

CAPÍTULO I

**POLÍTICA REGIONAL Y COHESIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA U.E.:
EL PRIMER INFORME INTERMEDIO
DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE
LA COHESIÓN Y EL DEBATE
SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA
REGIONAL COMUNITARIA
EN UNA U.E. AMPLIADA**

En el Informe sobre la Programación Regional y sus Instrumentos correspondiente al año 2000 se daba cuenta de los aspectos más importantes contenidos en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social elaborado por la Comisión Europea¹.

Como se recordará dichos aspectos se referían a dos ámbitos de gran interés. Así, por una parte, el informe de la Comisión recogía un interesante análisis sobre la situación y tendencias en la Unión Europea en materia de cohesión económica y social y, también, un balance sobre la contribución que las diferentes políticas comunitarias han tenido en el pasado en relación al objetivo de la cohesión.

Por otra parte, el Segundo Informe incluía también unas primeras reflexiones y orientaciones de la Comisión sobre el futuro de la política de cohesión en la Unión Europea después de que se produzca la nueva ampliación prevista. Una cuestión de la máxima trascendencia cuyo debate –aunque su fase operativa no se abrirá hasta el año 2004 cuando la Comisión presente formalmente al Consejo y Parlamento sus propuestas sobre unas nuevas perspectivas financieras y sobre eventuales reformas en las políticas comunitarias– se ha iniciado ya de hecho con la presentación de dichas orientaciones.

En enero de 2002, la Comisión Europea ha presentado un Informe de Etapa² en el que se actualizan los análisis contenidos en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social y se hace un balance provisional de los debates desarrollados a lo largo de 2001 en relación a las orientaciones y temas de reflexión que, en relación al futuro de la política de cohesión en el marco de una Unión ampliada, se recogían en el mencionado Segundo Informe. A ambas cuestiones, a partir de una síntesis de lo reflejado en dicho informe de etapa de la Comisión, están dedicadas las páginas del presente capítulo.

¹ “Unidad de Europa: Solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios”. Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Comisión Europea. Bruselas. Enero 2001.

² Primer Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social. Comunicación de la Comisión. Bruselas 31/02/2002.

I.1. SITUACION Y TENDENCIAS: LA COHESIÓN ECONÓMICA UN AÑO DESPUÉS DEL SEGUNDO INFORME SOBRE LA COHESIÓN

I.1.1. Confirmación de la convergencia real en la Unión actual

Si bien siguen existiendo desigualdades económicas entre los Estados miembros actuales, éstas se han reducido considerablemente desde 1988. El cambio principal se ha producido en los países de la cohesión, cuyo PIB por habitante se ha acercado notablemente a la media comunitaria. Irlanda es el ejemplo más evidente, puesto que su PIB por habitante ha pasado del 64% al 119% de la media de la Unión entre 1988 y 2000. El retraso inicial de los tres otros tres países de la cohesión se redujo en casi una tercera parte, del 68% al 79%. (ver cuadros n.º I.1 y n.º I.2).

Cuadro I.1
CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LA POBLACIÓN EN LOS PAÍSES
DE LA COHESIÓN. 1988-2002

	Período	EL	E	IRL	P	UE3**	UE12*	UE15*
Variación anual media del PIB en %	88-98	1,9	2,6	6,5	3,1	2,6	2,0	2,0
	88-93	1,2	2,0	4,4	2,6	2,0	1,7	1,7
	93-98	2,7	3,1	8,6	3,7	3,2	2,4	2,4
	<i>Estimaciones</i>	98-02	3,7	3,2	8,0	2,5	3,2	2,1
Variación anual media de la población en %	88-98	0,5	0,1	0,5	0,0	0,2	0,4	0,4
	88-93	0,7	0,1	0,2	-0,2	0,2	0,6	0,5
	93-98	0,3	0,1	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3
	<i>Estimaciones</i>	98-02	0,2	0,7	1,2	0,2	0,6	0,4
PIB por habitante (en EPA), UE15 = 100***	1988	58,3	72,5	63,8	59,2	67,8	106,6	100,0
	1989	59,1	73,1	66,3	59,4	68,4	106,4	100,0
	1990	57,4	74,1	71,1	58,5	68,6	106,4	100,0
	1991	60,1	78,7	74,7	63,8	73,0	105,2	100,0
	1992	61,9	77,0	78,4	64,8	72,3	105,3	100,0
	1993	64,2	78,1	82,5	67,7	74,0	105,0	100,0
	1994	65,2	78,1	90,7	69,5	74,4	104,9	100,0
	1995	66,1	78,4	93,3	70,9	75,0	104,8	100,0
	1996	66,9	79,5	94,1	71,1	75,9	104,6	100,0
	1997	66,0	80,0	103,8	74,3	76,6	104,5	100,0
	1998	66,0	81,1	108,2	75,3	77,5	104,3	100,0
	1999	66,8	82,5	114,0	76,1	78,7	104,1	100,0
	2000	69,2	82,5	118,5	73,5	78,7	104,1	100,0
<i>Estimaciones</i>	2001	70,9	83,1	121,2	73,4	79,4	103,9	100,0
	2002	72,5	83,2	122,1	73,7	79,8	103,9	100,0

* Porcentaje de crecimiento 88-98 y 88-93: excluidos los nuevos Estados federados alemanes.

** EL + E + P

*** Metodología SEC95 a partir de 1995

Fuente: Eurostat (cuentas nacionales) y cálculos DG REGIO.

Cuadro I.2
PIB POR HABITANTE (EN PPC) EN LAS REGIONES OBJETIVO N.º 1
DURANTE EL PERÍODO 1994-1999

Región (1)	1995	1996	1997	1998	1999
HAINAUT	76	75	73	73	69
Obj. 1 BÉLGICA	76	75	73	73	69
BERLIN-OST, STADT	-	-	-	-	-
BRANDENBURG	72	74	72	71	70
MECKLENBURG-VORPOMMERN	71	73	72	69	70
SACHSEN	73	75	73	71	71
SACHSEN-ANHALT	67	70	69	68	68
THÜRINGEN	68	69	70	69	69
Obj. 1 ALEMANIA	71	73	71	70	70
ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI	56	56	54	55	56
KENTRIKI MAKEDONIA	64	69	68	68	69
DYTIKI MAKEDONIA	60	61	66	67	65
THESSALIA	57	58	57	59	60
IPEIROS	43	43	45	46	51
IONIA NISIA	56	57	61	60	60
DYTIKI ELLADA	53	53	51	51	53
STEREA ELLADA	83	85	81	80	83
PELOPONNISOS	53	53	54	56	55
ATTIKI	76	74	73	74	77
VOREIO AIGAIO	59	61	63	64	64
NOTIO AIGAIO	74	78	81	81	80
KRITI	65	68	66	66	68
Obj. 1 GRECIA	66	67	66	67	68
GALICIA	63	64	64	63	65
PRINCIPADO DE ASTURIAS	69	69	70	69	71
CANTABRIA	73	73	74	74	78
CASTILLA Y LEÓN	74	75	74	73	75
CASTILLA-LA MANCHA	64	65	65	65	65
EXTREMADURA	49	50	50	49	52
COMUNIDAD VALENCIANA	74	75	77	76	79
ANDALUCÍA	58	59	59	57	60
REGIÓN DE MURCIA	65	66	67	66	68
CEUTA Y MELILLA	65	65	66	66	65
CANARIAS	75	76	77	77	81
Obj. 1 ESPAÑA	65	66	66	66	68
CORSE	79	76	76	78	81
GUADELOUPE	56	56	56	56	56
MARTINIQUE	63	64	63	63	64
GUYANE	59	53	51	51	51
REUNION	53	52	51	51	51
Obj. 1 FRANCIA	60	59	58	58	59

Cuadro I.2 (Cont.)

Región (1)	1995	1996	1997	1998	1999
IRELAND	93	94	104	106	112
ABRUZZO	88	88	85	85	85
MOLISE	77	79	81	80	80
CAMPANIA	65	64	65	66	66
PUGLIA	67	67	65	66	67
BASILICATA	70	72	72	73	75
CALABRIA	61	61	61	62	63
SICILIA	66	66	66	67	66
SARDEGNA	76	76	76	78	79
Obj. 1 ITALIA	68	68	67	68	69
FLEVOLAND	83	78	82	82	80
Obj. 1 PAÍSES BAJOS	83	78	82	82	80
BURGENLAND	71	72	71	70	71
Obj. 1 AUSTRIA	71	72	71	70	71
NORTE	60	60	63	61	61
CENTRO	57	57	59	57	57
LISBOA E VALE DO TEJO	93	94	100	100	100
ALENTEJO	59	59	62	58	58
ALGARVE	68	66	69	70	69
AÇORES	50	49	51	52	53
MADEIRA	63	64	68	71	72
Obj. 1 PORTUGAL	71	71	75	74	74
MERSEYSIDE	68	70	72	72	71
HIGHLANDS & ISLANDS	77	77	77	77	75
NORTHERN IRELAND	79	79	82	81	78
Obj. 1 REINO UNIDO	74	75	77	77	75
UE-15	100	100	100	100	100
Total objetivo n° 1 (89-99) (2)	68	69	69	70	71
Total objetivo n° 1 (1994-99) (3)	69	70	70	70	71

¹ Únicamente regiones incluidas en su totalidad en el objetivo n.º 1 (1989-93 y/o 1994-99).

² Únicamente regiones incluidas en el objetivo n.º 1 durante todo el período.

³ Regiones incluidas en el objetivo n.º 1 de 1994 a 1996 (ambos inclusive).

Fuente: Eurostat.

Asimismo, se confirma la disminución de las desigualdades regionales, aunque en menor medida que a nivel nacional (ver cuadro n.º I.3). No obstante, en el interior de los Estados miembros, estas diferencias se han agravado en algún caso. A pesar de que la situación socioeconómica de varias de las regiones menos prósperas de la Unión ha evolucionado positivamente, para la mayoría de ellas el proceso de convergencia sigue siendo un objetivo a largo plazo.

