

# **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones**

**Bienvenido Ortega Aguaza**

**Universidad de Málaga**

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 estableció como objetivo para la UE "llegar a ser la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica en el mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social". Con el propósito de trasladar esta "ambición" a objetivos concretos y cuantificables, la Comisión propuso inicialmente 45 indicadores estructurales, restringidos a 14 en 2004, para reflejar objetivamente la situación de los Estados Miembros y de la UE en su conjunto con relación a los objetivos de Lisboa (y de Gotemburgo en materia de medio ambiente). Sin embargo, en marzo de 2005, y como consecuencia de la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa (Informe Kok), la Comisión propuso al Consejo la necesidad de relanzar la Estrategia ante los magros resultados obtenidos hasta ese momento. Este esfuerzo renovado exigía, de acuerdo con las Conclusiones de la Presidencia, que "la Unión movilice aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión–". Se concluyó igualmente que era necesario disponer de un instrumento integrado de política a nivel de la UE, con un planteamiento más estratégico, y reforzar la participación de los agentes regionales y locales y de los interlocutores sociales en la Estrategia. Con este fin se presentaron en este Consejo las "Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo (DICE)" destinadas a ayudar a los Estados Miembros a elaborar los "Programas Nacionales de Reforma (PNR)", una estrategia nacional de política económica con el horizonte en 2010 que tiene la finalidad de avanzar en la consecución de los objetivos de la renovada Agenda de Lisboa. En el caso de España, el PNR señaló dos grandes objetivos: alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per cápita y alcanzar una tasa de empleo del 66%. En concreto, la nueva estrategia para el Crecimiento y el Empleo proponía los siguientes objetivos:

1. Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar.
2. Promover la innovación, la iniciativa empresarial y la economía del conocimiento.
3. Crear más y mejores empleos.

Por un lado, se establecía la Política de Cohesión como un instrumento clave para alcanzar tales objetivos en la Unión. La Política de Cohesión de la UE, que integra las intervenciones de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y del Fondo de Cohesión, se propone reducir las diferencias entre las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, persiguiendo un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible. De esta forma, además de potenciar el crecimiento económico, la política de cohesión propicia del desarrollo de las regiones en ámbitos sociales y de equilibrio territorial, objetivos que no son prioritarios para la estrategia de Lisboa. Así pues, era necesario, tal como recomendaba el Informe Kok, definir un marco de coordinación entre los objetivos de la Política de Cohesión y los propuestos por la Agenda renovada de Lisboa. Las "Directrices Estratégicas Comunitarias para la Cohesión" elaboradas por la Comisión (COM (2005) 299 final), son el documento que permite la coordinación efectiva entre la Política de Cohesión y los PNR mediante su inserción en el marco general de las DICE. Así pues, estas Directrices Estratégicas diseñan las orientaciones concretas para la programación efectiva de la Política de Cohesión en el periodo 2007-2013. Además, el nuevo reglamento General de los Fondos Estructurales señala

que los Estados Miembros presentarán a la Comisión un “Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENRF)” que garantice la coherencia de las intervenciones de los Fondos Estructurales con las orientaciones estratégicas comunitarias, por un lado, y las prioridades nacionales y regionales dirigidas a impulsar un desarrollo sostenible, y el plan nacional de acción para el empleo, por otro. De esta forma, el MENRF, recogiendo todas las aportaciones de los interlocutores sociales y económicos de las regiones y el Estado, aunque no es estrictamente un instrumento de programación, delimita finalmente el ámbito para la elaboración de los Programas Operativos (PO) y Sectoriales para el periodo 2007-2013.

Por otro lado, con objeto avanzar en la consecución de los objetivos de la renovada Estrategia de Lisboa, la Comisión propuso que la asignación financiera de los PO deberá contribuir de forma directa a la consecución de los objetivos de la Estrategia mediante el denominado “earmarking”. En concreto, en el caso de los PO del objetivo Convergencia, que no pertenecen a los Estados Miembros que accedieron a la UE después de 2004, al menos el 60% de los fondos deberá invertirse en los ámbitos de intervención vinculados directamente a los objetivos. Este porcentaje se eleva al 75% en el caso de los PO del objetivo Competitividad Regional y Empleo. Estas disposiciones tienen su origen en el hecho de que en el marco de programación anterior 2000-2006, tan sólo entre un 18% y un 33% de los fondos asignados a los PO se invirtieron en las regiones Objetivo 1 en ámbitos directamente relacionados con la Estrategia de Lisboa, aunque en el caso de las regiones más desarrolladas el porcentaje osciló entre el 67% y el 85%. Por consiguiente, mediante esta asignación de los fondos se pretende una mayor concentración de los recursos en aquellos ámbitos de intervención con mayor impacto en el crecimiento, el empleo y la competitividad en la UE.

