



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.7.2014
COM(2014) 473 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y
el crecimiento**

{SWD(2014) 242 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento

1. INTRODUCCIÓN

Aunque los gobiernos nacionales han tenido que aplicar recortes en el gasto en los últimos años para equilibrar sus presupuestos y que la financiación privada se haya agotado debido a la crisis financiera y económica, la financiación de la política de cohesión ha seguido fluyendo a los Estados miembros y las regiones, apoyando inversiones vitales para el crecimiento y el empleo.

La crisis ha tenido un profundo impacto en los presupuestos nacionales y regionales, limitando la disponibilidad de financiación en todos los ámbitos de inversión. En el conjunto de la UE, la inversión pública se redujo un 20 % en términos reales entre 2008 y 2013. En Grecia, España e Irlanda, la reducción fue de alrededor del 60 %. En los países de Europa Central y Oriental, donde la financiación de la política de cohesión es particularmente importante, la inversión pública (medida como formación bruta de capital fijo) se redujo en un tercio. Sin la política de cohesión, las inversiones en los Estados miembros más afectados por la crisis habrían registrado un descenso adicional del 50 %. Los fondos de cohesión representan actualmente más del 60 % del presupuesto de inversión en estos países.

Figura 1: Impacto de la política de cohesión en la inversión pública

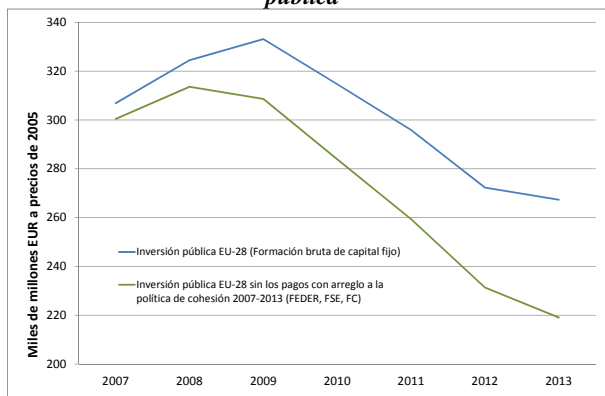
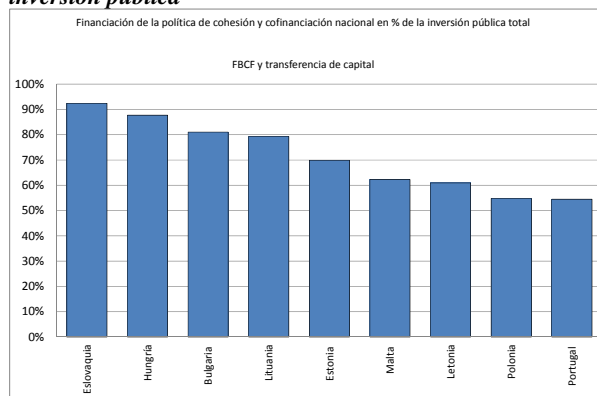


Figura 2: Participación de la política de cohesión en la inversión pública



La crisis económica ha invertido una prolongada tendencia de convergencia del PIB y la tasa de desempleo dentro de la UE, afectando, en particular, a las regiones del sur de Europa, y ha traído consigo un aumento de la pobreza y la exclusión social. A su vez, esto ha dificultado la consecución de algunos de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Por ejemplo, en 210 de las 277 regiones de la UE, se registró un aumento del desempleo entre 2007 y 2012. En cincuenta de estas regiones, la tasa de desempleo se ha más que duplicado. La situación es especialmente preocupante para los jóvenes, ya que, en 2012, la tasa de desempleo juvenil fue superior al 20 % en aproximadamente la mitad de las regiones. Como consecuencia de ello, muchas regiones aún no han podido contribuir a la realización del objetivo principal de Europa 2020 de lograr, de aquí a 2020, una tasa de empleo del 75 % para la población con una edad comprendida entre los 20 y 64 años.

Además de seguir luchando contra los obstáculos estructurales a largo plazo que afectan al desarrollo, la Comisión y los Estados miembros han respondido a la crisis reorientando algunas inversiones de la política de cohesión a ámbitos en los que los efectos en la actividad económica y el empleo serían directos e inmediatos. En consecuencia, a finales de 2013 se habían reasignado más de 45 000 millones EUR, es decir, el 13 % del total de los fondos. Esta transferencia de fondos ha permitido apoyar medidas destinadas a paliar el aumento del desempleo y de la exclusión social y a apoyar la inversión en innovación e investigación y desarrollo (I+D), las ayudas a las empresas, la energía sostenible y las infraestructuras sociales y educativas.

