGA ha sido absorbida por el Fondo de Desarrollo Rural, que también contribuye a la cohesión económica y social.

- *Convergencia a nivel nacional y regional*

En conjunto, los principales beneficiarios financieros de los programas de la política de cohesión europea durante el periodo 2000-2006 han seguido mostrando tasas de crecimiento impresionantes. A nivel regional, los importantes resultados económicos de regiones con bajo PIB per cápita en la última década han significado que, en toda la UE, las regiones han experimentado un proceso de convergencia en términos de PIB per cápita.

- *Según las estimaciones, estas tendencias continuarán*

Para el periodo 2007-2013, los estudios sugieren que las inversiones realizadas en el marco de los programas aumentarán aproximadamente entre un 5 % y un 15 % los niveles absolutos de PIB en la mayoría de los nuevos Estados miembros, en comparación con la situación de partida. Además, se estima que, gracias dichos niveles de inversión, hasta 2015 se habrán creado alrededor de dos millones de nuevos puestos de trabajo.

- *La política de cohesión apoya el crecimiento y la creación de puestos de trabajo también fuera de las regiones de convergencia*

El crecimiento y el desarrollo en una economía de mercado significan inevitablemente que tiene lugar una reestructuración, a menudo asociada a pérdidas de puestos de trabajo y creación de nuevos puestos de trabajo distribuidas de manera desigual, que puede dar origen a una concentración territorial de problemas sociales y económicos. El refuerzo de la capacidad de la Unión para adaptarse al cambio y crear nuevo empleo sostenible es una de las funciones de la política de cohesión europea, también en los Estados miembros más prósperos de la Unión. Las estimaciones relativas al periodo 2000-2005 revelan que se crearon más de 450 000 puestos de trabajo brutos en seis países, lo que representa aproximadamente dos tercios de la ayuda europea concedida en virtud del objetivo 2.

- *La política de cohesión apoya la capacidad innovadora de los Estados miembros y las regiones*

En el periodo 2000-2006, la política de cohesión contribuyó de manera importante a los esfuerzos en materia de I+D y reforzó la capacidad innovadora, en particular en las regiones del objetivo 1. Sobre la base de los programas disponibles en el momento de adoptarse el presente informe, la proporción de los recursos de la política de cohesión que se invertirán en innovación e I+D será más del doble en el periodo 2007-2013.

- *La inversión de la política de cohesión en capital humano es muy rentable*

El aumento de la calidad del capital humano explica más de la mitad del crecimiento de la productividad en la última década. Los programas de cohesión europeos cofinancian la formación de unos nueve millones de personas cada año, de las que más de la mitad son mujeres. Un alto porcentaje de beneficiarios empiezan o vuelven a trabajar después de la formación o declaran disponer de mejores condiciones de trabajo y mayores ingresos.

- *La política de cohesión impulsa la captación de capital público y privado en apoyo de inversiones productivas*

Entre 2000 y 2006, cada euro invertido en el marco de la política de cohesión dio lugar, en las regiones del objetivo 1, a un gasto adicional de 0,9 euros por término medio. En las regiones del objetivo 2, los gastos adicionales pueden ser hasta tres veces superiores al importe invertido inicialmente. Esto se consigue mediante reglas tales como la cofinanciación y la asociación, así como aumentando la participación del capital privado, incluida una variedad de acuerdos de asociación público-privada.

Más recientemente, la Comisión, en cooperación con las instituciones financieras internacionales, ha desarrollado instrumentos financieros innovadores que se combinan con las subvenciones europeas y las completan: JEREMIE, para la promoción de las PYME y el microcrédito, y JESSICA, para el desarrollo urbano. Esto transformará las subvenciones en formas de financiación reutilizables, haciéndolas más sostenibles a largo plazo, reforzará el efecto de palanca producido por la utilización de dichas subvenciones para atraer capital privado y combinarse con él, y ofrecerá mayores incentivos para obtener mejores resultados.

- *La política de cohesión ha fomentado enfoques integrados para el desarrollo*

La política de cohesión contribuye al desarrollo –incluido el impacto de problemas complejos, tales como los desafíos planteados por la globalización, el cambio climático y la evolución demográfica– de una manera integrada que da coherencia a las diferentes políticas sectoriales. Este enfoque integrado ha ayudado a mejorar el impacto general de las intervenciones sectoriales aprovechando las sinergias entre los ámbitos políticos y controlando sus efectos colaterales, favoreciendo el diálogo entre las administraciones y adaptando mejor las intervenciones a las características socioeconómicas de las regiones y las localidades.

