

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones

COTER -IV-003

PROYECTO DE DICTAMEN PROSPECTIVO
del Comité de las Regiones

**"EL EFECTO PALANCA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE
COHESIÓN"**

Ponente: **Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES)**
Presidente de la Junta de Andalucía

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

VISTA la decisión de la Comisión Europea de 24 de marzo de 2006 de consultarle sobre este tema, conforme al primer párrafo del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

VISTA la carta del Parlamento Europeo de 20 de julio de 2006 que pide que el CDR elabore un dictamen sobre "El impacto y las consecuencias de la política regional en la cohesión de la Unión Europea";

VISTA la decisión de su Presidente de 1 de junio de 2006 de pedir a su Comisión de Cohesión Territorial que elabore un dictamen sobre este tema;

VISTO su Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Construir nuestro futuro común – Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, COM(2004) 101 final (CDR 162/2004 fin)¹;

VISTO su Dictamen acerca del *Tercer informe sobre la cohesión económica y social* (CDR 120/2004 fin)²;

VISTO su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, COM(2005) 299 final (CDR 140/2005 fin);

VISTO su proyecto de dictamen (CDR 118/2006 rev.2) aprobado el 11 de diciembre de 2006 por su Comisión de Cohesión Territorial (ponente: Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES), Presidente de la Junta de Andalucía);

ha aprobado en su ...º Pleno celebrado los días ... (sesión del ...) el presente Dictamen.

*

* *

¹ DO C 164 de 5.7.2005, p. 4.

² DO C 318 de 22.12.2004, p. 1.

1. Contexto socioeconómico y político del dictamen

- 1.1 Con fecha de 24 de marzo de 2006, la Comisión Europea, a través de una carta firmada por la Comisaria Wallström, manifestó el interés de que el Comité de las Regiones elaborase un dictamen prospectivo sobre "el efecto palanca de la política europea de cohesión que llevan a cabo los Fondos Estructurales". La Comisión considera que el dictamen del Comité constituirá una importante contribución al Cuarto informe sobre la cohesión, cuya aprobación está prevista para la primavera de 2007.
- 1.2 Asimismo, con fecha de 20 de julio, el Comité de las Regiones recibió una carta del Presidente del Parlamento Europeo, José Borrell, en la que solicitaba al CDR que emitiese un dictamen sobre el informe de la eurodiputada Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), miembro de la Comisión REGI del Parlamento sobre las repercusiones de la política estructural en la cohesión de la UE. La Comisión COTER tomó la decisión de que el presente dictamen prospectivo sirviese, asimismo, de respuesta a la solicitud del Parlamento.
- 1.3 El presente dictamen trata de hacer una aportación al debate sobre el futuro de la política de cohesión en la Europa ampliada y a su lugar en el presupuesto de la Unión. A juicio del Comité, diversas propuestas han puesto en el pasado en tela de juicio la efectividad de la política de cohesión en una Unión Europea necesitada de reformas a causa de la ampliación y en plena era de la globalización. Nuestra preocupación radica en la inadecuada valoración de los efectos de la política de cohesión que subyacía en esas propuestas.
- 1.4 En efecto, en estos momentos la Unión Europea está atravesando un período de intenso cambio socioeconómico y desafío tecnológico, que está en el corazón del gran reto que marcó en 2000 la agenda de Lisboa, el mantenimiento y mejora de un modelo europeo capaz de combinar la prosperidad y la solidaridad. En este sentido cabe constatar que ello sólo será posible si se mantiene un marco político fuerte capaz de dotar a los actores de los instrumentos necesarios para aprovechar las oportunidades, pero también de dar una respuesta a las repercusiones.
- 1.5 Las regiones y comunidades locales de la Unión se hallan entre las más expuestas a estos retos, pero también cuentan con una importante capacidad de trasladar orientaciones estratégicas a la realidad de las acciones concretas, movilizando a los actores sociales y económicos en los diferentes territorios.
- 1.6 La renovada estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo sólo puede tener éxito si es capaz de movilizar sus recursos en todos los territorios de la Unión. Sin embargo, tanto los presupuestos nacionales como el de la UE se hallan bajo presión. Para ello, la UE debe tratar de multiplicar los recursos financieros disponibles del modo más eficaz. El Comité de las Regiones considera que la política de cohesión, tanto por su orientación estratégica

como por sus mecanismos de ejecución, es un medio multiplicador a disposición de los objetivos de la Unión.

- 1.7 El presente Dictamen tratará de aportar una serie de elementos al debate a través de una consideración amplia del efecto palanca, que tenga en cuenta una serie de impactos que la política de cohesión produce en el territorio de la Unión. El anexo metodológico contiene las informaciones necesarias para conocer la metodología científica y la dinámica de trabajo empleada por el Comité en la elaboración de este Dictamen.

2. **Una aproximación a las dimensiones del efecto palanca**

En el presente dictamen, el Comité de las Regiones propone adoptar una concepción amplia del efecto palanca que tenga en cuenta una serie de factores importantes a la hora de valorar el impacto de los Fondos Estructurales. De esta forma, y de manera integrada, el objetivo del dictamen tendrá en cuenta el efecto palanca de los fondos comunitarios en los siguientes ámbitos:

- aspectos financieros
- aspectos políticos y estratégicos de concentración temática
- mejoras en la capacidad institucional
- aumento de la cohesión en Europa.

2.1 *Aspectos financieros del efecto palanca*

- 2.1.1 La política de cohesión ofrece en el ámbito europeo un importante valor añadido, ya que los resultados y el efecto de movilización de los agentes que permite obtener el gasto comunitario son superiores a los que se pueden obtener a nivel nacional o regional. De acuerdo con las estimaciones de la propia Comisión Europea³, de cada euro gastado en la UE por las políticas de cohesión en las regiones pertenecientes al objetivo nº 1, éstas generan un gasto adicional de 0,9 euros como media. Si tomamos las regiones del objetivo nº 2, la media de gasto adicional movilizado asciende a 3 euros por cada euro invertido.

- 2.1.2 Este efecto multiplicador deriva, en primer lugar, de la concentración temática y geográfica de los Fondos Estructurales. La concentración de Fondos, acompañada de un conjunto razonable de instrumentos, aumenta las posibilidades de alcanzar la masa crítica necesaria, creando así las condiciones para generar ulteriores desarrollos de las inversiones. En este sentido, la capacidad de atracción de inversiones puede verse incrementada a través de la concentración geográfica y temática, ya que permite realizar las inversiones con un menor coste administrativo.

³ Comisión Europea, COM(2005) 299 final. “Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias 2007-2013”, Bruselas, 5.7.2005.

- 2.1.3 En segundo lugar, el efecto palanca deriva también de la capacidad de contar con un variado elenco de instrumentos de financiación, si bien en numerosas ocasiones los Estados miembros y las regiones no son capaces de utilizar adecuadamente todos los dispositivos potenciales de la política de cohesión. Por ejemplo, la subvención global ha sido identificada en nuestro estudio como un instrumento flexible capaz de generar y aumentar el efecto palanca financiero de numerosos proyectos y programas.
- 2.1.4 Otros instrumentos muy interesantes que pueden servir para potenciar el “efecto palanca” son aquellos que deriven de la participación de los Fondos Estructurales en instrumentos de ingeniería financiera para las empresas, especialmente PYME, como, por ejemplo, fondos de capital-riesgo, fondos de garantía, fondos de préstamos y fondos de desarrollo urbano. En muchas regiones elegibles, con la aplicación de los Fondos Estructurales ya se han acumulado numerosas experiencias con estos instrumentos de financiación, en particular en el ámbito de la financiación con capital-riesgo. Lo mismo puede decirse también de la constitución de fondos reutilizables que pueden contribuir al desarrollo regional más allá del período de financiación. En este contexto, cabe acoger con satisfacción las iniciativas JEREMIE, JASPERS Y JESSICA, donde también encontramos entre los promotores al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversión (FEI), que pueden ser unos actores muy relevantes en la implementación de este tipo de actuaciones.
- 2.1.5 Este tipo de instrumentos puede, asimismo, incrementar al mismo tiempo las capacidades de las autoridades públicas para la cooperación con las instituciones financieras internacionales y la banca privada, que pueden ser fuentes de financiación de otros proyectos de desarrollo. Otras ventajas adicionales del uso de estos instrumentos pueden ser la mayor flexibilidad que pueden aportar en la gestión de los Fondos Estructurales, así como el aumento en la solvencia ante los agentes externos que ofrecen tanto el BEI como el FEI.
- 2.1.6 Por último, el efecto palanca puede incrementarse a través de la mejora de una serie de factores relativos al reforzamiento de las asociaciones público-privadas. En este sentido, la capacidad de identificar los obstáculos que alejan a los inversores privados y el establecimiento y apoyo de equipos de proyecto y de formas de asociación con el sector privado son factores esenciales para generar inversión privada en plazos relativamente cortos de tiempo.
- 2.1.7 La política de cohesión, gracias a la estabilidad de su financiación y a la programación plurianual, permite además una sólida capacidad de relación con el sector privado capaz de generar mayores inversiones en un lapso de tiempo más prolongado. Este rasgo definitorio de la política de cohesión con respecto a políticas nacionales del mismo carácter constituye un valor añadido que no cabe ignorar.
- 2.1.8 Este dato conviene situarlo en un contexto en el que en algunos Estados miembros, especialmente en los diez nuevos, un fuerte aumento de las inversiones públicas podría poner en peligro el cumplimiento del criterio de déficit y las reglas del Pacto de Estabilidad y

Crecimiento a corto y medio plazo. El hecho de recurrir con más frecuencia al establecimiento de asociaciones público-privadas (APP) podría constituir una solución alternativa válida ante un aumento directo de las inversiones públicas.