La Comisión ha propuesto asimismo medidas para mejorar la liquidez en los Estados miembros más afectados por la crisis. La adopción de estas medidas por el Parlamento Europeo y el Consejo permitió reducir las contribuciones nacionales y pagar más de 7 000 millones EUR de anticipos adicionales. Se ha aprobado asimismo una nueva reducción de la cofinanciación nacional por un valor de casi 2 100 millones EUR.

Todo parece indicar que las inversiones de la política de cohesión han tenido un impacto significativo.

Entre 2007 y 2012, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) creó cerca de 600 000 puestos de trabajo. Esto equivale a casi el 20 % del número estimado de empleos perdidos en el mismo período, desde el comienzo de la crisis financiera. Las inversiones se han destinado a 200 000 proyectos de pequeñas y medianas empresas (pymes) y 80 000 empresas emergentes, se han financiado 22 000 proyectos de cooperación entre la investigación y las empresas, se ha proporcionado una cobertura de banda ancha a cinco millones de personas y se ha facilitado a cinco millones y medio de personas el acceso al tratamiento de aguas residuales. Por otra parte, las inversiones de la UE con cargo a la política de cohesión han permitido construir 3 000 km de redes fundamentales europeas de transporte (15 % de la red global TEN-T) y se ha duplicado el volumen de la financiación pública para I+D en los Estados miembros menos desarrollados.

Entre 2007 y 2012, el Fondo Social Europeo (FSE) apoyó 68 millones de participaciones individuales en proyectos. Gracias a las ayudas del FSE, 5,7 millones de parados o personas inactivas encontraron un empleo, y se adquirieron casi 8,6 millones de cualificaciones. Se registraron más de 400 000 empresas emergentes y nuevos empleos por cuenta propia. Todo ello ha contribuido a limitar la caída del PIB en muchos países o a evitar un nuevo aumento del desempleo.

Los efectos de estas inversiones se dejarán sentir en los próximos años, ya que los Estados miembros tienen de plazo hasta finales de 2015 para utilizar los fondos de los programas del período 2007-2013 y existe un desfase entre el momento en que se realiza la inversión y el momento en que su impacto es cuantificable.

Con un presupuesto total de más de 450 000 millones de euros (incluida la cofinanciación nacional) para el período de programación 2014-2020, la política de cohesión será el principal instrumento de inversión de la UE. Aportará la mayor contribución para apoyar a las PYME, la I+D y la innovación, la educación, la economía con bajas emisiones de carbono, el medio ambiente, la lucha contra el desempleo y la exclusión social, el desarrollo de las infraestructuras que conecten a los ciudadanos de la UE y a la modernización de las administraciones públicas. Sus inversiones, combinadas con las reformas estructurales, desempeñarán un papel clave a la hora de apoyar el crecimiento y la creación de puestos de trabajo y en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El reto es garantizar que estos recursos se utilizan de la manera más eficaz y eficiente posible, maximizando su impacto, consolidando la recuperación y ayudando a la UE a salir de la crisis más fuerte y competitiva que antes.

La nueva política de cohesión está plenamente en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y sus objetivos principales en materia de empleo, investigación y desarrollo, cambio climático y energía, educación y lucha contra la pobreza y la exclusión social, y está vinculada al Semestre Europeo y al proceso de gobernanza económica de la UE. Por lo tanto, las inversiones en el marco de la política de cohesión se utilizarán asimismo para apoyar las políticas aplicadas por los Estados miembros de conformidad con las directrices integradas y los programas nacionales de reforma, así como para seguir las recomendaciones específicas por país (REP) formuladas por el Consejo. La Comisión también podrá solicitar a los Estados miembros que modifiquen sus acuerdos de asociación y programas operativos para hacer frente a los nuevos desafíos identificados en las REP.

La presente Comunicación resume los logros de la financiación de la cohesión en el anterior período de programación. Describe los elementos principales de la reforma de la política de cohesión para el período 2014-2020,¹ y las distintas tendencias aparecidas durante las negociaciones programáticas en curso entre la Comisión y los Estados miembros. Va acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, en el que se analizan los retos socioeconómicos y de gobernanza a los que se enfrentan los Estados miembros y las regiones y se evalúa el impacto de las inversiones públicas y de la política de cohesión en las disparidades económicas y sociales.

2. UNA POLÍTICA EN EVOLUCIÓN: INVERTIR EN LA COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES PARA MEJORAR LA VIDA DE LOS CIUDADANOS

El Tratado de la UE fija como objetivo de la política de cohesión la reducción de las disparidades económicas, sociales y territoriales, ofreciendo un apoyo especial a las regiones menos desarrolladas.

Con el tiempo, la política ha contribuido a mejorar el nivel de vida y las oportunidades económicas de las regiones de la UE, mejorando las competencias y la empleabilidad, facilitando el acceso a las regiones, apoyando el desarrollo de la capacidad administrativa, estableciendo vínculos entre instituciones de investigación, universidades y la comunidad empresarial, y prestando servicios a las pequeñas y medianas empresas. Mediante el apoyo a los principales motores del crecimiento económico, la política de cohesión contribuye a que las regiones de la UE crezcan con mayor rapidez.

