



Comisión Europea  
Política Regional

## ***El futuro de la política de cohesión***

### ***Documentación***

- **Presentación general** sobre el desafío que supone la reforma de la política de cohesión;
- **10 preguntas-respuestas** para profundizar en:
  - los desafíos de la política de cohesión (preguntas 1 a 4)
  - los debates en curso sobre los diferentes aspectos de la política de cohesión (preguntas 5 a 7 y 10)
  - los aspectos presupuestarios (preguntas 8 y 9)
- **4 fichas temáticas** con gráficos.

<http://europa.eu.int/inforegio>

## PRESENTACIÓN GENERAL

Con sus veinticinco Estados miembros, en la Europa reunificada aumentarán las disparidades económicas, sociales y territoriales, tanto a escala nacional como regional. Será necesario, mediante un apoyo financiero significativo, reforzar el potencial de crecimiento y competitividad de las regiones y los Estados, para que la Unión sea más fuerte a la hora de afrontar la competencia a escala mundial y responder a las expectativas de sus ciudadanos.

El papel de la política de cohesión económica, social y territorial consiste en responder a este desafío, reduciendo las disparidades y actuando como catalizador del desarrollo económico, social y territorial de la Unión.

En las reuniones del Consejo Europeo celebradas en Lisboa y Gotemburgo, los Jefes de Estado o de Gobierno asumieron el compromiso político de reforzar la competitividad europea. Desde ahora, los Fondos Estructurales fomentan el desarrollo sostenible, el crecimiento y la convergencia. La política de cohesión se muestra así como uno de los instrumentos más eficaces para alcanzar los ambiciosos objetivos de Lisboa y Gotemburgo y alentar el espíritu de iniciativa de las regiones.

Empleo, desarrollo rural, medio ambiente, redes transeuropeas, investigación, sociedad del conocimiento... la política de cohesión aporta una importante contribución a la ejecución de las demás políticas de la Unión.

La política de cohesión, moderna y conforme a los valores de solidaridad que cimientan el modelo europeo de sociedad, sigue siendo el único instrumento que permite a los Estados europeos, sus regiones y sus socios económicos y sociales programar su desarrollo a largo plazo -siete años en el actual período de programación-.

A partir de un reparto claro de las responsabilidades entre los Estados beneficiarios y la Comisión Europea, su modo de gobernanza se basa en la subsidiariedad y las decisiones se toman lo más cerca posible del terreno.

Esta política está en constante evolución; por ello, pronto se definirán nuevas orientaciones para los próximos años. Entre las limitaciones presupuestarias y el imperativo de la solidaridad, será preciso trazar una vía creíble para el futuro de esta política, más necesaria hoy que nunca. Efectivamente, el desarrollo equilibrado de toda la Unión interesa a todos los países, ya sean ricos o menos prósperos. Si un Estado o una región progresan, la Unión entera progresa.

## EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

### DIEZ PREGUNTAS Y DIEZ RESPUESTAS

#### 1. *¿Cuáles son los principales desafíos que habrá de afrontar la Unión?*

Europa y sus regiones habrán de afrontar tres desafíos:

- la agravación importante de las disparidades en la Unión ampliada;
- la aceleración del proceso de reestructuración económica como consecuencia de la mundialización;
- las consecuencias de la revolución tecnológica, del desarrollo de la economía y de la sociedad basadas en el conocimiento, y del envejecimiento de la población.

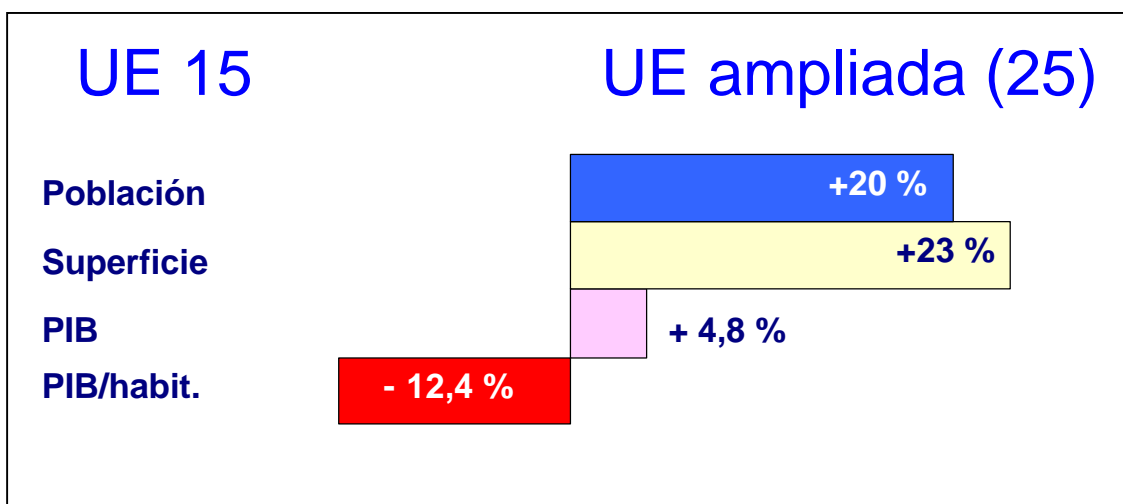
Las disparidades económicas y sociales después de la ampliación suponen un desafío sin precedentes:

- § se duplicará la diferencia de desarrollo entre las regiones ricas y pobres;
- § hoy las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1) tienen un producto interior bruto (PIB) por habitante del orden del 60% al 75 % de la media comunitaria; mañana, el PIB de la mayoría de las regiones de los nuevos Estados miembros estará comprendido entre el 30% y el 40% de la media comunitaria;
- § hoy 48 regiones de los actuales Estados miembros tienen un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria (umbral de admisibilidad del objetivo 1); mañana, 67 regiones tendrán un PIB por habitante inferior a dicho umbral;
- § 18 regiones de los actuales Estados miembros, consideradas actualmente menos desarrolladas verán como su PIB sobrepasa el umbral del 75% de la media comunitaria de la Europa ampliada –por simple efecto estadístico debido a la incorporación de nuevos países bastante más pobres– cuando todavía dichas regiones no habrán recuperado su retraso inicial;
- § hoy son cuatro los Estados (España, Grecia, Irlanda y Portugal) beneficiarios del Fondo de Cohesión; en 2004, los diez nuevos Estados miembros podrán ser beneficiarios de este Fondo.

La política de cohesión da una respuesta europea a estos retos:

- la Unión ayuda financieramente a las regiones más pobres o que padecen graves dificultades estructurales -desempleo y exclusión social-;
- se trata de una política concreta, solidaria y desarrollada en asociación con los interesados;
- contribuye al crecimiento, la competitividad, la innovación y el desarrollo sostenible.

### La ampliación: los principales retos



**2. ¿Por qué necesita la Unión una política regional? ¿No sería más adecuado el enfoque nacional en la Unión ampliada? ¿No sería más simple enviar directamente una ayuda presupuestaria a los Estados miembros que la necesitan? ¿No habría que limitarse a ayudar a las regiones más pobres?**

- **La Unión necesita una política regional** porque las consecuencias de la mundialización son regionales y locales y porque es preciso actuar en ese nivel para reforzar la competitividad de Europa y contribuir a un crecimiento sostenible para todos. Las regiones con recursos a veces infrutilizados deben contribuir más al crecimiento en Europa.

La política regional está establecida en el Tratado. Su objetivo es «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». El proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no pone en tela de juicio estos objetivos, antes bien destaca la dimensión territorial de la política de cohesión en el nuevo Artículo III-116 dedicado a esta política, cuyo objetivo en adelante es garantizar «la cohesión económica, social y territorial».

- **Nacionalizar es reducir.** Limitarse a actuar a nivel nacional supondría asumir el riesgo de concentrar la actividad económica en las zonas más atractivas de esos países. No se podría alcanzar así el objetivo de cohesión y desarrollo equilibrado del territorio europeo.
- **La simple transferencia financiera no basta.** Gracias a la programación plurianual del presupuesto europeo, las regiones pueden planificar y concentrar sus inversiones, actuar sobre los factores estructurales de desarrollo (capital humano, capital físico) y evitar la dispersión de los créditos.
- **La solidaridad no se limita a las regiones más pobres.** Numerosas regiones y ciudades se encuentran en situaciones intermedias, con zonas en las que se concentran las tensiones económicas y sociales. Son regiones que registran un déficit de competitividad que debilita el rendimiento global de la Unión. Tanto en las regiones más pobres como en las más prósperas, solo la política regional europea puede impulsar la realización de las prioridades de la Unión (Lisboa y Gotemburgo).