2.2 *Orientación estratégica de las políticas*

- 2.2.1 Las inversiones públicas deben ser definidas atentamente y planificarse de forma adecuada en todos los niveles. Es por ello importante destacar que la política de cohesión desempeña un papel clave en reagrupar prioridades regionales y nacionales a fin de crear una sinergia a nivel europeo. En efecto, una estrategia de inversión europea debe ir acompañada de las correspondientes políticas nacionales y regionales, que deberán incidir en inversiones públicas de elevada calidad en los ámbitos relacionados con la Estrategia de Lisboa.
- 2.2.2 Estas inversiones son las relacionadas con la educación, el conocimiento, la innovación y la investigación, los servicios sociales, la formación a lo largo de toda la vida y el establecimiento de unas estructuras europeas. Estas inversiones no sólo repercuten en la demanda, sino que causan efectos estructurales a largo plazo en la economía, aumentando el crecimiento económico, así como la competitividad de las regiones. En este sentido, el efecto palanca generado por la política de cohesión viene causado por una serie de factores.
- 2.2.3 En primer lugar, a través de la introducción de nuevas ideas y enfoques en las políticas de los Estados miembros y las regiones orientadas a fomentar el papel de la innovación en el desarrollo económico. Los casos de estudio analizados permiten concluir que la política de cohesión ha reforzado la orientación de las prioridades políticas nacionales en favor de áreas importantes para el crecimiento económico como la innovación, la investigación y las políticas activas de empleo y a favor de la inclusión social.
- 2.2.4 Esta orientación se ha producido especialmente gracias a la posibilidad de introducir proyectos piloto a través de los Fondos, con nuevos enfoques e instrumentos como las políticas de clústeres a favor de la innovación o el uso de enfoques más participativos. Ello ha contribuido a incrementar la concienciación y a ampliar el ámbito del concepto de innovación integrando mejor en las estrategias de desarrollo regional los aspectos organizativos, financieros, de gestión y formación y de promoción de la innovación.
- 2.2.5 En segundo lugar, la política de cohesión ha llevado a tomar en consideración áreas políticas que previamente no eran tenidas en cuenta por las políticas nacionales o regionales. Numerosas iniciativas piloto como las RIS (Estrategias de innovación regional) y las Acciones Innovadoras del FEDER han ido con el tiempo consolidándose como políticas esenciales a nivel nacional y regional. En líneas generales puede afirmarse, además, que enfoques más flexibles y más orientados al mercado han sido el común denominador de las nuevas orientaciones introducidas por la política de cohesión.

2.2.6 Por último, las estrategias de desarrollo integradas propias de la política de cohesión, diseñadas conjuntamente por los niveles nacional y regional han promovido la adopción de enfoques más estratégicos en materia de desarrollo económico y de empleo, permitiendo la puesta en práctica de proyectos sustantivos. Numerosas áreas como la tecnología, la innovación, la formación del capital humano, la igualdad de oportunidades o el medio ambiente fueron identificadas como factores importantes para el crecimiento y asimiladas en las políticas respectivas con un enfoque más integrado.

2.3 *Fortalecimiento de la capacidad institucional*

2.3.1 Otro aspecto destacable del efecto palanca en la aplicación de los Fondos Estructurales es el efecto que estos producen en el funcionamiento de las administraciones públicas, modernizándolas, mejorando su gestión y armonizando sus procedimientos en el ámbito europeo. La política de cohesión ha apoyado la aplicación de las políticas comunitarias, en especial la protección al medio ambiente y la igualdad de oportunidades, así como la reestructuración económica y social, siguiendo las prioridades marcadas en las estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

2.3.2 En este aspecto, debe destacarse la puesta en marcha de los planes nacionales de reformas como piezas clave para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada y la coordinación que debe existir entre ellos y los marcos estratégicos nacionales de referencia 2007-2013.

2.3.3 Hay que mencionar también el fomento de las asociaciones ("partenariado"), la mejora de la capacidad institucional en el diseño y la aplicación de políticas públicas, la extensión de la cultura de la evaluación, la transparencia y el intercambio de buenas prácticas; todos ellos son factores que forman parte del sistema establecido en la política de cohesión y que se ha desarrollado en el seno de la Unión Europea, contribuyendo a mejorar la gobernanza en todos los niveles, pues muchas de esas técnicas son aplicadas después por las administraciones en otros sectores. También la creación de nuevas estructuras, como las agencias de desarrollo regional, ha desempeñado un papel clave en favor del desarrollo en muchas regiones de la Unión.

2.3.4 Igualmente, la política de cohesión ha contribuido a que se produzca un avance considerable en la formulación de planes y programas en su ámbito. Cada vez se abarca más terreno por el diagnóstico y el análisis, que se realizan de forma rigurosa; los objetivos se formulan con mayor precisión y se mejora la supervisión y evaluación de planes y programas basándose en puntos de referencia. El diseño de estrategias a largo plazo para la inversión pública ha pasado a ser un elemento habitual en la cultura de planificación existente.

2.3.5 Ello ha redundado también en un aumento de la capacidad de los Estados miembros para adoptar y aplicar efectivamente la legislación comunitaria en numerosas áreas como el medio ambiente. En particular, la política de cohesión ha promovido importantes cambios en la

legislación de contratos públicos de los Estados miembros, posibilitando el acceso y la apertura de los mercados públicos a todas las empresas de la Unión Europea y fortaleciendo así el mercado único. Éste es un aspecto muy importante a considerar en el marco de las recientes ampliaciones de la Unión Europea.

- 2.3.6 Puede afirmarse, por último, que la política de cohesión ha promovido y reforzado el papel de las regiones en el proceso de toma de decisiones, en la preparación y puesta en marcha de las políticas regionales comunitarias. La creación de la masa crítica suficiente a nivel humano para la gestión adecuada de los Fondos ha permitido una mayor autonomía de los entes locales y regionales y un aumento efectivo de la regionalización y la autonomía local en la Unión Europea.

2.4 *Aumento de la cohesión de la Unión Europea*

- 2.4.1 La política de cohesión ha ejercido también un efecto palanca en favor de una Europa más cohesionada a través de una serie de elementos.

- 2.4.2 En primer lugar, el principio de asociación y el protagonismo de los responsables ha favorecido la cooperación entre las instituciones públicas y los diferentes grupos sociales, con un enfoque de "arriba abajo" que ha desempeñado un papel clave en la identificación de las soluciones a los problemas.

- 2.4.3 En segundo lugar, puede afirmarse que la política de cohesión ha permitido la articulación de soluciones multidimensionales a problemas muy complejos y diversos. En realidad, los problemas que afectan a los diversos territorios de la Unión son variados y los contextos y coyunturas muy diversos. Pese a ello, la política de cohesión ha permitido tomar en cuenta esta diversidad de situaciones, en particular en las zonas periféricas y más atrasadas de la Unión. Este enfoque cohesionador ha tenido también una influencia notable en otras políticas desarrolladas por los Estados miembros.

- 2.4.4 La política de cohesión ha permitido crear, asimismo, un terreno adecuado para la cooperación entre las regiones y entes locales de la Unión, fundamentalmente a través de la iniciativa INTERREG, permitiendo superar conflictos duraderos o desconexiones ancestrales entre ambos lados de la frontera. Además, la cooperación de los municipios y las regiones sin fronteras comunes ha seguido desarrollándose con fuerza mediante el fomento de la cooperación interregional y actualmente contribuye de manera relevante al desarrollo de nuevas estrategias regionales.

- 2.4.5 A este respecto han sido especialmente significativos los resultados de los programas URBAN, capaces de tener una repercusión real tanto en términos de regeneración física como de inclusión social. El efecto de los programas ha sido doble: por un lado, la concienciación de los ciudadanos sobre el valor añadido de la política europea y, por otro, el de la eficacia, garantizado por la concentración de las intervenciones.

- 2.4.6 Por último, la política de cohesión ha ejercido un efecto multiplicador esencial en la visibilidad del proyecto de integración europea. Este efecto ha sido mayor cuando la política de cohesión ha permitido la mejora de los servicios públicos y el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.