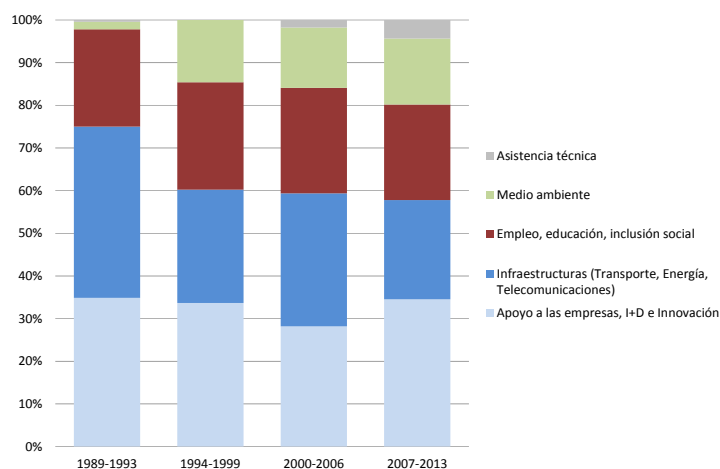
Manteniéndose fiel a sus raíces, la política de cohesión ha evolucionado y avanzado. En sus primeros años, su enfoque era puramente nacional, financiando proyectos determinados previamente en los Estados miembros, con escasa influencia europea. A lo largo del tiempo, se han ido introducido principios esenciales como la programación plurianual, inversiones más estratégicas y una mayor participación de los socios locales y regionales.

La mayor parte del apoyo financiero con cargo a esta política se ha centrado sistemáticamente en las regiones y los Estados miembros menos desarrollados. No obstante, se ha producido una transferencia de las inversiones en infraestructuras hacia el apoyo a las PYME, la innovación y las políticas de empleo y sociales más innovadoras. Este cambio ha sido posible gracias al desarrollo de infraestructuras en los Estados miembros (tanto los que se adhirieron después de 2004, como en los «antiguos» Estados miembros), financiadas en el marco de la política de cohesión en los períodos anteriores.

¹ Véase el DO L 347 de 20 de diciembre de 2013.

La figura 3 muestra la evolución de la composición de la inversión desde 1989.

Figura 3: Composición de las inversiones de la política de cohesión en las regiones menos desarrolladas (1989-2013)



La proporción de la inversión en estructuras pesadas (especialmente en el transporte) era elevada en el momento en que se puso en marcha la política y tras la ampliación de 2004, cuando los países con evidentes retrasos en materia de infraestructuras entraron a formar parte de la UE. Con la creación del Fondo de Cohesión (FC) en la década de los noventa, la inversión medioambiental cobró cada vez mayor importancia a fin de ayudar a los Estados miembros y las regiones a cumplir las Directivas y los Reglamentos de la UE en este ámbito. La inversión en el sector productivo, y en las PYME en particular, se ha mantenido relativamente estable.

Sin embargo, la inversión en capital humano (educación, empleo e inclusión social) ha disminuido ligeramente en términos relativos. No obstante, el papel del FSE como instrumento para invertir en capital humano ha crecido de forma significativa, más recientemente como consecuencia de los terribles efectos de la crisis económica en los mercados de trabajo de los Estados miembros. Como nueva medida para hacer frente a este problema, el marco reglamentario para 2014-2020 asegura al FSE un 23,1 %, como mínimo, del presupuesto de la política de cohesión. Esto es importante para garantizar el volumen de inversiones en capital humano, empleo, inclusión social, reforma de la administración pública y desarrollo de la capacidad institucional necesarios para trabajar en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Por primera vez, la política de cohesión, en particular a través del FSE, ha apoyado durante el período 2007-2013 la modernización y la reforma de las administraciones públicas y los sistemas judiciales en los países de convergencia. Este apoyo tiene por objeto mejorar el funcionamiento, la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos, con el fin de facilitar la elaboración de políticas basadas en datos y poner en marcha las políticas conjuntamente con los interlocutores sociales y la sociedad civil.

Por último, el porcentaje de los recursos dedicados a la asistencia técnica ha aumentado considerablemente desde el período 2000-2006, lo que refleja la importancia crucial de que las instituciones funcionen correctamente para la gestión eficaz de los programas de la política de cohesión.

Mediante la adaptación de las inversiones a los niveles de desarrollo económico, la política de cohesión ha sido capaz de responder a las cambiantes necesidades de cada región a lo largo del tiempo. Sin embargo, la evolución de la política no ha sido tan decisiva como habría cabido esperar. Se constata, por ejemplo, que la introducción en 2007-2013 de la asignación

obligatoria de una parte de los fondos a las prioridades de la UE representó un importante avance, pero los resultados han sido desiguales y la dispersión de los fondos sigue siendo excesiva.

