

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 14.5.2008
COM(2008) 301 final

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

**sobre los resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y los programas de la
política de cohesión del periodo de programación 2007-2013**

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

sobre los resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y los programas de la política de cohesión del periodo de programación 2007-2013

1. INTRODUCCIÓN

La nueva generación de programas sectoriales y regionales europeos de política de cohesión para el periodo 2007-2013 representa una ayuda comunitaria a nuevas inversiones de unos 347 000 millones EUR, lo que los convierte en la segunda partida del presupuesto comunitario. Estos recursos reflejan la actual determinación de la UE de reducir las disparidades entre los Estados miembros, las regiones y los particulares en cuanto a nivel de vida y oportunidades, y de fomentar la cohesión económica, social y territorial en un contexto de economía globalizada. Los recursos se centran en los Estados miembros y las regiones del objetivo de convergencia¹ (que cubre el 35 % de la población de la UE, con el 81,5 % de la inversión financiera disponible²) y, con más fuerza que en el pasado, en los factores de competitividad acordes con la máxima prioridad de la UE: la Agenda de Lisboa para el crecimiento y el empleo. La política de cohesión representa la fuente principal de ayuda financiera de la UE a la estrategia para el crecimiento y el empleo: la implicación de agentes regionales y locales garantiza la adecuación de esa estrategia sobre el terreno.

El proceso de negociación entre la Comisión y las autoridades nacionales y regionales está regido por un planteamiento estratégico que garantiza que las estrategias nacionales y los programas operativos se centren en prioridades importantes de la UE, al mismo tiempo que se tienen en cuenta los contextos nacionales y regionales. Tras este diálogo intensivo durante el último año y medio, ya están preparados los veintisiete marcos estratégicos nacionales de referencia y 429 de los 455 programas operativos esperados.

El valor añadido del proceso de negociación va mucho más allá de los recursos financieros. El debate con los Estados miembros, las regiones y los socios y actores locales mostró que esta política sirvió de catalizador del cambio. Había proporcionado una plataforma de diseño de estrategias regionales o sectoriales eficaces para aumentar el crecimiento, generar más y mejores empleos y mejorar los mecanismos financieros y de entrega de la ayuda, logrando así un impacto a largo plazo y una mejor utilización de los fondos públicos. Como consecuencia del proceso de negociación, la calidad de los programas mejoró mucho y su contenido se ajustó a las principales prioridades comunitarias.

¹ Regiones con un PIB inferior al 75 % de la media comunitaria, medido en función del poder adquisitivo.

² Para más información, véase el anexo 1. La dotación financiera por Estado miembro figura en: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_es.htm

La presente Comunicación resume estos logros³.

2. LA POLÍTICA DE COHESIÓN ABORDA LOS PROBLEMAS DE HOY Y LOS RETOS DE MAÑANA

Las disparidades regionales siguen siendo un desafío dentro de una Unión Europea ampliada y de una competencia global cada vez mayor. Por tanto, es esencial que la política de cohesión ayude a los Estados miembros y a las regiones menos desarrolladas a atajar y reducir estas disparidades. Se han hecho esfuerzos en todos los Estados miembros para señalar las necesidades territoriales y forjar las estrategias para atenuar los desequilibrios entre las regiones y dentro de ellas.

Siguiendo los objetivos del Tratado y de esta política, la nueva generación de programas de cohesión para 2007-2013 contribuirá de modo significativo a alcanzar los objetivos de la UE de crecimiento y empleo. Siguen fielmente las principales prioridades económicas y políticas de la UE al apoyar el desarrollo sostenible consolidando el crecimiento, la competitividad, el empleo y la inclusión social, y protegiendo y mejorando la calidad del medio ambiente⁴.

Al mismo tiempo, gracias a un planteamiento político integrado, la política de cohesión ayuda a los particulares, las empresas, los municipios, las regiones y los Estados miembros, así como a los países candidatos, a superar unos desafíos globales de naturaleza y magnitud sin precedentes, facilitándoles un futuro mejor y más seguro. La Comisión indicó varios de estos retos en su cuarto informe sobre la cohesión⁵ y en una Comunicación reciente sobre la revisión del presupuesto de 2008/2009⁶. Los puntos siguientes destacan cómo los programas abordan ya estos desafíos.