3. Conclusiones

A la vista de los elementos analizados, el Comité de las Regiones subraya:

- 3.1 La política de cohesión europea, a través de sus características específicas (asociación, adicionalidad, programación estratégica y financiación plurianual) ha demostrado diversos impactos y efectos palanca significativos.
- 3.2 La política de cohesión europea ejerce un efecto palanca de movilización y de generación de recursos y asociaciones público-privadas. Es un catalizador tanto de financiación pública como privada en numerosos sectores gracias a la estabilidad de su mecanismo de financiación plurianual y su capacidad de movilizar la masa crítica necesaria de las inversiones.
- 3.3 Se ha constatado que tanto el efecto palanca como otros impactos que produce la política de cohesión se producen en todos los tipos de regiones y en una gran variedad de programas y proyectos, con independencia del importe desembolsado.
- 3.4 Es importante también señalar que es necesario reducir la complejidad en la gestión de los Fondos en aras de maximizar el efecto palanca que pueden tener las asociaciones. Además, mantener las áreas elegibles demasiado reducidas y fragmentadas puede dificultar la articulación de asociaciones en algunas regiones, lo cual tiene un impacto importante en la elección y el compromiso de los actores de una asociación. No obstante, este problema se resolverá en el periodo de programación 2007-2013, pues en los nuevos reglamentos se ha decidido superar la zonificación del objetivo nº 2.
- 3.5 La política de cohesión europea es un factor clave de orientación estratégica de las políticas públicas. Cuenta con la capacidad y el potencial de promover enfoques innovadores en diversos sectores y de orientar una serie importante de políticas públicas a nivel nacional, regional y local. Efectivamente, la política de cohesión es una correa de transmisión efectiva entre los objetivos de la UE, como la Estrategia de Lisboa, y su efectiva apropiación y realización por parte de los actores clave en los diversos territorios de la Unión.
- 3.6 La política de cohesión europea también propicia un efecto palanca de movilización de recursos que apoyan de manera decidida las actuaciones que desarrollan las orientaciones derivadas de la Estrategia de Lisboa centradas en la I+D+i, como decisivo factor de crecimiento a medio y largo plazo.

- 3.7 Se ha podido constatar que un factor muy importante en el éxito de numerosos programas y proyectos innovadores puestos en marcha por la política de cohesión se debe a que los “nuevos conceptos y enfoques” están respaldados por los niveles políticos y administrativos de alto nivel. Igualmente importante es la coherencia de las estrategias y la colaboración entre administraciones. Estos hechos han estimulado el efecto palanca de los Fondos Estructurales.
- 3.8 La política de cohesión tiene importantes efectos en la construcción de capacidad institucional. A través del principio de asociación ha promovido a lo largo del territorio de la Unión un nuevo modelo cooperativo de gobernanza, implicando estratégicamente a los diferentes niveles de gobierno y a la sociedad civil y permitiendo de ese modo un incremento del capital social de las regiones y los entes locales. Éste será un factor crítico en el futuro desarrollo de los nuevos Estados miembros.
- 3.9 En aras de maximizar el efecto palanca a largo plazo de los Fondos Estructurales, es importante tener en cuenta el contexto general y la identidad cultural de una región. En esta medida, deberá también mantenerse siempre una relación equilibrada entre lo que se establezca a escala de la UE y la fijación de las prioridades relativas a las regiones. Buscar cambios en la cultura y en la mentalidad de una sociedad, promocionando la innovación, la educación, la capacidad emprendedora y la creatividad, garantiza la sostenibilidad de los cambios que pueden generar los Fondos Estructurales.
- 3.10 La política de cohesión desempeña un efecto palanca clave para una integración más cohesionada de la Unión. Tiene el potencial de integrar diversos tipos de territorios a lo largo del continente, permite una participación activa de todos los actores sociales y económicos, y es visible y percibida como incluyente por los ciudadanos europeos gracias a su contribución concreta a la mejora de la calidad de vida.
- 3.11 La política de cohesión contribuye a propiciar un efecto palanca que redunde en un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente, evitando que su descuido se convierta en un factor limitativo no sólo del crecimiento, sino también de la calidad de vida y la conservación de los recursos naturales.
- 3.12 A través de la cobertura de todos los territorios de la UE, la política de cohesión proporciona un marco adecuado a nivel continental para un desarrollo económico y social equilibrado. Al afrontar tanto los factores de convergencia como los de competitividad, crea las condiciones esenciales para la acumulación de experiencia y el intercambio de mejores prácticas. Más aún, asegura un marco integrado que consolida el aprendizaje mutuo, permitiendo a la vez la financiación y la réplica de las iniciativas exitosas a través de formas de ejecución concretas.
- 3.13 El CDR considera que el efecto palanca de la política de cohesión puede reforzarse en el período de programación 2007-2013. Los principios de la política de cohesión, ya bien experimentados y consolidados, han sido complementados con una serie de medidas: adopción de un enfoque más estratégico de la política de cohesión, "*earmarking*" y mayor

concentración de los fondos en sectores prioritarios, un mejor marco jurídico para la adopción de esquemas de financiación sofisticados e innovadores, una valorización adecuada de los programas de desarrollo urbano y una mejora de la cooperación territorial. Estos cambios han confirmado que, cuando se dan cambios decisivos en los objetivos políticos de la Unión, la política de cohesión puede desempeñar un papel central en inspirar y apoyar concretamente el cambio económico y social en todos los territorios de la Unión.

- 3.14 Se ha identificado que el desarrollo y la selección de proyectos es un factor clave de éxito: el tipo de instrumentos que se utilice debe escogerse con cuidado para que contemple los elementos más acordes con el contexto regional y con los objetivos a conseguir.

4. **Recomendaciones**

El Comité de la Regiones:

- 4.1 Recomienda a la Comisión Europea integrar el concepto de efecto palanca ampliado en su próxima evaluación sobre el estado y el progreso de la cohesión en la Unión Europea.
- 4.2 Sugiere a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que consideren el efecto palanca como un marco adecuado para la evaluación de las políticas comunitarias, principalmente con vistas a la revisión a medio plazo del presupuesto comunitario.
- 4.3 Recomienda a la Comisión incrementar los esfuerzos para estimular el conocimiento de los beneficios, perfil e imagen de la política de cohesión.
- 4.4 Recomienda a la Comisión Europea incrementar los esfuerzos ya iniciados para la promoción de diferentes instrumentos financieros (JEREMIE, JESSICA, etc.) a través de los Fondos Estructurales y, en particular, crear las posibilidades en materia de derecho de la competencia necesarias a este efecto para el desarrollo de fondos de capital-riesgo y sistemas de garantía en las regiones.
- 4.5 Recomienda a los Estados miembros la simplificación de trámites burocráticos, el establecimiento de un marco legal, administrativo y financiero que facilite la actividad innovadora, así como la potenciación de formas de financiación adaptada a las empresas innovadoras (capital-riesgo, "*business angels*", microcréditos, etc.).
- 4.6 Recomienda a la Comisión Europea y a los Estados miembros evaluar los progresos en la simplificación y descentralización de la gestión de los Fondos Estructurales en el período 2007-2013. En particular, se recomienda prestar especial atención en lograr una proporcionalidad entre las cargas administrativas y el tipo y tamaño de la intervención.
- 4.7 Recomienda a los Estados miembros reforzar la asociación en todas las etapas de gobierno y gestión de los Fondos Estructurales, poniendo en la práctica medidas efectivas para implicar a

las autoridades regionales y locales y a la sociedad civil a lo largo de todo el proceso, y recomienda una colaboración estrecha con las ciudades en vista de su potencial para favorecer el crecimiento y el empleo.

- 4.8 Recomienda a la Comisión, al Parlamento, a los Estados miembros y al BEI la identificación clara de los obstáculos que dificultan las asociaciones público-privadas en la gestión de proyectos financiados por los Fondos Estructurales. En esta línea, una interpretación clara a nivel de la UE de los conceptos básicos de los acuerdos de APP y la simplificación del régimen de ayudas de Estado ayudaría significativamente. También es necesaria una mayor diseminación sobre las potencialidades y problemas de los APP entre los entes locales y regionales de la Unión.
- 4.9 Recomienda a la Comisión Europea y a los Estados miembros que salvaguarden el carácter experimental y pionero que revisten en muchos casos los Fondos Estructurales. En este sentido, recomienda a los Estados miembros el uso de las reservas previstas y de otros instrumentos en aras de premiar y diseminar las estrategias más exitosas y consolidar los resultados de la cooperación territorial.
- 4.10 Recomienda, en la aplicación de los Fondos Estructurales, prestar especial atención a los objetivos contemplados en el protocolo de Kioto y recuperar una senda de crecimiento sostenible que respete el medio ambiente.
- 4.11 Recomienda a los Estados miembros y a la Comisión la estimulación del efecto palanca en el proceso de programación de los Fondos Estructurales de manera que se propicie la generación, estimulación y financiación de proyectos con elevado efecto palanca, así como en la elaboración de informes y en el ciclo de la evaluación.
- 4.12 Para aprovechar íntegramente el efecto palanca de los Fondos Estructurales recomienda a las regiones y Estados miembros extremar el rigor a la hora de establecer una adecuada coherencia entre las estrategias regionales, los planes nacionales de reformas, los marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos que desarrollen la política de cohesión europea.
- 4.13 Sugiere abordar los beneficios del efecto palanca y trabajar para aumentar la concienciación de los potenciales beneficios y de la opinión pública mediante actividades de difusión y de promoción tanto especializada como a gran escala.
- 4.14 Recomienda a la Comisión analizar y medir el desarrollo a largo plazo de las regiones, enfatizando que los cambios culturales y de mentalidad son necesarios para garantizar que estas regiones den un verdadero salto adelante en su desarrollo social y económico.
- 4.15 Da la bienvenida a la iniciativa de la Comisión de crear las redes de "Regiones por el cambio económico" y recomienda un amplio abanico temático para reflejar las diferentes dinámicas

territoriales de cambio, aprovechando las innovaciones realizadas en el actual período y que deberían incluir activamente a los entes locales y regionales en el proceso de selección de los ámbitos prioritarios de la iniciativa y **espera** participar plenamente en ésta.