Asimismo, ha ido quedando cada vez más claro que la eficacia de la política de cohesión depende de que existan unas buenas políticas macroeconómicas, un entorno favorable para las empresas y unas instituciones sólidas. En algunos casos, unas políticas inadecuadas y las deficiencias institucionales y administrativas han limitado la eficacia de la financiación. La transposición de la legislación de la UE a la legislación nacional en ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión también presenta lagunas. Aunque se ha intentado definir los marcos estratégicos, institucionales y administrativos existentes, su aplicación ha seguido siendo discrecional y no sistemática.

Por último, la ejecución de los fondos se ha centrado más en el gasto y el respeto de las normas de gestión que en la consecución de los objetivos. Los objetivos programáticos han sido a veces vagos, lo que ha dificultado el seguimiento y la evaluación de los resultados. La definición de los objetivos es compleja y algunos Estados miembros han establecido objetivos que no eran lo suficientemente ambiciosos. Esto ha limitado la capacidad de evaluar los efectos de las intervenciones y comprender qué medidas eran las más efectivas y por qué.

3. LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS ES EL NÚCLEO DE LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN

Los resultados de las negociaciones sobre la reforma de la política de cohesión, que finalizaron en diciembre de 2013, abordan estas deficiencias.

La reforma se centra en el establecimiento de una política de inversión. Los objetivos de la política de cohesión se han puesto en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y las recomendaciones por país pertinentes se tienen sistemáticamente en cuenta para la planificación de las inversiones. Se ha reformado asimismo el funcionamiento de la política de cohesión, sobre la base de cinco ideas principales.

3.1. Los programas de la política de cohesión tienen que operar en un entorno favorable

La nueva política de cohesión está vinculada al proceso de gobernanza económica de la UE y el «Semestre europeo», ya que las inversiones en el marco de esta política no pueden considerarse de forma aislada del contexto económico en el que ésta se realiza.

Con el fin de evitar políticas económicas o presupuestarias insostenibles, que vayan en detrimento de la eficacia de la ayuda de la UE durante el período 2014-2020, la financiación podrá suspenderse cuando un Estado miembro no cumpla las recomendaciones que había recibido en el marco del proceso de gobernanza económica de la UE.

La eficacia de la inversión no debe verse perjudicada por políticas inadecuadas u obstáculos reglamentarios, administrativos o institucionales. Los Estados miembros y las regiones deben cumplir una serie de condiciones previas a fin de garantizar que la inversión se inscribe en un marco estratégico claro que permite la rápida transposición de la legislación de la UE relativa a la ejecución de los fondos de cohesión, una capacidad administrativa suficiente y respeto de requisitos mínimos, por ejemplo en materia de no discriminación, igualdad de género, discapacidad, contratación pública y ayudas estatales.

En particular, cada ámbito de inversión debe basarse en una estrategia bien definida. Por ejemplo, no podrán realizarse inversiones en transporte hasta que exista una estrategia global de transporte a escala nacional o regional. Del mismo modo, las inversiones en el ámbito de

I+D y de la innovación deben inscribirse en una «estrategia de especialización inteligente» con un proceso de elaboración de un enfoque que identifique las ventajas competitivas, establezca prioridades estratégicas y recurra a políticas inteligentes para maximizar el potencial de cada región para alcanzar un desarrollo basado en el conocimiento. En resumen, los proyectos deberán atenerse a las estrategias y no a la inversa.

3.2. Los programas de la política de cohesión deben concentrar los recursos en un número reducido de prioridades y maximizar su valor añadido

Los Estados miembros y las regiones deben concentrar la financiación en un número limitado de ámbitos relevantes para la UE. Una parte importante del FEDER se asignará a cuatro prioridades centrales de la Estrategia Europa 2020: innovación e investigación, agenda digital, apoyo a las pyme y economía con bajas emisiones de carbono.

La concentración del FSE en un máximo de cinco prioridades de inversión contribuirá a la consolidación de las realizaciones y los resultados a escala europea. También garantizará una relación más clara con la Estrategia Europea de Empleo y las directrices integradas de empleo. Al menos el 20 % del presupuesto del FSE se reservará para apoyar la inclusión social y luchar contra la pobreza y la discriminación.

Habida cuenta de la urgente necesidad de luchar contra el desempleo de los jóvenes, se ha puesto en marcha la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (IEJ) dotada con un presupuesto de 6 000 millones de euros de financiación específica para ayudar a aplicar la Garantía Juvenil en el conjunto de la UE. De este modo se garantiza que todos los jóvenes reciben una oferta adecuada de empleo o formación en un plazo de cuatro meses tras acabar los estudios o quedarse en paro. La financiación de la Iniciativa de Empleo Juvenil se centrará en las regiones con tasas de desempleo juvenil particularmente altas.