Cuadro I.3
DISPARIDADES DE PIB POR HABITANTE EN PARIDAD DE PODER DE COMPRA
(PPC) SEGÚN LAS REGIONES EN LOS ESTADOS-MIEMBROS, 1989-1999(*)

Estado miembro	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
B	24,7	25,1	25,1	26,0	27,1	25,9	40,1	40,8	40,7	40,8	39,4
D	-	-	38,6	35,8	32,4	31,3	25,8	25,4	25,2	25,4	25,4
excluidos los nuevos Estados federados	21,0	21,8	22,7	23,0	22,8	23,4	-	-	-	-	-
EL	6,5	6,3	6,1	6,6	7,6	7,8	10,4	10,2	9,5	9,5	9,7
E	14,9	14,9	16,0	15,9	15,2	15,9	16,8	17,2	17,8	18,0	18,9
F	28,6	28,9	29,9	28,9	29,9	30,8	28,3	28,2	27,6	27,0	27,2
IRL	-	-	-	-	-	-	13,8	13,5	16,7	16,6	17,4
I	25,8	24,8	24,7	24,9	24,7	25,5	28,5	28,6	27,7	28,1	27,7
NL	10,6	10,6	11,8	11,3	11,5	10,8	13,4	14,3	15,4	16,1	16,2
A	27,0	27,5	28,6	28,7	30,3	28,1	25,5	24,9	23,8	22,3	22,4
P	17,7	13,5	15,0	13,6	14,3	13,8	16,0	16,5	18,2	19,1	19,1
FIN	17,7	17,9	17,7	15,4	17,0	17,1	19,5	20,9	20,8	23,9	24,2
S	10,9	10,8	12,0	10,9	12,8	11,0	13,1	14,0	16,2	17,0	16,4
UK	20,7	20,2	19,2	19,6	20,6	18,3	31,5	31,6	34,0	35,6	34,2
UE-15 (por región) excluidos los nuevos Estados federados	26,4	26,5	26,4	26,5	26,3	26,5	-	-	-	-	-
UE-15 (por Estado miembro) excluidos los nuevos Estados federados	15,3	15,4	15,5	15,6	14,6	14,6	-	-	-	-	-

(*) hasta 1994: PIB (cifras SEC79) para las regiones NUTS2 (v. 95); a partir de 1995: PIB (cifras SEC95) para las regiones NUTS2 (v. 98).
Fuente: Eurostat + cálculos DGREGIO

I.1.2. El empleo y la cohesión social en la Unión actual

El **empleo** aumentó en un 1,8% en el año 2000, con tres millones de puestos de trabajo más que en 1999. La tasa de empleo alcanzó el 63,8%, es decir, 1 punto de porcentaje más que en 1999. En 2000, el número total de personas empleadas superaba en 10 millones de personas el número de cinco años atrás. Los puestos de trabajo del sector terciario altamente cualificados supusieron más del 60% del total de empleos creados durante ese período. **A nivel nacional**, las tasas de empleo son más elevadas que a principios de la década de los 90 en todos los países, salvo en Alemania, Suecia y Finlandia.

Las desigualdades en las tasas de empleo continuaron atenuándose muy ligeramente en la Unión, evolución imputable en parte al aumento relativamente importante del empleo en España, país en el que la proporción de personas empleadas entre la población en edad de

trabajar es inferior a la media. En el año 2000, la tasa de empleo era inferior al 60% en Grecia, España e Italia; mientras que en Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido superaba el 70%, objetivo asignado por el Consejo Europeo de Lisboa para el año 2010.

A nivel regional, las diferencias en el ámbito del empleo siguen estando más acusadas entre las regiones que entre los Estados miembros de la Unión. En 2000, la tasa de empleo registrada en las regiones mejor situadas al respecto (es decir, aquellas con las tasas de empleo más elevadas y con el 10% de la población de los Quince) era de media un 77,2%, mientras que la tasa de empleo de las regiones peor situadas (es decir, las que tienen las tasas más bajas y que también totalizan el 10% de la población) era inferior al 46% (ver cuadro n.º I.4). Estas diferencias en las tasas de empleo continúan pesando en el potencial económico de la Unión, situación que se ve agravada por las desigualdades que impiden a ciertas categorías de la población beneficiarse plenamente de las ventajas del crecimiento económico.

El paro a nivel nacional, se redujo en el año 2000 en todos los Estados miembros. Las disminuciones más importantes se produjeron en Bélgica, en España y en Francia en donde la tasa de paro se redujo en un 1,7%. Actualmente la evolución del mercado laboral es menos favorable debido a la disminución del crecimiento económico en 2001. En Aus-

Cuadro I.4
REGIONES CON LA TASA DE EMPLEO MÁS BAJA, UE-15, 1999-2000

Región	Población	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	PIB por hab. (en EP+E49A)
	(1000 hab.)	(%)	(%)	(Índice, UE-27 = 100)
	1999	2000	2000	1999
CORSE (FR)	260,3	37,7	12,5	93,1
CALABRIA (IT)	2.057,6	39,7	27,7	72,2
SICILIA (IT)	5.093,0	40,6	24,2	76,6
CAMPANIA (IT)	5.786,7	40,7	23,6	76,2
PUGLIA (IT)	4.085,8	44,3	17,6	77,7
SARDEGNA (IT)	1.653,2	44,9	20,5	91,0
ANDALUCÍA (ES)	7.255,9	45,4	25,3	69,3
CEUTA Y MELILLA (ES)	138,3	46,0	25,5	75,5
BASILICATA (IT)	607,0	46,2	17,4	86,2
PRINCIPADO DE ASTURIAS (ES)	1.060,4	47,5	17,9	82,0
EXTREMADURA (ES)	1.088,7	48,3	24,8	59,8
CANTABRIA (ES)	529,0	50,0	14,2	89,8
MOLISE (IT)	328,5	51,7	13,6	92,9
NORD - PAS-DE-CALAIS (FR)	4.004,0	52,5	13,4	92,0
LAZIO (IT)	5.259,5	52,8	11,9	134,4
VOREIO AIGAIIO (GR)	183,8	53,1	7,4	74,2

Cuadro I.4 (Cont.)

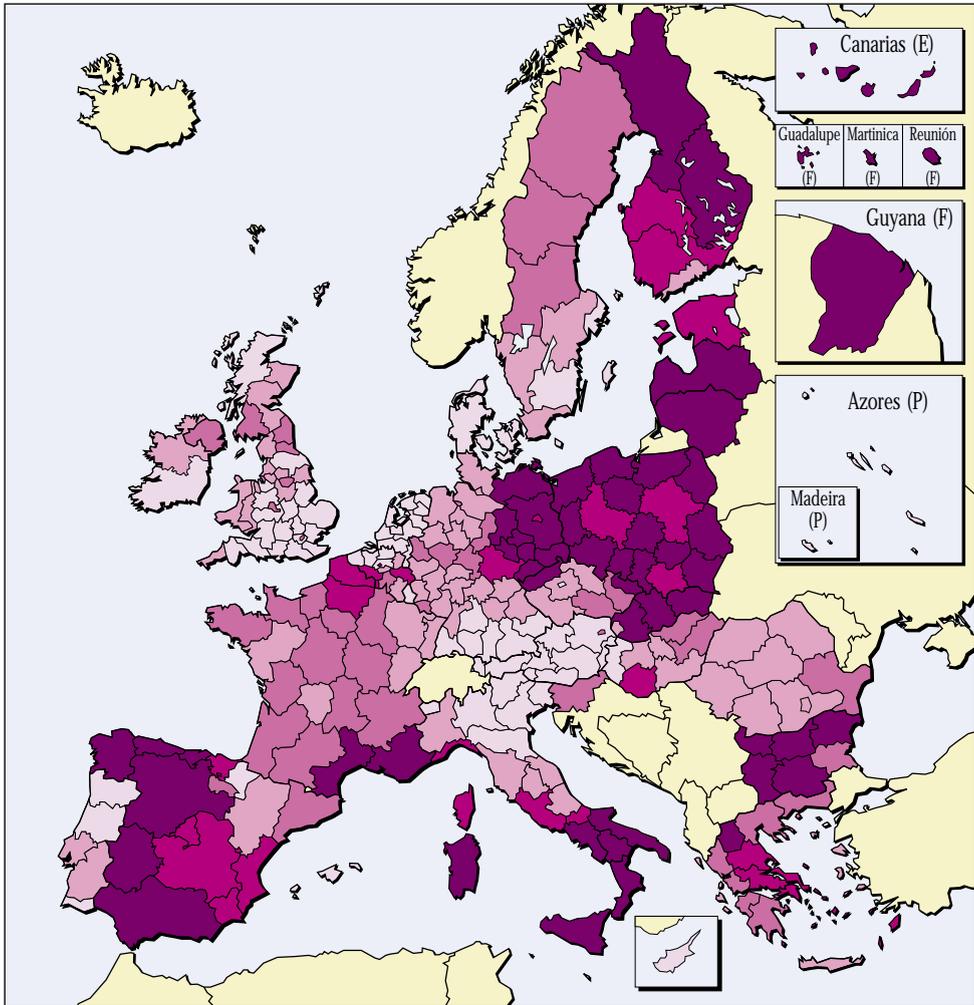
Región	Población	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	PIB por hab. (en EP+E49A)
	(1000 hab.)	(%)	(%)	(Índice, UE-27 = 100)
	1999	2000	2000	1999
HAINAUT (BE)	1.281,5	53,6	13,1	80,3
ABRUZZO (IT)	1.278,2	53,8	7,6	97,7
LANGUEDOC-ROUSSILLON (FR)	2.287,4	53,9	16,1	90,1
CANARIAS (ES)	1.611,5	53,9	14,5	93,4
CASTILLA Y LEÓN (ES)	2.502,0	54,0	14,1	87,0
CASTILLA-LA MANCHA (ES)	1.722,8	54,6	12,7	75,1
ATTIKI (GR)	3.455,3	54,8	12,2	88,4
DYTIKI MAKEDONIA (GR)	303,8	55,1	14,7	75,3
REG. BRUXELLES-CAP. / BRUSSELS				
HFDST. GEW. (BE)	955,2	55,1	11,1	251,0
STEREA ELLADA (GR)	663,8	55,4	13,6	96,1
GALICIA (ES)	2.727,1	55,5	15,0	75,5
KENTRIKI MAKEDONIA (GR)	1.798,7	55,9	10,7	79,7
LIGURIA (IT)	1.629,2	56,4	9,4	125,7
REGIÓN DE MURCIA (ES)	1.109,9	56,5	12,0	78,7
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR (FR)	4.499,5	56,9	13,7	104,1
HALLE (DE)	881,2	56,9	19,2	81,4
PAIS VASCO (ES)	2.056,6	57,3	12,4	116,6
LIÈGE (BE)	1.019,1	57,4	10,9	94,1
COMUNIDAD DE MADRID (ES)	5.059,8	57,5	11,9	128,9
NAMUR (BE)	441,6	58,0	10,2	87,5
COMUNIDAD VALENCIANA (ES)	3.960,7	58,1	11,9	91,8
IPEIROS (GR)	373,3	58,1	10,6	59,3
THESSALIA (GR)	744,2	58,2	12,4	69,0
DYTIKI ELLADA (GR)	738,7	58,5	10,2	61,2
NOTIO AIGAIO (GR)	271,3	59,4	10,5	92,6
LA RIOJA (ES)	260,3	59,4	8,1	107,3
UMBRIA (IT)	834,1	59,5	6,7	117,4
DESSAU (DE)	556,0	59,6	18,1	72,3
PICARDIE (FR)	1.860,7	59,8	11,6	95,3
LIMBURG (B) (BE)	788,1	59,8	5,0	103,3
ARAGÓN (ES)	1.179,0	60,0	7,3	100,2
TOSCANA (IT)	3.532,5	60,4	6,7	131,2
FRIULI-VENEZIA GIULIA (IT)	1.184,5	60,4	4,3	134,1
10,4 % de la población total en 15 regiones	39.208,0	45,6	20,2	85,3
24,8 % de la población total en 49 regiones	92.959,2	52,1	15,1	94,7
Total	375.486,1	63,8	8,4	115,8

Cifras de empleo basado en el lugar de residencia

F (DOM): sin datos

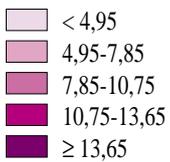
Fuente: Eurostat (EFT)

Mapa 1



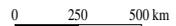
Tasa de desempleo por región, 2000

% de la población activa



UE-27= 9,3

Desviación típica= 5,74



Fuentes: Eurostat e INE

© EuroGraphics Association para las fronteras administrativas

tria, Portugal y Alemania la tasa de paro aumentó ligeramente en 2001. En el año 2000, dicha tasa fue solamente del 2,4% en Luxemburgo, mientras que en España fue del 14,4%, y sigue siendo esta última cifra la más elevada de la Unión a pesar de la considerable disminución del número de desempleados de los últimos años.