El documento que se presenta a continuación muestra que los nuevos PO de la Política de Cohesión para el periodo 2007-2013 prevén invertir en las regiones objetivo Convergencia (las menos desarrolladas) el 65% de los fondos en las prioridades relacionadas con los objetivos de Lisboa y, en las demás regiones el 82%, superando en ambos casos los porcentajes fijados por la Comisión. De esta forma se potencia la implicación de las regiones en la consecución de los objetivos de Lisboa, orientando sus inversiones hacia los ámbitos con mayor impacto en el crecimiento y el empleo. Se consigue igualmente un enfoque de programación más estratégico, con una mayor concreción de la Estrategia “sobre el terreno”, mediante la descentralización de la gestión de los PO y el desarrollo del partenariado tanto en la preparación de la programación como en la implementación de los PO de la Política de Cohesión. Los desafíos de la Unión en materia de I+D, financiación de las empresas, nuevas tecnologías, eficiencia energética, empleabilidad, inclusión social, medio ambiente, ... son enormes. La contribución de los PO puede ser crucial en la coyuntura actual, especialmente en el caso de las regiones menos desarrolladas. Mediante esta Comunicación la Comisión muestra cuáles son las características clave de los PO que pueden permitir que logren una mayor eficacia para hacer avanzar el crecimiento y el empleo en la UE.

# La política de cohesión como medio para la realización de la Estrategia de Lisboa (2007-2013)

## Informes sobre la cohesión económica y social Cuarto informe intermedio. (Junio, 2006)

Bruselas, 11.12.2007  
COM(2007) 798 final

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

«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 período 2007-2013»

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

«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 período 2007-2013»

---

### 1. INTRODUCCIÓN

---

En la presente Comunicación se hace una presentación inicial de los resultados de las negociaciones sobre la nueva generación de estrategias y programas de la política de cohesión para el período 2007-2013<sup>1</sup>. Como tal, forma parte del conjunto de medidas de Lisboa, y proporciona una evaluación detallada de los progresos conseguidos por ámbito político durante los tres primeros años de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo de 2005. En particular, muestra cómo la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo ha desempeñado un papel central en los nuevos programas y estrategias de la política de cohesión. Además, con vistas al Consejo Europeo de Primavera de 2008, en esta Comunicación también se reflexiona sobre el papel potencial de los programas de la política de cohesión para hacer avanzar la Estrategia de Lisboa durante su próximo ciclo de tres años.

---

### 2. LA POLÍTICA DE COHESIÓN OCUPA UN LUGAR CENTRAL EN EL PROCESO DE LISBOA

---

Con la reforma propuesta por la Comisión en 2004 y aprobada por el Parlamento y los Estados miembros en 2006, la política de cohesión europea se ha convertido en una de las principales políticas de la Comunidad para poner en práctica la agenda de la Unión sobre crecimiento y empleo. Si bien se mantienen los principios tradicionales<sup>2</sup> de la política de cohesión, la reforma introdujo una serie de nuevos elementos como reconocimiento

1 Los datos se basan en la información más reciente registrada por los Estados miembros sobre los nuevos programas hasta el 27 de noviembre de 2007.

2 En el capítulo IV del Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, se indican los principios aplicables a las ayudas de la política de cohesión de la UE (complementariedad, coherencia, coordinación, conformidad, programación,

de la necesidad de centrar mejor los limitados recursos disponibles en la promoción del desarrollo sostenible, la competitividad y el empleo, en particular:

Esta política ha adoptado una orientación estratégica más explícita y transparente que, por primera vez, opera a través de un marco denominado Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (DEC), adoptado por el Consejo el 6 de octubre de 2006<sup>3</sup> y que es coherente con las Directrices integradas de Lisboa<sup>4</sup>. Este marco alienta a los Estados miembros y las regiones a centrarse en las áreas de inversión que contribuyen a la puesta en práctica de los programas nacionales de reforma (PNR) a la vez que se tienen en cuenta las circunstancias nacionales y regionales. Mantiene los mismos tres principios que ocupan un lugar central en la estrategia para el crecimiento y el empleo, en concreto:

hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar;  
fomentar la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento;  
crear más empleo y de mejor calidad.

Se pide a los Estados miembros que destinen la mayor parte de sus asignaciones financieras a inversiones que puedan realizar una contribución significativa a la consecución de los objetivos de Lisboa<sup>5</sup>. En el Consejo Europeo de diciembre de 2005 se consideró que estas intervenciones son las que pueden conseguir un mayor impacto.

Si bien las disposiciones sobre la asignación de la financiación son obligatorias para los países de la EU-15, la Comisión ha alentado a todos los Estados miembros y a todas las regiones a centrar el gasto en intervenciones que puedan contribuir a cimentar las reformas estructurales previstas en los PNR. La asignación previa de la financiación proporciona una referencia que contribuirá a supervisar los progresos a fin de garantizar que los programas sigan centrándose en inversiones que incrementen el crecimiento y creen empleo durante el período 2007-2013.