Las regiones y los Estados miembros tendrán que tomar decisiones claras con respecto a sus objetivos. De este modo, se podrá alcanzar una masa crítica de recursos, garantizando un impacto significativo e inversiones en los ámbitos que tienen repercusiones directas e inmediatas sobre el crecimiento y el empleo.

3.3. Los programas de la política de cohesión deben definir objetivos y resultados claros

El éxito de la política de cohesión se medirá por sus resultados y su impacto. Por consiguiente, el objetivo principal de las reformas es prestar una mayor atención a los resultados mejorando los indicadores de rendimiento, la elaboración de informes y la evaluación.

En la elaboración de los programas, los Estados miembros y las regiones deben especificar los resultados que se pretenden conseguir al final del período de programación. Los programas tendrán que determinar de qué manera van a contribuir las acciones propuestas al logro de estos objetivos y establecerán indicadores de rendimiento con puntos de referencia y objetivos claros para medir los progresos realizados. Cada programa dispondrá de un marco de rendimiento a fin de aumentar la transparencia y la responsabilidad.

A modo de incentivo adicional, se han reservado aproximadamente 20 000 millones EUR (el 6 % del presupuesto de la política de cohesión), que se asignarán en 2019 a los programas que demuestren que están en vías de alcanzar sus objetivos.

3.4. Los programas de la política de cohesión deben dar más voz a las ciudades

Las ciudades pueden desempeñar un papel clave en la política de cohesión y en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Más de dos tercios de los europeos viven en ciudades. Las ciudades son productivas e innovadoras y su papel para lograr un

crecimiento inteligente puede ser primordial. Pueden utilizar los recursos de manera más eficiente (por ejemplo, limitando al mínimo la ocupación y el sellado del suelo y el consumo de energía) y participar en la consecución de un crecimiento sostenible, por ejemplo, mediante infraestructuras verdes. Las disparidades en los niveles de riqueza y la concentración de excluidos sociales y de pobreza en las ciudades hacen que su papel sea esencial para afrontar al reto del crecimiento integrador.

Por esta razón se prevé que en el período 2014-2020 aproximadamente la mitad del FEDER se gaste en las ciudades. La nueva política de cohesión también tiene como objetivo dotar a las ciudades de los medios necesarios para que elaboren y pongan en marcha políticas que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, dedicando el 5 %, como mínimo, del FEDER a la inversión en el desarrollo urbano sostenible integrado y garantizando que las ciudades desempeñen un papel principal en la selección de los proyectos.

La Comisión pondrá también en marcha convocatorias de proyectos en el marco del nuevo Programa de acciones urbanas innovadoras con el fin de apoyar a las ciudades dispuestas a experimentar nuevas ideas en materia de desarrollo urbano.

3.5. Los programas de la política de cohesión deben integrar mejor a los socios en todos los niveles

El marco político para el período 2014-2020 se basa en la premisa de que, respetando los principios de la gobernanza multinivel, todos los socios a nivel nacional, regional y local, incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, deben participar en todas las fases de programación. Por primera vez a nivel de la UE, el Código de Conducta Europeo sobre las Asociaciones² proporciona a los Estados miembros un modelo para incorporar a estos socios a la elaboración de los programas, durante su aplicación y en la fase de seguimiento y evaluación. Las asociaciones también podrían ser particularmente eficaces en la consecución de los objetivos de las estrategias de desarrollo local participativo. Los nuevos Reglamentos también incluyen medidas para el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales y de la sociedad civil.

4. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: NUEVOS DATOS SURGIDOS DE LAS NEGOCIACIONES

En el momento de adoptar la presente Comunicación, la Comisión había recibido la totalidad de los 28 acuerdos de asociación y alrededor de 150 programas operativos (PO).³ Las negociaciones con los Estados miembros y las regiones están en curso, de modo que lo que sigue a continuación es solo una indicación de en qué medida se han integrado los principales elementos de la reforma en las nuevas estrategias y programas.

La información disponible pone de manifiesto algunas tendencias muy alentadores y algunos retos.

