



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.7.2005
COM(2005) 299 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo:
directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013**

{SEC(2005) 904}

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013	1
1. INTRODUCCIÓN	5
2. COHESIÓN, CRECIMIENTO, EMPLEO	7
2.1. La Agenda de Lisboa renovada.....	7
2.2. La contribución de las políticas de cohesión al crecimiento y el empleo	7
3. MARCO PARA LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN 2007-2013.....	9
3.1. Concentración	9
3.2. Convergencia.....	10
3.3. Competitividad regional y empleo	10
3.4. Cooperación territorial europea.....	11
3.5. Gobernanza	12
4. DIRECTRICES PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN, 2007-2013	14
4.1. DIRECTRIZ: Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar.....	15
4.1.1. Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte.....	15
4.1.2. Reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento.....	17
4.1.3. Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa.....	18
4.2. DIRECTRIZ: Mejorar los conocimientos y la innovación en favor del crecimiento	19
4.2.1. Aumentar y mejorar la inversión en IDT	21
4.2.2. Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial.....	22
4.2.3. Promover la sociedad de la información para todos	24
4.2.4. Mejorar el acceso a la financiación.....	25
4.3. DIRECTRIZ: Más y mejores empleos	26
4.3.1. Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social	27
4.3.2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad del mercado laboral.....	29
4.3.3. Aumentar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones.....	30

4.3.4.	Capacidad administrativa	31
4.3.5.	Ayudar a mantener una población activa sana.....	32
5.	TENER EN CUENTA LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN.....	33
5.1.	La contribución de las ciudades al crecimiento y el empleo.....	34
5.2.	Apoyar la diversificación económica de las zonas rurales.....	34
5.3.	Cooperación	35
5.4.	Cooperación transfronteriza	35
5.5.	Cooperación transnacional	36
5.6.	Cooperación interregional.....	37
6.	PRÓXIMOS PASOS.....	37
	ANEXO.....	39

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013

«Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.

Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados —incluida la política de cohesión— en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible»¹.

1. INTRODUCCIÓN

La reciente ampliación a 25 Estados miembros, con la perspectiva de la incorporación de Bulgaria y Rumania a la Unión en 2007, ha incrementado drásticamente los niveles de disparidad en la UE.

En el recién publicado Tercer informe provisional sobre la cohesión se confirma que la ampliación de la Unión a 25 Estados miembros, y, después, a 27 o más, representa un desafío sin precedentes para la competitividad y la cohesión interna de la Unión. Al mismo tiempo, se observa que algunas de las zonas más pobres de los nuevos Estados miembros presentan tasas de crecimiento que figuran entre las más elevadas de la Unión (véase el mapa en anexo).

Para cumplir los objetivos establecidos en el Tratado² y, en particular, el de promover una convergencia real, las acciones apoyadas con los limitados recursos de que disponen las políticas de cohesión deberán centrarse en promover un crecimiento sostenible³, la competitividad y el empleo, según lo expuesto en la Estrategia renovada de Lisboa. Es obvio que la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales son una condición previa para el éxito de las políticas de cohesión, junto con otra serie de condiciones que favorecen la inversión (entre ellas, la realización efectiva del mercado único, las reformas administrativas, la buena gobernanza, la existencia de un entorno propicio a la actividad empresarial y la disponibilidad de mano de obra altamente cualificada)⁴.

Estos son los principios que regulan las propuestas para la reforma de las políticas de cohesión correspondientes al período 2007-2013 presentadas por la Comisión en el Tercer informe de cohesión, de febrero de 2004, y en forma presupuestaria y legislativa en julio de 2004.

Las propuestas de la Comisión buscan mejorar dos aspectos principales. En primer lugar, se fortalece la dimensión estratégica de las políticas de cohesión para garantizar una mejor

¹ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de marzo de 2005.

² En el artículo 158 del Tratado se establece que, a fin de 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, incluidas las zonas rurales.

³ De acuerdo con la Estrategia de Gotemburgo adoptada por el Consejo Europeo en 2001.

⁴ «La economía de la UE: Informe 2004», COM (2004) 723, de 26.10.2004.

integración de las prioridades comunitarias en los programas de desarrollo nacionales y regionales. En segundo lugar, se trata de aumentar la asunción de las políticas de cohesión sobre el terreno. Esto se refleja en un reforzamiento del diálogo en las asociaciones entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones, y en un reparto de responsabilidades más claro y descentralizado en ámbitos como la gestión y el control financieros. Asimismo, las propuestas crean una división más clara de responsabilidades entre la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento.

De conformidad con el artículo 23 de la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión⁵, el Consejo debe establecer, previa aprobación de los reglamentos y a propuesta de la Comisión, las directrices estratégicas comunitarias para las políticas de cohesión, a fin de fijar *«las prioridades de la Comunidad [...] con vistas a favorecer un desarrollo equilibrado, armónico y sostenible»*⁶.

Las directrices estratégicas comunitarias bosquejadas en la presente Comunicación tienen las siguientes características principales:

- Los instrumentos financieros de que disponen las políticas de cohesión son los Fondos Estructurales (el FEDER y el FSE) y el Fondo de Cohesión. En las directrices que figuran a continuación se ha evitado deliberadamente el análisis por fondos. La cuestión de cuál es el instrumento apropiado para cada apartado incumbe a la fase de programación y depende de la naturaleza de los gastos planificados (infraestructuras, inversión productiva, desarrollo de los recursos humanos, etc.).
- El objetivo clave es determinar las prioridades comunitarias que deben recibir el apoyo de las políticas de cohesión a fin de reforzar las sinergias con la Estrategia de Lisboa y contribuir a su cumplimiento, según lo definido en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo.
- Se refieren únicamente a la parte de las inversiones nacionales y regionales cofinanciada por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.
- Deben leerse junto con las propuestas legislativas, en las que se definen la finalidad y el ámbito de la asistencia de cada Fondo, mientras que en las directrices estratégicas comunitarias se trata de determinar, dentro de ese ámbito, aquellas áreas en las que las políticas de cohesión pueden contribuir más eficazmente a la realización de las prioridades comunitarias, especialmente las de la Estrategia renovada de Lisboa.
- Reflejan el debate con los Estados miembros y en los diferentes servicios de la Comisión.

Una vez aprobadas por el Consejo, las directrices constituirán la base para la elaboración de los marcos estratégicos nacionales de referencia y los consiguientes programas operativos.

⁵ COM(2004) 492, de 14.7.2004. En el resto del documento, «Fondos» se utiliza para hacer referencia a los tres Fondos y «Fondos estructurales» cuando se hace referencia únicamente al FEDER y el FSE.

⁶ COM(2004) 492, artículo 23.

2. COHESIÓN, CRECIMIENTO, EMPLEO

2.1. La Agenda de Lisboa renovada

En las conclusiones del Consejo Europeo reunido en marzo de 2000 en Lisboa⁷ —el texto básico que define la Estrategia de Lisboa— se expone una estrategia y un amplio conjunto de objetivos e instrumentos políticos encaminados a lograr una Unión Europea más dinámica y competitiva. El Consejo Europeo de 2001 de Gotemburgo añadió a estos objetivos una dimensión ambiental.

Según las conclusiones de la evaluación intermedia del proceso, los resultados habían sido irregulares hasta ese momento. Tras un prometedor comienzo en 2000, el crecimiento del empleo disminuyó bruscamente, mientras que el crecimiento de la productividad fue decepcionante desde el principio, debido en parte a que no se aprovecharon plenamente la economía del conocimiento y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aunque los malos resultados económicos se deben en parte a la ralentización de la economía mundial, es preciso hacer más para incrementar el potencial de crecimiento y el empleo en Europa.

En febrero de 2005, la Comisión propuso una nueva asociación para el crecimiento y el empleo⁸ al Consejo Europeo de marzo de 2005. El Consejo confirmó sus objetivos y subrayó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa.

Este esfuerzo renovado exige que *«la Unión [movilice] aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión–»*⁹. Además, se concluyó que era necesaria una mayor asunción de los objetivos de Lisboa sobre el terreno, con la participación de los agentes regionales y locales y de los interlocutores sociales. Esto tiene especial importancia en los ámbitos donde la proximidad importa, como la innovación y la economía del conocimiento, el empleo, el capital humano, la iniciativa empresarial, el apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME) o el acceso a la financiación de capital-riesgo. Además, las políticas nacionales deben ocuparse sistemáticamente de los mismos objetivos estratégicos para movilizar la mayor cantidad de recursos y evitar el conflicto entre las diferentes actuaciones en la práctica.

En el período transcurrido desde el Consejo Europeo de marzo de 2005, la Comisión ha adoptado un programa de directrices integradas para el crecimiento y el empleo¹⁰ con el fin de ayudar a los Estados miembros a elaborar sus programas nacionales de reforma. Paralelamente, la Comisión preparará un programa comunitario de Lisboa.

2.2. La contribución de las políticas de cohesión al crecimiento y el empleo

Las políticas de cohesión contribuyen ya a la Estrategia de Lisboa. Diversas evaluaciones independientes muestran que estas políticas han tenido una repercusión macroeconómica sustancial, especialmente en las regiones menos desarrolladas, y efectos multiplicadores en la UE en su conjunto¹¹. Al movilizar el potencial de crecimiento que existe en todas las regiones,

⁷ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24.3.2000.

⁸ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», COM(2005) 24, 2.2.2005.

⁹ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, marzo de 2005.

¹⁰ COM(2005) 141.

¹¹ Véase el Tercer informe sobre la cohesión, p. 149.

las políticas de cohesión mejoran el equilibrio geográfico del desarrollo económico y elevan la tasa de crecimiento potencial de la Unión en su conjunto. Para que la UE logre sus objetivos de Lisboa, todas las regiones –en especial aquellas con mayor potencial de productividad y empleo– tienen una función que desempeñar.

Por otra parte, las políticas de cohesión contribuyen a reforzar la integración económica y política a través, por ejemplo, del desarrollo de redes de infraestructuras y el acceso a servicios de interés general, mejorando las cualificaciones de los ciudadanos de la Comunidad, favoreciendo la accesibilidad de las regiones remotas y promoviendo la cooperación.