Se han reforzado los vínculos entre la gobernanza de los PNR y los programas de política de cohesión mediante nuevos mecanismos de elaboración de informes introducidos tanto en el marco de la Estrategia de Lisboa como de la política de cohesión. Estos procedimientos paralelos incluyen la presentación periódica de informes sobre la contribución de la política de cohesión al refuerzo del crecimiento y el empleo, y permiten una supervisión cruzada entre los dos ámbitos de las políticas a fin de garantizar la coherencia. Este año, los Estados miembros han incluido, por primera vez, una sección sobre la función de la política de cohesión en sus informes sobre la aplicación de la Estrategia de Lisboa, lo cual, a partir de ahora, se convertirá en una práctica habitual.

Los Estados miembros, en el marco de la política de cohesión, deben comunicar anualmente las inversiones asignadas apoyadas por cada programa operativo. Además, en 2009 y 2012 cada país remitirá un informe estratégico con información sobre la contribución de la política de cohesión a la agenda de Lisboa, al que seguirá, en 2010 y 2013, un informe de la Comisión en el que se resumirán las contribuciones nacionales y se reflexionará sobre la oportunidad, y la necesidad, de ajustar los programas a los nuevos desafíos.

La reforma de la política de cohesión ha permitido una mayor descentralización de las responsabilidades a los socios locales y regionales. Al poner en común los conocimientos, las experiencias y los recursos locales y regionales, así como al concebir estrategias locales y regionales integradas y adaptadas al destinatario, la política de cohesión puede conseguir una mejor orientación de las inversiones con el mayor impacto en el crecimiento y el empleo. A su vez, la descentralización puede contribuir a una mejor gobernanza a todos los niveles mejorando la responsabilidad y la apropiación sobre el terreno de la estrategia de Lisboa.

La consecución de la estrategia de Lisboa necesita un esfuerzo continuado y concertado así como el compromiso político de las instituciones, los Estados miembros y las regiones de Europa. Durante 2007, los

---

asociación, nivel territorial de ejecución, proporcionalidad, gestión compartida, adicionalidad, igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación y desarrollo sostenible.)

3 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/osc/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_es.htm)

4 [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf)

5 Artículo 9, apartado 3, y anexo IV, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, (DO L 210/25 de 31.7.2006).

Estados miembros y la Comisión han trabajado en estrecha cooperación para elaborar estrategias nacionales y regionales con el fin de apoyar las prioridades de inversión determinadas en los PNR y las recomendaciones específicas para cada país que ha adoptado el Consejo<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, dado que los países y las regiones de Europa tienen situaciones iniciales diferentes, la consecución de los objetivos de Lisboa debe tener en cuenta cada contexto y cada desafío. Ya se han establecido estas estrategias para los 27 Estados miembros, pero el trabajo real está apenas comenzando a fin de garantizar que, a través de los programas, exista un esfuerzo redoblado en favor del crecimiento y el empleo sobre el terreno. Será importante que se mantenga este esfuerzo *a lo largo* del período 2007-2013 y que los recursos no se reorienten hacia ámbitos menos prioritarios.

---

### 3. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LOS PROGRAMAS DE POLÍTICA DE COHESIÓN DURANTE EL PERÍODO 2007-2013

---

#### 3.1. *Garantizar la coherencia con los Programas Nacionales de Reforma*

Durante las negociaciones con la mayor parte de los Estados miembros existió un grado elevado de cooperación entre, por una parte, los responsables de coordinar la puesta en práctica de los PNR y, por otra, los responsables de la preparación de los programas y las estrategias de la política de cohesión (Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia - MENR). Un gran número de MENR incluyen una descripción de la manera en que se organiza esta cooperación, lo cual es un nuevo factor de gran importancia, ya que solamente en unos pocos países los mismos ministerios son responsables de los dos procesos políticos. En algunos países, las autoridades decidieron que una coordinación eficaz necesita cambios administrativos. No obstante, los Estados miembros deben hacer nuevos esfuerzos en los casos en que esta cooperación todavía no sea plenamente efectiva.

#### 3.2. Centrarse en las prioridades de Lisboa

Para el período 2007-2013, el presupuesto total disponible para la política europea de cohesión se eleva a 347 000 millones EUR (a precios corrientes). Esta cantidad se complementará con una cofinanciación pública y privada nacional de unos 160 000 millones EUR. En otras palabras, con la contribución de recursos públicos y privados nacionales, los programas de política de cohesión movilizarán anualmente más de 70 000 millones EUR entre 2007 y 2013.

Las estrategias elaboradas por los Estados miembros para el período de programación 2007-2013 apuntan a que se está produciendo un cambio claro de orientación en favor de las prioridades clave de Lisboa. Con arreglo a las disposiciones sobre la asignación de la financiación, los Estados miembros de la EU-15 deben invertir una parte mayoritaria de sus asignaciones financieras<sup>7</sup>, en concreto el 60% de los fondos destinados a las regiones del objetivo de «Convergencia» y el 75% de los destinados a las regiones del objetivo de «Competitividad regional y empleo», en categorías que ocupen un lugar central en las inversiones destinadas a reforzar el crecimiento y a crear empleo. En cuanto a los países de la EU-12, los objetivos son voluntarios pero todos los nuevos Estados miembros participan en este ejercicio de asignación previa de la financiación, si bien en diferentes grados.