2.1. La política de cohesión en el centro de la Agenda de Lisboa

La nueva generación de políticas de cohesión para 2007-2013 es crucial para la Agenda de Lisboa a consecuencia de varias reformas clave introducidas durante el nuevo periodo de programación. **Un resultado clave de la negociación es el aumento sustancial, en comparación con el pasado, de las inversiones que apoyan el programa de crecimiento y empleo**, sobre todo en el campo de la innovación, la investigación, las cualificaciones y el capital humano. En las regiones menos desarrolladas de EU-27, **el objetivo de convergencia hizo que el 65 % de los fondos se destinaran a gastos relacionados con Lisboa**, mientras que el **objetivo de competitividad regional y empleo** hizo que las regiones más desarrolladas **prevean invertir el 82 % de los fondos en las prioridades relacionadas con Lisboa**. En concreto, se asignaron a gastos relacionados con Lisboa el 74 % de las inversiones en las regiones de convergencia de los Estados miembros de EU-15, y el

³ Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se publicará después de esta Comunicación detallará los resultados por Estado miembro.

⁴ Los anexos 2a y 2b detallan la contribución de la política de cohesión a las principales prioridades comunitarias.

⁵ Cuarto informe sobre la cohesión económica y social, COM(2007) 273, de 30.5.2007.

⁶ Comunicación de la Comisión: Reformar el presupuesto, cambiar Europa: consulta pública para la revisión del presupuesto 2008/2009; SEC(2007) 1188, de 12.9.2007.

83 % en las regiones de competitividad regional y empleo. Pero estas cifras varían, tanto en los Estados miembros como en las regiones. En el extremo superior, las regiones de convergencia de Portugal y España dedican un promedio del 80 % de su asignación total a las prioridades de Lisboa; en las regiones de competitividad de Austria, el 92 %, y en Dinamarca y Suecia, el 91 %.

Los resultados de los Estados miembros de EU-12 demuestran la integración de las prioridades de Lisboa en sus documentos de programación, a pesar de la demanda de recursos de otros muchos sectores de la economía y de no tener ninguna obligación jurídica de asignar el gasto⁷. La asignación relacionada con Lisboa en estos países es, por término medio, del 59 % (Polonia: 64 %; Eslovaquia, 59 %; Rumanía, 52 %).

La estrategia para el crecimiento y el empleo también está presente en los programas del objetivo de la **cooperación territorial europea**. Casi la mitad de los recursos de este objetivo se utilizará para acciones relacionadas con Lisboa, con un énfasis específico en la investigación y la innovación (el 27 % del presupuesto total asignado a esta prioridad).

2.2. Respuesta a la globalización y el cambio estructural

La globalización creciente y la intensa competencia en el mercado mundial ofrecen nuevas oportunidades a los Estados miembros, las regiones y los municipios, pero también exigen un ajuste a los cambios estructurales y la gestión de sus consecuencias sociales, así como un mejor funcionamiento del mercado interior.

Garantizar la **accesibilidad** al núcleo del mercado europeo y facilitar el acceso a los nuevos mercados es un requisito previo para impulsar la inversión privada, consolidar el mercado único y estimular el desarrollo económico. Las regiones de convergencia, y especialmente las de EU-12, presentan un grave déficit en infraestructuras de transportes, por lo que una fuerte inversión en los transportes sigue siendo una prioridad importante en cuanto a necesidad de recursos (82 000 millones EUR en total, el 24 % de los fondos totales). Visto su punto de partida, la utilidad marginal de tales inversiones es alta, y el aumento esperado en la productividad total de los factores, considerable. La inversión en transporte sostenible, como el transporte público urbano, el ferrocarril (en Polonia se espera triplicar la longitud de la red ferroviaria modernizada, de 538 km a 1 786) y los transportes combinados e inteligentes, supone casi 35 000 millones EUR⁸, un aumento del 71 % a partir del periodo 2000-2006. La asignación al transporte para inversión en prioridades de la RTE-T asciende a casi 38 000 millones EUR, unos 13 000 millones EUR más que en 2000-2006 (Rumanía prevé dedicar el 72 % de la

⁷ El artículo 9, apartado 3, y el anexo IV del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25) disponen que los Estados miembros de EU-15 asignen el 60 % de los fondos disponibles del objetivo de convergencia y el 75 % de los del objetivo de competitividad regional y empleo a inversiones centradas en la estrategia de Lisboa: investigación, innovación, sociedad de la información, recursos humanos y desarrollo empresarial. Para una descripción más detallada de cómo las nuevas estrategias y programas de la política de cohesión contribuirán a la estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo, véase la Comunicación *Los Estados miembros y las regiones aplican la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo mediante la política de cohesión de la UE en el periodo 2007-2013*, COM(2007) 798, de 11.12.2007.