Las políticas de cohesión pueden seguir contribuyendo de manera significativa a las prioridades de Lisboa, de diversas maneras:

- **Inversión en las zonas con alto potencial de crecimiento.** Se puede obtener una gran rentabilidad de la inversión en regiones que tienen potencial para ponerse rápidamente al nivel del resto de la UE, pero en las que los fondos nacionales tal vez no sean suficientes para aprovechar todas las oportunidades.
- **Inversión en los factores que impulsan el crecimiento y el empleo.** Las políticas de cohesión se centran en inversiones en capital humano y físico decisivas para el potencial de crecimiento y empleo, como las infraestructuras físicas y de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la capacidad de investigación e innovación, la educación y la formación y la adaptabilidad de los trabajadores.
- **Apoyo a la aplicación de estrategias coherentes a medio o largo plazo.** Las políticas de cohesión son las únicas que ofrecen un marco estable de siete años de inversión.
- **Desarrollo de sinergias y complementariedades con otras políticas comunitarias.** Las políticas de cohesión actúan como un potente impulsor para la ejecución de otras políticas comunitarias. Por ejemplo, el Fondo de Cohesión financia directamente los proyectos de la red transeuropea en los países beneficiarios, lo cual mejora sustancialmente su accesibilidad al resto de Europa; las políticas de cohesión apoyan decididamente el cumplimiento del acervo en materia de medio ambiente y los objetivos generales del desarrollo sostenible; apoyan también las políticas de investigación y desarrollo tecnológico y sus intereses, y, en particular, las infraestructuras de investigación y el desarrollo de los recursos humanos en la investigación, así como las políticas comunitarias de innovación y PYME.
- **Movilización de recursos adicionales.** Las actividades cofinanciadas por las políticas de cohesión garantizan un alto grado de adicionalidad para los fondos de la UE, gracias, en concreto, a que orientan los recursos de inversión hacia los ámbitos en los que el gasto puede tener mayor repercusión y valor añadido. Activan otros recursos nacionales, tanto públicos como privados, para su utilización en estrategias de desarrollo nacionales y regionales coherentes. Cada euro gastado en la UE por las políticas de cohesión genera más gasto, una media de 0,9 euros, en regiones menos desarrolladas (actual objetivo nº 1) y 3 euros en regiones en proceso de reconversión (actual objetivo nº 2).
- **Mejora de la gobernanza.** El singular sistema de ejecución de los programas de cohesión favorece la mejora de las capacidades institucionales de elaboración y ejecución de políticas; la difusión de una cultura de evaluación; los acuerdos de colaboración entre los

sectores público y privado; la transparencia; la cooperación regional y transfronteriza; y el intercambio de prácticas recomendadas. Contribuye también a mejorar la gobernanza a todos los niveles potenciando la responsabilidad y la asunción de la Estrategia de Lisboa a nivel subnacional.

- **Promoción de un enfoque integrado de la cohesión territorial.** Las políticas de cohesión pueden contribuir a crear comunidades sostenibles, garantizando el tratamiento de las cuestiones económicas, sociales y ambientales mediante estrategias integradas de renovación, regeneración y desarrollo en las zonas urbanas y rurales.

Teniendo en cuenta las diferentes maneras en que las políticas de cohesión pueden contribuir a la Agenda de Lisboa, en la sección siguiente se exponen los aspectos clave del nuevo marco para las políticas de cohesión en el período 2007-2013.

3. MARCO PARA LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN 2007-2013

3.1. Concentración

En la presente sección se analiza el nuevo marco de las políticas de cohesión en relación con la necesidad de concentración temática y geográfica. Puesto que la concentración de recursos es también una cuestión de proceso, se analiza también la dimensión de la gobernanza.

El crecimiento de la producción económica se compone esencialmente de dos factores determinantes: crecimiento del empleo y de la productividad. Ambos están íntimamente relacionados y deben ser impulsados simultáneamente a fin de lograr la máxima repercusión. Para promover en el marco de los programas de desarrollo nacionales y regionales, 2007-2013, una senda de desarrollo sostenible y reforzar la competitividad en la economía basada en el conocimiento, es esencial centrar los recursos en infraestructuras básicas, capital humano, investigación e innovación, incluido el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y su utilización estratégica. Hacen falta tanto activos materiales como inmateriales.

El conjunto de políticas que un Estado miembro o una región necesitan para lograr una combinación apropiada de inversiones que favorezca el crecimiento depende de sus características específicas, de la estructura de su actividad económica y de la naturaleza y magnitud de sus déficit estructurales, así como de los ámbitos en los que puede tener una ventaja comparativa. La combinación de políticas evoluciona inevitablemente con el paso del tiempo, y el tipo de políticas e instrumentos utilizados cambia en consecuencia. Cada Estado miembro y cada región deben encontrar la combinación de políticas adecuada para su propia senda de desarrollo, en función de sus condiciones económicas, sociales, ambientales, culturales e institucionales particulares.

No obstante, aunque la combinación puede variar según el contexto, la concentración en el nivel de los programas y proyectos estará garantizada mediante la incorporación únicamente de aquellos elementos que puedan contribuir al programa de crecimiento y empleo. Éste será el principio rector que la Comisión hará prevalecer en la negociación de los diferentes programas nacionales y regionales.

La oportunidad temporal es otro factor que se ha de tener en cuenta en relación con la política de cohesión en los Estados miembros, cuando las transferencias de la Unión asumen una

dimensión macroeconómica. A corto plazo, estas transferencias crean presión sobre la inflación, por ejemplo, en el sector de la construcción, al mismo tiempo que ejercen una presión adicional sobre la cuenta corriente (como consecuencia de las importaciones de bienes de equipo, etc.) y sobre el presupuesto (debido a los acuerdos de cofinanciación). Por lo tanto, es importante que los Estados miembros y las regiones organicen sus programas de inversión de tal manera que se eviten las congestiones en el lado de la oferta y se incremente la productividad, a fin de compensar las presiones de la demanda en la economía nominal.

Es preciso tener en cuenta también otras prioridades políticas comunitarias, en primer lugar debido a su potencial de contribuir al crecimiento y el empleo en el marco de los programas de la política de cohesión y, en segundo lugar, para promover sinergias con otras políticas de la UE sobre el terreno.

3.2. Convergencia

Para las regiones y los Estados miembros que pueden beneficiarse del apoyo de las políticas de cohesión en el marco del nuevo objetivo de convergencia, el objetivo clave será **fomentar el potencial de crecimiento** para mantener y lograr elevadas tasas de crecimiento. Este objetivo debe entenderse en relación con el aumento sin precedentes de las disparidades en la Europa ampliada, el largo plazo de los esfuerzos que serán necesarios para reducirlas y la contribución a la competitividad de toda la Unión.

Por lo tanto, sus estrategias se centrarán en las inversiones y los servicios colectivos necesarios para incrementar la competitividad a largo plazo, la creación de empleo y el desarrollo sostenible. Será preciso crear, mejorar y ampliar infraestructuras y servicios básicos para abrir las economías regionales y locales, establecer un marco adecuado de apoyo a las empresas y aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado único. Además, son necesarios esfuerzos sustanciales para incrementar la inversión en capital humano; aumentar el acceso al empleo; fortalecer la inclusión social; e introducir y llevar a cabo reformas en los sistemas de educación y formación.

Junto con los esfuerzos dedicados a las infraestructuras básicas, es necesario actuar para modernizar y reestructurar la capacidad productiva de las regiones mediante la prestación de servicios a las empresas, en especial las PYME; la mejora del acceso a la financiación; la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico y la innovación; el desarrollo de los recursos humanos; y la promoción de la implantación, la difusión y la utilización efectiva de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

El fortalecimiento de las capacidades y el orden institucionales es fundamental para elaborar y poner en práctica políticas eficaces.

3.3. Competitividad regional y empleo

La necesidad de centrarse en un número limitado de prioridades clave y, en particular, en la investigación, la innovación, la accesibilidad y la creación de empleo, es imperiosa en el marco de este objetivo para garantizar el mejor aprovechamiento de unos recursos financieros limitados. La inversión en capital humano puede desempeñar un papel importante para facilitar la adaptación tras el cambio económico y la reestructuración.

La finalidad del nuevo objetivo de competitividad regional y empleo es **anticipar y promover el cambio económico** mejorando la competitividad y el atractivo de las regiones

de la UE mediante inversiones en la economía del conocimiento, la iniciativa empresarial, la investigación, la cooperación universidad-empresa y la innovación; el acceso a las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, energía y sanidad; el medio ambiente y la prevención de riesgos; el apoyo a la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; el refuerzo de la participación en el mercado de trabajo; y la promoción de la inclusión social y de comunidades sostenibles.

Las **regiones industriales** presentan diferentes formas. Muchas se caracterizan por la presencia de grandes empresas fabriles, una elevada densidad de población y altas tasas de crecimiento económico, mientras que en otras se combinan una industria moderna, especialmente de PYME, y un sector de servicios en relativamente rápida expansión. Sin embargo, en ambos tipos de regiones pueden encontrarse focos de degradación urbana y pobreza profundamente arraigados, congestión, presión ambiental y problemas de salud, y la necesidad de responder a los desafíos de la globalización y de adaptarse a un cambio económico cada vez más rápido. En el otro extremo, muchas regiones industriales no han hecho sino empezar a adaptarse a los cambios y la decadencia de su base industrial no se ha compensado en medida suficiente con nuevas actividades.

Entretanto, en muchas zonas caracterizadas por una **baja densidad de población** son las pequeñas empresas las que impulsan el desarrollo económico, pero los desafíos a los que se enfrentan son similares. La baja densidad de población hace que sea más difícil responder a ellos y, en consecuencia, la situación socioeconómica no ha cambiado a lo largo del último decenio.

La situación económica de las **zonas rurales** presenta una gran variedad. Algunas tienen buenas conexiones con centros urbanos y, aunque la agricultura sigue desempeñando un papel significativo, están experimentando una diversificación económica cada vez mayor y una expansión de actividades en el sector de los servicios, por ejemplo, el turismo. Otras zonas rurales más apartadas tienen que enfrentarse a la elevada dispersión y el envejecimiento de su población, unas infraestructuras técnicas y sociales deficientes, unos servicios inadecuados y unos vínculos débiles con el resto de la economía.

Tratar esta diversidad de problemas y ayudar a las regiones a reestructurar y generar nuevas actividades con arreglo a la Agenda renovada de Lisboa es la tarea de la nueva generación de programas de competitividad regional y empleo.

3.4. Cooperación territorial europea

La finalidad del nuevo objetivo de cooperación es promover una **integración más fuerte** del territorio de la Unión en todas sus dimensiones. Al hacerlo, la política de cohesión apoya el **desarrollo equilibrado y sostenible** del territorio de la Unión al nivel de sus macrorregiones y reduce el «efecto barrera» mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de las buenas prácticas.

Estas acciones se basan en estrategias de desarrollo compartidas de los territorios de que se trate (a escala nacional, regional y local) y en la integración en redes de las principales partes interesadas. Por eso tienen un evidente valor añadido europeo que aumenta aún más en la Unión ampliada y más diversificada.

3.5. Gobernanza

En el contexto de las políticas de cohesión, la cuestión de la gobernanza tiene diferentes dimensiones.

