



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.7.2001  
COM(2001) 378 final

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

**RESULTADOS DE LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES  
PARA EL PERÍODO DE 2000/2006 (OBJETIVO N° 1)**

[SEC(2001) 1140]

La presente Comunicación está prevista en el programa de trabajo de la Comisión de 2001. Recoge los principales elementos de las intervenciones comunitarias programadas en beneficio de las regiones del objetivo n° 1 durante el nuevo período de programación (2000-2006), haciendo hincapié en el balance de las negociaciones con los Estados miembros y el valor añadido comunitario aportado.

## ÍNDICE

Resumen .....	3
Introducción.....	6
I - BALANCE DE LAS NEGOCIACIONES .....	7
I - 1 Calidad de los planes presentados por los Estados miembros .....	7
I - 2 La cooperación en la preparación de los programas .....	8
I - 3 Calidad y utilidad de las evaluaciones previas.....	9
I - 4 Calendario de las negociaciones .....	11
I - 5 Consideración de las orientaciones de la Comisión de julio de 1999 y alteración de las prioridades nacionales. ....	12
I - 6 Consideración de las orientaciones de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) y del marco de actuaciones para un desarrollo urbano duradero .	13
I - 7 Instauración de los nuevos sistemas de gestión en los Estados miembros.....	14
I - 8 Integración de los Fondos Estructurales y del BEI .....	15
I - 9 Los marcos de referencia estratégicos del Fondo de Cohesión .....	16
II. REPERCUSIÓN PREVISTA DE LA NUEVA PROGRAMACIÓN Y VALOR AÑADIDO COMUNITARIO.....	16
II - 1 Concentración temática .....	16
II - 2 Repercusiones macroeconómicas.....	18
II - 3 Repercusión en la competitividad regional.....	19
II - 4 Consideración y repercusión en las demás prioridades y políticas comunitarias (Medio ambiente, competencia, transportes, sociedad de la información, investigación e innovación, PYME, igualdad de oportunidades) .....	19
II - 5 Efecto multiplicador y adicionalidad.....	21
II - 6 Beneficios vinculados al método de aplicación .....	21

**Los anexos se incluyen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2001) 1140**

## RESUMEN

**Para el período de 2000-2006, el Consejo Europeo de Berlín decidió adjudicar un importe de 195.000.000.000 de € a los Fondos Estructurales. De este importe, casi el 70%, es decir, 127.500.000.000 de € se destinan a los programas de desarrollo regional del objetivo nº 1. Estos recursos deberán permitir, de aquí a 2006, un aumento palpable del nivel del PIB en términos reales en los Estados miembros correspondientes (6% en Grecia y Portugal, 2,4% en España y 4% en los Estados federados del este de Alemania).**

**Por otro lado, los nuevos programas tendrán un efecto de impulsión importante en el nivel de inversiones hacia 2006 (+20% en Grecia, +14% en Portugal, +6% en los Estados federados del este de Alemania).**

**Por esta razón, la Comisión considera importante dar cuenta del resultado de las negociaciones mantenidas con las autoridades nacionales y regionales.**

\* \* \*

El período de programación 2000-2006 abre nuevos retos y oportunidades para las regiones del objetivo nº 1 (aquéllas cuyo PIB por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria), cuyas disparidades frente al resto de la Unión Europea siguen siendo importantes, a pesar de los avances realizados en la década anterior.

**Se espera obtener avances importantes de convergencia, en particular en el caso de las regiones menos desarrolladas.**

Los programas deberán permitir continuar la recuperación económica de los Estados y regiones menos prósperas, gracias a una situación económica más favorable en la Unión en su conjunto y a una combinación más eficaz de los esfuerzos de los Estados miembros y los de la Unión. A través del estímulo de la inversión, los Fondos Estructurales contribuyen a fijar las condiciones para un crecimiento sostenido a largo plazo. Las repercusiones macroeconómicas previstas en términos de crecimiento del PIB son considerables, sobre todo en Grecia y Portugal.

**Valor añadido de las negociaciones: planes de mejor calidad, reajustes estratégicos a veces importantes**

Las orientaciones estratégicas indicativas adoptadas por la Comisión en julio de 1999 constituyeron una base útil para celebrar las negociaciones de los planes y los programas. Sentaron la base del debate sobre la naturaleza de las decisiones adoptadas por los Estados miembros en términos de prioridades y objetivos estratégicos y de la asignación de recursos correspondiente.

Las evaluaciones previas sistemáticas e integradas han contribuido a reforzar la coherencia y la calidad de los planes permitiendo, sobre todo, consolidar los vínculos entre el diagnóstico de los problemas socioeconómicos y medioambientales y la formulación de las prioridades.

En general, los resultados de las negociaciones evidencian un mayor esfuerzo de concentración de las intervenciones en cuatro ámbitos prioritarios de las regiones del objetivo nº 1: las infraestructuras de transportes, la investigación y la innovación, la sociedad de la información y la valorización del capital humano. Además, en el caso de los cuatro países en

cuestión (Grecia, España, Irlanda y Portugal) el establecimiento de marcos de referencia estratégicos debería permitir garantizar una mejora de la coherencia entre las intervenciones del FEDER y las del Fondo de Cohesión en los ámbitos de los transportes y del medio ambiente.

### **Mejoras del sistema de aplicación que deben consolidarse**

La eficacia de las intervenciones dependerá en gran medida del cumplimiento de las condiciones de aplicación y gestión de los programas decididas en común con los Estados miembros. Desde este punto de vista, se han realizado avances importantes, en particular en la cooperación, vinculada a la preparación de los planes, así como en la instauración de sistemas de seguimiento, control y evaluación más rigurosos. En la aplicación de estos dispositivos, la Comisión ha podido desempeñar una función activa a través de la definición de orientaciones metodológicas y de debates en el marco de la cooperación. En particular, la introducción de la reserva de eficacia fue objeto de un atento seguimiento (desde los documentos de programación hasta los complementos de programación) con el propósito de asegurar que tanto los criterios elegidos como las disposiciones de asignación de los fondos contribuyen a alcanzar un máximo de eficacia y transparencia.

Si bien el balance fue ampliamente positivo, merecen destacarse de manera puntual algunas dificultades:

- (1) El período de cinco meses previsto para la negociación de los documentos de programación resultó demasiado corto (plazo medio para concluir la aprobación de los programas: entre ocho meses y un año) si se tiene en cuenta la intensidad de los debates de la Comisión con los Estados miembros para mejorar la calidad de la programación. Existe sin duda una clara relación entre la duración de las negociaciones y la calidad de los resultados, especialmente en aspectos como la implantación de sistemas de gestión y de control adecuados, la integración de la evaluación en el proceso de adopción de decisiones, el procedimiento de consulta en todas las fases de la cooperación, así como el cumplimiento de las políticas comunitarias, sobre todo las relativas al medio ambiente y las normas de competencia.

***La Comisión velará por que los Estados miembros cumplan los compromisos que hayan adquirido al respecto.***

- (2) El complemento de programación se ha interpretado a veces como una fase de programación independiente, cuando su papel es aclarar el contenido de los ejes prioritarios de los programas a través de la descripción detallada de las medidas y la cuantificación de los objetivos e indicadores asociados a la misma, incluida la relativa a la reserva de eficacia. En algunos casos, esta circunstancia pudo generar dificultades de gestión vinculadas con el hecho de que las autoridades encargadas de preparar los complementos de programación eran distintas de las que habían negociado los planes y los programas.
- (3) En varios Estados miembros, los nuevos sistemas de gestión, control y seguimiento se definieron en lo que respecta a sus líneas de orientación general, pero quedan por aclarar las disposiciones de aplicación de estos sistemas y la manera de hacerlos plenamente operativos.