Siguen siendo considerables las **disparidades regionales** en materia de desempleo. La tasa de desempleo registrada en las regiones mejor situadas al respecto (regiones con el 10% de la población total de los Quince) fue de media un 2,7% en 2000, pero alcanzó el 21,9% en las regiones situadas en el otro extremo del abanico (incluidos los Departamentos franceses de Ultramar). En comparación con 1999, estos dos grupos de regiones experimentaron un crecimiento substancial del empleo. De hecho, en el grupo de las regiones peor situadas el paro se redujo más que en las mejor situadas.

Las diferencias entre regiones siguen siendo considerables en algunos Estados miembros y están más acentuadas en Italia, país en el que el índice de paro registrado en la región más desfavorecida al respecto, la Calabria, es superior en casi 25 puntos de porcentaje al de la región con menor tasa de paro, Trentino- Alto Adigio.

A pesar de la relativa reducción del desempleo, los datos más recientes confirman que la pobreza y la exclusión social siguen estando ampliamente extendidas en los Estados miembros. Aproximadamente el 18% de la población, es decir, más de 60 millones de personas, viven en hogares que disponen de menos del 60% de la renta equivalente media (cifra que corresponde al umbral de pobreza), y la mitad de ellas se encuentra en esa situación desde hace más de tres años. En cuanto a la distribución de la renta, se observa que el 20% de la población con la renta más elevada en la UE gana aproximadamente 5,7 veces más que el 20% con menor nivel de renta. Naturalmente, existen grandes diferencias de un Estado miembro a otro, pero las cifras no dejan de revelar la amplitud de las desigualdades sociales y la insuficiencia de la cohesión social.

I.1.3. Nuevos datos sobre los factores que determinan la convergencia real

En lo que respecta a los factores de competitividad de las regiones, se confirman los datos del Segundo Informe sobre la Cohesión en los ámbitos de la productividad y del empleo por sectores. En particular, se observa una persistencia de las disparidades en la distribución del empleo entre los tres sectores de la economía. En una serie de regiones situadas en los países candidatos en particular, la fuerte dependencia respecto de la agricultura y de las industrias tradicionales hace presagiar, teniendo en cuenta las reconversiones y reestructuraciones previstas en estos dos sectores, nuevos cambios económicos, incluso tras la ampliación.

En las infraestructuras de transporte se presentan situaciones variadas. Si bien la convergencia en la dotación de autopistas es significativa en el caso de las regiones incluidas

en el objetivo n.º 1 (en particular en España), la situación está lejos de ser satisfactoria en lo referente al conjunto de carreteras. Los datos sobre el ferrocarril y sobre las operaciones intermodales no han cambiado significativamente desde el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social.

La evolución demográfica de la Unión actual, los niveles de educación y la preparación a la sociedad del conocimiento merecen una atención particular.

En lo que se refiere a la evolución demográfica, en un contexto general de menor crecimiento demográfico y de envejecimiento de la población de la Unión, se observan unas tendencias nacionales más diversificadas.

Durante el período 1995-1999³, el aumento anual de la población fue más acentuado en las regiones inglesas, irlandesas, belgas, neerlandesas y griegas, así como en el sur de Francia y el norte de Alemania. Por el contrario, la población se redujo principalmente en las regiones del norte de Finlandia, del centro y del norte de Suecia y, de forma general, en los países candidatos, con excepción de algunas regiones polacas. Asimismo se produjo una disminución demográfica considerable en el sur de Italia, en las regiones del centro de Francia, en Escocia, en el norte de España y en el Alentejo en Portugal.

Por último, las regiones con mayor aumento anual de población suelen ser las que ya presentan una densidad más elevada que la media. De la misma forma, las regiones en las que la población disminuye son las que cuentan con una menor densidad. Los fenómenos de concentración geográfica regional en la Unión parecen continuar agravándose y completan el diagnóstico del Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social en relación con el desequilibrio del desarrollo territorial.

Por lo que respecta al nivel de instrucción, los datos correspondientes al año 2000 indican un aumento general del nivel de instrucción de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 59 años. En efecto, si se compara con los datos de 1999, el porcentaje de la población con un bajo nivel de instrucción pasó del 33% al 31,5%, mientras que los niveles medios y superiores aumentaron, respectivamente, del 47,6% al 48,3% y del 19,4% al 20,2%

La población con menor nivel de instrucción sigue estando concentrada en el sur de la Unión (Portugal, España, Italia y Grecia), en Irlanda y en un núcleo situado entre Norte-Pas-de-Calais y Picardía en Francia, así como en Hainaut y Lieja en Bélgica. Estas regiones no figuraban entre las que tenían un bajo nivel de instrucción en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Sin embargo, el aumento del nivel medio de instrucción entre

³ Únicamente se toman en consideración estos años en la medida en que, a partir de 1995, finalizó prácticamente el fuerte aumento de la población experimentado por las regiones alemanas, tras la unificación y los cambios políticos de los países candidatos.

1999 y 2000, junto con la disminución del umbral de la última clase del mapa (del 46% al 44%), les ha hecho entrar en esta categoría; véase el cuadro relativo a los principales indicadores regionales.

La población con un nivel medio de instrucción se sitúa preferentemente en el centro y el este de la Unión, mientras que las tasas de instrucción más elevadas se encuentran en los países nórdicos, el Reino Unido, Alemania y Benelux, así como en París, Madrid y el País Vasco.

Sin duda el factor humano será decisivo para recuperar el retraso de las regiones menos desarrolladas de la Unión. Por esta razón, la educación y la formación constituyen dos importantes retos. Se aspira a que todos los europeos tengan acceso a los conocimientos y competencias necesarias para vivir y trabajar en la sociedad del conocimiento y que puedan actualizarlos a lo largo de su vida laboral. A su vez, la preparación para la sociedad del conocimiento debe pasar por la adopción de medidas dirigidas a mejorar las infraestructuras técnicas y la capacidad de innovación y de investigación de las regiones. La Comisión adoptó un documento estratégico sobre la dimensión regional del espacio europeo de la investigación. Este documento se dirige a incentivar a las autoridades locales o regionales, en particular, las de las regiones menos desarrolladas, para que aprovechen las nuevas posibilidades ofrecidas por el espacio europeo de la investigación y que abran nuevas perspectivas, tanto para la política de la investigación como para la política regional de la Unión Europea⁴.

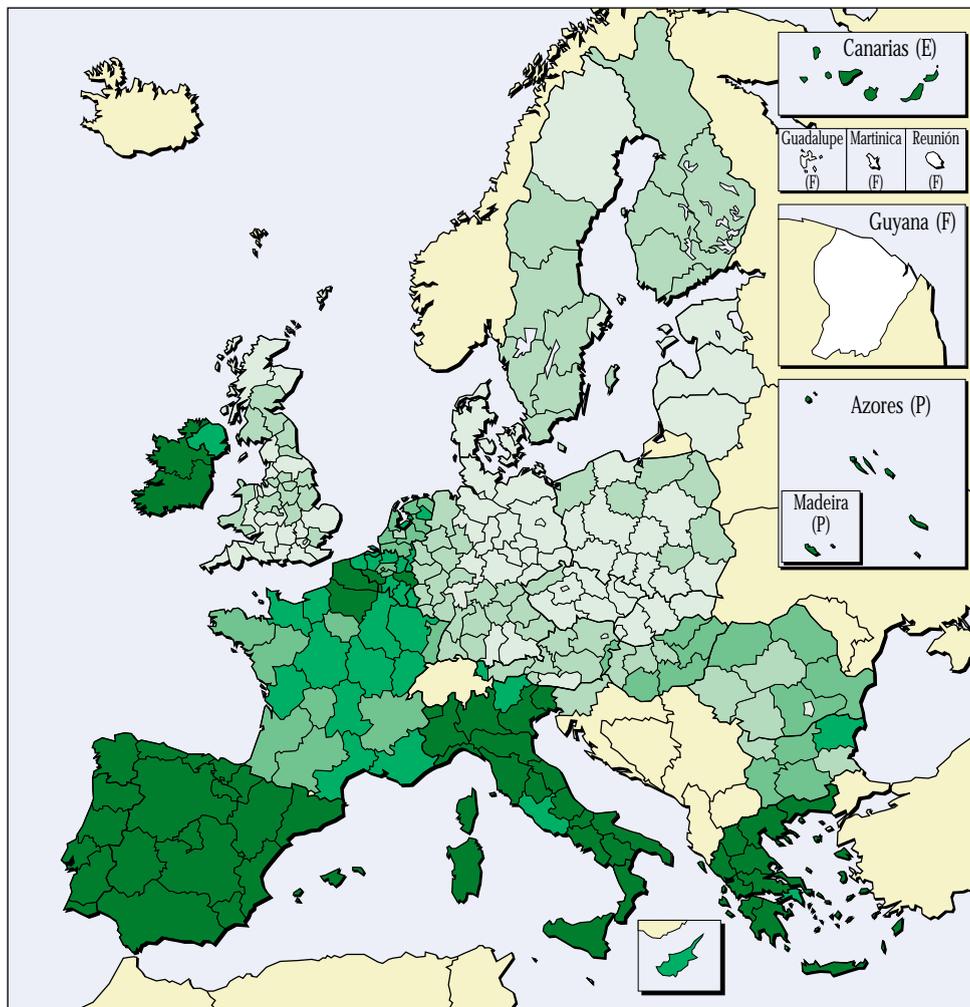
El nivel de acceso a Internet (porcentaje de hogares con acceso a Internet) tiende a permanecer por debajo del 30% en los países de la cohesión, mientras que en los países nórdicos y los Países Bajos se sitúan en torno al 60% (datos Flash Eurobarómetro 112 de noviembre de 2001). Los plazos previstos para la equiparación en el ámbito de las tecnologías de la información y de la comunicación pueden ser más cortos que en el caso de infraestructuras más clásicas, tales como transporte o energía. No obstante, debe existir una real voluntad política que se traduzca en una estrategia coherente y en medidas concretas y ambiciosas, de conformidad con los objetivos del plan de acción eEurope 2002⁵.