- 4.16 Recomienda a las Instituciones europeas adoptar el concepto de solidaridad entre los territorios de la Unión como una dimensión fundamental del concepto de cohesión de la UE. La política de cohesión también deberá seguir siendo en el futuro un elemento central de la política de integración europea.

Bruselas, ...

El Presidente
del Comité de las Regiones

El Secretario General
del Comité de las Regiones

Michel DELEBARRE

Gerhard STAHL

*

* *

ANEXO 1: METODOLOGIA DE ELABORACION DEL DICTAMEN

1. Contexto del presente Dictamen prospectivo

Con fecha de 24 de marzo de 2006, la Comisión Europea manifestó el interés de que el Comité de las Regiones elaborase un Dictamen prospectivo sobre "*el efecto palanca de la política europea de cohesión que llevan a cabo los Fondos Estructurales*". La Comisión considera que el dictamen del Comité constituirá una importante contribución al Cuarto informe sobre la cohesión, cuya aprobación está prevista para la primavera de 2007.

La Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER) del Comité acordó que éste sería un expediente clave para el año 2006, por lo que el pasado 5 de abril decidió la creación de un grupo de trabajo que asistiese al ponente en la preparación del Dictamen aportando diferentes experiencias y puntos de vista de regiones y ciudades en la gestión de los Fondos Estructurales.

En la reunión de la Comisión COTER del 23 de junio de 2006, se decidió que los siguientes ocho miembros serían los componentes del grupo de trabajo: además del propio ponente, Sr. Chaves (ES/PSE), Sir Albert Bore (UK/PSE); Sr. Bernard Soulage (FR/PSE); Sr. Michael Schneider (DE/PPE); Sr. Luc Van den Brande (BE/PPE); Sr. José Macário Correia (PT/PPE); Sr. Väino Hallikmägi (EE/ALDE) y Sr. Witold Krochmal (PL/UEN-EA). El grupo de trabajo ha mantenido hasta el momento dos reuniones los días 7 de junio y 14 de septiembre.

Asimismo, el Comité de las Regiones recibió una carta del Presidente del Parlamento Europeo, Sr. Borrell, solicitando al CDR que emita un Dictamen sobre el informe de la eurodiputada Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), miembro de la Comisión REGI del Parlamento sobre las repercusiones de la política estructural en la cohesión de la UE. La Comisión COTER toma la decisión de que el presente Dictamen prospectivo servirá, asimismo, de respuesta a la solicitud del Parlamento.

2. Metodología y dinámica de trabajo

Se identifican los principales efectos palanca que serán abordados en el Dictamen prospectivo:

- efecto palanca financiero y asociación público-privada (APP), cofinanciación nacional (pública), financiación privada y CPP, nuevos planes, por ejemplo, de ingeniería financiera (JJJ)
- efecto palanca en la aplicación de las políticas, enfoque estratégico, capacidad institucional, intercambio de experiencias.

Para complementar el trabajo del ponente y el grupo de trabajo, el Comité de las Regiones decide la contratación de un estudio a ÖIR (Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning), cuyo objetivo es la elaboración de un corpus de evidencias del efecto palanca de los Fondos Estructurales a

través del análisis de una serie de casos concretos. Dicho informe técnico constituirá un anexo del Dictamen prospectivo.

Los casos se estructurarán en torno a cuatro líneas principales:

- Orientación de política estratégica.
- Puesta en común financiera y asociación público-privada (APP).
- Adquisición de capacidades institucionales.
- Construcción de una Europa cohesiva y horizontal.

Además, se busca un reparto homogéneo entre los distintos regímenes de financiación de los fondos (objetivo 1, objetivo 2, Fondo de Cohesión, cooperación Interreg/URBAN) y entre los diferentes Estados miembros de la UE.

3. Una aproximación a las dimensiones del concepto de efecto palanca

El concepto del “efecto palanca” que producen los Fondos Estructurales no es un término fácil de acotar, ya que, aunque podamos convenir que claramente nos estamos refiriendo a la movilización de recursos tanto a nivel nacional como regional y tanto públicos como privados que el empleo de estos fondos provoca, no es un asunto pacífico para la doctrina científica ni tampoco para los actores que intervienen en el proceso (regiones, países y Comisión Europea).

El efecto palanca debe considerarse incluido en el concepto de valor añadido comunitario, tal como se recoge en el documento de la DG REGIO de 2002⁴ y diferenciándose claramente del concepto de adicionalidad. De esta forma y de manera integrada, el objetivo del Dictamen tendrá en cuenta tanto el efecto palanca como el resto del valor añadido de los fondos comunitarios cubriendo los siguientes ámbitos:

- Aspectos financieros (*Financial Pooling PPP*).
- Aspectos políticos y estratégicos de concentración temática en los Objetivos de Lisboa (*Strategic policy orientation*).
- Mejora en la gobernanza y administración (*Capacity building*).
- Aumento de la cohesión en Europa (*Cohesive building*).

Para mayor claridad podemos adoptar las definiciones que se recogen en el documento MEANS⁵ de la propia Comisión Europea sobre adicionalidad y efecto palanca, así como del concepto “valor añadido comunitario”.

⁴ CEC (2002): “Community Added Value: Definition and evaluation criteria” Working paper, DG. Regio, Bruselas.

⁵ MEANS (1999): “Evaluation socio-economic programmes” – Comisión Europea. Luxemburgo.

- **Valor añadido comunitario:** “el valor que resulta de la intervención comunitaria que es adicional al valor que habría resultado de la intervención de las autoridades públicas nacionales o regionales y/o del sector privado”. Este valor no procede solamente de la movilización de recursos financieros (véase cuadro 1).
- **Adicionalidad:** “hace referencia al requerimiento de que el apoyo financiero de los fondos europeos no debe conllevar una reducción de los esfuerzos financieros de los gobiernos regionales; es decir, los recursos aportados por los estados nacionales beneficiarios deben permanecer, globalmente, al menos igual que antes de la contribución de los Fondos Estructurales”.
- **Efecto palanca (*leverage effect*):** “capacidad de las intervenciones públicas para inducir gasto privado entre los destinatarios últimos de las ayudas. En las intervenciones públicas que consisten en subvenciones a la inversión privada, el efecto palanca es proporcional al montante del gasto privado inducido por la subvención”.

CUADRO 1

Desarrollo de los principales elementos del Valor Añadido Comunitario

1. Cohesión económica y social
2. Prioridades comunitarias 2.1. Infraestructuras y sociedad de la información 2.2. Competitividad regional 2.3. Énfasis en el desarrollo sostenible 2.4. Énfasis en la igualdad de oportunidades
3. Adicionalidad y valor añadido en términos financieros
4. Métodos de implementación de las intervenciones 4.1. Asociación ("partenariado") 4.2. Naturaleza de los proyectos 4.3. Acciones piloto e innovadoras 4.4. Sistema de auditoría 4.5. Sistema de seguimiento 4.6. Sistema de evaluación
5. Intercambio de experiencias y trabajo en redes

El Cuadro 1 se ha realizado por la Universidad de Málaga (A. Marchante y B. Ortega) a partir del trabajo de Mairate, A. (2006): “The ‘Added Value’ of European Union Cohesion Policy”, *Regional Studies*, vol. 40(2), pp. 167-177.

Podemos, pues, considerar incluido en un “efecto palanca” general y, el hecho de que los fondos comunitarios, además de no sustituir fondos nacionales, financien proyectos que de otra forma no se

hubieran realizado y que, además, la inversión pública total (neta de fondos europeos) aumente significativamente durante la implementación del marco comunitario de apoyo u otro tipo de programación plurianual de recursos procedente de los Fondos Estructurales, con los efectos de todo tipo que esto conlleve⁶.