***La Comisión invita a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos en estos ámbitos esenciales para conseguir un uso eficaz de los Fondos Estructurales,***

*de acuerdo con las disposiciones de los nuevos Reglamentos de aplicación y, muy especialmente, los sistemas informatizados de gestión (también con el fin de evitar retrasos en los pagos intermedios). La Comisión se propone realizar un análisis comparativo de los sistemas de gestión y control financiero que debería contribuir a localizar las mejores prácticas y descubrir nuevas soluciones a los problemas que se plantean en este campo.*

- (4) A pesar de los progresos alcanzados en materia de cooperación en la fase de preparación de los planes y de los programas, no siempre queda clara la forma en que se aplicará este principio durante la ejecución de las intervenciones.

*La Comisión velará por garantizar un correcto funcionamiento de la cooperación, la cual deberá ser lo más amplia posible pero también más emprendedora y responsable frente a la gestión de las intervenciones.*

Estos aspectos menos positivos no cuestionan la legitimidad de los principios fijados en los Reglamentos de los Fondos Estructurales. El modelo de gestión orientado hacia los resultados, que constituye uno de los pilares de esta reforma, se revela exigente y difícil de aplicar, pero ha contribuido ya a reforzar la transparencia y la calidad de la programación para el período 2000-2006. La evaluación intermedia de los programas indicará en qué medida esta práctica ha influido en su aplicación. La Comisión extraerá las conclusiones oportunas, especialmente con el fin de conciliar simplicidad, calidad, eficacia y transparencia. Esas enseñanzas deberían asimismo ayudar a preparar los programas destinados a los nuevos Estados miembros en el próximo ejercicio y la nueva generación de programas de los Fondos Estructurales después de 2006.

## INTRODUCCIÓN

Los días 24 y 25 de marzo de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Berlín decidieron adjudicar 213.000.000.000 de € a las acciones estructurales de la Unión entre 2000 y 2006. De esta suma, 195.000.000.000 de € (en precios de 1999) se destinan a los quince Estados miembros actuales mediante las intervenciones de los Fondos Estructurales. El 69,7% de este importe se reserva a las regiones del objetivo n° 1. Estas regiones están ubicadas en trece Estados miembros de la UE: sólo Dinamarca y Luxemburgo no están incluidas en el objetivo n° 1.

La revisión del marco reglamentario de los Fondos Estructurales, aprobada por el Consejo de la Unión Europea en junio de 1999, tenía como objetivo principal buscar una mayor eficacia de las intervenciones estructurales comunitarias, sin poner en entredicho los principios básicos de las reformas anteriores de 1988 a 1993. Las novedades **más importantes introducidas** en los Reglamentos modificados se refieren a los aspectos siguientes:

- a) concentración de los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales: de siete objetivos se pasó a tres.
- b) Estricta aplicación del criterio de concentración (la regla de subvencionabilidad del 75%)<sup>1</sup>.
- c) Instauración de un sistema de apoyo transitorio a las regiones o zonas que eran seleccionables en virtud de los objetivos regionalizados del período de 1994-99.
- d) Instauración de un sistema de reserva de eficacia: el 4% de los créditos de compromiso previstos en cada reparto nacional orientativo se destinarán a la reserva de eficacia.
- e) Ampliación y refuerzo de la cooperación con el fin de incrementar el valor añadido. La cooperación se practica no obstante en cumplimiento del principio de subsidiariedad: la selección de los socios sigue siendo responsabilidad del Estado miembro.
- f) Simplificación del sistema de programación, fundamentalmente mediante la integración de los grandes proyectos y las subvenciones globales en las demás formas de intervención.
- g) Una programación descentralizada de las acciones: el Estado miembro o la autoridad de gestión -y no la Comisión- adopta el complemento de programación, previo acuerdo del Comité de seguimiento.
- h) Modificaciones de las normas de gestión financiera: tienen una base más clara y simple, que permite a la vez garantizar una mejor ejecución presupuestaria y establecer un vínculo más eficaz con la ejecución de los programas (n+2).
- i) El Estado miembro asume la responsabilidad general de la ejecución, del seguimiento y de la eficacia de las intervenciones, de lo que se deriva una definición precisa de las

---

<sup>1</sup> La Comisión propuso un Reglamento del Consejo relativo a la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS).

responsabilidades específicas de la autoridad de gestión, del Comité de seguimiento y de las autoridades responsables de los controles.

**j)** La evaluación ya no se concibe como un ejercicio separado, sino que al tiempo que sigue siendo independiente, forma parte integrante del proceso de preparación, de ejecución, de seguimiento y de revisión de la programación: se convierte en una herramienta de gestión.

**k)** Refuerzo del vínculo de las políticas estructurales relativas a la Estrategia Europea de Empleo y las prioridades de los planes nacionales de acción para el empleo<sup>2</sup>.

**l)** La normativa relativa a las acciones de desarrollo rural quedó ampliamente modificada y simplificada por el Reglamento (CE) nº 1257/1999. Las acciones pueden ser financiadas por los Fondos Estructurales o la Sección de Orientación del FEOGA, en las regiones del objetivo nº 1, y por la Sección de Garantía del FEOGA, en el resto de las regiones.

**m)** Establecimiento de un sistema global de información y control precoz del cumplimiento de las normas comunitarias en materia de ayudas estatales.

## **I - BALANCE DE LAS NEGOCIACIONES**

### **I – 1 Calidad de los planes presentados por los Estados miembros**

En general, la calidad de los documentos de programación presentados por los Estados miembros fue superior a la del período anterior, aunque a veces haya sido inferior a lo que se habría podido esperar. Esta mejor calidad se debe en parte a los intensos trabajos preparatorios realizados por los Estados miembros con la Comisión para preparar sus documentos de programación.

En los debates con cada uno de los Estados miembros se persiguió un doble objetivo:

- completar las lagunas de información de los documentos de programación recibidos, especialmente para responder a las exigencias de calidad previstas por la nueva normativa;
- buscar la mayor adecuación posible de las distintas prioridades de intervención de forma que los programas produzcan un máximo de repercusiones.

La calidad de los documentos presentados por los Estados miembros no fue uniforme. En general, incluso cuando estos documentos respetaban las exigencias mínimas del Reglamento, lo que constituyó una circunstancia habitual, la cuantificación de los objetivos efectuada en función de los ejes prioritarios y de las intervenciones presentó lagunas, así como la evaluación previa, sobre todo la correspondiente al medio ambiente y a la igualdad de oportunidades. Estos puntos débiles tuvieron que mejorarse durante las negociaciones y a veces en los documentos de programación posteriores (complementos de programación). Es el caso, en particular, de Finlandia y Portugal.

Sobre un total de 116 intervenciones, la Comisión rechazó tres programas debido a la ausencia de elementos esenciales (Alemania, Italia y Reino Unido).

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre el apoyo prestado por el Fondo Social Europeo a la Estrategia Europea de Empleo (COM(2001) 16 final).

Por otro lado, en una serie de casos, la Comisión tuvo que hacer esfuerzos especialmente importantes para recabar de los Estados miembros las informaciones complementarias para la elaboración de los documentos de programación. Este fue el caso, en particular, del plan español y de algunos documentos de programación franceses. En general, no se apreció en toda su extensión la importancia de los cambios de las medidas de desarrollo rural del FEOGA, lo que derivó en planes que excluían detalles necesarios para poder ser evaluados de conformidad con dicho Reglamento.

El plan español no resaltaba con la claridad necesaria la coherencia entre la estrategia de desarrollo llevada a cabo a escala nacional y las estrategias propuestas a escala regional. No obstante, con la colaboración de las autoridades españolas, pudo introducirse una serie de mejoras sustanciales en los programas, y el balance para este país puede juzgarse satisfactorio.

En algunos casos, incluso dentro de un mismo Estado miembro, la calidad de los documentos era muy heterogénea. En Alemania, si bien la preparación de los documentos de programación se basaba en la evaluación previa, los proyectos de programas para las regiones de Brandeburgo, Sajonia-Anhalt y Turingia incluían lagunas importantes que tardaron varios meses en completarse. Dentro del Reino Unido, la calidad de los documentos iniciales era muy variable y osciló entre el documento de excelente calidad de Cornualles y las islas Scilly y el de Irlanda del norte, considerado inadmisibles en un primer momento por la Comisión, con unas condiciones de fondo a veces difíciles.