- *La política de cohesión contribuye a mejorar la calidad de la inversión pública*

El enfoque de programación de la política para un periodo de siete años con un presupuesto asegurado durante tal periodo ha mejorado de manera importante la planificación presupuestaria a largo plazo en muchos Estados miembros y regiones. Además, la política de cohesión ayuda a identificar las prioridades de las decisiones de inversión pública y da lugar así, sobre todo en los países beneficiarios de la política de cohesión, a un uso más efectivo y eficaz de la inversión pública en general y no sólo cuando dicha inversión está cofinanciada por Comunidad. De esta manera, la política de cohesión influye en el modelo de inversión, haciéndolo más productivo y sostenible.

- *La política de cohesión ha promovido la asociación como un elemento esencial de una buena gobernanza*

El principio de asociación es un principio fundamental que sustenta todos los aspectos de la política de cohesión (programación, aplicación, seguimiento y evaluación) y que hoy en día se reconoce ampliamente como un elemento esencial de una buena gobernanza. El sistema de gobernanza a varios niveles, basado en un enfoque estratégico con la implicación de las autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales, y las partes interesadas, ayuda a garantizar que las acciones se adapten a las condiciones *in situ* y que exista una verdadera voluntad de éxito.

2. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS, SOCIALES Y TERRITORIALES

2.1. Cohesión económica

- *La convergencia existe tanto a nivel nacional ...*

Los principales beneficiarios de la política de cohesión durante el periodo 1994-2006, a saber, Grecia, España, Irlanda y Portugal, han registrado en conjunto tasas de crecimiento impresionantes. Entre 1995 y 2005, Grecia redujo las diferencias con respecto al resto de la Europa de los Veintisiete, pasando de un 74 % al 88 % de la media de la Europa de los Veintisiete en 2005. En este mismo año, España e Irlanda pasaron respectivamente de un 91 % y un 102 % al 102 % y el 145 % de la media de la Unión. Al mismo tiempo, el crecimiento de Portugal ha sido inferior a la media de la UE desde 1999. En 2005, su PIB per cápita representó el 74 % de la media de la UE.

Los nuevos Estados miembros, sobre todo los que disponen de un PIB per cápita muy bajo, muestran un crecimiento y una recuperación más rápidos. El PIB de los tres Estados bálticos casi se dobló en la década de 1995 a 2005. Polonia, Hungría y Eslovaquia también han tenido buenos resultados con tasas de crecimiento de más del doble de la media de la UE.

Sin embargo, debido al punto de partida muy bajo con respecto al PIB per cápita, y sobre la base de las tasas de crecimiento actuales, es probable que pasen más de 15 años hasta que Polonia y, sobre todo, Bulgaria y Rumanía alcancen un PIB per cápita igual al 75 % de la media de la Europa de los Veintisiete.

- *... como regional*

El crecimiento económico relativamente importante de las regiones con un bajo PIB per cápita en la última década significa que, en general, las regiones de la UE han ido convergiendo. Entre 1995 y 2004, el número de regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE descendió de 78 a 70 y el de regiones que no llegan al 50 % de la media de la UE pasó de 39 a 32.

Las regiones más retrasadas de la Europa de los Quince, que fueron las principales beneficiarias de ayuda en virtud de la política de cohesión durante el periodo 2000-2006, experimentaron un crecimiento significativo del PIB per cápita con respecto al resto de la UE entre 1995 y 2004. En 1995, cincuenta regiones con un total de setenta y un millones de habitantes disponían de un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la Europa de los Quince. En 2004, en casi una de cada cuatro de esas regiones, con una población de casi diez millones de habitantes, el PIB per cápita había superado el umbral del 75 %.

- *... pero las desigualdades siguen siendo importantes*

A pesar de estos progresos, las desigualdades absolutas siguen siendo grandes, en parte debido a la reciente ampliación y, en parte, porque el crecimiento tiende a concentrarse durante las fases iniciales de desarrollo en las zonas más dinámicas de los países.

Incluso algunas de las regiones más desarrolladas (las que tienen un PIB per cápita superior al 75 % de la Europa de los Veintisiete) están empezando a registrar tasas de crecimiento económico muy bajas o, incluso, negativas. En el periodo 2000-2004, el PIB real per cápita descendió en veintisiete regiones y en otras veinticuatro experimentó un crecimiento anual inferior al 0,5 %. En cinco de esas regiones, el PIB per cápita cayó por debajo del 75 % de la media de la UE.

- *El aumento del empleo y la productividad estimulan el crecimiento en las regiones*

Las regiones más retrasadas están poniéndose rápidamente al día en cuanto a productividad. Esto se nota especialmente en los nuevos Estados miembros: en los tres Estados bálticos y en partes de Polonia, la productividad creció cuatro veces más que la media de la UE entre 1995 y 2004. Sin embargo, algunas de dichas regiones parten de niveles muy bajos. Cuando en esas regiones el empleo cambie a sectores de mayor valor añadido, es probable que la productividad regional aumente aunque la productividad sectorial permanezca estable.