Por otro lado, no podemos olvidar que finalmente lo que es verdaderamente importante es el impacto o efecto que en el ámbito regional tengan estos instrumentos financieros. La evolución del desarrollo regional no depende exclusivamente del buen o mal uso que pueda realizarse de los Fondos Estructurales, sino que está muy influida por los ciclos macroeconómicos, la situación internacional y las condiciones de desarrollo nacional, entre otros factores.

En cualquier caso, la evolución de una economía regional dependerá de varias causas que interactuarán entre ellas, lo que complica aislar el efecto que pueda deberse exclusivamente al empleo de los Fondos Estructurales.

Pero si queremos pasar del plano teórico al terreno práctico, y con el propósito de ilustrar nuestras afirmaciones con alguna información cuantitativa, podemos observar la experiencia que aporta el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, el mayor programa cofinanciado en el seno de la Unión Europea para este periodo, en relación con el “efecto palanca” financiero de la inversión de los fondos.

En el cuadro 2, elaborado por el evaluador independiente⁷, se presenta la información sobre la inversión privada inducida por proyectos cofinanciados por los fondos dentro de medidas vinculadas al ámbito de las ayudas a la inversión productiva. Igualmente, se muestra la ratio del efecto palanca para el conjunto del Marco Comunitario de Apoyo regiones Objetivo nº 1 de España para las mismas medidas. Destaca especialmente la medida 1.55, gestionada por la Agencia IDEA, relacionada con el apoyo a empresas a través de instrumentos financieros, donde la ratio inversión privada inducida e inversión pública realizada es de 20.

⁶ Andrea Mariate. Regional studies. Vol 40.2 pp. 167-177. Abril de 2006.

⁷ UNIVERSIDAD DE MÁLAGA (2005). Actualización de la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006.

CUADRO 2

Apalancamiento financiero en Medidas del POIA y del MCA 2000-2006 vinculadas al ámbito de las ayudas a la inversión productiva

Eje	Medida	Nombre	Inversión total POIA 2000-2004 (euros) (1)	Inversión privada bruta inducida 2000-2004 (euros) (2)	Apalancamiento Financiero bruto 2000-2004 POIA (3)=(2)/(1)	Apalancamiento Financiero bruto 2000-2004 MCA (4)
1	2	Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (FEOGA-O)	142 203 635	554 430 999	3,90	2,13
1	3	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)	74 254 728	12 087 939	0,16	0,21
1	4	Apoyo a empresas relacionadas con la economía social (FEDER)	9 644 249	59 513 727	6,17	3,23
1	7	Promoción del capital organizativo de las empresas (FEDER)	4 737 702	6 114 598	1,29	2,22
1	51	Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)	163 047 524	818 810 138	5,02	5,00
1	53	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)	4 270 670	17 965 950	4,21	2,38
1	55	Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)	93 263 386	1 955 027 559	20,96	20,00
6	10	Ayudas de la eficacia y ahorro energético de las empresas (FEDER)	11 183 104	170 564 890	15,25	6,67
7	55	Desarrollo endógeno de zonas rurales, en el ámbito agrario: diversificación agraria (FEOGA-O)	36 498 019	19 862 397	0,54	0,54

Nota: Se consideran exclusivamente las Medidas del POIA 2000-2006 a las que se asigna como único indicador de resultados la inversión privada inducida (código indicador 548).

Fuente: Actualización de la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006.

Hay que precisar que, en este caso, estamos considerando el efecto bruto de la inversión pública sobre la privada, siendo el efecto neto de la misma necesariamente inferior. Para comprender esta diferencia hay que tener en cuenta, al menos, dos efectos sobre la inversión.

- *Efecto sustitución (deadweight effect).* Cabe esperar que parte de las inversiones productivas financiadas con fondos europeos se hubieran realizado aun sin el concurso de estos. En este caso, parte de los fondos públicos servirían únicamente para reemplazar la financiación privada, sustituyéndola.

- *Efecto expulsión (crowding out effect)*. En la medida en que los recursos públicos han de ser financiados mediante impuestos o deuda pública, los recursos disponibles para la inversión productiva privada se reducen.

En consecuencia, para valorar el impacto neto de las inversiones públicas de apoyo a la actividad productiva habría que estimar la magnitud de los citados efectos.

*

* *

ANEXO 2: SÍNTESIS DEL INFORME SOBRE LOS EFECTOS PALANCA

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones

EL EFECTO PALANCA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COHESIÓN EN EL MARCO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Síntesis del informe final elaborado a instancias del CDR por ÖIR
Managementdienste GmbH

Informe realizado con arreglo al contrato marco para análisis políticas activado por la Dirección del
Gabinete de Estudios del CDR

"Dame un punto de apoyo y moveré el mundo". Esta famosa cita, atribuida a Arquímedes por Papo de Alejandría en su "Colección" (Synagoge, Libro VIII, circa 340 d.C.), describe acertadamente la importancia del apalancamiento como método para desencadenar movimiento y, por ende, cambio. El movimiento y el cambio son procesos dinámicos que, una vez en marcha, crean un efecto de ola –o, cuando menos, de ondulación– que se irradia hacia adelante y hacia el exterior con pautas quizás imprevisibles o inimaginables para sus autores. El presente informe se propone analizar el efecto palanca que ejerce la financiación europea (los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión) examinando once casos específicos. Este análisis va más allá de los planteamientos europeos, basados en gran medida en la contabilidad y los indicadores, con los que tradicionalmente se ha venido midiendo el efecto palanca de estas políticas, y pretende ofrecer así una imagen más dinámica e inclusiva de dicho efecto en la práctica.

El presente informe ha sido encargado por el Comité de las Regiones en apoyo a su dictamen prospectivo, y el propio CDR ha participado en la selección de los casos examinados. El capítulo 2 del informe presenta un "Análisis conceptual" que incluye tanto el contexto del estudio como el marco operativo general en el que se deben examinar los distintos casos. El término "efecto palanca" se circunscribe frecuentemente a consideraciones puramente económicas, midiéndose en función del volumen de fondos adicionales que atrae –o "apalanca"– como resultado de una inversión determinada.

Aunque es un planteamiento tan válido como comprensible, no permite ofrecer ni por asomo una perspectiva global del efecto palanca en la práctica. Resulta relativamente sencillo registrar el grado de inversión en un proyecto, determinar si la construcción de una infraestructura material mejora verdaderamente la movilidad para la que fue diseñada o si los sistemas orientados a atraer inversiones para la creación de empleo consiguen atraerlas y generar los puestos de trabajo de acuerdo con lo previsto.

Lo que ya entraña mayor dificultad es medir, en términos estadísticos, el efecto palanca derivado de otras inversiones aun cuando, si se hace el esfuerzo, estos efectos son fácilmente visibles. ¿Cómo medir el efecto palanca cuando comunidades distantes entran en contacto, tanto entre sí como con las autoridades nacionales correspondientes, gracias a iniciativas como el Programa *Peace*? Al facilitar la aparición de una sociedad "normal" tras un período de conflicto, se contribuye a la creación de empresas y de empleo en el seno de dicha sociedad y se ayuda a atraer la inversión en forma de actividad empresarial y turística. El hecho de que resulte extremadamente difícil cifrar ese efecto palanca de manera concluyente, ya sea en euros o en puestos de trabajo, ha llevado sin más a una falta de reconocimiento en numerosas ocasiones.

La reforma de las estructuras, las instituciones, las políticas y los enfoques existentes en la actualidad es un proceso difícil, complejo y, con frecuencia, largo. Se trata también de un proceso que ha emanado tradicionalmente de un análisis teórico, a menudo con un planteamiento "de arriba abajo". Cuando estas reformas entrañan cuestiones de carácter transfronterizo entre dos o más Estados nacionales, el nivel de complejidad se incrementa de manera considerable. Cuando los entes

regionales austríacos crean unas estructuras eficaces que impulsan mediante proyectos el desarrollo económico y atraen el interés de los países vecinos, estamos asistiendo a un verdadero efecto palanca generado por la financiación comunitaria.

En el momento en que ciudadanos e instancias de distintos Estados miembros aúnan con éxito sus recursos para generar nuevos y mejores servicios en una región transfronteriza se crea empleo, se atrae inversión y se da realce y validez a todo el proyecto de construcción europea. Si la financiación europea no hubiera examinado desde un primer momento estas posibilidades ni los proyectos iniciales y, por lo tanto, innovadores "sobre la marcha", no existiría siquiera un marco de trabajo. El proyecto "*Zorg over de Grens*", con participación de las autoridades de Bélgica, los Países Bajos y Alemania en un sector tan amplio como es el de la sanidad, constituye un ejemplo de lo difícil que resulta cuantificar el efecto palanca en la práctica.