## **I – 2 La cooperación en la preparación de los programas**

El establecimiento de una cooperación descentralizada, amplia y eficaz constituye un factor clave del éxito de los programas apoyados por los Fondos Estructurales. La cooperación permite maximizar las sinergias, reforzar el compromiso de todos los agentes regionales y locales y movilizar las contribuciones de un gran número de fuentes.

La aplicación del principio de cooperación ha evolucionado mucho desde la primera generación de programas, momento en que su alcance era más limitado. Desde entonces, la situación ha cambiado considerablemente, quizá de forma más espectacular en España, Alemania e Italia.

Una característica típica del inicio del período actual era la presentación de los distintos documentos de programación para su consulta a los socios de posible participación en los Comités de seguimiento. En general, se constató una mayor aplicación del principio de cooperación en las primeras fases que en el pasado, quizá sobre todo en Alemania.

Sin embargo, cabe constatar que la calidad de la información presentada a la Comisión sobre el proceso de consulta y sus resultados es muy variable, limitándose muchos Estados miembros a indicar que la consulta se ha llevado a cabo, sin precisar el momento, la forma ni los interlocutores. Los tipos de socios distaban mucho de ser homogéneos, llegando incluso a variar de un programa a otro dentro de un mismo Estado miembro.

La cooperación parece estar especialmente bien desarrollada en países como Irlanda, el Reino Unido, Finlandia y Suecia. Cabe destacar el caso excepcional de Suecia que, además de las formas más clásicas de aplicación de la cooperación, ha creado sitios Web a través de los cuales los ciudadanos pueden interactuar con las autoridades a medida que se van ejecutando los programas. Por el contrario, la Comisión constata que, en algunos Estados miembros, la cooperación sigue siendo más bien formal e institucional (Grecia, Portugal y España), con, por ejemplo, presencia de interlocutores socioeconómicos, pero con una participación



limitada. En general, las asociaciones y los organismos activos en los sectores del medio ambiente y de la igualdad de oportunidades desempeñaron un papel aún más limitado en la preparación de la programación.

Por regla general, cuanto más se amplió la cooperación en la preparación de los documentos de programación más largo, pero fructuoso, fue el proceso. Sin embargo, en algunos casos, una cooperación ampliada y activa conllevó también un alargamiento de los plazos de puesta a punto de la programación, en la medida en que todo cambio requirió nuevas rondas de discusiones y nuevos procesos de búsqueda de consenso. Esto resultó especialmente patente en el Reino Unido.

Por lo que se refiere a la participación de los socios en los Comités de seguimiento, el grado de información facilitado por las autoridades nacionales o regionales presenta también grandes variaciones en función de los documentos de programación, limitándose algunos a indicar, sin más, la existencia de la cooperación. Lo mismo sucede con los derechos reconocidos a los socios en los Comités de seguimiento: a menudo tienen un estatuto diferente al de los demás miembros, bien porque no tienen derecho de voto, lo tienen limitado o sólo asisten a las reuniones con fines consultivos o informativos.

Cabe esperar que la descentralización de la gestión de los programas a los Estados miembros propicie la participación de agentes distintos de las autoridades nacionales, sobre todo en los Comités de seguimiento (cuyo papel se refuerza). Este planteamiento debería desembocar en una potenciación, en el plano operativo, de los conocimientos concretos que estos socios tienen de sus regiones respectivas y de los problemas y oportunidades de éstas en los ámbitos socioeconómico y medioambiental. La evaluación intermedia debería contribuir a evaluar los efectos de la cooperación a este respecto.

### **I – 3 Calidad y utilidad de las evaluaciones previas**

La evaluación previa pretende ayudar en la concepción y formulación de los planes y programas. Está organizada por la autoridad competente de la programación en el Estado miembro, utilizando el marco de referencia definido por la Comisión.

Todos los Estados miembros respetaron esta exigencia reglamentaria, pero adoptando procedimientos variados que han desembocado en otorgar a la evaluación previa una función variable.

La mayoría de los Estados miembros recurrió a un evaluador independiente externo. Grecia, Italia, Irlanda, Irlanda del Norte y Norte-Pas-de-Calais se basaron en una estructura de evaluación interna pero independiente de las autoridades encargadas de la programación. Por el contrario, España fue el único país que procedió a una evaluación interna equivalente en la práctica a una autoevaluación.

A la mayoría de los programas recibidos se adjuntaba el informe de evaluación y, a menudo, una síntesis como capítulo específico del plan que describía el trabajo de evaluación.

La calidad de las evaluaciones previas es variable según los Estados miembros, o incluso dentro de éstos. Entre los enfoques más sistemáticos, cabe citar a Italia donde la evaluación previa llevada a cabo bajo la dirección de la unidad de evaluación del Ministerio del Tesoro revistió un carácter a la vez integrado en el Plan de desarrollo del Mezzogiorno, basándose en los elementos siguientes: análisis SWOT (ventajas, deficiencias, posibilidades y riesgos) detallado en lo que respecta a las prioridades y los sectores; desarrollo de un modelo "ad hoc"

para calcular las repercusiones del Plan; análisis de coherencia interna destinado a comprobar la legitimidad de la asignación de los recursos entre prioridades.

En Irlanda, el proceso de evaluación previa se realizó a partir de un trabajo preliminar de identificación de las prioridades de desarrollo para el período de 2000-2006. Esta evaluación permitió confirmar la estrategia y las prioridades propuesta en el Plan. No obstante, atrajo la atención hacia una serie de puntos, en particular la debilidad de los vínculos existentes entre las prioridades y los objetivos del plan, así como el peso, considerado excesivo por los evaluadores, concedido al sector productivo debido a la coyuntura económica favorable a la inversión privada.

Es difícil, no obstante, estimar el papel realmente desempeñado por la evaluación previa, ya que los servicios de la Comisión no presenciaron los resultados de los debates entre Estados miembros y expertos. Sin embargo, una serie de factores indica que se produjo una contribución activa de los evaluadores a la redacción de los planes para el nuevo período, en general de mejor calidad en cuanto a la estrategia adoptada y más transparentes en cuanto a los objetivos que deben alcanzarse que en ejercicios pasados:

- los planes mejor elaborados fueron los presentados por los Estados miembros que se apoyaron en mayor medida en intercambios interactivos con los evaluadores. Este fue especialmente el caso de los documentos de programación británicos, en los que la evaluación previa constituyó un pilar crucial de la negociación;
- en su conjunto, las evaluaciones previas pudieron desempeñar una triple función crítica, sobre todo con relación a la experiencia del pasado; de consejo con relación a la elaboración del plan; de justificación de las prioridades y objetivos elegidos, completando provechosamente las informaciones ya disponibles en los documentos de programación;
- en general, el trámite de la evaluación, también se siguió en los programas operativos, permitiendo así comprobar la coherencia entre las orientaciones de los planes y las prioridades elegidas en los programas.

La ausencia de evaluación previa pudo justificar el rechazo de algún proyecto de programa por la Comisión (caso del programa operativo "Transporte" en Italia).

Por lo que se refiere a las prioridades horizontales tales como el medio ambiente y la igualdad de oportunidades, la mayoría de los planes presentan un análisis detallado de la situación inicial, pero los análisis de la repercusión prevista de la estrategia y de las intervenciones, aunque a veces son muy detallados (como en el caso de la evaluación medioambiental del plan de España, debido a la aportación de las autoridades medioambientales), en la mayor parte de los casos no han estado a la altura de la calidad exigida por el Reglamento. En las fases posteriores de la programación, las evaluaciones deberán realizarse con más detalle, sobre la base de informaciones precisas sobre los tipos de medidas previstas y su carácter más o menos integrado en los planes y programas en cuestión.

