

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Comisión de Desarrollo Regional

11.1.2007

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre la función y la eficacia de la política de cohesión de cara a la atenuación de las asimetrías en el desarrollo de las regiones más pobres de la UE

Comisión de Desarrollo Regional

Ponente: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

El objetivo de la política de cohesión es la mejora de la cohesión económica y social de las regiones de la Unión. Las regiones atrasadas, las regiones sujetas a un proceso de reestructuración y las que tienen que hacer frente a condiciones geográficas, económicas o sociales difíciles deben recibir la asistencia necesaria que les permita superar esos problemas y encontrar salidas a las dificultades que afrontan. Son muchas las regiones que, habiendo sido pobres, han alcanzado entretanto un desarrollo nada desdeñable. Gracias a los fondos estructurales, las economías de los cuatro países más beneficiados por el Fondo de Cohesión. –Irlanda, Grecia, Portugal y España–, han crecido notablemente.

Ahora bien, las diferencias de desarrollo entre unas regiones y otras son sensiblemente más importantes en la UE27 que en la UE15. Hay que realizar importantes esfuerzos, pues, para reducir estas asimetrías. Pese a los importantes progresos en el terreno económico realizados indudablemente por los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004, no hay que perder de vista que, en muchos casos, existe un retraso acumulado, y que este retraso puede deberse en parte a la ineficacia administrativa.

El crecimiento económico suele tender a concentrarse en torno a determinadas zonas. De ello dan testimonio también los países de la Europa central y oriental, donde se ha registrado un rápido crecimiento en torno a las capitales. Ahora bien, el desarrollo urbano y la dinámica de la competitividad pueden actuar de modos diversos como catalizadores del desarrollo en las comunidades rurales de sus respectivas regiones. Por otra parte es cierto también que el crecimiento es aún muy débil en algunas regiones. Cifras recientes proporcionadas por Eurostat ilustran la enorme distancia que separa, en materia de desarrollo, las regiones más ricas de las más pobres de la UE, y estas últimas son, en su mayoría, regiones situadas en los países de la Europa central y oriental.

Cuadro 1

PIB regional por habitante en la UE25, datos de 2003 *(en términos de poder adquisitivo, UE25=100)*

Las diez regiones con el PIB más elevado			Las diez regiones con el PIB más modesto		
1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Brussels (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorság (HU)	38
8	Bolzano/Bozen (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Cuadro 2

PIB regional por habitante en la UE-27, datos de 2006 *en términos de poder adquisitivo, UE-25 = 100*

Región	PIB (en NPA) per capita, en % respecto de la media de la EU-25 (EU-25 = 100)
Inner London (UK)	277.6
Bruxelles-Brussels (BE)	237.6
Luxembourg (LU)	233.9
Hamburg (DE)	184.0
Île de France (FR)	173.3
Wien (AT)	170.9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165.1
Bolzano/Bozen (IT)	160.0
Oberbayern (DE)	157.9
Stockholm (SE)	157.9
Åland (FI)	154.3
Utrecht (NL)	152.5
North Eastern Scotland (UK)	150.3
Southern and Eastern (IE)	149.2
Darmstadt (DE)	148.3
.....	
Vest (RO)	34.0
Podkarpackie (PL)	33.2
Lubelskie (PL)	33.2
Centru (RO)	32.3
Istocna Hrvatska (HR)	31.0
Nord-Vest (RO)	29.1
Severozapaden (BG)	26.1
Sud-Est (RO)	25.6
Sud-Vest (RO)	25.5
Severoiztochen (BG)	25.3
Yugoiztochen (BG)	24.9
Yuzhen tsentralen (BG)	24.6
Sud (RO)	24.4
Severen tsentralen (BG)	24.2
Nord-Est (RO)	21.7

Regiones con la mayor/inferior renta per capita, PIBs (en NPA) (EU 25=100)

El presente proyecto de informe de propia iniciativa se ha fijado la meta de exponer unos principios de actuación que podrían orientar la acción de los Estados miembros y de la UE en la mejora de la eficacia de la política de cohesión de la UE en las regiones más pobres. La provisión de los fondos necesarios para el desarrollo de esas regiones está garantizada por las perspectivas financieras 2007-2013. Lo que importa ahora es asegurar que puedan ser utilizados eficazmente.

Sin un mayor crecimiento económico en las regiones más pobres, la Unión difícilmente podrá mantener a la larga el elevado nivel de vida de que disfruta. De hecho, la convergencia de las regiones de la UE tiene una importancia fundamental para las perspectivas de competitividad y la solidez del sistema económico de la Unión en el contexto internacional. Y las estrategias políticas corren el riesgo de debilitarse si el gasto se aplaza y las regiones pobres no logran acortar distancias con respecto a las demás.