La primera se refiere al conjunto de características de las organizaciones públicas relacionadas con los **resultados y el éxito de las políticas públicas**. Para los países y las regiones, en particular los que pueden beneficiarse del objetivo de convergencia, la calidad y la productividad del sector público son esenciales con miras a la adopción de reformas y para la buena gobernanza, especialmente en los ámbitos económico, del empleo, social, educativo, ambiental y judicial. No sólo ayudan a mejorar la ejecución de las políticas de cohesión de la UE, sino también a incrementar el rendimiento económico general.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales y de la gobernanza allí donde se consideren más deficientes debe ser una prioridad clave en las regiones menos desarrolladas. La competitividad económica y el fortalecimiento de la sociedad civil no sólo dependen de la eficacia de las redes de infraestructuras, sino también de que la ley se cumpla de manera no discriminatoria, previsible y transparente; de la asignación y el ejercicio de derechos de propiedad —y, en concreto, de derechos de propiedad intelectual— comerciables; de que exista un régimen abierto de contratación pública; y una administración que reduzca al mínimo la carga administrativa de los operadores económicos.

Por lo tanto, al elaborar sus estrategias nacionales, los Estados miembros deben analizar sistemáticamente en qué medida una administración pública más eficiente, responsable y transparente puede contribuir a elevar los niveles de productividad. En consecuencia, los Fondos Estructurales deben apoyar el desarrollo de la capacidad de las administraciones públicas de ámbito nacional, regional y local, a fin de mejorar el marco administrativo de la actividad económica, la elaboración y la ejecución de políticas, incluida la mejora del proceso legislativo, la evaluación y el análisis de las repercusiones de las propuestas políticas y la revisión periódica de los mecanismos de ejecución.

La segunda dimensión se refiere a las medidas y acciones que son específicamente necesarias a fin de mejorar la capacidad de los Estados miembros para **gestionar y ejecutar las políticas de cohesión**. Una gestión saneada y eficiente de los Fondos exige en las administraciones centrales y regionales estructuras apropiadas, eficaces y transparentes capaces de desempeñar las tareas relacionadas con la ejecución de los Fondos, como la contratación pública, el control financiero, el seguimiento, la evaluación, y la prevención y la lucha contra el fraude y la corrupción. La capacidad de los titulares de los proyectos para elaborar y ejecutar proyectos de alta calidad influye también en la utilización eficaz de los Fondos. Cuando los recursos se utilizan de manera eficiente y transparente, su propia visibilidad anima a los empresarios particulares y a los interlocutores sociales y crea el entorno propicio para que los primeros adopten sus propias decisiones de inversión. Por lo tanto, es preciso actuar también en este ámbito, y esta actuación debe ser apoyada con asistencia técnica.

Un factor conexo y muy importante que determina la eficacia de las políticas de cohesión es la calidad de la **colaboración** entre todas las partes interesadas y, en concreto, las de ámbito regional y local, en la preparación y la ejecución de los programas. Además, una colaboración firme entre la Comisión y los Estados miembros constituye la base para determinar la estrategia de cohesión y su ejecución definitiva por medio del programa operativo.

El desarrollo de proyectos innovadores basados en la colaboración, la promoción de la participación civil en la formulación y la ejecución de las políticas públicas, así como la mejora de la interacción entre las comunidades y dentro de ellas, pueden contribuir a la creación de capital humano y social, lo cual conduce a la sostenibilidad del empleo, el crecimiento, la competitividad y la cohesión social. En este contexto, es importante que las principales partes interesadas a escala nacional, regional y local aúnen esfuerzos en favor del programa de reformas para que los recursos **se centren verdaderamente** en las medidas de crecimiento y empleo, y creen las redes de colaboración necesarias para este fin.

Se anima a las regiones a que elaboren estrategias regionales de desarrollo sostenible promoviendo el consenso en torno a los objetivos perseguidos mediante un diálogo periódico y sistemático con las principales partes interesadas. La colaboración es esencial para la elaboración y la ejecución de las estrategias de desarrollo y se basa en la consulta y la participación de las partes interesadas, como son las autoridades competentes, los interlocutores económicos y sociales y los representantes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales. La colaboración proporciona la base para la apertura y la transparencia de la preparación y la ejecución de los programas.

Asociaciones entre los sectores público y privado

La asociación entre los sectores público y privado puede ser un método apropiado para financiar inversiones cuando existe un margen significativo para la participación del sector privado, especialmente en ámbitos en los que no es viable ni apropiado renunciar a la propiedad pública o al abastecimiento del mercado a través del sector público. Aparte del incentivo financiero que proporciona, la asociación entre los sectores público y privado mejora también la calidad de la ejecución de los proyectos y su consiguiente gestión. Por lo tanto, se anima a los Estados miembros a que realicen estas asociaciones siempre que sea posible. Las principales ventajas de estos regímenes de asociación son las siguientes:

- el sector público obtiene acceso a una serie de cualificaciones del sector privado que deberían capacitarlo para prestar un servicio más eficiente y rentable;
- el sector privado asume una serie de riesgos que, en el sistema de contratación pública tradicional, serían soportados por el sector público;
- se obtiene mayor eficiencia cuando hay un solo responsable de la elaboración, la construcción, la gestión y la financiación como parte de un conjunto integrado.

Al estudiar la conveniencia de emprender un proyecto específico como asociación entre los sectores público y privado, es importante comprobar que se cumplen determinadas condiciones, en particular el establecimiento de un marco jurídico apropiado, antes de subcontratar la prestación de bienes y servicios.

Los acuerdos de asociación entre los sectores público y privado dan sus mejores resultados cuando existe un compromiso político explícito de los gobiernos nacionales de promover la participación del sector privado en proyectos del sector público. Hacen falta marcos claros y específicos para estas asociaciones en diferentes ámbitos políticos; estos varían, por ejemplo, en función de la cantidad de costes que puede recuperarse mediante el cobro de tasas y la medida de los objetivos sociales.

La UE apoyará estas asociaciones entre los sectores público y privado proporcionando financiación, a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión, cuando se trate de proyectos que cumplan todos los criterios necesarios. En el caso de proyectos de mayor envergadura, la Comisión animará a los Estados miembros a que evalúen su idoneidad para un régimen de asociación de este tipo. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) podrían aportar una valiosa contribución al respecto.

4. DIRECTRICES PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN, 2007-2013

A la vista de lo anterior y de la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo, los programas cofinanciados mediante las políticas de cohesión deben tratar de dirigir los recursos a las tres prioridades siguientes¹²:

- mejorar el **atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades** mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando su potencial ambiental;
- promover la **innovación, la iniciativa empresarial** y el crecimiento de la **economía del conocimiento** mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y
- crear **más y mejores empleos** atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano.

En las secciones siguientes se examinan los aspectos más importantes de cada uno de estos ámbitos generales y se proponen directrices específicas para cada epígrafe. Como es lógico, no todas estas orientaciones más detalladas serán pertinentes para todas las regiones. La combinación más adecuada de inversiones depende en última instancia del análisis de los puntos débiles y fuertes de cada Estado miembro y cada región. **Las directrices representan más bien un marco único que se pide a los Estados miembros y las regiones que utilicen cuando elaboren sus programas nacionales y regionales, en particular con miras a evaluar su contribución a los objetivos de cohesión, crecimiento y empleo de la Unión.** Las directrices son una condición necesaria, pero no la única, para lograr el nivel adecuado de concentración en las prioridades clave para cada Estado miembro y cada región de conformidad con la Agenda renovada de Lisboa.

De acuerdo con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, las políticas de cohesión deben centrarse más en el conocimiento, la investigación y la innovación, así como en el capital humano. En consecuencia, el apoyo financiero global destinado a estas áreas de acción debe aumentar significativamente. Además, los Estados miembros deben inspirarse en las buenas prácticas en los casos en que esta actuación haya arrojado resultados visiblemente positivos de crecimiento y empleo.

Los Estados miembros y las regiones deben perseguir el objetivo de la **igualdad entre hombres y mujeres** en todas las fases de la preparación y la ejecución de los programas y proyectos. Esto puede hacerse mediante acciones específicas para promover la igualdad o

¹² Comunicación al Consejo Europeo de primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», COM(2005) 24, de 2.2.2005.

luchar contra la discriminación, así como teniendo cuidadosamente en cuenta el modo en que otros proyectos y la gestión de los fondos pueden afectar a mujeres y hombres.

4.1. DIRECTRIZ: Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar

Una de las condiciones previas para el crecimiento y el empleo es garantizar que las empresas dispongan de las infraestructuras necesarias (por ejemplo, de transportes, medio ambiente y energía). Una infraestructura moderna es un factor importante para el rendimiento de muchas empresas, lo cual afecta al atractivo económico y social de las regiones. La inversión en infraestructuras en las regiones más rezagadas, especialmente en los nuevos Estados miembros, fomentará el crecimiento y reforzará así la convergencia con el resto de la Unión. Los recursos no sólo deben proceder de subvenciones, sino también de préstamos, por ejemplo del BEI. Los Estados miembros tendrán la oportunidad de hacer mayor uso de los conocimientos técnicos del BEI a fin de preparar proyectos adecuados para la financiación europea.

4.1.1. Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte

El suministro de infraestructuras de transporte eficientes, flexibles y seguras puede considerarse una condición previa necesaria para el desarrollo económico, ya que impulsa la productividad y, de este modo, las perspectivas de desarrollo de las regiones afectadas, al facilitar la circulación de personas y mercancías. Las redes de transporte impulsan las oportunidades comerciales, al mismo tiempo que aumentan la eficiencia. Además, el desarrollo de las infraestructuras de transporte a escala europea (en especial las partes pertinentes de los treinta proyectos prioritarios para las redes transeuropeas de transporte), prestando especial atención a los proyectos transfronterizos, es esencial para lograr una mayor integración de los mercados nacionales, especialmente en el contexto de una Unión ampliada.

Las inversiones en infraestructuras deben adaptarse a las necesidades específicas y al nivel de desarrollo económico de las regiones y los países afectados. Es característico de las inversiones en infraestructuras (al igual que de otras) que, por encima de determinado nivel de financiación, presenten tasas decrecientes de rentabilidad. La rentabilidad económica de estas inversiones es elevada cuando las infraestructuras son escasas y las redes básicas son incompletas, pero es probable que disminuya cuando se alcance determinado nivel.

Deben, por lo tanto, tenerse en cuenta el nivel de desarrollo económico regional y la existencia de grandes dotaciones infraestructurales. En las regiones y los países menos desarrollados, las conexiones internacionales e interregionales pueden ofrecer una elevada rentabilidad a largo plazo en forma de aumento de la competitividad empresarial, además de facilitar la movilidad de la mano de obra. Por otra parte, en las regiones con una base económica dispersa y de reducidas dimensiones y con un modelo de asentamiento basado en municipios pequeños, puede ser más apropiada la construcción de una infraestructura regional de transportes. En las regiones del objetivo de convergencia, y, en menor medida, en las regiones de «exclusión gradual», con redes viarias inadecuadas, se debe ofrecer también financiación para construir enlaces viarios de vital importancia para la economía.

A fin de maximizar los beneficios de las inversiones en transportes, la asistencia de los Fondos debe basarse en una serie de principios.