## **I – 4 Calendario de las negociaciones**

Las nuevas programaciones se decidieron en el ámbito de la cooperación sobre la base de los documentos de programación propuestos por los Estados miembros.

Con respecto a los 123 documentos de programación recibidos por la Comisión<sup>3</sup>, los plazos de aprobación se presentan del siguiente modo:

- sólo 3 documentos de programación pudieron adoptarse en los 5 meses previstos por la normativa;
- entre 5 y 8 meses: 20 documentos de programación;
- entre 8 meses y un año: 71 documentos de programación;
- más de un 1 año: 29 documentos de programación.

La adopción de estas programaciones por parte de la Comisión duró más tiempo que el plazo de cinco meses previsto por la normativa. Para responder a las exigencias de calidad impuestas por el Reglamento, sobre todo en materia de gestión financiera, de precisión de los objetivos cuantificados, de evaluación previa de la repercusión prevista, de información sobre el medio ambiente y del respeto del principio de la adicionalidad, fueron indispensables, en general, unos plazos suplementarios. De forma simultánea a su solicitud de información adicional y aclaraciones, la Comisión suspendió el plazo durante un tiempo considerado razonable para que el Estado miembro respondiese.

Por lo que se refiere a Bélgica, el documento de programación pudo aprobarse en el plazo reglamentario de cinco meses, gracias al compromiso de las autoridades belgas de proporcionar a la Comisión un conjunto de informaciones e indicadores suplementarios en el momento de presentar el complemento de programación. Dado que estas informaciones no se presentaron, la Comisión suspendió su dictamen sobre el complemento de la programación.

Así pues, salvo casos excepcionales, en general el plazo reglamentario de cinco meses no fue suficiente. Las excepciones y los casos en los que los plazos se aproximan a cinco meses se explican por un trabajo de preparación y negociación especialmente intenso con las administraciones nacionales y regionales. Es el caso de Suecia, Finlandia, Portugal y Austria.

Por lo que se refiere al complemento de programación, los Estados miembros, salvo algunas excepciones, no respetaron el plazo reglamentario de tres meses para su envío a la Comisión. A mediados de junio de 2001, de los 116 programas (documentos únicos de programación y programas operativos), sólo 42 poseen un complemento de programación. En algunos de estos complementos de programación, los importes no se han desglosado según el nivel exigido en la clasificación modelo de los ámbitos de intervención. La Comisión sigue insistiendo sobre este punto a los Estados miembros, con el fin de tener un panorama preciso de los tipos de proyectos financiados por los Fondos.

---

<sup>3</sup> 7 marcos comunitarios de apoyo, 19 documentos únicos de programación y 97 programas operativos.

## **I – 5 Consideración de las orientaciones de la Comisión de julio de 1999 y alteración de las prioridades nacionales.**

Incumbe fundamentalmente a los Estados miembros y a las regiones definir sus estrategias de desarrollo en cumplimiento de las prioridades comunitarias.

Las orientaciones indicativas adoptadas por la Comisión en julio de 1999 pretenden ayudar a las autoridades nacionales y regionales a preparar sus estrategias de programación. Presentan las prioridades de la Comisión derivadas tanto de la experiencia pasada en cuanto a la aplicación de los programas como de las demás directrices referentes a las políticas comunitarias que afectan a sectores vinculados con las intervenciones estructurales de la UE. El grado de consideración de estas prioridades estratégicas es pues un elemento esencial del valor añadido comunitario.

Durante las negociaciones, los servicios de la Comisión insistieron para que las orientaciones indicativas fueran aceptadas por los Estados miembros en la mayor medida de lo posible. Y ello, muy especialmente, en los ámbitos de la formación profesional, la sociedad de la información, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la ayuda a las PYME, el apoyo a las zonas rurales en declive y el desarrollo urbano.

La consideración de las orientaciones, aunque variable según los Estados miembros y según la naturaleza de los programas, permitió efectuar alteraciones útiles de las prioridades nacionales en el marco de la programación para el período de 2000-2006. Condujo a una determinada alteración de las propuestas iniciales formuladas por España, Grecia, Francia e Italia. En el caso de España, hubo además un cierto cambio, en términos relativos, de las prioridades con relación a los períodos anteriores. Las elecciones de desarrollo fueron modificadas en el sentido de una prioridad a las acciones relacionadas con el fomento de una sociedad del conocimiento (innovación, I+D, sociedad de la información) y el medio ambiente (medio ambiente, medio natural, recursos hídricos) en detrimento, principalmente, de las relativas a las redes de transporte y energía. De hecho, las primeras representan el 7,9% y el 16,1% respectivamente de los recursos totales del actual marco comunitario de apoyo frente al 4,7% y el 11,7% en el anterior.

En el caso específico de Grecia, el plan de desarrollo presentado a la Comisión tuvo un enfoque relativamente tradicional sobre las obras públicas, aunque reconocía la importancia de las infraestructuras básicas y una función continuada, aunque en declive, de las ayudas directas. La Comisión desearía incrementar el énfasis en la inversión en capital humano y en los efectos de los programas sobre la calidad de vida en general.

En otros casos, las alteraciones fueron menos importantes. Por ejemplo, en Austria, la Comisión insistió durante las negociaciones para que se prestase una atención especial al fomento de aplicaciones comerciales. Está prevista una medida especial relativa a la tecnología de la información y las telecomunicaciones (redes y aplicaciones), cuyo objetivo es fomentar actividades en tecnologías de la información centradas en la expansión y ejecución de servicios así como aplicaciones y redes para uso de los empresarios. En Portugal, el plan tenía en cuenta, en general, las orientaciones de la Comisión. No obstante, se incluyó una importante alteración dirigida a hacer mayor hincapié en la sociedad de la información y el aprovechamiento de los recursos humanos.

En otros Estados miembros, los documentos propuestos tenían muy en cuenta las orientaciones de la Comisión (ejemplo: SWE, FINL, DE, IRL y UK). En Suecia, los programas apoyan y completan el plan de acción nacional en favor del empleo que se inscribe

en una estrategia que ha dado buenos resultados en materia de empleo. En Irlanda, las orientaciones europeas en materia de empleo constituyen un componente importante del programa. En Suecia, Finlandia, Irlanda e Irlanda del Norte, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres son objetivos totalmente horizontales aplicados a todas las medidas.

En conclusión, las orientaciones de la Comisión han constituido un útil instrumento de negociación, sobre todo en el caso de los ejes prioritarios de los marcos comunitarios de apoyo y en la fase de selección de prioridades. La función de las orientaciones pasa a ser, no obstante, menos crucial a medida que la programación va siendo más detallada, en los programas operativos y los complementos de programación.

## **I – 6 Consideración de las orientaciones de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) y del marco de actuaciones para un desarrollo urbano duradero**

En gran parte de los programas principales del objetivo nº 1, los objetivos son coherentes con los objetivos y opciones políticas de la PEOT. Aunque, la mayoría de los programas no se refieren explícitamente a la PEOT, en aproximadamente uno de cada cuatro existe una referencia específica a la PEOT, bien en términos generales o con referencia a partes concretas del documento. Esto ocurre principalmente en los documentos de programación del Reino Unido, Alemania y España, sobre todo en los análisis regionales/análisis SWOT (ventajas, deficiencias, posibilidades y riesgos), en la revisión del contexto político o en las descripciones de la estrategia regional. Un factor clave parece ser la presencia de una estrategia regional subyacente, más amplia dentro de la política nacional. Por ejemplo, algunos de los programas del Reino Unido (Merseyside, South Yorkshire, South West and Northern Ireland) se basan en una estrategia de desarrollo regional más amplia, denominada Regional Planning Guidance, que refleja, entre otras cosas, el enfoque estratégico de la PEOT.

Un análisis de los programas adoptados sugiere, en esta fase, que las estrategias de desarrollo perseguidas deberían tener una repercusión positiva en la cohesión territorial de la Unión, sobre todo en los ámbitos de los transportes y del acceso a las redes de información, del medio ambiente y de la consideración de los problemas urbanos.