### 3. *¿Cuáles son los retos específicos de la política de cohesión?*

- **Ayudar a las regiones** a participar en la economía mundializada y a dominar los cambios tecnológicos.
- **Actuar sobre los factores de crecimiento y competitividad** definidos por el Consejo Europeo en Lisboa y Gotemburgo, contribuyendo a financiar proyectos que puedan crear empleos y mejorar la calidad de la vida y del medio ambiente.

Actualmente, más de la mitad de los recursos disponibles se dedica a inversiones en capital físico y humano necesarias para la realización de las orientaciones de Lisboa y Gotemburgo.

Durante el período 2000-2006, se movilizarán, gracias a los programas comunitarios de los Fondos Estructurales, unos 300 millardos de euros en favor de esos objetivos, de los que aproximadamente 130 serán cofinanciaciones nacionales.

	<b>Fondos Estructurales (en millardos de euros)</b>	<b>Total, incluidas las contribuciones nacionales (en millardos de euros)</b>
Empleo e inclusión social	48	88
Innovación y espíritu empresarial	65	100
Redes	36	65
Medio ambiente	27	45
	176	298

- **Concentrar los esfuerzos en las prioridades comunitarias:** reforzar las inversiones en capital físico (infraestructuras, medio ambiente, transportes) y en capital humano (formación y capacitación de los trabajadores), impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas, y, en los nuevos Estados miembros, reforzar sus capacidades administrativas.

#### 4. ¿Cómo contribuye al crecimiento la política de cohesión?

- **La política de cohesión es una política de inversión.** No se trata de transferir recursos para aumentar el nivel de consumo, sino de reforzar los factores de crecimiento económico de las regiones de la Unión. Gracias a la política de cohesión los Estados y regiones pueden disponer de un marco de financiación plurianual y estable.

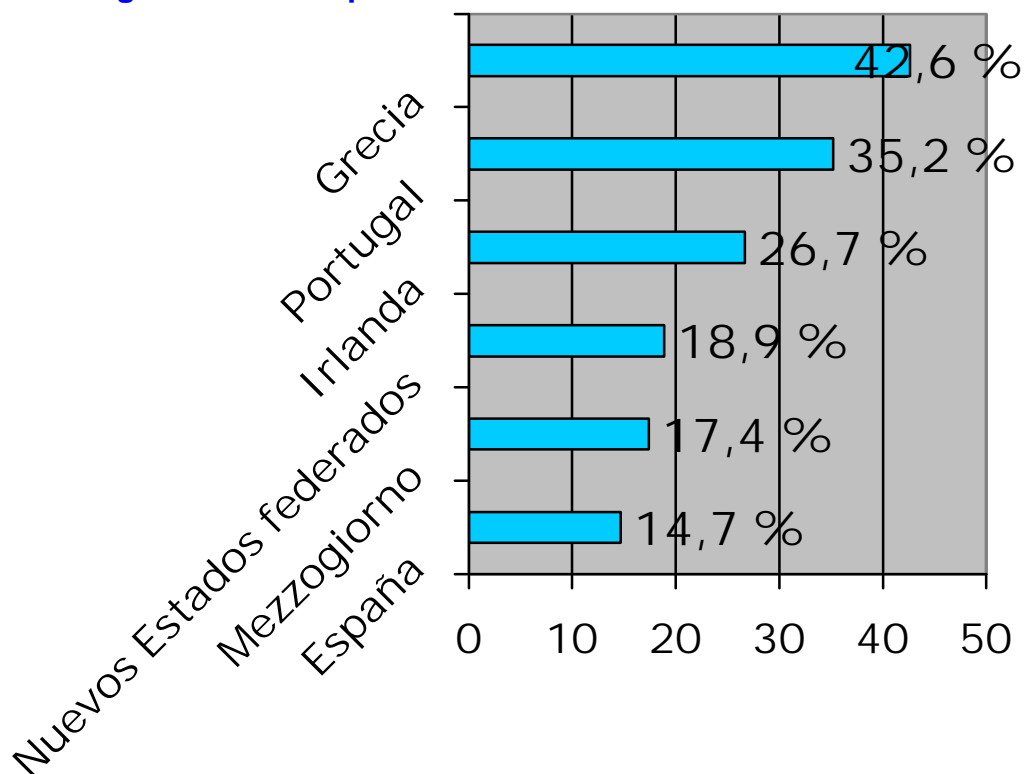
Entre 1990 y 2001, el crecimiento económico medio de los cuatro países menos prósperos (España, Grecia, Irlanda y Portugal) fue superior a la media comunitaria (1,7%), con unos índices de crecimiento del 2,3% (España), 1,8% (Grecia), 6,1% (Irlanda) y 2,4% (Portugal), respectivamente.

En las regiones en proceso de reestructuración industrial, urbana y agrícola («objetivo 2»), la tasa de desempleo descendió 4 puntos entre 1995 y 2001, frente a 3 puntos de media en la Unión.

Además de las reconversiones, se puso en marcha una intensa política de recuperación de terrenos urbanos en desuso ( 115 millones de m<sup>2</sup> reconvertidos) para mejorar el entorno y preparar los terrenos para nuevos usos productivos.

Por otro lado, una parte importante (entre el 20% y el 40 %) de los gastos provocan un efecto de bumerán en las regiones más ricas de la Unión. Así, esta política refuerza el mercado interior y estimula la actividad económica mucho más allá de las regiones directamente beneficiarias.

#### Proporción de las inversiones de la UE en los principales beneficiarios gastadas en importaciones de otros Estados miembros



- **La política de cohesión tiene un efecto global.** Al reducir las disparidades y ayudar al conjunto de las regiones se convierte en un factor que aumenta su capacidad de atracción que actúa como motor del desarrollo global.
- **La política de cohesión incita a preparar el futuro.** La obligatoriedad de la cofinanciación nacional o regional hace que los Estados miembros beneficiarios deban mantener sus esfuerzos en materia de inversión y crecimiento, incluso en período de recesión.
- **La política de cohesión contribuye a que los Estados miembros intervengan más y mejor.** Las ayudas de la Unión se añaden siempre a la financiación de los Estados ayudándoles a sobrepasar los límites impuestos por sus capacidades financieras. Es el principio de adicionalidad. En cambio, los fondos europeos no tienen como objetivo que los países puedan economizar de sus presupuestos nacionales. Los Estados siguen siendo los primeros responsables del desarrollo de sus zonas con dificultades.

## 5. ¿En qué fase se encuentra el debate sobre la cohesión?

- **La Comisión inició el debate sobre el futuro de la política de cohesión** el 30 de enero de 2001, con la aprobación del *segundo informe sobre la cohesión económica y social*
- **En numerosas ocasiones, las instituciones comunitarias**, ya sea el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros, el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social, **han tomado posición.**
- **Tanto los Estados miembros como las regiones han participado activamente en el debate**, dirigiendo sus aportaciones a la Comisión Europea. Numerosos seminarios han sido organizados por la Comisión o a iniciativa de las regiones con la participación de los interlocutores sociales y las asociaciones.
- Actualmente existe un **amplio consenso sobre las prioridades de la futura política de cohesión.**

### Puntos esenciales del consenso

- § La política de cohesión es indispensable para poner en práctica las estrategias de Lisboa y de Gotemburgo, sobre todo en el contexto de una Unión ampliada en la que las disparidades serán mayores.
- § El desarrollo de las regiones menos prósperas debe seguir siendo prioritario, con un umbral de admisibilidad fijado en el 75% de la media comunitaria del PIB por habitante.
- § Es preciso encontrar una solución equitativa para las regiones que sufrirán el denominado *efecto estadístico* y dejarán de ser admisibles, por efecto del descenso de la media comunitaria del PIB por habitante después de la ampliación.
- § Se ha de profundizar la cooperación transfronteriza, transeuropea e interregional en proyectos estructurantes (accessibilidad de los territorios, integración en redes...).