Por otra parte, el porcentaje del PIB destinado a investigación y desarrollo no llega al 1% en los países del sur y sobrepasa el 3% en los países nórdicos. Las mismas diferencias se observan en el número de solicitudes de patentes (menos de 20 solicitudes por millón de habitantes en los países de la cohesión y más de 300 por millón de habitantes en los países nórdicos).

⁴ Documento COM (2001) 549 final, de 3 de octubre de 2001.

⁵ "eEuropa- Una sociedad de la información para todos", Comunicación relativa a una iniciativa de la Comisión para el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000 (<http://europa.eu.int/europe>).

Mapa 1.2. NIVEL DE EDUCACIÓN (Inferior)



Nivel de educación, 2000 (Inferior)

% de la población 25-59

- < 18,75
- 18,75-27,25
- 27,25-35,75
- 35,75-44,25
- ≥ 44,25
- sin datos

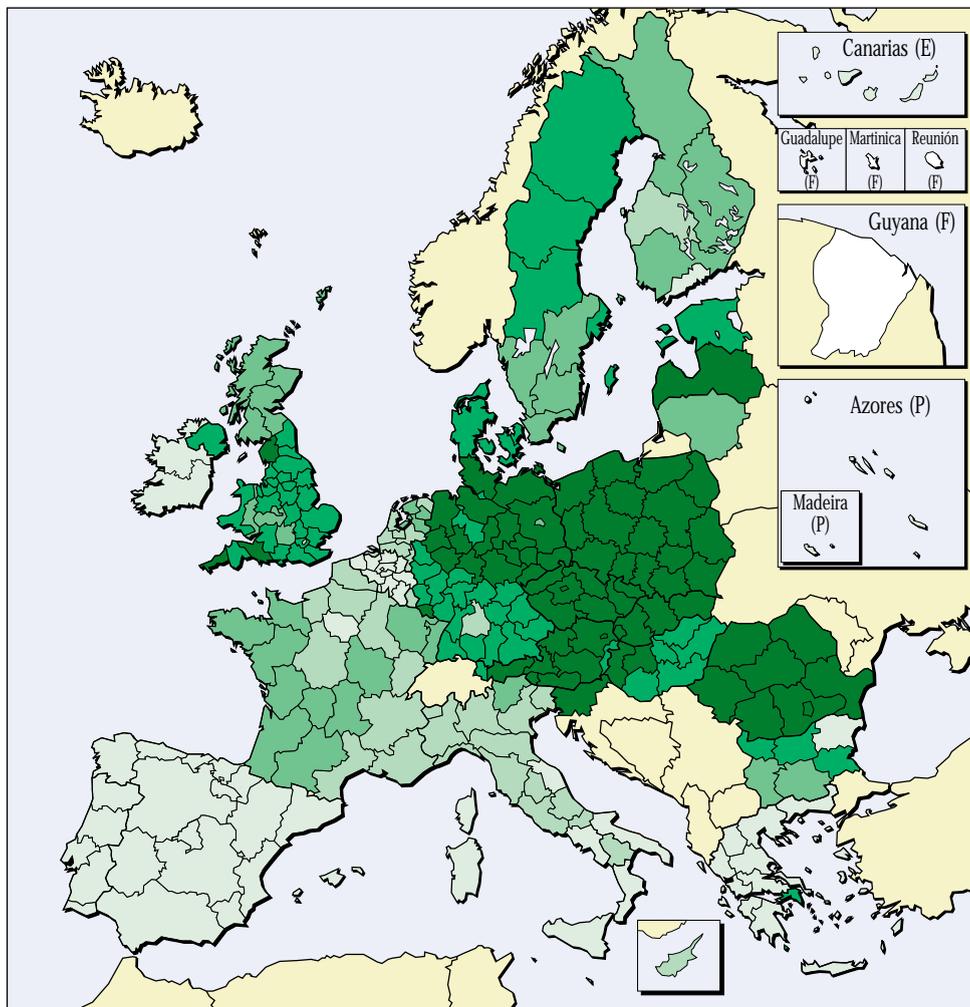
Media= 31,5
 Desviación típica= 17,00
 IRL: 1997
 D (Rheinland-Pfalz): 1999

0 250 500 km

Fuente: Eurostat (EFT)

© EuroGraphics Association para las fronteras administrativas

Mapa 1.2. NIVEL DE EDUCACIÓN (Medio)



Nivel de educación, 2000 (Medio)

% de la población 25-59

- < 36,15
- 36,15-44,25
- 44,25-52,35
- 52,35-60,45
- ≥ 60,45
- sin datos

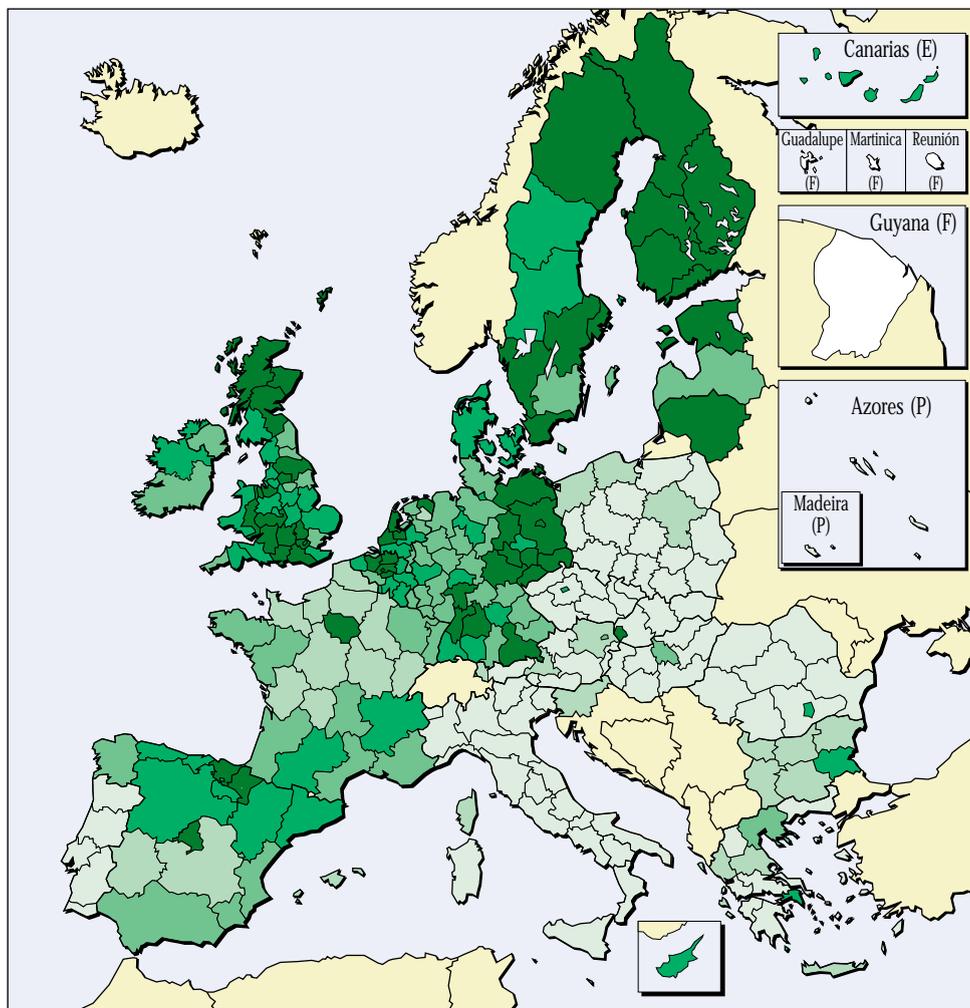
Media= 48,3
 Desviación típica= 16,16
 IRL: 1997
 D (Rheinland-Pfalz): 1999

0 250 500 km

Fuente: Eurostat (EFT)

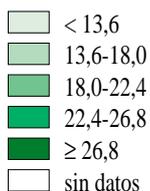
© EuroGraphics Association para las fronteras administrativas

Mapa 1.2. NIVEL DE EDUCACIÓN (Elevado)



Nivel de educación, 2000 (Elevado)

% de la población 25-59



Media= 20,2
 Desviación típica= 8,8
 IRL: 1997
 D (Rheinland-Pfalz): 1999



Fuente: Eurostat (EFT)

© EuroGraphics Association para las fronteras administrativas

I.1.4. Las disparidades socioeconómicas en una Unión con veinticinco países

La lista de las regiones menos desarrolladas para el próximo período de programación se decidirá sobre la base de la normativa actual y tomando como referencia la media de los Estados que serán miembros de la UE cuando se tome dicha decisión. De este modo podrán aprobarse los futuros documentos de programación antes de que empiece el próximo período de programación.

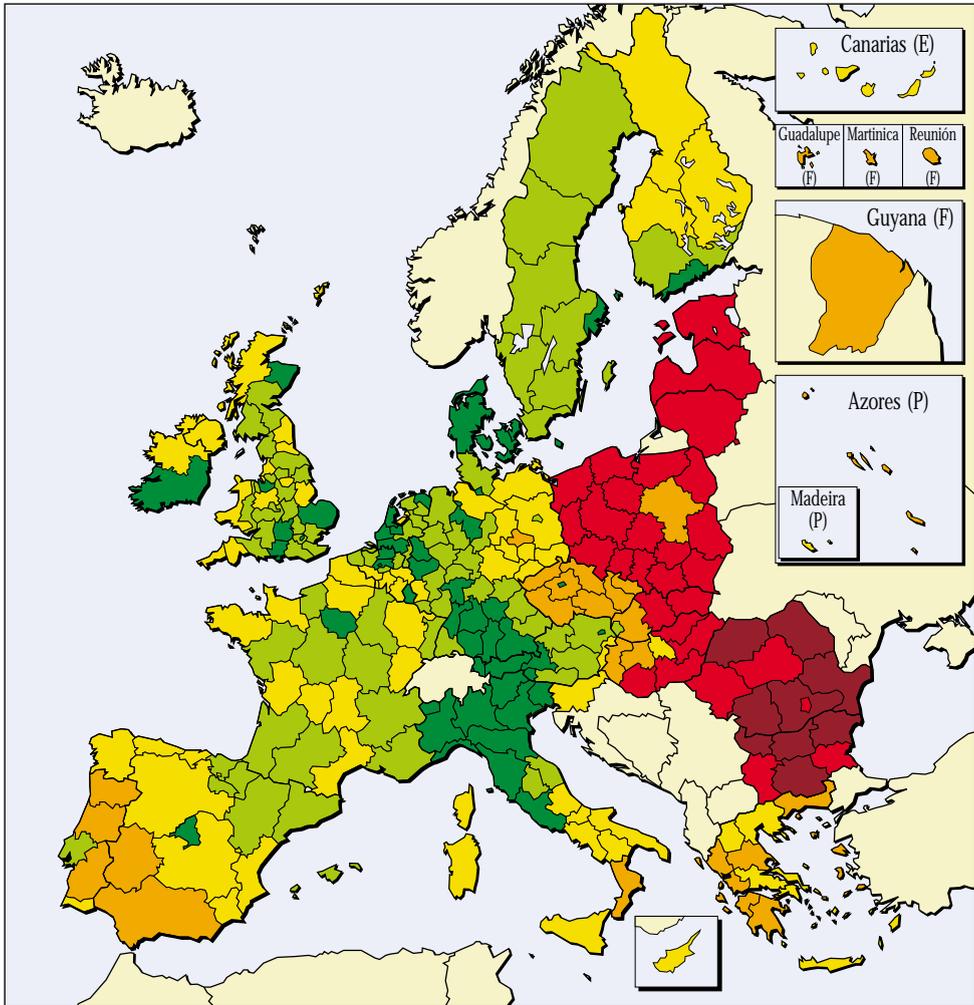
Evidentemente, la Comisión no dispone todavía de las estadísticas que se utilizarán para la elaboración de la mencionada lista, pero es posible estudiar la situación a partir de los datos más recientes.