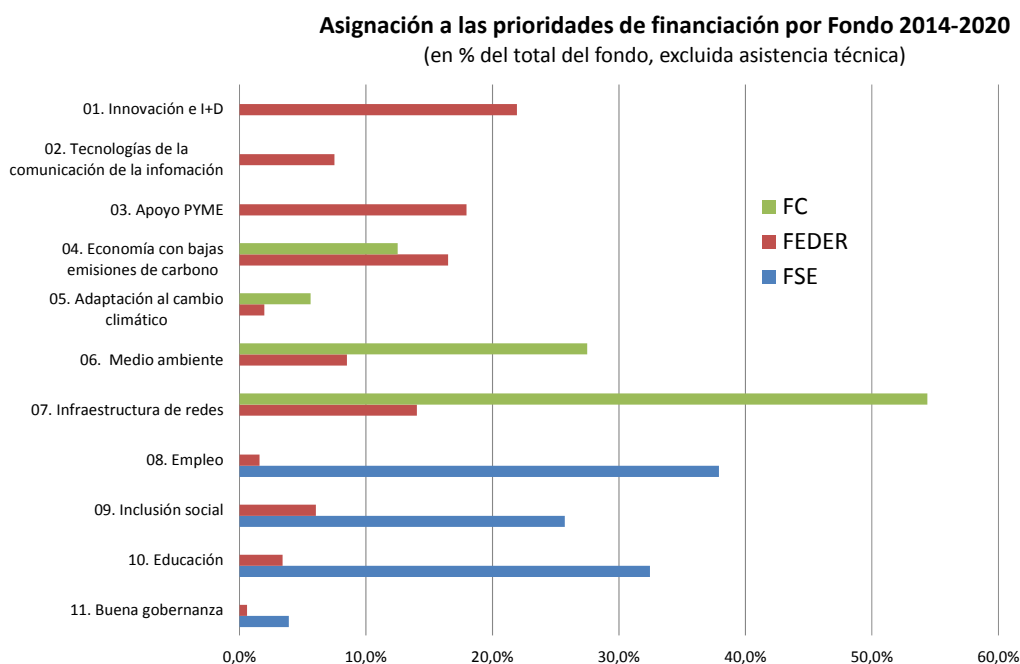
En total, se han asignado unos 336 000 millones EUR a programas nacionales y regionales con arreglo al objetivo de «inversión para el crecimiento y el empleo. Los recursos se distribuyen del siguiente modo: 187 500 millones EUR al FEDER, 63 000 millones EUR al Fondo de Cohesión y 85 000 millones EUR al FSE, es decir un importe superior al mínimo de 80 000 millones EUR de asignación legalmente obligatoria para el FSE⁴.

² Véase el Reglamento delegado de la Comisión de 7.1.2014, C(2013) 9651 final.

³ La Comisión ha adoptado ya cuatro acuerdos de asociación.

⁴ Los recursos financieros para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo incluyen el FEDER (excepto la ayuda del FEDER para la cooperación territorial europea), el FSE y el Fondo de Cohesión. Las cifras reflejan la situación a 1 de junio y pueden modificarse en el contexto de las negociaciones de los programas.

Figura 4: Asignación a las prioridades de financiación por Fondo (2014-2020), en porcentaje del total de los fondos



Unos 124 000 millones EUR se asignan a la I+D y la innovación, a las TIC, las pymes y la economía con bajas emisiones de carbono. Esto representa un aumento de casi el 22 % en comparación con el período 2007-2013. El FEDER financia la mayor parte de este importe (116 500 millones EUR) y el resto el Fondo de Cohesión.

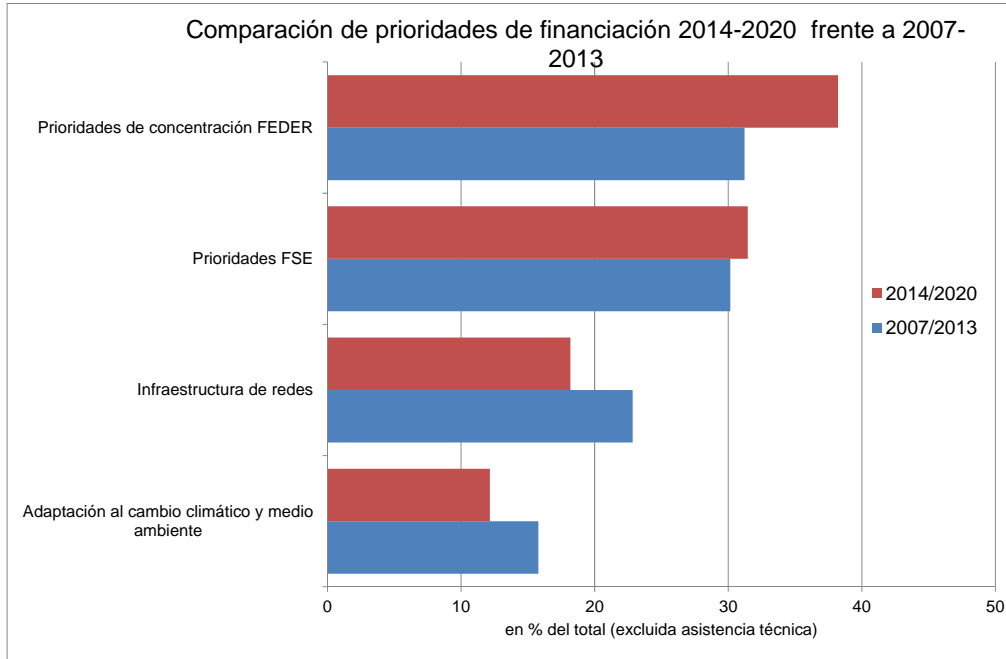
98 000 millones EUR se invertirán en empleo, inclusión social y educación, de los que el FSE financia la mayor parte: empleo (30 700 millones EUR), inclusión social (20 900 millones EUR) y educación (26 300 millones EUR).