El presente informe se propone dar a comprender los efectos de una amplia gama de actividades de los Fondos Estructurales, donde la cuestión de la gobernanza a diversos niveles y con participación de numerosos agentes, el considerable volumen financiero concentrado por criterios geográficos y temáticos y las normas específicas de ejecución constituyen las principales características de una intervención de este tipo. Además, pretende salvar las distancias entre la complejidad que entraña este enfoque y su seguimiento y evaluación: los esfuerzos por medir el impacto de los programas a través de indicadores materiales han dado, en su mayor parte, buenos frutos en la medición de los resultados de los programas, pero se han quedado cortos a la hora de planificar su impacto en términos de gobernanza. Recientemente, el debate se ha centrado en los planteamientos que pretenden captar la complejidad de la intervención y aprovechar las ventajas y repercusiones de las políticas de cohesión más allá del actual sistema lógico: el concepto del valor añadido, la evaluación comparativa y los casos de mejores prácticas, así como el concepto del efecto palanca, que ofrece un planteamiento más completo para entender la repercusión y el impacto de las políticas de cohesión.

El efecto palanca constituye casos específicos de impacto: el impacto de las políticas europeas es el resultado de la intervención directa *in situ* y en las regiones, por lo que debe considerarse un "valor añadido" de las políticas de cohesión. Este impacto sobrepasa el efecto palanca y constituye una de las principales cuestiones políticas europeas. El "valor añadido" puede concebirse como un segmento de "impactos", en referencia a aquellos impactos deseados que pueden vincularse a los objetivos de la política de cohesión europea. Los efectos palanca son acciones resultantes de un estímulo que dan pie a otras acciones (tienen dirección y origen).

En este estudio se han investigado cuatro tipos de efecto palanca:

- La puesta en común financiera y la asociación público-privada (APP) pueden servir de palanca a otras fuentes de fondos públicos para la cofinanciación de los Fondos Estructurales o a fondos privados, ya sea por medio de acuerdos de APP o atrayendo la inversión privada a través de diversas modalidades de ingeniería financiera (sistemas de microcréditos, capital-riesgo, etc.)

- Además, es frecuente que la política de cohesión incida cualitativamente en la formulación de las políticas, adoptando en las regiones y en los Estados miembros una orientación específica en materia de política estratégica que introduce ámbitos políticos que no se han abordado anteriormente u otorga prioridad a las necesidades de acuerdo con una lógica europea.
- El desarrollo de la capacidad institucional está relacionado con los requisitos de programación plurianual, el enfoque estratégico, el seguimiento, la evaluación, las normas de contabilidad y control financiero, así como la necesidad de desarrollar los proyectos. La mejora de la gobernanza y de la capacidad administrativa para ejecutar y gestionar estos programas ha sido una de las principales estrategias de las regiones con vistas a incrementar los beneficios de las políticas de cohesión. Así pues, el apalancamiento es tanto una aportación como un producto de las políticas de cohesión.
- El refuerzo de la cohesión en Europa es un aspecto general de las políticas de cohesión que caracteriza la política integradora de las distintas partes interesadas, grupos sociales y tipos de territorios en toda Europa. Debería consolidar la cohesión económica y social y, de este modo, mejorar la calidad de vida de todos los colectivos ciudadanos, así como dar notoriedad *in situ* a las políticas europeas.

La selección que se ha hecho de los distintos casos permitirá desarrollar todos y cada uno de los efectos palanca: el enfoque específicamente financiero se estudiará en el caso de la agencia española IDEA, el Fondo de Desarrollo Regional de la República Checa y el proyecto de reurbanización "Eastside Masshouse Redevelopment". La capacidad de contribuir a la orientación de la política estratégica se ilustra con el uso de los Fondos Estructurales en el Reino Unido, el proyecto alemán "La futura competencia" de Renania del Norte-Westfalia y el Programa Regional de Acciones Innovadoras LEGITE de Castilla y León. Los ejemplos del puente griego Rio Antirio, la gestión regional en Estiria (Austria) y la Società Regionale di Garanzia Marche en Italia se analizan como sendas contribuciones al refuerzo de la capacidad institucional.

Asimismo, este estudio examina el efecto palanca que, para el desarrollo de la cohesión en Europa, ejercen aquellas plataformas transfronterizas donde los entes locales y regionales pueden mejorar los servicios destinados a los residentes locales (Euroregión Rin-Mosa entre Bélgica, Alemania y los Países Bajos) o donde la cooperación de la UE con los Estados miembros y las comunidades locales puede afrontar situaciones específicas de desarrollo tras un conflicto (Programa PEACE, Reino Unido e Irlanda).

La Agencia IDEA (Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía) es una agencia pública de la Junta de Andalucía en la que también participan universidades, fondos de capital-riesgo e inversores particulares de esa comunidad autónoma. Combina la financiación estructural de la UE y el apoyo del Fondo Europeo de Inversiones para proporcionar fondos de capital-riesgo, microcréditos a jóvenes empresarios y fianzas de préstamos bancarios. A medida que se reembolsan los préstamos, sus fondos se reciclan proporcionando un efecto palanca financiero muy directo. En la actualidad se planea ampliar el ámbito de actuación de esta agencia al sudeste de Portugal.

EASTSIDE – Masshouse Redevelopment (Reino Unido) es un proyecto que, bajo la responsabilidad del Consejo Municipal de Birmingham y con financiación del FEDER, forma parte del programa municipal para la rehabilitación del centro urbano. La financiación estructural de la UE ha permitido al Consejo Municipal registrar un considerable efecto palanca en tres campos: el primero es de carácter material, con la eliminación en los años sesenta del "collar de hormigón", como se conocía la vía elevada de circunvalación de Masshouse, y su sustitución por una infraestructura a ras de suelo. Esta iniciativa recuperó el acceso al barrio de Eastside y creó las condiciones propicias para la inversión a cargo de promotoras privadas. La ciudad hace labor de acompañamiento a través del "Eastside Development Team" y el "Eastside City Jobs Team": mientras el primero de estos equipos ayuda a los inversores y a los agentes implicados, el segundo facilita la contratación de residentes locales para ocupar los puestos de trabajo creados.

La gestión del Fondo de Desarrollo Regional de la República Checa corresponde al Banco de Garantías de Moravia, que, en asociación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), proporciona a las regiones y municipios checos financiación adecuada para proyectos con ayudas de los Fondos Estructurales y de Cohesión en los sectores de transporte, educación, medio ambiente y sanidad. Aunque ya entró en funcionamiento a finales de 2004, este fondo no ha sido utilizado hasta la fecha. En este caso, el estudio explica la falta de efecto palanca por cuatro motivos principales: el primero es que el usuario final checo no siempre recurre a fuentes externas para buscar la financiación necesaria. En segundo lugar, el Gobierno central renunció a ofrecer una garantía nacional al préstamo global del BEI al inquietarle la repercusión que una garantía de este tipo pudiera tener en el déficit fiscal de la República Checa y en los criterios de convergencia del euro. La inexistencia de esta garantía suponía un tercer obstáculo en la medida en que los créditos de este fondo no eran necesariamente más atractivos que otras modalidades de financiación. El cuarto factor se debe a las diferencias políticas entre el Gobierno central y los entes locales y regionales de la República Checa. El estudio destaca diversas lecciones que pueden extraerse de esta experiencia.

El estudio correspondiente al Reino Unido examina el impacto global de los Fondos Estructurales de la Unión Europea en el conjunto de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Cerca del 40% de la población del Reino Unido se beneficia o cumple los requisitos para beneficiarse de alguno de los objetivos 1, 2 o 3 en forma de financiación comunitaria a cargo de los Fondos Estructurales. El estudio señala dos ámbitos principales en los que esta financiación ha generado un considerable efecto palanca. El primero se refiere al refuerzo de las prioridades políticas nacionales como, por ejemplo, en lo relativo a unas políticas activas en torno al mercado laboral. El segundo está relacionado con el desarrollo de las capacidades allí donde los interlocutores locales y regionales han aunado esfuerzos para establecer sus objetivos y lograr su cumplimiento. La iniciativa "*Southwest Partnership for Cornwall and the Isles of Scilly*" es uno de los ejemplos que propone el estudio para ilustrar este segundo apartado.

El proyecto "*Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet*" (La futura competencia en la cuenca del Ruhr, Alemania) es un programa que ofrece apoyo competitivo a las empresas locales especializadas en la innovación tecnológica de Renania del Norte-Westfalia. En este programa se dan cita el Gobierno del Estado (Land), las Cámaras de Comercio e Industria y la Cámara de Artesanía. Este programa otorga financiación sobre la base de concursos. Las empresas situadas en zonas englobadas en el Objetivo 2

de la cuenca del Ruhr, cuya economía del carbón y el acero está viviendo un drástico período de transición, presentan a concurso proyectos basados en criterios competitivos. Los proyectos deben ser de orden tecnológico e implicar la cooperación entre las empresas solicitantes y una universidad o un centro de investigación. Se han podido establecer tres efectos palanca principales: el primero es de índole económica ya que, como máximo, la financiación de los proyectos oscila entre el 35 y el 50% de su coste total, y corresponde a la empresa solicitante cubrir el resto. En segundo lugar se sitúa la asociación entre las universidades o centros de investigación y las empresas, mientras que el tercer efecto palanca procede del considerable número de proyectos que, al sobrepasar los tradicionales límites sectoriales, fomentan la capacidad de gestión de las autoridades ante procedimientos de tamaño complejidad.