En 2004, las regiones de Portugal, Grecia, Irlanda y España tenían todavía niveles de productividad bastante más altos que los nuevos Estados miembros. Irlanda combinó el crecimiento de empleo más alto de la UE con aumentos de productividad importantes. Por otro lado, el crecimiento económico regional de España dependió casi exclusivamente del aumento del empleo, por lo que podría ser difícil mantenerlo a largo plazo. En Portugal, el empleo aumentó significativamente hasta 2001, pero desde entonces se ha estancado, mientras que en Grecia la subida del empleo fue limitada hasta 2001, pero después ha sido importante.

Nueve de cada diez regiones más desarrolladas han experimentado un crecimiento del empleo y casi el mismo número registró un aumento de la productividad. Sin embargo, entre 1995 y 2004 la productividad disminuyó en veintinueve regiones de Italia, Francia, España y Alemania, mientras que el empleo se redujo en dieciséis regiones, sobre todo de Alemania oriental y el norte de Inglaterra.

2.2. Cohesión social

- *Los índices de empleo han convergido a nivel de la UE y a nivel nacional ...*

Entre 2000 y 2005, los índices de empleo regionales convergieron en la UE. Sin embargo, en 2005 los índices de empleo de las regiones más retrasadas eran todavía once puntos porcentuales inferiores a los del resto de la Unión.

Durante dicho periodo, algunos países experimentaron un incremento uniforme y generalizado del empleo, mientras que otros, como Rumanía y Polonia, vieron descender el índice de empleo de la mayoría de las regiones, en ocasiones en más de dos puntos porcentuales.

Para conseguir los objetivos de Lisboa en materia de índice de empleo, la UE debe crear unos 23,5 millones más de puestos de trabajo, siete millones de los cuales deberían ser ocupados por mujeres y otros siete millones por trabajadores de 55 a 64 años de edad. Para crear empleo a tal escala, será necesario invertir en nuevas actividades adaptadas a una mano de obra cualificada para desempeñarlas.

- *... y las diferencias de los índices de desempleo han disminuido*

Entre 2000 y 2005, el desempleo se redujo de un 13,4% a un 12,4% en las regiones más retrasadas, aunque en diecisiete de ellas el desempleo aumentó en más de dos puntos porcentuales.

En las regiones más desarrolladas, el índice de desempleo permaneció estable entre 2000 y 2005 con un índice apenas inferior al 8 %, aunque las regiones de España, Italia, Francia y el Reino Unido registraron por lo general una reducción de dicho índice y las regiones de Alemania, Austria, los Países Bajos y Bélgica, un ligero aumento.

En 2005, el índice de desempleo femenino fue superior al de los hombres en la UE, pero la diferencia se redujo en un tercio entre 2000 y 2005. Dicha diferencia era superior en Grecia, España e Italia.

- *La pobreza sigue constituyendo un desafío...*

La proporción de la población en situación de riesgo de pobreza sigue siendo relativamente elevada en algunos Estados miembros. Este grupo de población, que se considera integrado por las personas que disponen de ingresos un 60 % inferiores a la renta nacional media, representó en 2004 un 20 % de la población en Lituania, Polonia, Irlanda, Grecia, España y Portugal, pero sólo un 10 % en los Países Bajos, la República Checa y Suecia. Por término medio, alrededor de setenta y cinco millones de personas, es decir, un 16 % de la población de la UE, se encontraban en esa situación en 2004. El riesgo era mayor para las mujeres, los niños de corta edad, las personas mayores y los desempleados.

- *Los niveles educativos están aumentando, pero siguen siendo bajos en las regiones más retrasadas*

Una mano de obra educada y bien cualificada es un factor importante en una economía del conocimiento competitiva. Pueden verse los progresos realizados con el tiempo: la proporción de jóvenes de veinticinco a treinta y cuatro años de edad en posesión de un título universitario o equivalente está aumentando y hoy en día casi dobla la proporción de personas de la generación más mayor de cincuenta y cinco a sesenta y cuatro de años de edad con esa cualificación. Sin embargo, ese nivel educativo de la población juvenil es inferior en algunos Estados miembros, en particular en Rumanía, la República Checa, Italia y Eslovaquia.

En 2005, alrededor del 23 % de la población de la UE de veinticinco a sesenta y cuatro años de edad disponía de estudios superiores; este porcentaje oscilaba entre el 35 % de Finlandia y el 10 % de Rumanía. Las diferencias entre las regiones son incluso más grandes y no están convergiendo. Por término medio, en las regiones más retrasadas, la proporción de personas de ese mismo grupo de edad (25-64) con estudios superiores es inferior.