Dichas estrategias, realmente aplicadas, deberían ayudar a fomentar un desarrollo más equilibrado y policéntrico en cada región, pautas menos desiguales de creación de bienestar y un modelo más sostenible de crecimiento.

Dentro de los programas las prioridades urbanas tienen una presencia importante en los documentos de programación y las intervenciones previstas muestran un elevado nivel de convergencia con el marco de acción de la Comisión para un desarrollo urbano duradero, que parece tener una estrecha relación con los programas de los Fondos Estructurales que el PEOT. Algunos programas tienen una fuerte dimensión urbana (por ejemplo, la mayoría de los programas británicos y algunos alemanes, por ejemplo el de Berlín). Algunos de los temas propuestos en el marco de acción urbana de la Comisión, como la integración social, la gobernabilidad y la autoridad a escala local y la regeneración medioambiental, son transversales y están presentes en la mayor parte de las estrategias de los programas del objetivo nº 1 (aunque no siempre con un enfoque urbano). Se nota que algunos programas están estructurados para promover la complementariedad entre URBAN y la estrategia del objetivo nº 1.

Un análisis más detallado de la consideración de las opciones de la PEOT y del marco de acciones para un desarrollo urbano duradero figurará en la Comunicación que la Comisión presentará sobre los resultados de la negociación para el período de programación 2000-2006, en las regiones del objetivo n° 2.

## **I – 7    Instauración de los nuevos sistemas de gestión en los Estados miembros**

Los documentos de programación deben incluir una descripción de los sistemas de gestión y control que deben establecerse, en particular la designación de las autoridades de gestión y de pago y sus competencias respectivas<sup>4</sup>, así como la descripción de las disposiciones en materia de control y correcciones financieras, construidas sobre los sistemas ya establecidos (de acuerdo con el Reglamento de desarrollo (CE) n° 2064/97<sup>5</sup>).

No obstante, en el momento de la presentación de los documentos de programación a la Comisión, no se conocían todos los detalles sobre los sistemas de aplicación. Por lo tanto, la descripción de los sistemas de gestión y control representaba a menudo la parte más floja de los documentos de programación (ejemplo: los programas de Suecia y Francia), limitándose a citar las disposiciones del Reglamento general. A veces, no se mencionaba a las autoridades pagadoras.

En paralelo a las negociaciones bilaterales sobre esta parte de los documentos de programación, la Comisión entabló en febrero de 2000 debates colectivos con los Estados miembros en los Comités de los Fondos Estructurales sobre las disposiciones prácticas de aplicación del Reglamento general en el ámbito de la gestión y el control. Estos trabajos, que dieron como resultado los dos reglamentos de aplicación, inevitablemente tuvieron implicaciones en las disposiciones finales establecidas por los Estados miembros<sup>6</sup>. Estos reglamentos de aplicación exigen sistemas de gestión financiera y control más desarrollados y eficaces que los anteriores, sobre todo mediante un refuerzo de la separación de tareas, la normalización de los procedimientos y la mejora e integración de los sistemas de información.

En marzo de 2001, los servicios de la Comisión responsables del programa adoptaron un planteamiento anticipador, en forma de auditorías preventivas de los sistemas de gestión y control en todos los Estados miembros con el fin de comprobar si cumplen las normas rigurosas de gestión financiera exigidas por el Reglamento y comprobar que incluyen las disposiciones relativas a las correcciones financieras. En caso necesario, se hacen recomendaciones a los Estados miembros para que adapten los sistemas, que serán sometidos a un examen permanente. En esta fase, la impresión que se saca de esta primera revisión en los Estados miembros es que todos ellos acumularon retrasos más o menos importantes debido al hecho de que esperaron la aprobación definitiva de los reglamentos de aplicación mencionados para establecer los dispositivos necesarios para su aplicación práctica. Se definieron las grandes líneas de los sistemas de gestión y control pero aún deben decidirse muchos elementos de organización.

---

<sup>4</sup> Las disposiciones según las cuales la autoridad de gestión asumirá sus obligaciones para una correcta gestión financiera en el sentido del artículo 34 del Reglamento, incluido el establecimiento de un sistema informático fiable.

<sup>5</sup> Inspección de los sistemas de gestión y control, muestreo del 5% del gasto a lo largo del programa, mantenimiento de una pista de auditoría y certificación independiente de la contabilidad antes de la liquidación.

<sup>6</sup> La Comisión adoptó el 2 de marzo de 2001 dos Reglamentos que establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 por lo que se refiere a: los sistemas de gestión y control (Reglamento (CE) n° 438/2001) y el procedimiento para las correcciones financieras (Reglamento (CE) n° 448/2001).

En conexión con la preparación de los complementos de programación, la Comisión también propuso las disposiciones para el intercambio de los datos relativos a los programas, tal como exige el Reglamento. Finlandia se encuentra entre los Estados miembros que probaron la transferencia electrónica de datos al sistema de la Comisión ya en el último período de programación e integraron en los documentos de programación las exigencias relativas a la transferencia de datos del nuevo período. Otros Estados miembros no han respecto sus compromisos en este ámbito. En materia informática, aún queda un gran esfuerzo por realizar.

En algunos casos, el nuevo período de programación permitió una racionalización del mecanismo de toma de decisiones financieras. En Finlandia, por ejemplo, el mecanismo de toma de decisiones financieras en las regiones se simplificó al comienzo del nuevo período, concentrando la mayor parte de las decisiones relativas al FEDER, FSE, FEOGA e IFOP bajo una agencia de tutela y coordinación ("one-stop-shop"). En Suecia, las responsabilidades de la autoridad de gestión y la autoridad pagadora se descentralizaron hacia una autoridad de la County Administrative Boards (CAB) en cada región del programa.

En otros casos, como España, la negociación desembocó en un compromiso: la autoridad de gestión no es la región, sino que sigue siendo una autoridad central en Madrid, al tiempo que las regiones son corresponsables.

En Grecia, la aprobación de los documentos de programación requirió la finalización del trabajo legislativo de recopilación del sistema nacional de gestión y control de los Fondos Estructurales.

En general, en términos de balance, las negociaciones permitieron una mejor descripción de las responsabilidades en materia de gestión y control financiero así como una definición más clara de los requisitos de información de los comités de gestión regional y los comités de seguimiento. No obstante, la Comisión muestra su inquietud por la lentitud con la que los Estados miembros aplican los nuevos sistemas que les permiten cumplir estas responsabilidades, en particular en el ámbito informático y con relación a las solicitudes de pago retroactivas a la fecha de admisibilidad de los gastos.

## **I – 8 Integración de los Fondos Estructurales y del BEI**

En general, los cuatro Fondos Estructurales están presentes en los documentos de programación, bien como prioridades distintas o como subprogramas autónomos, sobre todo en lo que se refiere a la pesca. La articulación de los documentos de programación permitió, en general, en el ámbito de los ejes prioritarios, una aplicación íntegra de los principios de coherencia, concentración e integración. No obstante el enfoque multifondos (FEDER, FSE, Sección de Orientación del FEOGA e IFOP) no se buscó de una manera sistemática en este nivel. En realidad el enfoque multifondos está presente sobre todo en los programas regionales, pero menos en los programas multirregionales y mucho menos en los programas de carácter sectorial. Así pues, en función de que el perfil de programas adoptados por los Estados miembros sea más bien regional o sectorial, la integración entre los cuatro Fondos Estructurales es mayor o menor.

El BEI deberá participar en la estrategia de desarrollo del marco comunitario de apoyo en una serie de Estados miembros, por medio de préstamos cuyo importe previsto figura a título orientativo en los documentos de programación. Su participación se destinará especialmente al ámbito de las grandes infraestructuras de transporte y energía, a las infraestructuras de suministro de agua y tratamiento de residuos, a las infraestructuras de investigación, a los

sistemas nacionales de apoyo al desarrollo de las PYME, a la financiación del desarrollo local y urbano y a la sociedad del conocimiento.