En la hipótesis de una Unión constituida por veinticinco Estados miembros y según las cifras de los tres últimos años disponibles (1997-1998-1999), las regiones cuyo PIB por habitante es inferior al umbral establecido del 75% de la media comunitaria, tienen una población de 115 millones de habitantes, es decir, el 25% de la población total. De éstos, cuatro de cada diez ciudadanos pertenecen a regiones de los quince Estados miembros actuales y los otros seis a los países candidatos, lo que demuestra la profunda reorganización geográfica de las disparidades tras la ampliación.

La población de las regiones beneficiarias en la actualidad del objetivo n.º 1, que tras la ampliación se situarían por encima del umbral del 75%, es de 37 millones de habitantes. Para dos tercios aproximadamente de esa población, esta situación se derivaría del efecto mecánico de exclusión ocasionado por una disminución de la media comunitaria de alrededor del 13%. El último tercio se encuentra ya por encima del umbral del 75%, independientemente de la ampliación, poniendo así de relieve la convergencia real de algunas regiones de los quince.

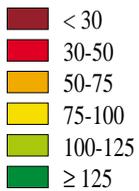
Las diferencias entre las regiones más desarrolladas y las menos desarrolladas serán menos acentuadas evidentemente en una Unión de veinticinco Estados que en una Unión de veintisiete. El 10% de las regiones más desarrolladas tendría un PIB por habitante igual al 170% de la media comunitaria, mientras que el 10% de las regiones menos prósperas tendría un PIB que se situaría en torno al 38%. La relación (ver cuadro I.5) entre los dos grupos sería del 4,5 (5,8 en una Unión de veintisiete miembros). En cualquier caso, las disparidades serían sensiblemente menos acentuadas en una UE con veinticinco que con veintisiete Estados miembros. Así, en una Unión de veintisiete Estados miembros, las regiones menos prósperas pertenecerían a Bulgaria y a Rumanía; sin embargo, en una Unión de veinticinco, corresponderían a regiones polacas y húngaras principalmente. Además, la región menos desarrollada de la Unión actual (Ipeiros, en Grecia) ya no figuraría en la lista del 10% de las regiones menos prósperas de una Unión con veinticinco Estados, (ver cuadros n.ºs I.6 e I.7).

Mapa 1.3.



PIB per cápita por región (EPA), 1999

Índice, EUR-27= 100



0 250 500 km

Fuente: Eurostat

© EuroGraphics Association para las fronteras administrativas

Cuadro I.5
REGIONES MÁS DESARROLLADAS Y MENOS DESARROLLADAS DE LA UE,
1989-1999

PIB/habitante (PPC) en índice de la media UE

	UE-15		UE- 25	UE- 27
	1989	1999	1999	1999
10 % +	153,5	157,4	170,3	176,5
10 % -	55,6	61,7	38,3	30,7
relación	2,8	2,6	4,5	5,8
25 % +	132,9	138,1	147,2	152,6
25 % -	66,5	68,7	54,2	45,6
relación	2,0	2,0	2,7	3,3

* 10% - et 25% -: las regiones con PIB/ habitante (EPA) más bajo que representan 10% y 25% de la población total de la Unión

UE- 15

* 10% + y 25% +: las regiones con PIB/ habitante (EPA) más elevado que representan 10% y 25% de la población total de la Unión

Fuente: Eurostat, cálculos DGREGIO

Cuadro I.6
PIB POR HABITANTE (EN PPC) EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS,
UE-27, 1999

Región	PIB/habitante	Población
	Índice, UE-27=100	1.000 hab.
NORD-EST (RO)	20,7	3.832,7
SUD (RO)	24,4	3.488,5
NORD-VEST (RO)	25,0	2.847,5
SUD-VEST (RO)	25,5	2.416,0
YUZHEN TSENTRALEN (BG)	26,2	2.072,5
SEVEREN TSENTRALEN (BG)	26,5	1.231,7
SEVEROZAPADEN (BG)	26,8	589,6
SEVEROIZTOCHEN (BG)	27,2	1.347,9
SUD-EST (RO)	27,3	2.946,2
CENTRU (RO)	30,6	2.641,1
VEST (RO)	31,2	2.030,8
LUBELSKIE (PL)	31,4	2.237,3
YUGOIZTOCHEN (BG)	32,4	827,1
PODLASKIE (PL)	32,7	1.222,9
LATVIJA (LV)	33,0	2.388,8
PODKARPACKIE (PL)	33,0	2.123,8
WARMINSKO-MAZURSKIE (PL)	34,9	1.464,4

Cuadro I.6 (Cont.)

Región	PIB/habitante	Población
	Índice, UE-27=100	1.000 hab.
SWIETOKRZYSKIE (PL)	35,1	1.324,0
ÉSZAK-ALFÖLD (HU)	36,8	1.526,3
OPOLSKIE (PL)	37,6	1.088,7
LIETUVA (LT)	37,9	3.699,7
ÉSZAK-MAGYARORSZÁG (HU)	38,1	1.272,6
BUCURESTI (RO)	38,9	2.255,2
KUJAWSKO-POMORSKIE (PL)	39,9	2.100,3
10,1% de la población total con PIB por habitante más bajo que representa 3,1% del PIB total	30,7	48.975,5
MALOPOLSKIE (PL)	40,2	3.218,6
LUBUSKIE (PL)	40,8	1.023,0
LÓDZKIE (PL)	40,9	2.657,7
YUGOZAPADEN (BG)	42,2	2.142,3
EESTI (EE)	42,5	1.443,0
DÉL-ALFÖLD (HU)	42,8	1.345,2
DÉL-DUNÁNTÚL (HU)	44,6	977,4
ZACHODNIOPOMORSKIE (PL)	45,0	1.732,1
V•CHODNÉ SLOVENSKO (SK)	45,3	1.546,9
POMORSKIE (PL)	45,5	2.188,8
DOLNOSLASKIE (PL)	46,0	2.979,7
WIELKOPOLSKIE (PL)	47,3	3.353,1
STREDNÉ SLOVENSKO (SK)	47,9	1.355,1
SLASKIE (PL)	49,6	4.874,7
ZÁPADNÉ SLOVENSKO (SK)	51,7	1.876,7
KÖZÉP-DUNÁNTÚL (HU)	53,8	1.109,5
STREDNÍ MORAVA (CZ)	54,5	1.241,2
STREDNI CECHY (CZ)	55,9	1.110,0
SEVEROZAPAD (CZ)	56,5	1.131,8
SEVEROV•CHOD (CZ)	57,4	1.490,5
MORAVSKOSLEZSKO (CZ)	58,0	1.282,8
JIHOV•CHOD (CZ)	58,7	1.659,9
RÉUNION (FR)	58,9	670,9
GUYANE (FR)	59,3	160,0
IPEIROS (GR)	59,3	373,3
EXTREMADURA (ES)	59,8	1.088,7
AÇORES (PT)	61,0	236,5
DÝTIKI ELLADA (GR)	61,2	738,7
JIHOZAPAD (CZ)	62,5	1.178,6
PELOPONNISOS (GR)	63,2	671,0
MALTA (MT)	63,8	387,2
GUADELOUPE (FR)	64,4	426,0
ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI (GR)	64,9	563,1

Cuadro I.6 (Cont.)

Región	PIB/habitante	Población
	Índice, UE-27=100	1.000 hab.
NYUGAT-DUNÁNTÚL (HU)	66,0	985,4
CENTRO (P) (PT)	66,2	1.725,4
ALENTEJO (PT)	67,0	516,5
MAZOWIECKIE (PL)	67,1	5.065,0
IONIA NISIA (GR)	69,0	203,1
THESSALIA (GR)	69,0	744,2
ANDALUCÍA (ES)	69,3	7.255,9
NORTE (PT)	70,3	3.556,1
CALABRIA (IT)	72,2	2.057,6
DESSAU (DE)	72,3	556,0
MARTINIQUE (FR)	73,5	390,6
VOREIO AIGAIO (GR)	74,2	183,8
24,9% de la población total con PIB por habitante más bajo que representa 11,4% del PIB total	45,6	120.449,1

Fuente: Eurostat, cálculos DGREGIO.

Cuadro I.7
PIB POR HABITANTE (EN PPC) EN LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS,
UE-25

Región	PIB/habitante	Población
	Índice, UE-25=100	1.000 hab.
LUBELSKIE (PL)	29,9	2.237,3
PODLASKIE (PL)	31,2	1.222,9
LATVIJA (LV)	31,5	2.388,8
PODKARPACKIE (PL)	31,5	2.123,8
WARMINSKO-MAZURSKIE (PL)	33,2	1.464,4
SWIETOKRZYSKIE (PL)	33,5	1.324,0
ÉSZAK-ALFÖLD (HU)	35,1	1.526,3
OPOLSKIE (PL)	35,9	1.088,7
LIETUVA (LT)	36,1	3.699,7
ÉSZAK-MAGYARORSZÁG (HU)	36,3	1.272,6
KUJAWSKO-POMORSKIE (PL)	38,0	2.100,3
MALOPOLSKIE (PL)	38,3	3.218,6
LUBUSKIE (PL)	38,9	1.023,0
LÓDZKIE (PL)	39,0	2.657,7
EESTI (EE)	40,5	1.443,0
DÉL-ALFÖLD (HU)	40,8	1.345,2

Cuadro I.7 (Cont.)