- **Para esas regiones que no sufren ningún retraso de desarrollo pero que tienen problemas específicos que impiden un desarrollo equilibrado de la Unión, se sugiere apoyar su competitividad y la aplicación de la estrategia europea para el empleo.** Este apoyo debería tener un componente regional fuerte para reforzar la competitividad, el empleo y la cohesión territorial. Por otra parte, se ha de encontrar un dispositivo transitorio para las regiones que han recuperado parcialmente su retraso y, por consiguiente, dejan ser elegibles para el objetivo1.
- **Será preciso definir el nivel de la financiación comunitaria** superando el debate simplista entre contribuyentes y beneficiarios.

**6. Los beneficiarios de la cofinanciación se quejan a menudo de la complejidad, de la burocracia y de la lentitud de los procedimientos de gestión de esta política. También experimentan dificultades para consumir los créditos que les son asignados. ¿Qué hay de cierto en ello?**

**La Comisión está muy atenta a las solicitudes de los operadores y de los gestores sobre el terreno.** En 2002 simplificó los procedimientos y proseguirá la simplificación para la ejecución de los programas del período 2000-2006. Las modalidades de aplicación de la política de cohesión serán adaptadas para el próximo período de programación, con posterioridad a 2006.

Este esfuerzo de simplificación deberá tener en cuenta diferentes problemas:

- **En veinte años, el importe de los instrumentos de la política de cohesión se ha visto multiplicado por seis.** Los importes anuales a gestionar pasan de 8 000 millones de euros en 1988 a 39 000 millones de euros en 1999. Alcanzarán 47 000 millones en 2006 (en precios corrientes).
- Existen **tres niveles de responsabilidad**, conforme al principio de subsidiariedad: la Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto; los Estados beneficiarios seleccionan y gestionan los proyectos; el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y el Tribunal de Cuentas controlan la adecuada utilización de los fondos.
- **La Comisión debe obtener garantías sobre las estructuras nacionales de gestión y de pagos.** Es una obligación del Tratado y es la condición para una descentralización lo más amplia posible de la gestión de los fondos.
- **Los procedimientos constituyen una protección contra el fraude:** permiten limitar los casos de irregularidades en la gestión de los fondos comunitarios. Los fraudes en el sentido estricto del término (falsificación de justificantes, imputación de gastos ficticios o excesivos, etc.) son muy poco frecuentes. En este ámbito, la prevención es tan importante como la represión. Las auditorías realizadas por los Estados miembros y la Comisión son esenciales. Permiten detectar los fraudes o las irregularidades y mejorar los sistemas de control.
- **Los Estados organizan directamente la gestión de los proyectos con normas que les son propias,** normas que se añaden a las normas europeas.

**La creación de redes y el intercambio de experiencias,** o también la experimentación de nuevas pistas de desarrollo (acciones innovadoras) son otras tantas bazas originales que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros para permitirles avanzar y desarrollar su potencial. El primer objetivo de la actuación de la Comisión en las regiones y los Estados miembros es poner las buenas prácticas al servicio de todos.

Los Fondos Estructurales no se atribuyen directamente a proyectos escogidos por la Comisión Europea. Si bien las principales prioridades de un programa de desarrollo se definen en colaboración con la Comisión, la elección de los proyectos y su gestión sólo son responsabilidad de las autoridades nacionales y regionales. Este incremento de la descentralización es una de las principales novedades del período actual de programación.

Una vez seleccionados los proyectos al final de un proceso competitivo, reciben una financiación mixta: los presupuestos de los programas están constituidos parcialmente por fondos europeos y parcialmente por fondos nacionales (públicos o privados).

Pese a la inevitable complejidad del método de gestión de los fondos europeos, **la política de cohesión funciona adecuadamente**, ya se trate del sistema de programación o de la ejecución financiera.

- **El índice de ejecución de los créditos para el período anterior de programación (1994-1999) asciende al 96%** como media, para programas de grandes inversiones o de innovación y de creación de nuevas empresas, actividades complejas y caracterizadas por la incertidumbre. Se trata, por lo tanto, de un excelente índice de utilización.
- **El índice de ejecución para el período 2000-2006 debe mejorar.** En efecto, las primeras tendencias en materia de utilización de los créditos durante el período 2000-2006 muestran un ritmo insuficientemente mantenido, vinculado a la difícil puesta en marcha de los programas al principio del período. No obstante, la norma de liberación automática de los créditos no utilizados al cabo de dos años acelerará la utilización de los créditos, con arreglo a una gestión rigurosa de los créditos comunitarios.
- **Mejoran las capacidades administrativas de las regiones menos desarrolladas.** Es un éxito significativo de la política de cohesión y una señal alentadora para los futuros Estados miembros.

## 7. ¿Cómo mejorar la ejecución de esta política?

La Unión mejora constantemente sus procedimientos de gestión y, con sus ampliaciones, asocia nuevos socios a métodos de gestión innovadores.

- **Construir sobre la base de los logros obtenidos:** la política de cohesión deberá ser renovada potenciando los elementos que le han dado éxito: programación plurianual, colaboración y cofinanciación. Pero habrá que introducir una mayor diferenciación, proporcionalidad y simplificación en los sistemas de gestión.
- **Medir mejor los resultados:** los resultados de esta política deberán ser potenciados. De este modo, la atención prestada a la calidad de los resultados podrá llevar a cierta forma de condicionalidad, incitativa o correctora.
- **Centrar la gestión en las prioridades políticas:** la política de cohesión deberá concentrarse en la realización de proyectos de intereses comunitarios y la Comisión deberá hacer mayor hincapié en el contenido de las acciones a financiar y los resultados obtenidos, antes que en la gestión. La política de cohesión deberá integrarse mejor en la agenda política de la Unión, para controlar la adecuada ejecución de los objetivos de Lisboa y de Gotemburgo y medir los avances efectuados en términos de retroceso de las disparidades económicas, sociales y territoriales. De este modo, esta política podrá adaptarse más rápidamente a las soluciones económicas y sociales de la Unión.

Algunos ejemplos concretos:

- ejecución anticipada de la nueva reglamentación para iniciar la realización operativa de los programas a partir del 1 de enero de 2007;
- mantenimiento de la programación plurianual, pero con una sola etapa de programación en vez de tres. El complemento de programación sería suprimido;
- menos reglamentación a nivel comunitario, pero normas claras, que no se superpongan a las normas nacionales y locales;
- contrato de confianza entre los Estados miembros y la Comisión para la gestión de los programas.

## 8. ¿Cuál es el presupuesto comunitario adecuado para responder a estos retos?

- **Para el período 2000-2006 un importe de 213 000 millones de euros** ha sido asignado a la política de cohesión. Tras revisar las perspectivas financieras de la Unión, aproximadamente 22 000 millones de euros suplementarios serán dedicados a las ayudas de preadhesión y otros 22 000 millones de euros serán asignados a intervenciones estructurales en favor de los nuevos Estados miembros durante el período 2004-2006. Dotación total: 257 000 millones de euros.
- **En 2007, las necesidades serán más importantes** en una Unión ampliada y enfrentada a disparidades más profundas, a la necesidad de mantener la recuperación de las regiones de los Estados miembros actuales, al déficit de competitividad, particularmente a nivel regional, y a la necesidad de reforzar la integración y la cooperación europeas.

¿Con qué presupuesto se contará en el futuro? El punto de referencia de la política de cohesión es del orden del 0,45 % del PIB comunitario. Corresponde al esfuerzo constante de cohesión decidido en 1992 en Edimburgo por el Consejo Europeo para el fin del período 1994-1999 (la UE-15) y en 1999 en Berlín para el final del período 2000-2006 (Unión ampliada).

El importe determinado con ocasión del Consejo Europeo de Copenhague para 2006 (0,43 % del PIB de la Unión ampliada) se explica por el hecho de que los nuevos Estados se adherirán a la Unión más tardíamente de lo que lo preveía el acuerdo de Berlín, y por el hecho de que el nivel de la asistencia comunitaria, durante el período transitorio 2004-2006, sigue siendo muy inferior a lo que reciben los Estados miembros actuales menos prósperos.