⁸ Esta cantidad llega a 6 500 millones EUR si se tienen en cuenta las inversiones en puertos, aeropuertos y sistemas de transporte inteligentes, la mayoría de los cuales también forman parte de la RTE-T.

asignación al transporte a los proyectos de la RTE-T). Además, la inversión en redes de transporte acompañada por otras intervenciones intersectoriales tiene efectos de cohesión en todas las regiones, pero es particularmente importante en las regiones con desventajas especiales, como las escasamente pobladas o ultraperiféricas.

Apoyar a las regiones europeas para que se beneficien de un mundo cambiante exige invertir en mejorar la competitividad desarrollando el conocimiento, la innovación y el apoyo a progresos científicos y tecnológicos europeos para aprovechar su ventaja comparativa. Al invertir en capital humano y físico, la política de cohesión ayuda a impulsar el mercado laboral europeo y la productividad total de los factores: un resultado muy buscado para retener su ventaja competitiva.

Resulta alentador que los Estados miembros den prioridad a inversiones en **I+D e innovación**, estableciendo objetivos ambiciosos que les permiten acercarse al objetivo de Lisboa 2010: la inversión de un 3 % del PIB en el sector. La política de cohesión contribuirá a la I+D y a la innovación con más de 86 000 millones EUR, el 25 % de los recursos de dicha política. En el caso de España cabe destacar que, aunque la ayuda financiera haya disminuido en cerca del 42 % en comparación con el periodo 2000-2006, el gasto en I+D se ha doblado con creces en términos absolutos hasta unos 8 000 millones EUR, el 23 % de la partida financiera total. En algunos países de EU-15, la parte de recursos totales de cohesión asignados a I+D e innovación es extraordinariamente alta (el 70 % en Dinamarca y cerca del 50 % en Finlandia y Austria). En los Estados miembros de EU-12, cerca del 20 % de su presupuesto total de cohesión se dedica a I+D e innovación. Todos estos resultados reflejan el esfuerzo realizado durante las negociaciones para dar prioridad a la I+D y la innovación aprovechando la capacidad y el potencial de investigación existente (Eslovaquia), buscando nuevas oportunidades (Reino Unido), apoyando a investigadores y estudios de posgrado de ciencias (Eslovenia, Letonia, Estonia, Hungría y Lituania) y en general promoviendo la tecnología y la transferencia de conocimiento, los clústeres de innovación y las asociaciones de I+D y empresas.

Los esfuerzos realizados en el marco de los programas para desarrollar **economías de servicios basados en el conocimiento** invirtiendo en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), educación y formación, servicios en línea a empresas y ciudadanos y una infraestructura sostenible de banda ancha, están estrechamente relacionados con la agenda de innovación. Todos reconocen que el acceso de banda ancha a internet y el uso estratégico de las TIC son importantes para el desarrollo económico y el crecimiento y que fomentan la cohesión social, económica y territorial. Las regiones que mejor saben aprovechar las TIC están más preparadas para invertir las tendencias de despoblación y deslocalización de las actividades económicas, pero también para aumentar la inclusión y las oportunidades de las personas. Se espera que la inversión global de la política de cohesión en servicios e infraestructuras de las TIC crezca más del doble en comparación con el periodo de programación previo y alcance 15 300 millones EUR, siendo Polonia, Italia, Grecia, Eslovaquia y España las que prometen los mayores presupuestos (más de 1 000 millones EUR cada uno).

Convertir la inversión en innovación, conocimiento y tecnología en nuevos empleos exige esfuerzos para promover el desarrollo empresarial en campos tales como **el espíritu empresarial y los servicios de apoyo a las empresas**, principalmente PYME, para aumentar su competitividad y acercarlas al mercado internacional. El apoyo en estos sectores supone unos 27 000 millones EUR, el 8 % de los recursos de la política de cohesión). Por ejemplo, Finlandia apoyará creaciones de empresas con 343 millones EUR, mientras que en Polonia las inversiones de la política de cohesión contribuirán a la reducción prevista del plazo requerido para crear una empresa de sesenta días a siete. Se destinarán 2 800 millones EUR a ayudar a particulares a crear empresas y establecerse por cuenta propia, incluidos los que tengan necesidades especiales. Además, la mayor parte de Estados miembros señaló su voluntad de aprovechar los recursos de la política de cohesión poniendo en práctica la iniciativa Jeremie⁹.