LEGITE ("La Excelencia y la Generalización de la Innovación en las Empresas de Castilla y León") es un programa de acciones innovadoras de esa Comunidad Autónoma que reúne a empresas y organizaciones empresariales, la Junta de Castilla y León, redes de asociación público-privada y agentes locales de innovación con el fin de apoyar acciones innovadoras en PYME situadas en las áreas menos favorecidas y periféricas de la región. Este programa se centra en la innovación en los ámbitos de actividad más dinámicos y se propone impulsar sectores tradicionales como el alimentario, la piedra natural, el textil, la madera y el mueble o el turismo sostenible. El efecto palanca de LEGITE es el resultado de conjugar de manera estructurada los esfuerzos públicos y privados para transformar la inversión regional en innovación, investigación y desarrollo.

La construcción del puente Rio Antirio, en el golfo de Corinto, Grecia, es la consumación de un proyecto, propuesto por primera vez en 1880, de importancia fundamental para la red griega de autopistas y en el que participan el Gobierno y las autoridades griegas, los Fondos Estructurales de la UE, el Banco Europeo de Inversiones, diversos bancos comerciales y un consorcio de empresas griegas y extranjeras. Según lo previsto, este consorcio debía construir el puente y gestionarlo como una concesión durante 42 años. A finales de 1997 se había llegado ya a un acuerdo sobre las modalidades financieras del proyecto, y el puente fue inaugurado en agosto de 2004. El efecto palanca del proyecto van mucho más allá del impacto directo de su construcción, aun cuando el puente permite realizar la travesía un 90% más rápido que los transbordadores que ha sustituido. En este caso, el estudio establece dos efectos palanca indirectos: primeramente, el impacto de un proyecto en el que se dan cita los planteamientos operativos de diversos órganos gubernamentales griegos. En segundo lugar cabe mencionar los conocimientos adquiridos por las empresas griegas gracias a su participación en un consorcio internacional.

Regionalmanagement Steiermark (Gestión regional en Estiria, Austria). En el Estado federado de Estiria se han creado siete oficinas de desarrollo regional. Estas oficinas cuentan con la participación de las autoridades locales, ONG y otros interlocutores al objeto de crear estrategias de desarrollo regional, promover la cooperación entre las partes interesadas y desarrollar proyectos y actividades de información. Las oficinas de Estiria son un ejemplo de iniciativa variable y con un enfoque "de abajo arriba" en la medida en que se han creado para dar una respuesta a las necesidades locales y, por consiguiente, varían en tamaño, composición y prioridades. Esta circunstancia contrasta con el enfoque más clásico "de arriba abajo" adoptado en el resto de Austria, y fuera de ella. Los efectos

palanca de esta iniciativa han llevado a reconocer el modelo estirio como una mejor práctica en Austria, con la posibilidad de aplicar enfoques similares en Estados miembros vecinos, como es el caso de Hungría.

Società Regionale di Garanzia Marche – SRGM (Organización de garantías financieras a la inversión en la región de Las Marcas, Italia). Con una estructura cooperativa, la SRGM ofrecen garantías financieras a las 1 171 empresas que la componen y a 32 asociaciones de apoyo en toda la región de Las Marcas (alrededor de Ancona). Esta región se caracteriza por sus pequeñas empresas, que carecen a menudo de una capitalización adecuada. Desde su creación en 1995, la SRGM viene reuniendo fondos del FEDER (Objetivo 2), fondos nacionales italianos y capital privado para apoyar sus actividades. Conjuntamente con otros agentes financieros, en los últimos años la SRGM ha redoblado su cooperación con el Fondo Europeo de Inversión (FEI). Principalmente, el efecto palanca de las actividades de la SRGM proviene de la transformación financiera del desarrollo empresarial en esa región, a través de la financiación y del buen conocimiento que tienen del entorno empresarial local, con el fin de entablar una nueva relación entre las empresas, los entes públicos y el sector financiero.

Programa PEACE – Programa de la UE para la Paz y la Reconciliación (PEACE II –Reino Unido/Irlanda). Este programa canaliza en una única agencia (*Special European Union Programmes Body* – SEUPB) la financiación –procedente de la UE, el Reino Unido e Irlanda– de una serie de proyectos e iniciativas en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de la República de Irlanda. El programa PEACE fue creado por el Consejo Europeo para respaldar el proceso de paz en Irlanda del Norte una vez concluido el conflicto armado. Los efectos palanca de este programa son numerosos y, aunque muchos de ellos (que reúnen a las partes interesadas locales, las infraestructuras, la formación, etc.) pueden percibirse también en otros Estados miembros, su efecto palanca específico es el resultado de un modelo integrado europeo de apoyo en una región infradesarrollada tras una situación de conflicto.

Zorg over de Grens – Eurorregión Rin-Mosa entre Bélgica, Alemania y los Países Bajos. El proyecto *Zorg over de Grens* opera en dieciséis áreas específicas a fin de integrar, o complementar, los servicios de salud pública y desarrollar polos de excelencia sanitaria en la Eurorregión Rin-Mosa, que se extiende desde la ciudad alemana de Aquisgrán hasta Lieja, en Bélgica, pasando por Maastricht, en los Países Bajos. El programa representa poco más del 5% del esfuerzo presupuestario de esta eurorregión, que cubre distintos ámbitos de interés común. Básicamente, se pueden establecer tres efectos palanca: en primer lugar, la existencia de unas estructuras para el trabajo en común de los interlocutores regionales, con lo que se ofrece a los residentes regionales unos mejores servicios en materia de asistencia sanitaria. En segundo lugar, demuestra cómo una cooperación transfronteriza regional bien aplicada puede mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos sin necesidad de acometer importantes reformas legislativas o institucionales de ámbito nacional. Por último, esta iniciativa demuestra que la cooperación regional es aplicable en ámbitos de interés para los ciudadanos europeos aun cuando estos ámbitos (en este caso, la asistencia sanitaria) no queden recogidos en los Tratados europeos.

La comparación de prioridades, medidas y procedimientos de ejecución entre los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013 refleja las principales tendencias estratégicas en el caso de los marcos estratégicos nacionales de referencia español, finlandés y húngaro. En España, esta circunstancia muestra la transición desde un modelo basado en la convergencia hacia otro centrado en el objetivo de la competitividad regional y el empleo, con un mayor hincapié en la innovación. En el próximo periodo, Finlandia, un país ya a la vanguardia en términos de innovación, pasará de la difusión de la banda ancha a centrarse de manera específica en las tecnologías de la información y la producción de contenidos. Además, la situación geográfica periférica de Finlandia, su baja densidad demográfica y el envejecimiento de su población seguirán siendo sus principales desafíos de cara al próximo período de programación. En Hungría, este nuevo período de programación proporciona fondos considerables que se utilizarán principalmente para impulsar el crecimiento nacional.

Naturalmente, hay que buscar la síntesis en los resultados de los distintos estudios, estructurados en torno a cuatro líneas principales: la puesta en común financiera y la asociación público-privada (APP), la orientación de la política estratégica, la adquisición de capacidades institucionales y la construcción de una Europa cohesiva (véase el capítulo 4).

Los casos estudiados muestran que la financiación de la UE produce efectos palanca en distintas fases y combinaciones. Uno de los aspectos centrales estriba en que la disponibilidad de financiación comunitaria reúne a distintas partes interesadas –entes y asociaciones, de carácter público y privado– para reflexionar sobre objetivos estratégicos establecidos de común acuerdo acerca de la política de cohesión local, regional y nacional. Cuando no hay financiación de la UE, los procesos conjuntos de este tipo o no existen o, si existen, se llevan a cabo frecuentemente por separado. Éste parece ser también el caso tanto en cada uno los países como en los proyectos y enfoques que afectan a más de un Estado miembro. En ambos casos, esta circunstancia favorece la descentralización, donde el planteamiento de las decisiones, o incluso su formulación, tiene lugar en instancias más cercanas a los consumidores finales. Esta dinámica tiene también un impacto en los procedimientos y los enfoques que adoptan las administraciones nacionales y regionales, y en el desarrollo de estructuras y métodos de trabajo centrados en los cometidos, ya sean de carácter permanente o *ad hoc*. Asimismo, este enfoque basado en proyectos puede desencadenar, a su vez, reformas en los servicios públicos pertinentes. Los estudios ofrecen diversos ejemplos donde los proyectos de los Fondos Estructurales atraen financiación privada (como en el caso del puente Rio Antirio, con el BEI y otros créditos bancarios, o la SRGM, con sus garantías bancarias) o financiación pública procedente de distintas fuentes, como ocurre con la iniciativa de gestión regional en Estiria.