- **Sería reduccionista medir las ventajas de la Unión únicamente con arreglo a la dimensión de su presupuesto**, que alcanza actualmente en torno al 1 % del PIB de la Unión para el conjunto de los gastos. La política de cohesión aporta una dimensión europea a las acciones de desarrollo de los socios locales, regionales y nacionales, y acompaña a las otras grandes políticas de la Unión y contribuye a su ejecución. En materia de medio ambiente, la publicación de las listas de lugares Natura 2000 relativos a la protección de los hábitats naturales ha experimentado avances decisivos inmediatamente después de la adopción de los programas del período 2000-2006.

**9. ¿Por qué mantener el esfuerzo presupuestario en favor de la política de cohesión cuando los Estados miembros, a nivel nacional, deben hacer frente a restricciones presupuestarias?**

- **La política de cohesión acompaña a la realización del mercado interior y de la Unión económica y monetaria.**
- **La política de cohesión aporta un factor de estabilidad a plazo medio** que permite a los Estados menos desarrollados mantener su esfuerzo de inversión, incluso en un período de restricciones presupuestarias, y dar prioridad a los programas y proyectos estructurantes.
- **La política de cohesión contribuye a la estabilidad macroeconómica del conjunto de la Unión.** La cofinanciación comunitaria a través de los Fondos Estructurales acompaña a las financiaciones nacionales, lo que ayuda a los Estados miembros a mantener su disciplina macroeconómica. También contribuye a la estabilidad y al crecimiento.
- **La política de cohesión contribuye a la integración de Europa.** Permite desarrollar proyectos de interés comunitario que sobrepasan la noción de frontera y acentúan los efectos positivos del gran mercado interior, para hacer posible el desarrollo equilibrado del conjunto del territorio de la Unión.

## 10. ¿Están preparados los nuevos Estados miembros para recibir y gestionar tanto dinero?

- **La Unión Europea ha apoyado a los nuevos Estados miembros de cara al refuerzo de sus capacidades administrativas.** Desde comienzos del período de preadhesión, ha tomado medidas incitadoras a través de los instrumentos Phare, Ispa y Sapard. Es la primera vez que la Unión Europea recurre a dichos instrumentos para preparar la adhesión.
- **A través de la iniciativa comunitaria INTERREG,** los nuevos Estados miembros han empezado a trabajar con los antiguos Estados miembros. Gracias a los programas de hermanamiento financiados por la Unión, los funcionarios de los Estados miembros han podido ayudar a sus colegas de las administraciones de los futuros Estados miembros a aplicar las normas comunitarias.

Se ha creado una dinámica. Se trata de una transformación lenta, tanto más importante por cuanto el primer período de programación para los nuevos Estados miembros sólo durará tres años (2004-2006) en vez de siete años.

- **La ayuda de la Unión sólo podrá ser eficaz** si las capacidades de absorción de los fondos, de elaboración de los programas y de proyectos de los nuevos Estados miembros son suficientes. En efecto, sus necesidades son importantes y diversificadas. La Comisión ha recalcado este punto en el informe periódico que ha adoptado recientemente sobre la ejecución de los compromisos contraídos por los futuros Estados miembros.
- **Retos futuros:** reforzar las estructuras de movilización de los fondos, prever suficientes recursos humanos. La Comisión insiste también en que los nuevos Estados miembros consoliden sus dispositivos jurídicos, particularmente en materia de reglamentación aplicable a los contratos públicos.

## Política de cohesión : hechos y cifras

**Antecedentes jurídicos:** la solidaridad entre los pueblos de la Unión Europea, el avance económico y social y el refuerzo de la cohesión forman parte de los objetivos globales de la Comunidad de «*reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*», tal como figura en el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas.

**Instrumentos:** los instrumentos de solidaridad, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión tienen un importante impacto en la competitividad de las regiones y contribuyen significativamente a la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos, particularmente en las regiones más pobres. Se calcula que aproximadamente un tercio del incremento del PIB en las regiones más pobres es atribuible a las inversiones de los instrumentos estructurales.

### Importes disponibles y población contemplada por Estado miembro Fondos Estructurales en miles de millones de euros para 2000-2006 (a precios de 1999) y población residente en las zonas de los Objetivos nº 1 y nº 2

Estado miembro	Objetivo nº 1	Objetivo nº 2	Objetivo nº 3	Iniciativas comunitarias	Fondo de cohesión	Total UE	Cofinanc. nacional/privada	Población de las zonas de los Obj. nº 1 y nº 2 en millones	% de la población
Austria	0,261	0,680	0,528	0,358		1,831	4,476	2,270	28,20
Bélgica	0,625	0,433	0,737	0,209		2,038	3,678	1,269	12,50
Chipre		0,025	0,019	0,009	0,048	0,104		0,212	30,90
Rep. Checa	1,286	0,063	0,052	0,089	0,836	2,326		9,460	92,00
Dinamarca		0,183	0,365	0,083		0,828	0,888	0,538	10,20
Estonia	0,329			0,013	0,276	0,618		1,379	100,00
Finlandia	0,913	0,489	0,403	0,254		2,090	5,904	2,650	51,70
Francia	3,805	6,050	4,540	1,046		15,666	27,297	20,412	34,00
Alemania	19,958	3,510	4,581	1,608		29,764	35,136	24,447	29,80
Grecia	20,961	0,000	0,000	0,862	3,060	24,883	21,770	10,476	100,00
Hungría	1,765			0,088	0,994	2,847		10,238	100,00
Irlanda	3,088	0,000	0,000	0,166	0,720	3,974	3,320	0,965	26,60
Italia	22,122	2,522	3,744	1,172		29,656	37,753	26,704	46,50
Letonia	0,554			0,021	0,461	1,036		2,391	100,00
Lituania	0,792			0,030	0,544	1,366		3,531	100,00
Luxemburgo		0,040	0,038	0,013		0,091	0,197	0,117	28,20
Malta	0,056	0,000	0,000	0,003	0,020	0,079		0,387	100,00
Países Bajos	0,123	0,795	1,686	0,651		3,286	4,267	2,324	15,00
Polonia	7,321			0,315	3,733	11,369		38,654	100,00
Portugal	19,029			0,671	3,060	22,760	20,610	6,616	66,60
Rep. Eslovaca	0,921	0,033	0,040	0,057	0,510	1,561		4,957	91,90
Eslovenia	0,210			0,027	0,169	0,406		1,986	100,00
España	38,096	2,651	2,140	1,958	11,160	56,205	30,586	32,027	80,70
Suecia	0,722	0,406	0,720	0,278		2,186	4,595	1,674	18,90
Reino Unido	6,251	4,695	4,568	0,961		16,596	22,154	18,909	32,20
<b>Total</b>	<b>149,188</b>	<b>22,575</b>	<b>24,161</b>	<b>10,942</b>	<b>25,591</b>	<b>233,566</b>	<b>222,631</b>	<b>224,593</b>	<b>49,90</b>

*Nuevos Estados miembros: los importes abarcan el período comprendido entre 2004 y 2006, la cofinanciación nacional aún no ha sido acordada*