Globalmente, los resultados han sido alentadores. Para las regiones menos desarrolladas en el marco del **objetivo de convergencia** en la EU-27, que representan en conjunto más del 80% de los recursos de la política de cohesión, el **65% de los fondos** debe invertirse en objetivos relacionados con Lisboa. Esto representa un **incremento de once puntos porcentuales** en comparación con el anterior período de programación. Las regiones con programas que entran dentro del **objetivo de competitividad regional y empleo**, que representan el 16% de los recursos de la política de cohesión, y que tradicionalmente han tenido que concentrar sus asignaciones más limitadas en las inversiones más productivas, tienen previsto seguir invirtiendo un elevado porcentaje de los fondos, el **82% del total para el período 2007-2013**, en prioridades relacionadas con Lisboa.

6 Conclusiones del Consejo Europeo de Primavera de 2007.

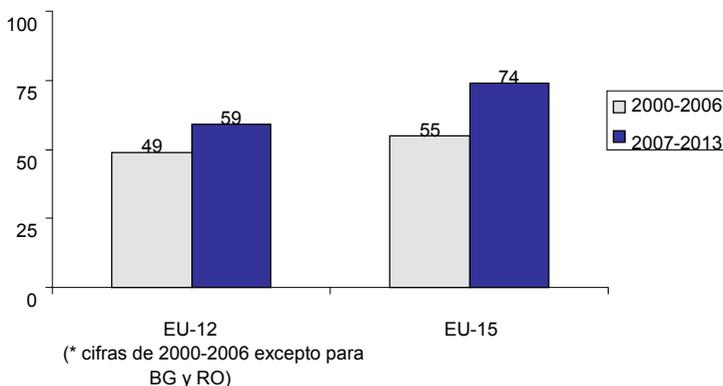
7 Artículo 9, apartado 3, y anexo IV, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, (DO L 210/25 de 31.7.2006).

Naturalmente, las circunstancias hacen que existan diferencias entre la EU-15 y la EU-12. En lo que respecta a los Estados miembros de la EU-15, que están obligados a efectuar una asignación previa de la financiación, las cifras correspondientes, como cabía esperar, son algo superiores al **74% para el objetivo de convergencia** y al **83% para el objetivo de competitividad regional y empleo**, aunque estos porcentajes varíen significativamente entre Estados miembros y entre las diferentes regiones.

En cuanto a los Estados miembros de la EU-12 (para los cuales las disposiciones sobre la asignación de la financiación no son obligatorias), la cifra se eleva aproximadamente al **59%** en el marco del objetivo de convergencia, que es la misma cifra que se alcanza en el número muy limitado de programas de estos Estados miembros que reciben ayudas del objetivo de competitividad regional y empleo.

### Porcentaje de asignación de la financiación de las regiones del objetivo de convergencia en la EU-12\* y la EU-15

#### Comparación 2000-2006 / 2007-2013 (en % de fondos totales)



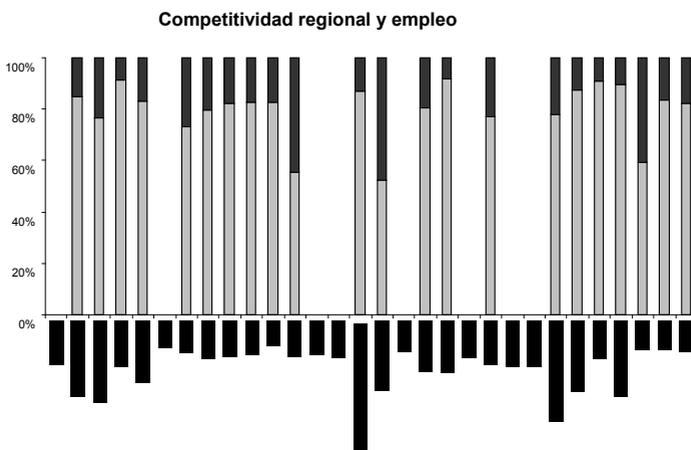
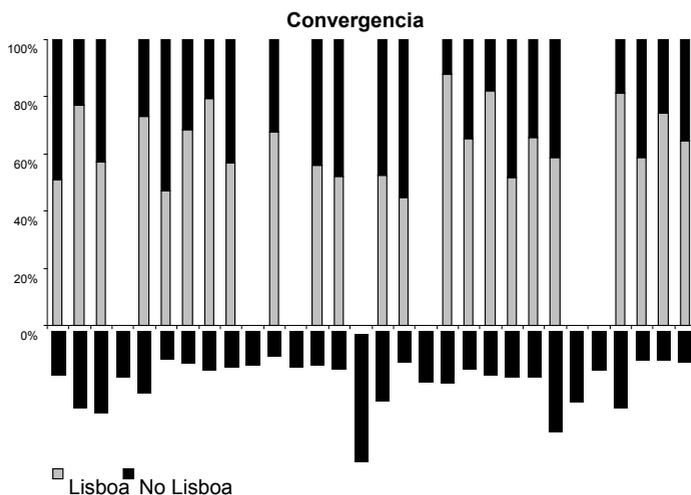
Tal como se ha señalado, las cifras de cada Estado miembro tienden a variar considerablemente. Las cifras más elevadas corresponden a las regiones del objetivo de convergencia de Portugal y España, que han asignado previamente inversiones que representan una media del 80% del total, mientras que, para las regiones del objetivo de competitividad, la cifra más elevada es la de Dinamarca, con el 92% del total<sup>8</sup>. En la EU-12, las cifras son algo más modestas, pero es importante recordar que en muchas regiones sigue existiendo la necesidad de inversiones en una serie de sectores de capital importancia para el progreso económico. No obstante, es alentador que Bulgaria, Polonia y Rumanía, países que tienen grandes necesidades de infraestructuras básicas, hayan decidido concentrar un porcentaje significativo de los recursos en prioridades relacionadas con Lisboa.