En primer lugar, deben utilizarse criterios objetivos para determinar el nivel y la naturaleza de las inversiones en infraestructuras que deban llevarse a cabo. Por ejemplo, los índices potenciales de rentabilidad deben medirse por el nivel de desarrollo económico y el tipo de actividades económicas de las regiones de las que se trate, la densidad media de las infraestructuras o el grado de congestión. Para determinar los índices de rentabilidad social, se deben tener también en cuenta las consecuencias ambientales y sociales de los proyectos de infraestructuras previstos.

En segundo lugar, el principio de sostenibilidad ambiental debe respetarse en la mayor medida posible, de conformidad con el Libro Blanco¹³. Se ha de intentar especialmente equilibrar el predominio del transporte por carretera en Europa promoviendo modos de transporte alternativos y transporte combinado.

En tercer lugar, en las regiones del objetivo de convergencia se ha de prestar especial atención a la modernización de la red ferroviaria seleccionando cuidadosamente los tramos prioritarios, garantizando su interoperabilidad en el marco del Sistema Europeo de Gestión del Transporte Ferroviario (ERTMS, en su sigla en inglés).

En cuarto lugar, las inversiones en infraestructuras de transportes deben complementarse con una gestión adecuada del tráfico, prestando especial atención a la seguridad, de acuerdo con las normas nacionales y comunitarias. Las estrategias nacionales o regionales deben tener en cuenta la necesidad de lograr una distribución modal equilibrada (y limpia) que atienda tanto a los objetivos económicos como a los ambientales. Deben incluir, por ejemplo, sistemas de transporte inteligentes, plataformas multimodales y, en particular, las tecnologías utilizadas para el ERTMS y SESAME (para un sistema más uniforme de gestión del tráfico aéreo en Europa).

De acuerdo con los principios anteriores, las directrices para la acción son las siguientes:

- Los Estados miembros deben dar prioridad a **los 30 proyectos de interés europeo**, ubicados en los Estados miembros y las regiones que pueden beneficiarse del objetivo de convergencia¹⁴. Otros proyectos de RTE deberán ser apoyados cuando ello esté muy justificado por su contribución al crecimiento y la competitividad. Dentro de este grupo de proyectos, merecen especial atención los enlaces transfronterizos y los previstos por los coordinadores europeos en los Estados miembros especialmente designados. Los Estados miembros deben recurrir a los coordinadores para acortar el tiempo que transcurre entre la designación de la planificación de la red y la construcción física.
- La inversión complementaria en **conexiones secundarias** será también importante en el contexto de una estrategia regional integrada de transportes y comunicaciones que abarque zonas rurales y urbanas, para que las regiones se beneficien de las oportunidades que generan las redes principales.
- El apoyo a la **infraestructura ferroviaria** debe estar destinado a incrementar el acceso. Las tasas de las vías férreas deben facilitar el acceso a los operadores independientes. Asimismo, deben promover la creación de una red interoperable en toda la UE. La conformidad y las aplicaciones de la interoperabilidad y la instalación del sistema europeo

¹³ «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», COM(2001) 370.

¹⁴ Decisión n° 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29.4.2004.

de gestión de tráfico de ferrocarriles (ERTMS) a bordo de los trenes y en las vías férreas deben formar parte de todos los proyectos financiados.

- Promover **redes de transporte** sostenibles desde el punto de vista ambiental. Esto incluye servicios de transporte público (incluidas infraestructuras de estacionamiento disuasorio), planes de movilidad, carreteras de circunvalación, aumento de la seguridad en los cruces y tráfico alternativo (carriles para bicicletas, vías para peatones, etc.). Incluye también medidas para garantizar la accesibilidad a los servicios comunes de transporte público para determinados grupos objetivo (como las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad) y proporcionar redes de distribución de combustibles alternativos para vehículos.
- A fin de garantizar la eficiencia óptima de las infraestructuras de transporte para promover el desarrollo regional, se ha de prestar atención a mejorar la **conectividad** de los territorios sin litoral a la red transeuropea (TEN-T) (véase el mapa que figura en el anexo). En este aspecto, debe promoverse el desarrollo de enlaces secundarios, haciendo hincapié en la intermodalidad y en el transporte sostenible. En particular, los puertos y los aeropuertos deben estar conectados con el interior.
- Se ha de prestar más atención al desarrollo de las «**autopistas del mar**» y al cabotaje marítimo como alternativa viable al transporte de larga distancia por carretera y ferrocarril.

En el caso de los Estados miembros que reciban apoyo tanto del Fondo de Cohesión como de los Fondos Estructurales, se debe distinguir en los programas entre los tipos de acciones financiadas por cada uno de los Fondos, y se ha de tener en cuenta que el Fondo de Cohesión desempeña el papel principal de apoyo a las redes transeuropeas de transporte.

Por su parte, los Fondos Estructurales deben centrarse generalmente en el desarrollo de las infraestructuras vinculadas con medidas para fomentar el crecimiento económico (como el desarrollo del turismo, mejoras para potenciar el atractivo de las zonas industriales, etc.). Por lo que respecta a la infraestructura viaria, las inversiones deben ajustarse también al objetivo general de la seguridad de las carreteras.

La cofinanciación del Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales debe ser complementaria de las subvenciones con cargo al presupuesto para las redes transeuropeas de transporte. Los Estados miembros deberán determinar por adelantado el instrumento más idóneo para los proyectos planeados. La financiación de las políticas de cohesión puede combinarse con la parte de garantía crediticia de los instrumentos relacionados con las RTE.

4.1.2. Reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento

Las inversiones ambientales pueden contribuir a la economía de tres maneras: pueden garantizar la sostenibilidad a largo plazo del crecimiento económico, reducen los costes ambientales externos de la economía (por ejemplo, costes sanitarios, costes de limpieza o reparación de daños) y fomentan la innovación y la creación de empleo. Los futuros programas de cohesión deberán tratar de fortalecer las potenciales sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento. En este contexto, deben tener gran prioridad la prestación de servicios ambientales, como las infraestructuras de tratamiento de residuos y aguas residuales, la gestión de los recursos naturales, la descontaminación de tierras para prepararlas para nuevas actividades económicas y la protección contra determinados riesgos ambientales.

A fin de maximizar los beneficios económicos y reducir al mínimo los costes, se debe dar prioridad a la lucha contra la contaminación ambiental en sus fuentes. En el sector de la gestión de residuos, esto implica centrarse en la prevención de residuos, el reciclaje y la biodegradación de residuos, que son más baratos y generan más empleo que los vertederos y la incineración, las soluciones menos favorables de fin de proceso.

Las estrategias de desarrollo deben basarse en una evaluación previa de las necesidades y las cuestiones específicas que afrontan las regiones y, si es posible, utilizar para ello los indicadores apropiados. Se debe promover la internalización de los costes ambientales externos, mediante el apoyo a la creación y el desarrollo de instrumentos de mercado (véanse, por ejemplo, los instrumentos propuestos en el Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales).

De acuerdo con lo anterior, las directrices recomendadas para la acción son las siguientes:

- abordar las necesidades significativas de inversión en **infraestructuras**, especialmente en las regiones del objetivo de convergencia, sobre todo en los nuevos Estados miembros, a fin de acatar la legislación ambiental en materia de recursos hídricos, residuos, atmósfera y naturaleza y protección de las especies;
- garantizar que **existan condiciones atractivas para las empresas y su personal más cualificado**. Esto puede lograrse promoviendo una ordenación territorial que reduzca la expansión de las zonas edificadas y rehabilitando el entorno físico, incluidos los bienes naturales y culturales. Las inversiones en este ámbito deben estar claramente vinculadas al desarrollo de empresas innovadoras y generadoras de empleo en los lugares de que se trate;
- promover, además de las inversiones en energías y transportes sostenibles previstas en otros contextos, inversiones que contribuyan al cumplimiento de los **compromisos de Kioto** asumidos por la UE;
- adoptar medidas de **prevención de los riesgos** mediante la mejora de la gestión de los recursos naturales, la orientación de la investigación hacia objetivos más específicos y una mejor utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como políticas más innovadoras de administración pública (véase el mapa que figura en el anexo).

En el caso de los Estados miembros que reciban apoyo tanto del Fondo de Cohesión como de los Fondos Estructurales, se deberá distinguir en los programas entre los tipos de acciones financiadas por cada uno de los Fondos. En términos generales, el Fondo de Cohesión debe centrarse en las inversiones en infraestructuras de recursos hídricos, residuos y contaminación atmosférica, mientras que los Fondos Estructurales deben, en términos generales, centrarse en la promoción de sistemas de gestión ambiental, en la difusión de tecnologías limpias en las PYME y en la rehabilitación de zonas contaminadas.

4.1.3. Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa

Una prioridad conexa es la de reducir la tradicional dependencia energética mediante mejoras en la eficiencia energética y las energías renovables. Las inversiones en estos ámbitos contribuyen a la seguridad del suministro energético para el crecimiento a largo plazo, al mismo tiempo que actúan como fuente de innovación y proporcionan oportunidades de exportación.

Es preciso también invertir en fuentes de energía tradicionales para garantizar la seguridad del suministro. En particular, los Fondos deben centrarse –cuando se haya comprobado la existencia de fallos del mercado y cuando esta intervención no sea contraria a la liberalización del mercado– en la finalización de las interconexiones, haciendo especial hincapié en las redes transeuropeas, la mejora de las redes de electricidad y la terminación y la mejora de las redes de transmisión y distribución de gas.

Las directrices para la acción en este apartado son las siguientes:

- apoyar proyectos encaminados a mejorar la **eficiencia energética** y difundir modelos de desarrollo de baja intensidad energética;
- apoyar el desarrollo de **tecnologías renovables y alternativas** (eólica, solar, biomasa) en las que la UE pueda tener una posición ventajosa y que fortalezcan así su posición competitiva. Estas inversiones contribuyen también al objetivo de Lisboa de garantizar que, para 2010, el 21 % de la electricidad se genere a partir de fuentes renovables;
- centrar la inversión en fuentes de energía tradicionales en el desarrollo de las **redes** cuando se haya comprobado la existencia de fallos del mercado. Estas inversiones se refieren principalmente a las regiones del objetivo de convergencia.

4.2. DIRECTRIZ: Mejorar los conocimientos y la innovación en favor del crecimiento

Los objetivos de la Unión de crecimiento y creación de empleo exigirán un cambio estructural de la economía hacia actividades basadas en el conocimiento. Esto exige actuar en varios frentes: abordar los bajos niveles de investigación y desarrollo tecnológico (IDT), especialmente en el sector privado; promover la innovación mediante productos, procesos y servicios nuevos o mejorados, que puedan soportar la competencia internacional; aumentar la capacidad regional para generar y absorber nuevas tecnologías (en particular, tecnologías de la información y las comunicaciones); y prestar más apoyo a la asunción de riesgos.