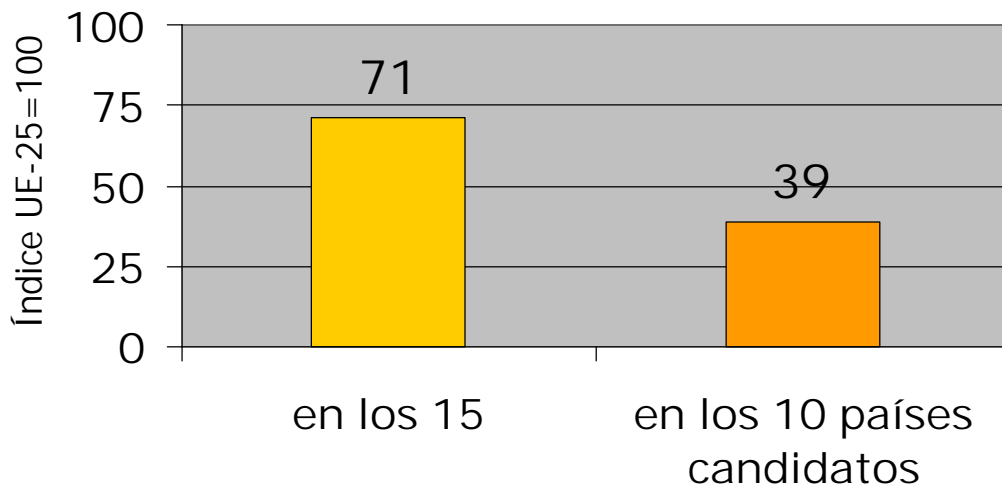
**Importes disponibles:** para el período comprendido entre 2000 y 2006, un importe de 213 000 millones de euros ha sido destinado a todos los instrumentos estructurales de la UE-15. Además, dentro de las ajustadas perspectivas financieras de la Unión se reservarán unos 22 000 millones de euros de ayuda de preadhesión y otros 22 000 millones de euros de intervenciones estructurales para los nuevos Estados miembros en el período 2004 y 2006. En la UE-25, más de dos tercios, que representan unos 180 000 millones de euros, se destinan a las regiones del Objetivo nº 1, cuyo producto nacional bruto per cápita es inferior al 75 % de la media comunitaria. El total aproximado de 257 000 millones de euros representa en torno al 37 % del presupuesto comunitario para el período que finaliza en 2006. La mayor parte de la financiación se dedica a programas plurianuales de desarrollo, gestionados conjuntamente por los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros y las regionales (véase el cuadro nº 1 adjunto).

**Población contemplada:** en la UE-15, unas cincuenta regiones, en las que reside el 22 % de la población de la Unión, es decir, unos 83 millones de habitantes, poseen un PIB inferior al 75 % de la media comunitaria y reciben el 70 % de la financiación disponible («Objetivo nº 1»). Entre 2004 y 2006, otros 73 millones de personas de los nuevos Estados miembros serán incluidos en esta categoría. Fuera de estas zonas, los Fondos Estructurales apoyan la conversión económica y social en las zonas industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca que se enfrentan a dificultades estructurales. El 18 % de la población de la UE-15, es decir, 68 millones de personas, residen en estas zonas («Objetivo nº 2»), que reciben el 11,5 % de la financiación total; el Objetivo nº 3: modernización de los sistemas de formación y promoción del empleo. Las medidas financiadas por el Objetivo nº 3 abarcan la totalidad de la Unión, excepto las regiones del Objetivo nº 1, donde las medidas de formación y empleo están incluidas en los programas de recuperación. El Objetivo nº 3 recibe el 12,3 % de la financiación total (véase el cuadro nº 1 adjunto).

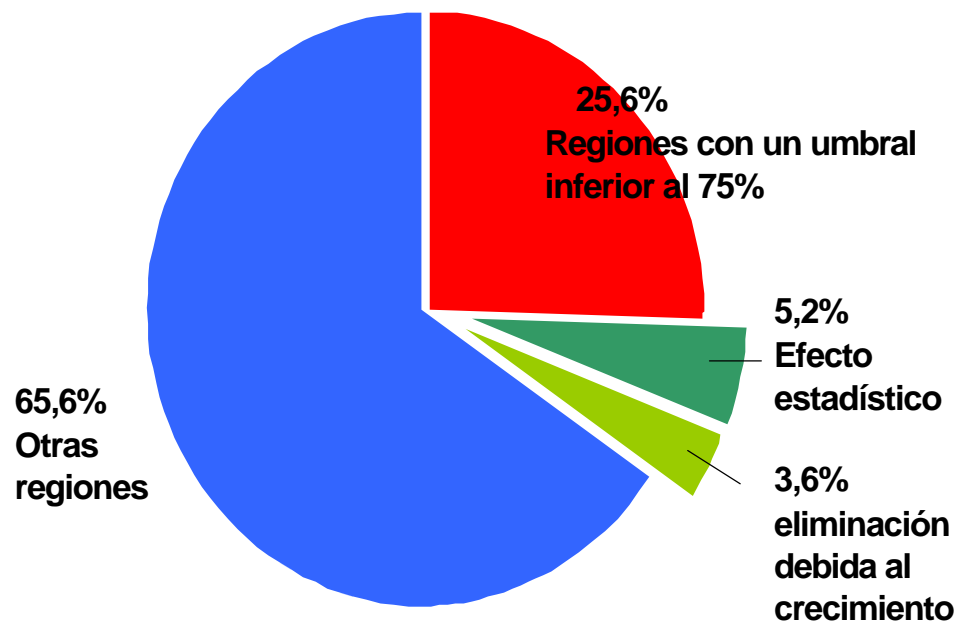
**Objetivos de Lisboa y Fondos Estructurales:** casi el 90 % de los programas de los Fondos Estructurales, que corresponden a aproximadamente 166 000 millones de euros, pueden considerarse directamente vinculados a la contribución a la realización de los objetivos de Lisboa y Gotemburgo. Por otra parte, las Iniciativas comunitarias, el Fondo de Cohesión y el Instrumento de Preadhesión —que asciende a otros 51 000 millones de euros— pueden considerarse también conformes con estos objetivos. Por lo que respecta al Objetivo nº 1, aproximadamente el 86 % de la dotación presupuestaria total, es decir, 118 900 millones de euros, contribuye a los objetivos de Lisboa. De éstos, 32 000 millones de euros se dedicarán a mejorar el capital humano mediante el apoyo al mercado laboral, la formación y la educación. 22 800 millones de euros se dedicarán a infraestructura y protección ambiental, tecnologías y rehabilitación de sitios industriales, 27 200 millones de euros a infraestructura de transportes, y 8 100 millones de euros a investigación, desarrollo tecnológico y sociedad de la información. En el caso de las zonas del Objetivo nº 2, o de las regiones con dificultades estructurales, aproximadamente el 97 % del total, es decir, 22 500 millones de euros, contribuye a la estrategia de Lisboa. Se están dedicando 10 200 millones de euros a medio ambiente, 2 600 millones de euros a formación y 2 300 millones de euros a investigación, innovación y sociedad de la información.

**Situación posterior a 2006:** la diferencia de PIB per cápita entre el 10 % de la población que reside en las regiones más prósperas y el mismo porcentaje que reside en las regiones menos prósperas se multiplicará por más de 2, frente a la situación existente en la UE-15. Basándose en el nuevo PIB medio de la UE ampliada y en las cifras recientes, 116 millones de personas —que representan aproximadamente el 25 % de la población total— vivirán en regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria, frente a los 68 millones de personas, es decir, el 18 %, de la población total de la UE-15. En las regiones más pobres, seis de cada diez ciudadanos comunitarios serán nacionales de los nuevos Estados miembros.(1)