2.3. Cohesión territorial

- *Menor concentración territorial del PIB de la Europa de los Veintisiete en el núcleo tradicional de Europa ...*

Los datos muestran que en la UE la prosperidad económica está menos concentrada geográficamente: en 2004, la proporción del PIB de la Europa de los Veintisiete correspondiente al «núcleo» económico tradicional de Europa (el área entre Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo) fue mucho menor que en 1995, mientras que su proporción de población permaneció estable. Esta evolución se explica por la aparición de nuevos centros de crecimiento, como Dublín, Madrid, Helsinki y Estocolmo, así como Varsovia, Praga, Bratislava y Budapest.

- *... Pero más a nivel nacional ...*

Sin embargo, en los Estados miembros de toda la UE, la actividad económica se ha concentrado más en las regiones capitales, con excepción de Berlín y Dublín. Por término medio, entre 1995 y 2004, la proporción del PIB nacional de las regiones capitales aumentó un 9 %, mientras que su población creció un 2 %. Esta evolución fue especialmente importante entre 1995 y 2000, sobre todo en Varsovia y Bucarest.

La concentración creciente de la población y la actividad económica en las regiones capitales podrían frenar a largo plazo el crecimiento económico global, ya que el aumento de los costes de vivienda, la escasez de espacios de actividad comercial, la congestión y la contaminación podrían influir negativamente en su imagen y competitividad. Los polos de crecimiento secundarios podrían ayudar a reducir la presión en las regiones capitales y promover un potencial de crecimiento general más elevado.

- ... *Con una tendencia a la suburbanización, ...*

La tendencia dominante en las ciudades europeas es la suburbanización. Entre 1996 y 2001, en el 90 % de las aglomeraciones urbanas, la población de los suburbios creció más que en el centro de las ciudades. Un tercio de dichas aglomeraciones perdió población durante dicho periodo, pero la mayoría experimentó un crecimiento de población en los suburbios, mientras el centro perdía habitantes. La suburbanización de la población somete inevitablemente a una mayor demanda al sistema de transporte urbano, mientras que la suburbanización de la actividad económica puede provocar el declive económico de los centros urbanos tradicionales.

La concentración de la pobreza en los barrios urbanos sigue siendo un problema en muchas ciudades europeas. A pesar de la concentración del empleo en las ciudades, sus habitantes, especialmente los menos cualificados, tienen dificultades para encontrar un puesto de trabajo, mientras que un tercio de los puestos de trabajo lo ocupan personas que se desplazan a las ciudades.

A esto se añade la concentración del desempleo en determinados distritos urbanos. En dichos distritos de alto índice de desempleo, se concentran normalmente otros aspectos característicos de la pobreza, como la mala calidad de la vivienda y la inadecuación del transporte público y otros servicios, tales como la educación, los bajos niveles de ingresos y los altos índices de delincuencia.

- ... *mientras algunas zonas rurales siguen despoblándose ...*

En numerosas regiones de la UE, sobre todo del sur de Italia, el norte de Finlandia, Suecia y Escocia, y la parte oriental de Alemania y Polonia, la tendencia predominante está constituida por una importante emigración de las zonas rurales. La falta de perspectivas profesionales fuera de la agricultura y el bajo nivel de vida hacen que la población, sobre todo los jóvenes y las personas cualificadas, busque oportunidades en otro lugar. Esto tiene efectos acumulativos en las zonas afectadas, que ven envejecer su población y disminuir los servicios básicos².

- ... *y las posibilidades de intercambios transfronterizos aumentan*

Muchos años de programas transfronterizos han mejorado la cooperación entre las regiones fronterizas en la Europa de los Quince, sobre todo en los países del Benelux, Alemania y Francia. Las nuevas fronteras interiores no son todavía tan permeables y los flujos transfronterizos son mucho menores.

El aumento de la permeabilidad, tanto física como administrativa, de dichas fronteras, facilitará el flujo de personas y mercancías entre dichas regiones y hará que los niveles de intercambio económico correspondan al potencial económico de esas regiones. Este tipo de actividad de cooperación es incluso más importante para las regiones fronterizas situadas en la frontera exterior.

²

El Fondo de Desarrollo Rural tiene un papel importante para responder a dichos desafíos. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – El empleo en las zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo, COM(2006) 857 de 21.12.2006.

3. LA REFORMA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN – 2007-2013

El Consejo Europeo de Primavera de 2005 indicó que:

«Es indispensable reactivar sin tardanza la Estrategia de Lisboa y proceder a una reorientación de las prioridades en dirección del crecimiento y del empleo. Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.

Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión– en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible.»