El gasto en IDT como porcentaje del PIB ha aumentado, pero sólo marginalmente y, con un 1,9 % del PIB, sigue muy por debajo del objetivo de Lisboa del 3 %¹⁵. Se calcula que un aumento del porcentaje de gasto en IDT del 1,9 % al 3 % del PIB (para alcanzar el objetivo de Lisboa a más tardar en 2010) tendrá como resultado un aumento del 1,7 % en el nivel de PIB para 2010¹⁶. Mientras que la escasez de inversión de las empresas en IDT sigue siendo significativa, hay indicios de que la inversión pública en este ámbito también se está viendo amenazada. La diferencia en términos de IDT e innovación en el interior de los países y entre ellos, especialmente por lo que respecta al gasto de las empresas en IDT, es mucho mayor que la diferencia de renta. A pesar de la combinación de iniciativas nacionales y comunitarias emprendidas, es necesario actuar más para que la oferta de IDT de las instituciones públicas y privadas satisfaga las necesidades de las empresas.

La brecha de la innovación en Europa se está ampliando: el Cuadro europeo de indicadores de la innovación muestra que Europa va a la zaga de Estados Unidos en 9 de 11 indicadores de innovación¹⁷. También *dentro* de Europa, la brecha de innovación persiste, ya que con

¹⁵ «Invertir en investigación: un plan de acción para Europa», COM(2003) 226, de 30.4.2003.

¹⁶ «*The economic costs of non-Lisbon*», SEC(2005) 385, de 15.3.2005.

¹⁷ SEC(2004) 1475.

demasiada frecuencia la Unión no transforma el desarrollo tecnológico en productos y procesos comerciales. Las políticas de cohesión pueden contribuir a tratar los principales problemas que subyacen bajo el mal rendimiento de Europa en innovación, como la ineficiencia de los sistemas de innovación, la insuficiencia de dinamismo empresarial o la lentitud con que las empresas adoptan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En este contexto, es necesario mejorar las capacidades nacionales y regionales de IDT, apoyar la inversión en infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones y difundir la tecnología y los conocimientos a través de los mecanismos apropiados de transferencia tecnológica e intercambio de conocimientos. La «previsión» regional y otros métodos de planificación estratégica regional podrían fomentar una mejor utilización del potencial de IDT existente, incluido un diálogo periódico y sistemático con las principales partes interesadas. También es importante mejorar la capacidad de absorción de IDT de las empresas, especialmente las PYME, para promover la creación y la explotación de un mayor acervo de investigación de alta calidad en Europa; incrementar la inversión privada y pública en IDT e innovación; y fomentar las asociaciones de IDT en las diferentes regiones de la Unión.

Aunque las subvenciones directas siguen siendo importantes, especialmente en las regiones del objetivo de convergencia, es necesario centrarse en la prestación de servicios empresariales y tecnológicos colectivos a grupos de empresas, para ayudarles a mejorar su actividad de innovación. Las subvenciones directas a empresas específicas deben estar destinadas a mejorar su capacidad de IDT y de innovación, y no a una reducción temporal de sus costes de producción que genere elevados efectos de peso muerto. Esto es especialmente importante en los sectores tradicionales, sobre todo los expuestos a la competencia mundial que necesitan un esfuerzo adicional para seguir siendo competitivos, así como en las PYME, que normalmente constituyen la mayor fuente de empleo a nivel regional. Lo más importante es que estas políticas deben adaptarse a las condiciones particulares de cada región, y, en concreto, a las necesidades de las PYME. Las estrategias nacionales y regionales deben basarse en un análisis exhaustivo de las oportunidades de inversión en IDT.

El conocimiento y la innovación ocupan una posición esencial en la labor de la Unión para promover un crecimiento más rápido y más puestos de trabajo. Se proponen en la Unión dos programas marco relacionados: el Séptimo Programa marco de IDT y el Programa marco de competitividad e innovación. La sinergia entre las políticas de cohesión y estos instrumentos es imprescindible y las estrategias de desarrollo nacionales y regionales deben mostrar el modo de lograrlas. Las políticas de cohesión pueden ayudar a todas las regiones a acumular capacidad de investigación y de innovación, y contribuir así a su participación efectiva en el Espacio Europeo de la Investigación y en las actividades de investigación e innovación de la Unión en general. En particular, tienen dos funciones importantes: la primera es ayudar a las regiones a aplicar estrategias de innovación y planes de acción regionales que puedan tener una repercusión significativa en la competitividad, tanto a nivel regional como en la Unión en su conjunto; y la segunda es contribuir a elevar la capacidad de investigación e innovación de la región hasta un nivel que le permita participar en proyectos transnacionales de investigación.

Por lo tanto, las estrategias regionales deben centrarse en invertir en IDT, innovación e iniciativa empresarial; garantizar que estas inversiones respondan a las necesidades de desarrollo económico de la región y que den lugar a la innovación de productos, procesos y servicios; mejorar la transferencia de tecnologías y el intercambio de conocimientos; promover el desarrollo, la difusión y la penetración de las tecnologías de la información y las

comunicaciones en las empresas, y velar por que las empresas dispuestas a invertir en productos y servicios de alto valor añadido tengan acceso a la financiación.

4.2.1. *Aumentar y mejorar la inversión en IDT*

La competitividad de las empresas europeas depende de manera crucial de su capacidad para incorporar con la mayor rapidez posible nuevos conocimientos al mercado. Esta capacidad se ve reforzada por el apoyo público a la actividad de IDT, incluido el apoyo a las empresas cuando las condiciones económicas y de mercado lo justifican. Además, las cuestiones relacionadas con la propiedad de los resultados de la investigación y la necesidad de conseguir masa crítica en determinados sectores de investigación justifican el apoyo público a las actividades de IDT.

Al poner en práctica las políticas regionales debe tenerse en cuenta la naturaleza específica de la investigación y el desarrollo tecnológico. En particular, dichas políticas exigen una estrecha interacción entre los agentes para fomentar la formación de los polos de excelencia necesarios para alcanzar una masa crítica. La proximidad geográfica, a través de la existencia de agrupaciones de PYME y polos de innovación en torno a instituciones públicas de investigación, por ejemplo, debe desempeñar un papel clave. Por lo tanto, las actividades de IDT deben necesariamente estar concentradas en el espacio, mientras se promueve la capacidad de absorción de las zonas con poca intensidad de IDT.

En las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, la investigación y el desarrollo tecnológico deben desarrollarse en torno a los polos de excelencia existentes y evitar una excesiva dispersión espacial de los recursos. Asimismo, las inversiones deben complementar las prioridades europeas establecidas en el Séptimo Programa marco y apoyar los objetivos de la Agenda renovada de Lisboa. Se debe dar prioridad al desarrollo de productos, servicios y cualificaciones nuevos y comercializables.

Las acciones de IDT deben ser coherentes con las políticas de IDT de la UE y con las necesidades de las regiones de que se trate. Por lo que respecta al método, deben basarse en un buen planteamiento analítico, como la previsión, y en el uso de indicadores, como las patentes; la asignación de recursos humanos a la investigación y el desarrollo tecnológico; la ubicación de las instituciones de investigación privadas y públicas; y la existencia de agrupaciones de empresas innovadoras.

Las directrices para la acción en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico pueden enunciarse de la siguiente manera:

- fortalecer la cooperación entre las empresas y entre éstas y las instituciones públicas de investigación y enseñanza superior apoyando la creación de **agrupaciones** de excelencia regionales y transregionales;
- apoyar las **actividades de IDT en las PYME** y permitir que accedan a los servicios de IDT de las instituciones de investigación públicas;
- apoyar las **iniciativas transfronterizas y transnacionales** regionales destinadas a fortalecer la colaboración en materia de investigación y a crear capacidad en las áreas prioritarias de la política de investigación de la UE;

- fortalecer la **creación de capacidad en I+D**, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, las infraestructuras de investigación y el capital humano en ámbitos con un potencial de crecimiento significativo.

En las regiones subvencionables con arreglo al objetivo de convergencia, los programas pueden contribuir a desarrollar las infraestructuras de IDT y de educación (en concreto, redes regionales de datos de alta velocidad entre los centros de investigación y dentro de ellos), el equipo y el instrumental tanto en las instituciones de investigación públicas como en las empresas, siempre que estas inversiones estén directamente vinculadas a los objetivos de desarrollo económico regional. Esto puede incluir infraestructuras de investigación cuyos estudios de viabilidad se hayan financiado con cargo a programas marco anteriores. El apoyo a las prioridades del Séptimo Programa marco debe tratar de desarrollar todo el potencial de los centros de excelencia emergentes y ya existentes e intensificar la inversión en capital humano, concretamente mediante la formación nacional de investigadores y la creación de las condiciones necesarias para atraer a los investigadores formados en el extranjero.

4.2.2. *Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial*

La innovación es el resultado de procesos complejos e interactivos y, en particular, de la capacidad de las empresas para conectar con los conocimientos complementarios de otros agentes del mercado, organizaciones e instituciones.

Las inversiones en innovación representan una prioridad general de las políticas de cohesión en toda la Unión. Su cofinanciación debe ser la prioridad principal en las regiones contempladas por el nuevo objetivo de competitividad regional y empleo, donde los limitados recursos financieros deben concentrarse para alcanzar una masa crítica y generar un efecto dinamizador.

El principal objetivo debe ser promover un clima empresarial que propicie la producción, la difusión y la utilización de nuevos conocimientos por las empresas. Para crear sistemas eficientes de innovación regional, es preciso que los agentes económicos, sociales y políticos entren en contacto con la vanguardia de las prácticas tecnológicas y empresariales a nivel mundial, más allá de los ámbitos nacional o local. En este aspecto, debe promoverse también la cooperación con los centros de enlace para la innovación y los centros europeos de información financiados por el Programa marco de innovación y competitividad, especialmente en el ámbito de las tecnologías transnacionales y la difusión de información.

Las empresas incipientes, en especial las vinculadas a la investigación y el desarrollo tecnológico, deben ser apoyadas con miras al desarrollo de asociaciones con instituciones de investigación a más largo plazo y de claro carácter comercial. Las políticas de cohesión deben procurar compensar los fallos del mercado que dificulten la innovación y la iniciativa empresarial. Las acciones deben tratar de utilizar los polos de actividad existentes para aprovechar el potencial regional de IDT y promover la integración en redes y la cooperación tecnológica en las regiones y entre ellas.

Las autoridades públicas deben asegurarse de que las instituciones de investigación, el sector privado y el sector público desarrollen plenamente las posibles sinergias entre ellos.

Por lo que respecta al método, las estrategias de desarrollo económico pueden basarse en la información obtenida mediante la recogida de datos sobre las actividades innovadoras existentes en las regiones de que se trate, por ejemplo, sobre la tramitación de patentes en el

sector privado o sobre las características, el alcance y el potencial de desarrollo de las agrupaciones existentes de actividades innovadoras, incluidas las integradas por instituciones de investigación tanto privadas como públicas. En este aspecto pueden ser también útiles las encuestas comunitarias de innovación y el Cuadro europeo de indicadores de innovación.