Por lo respecta a los documentos únicos de programación, aunque las autoridades nacionales/regionales y el BEI no quisieron indicar un importe preciso sobre la participación de este último, en una serie de grandes proyectos está previsto recurrir a una financiación de esta institución.

En algunos Estados miembros, por ejemplo Portugal y Alemania, el BEI participó en las negociaciones.

## **I – 9 Los marcos de referencia estratégicos del Fondo de Cohesión**

Para el período de 2000-2006, el Fondo de Cohesión se aplica con arreglo al "marco de referencia estratégico" que constituye un instrumento privilegiado de coordinación entre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión<sup>7</sup>. Estos marcos de referencia en el sector de los transportes y del medio ambiente están destinados a evitar incoherencias, superposiciones de estrategias o de acciones concretas y a optimizar el efecto de complementariedad entre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

En dos Estados miembros, los marcos de referencia estratégicos se elaboraron en colaboración entre el Estado miembro y la Comisión, dado que forman parte integrante de los programas operativos Transporte y Medio Ambiente.

En el caso del sector de los transportes, se concede prioridad a la RTE. En el caso del medio ambiente, el marco de referencia se refiere a tres sectores prioritarios de intervención (residuos, suministro de agua, depuración).

En Grecia, con el fin de mejorar la eficacia de la gestión de las operaciones financiadas por el Fondo de Cohesión, se acordó limitar la financiación a los grandes proyectos, o a paquetes de proyectos regionales con una masa financiera importante. Asimismo, para mejorar la coherencia de las acciones del FEDER y del Fondo de Cohesión, se acordó que las autoridades de gestión de los correspondientes programas operativos serían responsables de la selección técnica del proyecto tanto en el caso del Fondo de Cohesión como en el del FEDER.

## **II. REPERCUSIÓN PREVISTA DE LA NUEVA PROGRAMACIÓN Y VALOR AÑADIDO COMUNITARIO**

### **II – 1 Concentración temática**

La concentración de los gastos en un número limitado de políticas sectoriales tiene como objetivo garantizar que las prioridades definidas en los programas reflejan tanto los factores que fomentan el crecimiento económico como las prioridades políticas de la UE. Tal como

---

<sup>7</sup> Los principales elementos inscritos en estos marcos de referencia estratégicos son: la cuantificación de los objetivos que deben lograrse al término del período de programación, la estrategia prevista para lograr los objetivos fijados, la definición de la articulación entre las intervenciones del FEDER y las del Fondo de Cohesión y las inversiones previstas, así como las disposiciones de aplicación del principio "quien contamina, paga".



destaca el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social<sup>8</sup>, las medidas estructurales comunitarias son selectivas y complementarias a las de los Estados miembros.

En el caso de las regiones del objetivo nº 1, se han producido algunos cambios en la distribución de los fondos entre las tres principales áreas de intervención - infraestructura, recursos humanos e inversión productiva (véase el cuadro "Desglose por categorías de gastos del objetivo nº 1", en el **anexo 1**).

Sobre la base del análisis de los complementos de programación disponibles, el porcentaje de gasto en infraestructura parece disminuir para el período de 2000-2006, hasta aproximadamente el 28 % del total, un tercio del cual se destina a redes de transporte, con una alta concentración de inversión en los cuatro países de la cohesión.

El porcentaje del gasto asignado a la inversión en recursos humanos es aproximadamente del 30%, concediéndose la mayor prioridad a las políticas activas del mercado de trabajo y al refuerzo de los sistemas de educación (especialmente en Italia y Portugal).

El porcentaje de gasto en inversión productiva (aproximadamente el 42%) parece mantenerse con respecto al período anterior. Sin embargo, parece haberse reducido en los países de la Cohesión e Italia, debido a un descenso de las ayudas directas a la industria, ya que se han aplicado normas más estrictas en materia de ayudas estatales. También se ha dado preferencia a formas de ayuda indirectas y más suaves en favor del desarrollo de las PYME.

Más concretamente, los Fondos Estructurales desempeñan una función importante en la financiación de la protección medioambiental, que asciende a más del 10% del total asignado al objetivo nº 1. También se destinan a mejorar el acceso a las regiones periféricas<sup>9</sup> y a fomentar la actividad de formación, investigación e innovación, que son esenciales para el desarrollo de la sociedad del conocimiento y de la economía basada en el conocimiento y que, debido a las restricciones de los presupuestos nacionales, tal vez no podrían ejecutarse en su totalidad sin la ayuda comunitaria. A este respecto, de acuerdo con los cálculos, se destinarán directamente entre 5.000 y 6.000 millones de euros a la sociedad de la información y a la reducción de la fractura digital. Además, otras medidas contribuirán, indirectamente, al desarrollo de las nuevas tecnologías, en particular las medidas de apoyo en favor de las PYME.

Así pues en la actualidad parecen empezar a configurarse algunas tendencias en las estrategias de desarrollo regional para los siete años del período de programación. Parece que existe una concentración más impulsada en favor de los factores estructurales de competitividad que condicionan el crecimiento a largo plazo de las regiones del objetivo nº 1, en particular los transportes, la IDT y la innovación, la sociedad de la información y el capital humano. A ello se añade una preocupación también mayor en favor de la integración del medio ambiente y el fomento de un desarrollo sostenible.

Se realizará un análisis más detallado cuando estén disponibles los datos relativos a los complementos de programación, sobre la base de la clasificación de los ámbitos de intervención, que se incluyó en el Reglamento (CE) nº 438/2001.

---

<sup>8</sup> "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios - segundo informe sobre la cohesión económica y social" - adoptado por la Comisión el 31 de enero de 2001.

<sup>9</sup> En Grecia, por ejemplo, la inversión en las grandes redes de transporte será 1,5 veces superior a la del período de 1994-1999.

## II – 2 Repercusiones macroeconómicas<sup>10</sup>

Los Fondos Estructurales tienen, en particular en los países y en las regiones que son los principales beneficiarios de los mismos, una repercusión significativa en el crecimiento y la recuperación económica así como en el volumen de empleo y el nivel de productividad. Esta repercusión es más importante en la medida en que se inserta en un contexto macroeconómico estable, vinculado a la unión económica y monetaria.

Además el método de programación plurianual de los Fondos Estructurales obliga a los principales países beneficiarios a un rigor en sus elecciones estratégicas a medio plazo y en la continuación de las mismas, que favorece su desarrollo. En éste como en otros casos, los planes sirven para reducir las incertidumbres.

Con relación a una situación "sin intervención", la contribución de los marcos comunitarios de apoyo (Fondos Estructurales y gastos nacionales) aumentará el nivel del PIB en términos reales en 2006 aproximadamente un 6% en el caso de Grecia y Portugal y un 2,4% en el caso de España. En el caso de Irlanda, los efectos son relativamente moderados (+1,8%), debido al peso relativamente bajo de los Fondos Estructurales (menos del 10%) con relación al volumen total de los gastos públicos nacionales<sup>11</sup>. En los nuevos Estados federados alemanes, las simulaciones efectuadas prevén un aumento del nivel de PIB del 4% en 2006. En cualquier caso, se espera que sigan registrándose aumentos del PIB a largo plazo, debido a los efectos de la demanda sobre el crecimiento, incluso después del final del período de programación, aunque se prevé que las inversiones del Fondo de Cohesión terminarán en 2006.

Los documentos de programación tendrán un efecto estimulante sobre el nivel de inversión hacia 2006 sobre todo en Grecia (+20%), Portugal (+14%) y los nuevos Estados federados alemanes (+6%) con el consiguiente aumento de la demanda real y, a largo plazo, el nivel de productividad. Los efectos sobre el empleo son significativos, especialmente en Grecia y Portugal, pero tenderán a atenuarse después de 2006, como consecuencia de la mayor productividad que se presume se reflejará íntegramente en mayores salarios reales.