Los recursos destinados a la promoción de la empleabilidad y el capital humano se destinan generalmente a categorías relacionadas con Lisboa, lo cual permite alcanzar unos buenos resultados en los objetivos de asignación de la financiación. Sin embargo, los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, deben garantizar que los recursos de la política de cohesión se concentren realmente en acciones que generen el mayor impacto

8 Estas cifras todavía pueden cambiar en la versión final de los programas operativos.

en materia de crecimiento y de empleo. Los nuevos mecanismos de presentación cruzada de información, junto con las disposiciones sobre la asignación específica de la financiación, deberían ayudar en este proceso.

**Porcentaje de asignación de la financiación por Estado miembro  
2007-2013 (en % de fondos totales)**



### 3.3. Apoyar las cuatro acciones prioritarias del Consejo de Primavera de 2006 y 2007

En el Consejo Europeo de Primavera de 2006 se determinaron cuatro ámbitos prioritarios en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada en los que la UE y los Estados miembros deberían centrar sus esfuerzos, incluido en el marco de los programas de la política de cohesión: invertir más en conocimiento e innovación; liberar el potencial empresarial, especialmente de las PYME; mejorar la empleabilidad a través de la flexibilidad; y una mejor gestión de los recursos energéticos. La Comisión ha alentado a los Estados miembros a prestar especial atención a promover estas prioridades y a integrarlas en sus estrategias nacionales y regionales.

Los nuevos programas de cohesión hacen especial hincapié en **una mayor inversión en conocimiento e innovación**. Se han destinado más de 85 000 millones EUR a inversiones en estos ámbitos<sup>9</sup>. Más de la mitad de este importe (49 500 millones EUR) se invertirán en promover la capacidad de innovación en las empresas prestando apoyo a las transferencias de tecnología y las redes de cooperación, así como en I+D e innovación ecológica (tecnologías y productos). El resto se divide entre el apoyo a la difusión y el uso de las TIC por las empresas y los ciudadanos y el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación; el apoyo a la creación de empresas y el autoempleo; el desarrollo de las cualificaciones; y la promoción de una mano de obra más flexible y adaptable. La política de cohesión también invertirá en acciones que garanticen que la búsqueda de la excelencia y la innovación se convierta en un elemento crucial a todos los niveles de la educación y la formación. En comparación con el período 2000-2006, el resultado global para todos los programas es un esperado incremento de la I+D y la innovación que equivalga, respectivamente, a más que duplicar el esfuerzo relativo y triplicar los recursos financieros disponibles<sup>10</sup>. En los nuevos Estados miembros, el porcentaje del gasto en I+D e innovación dentro del presupuesto total disponible será cuatro veces superior al del período anterior. En cuanto a los demás Estados miembros, la asignación global para I+D e innovación se ha incrementado sustancialmente. Por ejemplo, si bien las ayudas de los Fondos Estructurales en España han disminuido aproximadamente el 40% en comparación con el período 2000-2006, el gasto en I+D se duplicará hasta superar los 7 500 millones EUR.

Será importante para la inversión en I+D e innovación aprovechar el potencial de los polos de excelencia existentes así como incluir inversiones privadas adicionales cuando sea posible. Sin embargo, deben encontrarse nuevas maneras de reforzar las capacidades nacionales y regionales de I+D e innovación y debe utilizarse mejor el potencial existente de IDT. Con este fin, la Comisión propone el lanzamiento de una nueva generación de laboratorios, instrumentos e infraestructuras de nivel mundial para la investigación fundamental, para lo que se necesitará una actuación conjunta en toda la UE, y que permitirán que las regiones y los Estados miembros de la UE sigan estando en la vanguardia de la investigación en las próximas décadas. Los programas de cohesión podrían apoyar en parte las inversiones necesarias, de conformidad con sus objetivos específicos.