- En el marco de la política de cohesión de la UE hay que **poner de relieve las necesidades especiales** de las regiones más atrasadas y encontrar mecanismos capaces de estimular su desarrollo.

Una cuestión fundamental reside en la identificación de las principales necesidades de una

región concreta y la adecuada programación de la ayuda financiera. En el caso de los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, la prioridad estriba en crear «bases» infraestructurales para inversiones complementarias. Los objetivos de competitividad y de cohesión no son contradictorios: el secreto consiste en saber en qué circunstancias entra a actuar el efecto palanca en apoyo al crecimiento. Para alcanzar un nivel de competitividad más elevado, las regiones pobres deben poseer las estructuras básicas adecuadas y disponer de recursos humanos.

- Una cuestión muy importante son las **dificultades con las que se ven confrontadas las regiones más pobres a la hora de hacer plenamente uso de los fondos**. Las regiones carecen con frecuencia de las cualificaciones, de la adecuada experiencia e incluso de los recursos propios necesarios para satisfacer los requisitos establecidos en el marco de la política de cohesión, y por lo tanto, no pueden solicitar las aportaciones a las que podrían aspirar.

Este es un problema especialmente acuciante en los nuevos Estados miembros de la ampliación UE25 y en los países de la ampliación más reciente (UE27).

Cuadro 3

Tasa de crecimiento real del PIB

Tasa de crecimiento del PIB - variación porcentual con respecto al año precedente
(previsiones indicativas para 2006, 2007 y 2008)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgaria	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Rumanía			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
UE25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
UE15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Como ilustra el cuadro 3, el potencial de crecimiento económico es particularmente elevado en los dos países que se adhirieron a la UE en 2007, Bulgaria y Rumanía. Para poder aprovechar convenientemente ese potencial, las administraciones de ambos países deben mejorar su funcionamiento. El desarrollo de las capacidades de gestión es un requisito previo para la aplicación con éxito de programas y proyectos, junto con el desarrollo de los adecuados recursos humanos. La experiencia de la ayuda de preadhesión ha revelado considerables deficiencias institucionales y administrativas en algunos de los programas, y por parte beneficiaria, deficiencias que, tal vez, todavía no se han solucionado del todo, pero que deben ser subsanadas en el futuro próximo para que los recursos disponibles puedan ser concedidos y utilizados convenientemente.

Para un correcto funcionamiento de los fondos estructurales tiene que haber una adecuada coordinación a los diferentes niveles: político, técnico y administrativo. Este es un problema particularmente acuciante en los nuevos Estados miembros, donde deberán realizarse aún considerables esfuerzos. Particular importancia tiene el debate sobre el logro de la cohesión a escala de la UE, los Estados miembros, las regiones y los municipios, y ninguna esfera de gobierno debe quedar fuera de este diálogo.

La política de cohesión no solo depende de los recursos disponibles, sino de la adecuada

colaboración entre las diferentes instancias y los diferentes operadores. Para mejorar el efecto palanca, no sólo es preciso actuar y cooperar a un determinado nivel, sino que se necesita cooperación y un adecuado flujo de información.

- Hay que establecer un marco que facilite las interacciones y el intercambio de experiencias; este esfuerzo también puede permitir que se desarrollen normas y estándares que mejoren la capacidad administrativa en la aplicación de los reglamentos y normas.

Es fundamental hacer un mayor uso de **las asociaciones público-privadas** a fin de presupuestar los fondos y agilizar el capital. Deben establecerse normas para la aplicación de las APP, y hay que eliminar barreras. Los nuevos Estados miembros demandan buenas prácticas.

Hay que hacer hincapié en este contexto en **algunos aspectos más.** La participación de capital privado es un aspecto clave, ya que estimula inversiones adicionales. En la concesión de ayuda financiera debe haber transparencia, para así asegurarse de que se alcanzan los objetivos definidos.

- **Jaspers, Jeremie y Jessica** son unos excelentes instrumentos de ayuda, incluido por cuanto respecta al apoyo a las PYME a escala regional, pero hay que intensificar la labor informativa y mejorar la utilización y efectividad de esos instrumentos en las regiones más pobres.
- El desarrollo económico está íntimamente ligado a las **innovaciones**, que son un elemento clave en el desarrollo regional. La política de cohesión debe seguir el enfoque definido por la estrategia de Lisboa, es decir, aumentar la capacidad de innovación de la UE y tener en cuenta, en la persecución de este objetivo, a las regiones más pobres.

Es importante dar un activo impulso a las empresas y contar para ello con la participación de todos los operadores interesados. El espíritu de empresa debería propagarse especialmente entre las mujeres y los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, así como entre los grupos amenazados de exclusión social. Un elemento importante en el apoyo a la innovación es la mejora de la legislación en los Estados miembros de la Unión, con objeto de que las normas tengan un efecto alentador y no se conviertan en un obstáculo de los procesos de innovación en sectores económicos esenciales. Bajo este punto de vista, las más expuestas son las regiones pobres.