En términos de formación bruta de capital fijo, la parte de las ayudas comunitarias consagrada a las inversiones representa por término medio un 1,2%, pero alrededor del 10% en Grecia y Portugal – véase el cuadro *"La importancia de los Fondos Estructurales en los gastos estructurales y en la Formación bruta de capital fijo de los Estados miembros"* en el **anexo 1**<sup>12</sup>. Estos datos ponen de manifiesto que, sin las transferencias comunitarias, el crecimiento económico, cuya componente esencial es la inversión, sería mucho menor en los países de la cohesión que son los principales beneficiarios de las mismas. No obstante, su incidencia disminuyó con relación a la del período de programación anterior.

---

<sup>10</sup> La lectura de este capítulo puede completarse provechosamente con la parte III del Segundo informe sobre la Cohesión económica y social: "Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios - Segundo informe sobre la cohesión económica y social" - adoptado por la Comisión el 31 de enero de 2001.

<sup>11</sup> Como es sabido, para el período de 2000-2006 las ayudas comunitarias (Fondos Estructurales + Fondo de Cohesión) para Portugal, Grecia, Irlanda y España representan respectivamente: 2,9%, 2,8%, 0,6% y 1,3% del PIB.

<sup>12</sup> Si se añaden las financiaciones concedidas con cargo al Fondo de Cohesión, en términos de inversión, la intervención comunitaria (Fondos Estructurales + Fondo de Cohesión) desempeña un papel decisivo puesto que, por término medio anual, representa el 12,3% de la inversión total en EL, 2,6% en IRL, 5,5% en ESP y 11,4% en PT.

## **II – 3 Repercusión en la competitividad regional**

Aunque las políticas estructurales tiendan a juzgarse, en último término, en función de su efecto en el crecimiento y la recuperación económica, también es importante considerar su repercusión en los factores clave que determinan la competitividad de las economías en cuestión. Seguirán realizándose avances sustanciales en el ámbito de las infraestructuras de base así como en otros sectores como la investigación y el desarrollo, el acceso al conocimiento y a la sociedad de la información, las posibilidades de educación y formación continua, donde los desequilibrios territoriales son especialmente evidentes. Algunas repercusiones tendrán un carácter más marcado que otras como ilustran los ejemplos que figuran a continuación.

En el ámbito de los transportes, la continuación de la modernización de la red de autopistas se traducirá en una recuperación del retraso, en particular en lo que respecta a las redes transeuropeas. Además, el reequilibrio modal más favorable al tren, en particular en España y Portugal, debería tener repercusiones favorables sobre el medio ambiente. El carácter básicamente estructural de estas inversiones contribuirá al desarrollo de actividades económicas y a la creación de empleos estables en las regiones del objetivo n° 1.

En el ámbito de la investigación y desarrollo y la sociedad de la información, el principal énfasis puesto en las estrategias integradas de la innovación y la interacción de los centros de investigación académica con el mundo empresarial permitirá mejorar la competitividad de la economía y facilitar su integración en un contexto internacional. Del mismo modo, el mayor grado de difusión de servicios y aplicación de la sociedad de la información a las PYME (por ejemplo, el comercio electrónico afectará a un 15% de las PYME en Grecia) contribuirá a alcanzar este objetivo. El objetivo de estimular la competitividad de la región coincide con la política comunitaria de establecer progresivamente un espacio europeo de la investigación con especial insistencia en la dimensión regional de las políticas de investigación.

Por último, hay que tener en cuenta que el apoyo a la estrategia europea para el empleo, en particular a través del Fondo Social Europeo, estimulará el desarrollo de los recursos humanos y contribuirá a responder a las exigencias del mercado laboral local y a las oportunidades de trabajo. Ello facilitará la mejora de la capacidad productiva en las regiones y el aumento de la ocupación de acuerdo con los objetivos fijados en Lisboa y Estocolmo relativos a las tasas de empleo.

## **II – 4 Consideración y repercusión en las demás prioridades y políticas comunitarias (Medio ambiente, competencia, transportes, sociedad de la información, investigación e innovación, PYME, igualdad de oportunidades)**

La repercusión de la estrategia de los documentos de programación en el ámbito de las políticas comunitarias no podrá percibirse en su verdadera dimensión hasta que se disponga de los complementos de programación. No obstante, la Comisión, durante la negociación, quiso que las principales políticas afectadas (medio ambiente, investigación, sociedad de la información, etc.) se trataran con detenimiento. Esta negociación permitió alcanzar en los documentos de programación el establecimiento de prioridades vinculadas a las políticas comunitarias y, en los complementos de programación, el establecimiento de medidas específicas a estas políticas.

En general, los programas concretaron la presencia de las demás políticas comunitarias de dos maneras:

- el capítulo sobre la ejecución del programa que garantiza la plena consideración, en la fase de selección del proyecto, de las políticas en materia de competencia<sup>13</sup>, contratación pública, medio ambiente y participación equilibrada de mujeres y hombres;
- mediante temáticas transversales, es decir que las políticas relativas a la sostenibilidad medioambiental, la sociedad de la información y la igualdad de oportunidades se integran en las prioridades y medidas particulares de cada programa.

En general, la repercusión en las demás políticas comunitarias se consideró positiva.

En el ámbito del medio ambiente, se prestó una atención especial en los documentos de programación al respeto de la normativa y a la coherencia con la política comunitaria. Este es el caso, por ejemplo, de las acciones en el ámbito de los residuos (que deben inscribirse en los planes de gestión redactados de acuerdo con las directivas en materia de residuos y adoptados por las autoridades nacionales o regionales); lo mismo ocurre con las infraestructuras relativas al tratamiento de las aguas residuales (que deben ser coherentes con los objetivos indicados por las directivas relativas a las aguas residuales urbanas); las intervenciones en materia de actividad productiva o las directivas sobre la prevención y el control integrado de la contaminación, el sistema de ecogestión y auditoría, etc. Las Directivas "Hábitat"<sup>14</sup> y "Aves"<sup>15</sup> exigen una gestión adecuada de las zonas incluidas en la red Natura 2000. El 14 de marzo de 2000, la Comisión adoptó unas directrices con el fin de precisar la articulación entre la aplicación de las acciones estructurales para el período de 2000-2006 y el respeto de las directivas Natura 2000. Estas directrices sólo se aplican a los Estados miembros que, en la fecha de aprobación por la Comisión de los documentos de programación, aún no habían comunicado las zonas que deben protegerse en aplicación de las directivas "Hábitat" y "Aves". Dichas directrices establecen que los documentos de programación de los Estados miembros deban imperativamente implicar compromisos claros e irrevocables, tanto en lo que respecta a la presentación de las listas de las zonas que deben protegerse, como en lo que respecta a la garantía formal de que no dejarán deteriorar las zonas que deben protegerse a la hora de realizar las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

Aparte de los elementos relativos a la observancia y aplicación de la ley, las negociaciones permitieron reforzar la integración de la dimensión medioambiental en todas las prioridades, a través de la aplicación de los principios o acciones preventivas, de la corrección en origen del daño medioambiental y del principio "quien contamina, paga".

Por lo que se refiere a la estrategia sobre la igualdad de oportunidades, resulta muy difícil cuantificar su repercusión, sobre todo teniendo en cuenta que los planes de acción no están aún definidos (véanse los complementos de programación). No obstante, la valoración cualitativa permite prever avances significativos en este ámbito. La estrategia debería

---

<sup>13</sup> En particular, todas las informaciones necesarias para comprobar la conformidad de las medidas previstas con las normas comunitarias en materia de ayudas estatales figuran en cada intervención y vuelven a aparecer, tras una actualización por parte de la autoridad de gestión, en cada complemento de programación.

<sup>14</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206).

<sup>15</sup> Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103).

fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y conducir a una reducción de la tasa de desempleo femenino, así como al aumento de la tasa de actividad.