Las directrices para la acción en este apartado son las siguientes:

- hacer que la oferta regional de innovación y educación en IDT sea más eficiente y accesible para las empresas, en particular las PYME, por ejemplo estableciendo **polos de excelencia**, reuniendo a PYME de alta tecnología en torno a instituciones de investigación y tecnología, o elaborando y creando **agrupaciones** regionales en torno a grandes empresas;
- prestar **servicios de apoyo empresarial** para que las empresas, y en particular las PYME, puedan incrementar su competitividad e internacionalizarse, en particular aprovechando las oportunidades que genera el mercado interior. Los servicios empresariales deben dar prioridad a la explotación de las sinergias (por ejemplo, transferencia tecnológica, parques científicos, centros de comunicación basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones, viveros empresariales y servicios conexos, cooperación con las agrupaciones, etc.) y prestar un apoyo más tradicional en los ámbitos de dirección, *marketing*, asistencia técnica, contratación y otros servicios profesionales y comerciales;
- aprovechar plenamente la capacidad europea en materia de **innovaciones ecológicas**. Deben promoverse las innovaciones ecológicas, así como la mejora de las prácticas de las PYME mediante la introducción de sistemas de gestión ambiental. Invertir ahora en esta área situará a las empresas de la UE en una posición fuerte en un futuro próximo, cuando otras regiones aprecien la necesidad de estas tecnologías. Este ámbito está claramente relacionado con el Programa marco de innovación y competitividad;
- promover la **iniciativa empresarial**, facilitar la creación y el **desarrollo de nuevas empresas**, y promover las empresas creadas por escisión de instituciones o sociedades de investigación utilizando diversas técnicas (por ejemplo, sensibilización; creación de prototipos; tutoría y prestación de asistencia administrativa y tecnológica a empresarios en ciernes).

Es importante asegurarse de que las empresas, y, en concreto, las PYME, puedan utilizar comercialmente los resultados de la investigación.

Los servicios empresariales deben ser prestados preferentemente por el sector privado o por organizaciones mixtas de los sectores público y privado. Los servicios deben ser de primera clase, de fácil utilización y acceso, y deben responder a las necesidades de las PYME. La calidad de los servicios debe estar definida y supervisada y debe haber coherencia entre sus prestadores, por ejemplo, mediante asociaciones entre los sectores público y privado o ventanillas únicas.

Los procedimientos administrativos son con frecuencia demasiado complejos. La información y la asistencia inicial deben ofrecerse desde una red de ventanillas únicas, que podrían constituir el plano de contacto entre el sector público y el solicitante de la subvención; este procedimiento debe incluir las diversas acciones cofinanciadas por las políticas de cohesión. Estos prestadores deben tener competencias para todo el conjunto de ayudas públicas —con

independencia de las responsabilidades nacionales o regionales— y su funcionamiento debe responder a unos objetivos de eficiencia supervisados periódicamente.

Cuando las circunstancias sean apropiadas, se deberá ofrecer a determinadas categorías de empresas (por ejemplo, empresas incipientes o recientemente transferidas) o de empresarios (por ejemplo, jóvenes, mujeres, trabajadores de edad avanzada o pertenecientes a comunidades étnicas minoritarias) una ayuda adaptada a sus necesidades. En los centros de enseñanza debe fomentarse también la educación en iniciativa empresarial.

4.2.3. *Promover la sociedad de la información para todos*

La difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en toda la economía de la Unión representa un dinamizador de primera importancia para mejorar los niveles de productividad y la competitividad de las regiones. Asimismo, fomenta la reorganización de los métodos de producción y el surgimiento de nuevos servicios empresariales y privados. La prestación eficiente y eficaz de servicios públicos —en particular, servicios electrónicos de administración y sanidad— presenta un potencial significativo para el crecimiento económico y para hacer posibles nuevos servicios. La difusión de tecnologías puede contribuir al desarrollo regional favoreciendo la creación y el crecimiento de polos de excelencia en actividades relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y promoviendo la conectividad y la integración en redes entre las empresas y las PYME en particular. Deben adoptarse medidas para fomentar el desarrollo de productos y servicios que faciliten y estimulen la inversión privada en las tecnologías de la información y las comunicaciones y que, al mismo tiempo, garanticen la competencia en este sector.

Por lo tanto, las medidas políticas deben centrarse en mejorar los servicios de apoyo a la innovación dirigidos a las PYME con el objetivo particular de impulsar la transferencia de tecnologías entre las instituciones de investigación y las empresas. Las políticas de cohesión deben servir también para desarrollar las cualificaciones necesarias para la economía del conocimiento y para elaborar contenidos a través de la prestación de aplicaciones y servicios (como la administración, la empresa, el aprendizaje y la sanidad electrónicos) que ofrecen alternativas interesantes a otros modelos, a menudo más caros, de prestación de servicios. Esta actividad es especialmente importante para las zonas alejadas y escasamente pobladas. Es obvio que la utilización y el desarrollo de productos y servicios basados en los contenidos únicamente podrán funcionar si se dispone de una infraestructura adecuada y capaz de soportar servicios de banda ancha. Por lo tanto, es importante que haya en toda la Unión una infraestructura apropiada de comunicación de banda ancha a un coste asequible.

Como norma general, la inversión en infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones debe tener en cuenta la rapidez del desarrollo tecnológico, el respeto de los principios de neutralidad tecnológica y el carácter público del acceso. El cumplimiento de las normas de competencia y la observancia del marco normativo que regula las comunicaciones electrónicas son esenciales.

Las acciones deben basarse en indicadores de contexto relacionados con la estructura económica existente (en concreto, la especialización industrial, el nivel de desarrollo económico, la calidad de las conexiones a las tecnologías de la información y las comunicaciones y las sinergias potenciales entre los polos regionales de actividad económica). Al determinar las necesidades regionales deben tenerse en cuenta las iniciativas existentes en la Unión en favor de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en

particular «i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo»¹⁸.

Puesto que las tecnologías de la información y las comunicaciones son transversales a todos los sectores de la economía y de la sociedad, es imperativo que los Estados miembros y las regiones desarrollen estrategias de sociedad de la información compatibles, que garanticen la coherencia y la integración entre los sectores, equilibrando las medidas de oferta y demanda con arreglo a los requisitos locales, la participación de las partes interesadas y un fuerte apoyo político del sector público.

Las directrices para la acción son las siguientes:

- Garantizar la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las empresas y los hogares y promover su desarrollo mediante el apoyo equilibrado a la oferta y la demanda de **productos de tecnologías de la información y las comunicaciones y servicios públicos y privados**, así como mediante el aumento de la inversión en capital humano. Estas acciones deben incrementar la productividad y promover una economía digital abierta y competitiva y una sociedad inclusiva (por ejemplo, mejorando el acceso para las personas con discapacidad o de edad avanzada), e impulsar así el crecimiento y el empleo;
- Garantizar la **disponibilidad de infraestructuras de la información y las comunicaciones** cuando el mercado no las proporcione a un coste asequible y a un nivel suficiente para apoyar los servicios requeridos, especialmente en las zonas alejadas y rurales y en los nuevos Estados miembros.

4.2.4. *Mejorar el acceso a la financiación*

Otro elemento clave para promover el conocimiento y la innovación es el acceso a la financiación. Para promover el crecimiento y la creación de empleo, es preciso que a los empresarios y las empresas vuelva a resultarles más rentable invertir en el desarrollo y la producción de bienes y servicios que centrar sus esfuerzos, por ejemplo, en actividades de captación de rentas.

En este contexto, el acceso a la financiación es con frecuencia difícil, lo cual crea un obstáculo para el crecimiento y la creación de empleo. Es importante mejorar el acceso al capital tanto para las actividades de IDT como para las empresas incipientes. Deben desarrollarse mercados de capital-riesgo relacionados con las actividades de innovación junto con un mejor entorno normativo que facilite la iniciativa empresarial.

Estos programas podrían llevarse a cabo en estrecha cooperación con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para desarrollar recursos financieros en ámbitos en los que la iniciativa empresarial tropieza con fallos del mercado debido a los elevados riesgos asociados con las actividades de IDT. Se ha de tener en cuenta también la repercusión del apoyo público a la creación de empresas, a fin de evitar el desplazamiento de la inversión privada y medidas perjudiciales para la competencia.

¹⁸ COM(2005) 229.

El capital de inversión, el capital-riesgo y los fondos rotatorios para empresas incipientes innovadoras deben desempeñar una función esencial como motor de la iniciativa empresarial, la innovación y la creación de empleo; las instituciones públicas no son siempre las mejor situadas para asumir riesgos. Debe darse prioridad a crear proveedores especializados de capital-riesgo y garantías bancarias, o ampliar este tipo de prestación, en los casos en que el mercado sea deficiente. Serán seguramente más eficaces si proporcionan un paquete de ayuda integrado, empezando por la formación previa a la creación o la expansión de las empresas.

De acuerdo con estos principios, las directrices para la acción son las siguientes:

- Apoyar **instrumentos que no sean subvenciones**, como préstamos, garantías para deudas subordinadas, instrumentos convertibles (deuda intermedia) y capital-riesgo (por ejemplo, capital inicial y capital-riesgo). Las subvenciones deben utilizarse para construir y mantener infraestructuras que faciliten el acceso a la financiación (por ejemplo, oficinas de transferencia de tecnologías, viveros empresariales, redes de inversores providenciales (*business angels*) o programas de inversión inmediata). Deben apoyarse también los mecanismos de garantía y de garantía mutua, en particular para facilitar el acceso de las PYME al microcrédito. El BEI y el FEI pueden hacer una valiosa aportación al respecto.
- Establecer contactos directos con **grupos específicos**, como los empresarios jóvenes o las mujeres empresarias o grupos de personas en situación desfavorecida, incluidas las minorías étnicas.

Es especialmente importante cooperar estrechamente con el FEI, habida cuenta de la experiencia que ha acumulado a lo largo de varios años, para dar a las PYME el apoyo necesario y desarrollar al mismo tiempo el mercado europeo de capital riesgo.

4.3. DIRECTRIZ: Más y mejores empleos

Con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo hizo suyo un conjunto único de directrices que reunía las directrices generales para las políticas económicas y las directrices para las políticas de empleo¹⁹, lo cual integraba las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo en favor del crecimiento y el empleo. De acuerdo con la propuesta de Reglamento relativa a los Fondos²⁰, en el ámbito del empleo y los recursos humanos las prioridades de las Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión serán las de la estrategia europea de empleo²¹. Además, en las recomendaciones de la UE en materia de empleo se destacan los desafíos y las prioridades específicos de cada país.