La promoción del espíritu de empresa en el marco de los nuevos programas está directamente vinculada con la prioridad del Consejo de **liberar el potencial empresarial, especialmente de las PYME**, y surge como otro tema clave para el período 2007-2013. Los Estados miembros y las regiones han hecho un especial hincapié en proporcionar servicios de apoyo a las empresas a fin de permitir que éstas, especialmente las PYME, incrementen su competitividad y puedan acceder a los mercados internacionales. Está previsto que los servicios de apoyo a las empresas, centrados en las PYME, reciban aproximadamente 19 000 millones EUR en los próximos siete años, lo que equivale al 5% de los recursos disponibles de la UE. La política de cohesión apoyará a las PYME para que inviertan eficazmente en su capital humano, creen estructuras de gestión competentes y prevean mejor los cambios económicos. El apoyo de la UE a las PYME también incluirá inversiones que contribuyan a fomentar un entorno más favorable para las empresas y a reducir la burocracia. Se espera que estos esfuerzos ayudarán a los Estados miembros a acercarse un poco más al «planteamiento de ventanilla única» para el apoyo a las empresas.

9 Se presenta un análisis más detallado del contenido de IDTI de los programas adoptados y en proyecto a finales de octubre de 2007 en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2007) 1547 de 14.11.2007.

10 El porcentaje relativo del gasto en IDTI pasa de aproximadamente el 11% al 25%, mientras que el volumen financiero aumenta de 25 500 millones EUR a 85 200 millones EUR.

Una acción relacionada en este ámbito ha sido la mejora del acceso de las empresas a la financiación procedente de fuentes que no sean subvenciones, tales como préstamos y capital riesgo. Son especialmente importantes las nuevas iniciativas de ingeniería financiera acordadas entre la Comisión y el Grupo BEI: se trata de las denominadas iniciativas JEREMIE<sup>11</sup> y JESSICA<sup>12</sup>, con las que se pretende mejorar la disponibilidad de productos innovadores de ingeniería financiera en las regiones. Se estima en esta primera fase que los recursos de los programas de la política de cohesión que se invertirán en el marco del instrumento JEREMIE durante el período 2007-2013 superarán los 2 500 millones EUR. Más recientemente, la Comisión adoptó una iniciativa en el marco del apoyo al microcrédito, que es importante para el desarrollo del empleo y la mejora de la inclusión social<sup>13</sup>.

La Comisión ha adoptado recientemente una Comunicación en la que ofrece orientación a las autoridades nacionales y regionales sobre las sinergias entre las intervenciones de la política de cohesión de la UE, los programas marco de investigación y el Programa para la innovación y la competitividad<sup>14</sup>. Asimismo, propone una serie de medidas con las que la Comisión actuará para permitir que las diferentes fuentes de los fondos se utilicen de la forma más eficaz a la vez que se subraya que los Estados miembros y las regiones deben desempeñar un papel de liderazgo para una utilización óptima de los fondos europeos que se encuentran a su disposición.

Los nuevos programas también tratarán de **mejorar la empleabilidad a través de la flexibilidad** mediante la asistencia a los trabajadores, las empresas y los empresarios en sus esfuerzos para adaptarse constantemente a los nuevos desafíos de los mercados globalizados. Se han asignado aproximadamente 13 500 millones EUR para ayudar a las empresas a desarrollar estrategias de recursos humanos con visión de futuro, a introducir formas y organizaciones del trabajo innovadoras y más productivas, y a facilitar el proceso de transición provocado por la reestructuración. Paralelamente, las políticas activas del mercado de trabajo y las medidas de aprendizaje permanente contribuyen a dar a los ciudadanos la oportunidad de adquirir las competencias y las cualificaciones que necesitan en un mundo en evolución. Esto incluye un apoyo directo a medidas individuales y sistémicas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Los nuevos programas, en su conjunto, prevén aproximadamente 32 000 millones EUR para reforzar el acceso al empleo, lo que incluye desde la asistencia personal a la modernización de las instituciones de empleo. Tal como concluyó el Consejo, solamente se conseguirá una aplicación efectiva de las reformas del mercado de trabajo con la participación activa de los interlocutores sociales, que recibirá una ayuda de aproximadamente 50 millones EUR del presupuesto de cohesión. Las primeras estimaciones indican que la política de cohesión apoyará varios componentes de la flexibilidad con unos recursos de aproximadamente 50 000 millones EUR en los próximos siete años.

En reconocimiento a los importantes beneficios económicos que aportan las inversiones en educación en las primeras etapas de la vida, se incrementarán significativamente los recursos destinados a la mejora del capital humano en este nuevo período de programación, en comparación con el período anterior. Se prevén aproximadamente 25 300 millones EUR para apoyar la reforma de los sistemas de educación y formación. A este respecto, se prestará especial atención a las generaciones más jóvenes como fuente significativa de mano de obra cualificada potencial. Este enfoque ha desembocado en un fuerte compromiso en los programas de cohesión a fin de contribuir a la consecución de los objetivos relacionados con el fracaso escolar y la asistencia a los jóvenes desempleados, tal como acordó el Consejo.