## **II – 5 Efecto multiplicador y adicionalidad**

Con el fin de garantizar una repercusión real de los Fondos comunitarios en las regiones seleccionables con relación al esfuerzo de desarrollo de cada Estado miembro, desde 1989, la normativa de los Fondos Estructurales prevé la aplicación del principio de adicionalidad. De acuerdo con este principio, los Estados miembros tienen la obligación de mantener al menos el mismo nivel de gastos estructurales nacionales (sin tener en cuenta la contribución de la UE) de un período de programación con relación al período anterior.

Para el período de programación de 2000-2006, el total de gastos públicos estructurales previstos en las regiones del objetivo n° 1 debería elevarse para el conjunto de la UE a una media anual de 90.000 millones de €. Los gastos estructurales de los Estados miembros (sin tener en cuenta la contribución de la UE) representarían, como término medio, un poco más del 1% del PIB de la Unión, pero un 7% en Grecia y casi un 5% en Irlanda y Portugal. Por otra parte, los Fondos Estructurales deberían representar por término medio cerca del 18% de los gastos públicos globales (nacionales y comunitarios) en estas regiones. Esta proporción alcanza, no obstante, un 29% y un 37% en España y Portugal respectivamente, aportando por lo tanto un importante apoyo al esfuerzo público de desarrollo de estos países – véase también el punto II-2.

Con relación al período de 1994-1999, los gastos estructurales (comunitarios y nacionales) previstos para el período de 2000-2006, deberían aumentar una media anual del 8,6% en el conjunto de la Unión (véase el cuadro de síntesis *Evolución del volumen de los gastos estructurales de los Estados miembros en las regiones del objetivo n° 1 y en las regiones en apoyo transitorio* para el conjunto de la Unión en el **anexo 1**). No obstante, la evolución varía mucho de un Estado miembro a otro. Por ejemplo Alemania, que había dedicado un esfuerzo de inversión estructural extraordinario en el período de programación anterior a los nuevos Estados federados, prevé una reducción del 10% de los gastos estructurales en estas regiones, lo que le permitirá alcanzar un volumen de gastos estructurales menos excepcional en comparación con el de los demás Estados miembros. Por el contrario, en Italia, el aumento del gasto en un 20% debe considerarse en relación con el nivel de gasto inferior al previsto en 1994-99, y se basa en el compromiso del gobierno de aumentar el gasto para estimular el crecimiento económico en el sur.

## **II – 6 Beneficios vinculados al método de aplicación**

### ***Un nuevo sistema de programación simplificado y más estratégico***

El nuevo sistema de programación se simplificó gracias a la reducción del número de programas, sobre todo en España, gracias a la integración de los fondos a escala regional, y en Italia. Al mismo tiempo, debería permitir una cierta "flexibilidad" de gestión, esencialmente en el marco de los complementos de programación, de manera compatible con las disposiciones reglamentarias, en términos de objetivos cuantificados y de indicadores de seguimiento. Cabe señalar también el papel activo de las evaluaciones previas que, en un buen número de casos, contribuyeron a reforzar la coherencia y la calidad de los planes permitiendo establecer estrechos vínculos entre el diagnóstico de los problemas socioeconómicos y la formulación de prioridades y objetivos estratégicos. Además las orientaciones comunitarias permitieron aportar algunas mejoras significativas a las estrategias de desarrollo regional propuestas para el período actual.

### ***Una cooperación más integradora y responsable***

Para el período de 2000-2006, las responsabilidades de gestión se definieron sobre la base de los principios de descentralización y subsidiariedad. La contrapartida directa de estos principios es la exigencia del refuerzo de la transparencia, en particular en materia de gestión financiera, control de las acciones concretas y procedimientos de selección de los proyectos, así como una mejor delimitación de las responsabilidades entre responsables de programación, gestores de los programas y autoridades pagadoras.

La preparación de los nuevos documentos de programación reflejó una creciente concienciación de la función de los socios en la fase de programación. Una cooperación tan amplia, a la vez que presenta aspectos positivos, puede, no obstante, generar retrasos en los procesos de decisión debido a la complejidad misma de los procedimientos de consulta del conjunto de socios. Existe pues una correlación entre la ampliación de la cooperación y la dirección estratégica de los documentos de programación sobre la que será necesario reflexionar en el futuro.

Debe hacerse una mención especial a la implicación de las autoridades medioambientales de los Estados miembros. Allí donde la colaboración entre autoridades responsables de la programación y autoridades medioambientales fue más estructurada y sistemática, se mejoró la calidad de los planes y programas, fundamentalmente en términos de desarrollo sostenible. La implicación constructiva de las autoridades medioambientales a lo largo de la programación de 2000-2006, así como el establecimiento de redes de estas autoridades, debería contribuir, además de a una mejor "sostenibilidad" medioambiental, a una ejecución más integrada de las intervenciones y de las acciones (por ejemplo, en España).

### ***Un sistema de seguimiento basado en indicadores y objetivos cuantificados***

La Comisión y los Estados miembros tienen como misión garantizar un seguimiento eficaz por medio de objetivos cuantificados e indicadores definidos en los programas aprobados. Estos indicadores se estructuraron para describir la situación socioeconómica correspondiente a la región o al sector en cuestión así como para medir los efectos de las intervenciones, y van desde los indicadores de realización física (dotaciones en infraestructuras, volumen de formación etc.) a los de resultados (ganancias inmediatas de eficiencia) y repercusión socioeconómica descrita en términos de evolución de las estructuras de producción y del empleo. También pueden constatar avances significativos en cuanto a la instauración de sistemas de indicadores claves comunes (indicadores e-Europa, etc.), para poder comparar el grado de eficacia entre programas, prioridades o medidas. Un caso ejemplar es el de Escocia, donde este tipo de enfoque se desarrolló a partir de orientaciones metodológicas precisas.

### ***Un planteamiento de evaluación integrado en la gestión***

La evaluación regular de las intervenciones se concibe, cada vez más, como una herramienta de gestión que sirve para mejorar la calidad y la eficacia de las intervenciones. Si los progresos realizados fueron muy sensibles, en particular en los Estados miembros donde la cultura de evaluación estaba poco desarrollada, en el futuro serán las autoridades de gestión las que deberán organizar el proceso de evaluación intermedio y facilitar la utilización (anticipativa) de los resultados en el marco de la cooperación. A tal efecto, se establecieron algunas estructuras de demarcación de la función de evaluación, en particular a través de la constitución de grupos de trabajo o control así como la creación de unidades de evaluación especializadas dotadas con personal y medios autónomos. El desarrollo de estas capacidades internas de evaluación en las administraciones nacionales y regionales se convierte en un

elemento esencial para garantizar una mejor integración de la evaluación en la gestión de los programas.

### ***La reserva de eficacia, una nueva palanca de efectividad***

La introducción de la "reserva de eficacia" ofrece una nueva dimensión a la evaluación - y más ampliamente a la gestión de las intervenciones - debido a su carácter incitador para alcanzar los objetivos predeterminados para cada programa. La instauración de este instrumento tuvo como efecto concreto reforzar el grado de especificación de los objetivos a través de indicadores operativos. Por otra parte, este mecanismo tuvo que tener en cuenta la especificidad del contexto institucional y administrativo de los Estados miembros. En aquéllos que tienen un régimen de tipo federal (Alemania, Austria, Bélgica), la asignación de los fondos se efectuó en el ámbito de las prioridades dentro de cada programa. El Reino Unido optó por un régimen híbrido, mezclando el enfoque en el ámbito de las prioridades en el caso de Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte, con un sistema de competición entre programas en el caso de las regiones de Inglaterra (Merseyside, Cornualles, Yorkshire y Humberside). Otros Estados, entre los grandes beneficiarios de los Fondos Estructurales, indicaron objetivos ambiciosos en términos de aplicación de este principio, yendo más allá incluso de las obligaciones reglamentarias, creando una reserva de programación (Portugal) o una reserva suplementaria nacional vinculada a objetivos de simplificación de los procedimientos administrativos (Italia).

\* \* \*