El reto que plantea una competencia global creciente requiere que los particulares y las empresas se adapten a las nuevas circunstancias. Proporcionar una educación de alta calidad e invertir cada vez más y con mayor eficacia en el capital humano es crucial para el éxito de Europa en un mundo globalizado¹⁰. Los nuevos programas dedicarán unos 14 000 millones EUR para ayudar a consolidar la **capacidad de las empresas y de los trabajadores** de anticipar el cambio y gestionarlo. De esta cantidad, cerca de 9 400 millones EUR ayudarán a las empresas a introducir políticas eficaces de desarrollo humano, con lo que invertirán más en su activo principal: su personal. Este planteamiento puede basarse en la cooperación entre diversas instituciones y la creación de clústeres (Dinamarca) o en la implicación de los interlocutores sociales (Países Bajos), animando también a las personas a invertir en la mejora permanente de sus cualificaciones. Se destinan 2 500 millones EUR a ayudar a adaptarse a las empresas y sectores que se enfrentan a la globalización y a la reestructuración; los esfuerzos proporcionalmente más importantes se han hecho en Suecia, Finlandia, Eslovaquia, Irlanda y Polonia.

Las inversiones en la infraestructura de una economía de servicios basada en el conocimiento, la I+D o las TIC requieren un potencial humano con un alto nivel de formación y cualificación. Comprender la importancia del **capital humano** ha llevado a dedicar casi 26 000 millones EUR a aumentar la calidad y disponibilidad de la educación y la formación¹¹, centrándose en sistemas completos de aprendizaje permanente, luchando contra el abandono escolar prematuro (Portugal, Grecia, Italia) y garantizando una educación de alta calidad para todos. Una parte importante de esta suma (76 %) irá a las regiones de convergencia, donde la reforma de la educación y la formación se considera un paso obligado hacia el desarrollo futuro. Esta inversión es clave para ayudar a la gente a moverse con facilidad de un trabajo a otro, y crucial, por tanto, para consolidar la «flexiguridad» de los mercados laborales

⁹ Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) es un instrumento de ingeniería financiera desarrollado en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) que facilita el acceso de las PYME a la financiación mediante préstamos, participaciones, capital riesgo y avales. De momento, veinte Estados miembros prevén utilizar la iniciativa Jeremie.

¹⁰ Véanse las conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Bruselas de los días 13 y 14 de marzo de 2008.

¹¹ Al centrarse sobre todo en la educación y la formación, la mayor parte de los programas operativos coinciden con las prioridades del programa de trabajo Educación y formación 2010 (método abierto de coordinación).

y alcanzar los objetivos de Lisboa en lo que atañe a la educación. Asimismo, la inversión en la cualificación del personal es fundamental para impulsar la productividad y ayudar así a Europa a seguir siendo competitiva.

2.3. **Cambio demográfico y mercados laborales, sociedades y economías más inclusivos**

Ante el declive demográfico, **un aumento de la participación laboral y de las cualificaciones** es vital para la riqueza, la productividad, la competitividad y la cohesión social. Para alcanzar el objetivo de Lisboa de una tasa de empleo del 70 %, los nuevos programas dedican unos 19 000 millones EUR a ayudar a eliminar los obstáculos al empleo, sobre todo de mujeres, jóvenes y trabajadores de edad o poco cualificados. Se han asignado cantidades importantes a ambos objetivos, pero donde han significado la parte más elevada del presupuesto ha sido en las regiones de competitividad (una media del 30,4 % para el FSE). Por ejemplo, Suecia ha asignado el 67 % de su presupuesto del FSE al aumento de la oferta de mano de obra. Así pues, incluso en los mercados laborales con niveles de empleo relativamente altos, la política de cohesión puede ofrecer una ayuda valiosa con medidas adaptadas a quienes representan recursos de mano de obra sin aprovechar.

El amplio espectro de beneficiarios cubiertos por tales acciones muestra cómo los programas se adaptan a las necesidades de cada Estado miembro y cada región y complementan las políticas nacionales. Con respecto al periodo de programación 2000-2006, el apoyo a los **inmigrantes** ha mejorado. EU-15 y un número significativo de Estados miembros de EU-12 prevén intervenciones directas para los inmigrantes con un valor total de 1 200 millones EUR, combinados con más intervenciones sistémicas, por ejemplo, en los sistemas de educación y formación (Bélgica). Los programas de cohesión también contribuyen a acelerar la inclusión social de los recién llegados en sus nuevas sociedades (en España, integración de los inmigrantes en comunidades rurales, costeras y urbanas, desarrollo de centros de información para inmigrantes temporeros, etc.).