La puesta en común financiera y la asociación público-privada se da en diversas modalidades de cooperación entre socios públicos y privados: entes responsables de la ejecución y bancos o fondos de capital-riesgo privados para la creación de instrumentos financieros (Agencia IDEA) o ayuntamientos, bancos privados y el BEI (como en el caso checo). Algunos factores se han revelado fundamentales para incentivar la puesta en común financiera y la asociación público-privada:

- la concentración temática y geográfica encaminada a alcanzar una determinada masa crítica han resultado de gran utilidad para involucrar a distintos socios en las tareas de financiación y ejecución (Zukunftswettbewerb, IDEA);
- imprimir una dimensión regional, nacional, transfronteriza o, incluso, europea a los proyectos locales ayuda a atraer la financiación de diversos socios (como ocurre en el caso de la gestión regional en Estiria, donde el desarrollo local cobra impulso con un planteamiento de ámbito regional);
- toda asociación financiera requiere que una de las partes reconozca que implicar a la otra reporta un beneficio mutuo. En términos económicos, esto supone que no actuar resulta más costoso que cooperar (costes de oportunidad). No obstante, para poder calcular estos costes, es necesario establecer con claridad las funciones y responsabilidades de estas asociaciones de carácter formal e informal (en casos como Masshouse e IDEA);
- las distintas características de mercado de los proyectos (como la existencia de un grupo de consumidores que hagan uso de sus resultados, el hecho de que los costes han de ser exactos y justificados o que el proyecto deba producir algunos ingresos o rentabilizar cuantitativamente las inversiones realizadas) contribuyen a llamar la atención de los inversores privados y a incentivarlos para que realicen un desembolso o participen en una APP. Los programas con algunos componentes reembolsables pueden animar el interés de los fondos privados. Únicamente cabe esperar la participación privada una vez que se ha presentado el proyecto ante el fondo privado de manera familiar y reconocible (por ejemplo, el elemento de desarrollo inmobiliario del proyecto Masshouse entraña un gran potencial de inversión para cualquier inversor particular en este ámbito);
- los programas con componentes reembolsables pueden animar el interés de los fondos privados: las ayudas globales, las facilidades de desarrollo regional en la República Checa y, en cierta medida, el programa PEACE son los mejores ejemplos en este sentido;
- el entendimiento común acerca de los objetivos y la clara definición de las funciones y responsabilidades son un requisito previo para el éxito de las asociaciones. Se han establecido acuerdos formales (en los casos de SGRM e IDEA) o, cuando menos, unos modelos claros para la distribución de cometidos (por ejemplo, el proyecto de Masshouse).

La orientación política de carácter estratégico es el resultado de integrar las políticas europeas en las nacionales a través del mecanismo de la cofinanciación. Esta circunstancia ha configurado el diseño de la política nacional en la medida en que las regiones y los Estados miembros han aplicado las prioridades y los principios de ejecución europeos en sus sistemas políticos cofinanciados y, en ocasiones, incluso en otros regímenes no cubiertos por la cofinanciación. Los casos que se han estudiado muestran que la política de cohesión puede reforzar las prioridades políticas nacionales en determinados ámbitos que, si no existieran tales políticas, no habrían atraído la atención que merecen en la actualidad, como:

- las políticas activas en torno al mercado laboral (por ejemplo, en los Fondos Estructurales del Reino Unido);
- las políticas de innovación y los planteamientos de agrupación (*clusters*) (Zukunftswettbewerb);

- la prestación de servicios transfronterizos (Zorg over the Grens);
- las mejoras legislativas en el sector de obras públicas (Rio Antirio);
- la reconciliación entre grupos sociales (Programa PEACE);
- la igualdad de oportunidades, el enfoque participativo y la inclusión social (Masshouse).

Éstas parecen ser las características más prominentes que no habrían podido materializarse -o, al menos, con tal alcance- sin las políticas europeas.

La adquisición de capacidades es tanto una contribución como un resultado de la ejecución de proyectos y programas. Se trata de una condición "*sine qua non*" para el éxito de su ejecución, al igual que la cualificación y formación del personal, una normativa apropiada y otros aspectos como:

- el manejo de instrumentos externos (SRGM);
- la combinación de ayudas y préstamos (FDR. República Checa), y
- los marcos locales de asociación estratégica (gestión regional de Estiria, PEACE).

La aplicación de los principios de los Fondos Estructurales ha llevado las competencias y capacidades hasta las estructuras descentralizadas y se ha traducido en la creación de polos de conocimientos técnicos en el seno de las organizaciones e instituciones regionales y locales.

- una mejor cooperación entre las partes interesadas (Reino Unido, PEACE);
- una mayor autonomía a escala local, con un reforzamiento de los planteamientos "de abajo arriba" y la capacitación de las instancias locales para el desarrollo de proyectos (Reino Unido, gestión regional de Estiria);
- el establecimiento formal de acuerdos y la cooperación con organizaciones que normalmente operan a escala nacional o regional, como los seguros y servicios sanitarios (Zorg over de Grens).

Los Fondos Estructurales han contribuido a crear un entorno integrador para los ciudadanos y los interlocutores económicos y sociales en relación con las políticas europeas. La participación activa de los distintos grupos en la formulación política ha impulsado el refuerzo de la cohesión en Europa mediante:

- la inclusión de las diversas partes interesadas –sector agrícola, PYME, entes locales, política activa en torno al mercado laboral, política regional (gestión regional en Estiria);
- la reconciliación entre grupos sociales, diferencias étnicas, solidaridad (PEACE);
- la implicación de intermediarios financieros y las PYME en la política de cohesión (SGRM, Agencia IDEA).

En el último capítulo del informe se recogen diversas conclusiones, que revisten especial importancia de cara al próximo período de programación 2007-2013. Como demuestra este informe, la medición de los efectos palanca debe ir más allá de los "resultados tangibles". Aun cuando la definición exhaustiva de otros criterios para medir los efectos palanca supera con creces el ámbito de actuación

del informe, sus conclusiones sí permiten formular una serie de propuestas. El punto de partida de este planteamiento estriba en considerar el efecto palanca como una cascada. La financiación de la UE desencadena periódicamente diversas iniciativas y enfoques cuyas repercusiones sobrepasan frecuentemente el proyecto original, tanto por su impacto geográfico o sectorial como por su duración.

En el futuro se deberán determinar, estudiar y divulgar aún más los efectos palanca. Estos efectos han demostrado una clara ventaja económica gracias a una oferta de financiación innovadora y adicional. Si bien es cierto que este "elemento adicional" goza de mayor aprecio (los fondos de la UE proporcionan recursos extraordinarios), a menudo se pasa por alto el aspecto innovador. La financiación comunitaria provee a menudo a los interlocutores regionales (entes y asociaciones, de carácter público y privado) de "capital semilla" (*seed capital*) para que empiecen a trabajar de manera conjunta; no es frecuente que los presupuestos nacionales o regionales incluyan este tipo de financiación de "siembra".

A medida que se estudien estos efectos, y se comprendan y registren mejor sus resultados, será necesario incorporarlos a la planificación de los futuros programas con el fin de incentivar aún más los efectos palanca de los proyectos y programas financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión.

El concepto de "efecto palanca" puede ofrecer a los distintos interlocutores una mayor audiencia con vistas a una mejor comprensión de los múltiples y complejos beneficios que entrañan los Fondos Estructurales. Son muchos los que sostienen que los efectos palanca ayudan a divulgar los principios y objetivos de las políticas de cohesión, algo que con toda probabilidad no ocurriría –o lo haría en una medida mucho menor– si estas actuaciones se llevarán a cabo únicamente mediante instrumentos y fondos regionales o nacionales. Asimismo, podemos concluir que estos efectos se dan en todo tipo de regiones y en actuaciones y proyectos de muy diversa índole, y que reportan un beneficio con independencia, al menos en cierta medida, del importe desembolsado.

En las conclusiones se apunta también alguna que otra observación sobre cómo incentivar los efectos palanca: la puesta en común financiera precisa una concentración de los fondos y un conjunto equilibrado de instrumentos, unos proyectos bien diseñados y preparados, así como actuaciones de apoyo para que el proyecto se salde de manera fructífera. El impulso a una orientación política europea de los sistemas regionales y nacionales implica un verdadero apoyo a las soluciones innovadoras en las normas y reglamentos de la Política de Cohesión, unos mecanismos de aplicación que permitan un "margen de ensayo y error", y unos procedimientos simplificados para dichos proyectos. La adquisición de capacidades no sólo constituye una de las principales ventajas, sino también un requisito previo para diseñar y ejecutar con éxito las políticas de cohesión. La adquisición de capacidades es un proceso de aprendizaje que requiere una adaptación a un entorno en transformación y a nuevos conceptos y proyectos. Por este motivo, se trata de un ejercicio continuo, más cercano al "aprendizaje a lo largo de toda la vida" que a una intervención única de carácter limitado. La política de cohesión permite encontrar soluciones pluridimensionales a problemas muy complejos relacionados con la cohesión social y territorial.

Aunque es preciso fomentar los efectos palanca en el ciclo de programación, esta cuestión debe abordarse también a nivel europeo, o al menos transnacional, para permitir el debate y la difusión de los ejemplos de buenas prácticas y su utilización para ilustrar los éxitos y fracasos de los distintos proyectos.