La parte principal de los esfuerzos de la UE para reducir las desigualdades territoriales de la UE corresponde a la política de cohesión. Dichos esfuerzos se concretan en ayudas condicionales con respecto a los requisitos impuestos a las transferencias en relación con los objetivos y el nivel del sistema de aplicación. En particular, se exige a los Estados miembros que elaboren una estrategia a medio plazo para la utilización de los recursos, que complementen la ayuda europea con recursos nacionales, que trabajen en asociación a nivel nacional, regional y local, y que respeten la legislación y las políticas de la UE. Estas condiciones han dado lugar al desarrollo de un sistema de gestión compartida entre los niveles europeo, nacional, regional y local, es decir, un sistema de gobernanza a varios niveles.

A raíz de la reforma de la política de cohesión en 2006 para el periodo 2007-2013, el objetivo principal de la política de cohesión sigue siendo reducir las desigualdades entre los Estados miembros y las regiones mediante la concentración de recursos en las zonas menos desarrolladas. En el periodo 2007-2013, la parte principal de los recursos se concentrará en los países y regiones más pobres: mientras en 1989, el 56 % de los recursos disponibles se asignaron a las regiones de rentas más bajas, al final del nuevo periodo de programación ese porcentaje será del 85 %. Los nuevos Estados miembros, que representan aproximadamente el 21 % de la población de la Europa de los Veintisiete, recibirán poco más del 52 % durante dicho periodo. Sin embargo, de conformidad con la nueva estrategia de crecimiento y empleo, y en el contexto de la globalización, la política de cohesión está poniendo mayor énfasis en la mejora de la competitividad de las regiones en la economía mundial. Así, los recursos se centran en todas las regiones en proceso de ajuste estructural y en la inversión, con especial atención al grupo de actividades en torno a la investigación, la innovación, la sociedad de la información y el desarrollo de las empresas.

El efecto de estos objetivos es que, en el periodo 2007-2013, la política de cohesión perseguirá en todas partes el mismo programa de crecimiento y creación de empleo, pero la intensidad del apoyo de la Unión dependerá de las necesidades y los recursos disponibles de los Estados miembros y las regiones. El resultado de las negociaciones de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, que supuso la asignación de una parte importante del presupuesto total de la UE, a saber, el 35 %, a la política de cohesión, refleja que hay un amplio consenso político sobre la pertinencia de este sistema para aplicar las prioridades comunitarias.

3.1. Ofrecer a Europa una nueva estrategia de crecimiento y empleo

La generación de crecimiento y la creación de empleo han estado históricamente en el centro de los programas de cohesión de la UE y la reforma política para 2007-2013 ha intentado reforzar esa dimensión.

- *Un nuevo enfoque estratégico*

Un enfoque más estratégico basado en prioridades europeas constituirá el marco del proceso de aplicación de la política de cohesión a nivel de la UE, a nivel nacional y, después, a nivel regional y local. Dicho enfoque debería contribuir a incrementar la eficacia económica, así como a aumentar la transparencia y facilitar la responsabilidad política. Se trata del enfoque expuesto en las directrices estratégicas comunitarias, que reflejan las prioridades establecidas en la estrategia de Lisboa renovada y crean a su vez el marco para la preparación de las estrategias nacionales en el marco de la política y los programas de cohesión.

- *Asignación de recursos*

En diciembre de 2005, los Estados miembros decidieron que las autoridades responsables de la preparación de la nueva generación de programas de cohesión «asignaran» una cierta proporción de los recursos a las inversiones esenciales relacionadas con la estrategia renovada de crecimiento y empleo (I+D e innovación, infraestructuras de importancia europea, competitividad industrial, energías renovables, eficacia energética, innovaciones ecológicas y recursos humanos) y, en particular, un 60 % a las regiones menos desarrolladas y un 75 % a las demás.

De acuerdo con los documentos de programación disponibles para el presente informe, dichos objetivos se han alcanzado ampliamente: En la Europa de los Veintisiete, la proporción media de los recursos asignados a las inversiones fundamentales de Lisboa es del 61,2 % en virtud del objetivo de convergencia y del 76,7 % en virtud del objetivo de competitividad regional y empleo. En conjunto, alrededor de 200 000 millones de euros se dedicarán a tales inversiones, lo que, frente al periodo anterior, representa un aumento superior a 50 000 millones de euros.

3.2. Legislar mejor: simplificación y proporcionalidad

Aunque la utilización de los recursos de la política de cohesión debe cumplir las normas de control y buena gestión financiera, se han dado pasos importantes para racionalizar la legislación y simplificar las normas de gestión de la política de cohesión. En particular:

- *Un conjunto de normas de gestión*

Ahora existe un único Reglamento de aplicación de la Comisión para el periodo de programación 2007-2013, que sustituye a los diez reglamentos para el periodo de programación 2000-2006. Las normas de gestión de los programas financiados por el Fondo de Cohesión se han puesto en consonancia con las de los Fondos Estructurales. Esto facilitará y hará menos onerosa la gestión de los Fondos.