Incluso donde los resultados económicos son buenos, algunos grupos y comunidades aún sufren **pobreza y exclusión social**. Este problema es particularmente grave en muchas aglomeraciones urbanas de la mayor parte de los Estados miembros. Se han dedicado unos 10 000 millones EUR a ayudar a volver al mercado laboral a quienes más difícil lo tienen mediante un apoyo gradual combinado con esfuerzos para combatir la discriminación en el lugar de trabajo. Se dedican asignaciones especialmente elevadas en este campo a los programas de competitividad (el 18,2 %, y solo el 10,8 % para programas de convergencia). Por último, la política de cohesión proporciona un apoyo concertado a minorías étnicas, incluida la población romaní, la mayor minoría de la UE. En la mayoría de países concernidos, los problemas de la comunidad romaní se abordan a través de proyectos integrados.

2.4. Responder a los desafíos del desarrollo sostenible, el cambio climático y la energía

El desarrollo sostenible, que incluye la necesidad de atenuar el impacto del cambio climático, se ha convertido en un eje de la agenda política europea¹². Mejorar la calidad del **medio ambiente** es una prioridad común en todos los Estados miembros, y se le dedica cerca de un tercio del presupuesto total de la política de cohesión (105 000 millones EUR). En muchos Estados miembros de EU-12, esta política financia fuertes inversiones básicas para mejorar la infraestructura ambiental y ayudar a los países a cumplir con la legislación de la UE en este ámbito, además de acciones de formación y mejora de los conocimientos para la gestión del medio ambiente. Por ejemplo, Rumanía ha decidido dedicar el 80 % de los recursos de cohesión asignados al medio ambiente a cumplir el acervo ambiental. Letonia prevé aumentar del 9 % al 62 % la proporción de habitantes que se benefician de los servicios de gestión de las aguas residuales.

La política de cohesión contribuirá con 48 000 millones EUR (el 14 % del presupuesto total) a acciones en varios campos para abordar los desafíos planteados por el **cambio climático**, incluidas las medidas para atenuarlo y adaptarse a él. Estos esfuerzos llevarán a apoyar medidas directas de inversión, que fomenten **la eficiencia energética y las energías renovables** (9 000 millones EUR repartidos por igual entre ambas categorías), y medidas indirectas, con proyectos de transporte urbano sostenible (6 200 millones EUR). También se invertirá más en la infraestructura energética (1 800 millones EUR) y la mejora de la gestión de los recursos energéticos, la aplicación de una política energética eficiente e integrada de la UE y la conexión de las redes energéticas, incluida la RTE-E. Polonia, Rumanía y Grecia han dado una prioridad clara a estas últimas. La parte de recursos que Italia dedica a la eficiencia energética y a la energía renovable cuadruplicará con creces la del periodo anterior. Luxemburgo aspira a reducir las emisiones de CO₂ en un 10 % gracias a la inversión en el marco de su política de cohesión, mientras que Eslovaquia quiere reducir la intensidad energética de la producción en más del 20 %. Muchos programas incluyen disposiciones para desarrollar sistemas específicos de evaluación del carbono que controlen los efectos de las emisiones de CO₂ en relación con los objetivos de Kioto (Italia, Francia, República Checa, Malta, Inglaterra y Gales). La política de cohesión puede así contribuir de forma sustancial a alcanzar los ambiciosos objetivos de reducir el consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 %, y de aumentar la parte de las energías renovables en la combinación de fuentes energéticas hasta un 20 % en 2020¹³.

¹² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2007 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf).

¹³ Comunicación de la Comisión: *Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa*, COM(2008) 30, de 23.1.2008.

3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN REFUERZA LA GOBERNANZA, LA RESPONSABILIDAD Y LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

3.1. Reforzar la gobernanza y la cooperación a múltiples niveles

La nueva política ha afectado considerablemente a la formulación de las políticas nacionales al seguir consolidando el sistema de gobernanza de múltiples niveles. El diálogo entablado al preparar el programa permitió que un sector más amplio de interesados se sumara al proceso de concepción de estrategias de desarrollo regionales y sectoriales eficaces, al que también contribuyó la reforma de la política de ayudas estatales, que ofrecía nuevas posibilidades de centrar mejor la financiación comunitaria y nacional¹⁴. Con este enfoque más estratégico, esta política amplía la puesta en marcha de la Agenda de Lisboa y de políticas regionales y locales relacionadas, garantizando al mismo tiempo que las acciones se adapten a las circunstancias sobre el terreno y que haya un compromiso firme sobre las reformas.