Los nuevos programas reflejan también la gran importancia que se concede a **la mejora de la gestión de los recursos energéticos y la orientación hacia una política energética de la UE eficiente e integrada**. Gran parte del esfuerzo en este ámbito corresponde al sector privado y, por tanto, los niveles absolutos de gasto en el marco de los programas parecen modestos si se comparan con otros ámbitos. Sin embargo, en comparación con el período 2000-2006, las inversiones en energías renovables y en eficiencia energética serán cinco veces superiores en el marco del objetivo de convergencia y siete veces superiores en el marco del objetivo de competitividad regional y empleo.

11 JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises).

12 JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas).

13 «Una nueva iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo» COM(2007) 708 de 13 de noviembre de 2007.

14 COM(2007) 474 de 16 de agosto de 2007 «Regiones europeas competitivas gracias a la investigación y la innovación - Una contribución para un mayor crecimiento y más y mejores puestos de trabajo».

### 3.4. Abordar otras recomendaciones del Consejo y prioridades de la Comunidad de capital importancia

Las inversiones en las categorías relacionadas con Lisboa abordarán una amplia serie de temas para ayudar a los Estados miembros a superar los desafíos propios de su país en la tarea de hacer realidad los objetivos establecidos por las Directrices integradas y las recomendaciones para cada país.

Los nuevos programas de la política de cohesión tienen como objetivo crear situaciones beneficiosas para todos mediante el refuerzo de las sinergias potenciales entre **la protección del medio ambiente, la prevención de riesgos y el crecimiento**. Entre las prioridades en este ámbito se encuentra la prestación de servicios ambientales tales como el suministro de agua potable, las infraestructuras de tratamiento de residuos y aguas residuales, una mejor gestión de los recursos naturales, la descontaminación de tierras para prepararlas para nuevas actividades económicas y la protección contra determinados riesgos ambientales. En total, se prevé invertir aproximadamente 51 000 millones EUR en estos ámbitos.

Una red de **transporte** adecuada es una condición previa esencial para el desarrollo económico de una región o un país. En consecuencia, los Estados miembros y las regiones que pueden recibir financiación en el marco del Objetivo de Convergencia o del Fondo de Cohesión han concedido una clara prioridad al desarrollo de las redes transeuropeas de transporte (Trans-European Transport Networks, TEN-T). Aproximadamente la mitad de toda la asignación prevista para transporte (76 000 millones EUR) se destinará a proyectos TEN-T (38 000 millones EUR<sup>15</sup>). Entre ellos se incluyen proyectos clave tales como el desarrollo de «Rail Baltica» desde Helsinki hasta Varsovia, el «Corredor Este-Oeste», una conexión por carretera entre los puertos de mar de Letonia y Riga con Rusia, el eje multimodal que conecta Portugal y España con el resto de Europa, y muchos otros. Otras inversiones en transportes que serán financiadas por los programas de la política de cohesión incluyen conexiones secundarias para mejorar el acceso a las TEN-T así como la promoción de sistemas de transporte más sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente, que representan cerca del 45% de toda la asignación prevista para transporte, que equivale a unos 34 000 millones EUR.

El Consejo recomendó a algunos Estados miembros<sup>16</sup> que crearan un enfoque basado en el ciclo de vida en relación con el empleo y que **promovieran un mercado de trabajo inclusivo** para los grupos en peligro de sufrir exclusión social. Por ejemplo, el Consejo ha alentado a las autoridades de Polonia a completar la reforma de los servicios públicos de empleo a fin de ampliar las acciones que tienen como objetivo los grupos desfavorecidos, lo cual ha desembocado en la asignación de 1 500 millones EUR. En los informes de aplicación de los Estados miembros también se subraya el importante papel de los programas de la política de cohesión para conseguir que las medidas activas de empleo lleguen hasta el 25% de los desempleados de larga duración, así como para contribuir a garantizar que se ofrezca un nuevo comienzo a cada desempleado.

**La puesta en práctica de la agenda de Lisboa depende de unas administraciones y unos servicios públicos eficaces.** Se destinarán aproximadamente 3 600 millones EUR para contribuir a modernizar las administraciones y los servicios públicos a nivel nacional, regional y local, a fin de desarrollar y aplicar políticas y programas eficaces. Entre las medidas se incluirá la mejora de la calidad y la aplicación de la legislación, la realización de evaluaciones de impacto y la creación de servicios accesibles y de calidad para los ciudadanos y las empresas. Además de apoyar una mejor normativa, las intervenciones también abordarán la necesidad de agilizar los procedimientos administrativos y de incrementar la capacidad de personal. Por ejemplo, las intervenciones de la política de cohesión apoyarán a Grecia a la hora de poner en práctica las recomendaciones de modernización de la administración pública y de refuerzo de su capacidad normativa, de control y de aplicación de la legislación. De manera similar, Bulgaria y Rumanía han diseñado programas específicos para apoyar el desarrollo de la capacidad administrativa, ya que se considera que se trata de un requisito previo para una aplicación eficaz de todas las demás reformas estructurales.