59 000 millones se asignan a las infraestructuras de las redes de transporte y energía, lo que supone un descenso del 21 % en comparación con 2007-2013.

Casi 4 300 millones EUR se invertirán en el desarrollo de la capacidad institucional de las autoridades públicas y en la eficacia de las administraciones públicas y los servicios («buena gobernanza»). Esto representa un aumento del 72 % en comparación con el período anterior.

El nuevo período de programación introduce, por tanto, una clara reorientación de las prioridades de financiación con respecto al período 2007-2013. Los Estados miembros y las regiones invertirán más en las prioridades del FEDER (I+D e innovación, TIC, pymes y economía con bajas emisiones de carbono) y del FSE (empleo, inclusión social, educación y gobernanza), mientras que la inversión en redes e infraestructuras medioambientales se verá reducida. La disminución de la inversión en infraestructuras es especialmente acusada en los Estados miembros más desarrollados.

Figura 5: Asignación a las prioridades de financiación 2014-2020 frente a 2007-2013, en % del total



La atención especial que dedica la Comisión a la economía con bajas emisiones de carbono ha resultado en un claro aumento de este tipo de inversión: se dedicarán más de 38 000 millones EUR a apoyar la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y con resistencia frente al cambio climático. Varios países han hecho hincapié en la eficiencia energética y en el desarrollo de las energías renovables. En algunos casos, sin embargo, conviene precisar el vínculo entre la inversión y los resultados esperados con respecto a los objetivos relacionados con el cambio climático.

Habida cuenta de los retos que plantea la alta tasa de desempleo y el aumento de la pobreza, algunos acuerdos de asociación podrían poner mayor énfasis en el crecimiento inclusivo. La Comisión opina, asimismo, que la financiación asignada a la educación no resulta en estos momentos suficiente para realizar las prioridades establecidas. En algunos acuerdos de asociación, la prioridad que se atribuye a las medidas activas de inclusión social es escasa. Para garantizar mejores resultados sociales e inversiones más sensibles al cambio social, la reforma de la política social debe integrarse mejor en la programación.

Además, la información relativa a la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en algunos acuerdos de asociación y programas operativos es bastante general y no explica de qué manera se va a aplicar ni cómo va a contribuir, en su caso, a la aplicación de los programas de la Garantía Juvenil. En algunos programas, las acciones apoyadas por la IEJ deben centrarse más en el apoyo a la creación de empleo.

Pese a la recomendación específica por país relativa a la integración de la minoría romaní, algunos Estados miembros no prevén una prioridad específica en favor de las comunidades marginadas, por lo que se hace difícil evaluar qué parte de la financiación se atribuirá a este ámbito. Algunos Estados miembros no tienen suficientemente en cuenta las necesidades de este grupo destinatario o deben desarrollar más su estrategia y lógica de intervención.

La modernización administrativa y la calidad de la justicia se reconocen como factores clave para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Muchos Estados miembros prevén medidas para reforzar sus instituciones públicas y mejorar su capacidad para ofrecer políticas más eficaces, mejores servicios administrativos, procedimiento judiciales más rápidos, mayor transparencia e integridad de las instituciones públicas, y mejora de la participación pública

en las distintas fases de la elaboración de las políticas. Sin embargo, algunos Estados miembros en los que la reforma de la administración pública se ha considerado indispensable para apoyar el empleo, el crecimiento y la competitividad adolecen de una falta de estrategia clara y los objetivos son vagos e incompletos. Además, en algunos de estos Estados miembros falta un claro compromiso político en favor de una reforma de este tipo.

La necesidad de una preparación previa a la inversión en la que la aplicación de los programas esté condicionada al cumplimiento de unas condiciones cobra una clara importancia. El proceso no ha sido fácil y, en muchos casos, la Comisión tendrá que acordar planes de acción para garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos dentro de plazos bien definidos. Las condiciones que los Estados miembros consideran difíciles de cumplir afectan a ámbitos en los que deben transponerse directivas de la UE o en los que es preciso aplicar eficazmente los reglamentos de la UE.