- *Un conjunto de normas de admisibilidad de los gastos.*

Los Estados miembros podrán utilizar las normas nacionales de admisibilidad de los proyectos cofinanciados, en lugar de dos conjuntos de normas como en el pasado (uno para los proyectos comunitarios cofinanciados y otro para los proyectos financiados a nivel nacional), lo que simplificará en gran medida la gestión de los proyectos.

- *Simplificación de la gestión financiera*

Los planes financieros, el establecimiento de la tasa de intervención y los reembolsos de la UE se realizarán ahora a un nivel superior (a nivel de programas o de eje prioritario y no de medida, como antes). Esto simplificará la gestión de los programas y limitará los casos que requieran la modificación de los planes financieros; así, las autoridades nacionales encargadas de la gestión de los programas operativos dispondrán de mayor autonomía.

- *Mayor proporcionalidad y simplificación de los sistemas de control*

Para los pequeños programas, una parte de los requisitos de las medidas de control podrán dejarse en manos de los organismos nacionales creados con arreglo a la normativa nacional, lo que reducirá la necesidad de cumplir algunas obligaciones comunitarias en materia de auditoría.

- *Normas más claras en materia de información y comunicación*

Los ciudadanos y los beneficiarios potenciales de los Fondos en todos los Estados miembros tendrán el mismo acceso a la información sobre las posibilidades de financiación y las subvenciones en virtud de la política de cohesión, lo que reducirá el tiempo y el esfuerzo que deben consagrar a la búsqueda de tal información.

- *La administración electrónica en la práctica*

Por primera vez, el intercambio de documentos entre los Estados miembros y la Comisión se realizará solamente de manera electrónica. Esto marca el inicio de una nueva era en términos de intercambio electrónico de datos y gobernanza electrónica. Ahorrará mucho tiempo en la gestión de los programas y reducirá el riesgo de desacuerdo entre la Comisión y los Estados miembros sobre la cantidad y el tipo de información que debe facilitarse.

3.3. La política de cohesión y la proyección de los valores y las políticas de la UE

Los países de fuera de la Unión han manifestado un interés creciente y su deseo de conocer mejor la política de cohesión europea como medio para promover un desarrollo regional más equilibrado. En particular:

- El 15 de mayo de 2006, la Comisión y China firmaron un Memorando de Acuerdo sobre cooperación en materia de política regional. Las autoridades chinas incluyeron el desarrollo regional equilibrado en su plan quinquenal de desarrollo como una de las prioridades fundamentales y están cada vez más preocupadas por el aumento de las diferencias de renta entre las regiones. Desde 2005, China e India han acordado también planes de acción conjunta y firmado memorandos de acuerdo en el ámbito del empleo y la política social con la Comisión Europea.
- El 23 de mayo de 2007, se firmó con el Gobierno de la Federación de Rusia un Memorando de Acuerdo sobre cooperación en materia de política regional para intercambiar información y mejores prácticas sobre el establecimiento y la aplicación de la política de cohesión.

Se están debatiendo enfoques similares con países como Sudáfrica y Brasil y con agrupaciones de integración económica como el Mercosur. Al mismo tiempo, la política de cohesión europea suscita el interés de los comités de las Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial. Una parte fundamental del valor añadido de la política de cohesión europea en este contexto es el apoyo de los puntos de vista europeos sobre cuestiones como el libre mercado, la equidad de género y la igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible y la democracia participativa.

4. NUEVOS DESAFÍOS

Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma:

«Hay muchas metas que no podemos alcanzar solos, pero sí juntos. Las tareas se reparten entre la Unión Europea, los Estados miembros, sus regiones y sus municipios.»

El crecimiento y el empleo en Europa requieren políticas capaces de anticipar y gestionar los nuevos desafíos. Algunos de esos desafíos son especialmente pertinentes para la política de cohesión, ya que inciden de manera desigual en el territorio de Europa y pueden incrementar las desigualdades sociales y económicas.

- *Reforzar la presión global para reestructurar y modernizar*

Prácticamente todas las regiones se enfrentan a la necesidad de reestructurar, modernizar y facilitar la innovación continua basada en el conocimiento con respecto a los productos, la gestión y los procesos, así como el capital humano, a fin de responder al desafío de la globalización. Incluso en un contexto de tasas de crecimiento impresionantes, las regiones de los nuevos Estados miembros tienen una estructura económica ampliamente concentrada en sectores en los que la competencia de las economías emergentes de Asia es grande. El imperativo económico para dichas regiones será anticipar y facilitar el cambio. Esto ayudará a minimizar los costes del cambio y a favorecer su realización. Por ello, deben adoptarse con bastante antelación medidas anticipatorias a fin de equipar y preparar a las personas y las regiones para el cambio.