El valor añadido de la gobernanza de múltiples niveles se comprende mejor al estudiar tres mecanismos que hicieron encajar la Agenda de Lisboa para el crecimiento y el empleo en la nueva política de cohesión. En primer lugar, a escala comunitaria, las directrices estratégicas comunitarias de octubre de 2006¹⁵ marcan las prioridades generales del nuevo periodo de programación. En segundo lugar, las negociaciones de los marcos estratégicos nacionales de referencia preparados por los Estados miembros llevaron a integrarlos más en la estrategia principal de Lisboa, y en concreto en los programas nacionales de reforma. El nivel previsto del gasto relacionado con Lisboa se definió y se asignó en todos los marcos estratégicos nacionales de referencia. Por último, las negociaciones de los programas operativos permitieron traducir las estrategias nacionales a contextos regionales y locales concretos.

Así pues, la Agenda de Lisboa se ha ampliado a los niveles regional y local y a más partes interesadas, superando un punto débil fundamental del primer ciclo político de Lisboa 2000-2005¹⁶. En Francia, la Comisión, las autoridades nacionales y regionales y expertos internacionales han colaborado para desarrollar estrategias regionales de innovación. En Alemania, la mayoría de las nuevas intervenciones sobre el empleo se han programado a escala regional. Junto a esta responsabilidad creciente, las acciones relacionadas con Lisboa se han centrado cada vez más en las cualificaciones y el aprendizaje permanente.

¹⁴ Plan de acción de ayudas estatales, COM(2005) 107, de 7.6.2005.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_es.htm

¹⁶ Informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok: Hacer frente al desafío: la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, noviembre de 2004 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html).

El principio de cooperación es crucial para una correcta ejecución de la política de cohesión. La Comisión prestó especial atención a aplicar este principio desde la fase de negociación, abriendo la participación a diversos tipos de asociados, como ONG, universidades, organismos de desarrollo regional o interlocutores sociales. La gestión descentralizada de los fondos permite una implicación mayor de los interesados en la fase de la ejecución (como lo han previsto España, Irlanda y Suecia). Así, el principio de cooperación moviliza el conocimiento local y ayuda de modo más eficiente y eficaz a las estrategias de crecimiento centradas en recursos locales. También fomenta la cooperación entre el sector público y el privado, a menudo formalizada a través de una cooperación público-privada, lo que crea un efecto multiplicador y consolida el impacto de la inversión.

3.2. Crear capacidades institucionales

Unas políticas públicas eficaces requieren una administración competente y eficiente. Consolidar la capacidad institucional y administrativa es clave para promover ajustes estructurales, crecimiento y empleo, y desarrollo económico. La política de cohesión puede contribuir positivamente de diversas maneras a establecer políticas públicas eficaces.

En primer lugar, la nueva prioridad de la política de cohesión, la «capacidad institucional», ayudará a consolidar la capacidad de la administración pública y de los servicios públicos a todos los niveles, tanto en las regiones de convergencia como en los países de cohesión que aún sufren graves debilidades institucionales a pesar de los pasos impresionantes dados estos últimos años. Se prevén intervenciones, a menudo sustanciales, en todos los Estados miembros de EU-12 y en regiones de convergencia de Grecia, el Reino Unido (Gales), Italia y Francia, con un presupuesto total de más de 2 000 millones EUR. Estas acciones apoyan reformas de Lisboa, como las de mejorar el marco regulador, facilitar la creación de empresas, gestionar de modo eficaz las políticas públicas y mejorar los servicios prestados a ciudadanos y empresas, incluyendo el refuerzo del poder judicial (Bulgaria, Eslovenia, Polonia). La política de cohesión apoyará estas acciones con inversiones de más de 1 000 millones EUR en medidas de apoyo a la administración electrónica.

En segundo lugar, como consecuencia de ello, estas acciones también ayudarán a una gestión más eficaz de los fondos y de otras políticas públicas. En varios Estados miembros existen pruebas de que el enfoque de la política de cohesión que planifica las políticas públicas con una programación plurianual y estratégica se ha incorporado a las políticas nacionales. En Francia, los «Contrats de Plan État-Régions» han adoptado el mismo periodo e instrumentos políticos similares. En Italia, los pactos territoriales promovidos por la Comisión se generalizaron en todas las áreas como instrumentos políticos para iniciativas sectoriales. En Alemania, el «Gemeinschaftsaufgabe» se adaptó de manera gradual al enfoque de los Fondos Estructurales. En otros países, sus políticas regionales adoptaron un enfoque integrado multisectorial, como Finlandia, Suecia (acuerdos regionales de crecimiento) e Inglaterra («Regional Economic Strategies»).