Los ejemplos muestran en muchos casos una cierta falta de capacidad de absorción en los nuevos Estados miembros. Por cuanto atañe a la **gestión administrativa, deben hacerse esfuerzos en materia de calidad**, de manera que las regiones que reciban fondos sean capaces de absorber la ayuda y utilizarla adecuadamente. La asistencia técnica es esencial, especialmente en la preparación de la ejecución de nuevos proyectos. Hay que mejorar la calidad: en el plano externo, en forma de adquisición de conocimientos técnicos, y en el plano

interno, por medio de una cuidadosa identificación de las posibles necesidades, junto a la incorporación de controles de calidad en la ejecución de los proyectos y la asignación de los recursos.

También es necesario llevar a cabo evaluaciones actualizadas de la sostenibilidad de un proyecto ya ejecutado.

- Un importe especial procedente de los fondos podría gastarse en preparación, control, evaluación y expertos. Esta ayuda, utilizada adecuadamente, podría ser de gran importancia en países con un entramado administrativo más complejo.

Es importante que los **recursos financieros lleguen con rapidez a las regiones que pueden aspirar a aportaciones**. A veces los fondos tardan demasiado tiempo en llegar a los destinatarios, y su adecuada distribución representa un especial desafío para todos.

El complejo sistema que rige el funcionamiento de los Fondos Estructurales se sustrae a la aplicación de fáciles recetas de mejora, ya que existen tres niveles diferentes de reglamentación: normas comunitarias, marcos nacionales y prácticas a nivel regional. Así pues, la **simplificación de los procedimientos** es un desafío a los tres niveles, debiéndose evitar nuevas interpretaciones y facilitar la ejecución de los programas.

Muy importantes son las **sinergias entre las diversas políticas**, tanto nacionales como europeas. Deben ser complementarias en sus efectos y no neutralizarse mutuamente. Puede ocurrir que al concentrar los beneficios de algunas de las políticas comunitarias en un determinado núcleo de países y regiones, se reste protagonismo a las políticas de desarrollo. En el desarrollo regional debe cuidarse especialmente la dimensión social y medioambiental.

- La generación de posibles interacciones negativas entre las políticas debe ser tenida en cuenta y estudiada en la revisión intermedia del presupuesto comunitario en 2009 y en el 4º Informe sobre la cohesión económica y social.

Para reforzar la cohesión y estimular un desarrollo efectivo de las regiones más pobres es necesario **movilizar a todas las partes interesadas**, contar con todos los operadores y hacer que todos ellos colaboren en pro de la cohesión.

Es necesario luchar contra el desempleo, con el que bregan sobre todo las regiones más pobres. Motivo de particular preocupación es el desempleo duradero, que repercute con más virulencia sobre determinados grupos sociales. **Para lograr una adecuada cohesión social hay que hacer los máximos esfuerzos por integrar a los discapacitados**, condición necesaria para alcanzar el adecuado nivel de vida en una Unión que ambicione a constituir una sociedad única. Por otra parte, la cohesión se ve ayudada en la UE por la **igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**. Todavía persisten diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a los niveles salariales, y esto obstaculiza el crecimiento de la economía. La atención a las diferencias de género aumentará la calidad de la ejecución efectiva de la política de cohesión; los trabajadores, a todos los niveles del proceso, deben ser conscientes de

ello, y aún queda mucho por hacer a este respecto.

- Hay que informar sobre la necesidad y la manera de aplicar un planteamiento de género en la ejecución y la evaluación de los programas y proyectos, con una mejor utilización de los estudios y análisis ya realizados. Todavía se pueden llevar a cabo acciones para la familiarización con estas prácticas, con miras, por ejemplo, a asegurar un presupuesto que tenga en cuenta la perspectiva de género (que el presupuesto sea adecuado para realizar acciones de igualdad de oportunidades, por ejemplo), sensibilizar a los interlocutores sociales y a los actores relevantes sobre cuestiones de género y asegurarse la disponibilidad de conocimientos especializados en materia de género. Un enfoque inteligente de las concomitancias de las diferencias entre los sexos en la vida social y económica, que evite los estereotipos sobre hombres y mujeres en la sociedad, tiene especial importancia para el logro de la política de cohesión.

Hay que velar por un desarrollo equilibrado de las regiones, un desarrollo que tenga en cuenta las circunstancias y los problemas específicos de cada región, si se aspira a que las políticas europeas dirigidas a aminorar las actuales asimetrías de desarrollo se conviertan en verdaderas estrategias de desarrollo y de cohesión para la UE.