Se han diseñado estrategias de especialización inteligente a nivel nacional y regional para acelerar la transformación económica y colmar la brecha de conocimiento. Debe ponerse más énfasis en formas de apoyo blando, en apoyar la investigación impulsada por el mercado y la cooperación con las empresas. Existe el riesgo de que el apoyo a las pyme no experimente ningún cambio, en vez de adaptarse a sus necesidades y potencial de crecimiento a fin de generar un efecto multiplicador elevado y una rápida absorción.

Algunos Estados miembros también han diseñado programas que establecen una relación clara entre la economía digital y la innovación. Esto es importante, ya que son necesarias inversiones en la banda ancha de alta velocidad y en las TIC para superar obstáculos específicos y fomentar soluciones impulsadas por el mercado. Por ejemplo, es esencial centrar la inversión en la banda ancha en las redes de nueva generación para garantizar que las regiones menos desarrolladas no queden aún más rezagadas. Las sinergias entre la política de cohesión, el programa Horizonte 2020 y otros programas de la UE son también esenciales en el contexto de las estrategias de especialización inteligente a nivel nacional y regional.

En el período 2014-2020, unos ochenta y ocho programas llevados a cabo en dieciséis países serán programas plurifondo, que combinan recursos procedentes del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE. De este modo, se espera fomentar un enfoque integrado que reúna diferentes políticas, fondos y prioridades.

A fin de mejorar la eficacia de la política y orientarla hacia los resultados y el rendimiento, los Estados miembros y las regiones deberán fijar objetivos y metas detallados. Es fundamental que los programas no establezcan objetivos demasiado generales que incluyan un número elevado de acciones potenciales con el fin de disponer de la máxima flexibilidad para la selección de los proyectos en una fase posterior. Esto es crucial: si los objetivos y las metas no son lo suficientemente ambiciosos, resultará sumamente difícil evaluar la política y mantener un debate público útil al respecto. Durante el proceso de negociación, la Comisión se centrará en estos riesgos.

Los acuerdos de asociación han sido elaborados en gran medida en el marco de un diálogo razonable con los socios, si bien parece que, en algunos casos, este diálogo ha sido insuficiente, no ha incluido a importantes partes interesadas, o las observaciones no se han reflejado en las últimas versiones de los documentos. La Comisión examinará muy de cerca la manera en que los Estados miembros han aplicado el Código de Conducta sobre Asociaciones a fin de garantizar una verdadera participación de las partes interesadas.

Por último, pero no por ello menos importante, el nuevo período requiere mecanismos de gobernanza y coordinación sólidos a nivel nacional y regional, a fin de garantizar la coherencia entre los programas, el apoyo a la Estrategia Europa 2020 y las recomendaciones

específicas por país, y evitar solapamientos y lagunas. Esto es particularmente importante habida cuenta del aumento general del número de programas regionales (de casi un 60 % para los programas en el marco del FSE en comparación con el período 2007-2013).

5. CONCLUSIÓN

En 2014-2020, la política de cohesión orientará un tercio del presupuesto de la UE a fin de contribuir a la consecución de los objetivos de crecimiento y empleo en el conjunto de la UE y reducir las disparidades económicas y sociales. Es también el principal instrumento de inversión a escala de la UE para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. La política de cohesión aporta la mayor contribución en una serie de ámbitos, en particular el apoyo a las pymes, la investigación y la I+D, la inversión en mano de obra cualificada y competitiva, la lucha contra el desempleo y la exclusión social, la adaptación al cambio climático y el medio ambiente.

Los modelos económicos proporcionan una indicación de su impacto macroeconómico. Por ejemplo, se espera que en los principales países beneficiarios de la política de cohesión el PIB pueda aumentar un 2 % de media y el empleo alrededor de un 1 % durante el período de ejecución.

Además, los efectos positivos de la política de cohesión en la productividad siguen acumulándose después de que los programas han llegado a su fin. De aquí a 2030, se calcula que el PIB en estos países habrá aumentado más del 3 % con respecto al nivel previsto de no haberse aplicado la política de cohesión. Esto significa que, durante el período 2014-2030, por cada euro gastado en los principales países beneficiarios, el PIB podría aumentar más de tres euros.

No obstante, para beneficiarse de este impacto, es preciso que los Estados miembros y las regiones lleven a cabo las reformas y utilicen las medidas como un instrumento de inversión eficaz. Por lo tanto, será crucial el resultado de las negociaciones en curso para desarrollar estrategias sólidas, identificar un número reducido de prioridades de inversión clave, establecer objetivos ambiciosos y garantizar unas condiciones macro y micro que permitan obtener el máximo impacto de las inversiones financiadas en el marco de la política de cohesión.

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo en 2017 un primer informe sobre la evolución de los programas. De esta forma se dará una visión general de los progresos realizados por los Estados miembros y las regiones para lograr los objetivos fijados en sus programas, indicando si están obteniendo los resultados previstos.