Además, todos los Estados miembros de EU-12 utilizarán el mecanismo de asistencia técnica Jaspers¹⁷, que les ayudará a desarrollar capacidades para elaborar proyectos de alta calidad, en especial grandes proyectos, mejorando así la gestión de la política de cohesión.

Un desarrollo eficaz de la política y su aplicación correcta a través de la reforma también requieren un amplio apoyo, aspecto que destaca la política de cohesión al reforzar la posición de los interlocutores sociales en la aplicación de la política. Se han asignado unos 1 200 millones EUR a las regiones de convergencia para mejorar el papel de los interlocutores sociales (el importe más alto se registra en España). También se prevé promover el desarrollo de capacidades de las ONG, vista su contribución clave a la prestación de servicios en diversos campos (inclusión social, salud, política de los consumidores, etc.). Otros 1 000 millones EUR reforzarán el desarrollo de pactos de empleo e iniciativas de creación de redes que agilicen las reformas del empleo y la inclusión social.

La política de cohesión desempeña un papel importante en la preparación de los países candidatos a la adhesión a la UE, creando capacidades y métodos de planificación y ejecución de políticas eficaces, y mediante inversiones. El diseño del nuevo **IPA** (instrumento de preadhesión) se ha adaptado estrechamente a la estructura de la política de cohesión, con su estrategia integrada, su programación plurianual y una devolución mayor de responsabilidades a las autoridades nacionales. La mayor descentralización de las competencias hizo que los ministerios competentes asumieran su responsabilidad y reforzó la planificación estratégica de las inversiones. Este planteamiento «aprender haciendo» debería garantizar que los países candidatos estén mejor preparados para su adhesión a la UE y la futura gestión eficiente de los fondos de la política de cohesión.

4. INTEGRAR BUENAS POLÍTICAS, REFORZAR EL CONOCIMIENTO Y DIFUNDIR LAS BUENAS PRÁCTICAS

Al elaborar los nuevos programas, los Estados miembros y las regiones aprovechan las prácticas más acertadas de las anteriores versiones de la política de cohesión, como las iniciativas comunitarias **URBAN y EQUAL** y las **acciones innovadoras**. Esta integración ha supuesto más oportunidades para acciones a mayor escala con muchos más recursos. Por ejemplo, la cooperación transnacional del programa EQUAL tendrá una ayuda de unos 3 000 millones EUR, mientras que la innovación, incluida la innovación social, es una partida que se desarrollará durante la ejecución del programa. La integración de la iniciativa URBAN da la oportunidad de abordar problemas urbanos de manera integrada, especialmente en países que todavía no se han beneficiado de esta iniciativa, experimentándola, creando redes y proyectos experimentales (Letonia, Lituania, República Checa, Malta, Chipre y Estonia). Debido a su novedad, el enfoque y la gestión urbanos integrados de las acciones

¹⁷ Jaspers («Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions») es un mecanismo de asistencia técnica que ayuda a los Estados miembros a elaborar proyectos de calidad facilitado por la Comisión en cooperación con el BEI y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. La iniciativa Jaspers, con oficinas en Varsovia, Bucarest y Viena, está evaluando actualmente 261 grandes proyectos.

urbanas por las autoridades locales necesitarán más supervisión, incluido un mayor uso de la nueva iniciativa Jessica¹⁸.

El tercer objetivo en la nueva política de cohesión, la cooperación territorial, ha aumentado su importancia con respecto a la iniciativa comunitaria **Interreg**, logrando mayor visibilidad y un incremento de los recursos disponibles (de 5 800 millones a 7 800 millones EUR). La Comisión ha logrado convencer a los Estados miembros y a las regiones de que utilicen los programas de cooperación territorial europea como plataformas para desarrollar nuevas ideas y planes de acción conjuntos. La cooperación transnacional puede utilizarse para apoyar planteamientos estratégicos de desarrollo de zonas más amplias, como la del Mar Báltico, la de los Alpes, la del Mediterráneo o la cuenca del Danubio.

Por último, el nuevo marco **Las regiones, por el cambio económico** contribuirá a señalar las buenas prácticas e intercambios entre regiones. Favorecerá las redes a escala europea que ayuden a transferir la excelencia a los proyectos financiados por la política de cohesión.