Región	PIB/habitante	Población
	Índice, UE-25=100	1.000 hab.
DÉL-DUNÁNTÚL (HU)	42,6	977,4
ZACHODNIOPOMORSKIE (PL)	42,9	1.732,1
V•CHODNÉ SLOVENSKO (SK)	43,2	1.546,9
POMORSKIE (PL)	43,4	2.188,8
DOLNOSLASKIE (PL)	43,8	2.979,7
WIELKOPOLSKIE (PL)	45,1	3.353,1
STREDNÉ SLOVENSKO (SK)	45,7	1.355,1
9,8% de la población total con PIB por habitante más bajo que representa 3,7% del PIB total	38,3	44.269,4
SLASKIE (PL)	47,3	4.874,7
ZÁPADNÉ SLOVENSKO (SK)	49,3	1.876,7
KÖZÉP-DUNÁNTÚL (HU)	51,3	1.109,5
STREDNÍ MORAVA (CZ)	51,9	1.241,2
STREDNI CECHY (CZ)	53,3	1.110,0
SEVEROZAPAD (CZ)	53,9	1.131,8
SEVEROV•CHOD (CZ)	54,7	1.490,5
MORAVSKOSLEZSKO (CZ)	55,3	1.282,8
JIHOV•CHOD (CZ)	56,0	1.659,9
RÉUNION (FR)	56,2	670,9
IPEIROS (GR)	56,5	373,3
GUYANE (FR)	56,6	160,0
EXTREMADURA (ES)	57,0	1.088,7
AÇORES (PT)	58,2	236,5
DÝTIKI ELLADA (GR)	58,4	738,7
JIHOZAPAD (CZ)	59,6	1.178,6
PELOPONNISOS (GR)	60,3	671,0
MALTA (MT)	60,8	387,2
GADELOUPE (FR)	61,4	426,0
ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI (GR)	61,9	563,1
NYUGAT-DUNÁNTÚL (HU)	62,9	985,4
CENTRO (P) (PT)	63,2	1.725,4
ALENTEJO (PT)	63,9	516,5
MAZOWIECKIE (PL)	64,0	5.065,0
THESSALIA (GR)	65,8	744,2
IONIA NISIA (GR)	65,8	203,1
ANDALUCÍA (ES)	66,1	7.255,9
NORTE (PT)	67,0	3.556,1
DESSAU (DE)	68,9	556,0
CALABRIA (IT)	68,9	2.057,6
MARTINIQUE (FR)	70,1	390,6
VOREIO AIGAIÓ (GR)	70,8	183,8
CASTILLA-LA MANCHA (ES)	71,6	1.722,8

Cuadro I.7 (Cont.)

Región	PIB/habitante	Población
	Índice, UE-25=100	1.000 hab.
DYTIKI MAKEDONIA (GR)	71,8	303,8
CORNWALL & ISLES OF SCILLY (UK)	71,9	494,1
CEUTA Y MELILLA (ES)	72,0	138,3
GALICIA (ES)	72,0	2.727,1
CAMPANIA (IT)	72,6	5.786,7
SICILIA (IT)	73,1	5.093,0
PUGLIA (IT)	74,1	4.085,8
CHEMNITZ (DE)	74,3	1.647,1
KRITI (GR)	74,8	563,9
REGIÓN DE MURCIA (ES)	75,0	1.109,9
25,1% de la población total con PIB por habitante más bajo que representa 13,6% del PIB total	54,2	113.452,6

Fuente: Eurostat, cálculos DGREGIO.

I.2. PRIMER BALANCE DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

I.2.1. Los debates en el Foro de Cohesión y en las instituciones

El Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social, aprobado por la Comisión el 31 de enero de 2001, presentaba una serie de conclusiones y recomendaciones para abrir un debate sobre el futuro de la política de cohesión después de 2006 en una Unión Europea ampliada.

El debate se inició ya en 2001 en las instituciones comunitarias, los Estados miembros, las regiones y los interlocutores económicos y sociales. Se han transmitido oficialmente a la Comisión varias tomas de posiciones y se ha presentado el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social en numerosas reuniones, tanto en Bruselas como en las regiones.

– El segundo Foro Europeo sobre la Cohesión

Este Foro, organizado los días 20 y 21 de mayo de 2001, marcó el inicio de los debates sobre la cohesión. En él se dieron cita más de 1.800 responsables políticos de toda Europa, implicados en la concepción y aplicación de las políticas estructurales destinadas a resolver los problemas regionales y sociales en la Unión.

El Sr. Prodi, Presidente de la Comisión, subrayó en su introducción la importancia de la “solidaridad entre los pueblos, los Estados y las regiones de Europa”. La política de cohesión se basa en este principio fundamental. Es un “instrumento indispensable para llevar a buen término la integración de las regiones y los ciudadanos” en la Unión ampliada de mañana, en la medida en que reduce las diferencias en términos de riqueza y oportunidades y favorece una convergencia económica real.

El Foro permitió una primera toma de posición pública por parte de responsables de los Estados miembros, países candidatos –en la que fue su primera participación en un acontecimiento de este tipo, en igualdad de condiciones con los Estados miembros de la UE– y regiones, en la perspectiva de la futura política de cohesión. Las actas del Foro⁶ se publicaron a principios de 2002.

Las intervenciones y los temas abordados permitieron comprobar lo siguiente⁷:

a) Con la ampliación de la Unión, los Estados miembros y las regiones exigen más a la política de cohesión:

Existe un consenso sobre el aumento de las disparidades, como consecuencia de la ampliación, y sobre el consiguiente incremento del esfuerzo de cohesión que debe derivarse de la misma. Como recordaron muchos de los participantes, la política de cohesión no beneficia únicamente a las regiones que reciben una ayuda financiera, sino también a todas las demás, ya que estimula la demanda de bienes y servicios y refuerza la competitividad global de la Unión, es decir, las oportunidades de crecimiento duradero.

Así pues, la política de cohesión es la expresión de la solidaridad de la UE, que no se reduce a un gran mercado sino que debe igualmente mantener un modelo social específico. Por eso, en la síntesis de los debates del Foro se indicó que “el esfuerzo del 0,45% del PIB de la Unión constituye un límite por debajo del cual se vería comprometida la credibilidad de la política de cohesión futura”.

Por último, la cohesión no debe limitarse sólo a la política estructural. Las demás políticas comunitarias, sobre todo la política agrícola y el desarrollo rural y las políticas de medio ambiente y transporte deben contribuir a ella con mayor eficacia.

b) La Unión Europea necesita de una política de cohesión dirigida a tres categorías de regiones y de problemas estructurales:

- Las regiones menos desarrolladas, que se encuentran en su mayor parte (aunque no exclusivamente) en los países candidatos; sus representantes aprovecharon el Foro

⁶ Disponibles en Inforegio http://www.inforegio.cec.eu.int/temporum/forcom_es.htm.

⁷ Síntesis del Foro, presentada por el Sr. Barnier.

para solicitar más flexibilidad en los porcentajes de cofinanciación y expresar su voluntad de respetar la corresponsabilidad financiera, así como su confianza en la capacidad de absorción de los créditos comunitarios, incluso por encima del límite actual del 4% del PIB nacional; en una etapa transitoria, será conveniente determinar el equilibrio que debe alcanzarse entre regionalización y capacidad real de gestión descentralizada con objeto de garantizar la absorción de los fondos comunitarios.

- Las regiones de los Quince que no han finalizado el proceso de convergencia real; cuando llegue el momento, será conveniente encontrar un tratamiento equitativo para esas regiones.
- Otras regiones tienen también graves dificultades estructurales, en particular las zonas urbanas, las zonas rurales, todavía muy dependientes de la agricultura, y las zonas montañosas, insulares u otras, que sufren handicaps naturales o demográficos; dentro de este tercer grupo se encuentran también las zonas afectadas por reconversiones industriales o con dificultades en el sector de los servicios.

La política de cohesión debe poner en práctica igualmente objetivos estratégicos más amplios establecidos por la Comunidad y favorecer su realización. Existe desde ahora una correlación manifiesta entre los objetivos estratégicos adoptados por el Consejo Europeo y las ayudas concedidas por los Fondos Estructurales. Entre las prioridades esenciales hay que señalar el aumento del número de empleos y la mejora de su calidad, la lucha contra la exclusión y la continuación de los esfuerzos orientada al desarrollo de la sociedad de la información. El Foro ratificó globalmente estas cuatro prioridades horizontales, que tienen su razón de ser en todas las regiones de la Unión y de los países candidatos. No obstante, muchas de esas prioridades pueden exigir una actividad coordinada a escala nacional y comunitaria para lograr una mayor eficacia en la aplicación de los Fondos Estructurales, por ejemplo en la elaboración del marco en el que se desarrollan la enseñanza y la formación en un Estado miembro.

c) Hay grandes aspiraciones de asociación real entre las regiones y las colectividades locales:

Los interlocutores regionales consideran que hay que ir más lejos en la descentralización y la especificación de las funciones, especialmente entre los Estados y las regiones, para que la cooperación no se vea confinada, o incluso “confiscada”, sólo al ámbito nacional. Una cooperación eficaz, que reúna al sector privado, institutos de investigación, autoridades públicas, interlocutores sociales y otros responsables de la vida local, es la clave de una estrategia de desarrollo regional acertada.

Se expresaron numerosas propuestas que invitaban a la Comisión a ser más receptiva ante las iniciativas regionales y locales, así como ante las que se basan en una mayor cooperación transfronteriza (grandes zonas de cooperación geográfica) a escala transnacional e interregional.

La Unión Europea ha entrado en la era de la sociedad del conocimiento pero de forma diferente según las distintas regiones. La política de cohesión debe favorecer, por lo tanto, la constitución de redes de responsables del desarrollo regional y evitar la creación de una fractura, sobre todo “digital”, con los grupos más desfavorecidos de nuestra sociedad.

La obligación de transparencia y eficacia anima a la Comisión a definir mejor el reparto de responsabilidades, pero también a concentrarse sólo en las medidas que aporten un elevado valor añadido comunitario. Así se debería llegar a establecer un vínculo más fuerte entre las asignaciones financieras de la Unión, el valor añadido de las medidas comunitarias y los resultados obtenidos. Todas las intervenciones del Foro aportan un mensaje de confianza a la Comisión.

En relación con el Foro, el 26 de marzo de 2000 se organizó un “chat” en Internet y en ese mismo mes se abrió un foro de debate en la página web de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea⁸.

– El debate en las instituciones

El grupo de trabajo de medidas estructurales del Consejo se reunió en varias ocasiones durante la Presidencia sueca; además la reunión informal de Ministros, que se celebró en Namur, los días 13 y 14 de julio de 2001, a iniciativa de la Presidencia belga, centró sus reflexiones en el “reto de la cohesión económica, social y territorial en la perspectiva de la ampliación.”

Muchos participantes se congratularon por el compromiso precoz de esta discusión y por el interés y la calidad de los elementos incluidos en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social. Se expresó un amplio consenso sobre la necesidad de mantener una política fuerte de cohesión y sobre la prioridad que ha de darse a las regiones menos desarrolladas, tanto de los países que se incorporarán a la UE como de los quince Estados miembros actuales.

Por el contrario, en lo que respecta a las demás regiones, el debate consistió fundamentalmente en la búsqueda de una mayor eficacia, que podría obtenerse concentrando las intervenciones en las medidas que presenten mayor valor añadido comunitario y a través de las posibles sinergias con las demás políticas comunitarias.

Además, varios Estados miembros han hecho llegar posteriormente a la Comisión sus puntos de vista. Este es el caso del Memorándum que el Presidente del Gobierno español ha dirigido a la Comisión y de los documentos de trabajo o los estudios elaborados a petición de los ministerios de los Gobiernos de Lituania, Italia, Países Bajos y Alemania.