### PIB medio de la UE-15 y de los 10 países candidatos (Objetivo 1)

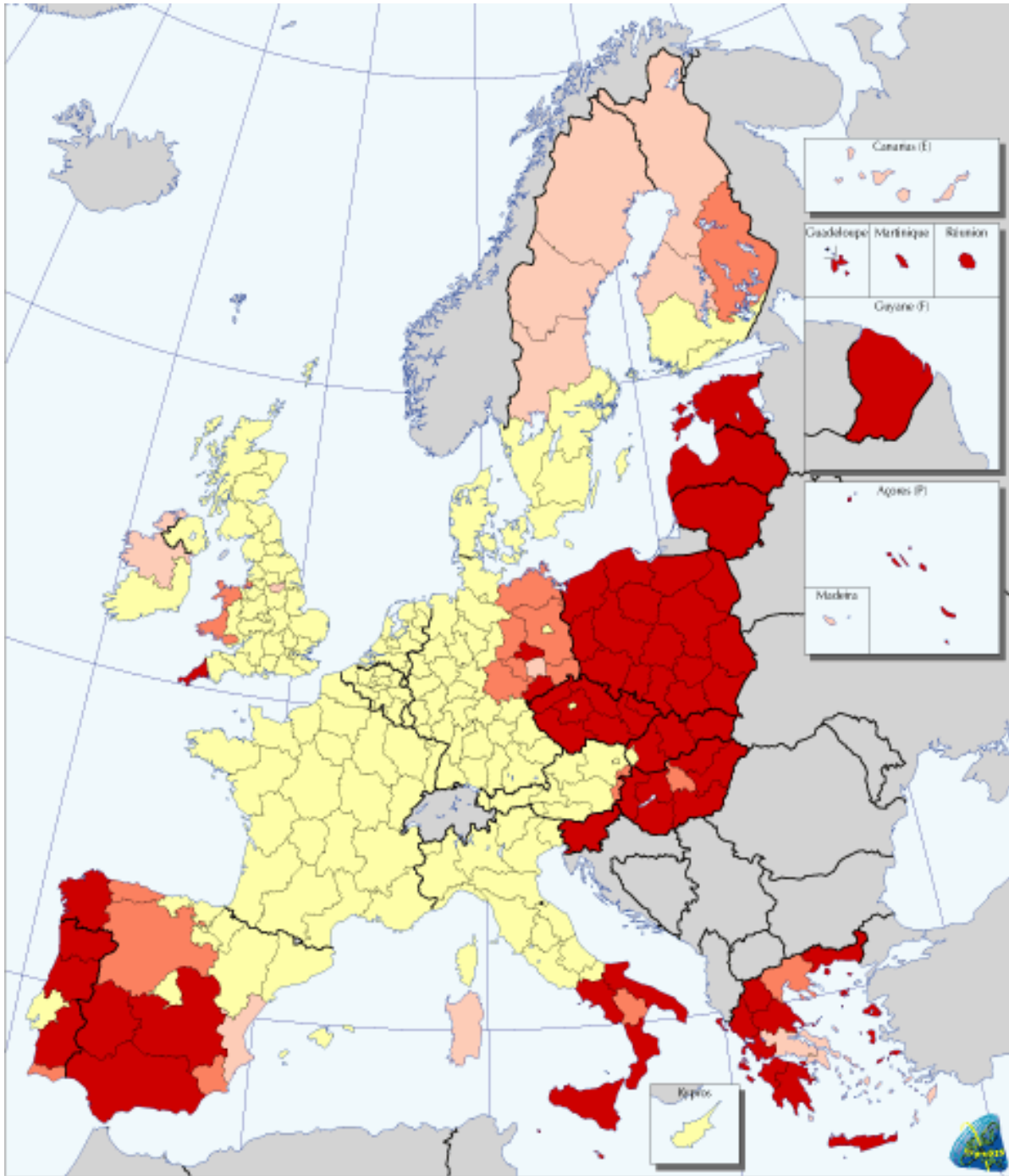


### Distribución de la población de la UE- 25 de acuerdo con la renta per cápita regional media en 2000



## Umbrales del 75% del PIB en la UE-15 y la UE-25

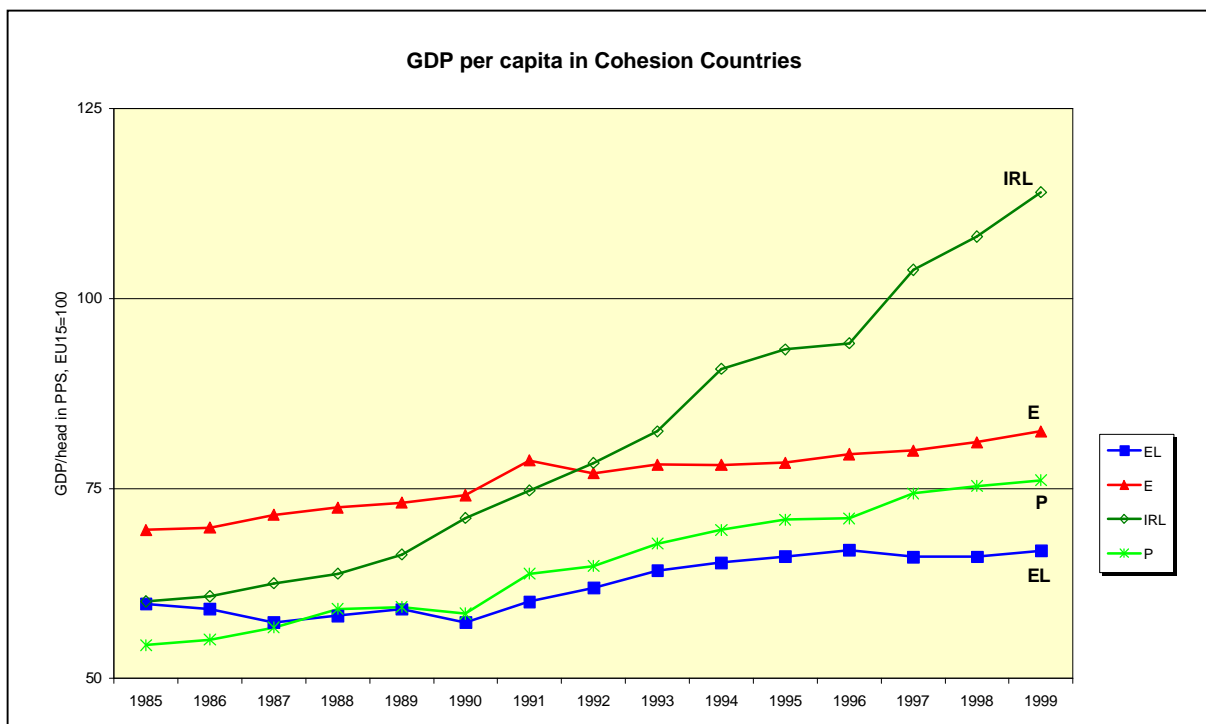
Media por región entre 1998 y 2000



- Regiones por debajo del 75%
- Regiones estadísticamente por encima del 75% en la EU-25
- Regiones por encima del 75%
- Otros

## Política de cohesión: ¿Cuáles son los resultados obtenidos?

**Logros generales:** no cabe duda de que la política de cohesión tiene efectos positivos. Los instrumentos estructurales no sólo tienen una función de redistribución importante en favor de los Estados miembros y las regiones menos prósperas, lo cual tiene consecuencias macroeconómicas significativas, sino que cuando existe un potencial subexplotado contribuye a mejorar la competitividad de las regiones y tienen por consiguiente una influencia directa sobre los resultados económicos del conjunto de la UE de conformidad con los objetivos de Lisboa. Los fondos y su ejecución refuerzan la integración económica y política, por ejemplo a través de la construcción de redes de infraestructura, la mejora de la accesibilidad de zonas apartadas y la cooperación. La política de cohesión apoya prioridades comunitarias, como la reestructuración económica y social, fijadas por la estrategia de Lisboa y reforzadas por el Consejo Europeo de Gotemburgo. No hay que olvidar tampoco que los acuerdos de asociación públicos y privados, la mejora de la capacidad institucional en el diseño y aplicación de las políticas públicas, una cultura de evaluación, la transparencia y el intercambio de las mejores prácticas, son factores que forman parte del sistema de ayuda y contribuyen a mejorar la gobernanza a todos los niveles.



**Evaluación:** la evaluación del impacto de los Fondos Estructurales constituye una exigencia fundamental para la Comisión Europea, de conformidad con los métodos modernos de gestión de los fondos públicos. Como establecen los reglamentos relativos a los Fondos, toda intervención se debe evaluar antes, durante y después de su realización (*a priori, en curso, a posteriori*). Esto ha creado en los últimos años la aparición de una cultura de evaluación en Europa y ha mejorado la calidad.

Los servicios de la Comisión han publicado recientemente los **estudios** siguientes, realizados por **expertos independientes**.

**Logros en las regiones del Objetivo nº 1:** un estudio publicado por la Comisión en 2003 examina *a posteriori* la efectividad y el impacto de los Fondos Estructurales gastados en el período 1994-1999 en las regiones del Objetivo nº 1. Durante este período, la UE contribuyó con 114 000 millones de euros a través de los instrumentos estructurales a un gasto total estimado de 210 000 millones, incluida la cofinanciación pública y privada nacional. El estudio demuestra que los Fondos Estructurales ayudaron a conseguir un incremento del PIB del 4,7 % en Portugal y el 1,27 % en Irlanda del Norte, y contribuyeron a la creación de 800 000 puestos de trabajo (total) y la formación de 8,15 millones de personas en las regiones del Objetivo nº 1.