15 Este importe se incrementa a 44 200 millones EUR cuando se incluye la inversión en sistemas de transporte inteligentes, aeropuertos y puertos que también contribuyen a las redes TEN-T.

16 HU, SK, PL y EE.

Por último, el mecanismo de asistencia técnica JASPERS<sup>17</sup>, que está gestionado en el marco de una nueva asociación con el BEI y el BERD, asistirá a los nuevos Estados miembros en el desarrollo de capacidades para la preparación de proyectos de gran calidad, incluidos los organizados como asociaciones entre el sector público y el privado, a fin de recibir el apoyo de la Unión.

### 3.5. Promover las asociaciones

Uno de los factores clave que refuerzan el valor añadido y la eficacia de la política de cohesión es la calidad de la asociación entre todas las partes interesadas, incluido a nivel regional y local, en la preparación y la puesta en práctica de los programas de la política de cohesión. La política de cohesión ha desarrollado un sistema único de gobernanza a varios niveles en el que participan tanto socios «verticales» (autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales) como partes interesadas «horizontales» (representantes de las empresas, sindicatos, ONG, etc.). Un examen inicial de los documentos de programación sugiere que los enfoques de la asociación varían según los países<sup>18</sup>, en función de sus circunstancias institucionales. Si bien en muchos Estados miembros han mejorado, en comparación con el pasado, las estructuras que permiten la participación de los socios en la programación, debe seguirse desarrollando, durante la aplicación del programa, una cooperación intensiva entre todas las partes interesadas clave sobre la agenda de reforma a fin de garantizar la concentración de los recursos sobre la estrategia de crecimiento y empleo.

---

## 4. CONCLUSIONES

---

El análisis de la nueva generación de estrategias y programas de la política de cohesión para el período 2007-2013 apunta a que la mayor parte de los recursos disponibles se utilizarán para hacer avanzar la máxima prioridad de las políticas de la Unión: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Esto se debe en primer lugar a la gran reforma de la política de cohesión del período 2007-2013, que ha creado la base para un enfoque más estratégico de la planificación de las inversiones basado en la Estrategia de Lisboa, así como para una mayor apropiación de la estrategia sobre el terreno mediante una mayor descentralización de la gestión y un papel reforzado para los asociados.

Alentada por las nuevas disposiciones sobre la asignación de la financiación, la reforma de la política de cohesión parece haber cambiado la naturaleza del discurso entre la Comisión y las autoridades nacionales y regionales, que se ha centrado más que en el pasado en las maneras de desarrollar los factores de la competitividad económica y la creación de empleo. Asimismo, la Comisión ha insistido recientemente en la importancia de estos elementos como principios clave para la eficiencia y la eficacia de la política comunitaria en general, en preparación del debate sobre el presupuesto de la UE después de 2013<sup>19</sup>.

En efecto, dentro del marco redistributivo general de los Fondos, cada vez se insiste más en cómo utilizar los recursos de la mejor manera.

En esta fase, se presentaron en los documentos de programación las intenciones de los Estados miembros y las regiones para el próximo período, y la fase de aplicación no ha hecho más que empezar. Solamente se cumplirán las grandes expectativas que han generado los nuevos programas si se consiguen resultados durante los próximos años. Por consiguiente, será esencial garantizar una aplicación eficaz y a tiempo de las acciones previstas y, en caso necesario, reforzar las disposiciones acordadas para asegurar que pueda mantenerse el vínculo estrecho entre la política de cohesión y las prioridades de Lisboa durante el período de programación.

- 17 Joint Assistance in Support of Projects in European Regions (ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas).
- 18 A este respecto, ha sido de gran utilidad el trabajo de la Plataforma de Control de la Estrategia de Lisboa, que forma parte del Comité de las Regiones. <http://lisbon.cor.europa.eu/>
- 19 Comisión Europea (2007) Reformar el presupuesto, cambiar Europa - SEC(2007) 1188.

La Comisión seguirá trabajando estrechamente con los Estados miembros que utilizan los sistemas y los procedimientos que se han creado para el seguimiento, la evaluación y, en caso necesario, el ajuste de los programas a las circunstancias y las prioridades cambiantes. La Comisión seguirá presentando informes sobre la puesta en práctica a medida que se disponga de más información y, en la primavera de 2008, remitirá un informe más detallado después de la finalización de todas las negociaciones sobre los programas para 2007-2013. La Comisión también aprovechará la oportunidad que le brinda el ciclo de gobernanza de Lisboa para señalar al Consejo cualquier mejora que pueda ser necesaria en la aplicación del programa, incluidas recomendaciones específicas para países concretos, cuando sea pertinente. La evaluación de los resultados será importante para conseguir una mejor comprensión de los efectos que la operación de asignación de la financiación ha tenido en el crecimiento y el empleo.

En suma, es de capital importancia conseguir que los nuevos programas de cohesión tengan éxito para lograr las ambiciones globales de la Unión de un crecimiento económico fuerte, más y mejores empleos y un nivel de vida más elevado para sus ciudadanos.