El impulso hacia el pleno empleo y el aumento de la productividad dependen de una gran variedad de acciones, incluidas las comentadas anteriormente. La inversión en infraestructuras, el desarrollo empresarial y la investigación mejoran las oportunidades de empleo a corto plazo, como resultado de los efectos directos, y a largo plazo, como resultado de su efecto positivo en la competitividad. Para maximizar el efecto de estas inversiones en términos de empleo, es preciso seguir desarrollando y mejorando el capital humano.

¹⁹ El artículo 99 del Tratado hace referencia a las directrices generales para las políticas económicas y el artículo 128, a las directrices de empleo.

²⁰ Artículo 23 de la propuesta de Reglamento del Consejo (CE) por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

²¹ COM(2005) 141, de 12.4.2005.

Por lo que respecta al desarrollo del capital humano, en las directrices para las políticas de empleo se destacan tres prioridades de actuación para las políticas de los Estados miembros:

- atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social;
- mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales;
- incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones.

De acuerdo con estas prioridades, se debe prestar atención a las inversiones para mejorar la eficiencia de la administración pública, así como a la educación y a las infraestructuras sanitarias.

Las políticas de cohesión deben centrarse en atender a los desafíos específicos de la estrategia europea de empleo en cada Estado miembro, apoyando acciones en el marco de los objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo. El conjunto de acciones subvencionables y de recursos financieros es mayor para el primer objetivo. En cuanto al segundo, los recursos de la UE deberán centrarse mucho más en lograr una repercusión significativa.

Los programas de empleo y de desarrollo de los recursos humanos deben tener en cuenta los problemas y las prioridades específicos de cada país, como se subraya en las recomendaciones en materia de empleo, y pueden ser gestionados a escala nacional o regional. Para tratar eficazmente las disparidades regionales, los programas nacionales deben tener una dimensión regional, si no existen ya programas específicos de ámbito regional.

4.3.1. Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social

Ampliar la base de la actividad económica, elevar los niveles de empleo y reducir el desempleo son vitales para que el crecimiento económico sea sostenible, para promover sociedades inclusivas socialmente y combatir la pobreza. El aumento de la participación en el empleo es tanto más necesario habida cuenta de la disminución prevista de la población en edad de trabajar. En el marco de las directrices para el empleo, se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- Garantizar mercados de trabajo inclusivos, potenciar el atractivo del trabajo y hacer que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los inactivos.
- Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

La actuación debe basarse en la determinación previa de las necesidades mediante, por ejemplo, el empleo de indicadores nacionales o regionales pertinentes, como las tasas de

desempleo y de ocupación, las tasas de desempleo de larga duración, las tasas de población con riesgo de pobreza y el nivel de renta.

La presencia de instituciones del mercado laboral eficientes y eficaces, especialmente servicios de empleo capaces de responder a los desafíos de la rápida reestructuración económica y social y del envejecimiento demográfico, es esencial para apoyar la prestación de servicios a los solicitantes de empleo, los desempleados y las personas desfavorecidas, y es una acción que puede recibir ayuda de los Fondos Estructurales. Estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la ejecución de las políticas activas del mercado laboral y en la prestación de servicios personalizados para promover la movilidad profesional y geográfica y adecuar la oferta y la demanda de mano de obra, especialmente a nivel local. Deben ayudar a prever las escaseces y las congestiones del mercado laboral así como las necesidades profesionales y de cualificaciones. Ello tendría también el resultado de beneficiar una gestión positiva de la migración económica. La facilidad de acceso a los servicios ofrecidos y su transparencia son cruciales. La red EURES (red europea de servicios de empleo) es fundamental para incrementar la movilidad profesional y geográfica, tanto a nivel europeo como nacional.

Una prioridad importante debe ser reforzar las medidas activas y preventivas del mercado de trabajo para superar los obstáculos que dificultan la incorporación o la permanencia en él y promover la movilidad de los solicitantes de empleo, los desempleados y los inactivos, los trabajadores de más edad y los expuestos a quedar desempleados. La actuación debe centrarse en la prestación de servicios personalizados, incluidas la ayuda en la búsqueda de empleo, la formación y la colocación. El potencial de empleo por cuenta propia y de creación de empresas, las cualificaciones en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones y la alfabetización digital deben tenerse plenamente en cuenta. Se debe prestar especial atención a lo siguiente:

- Aplicación del **Pacto Europeo para la Juventud**, facilitando el acceso de los jóvenes al empleo y la transición de la educación al trabajo, mediante medidas de orientación profesional, ayuda para terminar la educación y acceso a una formación y un aprendizaje adecuados.
- Actuación específica para incrementar **la participación de la mujer** en el empleo, reducir la segregación en el empleo y combatir las diferencias de retribución por razón de género y la construcción de estereotipos de género, y promover entornos de trabajo más compatibles con la vida familiar, así como la conciliación de la vida profesional y privada. Es crucial facilitar el acceso a la asistencia infantil y a los servicios de cuidados para personas dependientes, junto con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y medidas, la sensibilización y el diálogo entre las partes interesadas.
- Actuación específica para fortalecer el **acceso de los emigrantes** al mercado laboral y facilitar su integración social, mediante la formación y convalidación de las competencias adquiridas en el extranjero, una orientación personalizada, formación lingüística, un apoyo adecuado a la iniciativa empresarial y la sensibilización de los empleadores y los trabajadores migrantes respecto a sus derechos y obligaciones, y el refuerzo del cumplimiento de las normas contra la discriminación.

Otra prioridad importante debe ser velar por que los mercados laborales sean inclusivos con las personas en situación de desventaja o expuestas al riesgo de exclusión social, como los alumnos que abandonan la escolaridad antes de tiempo, los desempleados de larga duración,

las minorías y las personas con discapacidad. Esto exige un conjunto aún más amplio de medidas de apoyo para construir sendas de integración y combatir la discriminación. El objetivo debe ser:

- Mejorar la empleabilidad de estas personas mediante el aumento de su participación en la educación y la formación profesional, una rehabilitación y unos incentivos y acuerdos laborales apropiados, así como el apoyo social y los servicios asistenciales necesarios, entre otras cosas mediante el desarrollo de la economía social.
- Luchar contra la discriminación y promover la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo mediante campañas de formación y sensibilización en las que deberían participar plenamente las comunidades locales y las empresas.

4.3.2. *Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad del mercado laboral*

Ante las presiones crecientes que resultan de la globalización, incluidas las repentinas e inesperadas conmociones comerciales, y la incesante introducción de nuevas tecnologías, Europa debe incrementar su capacidad de prever, desencadenar y absorber el cambio económico y social. En las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.
- Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.

El eje central deben ser las acciones para promover la inversión en recursos humanos por parte de las empresas, especialmente las PYME, y los trabajadores mediante estrategias y regímenes de formación continua que doten a los empleados, en especial a los poco cualificados y los de más edad, de las cualificaciones necesarias para adaptarse a la economía del conocimiento y prolongar su vida laboral. Se debe prestar atención en particular a lo siguiente:

- el desarrollo de estrategias y sistemas de formación continua, incluidos mecanismos como los fondos regionales y sectoriales, con objeto de aumentar la inversión de las empresas y la participación de los trabajadores en la formación;
- la puesta en práctica de estas estrategias mediante la contribución a la financiación de planes y actividades de formación. Se debe dar prioridad a las PYME, y, en concreto, facilitar su acceso a fuentes externas de competencias y soluciones de formación — haciendo hincapié en las cualificaciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y con las labores de dirección— e incrementar la participación de los trabajadores poco cualificados y de más edad en la formación y la rehabilitación profesional.

Es particularmente importante mejorar la previsión y hacer una gestión positiva de la reestructuración económica, especialmente como resultado de los cambios ligados a la apertura del comercio. Se ha de considerar la creación de sistemas de seguimiento en los que

participen los interlocutores sociales, las empresas y las comunidades locales, para examinar los cambios socioeconómicos a nivel nacional, regional y local, y evaluar las futuras tendencias de la economía y del mercado de trabajo. Debe darse apoyo a los programas que tienen por objeto modernizar los mercados de trabajo y anticipar cambios graduales en la Unión en sectores como la agricultura, los productos textiles y los automóviles, junto con medidas activas para reforzar el bienestar económico de las regiones. Se deberá recurrir también a servicios específicos de empleo, formación y apoyo para los trabajadores en situaciones de reestructuración empresarial y sectorial, como planes de respuesta rápida en casos de despido colectivo.

Se ha de atender también al desarrollo y la difusión de conocimientos sobre modalidades innovadoras y adaptables de organización del trabajo que aprovechen las nuevas tecnologías, como el teletrabajo, la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo, el aumento de la productividad y el fomento de una mejor conciliación entre el trabajo y la vida familiar. Estas iniciativas pueden incluir también la sensibilización respecto a la responsabilidad social de las empresas y a las posibilidades para transformar trabajo no declarado en empleo regular.

4.3.3. Aumentar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones

Europa necesita invertir más en capital humano. Demasiadas personas no se incorporan al mercado de trabajo o no permanecen en él por falta de cualificaciones o debido a la inadecuación de sus cualificaciones. Mejorar el acceso al empleo para todas las edades y elevar los niveles de productividad y calidad del trabajo requieren aumentar la inversión en capital humano y elaborar y aplicar estrategias nacionales eficaces de formación continua para beneficio de las personas, las empresas, la economía y la sociedad. En el marco de las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Las reformas de la formación en el mercado laboral para atraer a más personas al empleo e incrementar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas deben complementarse con reformas de los sistemas de educación y formación, utilizando, cuando proceda, referencias y principios europeos comunes. En períodos de programación anteriores, los Fondos Estructurales han invertido sustancialmente en sistemas de educación y formación. En el próximo período de programación, la inversión en capital humano deberá reforzarse en torno a los objetivos de Lisboa, de acuerdo con las directrices integradas para el crecimiento y el empleo. Deben abordarse las siguientes prioridades generales:

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano, incluido el desarrollo de incentivos y mecanismos apropiados de distribución de costes para las empresas, los organismos públicos y los particulares.
- Apoyar estrategias coherentes y globales de formación continua, prestando especial atención a las necesidades en materia de cualificaciones de la economía basada en el conocimiento, incluido el apoyo al establecimiento de asociaciones de educación y formación entre las regiones y las ciudades para facilitar el intercambio de experiencias y

de buenas prácticas. Se debe prestar especial atención a las necesidades de los grupos desfavorecidos.

- Apoyar la elaboración y la introducción de reformas en los sistemas de educación y de formación utilizando, cuando proceda, referencias y principios europeos comunes.
- Fortalecer los vínculos entre las universidades, los centros tecnológicos y de investigación y las empresas, en particular mediante actividades de integración en redes y acciones conjuntas.