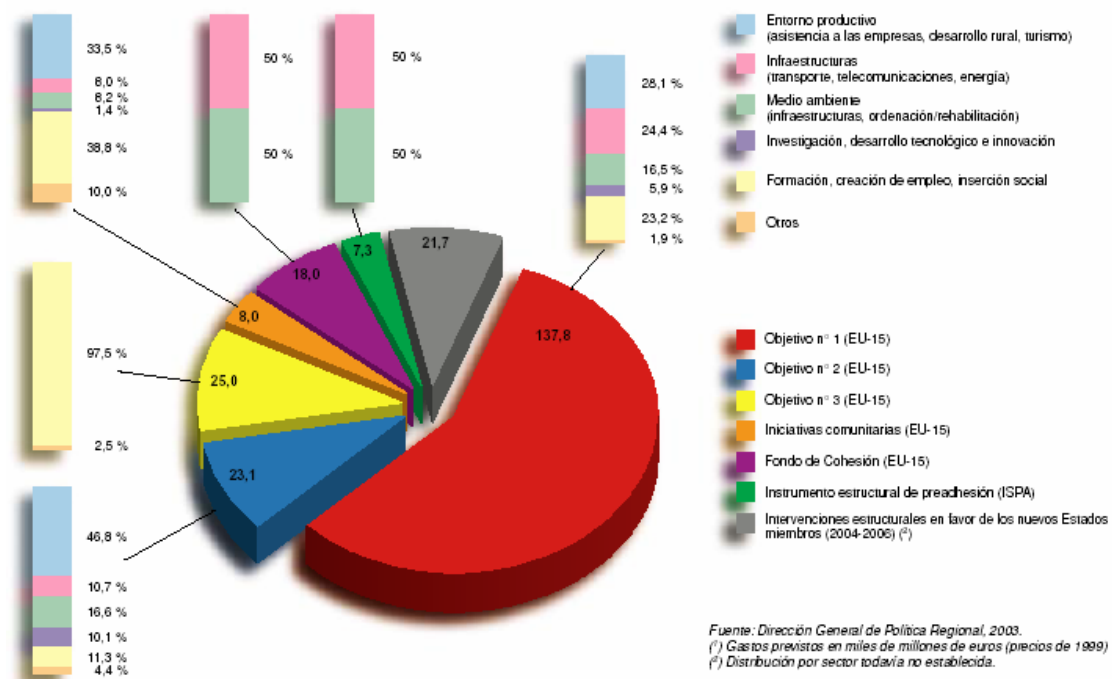
**Logros en las regiones del Objetivo nº 2:** la evaluación *a posteriori*, realizada en 2003, de las regiones del Objetivo nº 2 (regiones «afectadas por el declive industrial», que afecta al 16,3 % de la población de la UE) para el período 1994-1999, concluye que los Fondos Estructurales, junto a su cofinanciación nacional y privada —en torno a 52 300 millones de euros en total—, contribuyeron a la creación de 700 000 puestos de trabajo (total), apoyaron a más de 300 000 pequeñas y medianas empresas y aportaron ayudas significativas para la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la promoción de la sociedad de la información. La tasa media de desempleo en estas regiones bajó un 2,1 %, pasando del 11 % al 8,9 %, lo cual demuestra que se obtuvieron mejores resultados que en las regiones fuera del Objetivo nº 2.

**Logros previstos en el período actual:** en 2002 la Comisión Europea presentó un estudio que hace un examen *a priori* de las consecuencias económicas de los Fondos Estructurales en las regiones del Objetivo nº 1 (definidas por tener un producto interior bruto (PIB) per cápita inferior al 75 % de la media de la UE). Las regiones del Objetivo nº 1 recibirán en torno a 135 000 millones de euros entre 2000 y 2006. Según el estudio, se espera que como consecuencia directa de las inversiones el PIB ascienda un 3,5 % en Portugal y un 2,4 % en Grecia, y se creen aproximadamente 700 000 puestos de trabajo.

## Política de cohesión y...

**...Medio ambiente:** los programas y proyectos realizados con cargo a los Fondos Estructurales deben respetar el medio ambiente de la UE y reforzar las leyes y políticas ambientales. Por ejemplo, las programaciones han de tener en cuenta las directivas existentes, como «NATURA 2000» para la conservación de los hábitats naturales, y hay que hacer una evaluación del impacto ambiental antes de que los Estados miembros y las regiones reciban financiación. Además, los Fondos Estructurales conceden financiación directa para proyectos que tienen por objeto mejorar la calidad del medio ambiente ya sea poniendo a punto y utilizando energías renovables y tecnologías ecológicas, o bien mejorando la gestión de los residuos, el agua potable o los sistemas de alcantarillado. El porcentaje global de los instrumentos estructurales directa o indirectamente relacionados con el medio ambiente ascendió al 11,4 %, es decir, 220 600 millones de euros para el período 2000-2006. En Europa Central y Oriental la mitad de los fondos disponibles con cargo a ISPA (el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión) se asignan a proyectos ambientales, para ayudar a los países adherentes en el cumplimiento de las normas ambientales de la UE, principalmente mediante la construcción o modernización de plantas de tratamiento de aguas residuales.

Ventilación de los Fondos e instrumentos estructurales por sector de gastos (2000-2006) <sup>(1)</sup>



**...Política de transportes:** el Libro Blanco de la Comisión «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» pretende la revitalización del ferrocarril, el fomento de los transportes marítimos y fluviales y el desarrollo de la intermodalidad. En el período comprendido entre 2000 y 2006, los Estados miembros adherente y los países candidatos dispondrán de 490 300 millones de euros, es decir, el 22,5 % de todas las asignaciones de los Fondos Estructurales para transportes, energía y telecomunicaciones.

**...Investigación y desarrollo tecnológico:** la innovación, la sociedad de la información y la investigación y el desarrollo tecnológico (IDT) son factores determinantes del éxito de una región. Importa señalar que la IDT no requiere solamente proyectos, sino que necesita capacidades. Estas actividades están muy concentradas en las regiones más avanzadas de la UE, donde las diez regiones en vanguardia representan alrededor de un tercio de todos los gastos de la Unión en este campo. No obstante, 17 de las 25 regiones con el nivel más bajo de IDT son regiones del Objetivo nº 1. Las diferencias entre regiones son especialmente importantes en los países de cohesión. Por ejemplo, en Grecia más de la mitad del gasto total en investigación tienen lugar en la región de Ática, y en España más de tres cuartas partes del gasto de las empresas se realiza en tres regiones y el 30% se concentra en la zona de Madrid únicamente. Los Fondos Estructurales han apoyado actividades regionales relacionadas con la IDT y la sociedad de la información y en el período en curso la parte de la financiación total dedicada a estos sectores se ha incrementado a 10 000 millones de euros.

**...la sociedad de la información:** de acuerdo con los resultados de una evaluación publicada en 2003, los Fondos Estructurales aportan una contribución sustancial a la promoción de la sociedad de la información. El estudio considera que entre 2000 y 2006 se emplearán unos 10 000 millones de euros en medidas en este sector, para apoyar los objetivos clave de la Unión, como la iniciativa e-Europe. También compara datos de 150 programas regionales y tres nacionales financiados por fondos europeos. Las cantidades dedicadas a la sociedad de la información varían entre 0,6 euros por habitante en Baja Sajonia (Alemania) y 358 en la región «Border, Midlands and West» (Irlanda). Alrededor de la mitad de las regiones estudiadas dan prioridad a la sociedad de la información como dimensión que se tiene en cuenta en todos los niveles del programa. De las 20 primeras regiones, clasificadas de acuerdo con los gastos en sociedad de la información por habitante, seis se encuentran en Grecia, cuatro en el Reino Unido y dos en España; siete son regiones insulares o con características esencialmente insulares. El estudio recomienda que las regiones inviertan más en el desarrollo de estrategias y la creación de capacidades regionales, en particular en la evaluación de las necesidades y la selección de los proyectos. Asimismo, aconseja que las prioridades regionales respecto de la sociedad de la información se apoyen en medidas regionales relacionadas con la oferta y la demanda y ofrezcan un equilibrio en términos del desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones —como las redes de banda ancha—, de acceso, de aplicaciones y servicios, de contenido numérico y de competencias.