Del mismo modo, muchas regiones de los Estados miembros más prósperos tienen un elevado índice de empleo en sectores tradicionales en los que la ventaja competitiva se basa en gran medida en los menores costes y los métodos de producción con salarios más bajos.

La competencia basada solamente en factores de coste no es una opción viable y las regiones necesitan modernizar y diversificar su estructura económica en sectores de alto valor añadido creando las condiciones que permitan a las empresas, en particular a las PYME, adoptar y adaptar productos y procesos innovadores, crear redes con otras empresas e institutos de investigación, acceder al capital de riesgo e internacionalizar sus actividades.

Las actividades económicas de vanguardia y el talento tienden a concentrarse en gran medida en unos pocos centros urbanos que son agentes a escala mundial. Esto crea oportunidades, pero la investigación muestra que, a partir de determinado tamaño, surgen factores externos negativos relacionados con la concentración de población, tales como la contaminación, la expansión urbana y la congestión.

Hay muchas regiones en la Unión que están entre las más competitivas e innovadoras del mundo y que se benefician de la globalización. Esto se ha conseguido invirtiendo en nuevas capacidades, creando o atrayendo nuevas reservas de talentos, y favoreciendo las redes y agrupaciones. Sobre la base de estos éxitos y estrategias de desarrollo, la Unión puede movilizar todo su potencial y conseguir que su economía tenga un alto crecimiento sostenible.

- *Cambio climático*

Muchas regiones de toda Europa afrontarán cada vez más los efectos asimétricos del cambio climático. Esto planteará problemas importantes a la agricultura, la pesca y el sector del turismo en algunas zonas y requerirá inversiones importantes para hacer a la sequía, los incendios, la erosión costera y las inundaciones. Estos cambios pueden tener un impacto desproporcionado en grupos desfavorecidos o con pocos ingresos que podrían no disponer de los medios para adaptarse a dichos cambios. También será necesario realizar inversiones importantes para cumplir el acervo comunitario y los objetivos de reducción de emisiones establecidos por el Consejo de Primavera de marzo de 2007. Todos los informes económicos disponibles indican, sin embargo, que el coste de no actuar para prevenir las catástrofes naturales es muy superior al coste de reducir las emisiones de gas de efecto invernadero a un nivel compatible con el objetivo de la UE de limitar el cambio climático en dos grados Celsius.

La lucha contra el cambio climático ofrece a las economías regionales nuevos incentivos y oportunidades económicos a través de la ecoinnovación, el crecimiento de industrias respetuosas del medio ambiente y el empleo en este ámbito.

- *Incremento de los precios de la energía*

El incremento de los precios de la energía afectará a las regiones de la UE en función de su combinación de energías, su estructura económica y la eficacia energética de sus empresas. La elevación de los costes de transporte tiende a afectar a las regiones periféricas, tal como las regiones septentrionales de Finlandia y Suecia y las más meridionales de Portugal, España e Italia, y las islas, incluidas Malta y Chipre. Los sectores fundamentales de muchas de esas regiones, como el turismo, podrían experimentar aumentos de costes, aunque estos podrían compensarse a corto plazo por el aumento de eficacia de las compañías aéreas de bajo coste. El incremento de los precios de la energía tiene un efecto desproporcionado en los grupos con bajos ingresos y aumenta la pobreza energética de las personas desfavorecidas.

El desarrollo o la expansión de las energías renovables y la inversión en eficacia energética ofrecen oportunidades importantes a la mayoría de las regiones y encierran un alto potencial de creación de empleo a nivel local. Por ejemplo, se estima que los ingresos anuales de la industria mundial de equipos solares se cuadruplicarán en tres años, es decir, hasta 2010. Asimismo, el aumento de los precios de la energía podría favorecer, sobre todo en las regiones más retrasadas, estrategias de crecimiento basadas en métodos de producción que consumen menos energía.

- *Nuevos desequilibrios demográficos y nuevas tensiones sociales*

Entre 2000 y 2003, la población disminuyó en una de cada tres regiones de la Unión. En la mayoría de los casos, esto se debió tanto al descenso natural de población como a la emigración neta. Las proyecciones indican que el crecimiento demográfico natural seguirá disminuyendo y que esta tendencia incluirá a muchas de las regiones más retrasadas. Así, estas regiones afrontarán el doble desafío de promover el crecimiento y el empleo y responder a la incidencia adversa del envejecimiento y el descenso de la población.

La evolución demográfica y la reducción de población hacen peligrar el crecimiento del empleo. Hasta 2011, todavía será posible un crecimiento laboral y económico importante. Entre 2012 y más o menos 2017, es de esperar que los índices de empleo en aumento compensen la disminución de la población en edad de trabajar. Sin embargo, desde 2017 en adelante, este descenso de población en edad de trabajar podría provocar un estancamiento y, en consecuencia, una reducción del nivel absoluto de empleo.