⁸ http://www.inforegio.cec.int/temporum/forum_es.cfm.

El 25 de abril de 2001 el Comité Económico y Social de la Unión (CES) emitió un primer dictamen, en el plazo establecido, para el segundo Foro Europeo sobre la Cohesión. En la actualidad están en proceso de elaboración dictámenes complementarios. El dictamen del CES se basa esencialmente en el papel de la política de cohesión y responde a las “preguntas para el debate” que figuran al final de las “conclusiones y recomendaciones” del Segundo Informe.

Al centrar su dictamen en las preguntas planteadas en el informe, el CES desarrolla las cuatro opciones relativas a la consideración de las regiones subvencionables actualmente en virtud del objetivo n.º 1 y que no lo serán en una Unión ampliada, debido al descenso del PIB por habitante. Sobre esta cuestión se pronuncia a favor de elevar el umbral actual del 75% y mantener la concentración de la ayuda comunitaria en esas regiones. La postura adoptada por el CES se inclina a favor de la tercera opción. El Comité se une a la postura de la Comisión sobre la necesidad de contar con los recursos financieros adecuados para hacer frente a las exigencias derivadas del nuevo contexto y sobre las diez prioridades comunitarias propuestas en el informe.

Por último, en noviembre de 2001, el Comité de las Regiones (CdR) emitió también un dictamen en relación con el segundo informe de cohesión. El CdR afirma que es preciso reforzar la dimensión regional de la política de cohesión y que la política regional debe concebirse como una política horizontal con incidencia en todas las actividades de la Unión. Subraya la necesidad de un compromiso más firme de los Estados miembros a favor de la política de cohesión.

El CdR considera que las regiones que, sin la ampliación, habrían sido subvencionables en virtud del objetivo n.º 1, deberían conservar esa posibilidad dentro de una Unión ampliada y que ninguna región debería verse privada repentinamente de la ayuda de los Fondos Estructurales. En cualquier caso, es necesario prever “una red de seguridad o un sistema progresivo de cese de las ayudas”. La aplicación de estos principios, según el CdR, supone tener en cuenta las características específicas de las regiones con desventajas geográficas permanentes: regiones insulares, regiones de montaña, regiones con escasa densidad de población y regiones periféricas, como ha sido el caso hasta ahora.

En lo que respecta a los aspectos financieros, el CdR rechaza el límite del 0,45% que se fijó en el Consejo Europeo de Berlín en 1999 para la financiación de las políticas de cohesión.

Para terminar, el CdR se pronuncia a favor de un desarrollo policéntrico del territorio de la Comunidad que permita abordar los desequilibrios territoriales entre las macroregiones europeas y dentro de ellas.

– Otros debates

La futura política de cohesión en el contexto de la ampliación ha constituido el tema principal de más de una centena de conferencias y seminarios organizados en Bruselas

(con la participación de delegaciones procedentes de las regiones interesadas) y en muchos Estados miembros y regiones. En algunos casos, también ha figurado en el orden del día de reuniones con los interlocutores económicos y sociales.

En algunas regiones, y con ocasión de reuniones organizadas a escala europea, los debates condujeron a la adopción de posiciones escritas, que se remitieron a la Comisión. Asimismo, se han elaborado estudios sobre las consecuencias de la ampliación para la Unión y sobre todo para la política de cohesión. En ellos se presentan los primeros cálculos financieros efectuados por expertos o centros de estudios sobre el período posterior al año 2006.

I.2.2. Los temas más debatidos

El Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social constaba, al final de la parte “conclusiones y recomendaciones”, de diez preguntas para contribuir a estructurar las conversaciones sobre la futura política de cohesión. No obstante, se abordaron ampliamente otros temas, como el de los recursos financieros. Esta primera síntesis de las contribuciones expresadas, hasta este momento, se realizó y estructuró según los principales temas relacionados con la política de cohesión.

– Prioridad a las regiones menos desarrolladas

Hay unanimidad en observar que tras la ampliación se agravarán las disparidades regionales y, por consiguiente, aumentarán las necesidades en materia de cohesión. También se reconoce la importancia de la actividad comunitaria en favor de las regiones menos desarrolladas de la Unión actual y los graves problemas a los que se enfrentan la mayoría de las regiones de los países candidatos⁹. Por consiguiente, el debate se centra preferentemente en el alcance de la definición de regiones menos desarrolladas y los criterios que deben utilizarse para definirlos.

La ayuda financiera a las regiones menos avanzadas de la Unión, y después a las de los países que se incorporarán a ella, debe corresponderse con la definición del contenido de la política de cohesión. La Unión Europea debe dar su apoyo a los factores que desempeñan un papel decisivo en el fomento de la competitividad y que contribuyen a reducir los profundos desequilibrios que afectan al territorio. Es esencial para garantizar que los fondos se utilizan para contribuir a un desarrollo económico duradero de las regiones interesadas. El elemento central de la política de cohesión, por lo tanto, debe estar constituido por factores estructurales que mejoren el contexto y permitan el desarrollo de las regiones menos

⁹ Síntesis de la Presidencia de la reunión informal de Ministros (Namur, 13 y 14 de julio de 2001) y dictámenes de las instituciones sobre el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social.

desarrolladas. La política de cohesión obtiene sus mejores resultados cuando intenta alcanzar la calidad de las intervenciones y la calidad del desarrollo que suele conseguir.

Las transferencias regionales deben utilizarse dentro de una estrategia coherente de desarrollo que forme parte integrante de una estrategia de crecimiento y de estabilidad más amplia, basada en la Estrategia europea para el empleo, en políticas macroeconómicas sanas y en el apoyo activo de todos los grupos de interés implicados, en particular los interlocutores sociales.

En varias ocasiones surgió la cuestión de la adecuación de los objetivos de la política de cohesión a las disparidades regionales más importantes que se presentarán en la Unión ampliada y a las nuevas realidades del desarrollo económico y social. Varias contribuciones parecen indicar, en efecto, que los sectores de intervención actuales podrían no ser ya los adecuados cuando llegue el momento de afrontar los graves problemas de transición económica y de recuperación de los países candidatos.

– Planteamiento regional o nacional

Algunos estudios recomiendan un planteamiento nacional antes que regional, tanto en lo que respecta a la subvencionabilidad de los países candidatos en virtud del objetivo n.º 1 como a la estrategia de desarrollo que debe seguirse, la distribución de los fondos comunitarios o la posible creación de estructuras políticas y administrativas en las regiones¹⁰.

Algunos argumentos abogan en favor de un planteamiento nacional que tendría la ventaja, entre otras, de permitir a los Estados miembros una mayor flexibilidad para organizar la puesta en marcha de las intervenciones a escala regional y local. Este planteamiento haría posible que los polos de crecimiento, generalmente más prósperos, de los Estados miembros estuvieran cubiertos por programas europeos de desarrollo regional que podrían tener en todos los ámbitos repercusiones importantes en el crecimiento de la economía considerada en su conjunto.

Sin embargo, según la Comisión los planteamientos regionales o locales, en colaboración con un sistema de asociación ambicioso, ofrecen una mayor flexibilidad y son más capaces de responder a las necesidades sobre el terreno y fomentar la innovación. En los países candidatos, la creación de estructuras políticas regionales y locales tiene un importante papel que desempeñar, animando a los ciudadanos a participar activamente en el funcionamiento de sus jóvenes democracias. Muchas de las contribuciones realizadas en el debate han alabado la importancia institucional de las organizaciones regionales de

¹⁰ Estudio del Instituto alemán D.I.W., Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung "Reformbedarf bei den EU-Politiken in Zuge der Osterweiterung", Berlín y Göttingen, mayo de 2001. Estudio IBO, "The financing of the EU structural policy in the context of the enlargement of the EU", septiembre de 2001.

cooperación transfronteriza, interregional y transnacional creadas con motivo de la puesta en práctica de los Fondos Estructurales.

Además, según la Comisión, el planteamiento nacional supondría utilizar un criterio de elegibilidad que parece difícil de conciliar tanto con el texto del Tratado, como con el acervo comunitario que de él se deriva. En el artículo 158 del Tratado se establece que, para “reforzar su cohesión económica y social, la Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas”. El planteamiento nacional significaría adoptar una consideración diferente de la aplicada hasta ahora a los actuales Estados miembros, para los que en el pasado se habían sostenido los mismos argumentos relativos a la prosperidad nacional.

Por último, los partidarios del planteamiento nacional se pronuncian contra la creación “artificial” de regiones en los países candidatos que, según ellos, están realizando los servicios de la Comisión¹¹. Cabe señalar a este respecto que la Comisión ha expresado que no impone la creación de regiones. Por otra parte, considera que muchos países candidatos, como los países bálticos, Eslovenia, Chipre y Malta, no tienen unas dimensiones suficientes para justificar la creación de varias unidades territoriales del nivel NUTS II. En los demás países candidatos, el establecimiento de unidades territoriales de un tamaño comparable a las existentes en la Unión actual ha planteado pocas dificultades.

– Las regiones menos desarrolladas en los actuales Estados miembros

Según el balance del debate realizado por la Comisión Europea, no ha habido propuestas para limitar la asignación de las ayudas comunitarias exclusivamente a los nuevos Estados miembros. Al contrario, incluso entre los países candidatos se observaron posturas favorables a mantener la ayuda estructural a las regiones del objetivo n.º 1 en los Estados miembros actuales. Si bien al inicio del debate algunas intervenciones planteaban todavía la cuestión de los dos umbrales (opción 4 del Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social), parece que ésta última, por el momento, no tiene partidarios. La evolución de las posturas parece deberse al temor de favorecer el desarrollo de dos políticas regionales diferentes.

La mayoría de las regiones que en la actualidad son subvencionables, en virtud del objetivo n.º 1, plantean lógicamente la cuestión de la reducción estadística del umbral de subvencionabilidad ocasionada por la ampliación y del riesgo de pérdida de su estatus sin que se solucionase por ello los problemas de convergencia real¹².

¹¹ Documento de trabajo ESRC, Economic and social research council, Sussex European Institute “Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top down policies and bottom up reactions”, 2001.

¹² Memorándum del Presidente del Gobierno español transmitido al Presidente Prodi, de abril de 2001; Intervención de la Ministra del Plan de Portugal, Sra. Elisa Ferreira, en el segundo Foro Europeo sobre la Cohesión; Punto de vista de la Asociación de Regiones mineras, noviembre de 2001; Resolución de la RETI (Asociación de las Regiones Europeas de Tecnología Industrial), de abril de 2001; Comentarios del COPA y del COGECA sobre el segundo informe sobre la cohesión económica y social, noviembre de 2001; Posición de la Asamblea del País de Gales, de enero de 2002.

Varias intervenciones insistieron en las discusiones en torno a la Agenda 2000 sobre la limitación de las ayudas, únicamente, a los Estados con un desarrollo inferior a la media de la Unión (coincidiendo generalmente con las posturas que prefieren el planteamiento nacional).