**...Empleo:** las disparidades regionales por lo que se refiere a las tasas de empleo y desempleo, y los niveles de instrucción, difieren enormemente a escala de la Unión. Las regiones que obtienen los mejores resultados en términos de empleo normalmente se caracterizan por un nivel de ingresos alto, una baja proporción de empleos en la agricultura, un alto nivel de empleo en el sector de los servicios y una población en edad de trabajar altamente cualificada. En 2001, la tasa de desempleo en las regiones con índices más bajos era por término medio solamente del 2,3 %, comparada con una media del 19,7 % en las regiones con índices más altos. En el marco de la estrategia europea para el empleo y los planes de acción nacionales desde 1998, el Fondo Social Europeo contribuye a los programas nacionales y regionales de empleo y de formación, así como a programas de inserción social. Su presupuesto global asciende a 620 100 millones de euros, lo cual representa el 28,3 % del conjunto de los Fondos Estructurales

## Fechas clave del debate sobre una política de cohesión

La Comisión ha entablado desde principios del año 2001 un debate sobre el futuro de la política de cohesión al que se ha asociado el colegio de Comisarios. El Presidente de la Comisión y algunos Comisarios han participado en varias conferencias. El Colegio ha sido consultado sobre todas las cuestiones tratadas durante todo el debate gracias a los diferentes informes adoptados por la Comisión durante este período.

El **31 de enero de 2001**, la Comisión adoptó el segundo informe sobre la cohesión económica y social [COM (2001) 24 final], que analiza por primera vez los retos que representa la ampliación y entabla un debate sobre las orientaciones de la política de cohesión después de 2006.

Los días **21 y 22 de mayo de 2001**, la Comisión organizó el segundo *foro europeo sobre la cohesión*, caracterizado por un gran número de participantes (casi 2 000 inscritos y 1 700 presentes) y la presencia de representantes políticos de alto nivel.

Durante la reunión del Consejo de Ministros (asuntos generales) de **11 de junio de 2001**, la Comisión tomó nota de las inquietudes expresadas por los Estados miembros actuales y futuros, en especial del memorando presentado por la delegación española relativo a las consecuencias de la ampliación sobre la cohesión económica y social. Asimismo, señaló que *«continuaría sus trabajos de los que informaría con regularidad al Consejo y que prepararía el tercer informe sobre la cohesión con el fin de elaborar las propuestas necesarias para la continuidad de la política de cohesión después de 2006»*.

Numerosos Estados miembros y representantes de las regiones, las ciudades y los interlocutores sociales tomaron rápidamente posición sobre los temas debatidos. De conformidad con el compromiso asumido en junio de 2001, la Comisión ha adoptado dos informes intermedios sobre la cohesión económica y social, el 30 de enero de 2002 [COM(2002) 46 final] y el 30 de enero de 2003 [COM(2003) 34 final]. En estos documentos se actualizan los datos que figuraban en el segundo informe sobre la cohesión (enero de 2001), en particular los relativos a las disparidades regionales en términos económicos y sociales.

La Comisión ha organizado una serie de encuentros con participación de cientos de responsables de los Estados miembros, las regiones y las ciudades:

- 26 y 27 de mayo de 2002, seminario sobre las prioridades de la Unión para las regiones, con alrededor de 600 participantes;
- 30 de septiembre de 2002, seminario sobre las prioridades en términos de empleo y de cohesión social;
- 8 y 9 de julio de 2002, seminario sobre las zonas urbanas;
- 17 y 18 de octubre de 2002, seminario sobre las zonas de montaña;
- 9 de octubre de 2002, encuentro de los ministros responsables de la política regional, organizado por la Comisión, que permitió llegar a un amplio consenso sobre la simplificación de las modalidades de ejecución de los fondos estructurales para el período 2000-2006.

- 3 y 4 de marzo de 2003, seminario sobre la gestión futura de los fondos estructurales;
- 8 de julio de 2003, conferencia sobre «Cohesión y Constitución: función y responsabilidad de las regiones», que reunió a más de 180 presidentes de regiones y representantes territoriales de los Estados miembros y de los países en vías de adhesión y de los países candidatos.

Más recientemente, la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea ha reunido en su sitio Internet las contribuciones recibidas de las instituciones comunitarias, los Estados miembros, los nuevos Estados miembros, las regiones, las ciudades, las organizaciones regionales, los interlocutores sociales y los institutos de investigación:

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/reflex\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/reflex_fr.htm)

Así pues, se pueden consultar fácilmente más de un centenar de contribuciones, que en general han sido objeto de debates, seminarios, comisiones interministeriales y estudios, y representan por lo tanto un esfuerzo colectivo sin precedentes sobre una política de la Unión.

Los representantes de la Comisión han participado en cientos de reuniones, conferencias y seminarios organizados en todos los Estados miembros. La Comisión ha recibido también a cientos de delegaciones para celebrar debates sobre estos temas.

La transparencia de este procedimiento ya ha dado resultados positivos. En una reunión no oficial de los ministros responsables de la política regional organizada por la presidencia en Calcídica el 16 de mayo de 2003, se llegó a un amplio consenso de las posiciones sobre las principales orientaciones de la futura política de cohesión (véanse las conclusiones de la presidencia). A iniciativa de la presidencia italiana, se celebrará en Roma una nueva reunión ministerial el 20 de octubre de 2003.

Tras un fértil debate en el Parlamento Europeo, se han adoptado numerosas resoluciones sobre la política de cohesión, entre ellas:

- 7 de noviembre de 2002, resolución sobre el informe Schroedter (Verdes, D)
- 3 de septiembre de 2003, resoluciones sobre los informes Mastorakis (PPE, EL) y Pomés Ruiz (PPE, E).

El Comité de las Regiones adoptó en Leipzig los días 5 y 6 de mayo de 2003 una declaración en la que se pide a las instituciones europeas que refuercen la política europea de desarrollo regional. El 2 de julio de 2003 el Comité adoptó dos dictámenes muy importantes sobre esta cuestión:

- el informe Schneider relativo al segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social;
- el informe conjunto de los Sres. Fitto (PPE, I) y van Cauwenberghe (PSE, B) sobre las medidas de simplificación y ejecución de los fondos estructurales para el período 2000-2006.

## Cronología de las grandes etapas

1957	Los Estados signatarios del Tratado de Roma mencionan en su preámbulo la necesidad de «reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas».
1958	Instauración de los dos Fondos de solidaridad: el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).
1975	Creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para redistribuir una parte de las contribuciones de los Estados a las regiones desfavorecidas.
1986	El Acta Única Europea sienta las bases de una verdadera política de cohesión que debe aportar una contrapartida a las cargas impuestas por el mercado único en los países del sur y las demás regiones desfavorecidas.
1989-1993	El Consejo Europeo de Bruselas (febrero de 1988) reforma el funcionamiento de los Fondos de solidaridad, llamados Fondos Estructurales, y decide asignarles 68 000 millones de ecus (precios de 1997).
1992	El Tratado de la Unión Europea, que entra en vigor en 1993, consagra la cohesión como uno de los objetivos esenciales de la Unión, paralelamente a la unión económica y monetaria y al mercado único. También prevé la creación del Fondo de Cohesión que apoya proyectos en favor del medio ambiente y de los transportes en los Estados miembros menos prósperos.
1994-1999	El Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1993) decide asignar cerca de 177 000 millones de ecus (precios de 1999), es decir, una tercera parte del presupuesto comunitario, a la política de cohesión. Un nuevo instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP) viene a completar los Fondos Estructurales.
1997	El Tratado de Amsterdam confirma la importancia de la cohesión e incluye un título sobre el empleo que destaca la necesidad de actuar conjuntamente para reducir el paro.
2000-2006	El Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) reforma los Fondos Estructurales y modifica en parte el funcionamiento del Fondo de Cohesión. Estos Fondos se dotarán de más de 30 000 millones de euros anuales entre 2000 y 2006, es decir, 213 000 millones de euros en siete años. El Instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) y el Programa especial de adhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural (SAPARD) complementan el programa PHARE para favorecer el desarrollo económico y social en los países candidatos de Europa Central y Oriental.