5. CONCLUSIONES: VALOR AÑADIDO DE LAS NEGOCIACIONES

- La política de cohesión es una política comunitaria clave para el avance de la estrategia del crecimiento y el empleo en todos los territorios de la Unión Europea. Aborda desafíos socioeconómicos vitales a los que se enfrenta Europa, en complementariedad y sinergia con otras políticas comunitarias, y en el contexto de cambios globales. El reciente diálogo con los Estados miembros y las regiones ha llevado a adoptar programas estratégicamente orientados a invertir gran parte de sus recursos financieros en crear las condiciones para el éxito de la competitividad en el mundo global.
- Un elemento clave de las negociaciones fue centrarse en los objetivos de Lisboa de aumentar el gasto en I+D hasta un 3 % del PIB y aumentar el nivel de empleo hasta un 70 % gracias a inversiones en infraestructuras básicas, como transportes, educación y formación, cualificaciones y la adaptabilidad de la mano de obra, el espíritu empresarial, la adquisición de nuevos conocimientos o aptitudes técnicas. Mejorar la eficiencia energética y aumentar la parte de las energías renovables en la combinación de fuentes energéticas hasta un 20 % es otro punto importante. Como consecuencia, la gran mayoría de los recursos de la política de cohesión (el 65 % en las regiones de convergencia y el 82 % en las de competitividad regional y empleo) se centrará en las prioridades de Lisboa.

¹⁸ Jessica («Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas») es un instrumento de concesión de préstamos desarrollado en cooperación con el BEI para financiar proyectos de renovación y desarrollo urbanos. Más de ochenta programas operativos incluyen disposiciones sobre acciones del tipo de Jessica.

- El diálogo entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones también provocó una mejora considerable de la calidad de los programas, con más énfasis en la evaluación, los indicadores y la supervisión. También cambió el debate dentro de los Estados miembros y las regiones sobre la concepción y el desarrollo de estrategias y programas de políticas públicas más innovadores, inclusivos y prospectivos, con un mayor uso de nuevos instrumentos innovadores de ingeniería financiera, como Jeremie y Jessica, de manera apropiada a los diferentes contextos de los Estados miembros. Asimismo, los acuerdos relativamente rápidos con los Estados miembros sobre los nuevos programas se lograron gracias a que se entabló un diálogo informal desde la etapa final de preparación de la legislación comunitaria pertinente.
- El sistema de la política de cohesión de gobernanza de múltiples niveles, basado en la descentralización de responsabilidades y en un papel reforzado de los actores sobre el terreno, también ha ampliado el alcance de la Agenda de Lisboa, tal como solicitó el Consejo Europeo en diciembre de 2007¹⁹. Es importante que este enfoque también logre una mayor rentabilidad económica, pues los niveles locales y regionales tienden cada vez más a estar mejor situados para conseguir ventajas de los cambios globales. Esto también se ha reflejado en el cambio hacia un enfoque más regional de la programación en comparación con el periodo 2000-2006, en especial en los nuevos Estados miembros.
- La inversión dedicada a la capacidad institucional debería mejorar la calidad de las instituciones nacionales que aplican las políticas. Esto es particularmente importante en el contexto de la gestión compartida de los recursos de la política de cohesión, que requiere que los Estados miembros apliquen los programas de conformidad con la buena gestión financiera y las prácticas de control. En el sistema de múltiples niveles de la política de cohesión, las capacidades de las administraciones nacionales y regionales son decisivas.
- Con los nuevos requisitos de publicidad que se solicitarán a los Estados miembros para que comuniquen las medidas en materia de política de cohesión al público en general, más el requisito de publicar una lista de todos los beneficiarios, las acciones financiadas por la política de cohesión ganarán en transparencia, legitimidad y visibilidad.
- Ahora se han sentado las bases para un uso eficaz de los fondos de la política de cohesión entre 2007 y 2013. Su utilización oportuna y eficiente será esencial para producir el efecto buscado. En el futuro será crucial que los Estados miembros y las regiones mantengan sus compromisos y garanticen una ejecución vigorosa que aproveche las sinergias entre todos los instrumentos disponibles. Esto requiere un compromiso firme a escala nacional y regional. La Comisión, junto con los Estados miembros, supervisará el progreso realizado durante este periodo para asegurarse de que los programas permanecen *centrados* en inversiones que aumentan el crecimiento y el empleo, *coherentes* con otras prioridades comunitarias importantes y *adaptables* para superar los retos a los que Europa y sus regiones se enfrentarán a medio plazo.

¹⁹

Consejo de la Unión Europea: Conclusiones de la Presidencia portuguesa de 14 de diciembre de 2007, Bruselas, 16616/07, conclusión 3.