En lo que respecta a los criterios de subvencionabilidad y de reparto financiero, si bien algunas opiniones desean completar el criterio del PIB por habitante con otros criterios, cabe destacar que hasta ahora no se ha presentado ninguna propuesta alternativa concreta para definir la subvencionabilidad de las regiones menos desarrolladas¹³.

– Ayudas a las demás regiones de la Unión actual

Muchas regiones beneficiarias actualmente que no están incluidas en el objetivo n.º 1 han lamentado el poco reconocimiento concedido a su experiencia. Se suele citar a este respecto la utilidad del intercambio de experiencias con otras regiones que se encuentren en una situación semejante y los proyectos transnacionales.

Aunque está ampliamente admitido que no debería mantenerse el sistema actual de “zonificación regional directa” decidido por la Comisión, con excepción del objetivo n.º 1, surgen temores relacionados con la asignación exclusiva a los gobiernos centrales del poder de decisión sobre las zonas subvencionables. En general se considera necesaria la utilización de criterios comunitarios para delimitar las zonas subvencionables.

Hasta ahora no ha tenido lugar un verdadero debate sobre la determinación de las medidas de elevado valor añadido comunitario en las que debería concentrarse la ayuda comunitaria. La explicación está, por una parte, en que el debate se orienta esencialmente hacia los temas prioritarios y, por otra, en que la mayoría de las regiones interesadas en este asunto consideran las ayudas comunitarias como una contribución adicional, cuyo importe no suele ser decisivo para modificar sus prioridades nacionales o regionales.

– Recursos financieros para la futura política de cohesión

En el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social no se abordaron las implicaciones financieras de la ampliación para la política de cohesión. Se recordó simplemente que en el Consejo Europeo de Berlín se había previsto dedicar un importe equivalente al 0,45% del PIB de la Unión a la política de cohesión en 2006 cuando se incluye-

¹³ Salvo el Memorándum de Italia sobre la cohesión económica y social, junio de 2001. Considera que el objetivo de la política de cohesión “será aumentar la competitividad de las regiones de los países candidatos y de los Estados miembros actuales, valorizando sus recursos endógenos –recursos naturales, culturales y humanos– y fomentando los potenciales de desarrollo locales”. El Memorándum propone “la utilización de indicadores sólidos, capaces de medir la infrutilización de los recursos (como la tasa de empleo) o las características geográficas”.

ran los recursos previstos para las políticas estructurales en favor de los países candidatos antes y después de la ampliación.

Cierto número de responsables políticos y de organizaciones europeas dieron prioridad, no obstante, a las discusiones sobre las implicaciones financieras, a veces con el fin de evaluar las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario y sobre todo a los gastos estructurales¹⁴.

Algunas posturas estiman que, para que la política de cohesión pueda extenderse a regiones diferentes de las consideradas menos desarrolladas, es preciso un aumento sustancial de los recursos por encima del 0,45%¹⁵.

En algunos estudios enviados recientemente a la Comisión, las propuestas presentadas tienen por objeto reducir considerablemente los gastos estructurales, sobre todo mediante la supresión de la ayuda comunitaria fuera de las regiones menos desarrolladas y mediante la aplicación sin excepción del límite del 4% del PIB nacional para las transferencias de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

– Simplificación

Uno de los objetivos anunciados en la Agenda 2000 consistía en simplificar el sistema de aplicación de los Fondos Estructurales. La realidad no parece haber evolucionado lo suficiente en el sentido apuntado. Entre los temas planteados en los debates, principalmente por parte de los Estados miembros, se encuentran las controversias sobre el grado de detalle de los datos que debían comunicarse a la Comisión en el período de inicio de programación, los requisitos de los “complementos de programación”, las contradicciones entre los reglamentos, que transfirieron una parte de la responsabilidad a los Estados miembros, y la necesidad de una aceptación previa por parte de los servicios de la Comisión bajo pena de bloqueo de las transferencias financieras. En la reunión informal de Ministros en Namur se debatió sobre la situación de la programación y sobre el balance de las negociaciones relativas al objetivo nº 1 para el período de 2000-2006: “Los representantes de los Estados miembros expresaron, sin embargo, una gran preocupación en cuanto al riesgo de no alcanzar el objetivo de la mayor simplificación derivada de la descentralización, debido a la aplicación de las normas de gestión financiera y de control por parte de la Comisión”.

¹⁴ Es el caso de los estudios DIW e IFO y de las contribuciones de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM).

¹⁵ CRPM, “Hacia una política regional”, mayo de 2001, documento donde se dice que el esfuerzo comunitario debe situarse entre el 0,55 y el 0,65% del PIB comunitario; Yorkshire and the Humber European strategy board, noviembre de 2001: “El límite actual del presupuesto para la cohesión -0,45%- no es el adecuado debido a la gravedad de los problemas a los que se enfrentan los países candidatos y los problemas actuales de los quince que no estarán solucionados en 2006”; Resumen de los dictámenes de las regiones de Finlandia Oriental, Agosto de 2001; EUROCIIES, Respuesta al segundo informe sobre la cohesión, julio de 2001; Nota de trabajo de la región de Breñaña, abril de 2001.

En varias ocasiones se señaló que las ganancias generadas por la política de cohesión no se derivaban únicamente de la ayuda financiera concedida a las regiones más débiles, sino que también eran intrínsecas a los procedimientos aplicados para gestionar las transferencias y a las características de los programas aplicados. Se considera generalmente que el sistema de ejecución de los fondos contribuye en gran medida al fortalecimiento de las políticas y estructuras administrativas en toda la Unión ya que implica:

- La formulación de programas y proyectos coherentes para solucionar los problemas sociales, ambientales y regionales.
- La introducción de los medios necesarios para poner en práctica, con carácter pluri-anual, dichos programas y proyectos.
- La formación de asociaciones en los niveles local y regional.
- La realización de un seguimiento y una evaluación efectivos de las medidas adoptadas.

La asistencia técnica y las posibilidades de constitución de redes de organismos gestionarios y beneficiarios de las intervenciones constituyen también un elemento del valor añadido comunitario.

– **Relaciones con las otras políticas comunitarias**

Uno de los temas más discutidos en las regiones es la contribución de las otras políticas comunitarias a la cohesión, es decir, las posibles consecuencias positivas o negativas de determinadas políticas en el desarrollo regional equilibrado.

Las políticas que se mencionan con más frecuencia son la política agrícola común, las políticas de transporte y energía (sobre todo las redes transeuropeas), competencia (en particular el papel de las ayudas estatales), medio ambiente e investigación y desarrollo. En general, se considera que estas políticas podrían tener más en cuenta los problemas regionales.

Por lo que se refiere a los recursos humanos, es posible abordar mejor la futura política de cohesión gracias a la definición de determinados retos: la verdadera proporción de los desequilibrios regionales en el mercado laboral y en el desarrollo económico tras la ampliación; la polarización del mercado laboral y de la sociedad; la necesidad de mayores competencias; la persistencia de desigualdades entre hombres y mujeres; la modernización necesaria de los sistemas económicos y sociales debido a la evolución demográfica; las presiones cada vez mayores ejercidas por los canales migratorios y la movilidad. Asimismo las políticas en materia de comunicaciones electrónicas, educación y formación son de una importancia clave para la cohesión ante la incorporación a la sociedad del conocimiento.

Cabe señalar en este contexto que el Consejo Europeo de Goteburgo de junio de 2001 se pronunció a favor de una estrategia capaz de conciliar el desarrollo económico, social y

ambiental, a largo plazo, que frene las tendencias contrarias (riesgos para la salud, disminución de la biodiversidad, saturación en los transportes). Así se podría delimitar mejor el perfil de un “nuevo” modelo de desarrollo regional compatible con el objetivo de la Unión de fomentar un desarrollo equilibrado. Para algunas políticas, el impacto en la cohesión debería tenerse en cuenta desde la etapa de la concepción, por ejemplo al analizar las diferentes alternativas.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza, presentado por la Comisión, aborda esta cuestión y propone establecer un método que permita una mayor coordinación de las políticas comunitarias que tengan un impacto en la ordenación del territorio y en la intervención de los socios a escala regional y local.

Por último, muchos participantes se preocupan por las dificultades que encontrarán los países candidatos para respetar el acervo comunitario en todos los sectores mencionados y se preguntan si no debería tenerse en cuenta más claramente la dimensión regional de cada una de las citadas políticas.

– **La continuación del debate**

Durante el año 2002 la Comisión Europea está organizando seminarios dedicados a las prioridades territoriales y horizontales, como se había anunciado con ocasión del Segundo Foro Europeo sobre la Cohesión.

Los debates no tienen por objeto ni los problemas generales de subvencionabilidad, ni los recursos financieros. Los seminarios tienen por objetivo determinar, dentro de cada prioridad, las medidas de elevado valor añadido comunitario que pueden constituir en el futuro el ámbito de intervención de los Fondos Estructurales. Los resultados de los seminarios representarán la primera contribución a los estudios que se emprenderán a continuación sobre esos mismos temas.

El seminario relativo a las prioridades territoriales citadas en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social se ha celebrado en Bruselas los días 27 y 28 de mayo. Los temas se han agrupado para estructurar el debate en torno al retraso en el desarrollo, la reconversión y la integración de las regiones. A éste le seguirá un segundo seminario sobre las prioridades horizontales, en particular el empleo y la inserción social.

La Comisión tiene también la intención de organizar, durante el segundo semestre de 2002, un seminario dedicado a la gestión y a la simplificación de la aplicación de las medidas estructurales en torno a las siguientes cuestiones: asociación pública y privada e ingeniería financiera, sistema de programación (incluido el número de fondos y la coherencia con el fondo de cohesión y los demás instrumentos financieros comunitarios), modo de gestión, seguimiento, control financiero y cooperación. El Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social apreciaba que el nuevo sistema de aplicación era demasiado reciente para que la Comisión pudiera elaborar un primer balance. Este seminario constituirá la ocasión para proceder a dicho balance a la vista del próximo informe sobre la cohesión.

La Comisión invitará a participar en los citados seminarios a expertos y representantes de los Estados miembros, de las regiones interesadas y de los países candidatos.

En enero de 2003 la Comisión publicará un segundo informe intermedio o de etapas sobre la cohesión en el que se actualizarán nuevamente los análisis y tendencias sobre la situación de la cohesión económica y social. Ese segundo informe intermedio precederá pues al Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social que la Comisión espera culminar en Noviembre de 2003 y en el que ya se presentarán diferentes alternativas en relación al contenido de las reformas acerca de la política de cohesión que podrían introducirse a partir de 2007. Finalmente, en la primavera de 2004, la Comisión presentaría sus propuestas definitivas al respecto al Consejo y Parlamento Europeo junto a las correspondientes a las nuevas perspectivas financieras que deben suceder a las actualmente en vigor para el período 2000-2006. A partir de ese momento, se abrirá la fase operativa del debate que deberá concluir con las decisiones que adoptará el Consejo.