De manera paralela, las regiones deberán enfrentarse a una serie de desafíos sociales planteados por la inadecuación de las cualificaciones (segmentación del mercado de trabajo entre altas cualificaciones/altos salarios y bajas cualificaciones/bajos salarios, aumento de la inmigración), ya que la cadena de valor de la economía se desplaza hacia actividades basadas en el conocimiento, en un entorno en el que las instituciones de seguridad tradicionales se están erosionando.

- *Las políticas nacionales encuentran dificultades cada vez mayores para seguir el rápido ritmo del cambio impuesto por dichas evoluciones*

Mientras las inversiones públicas se gestionan cada vez más a nivel subnacional, en los últimos años ha habido una tendencia a la baja, ya que los presupuestos nacionales y subnacionales se enfrentan a las consecuencias del envejecimiento de la población (reforma del sistema de pensiones, sistemas de salud, educación y servicios sociales más costosos) y la reforma económica basada en parte en una menor fiscalidad.

Además, los recursos que siguen estando disponibles para acompañar la modernización de la economía se asignan esencialmente a polos de crecimiento. Esto puede crear importantes diseconomías de aglomeración (congestión, contaminación, segregación social, expansión urbana), por una parte, y mayores desigualdades regionales, por otra.

5. PRÓXIMAS ETAPAS

En 2007 y 2008, la Comisión desarrollará su enfoque para la revisión del presupuesto 2008/2009, estableciendo los criterios de la evaluación política, examinando las políticas futuras y evaluando la viabilidad de las diferentes opciones. En este contexto y sin perjuicio del resultado de la revisión presupuestaria, el presente informe indica una serie de desafíos a los que la política de cohesión podría tener que enfrentarse en los próximos años. El Foro sobre la Cohesión, que se celebrará los días 27 y 28 de septiembre, ofrecerá una primera oportunidad para debatir dichos desafíos con las partes interesadas pertinentes. De manera más específica, el Foro podría organizarse en torno a las preguntas siguientes:

1. ¿Qué lecciones pueden extraerse de la experiencia de la preparación de los programas 2007-2013? En este contexto y teniendo en cuenta el análisis del presente informe, ¿en qué medida se adapta la política de cohesión a los nuevos desafíos a los que se enfrentarán las regiones europeas en los próximos años? Por ejemplo:
 - 1.1. ¿Cómo pueden las regiones responder a las presiones reestructuradoras de competidores dinámicos de sectores de tecnología baja y media?
 - 1.2. Dadas las grandes diferencias de las tasas de natalidad, las tasas de mortalidad y los flujos migratorios a escala regional, ¿qué papel puede ejercer la política de cohesión para responder al cambio demográfico?
 - 1.3. ¿En qué medida constituye el cambio climático un desafío para la política de cohesión?
2. ¿Cómo puede la política de cohesión seguir desarrollando el enfoque integrado y más flexible del desarrollo/crecimiento y el empleo en este nuevo contexto?

- 2.1. ¿Cómo puede la política de cohesión promover mejor un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible teniendo en cuenta la diversidad de los territorios de la UE: las zonas menos favorecidas, las islas y las zonas rurales y costeras, así como las ciudades, las regiones industriales en declive y otras zonas con características geográficas particulares?
- 2.2. ¿Qué incidencia tienen los desafíos identificados en el informe en elementos clave de la cohesión social como la inclusión, la integración y las oportunidades para todos? ¿Son necesarios nuevos esfuerzos para anticipar y contrarrestar esa incidencia?
- 2.3. ¿Cuáles son las cualificaciones futuras clave que resultan esenciales para que nuestros ciudadanos afronten los nuevos desafíos?
- 2.4. ¿Cuáles son las capacidades fundamentales que deberían desarrollarse a escala regional para que las regiones sean competitivas a escala mundial?
3. Sobre la base de la respuesta a las preguntas anteriores, ¿cómo puede valorarse el sistema de gestión de la política para el periodo 2007-2013?
 - 3.1. Dada la necesidad de una gestión eficaz de los programas de la política de cohesión, ¿cuál es la asignación óptima de responsabilidades entre la Comunidad, las autoridades nacionales y las regionales en un sistema de gobernanza a varios niveles?
 - 3.2. ¿Cómo puede la política de cohesión apoyar más eficazmente las políticas públicas de los Estados miembros y las regiones? ¿Qué mecanismos de aplicación podrían hacer que la política se basara más en los resultados y fuera más fácil de utilizar?
 - 3.3. ¿Cómo puede reforzarse aún más la relación entre la política de cohesión y otras políticas nacionales y comunitarias para conseguir más y mejores sinergias y complementariedades?
 - 3.4. ¿Cuáles son las nuevas posibilidades de cooperación entre las regiones, tanto en el interior como en el exterior de la UE?