En el marco del objetivo de convergencia, muchos Estados miembros y regiones se enfrentan a problemas muy significativos de educación y de formación. Se deben utilizar también recursos financieros para la ejecución de reformas, que deben ocuparse de las siguientes prioridades específicas:

- asegurar una oferta adecuada de educación y formación atractivas, accesibles y de alta calidad a todos los niveles, que prevea itinerarios flexibles de formación, una disminución significativa del abandono de la escolaridad antes de tiempo y tasas más elevadas de terminación de la educación secundaria superior;
- apoyar la modernización de la educación superior y el desarrollo del potencial humano en investigación e innovación, mediante estudios de posgrado, formación continua de los investigadores y atracción de un mayor número de jóvenes hacia los estudios científicos y técnicos;
- promover la calidad y el atractivo de la educación y la formación profesionales, incluidos el aprendizaje y la educación empresarial;
- garantizar, cuando sea pertinente, una mayor movilidad a nivel regional, nacional o transnacional, y promover marcos y sistemas de apoyo a la transparencia y al reconocimiento de las cualificaciones y la convalidación de la educación no formal e informal;
- invertir en infraestructuras de educación y formación, y, en concreto, en tecnologías de la información y las comunicaciones, cuando estas inversiones sean necesarias para llevar a cabo las reformas o cuando puedan contribuir significativamente al aumento de la calidad y la eficacia del sistema de educación y formación.

4.3.4. *Capacidad administrativa*

En los períodos de programación anteriores, los Fondos, mediante la prestación de asistencia técnica, reforzaron la capacidad de gestión de los Estados miembros y de los organismos de la administración para aplicar la normativa. Lo mismo sucederá en el período de 2007 a 2013.

Más allá de la gestión de los Fondos, una capacidad administrativa eficaz de las administraciones y los servicios públicos, es decir, una buena administración, es un requisito fundamental para el crecimiento económico y el empleo. Por lo tanto, de acuerdo con la Estrategia revisada de Lisboa, que propugna una mejora de la legislación, de la elaboración y la ejecución de políticas a fin de crear las condiciones para el crecimiento económico y la creación de empleo, los Fondos apoyarán la inversión en el capital humano de los servicios administrativos y públicos a todos los niveles territoriales.

Para los países y regiones incluidos en el objetivo de convergencia, el aumento de la productividad y la calidad del trabajo en el sector público —especialmente en las áreas de la economía, el empleo, la política social, la educación, la sanidad, el medio ambiente y la administración de justicia— es esencial para llevar a cabo y agilizar las reformas, aumentar la productividad y el crecimiento en la economía en su conjunto y promover la cohesión social y territorial y el desarrollo sostenible. Los Fondos Estructurales pueden desempeñar un papel importante de apoyo a la eficacia de la elaboración y la ejecución de las políticas, proceso que incluye a todas las partes interesadas pertinentes en un amplio conjunto de ámbitos.

Así pues, en el marco del objetivo de convergencia, se pide a los Estados miembros que fortalezcan las administraciones y los servicios públicos a escala nacional, regional y local. Las acciones en este ámbito deberán tener en cuenta la situación específica de cada Estado miembro. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de concentración, se pide a los Estados miembros que realicen un análisis exhaustivo para determinar los ámbitos políticos en los que la capacidad administrativa requiere más apoyo. La inversión debe centrarse en los ámbitos políticos en los que hay mayores obstáculos al desarrollo socioeconómico y en los elementos clave de las reformas administrativas.

Los Estados miembros deben asegurarse de que se atienda adecuadamente a la necesidad de aumentar la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas y de modernizar los servicios públicos. En particular, deben considerar la adopción de medidas encaminadas a:

- **Apoyar la buena elaboración de políticas y programas**, así como su seguimiento y evaluación y la valoración de sus repercusiones, mediante estudios, estadísticas, exámenes periciales y previsiones, apoyo a la coordinación interdepartamental y diálogo entre los órganos públicos y privados pertinentes.
- **Fomentar el aumento de la capacidad** en la ejecución de las políticas y los programas, en concreto por lo que respecta a la impermeabilización contra el delito y las medidas para hacer que se cumpla la legislación, especialmente mediante la descripción de las necesidades de formación, revisión del desarrollo de la carrera profesional, evaluación, procedimientos de auditoría social, aplicación de principios de gobierno abierto, formación del personal y, en concreto, de los directivos, y prestación de apoyo específico a servicios, inspecciones y agentes socioeconómicos clave.

4.3.5. *Ayudar a mantener una población activa sana*

A la vista de la estructura demográfica de la UE, el envejecimiento de la población y la probabilidad de reducción de la población activa, es esencial que la Unión tome medidas para incrementar el número de años de vida laboral saludable de los miembros de su población activa. La inversión en promoción de la salud y prevención de la enfermedad ayudará a mantener la participación activa en la sociedad del mayor número posible de trabajadores y, en consecuencia, se mantendrá su contribución económica y se reducirán los niveles de dependencia. Esto tiene un efecto directo en la productividad y la competitividad.

Existen diferencias importantes entre las regiones europeas por lo que respecta a la situación sanitaria y al acceso a la asistencia sanitaria. Por lo tanto, es importante que las políticas de cohesión contribuyan a los servicios de asistencia sanitaria, y ayuden así a incrementar el número de años de vida laboral saludable. La mejora de los programas comunitarios de salud y de las medidas preventivas desempeñará una función importante en la reducción de las desigualdades sanitarias. Una buena asistencia sanitaria redundará en una mayor participación

en el mercado de trabajo, una vida laboral más larga, una mayor productividad y la disminución de los costes médicos y sociales.

Es importante que las políticas de cohesión, especialmente en las regiones más rezagadas, contribuyan a la mejora de los servicios de atención prolongada e inviertan en la mejora de la infraestructura sanitaria, sobre todo allí donde su ausencia o su desarrollo insuficiente representen un obstáculo importante para el desarrollo económico. Los Estados miembros deben atender a la necesidad de incrementar la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria mediante la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones, conocimientos e innovación. En particular, se pide a los Estados miembros que se ocupen de lo siguiente:

- **Prevenir los riesgos para la salud** mediante campañas genéricas de información sanitaria y la transferencia de conocimientos y tecnologías, y velando por que los servicios de salud tengan las cualificaciones, los productos y el equipo necesarios para prevenir los riesgos y reducir al mínimo su potencial perjuicio.
- **Subsanar las insuficiencias de la infraestructura sanitaria** y promover una prestación eficiente de servicios cuando el desarrollo económico de las regiones subvencionables en el marco del objetivo de convergencia se esté viendo afectado. Esta acción deberá basarse en un análisis riguroso del nivel óptimo de prestación de servicios y de la tecnología apropiada, con opciones como la telemedicina y el posible ahorro de costes gracias a los servicios electrónicos de salud.

5. TENER EN CUENTA LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN

Una de las características determinantes de las políticas de cohesión —a diferencia de las políticas sectoriales— es su capacidad para adaptarse a las necesidades y características particulares derivadas de problemas y oportunidades específicos vinculados a la situación geográfica. Por consiguiente, cuando elaboren sus programas y asignen sus recursos a las prioridades expuestas en las secciones precedentes, los Estados miembros y las regiones deberán prestar especial atención a estas necesidades, para impedir que un desarrollo regional desequilibrado obstaculice el potencial de crecimiento.

La dimensión territorial es de especial importancia para las zonas urbanas y rurales, respectivamente. Las políticas de cohesión pueden desempeñar también un papel central en la mejora de la situación de las zonas transfronterizas y transnacionales en general, así como de las regiones que padecen otras desventajas debido a su insularidad, su lejanía (como las regiones ultraperiféricas o árticas), su escasa densidad demográfica o su carácter montañoso, promoviendo una mayor accesibilidad, especialmente en el caso de los servicios de interés económico general, apoyando la actividad económica y promoviendo la diversificación económica basada en sus capacidades endógenas y sus atributos naturales.

El concepto de cohesión territorial rebasa la noción de cohesión económica y social, ya que su objetivo es contribuir a lograr un desarrollo más equilibrado, construir comunidades sostenibles en las zonas urbanas y rurales y procurar una mayor coherencia con otras políticas sectoriales que tienen una repercusión espacial. Este concepto implica también mejorar la integración territorial y promover la cooperación entre las regiones y dentro de ellas.

Mejorar la cohesión territorial es una cuestión tanto de método —es decir, determinar si es preciso un planteamiento multidisciplinar o integrado— como de reconocimiento de los problemas particulares que presentan las diferentes circunstancias geográficas. El éxito de la cohesión territorial depende, por consiguiente, de una estrategia global que defina el marco dentro del cual se han de realizar objetivos y acciones específicos.

5.1. La contribución de las ciudades al crecimiento y el empleo

En las **zonas urbanas**, el centro de la acción debe ser mejorar la competitividad (mediante la integración en agrupaciones y en redes) y lograr un desarrollo más equilibrado entre las ciudades económicamente más fuertes y el resto de la red urbana.

Deben tenerse en cuenta los problemas específicos de las zonas urbanas, como la exclusión social, las elevadas y crecientes tasas de delincuencia y la degradación general de la calidad de vida en las zonas urbanas deprimidas. En general, la ayuda debe centrarse en el desarrollo de estrategias participativas e integradas, capaces de abordar la elevada concentración de problemas económicos, ambientales y sociales que afectan a las aglomeraciones urbanas.

Las acciones apoyadas incluyen medidas para promover **la iniciativa empresarial, el empleo local y el desarrollo comunitario**, así como la prestación de servicios a la población, teniendo en cuenta el cambio de las estructuras demográficas. También es importante atraer a un personal muy cualificado (con medidas relacionadas con la accesibilidad, una educación de alta calidad, la oferta de servicios culturales y oportunidades de IDT e innovación).

También son importantes las medidas para rehabilitar el **entorno físico**, reurbanizar antiguos solares industriales y conservar y desarrollar el patrimonio histórico y cultural. La regeneración de los espacios públicos y los solares industriales puede constituir una ayuda importante para crear las infraestructuras necesarias para un desarrollo económico sostenible.

Habida cuenta de los problemas de **cohesión social**, a menudo profundamente arraigados, es importante que las acciones refuercen la seguridad, promuevan la integración económica, social y cultural de los más desfavorecidos, combatan la discriminación y mejoren la oferta de servicios básicos y el acceso a ellos.

Los interlocutores clave en las ciudades y los organismos locales tienen un importante papel que desempeñar para que se realicen estos objetivos. La preparación de un **plan de regeneración urbana** a medio o largo plazo es normalmente una condición previa necesaria para el éxito, ya que garantiza la coherencia de las inversiones y su calidad ambiental. Esto ayudará también a garantizar el compromiso y la participación del sector privado en la renovación urbana.

5.2. Apoyar la diversificación económica de las zonas rurales

Las políticas de cohesión pueden apoyar también de manera decisiva la regeneración económica de las **zonas rurales**, complementando las acciones apoyadas por el nuevo fondo de desarrollo rural (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural - FEADR).

Debe fomentarse la sinergia entre las políticas estructurales, de empleo y de desarrollo rural. En este contexto, los Estados miembros deben garantizar la complementariedad y la coherencia entre las acciones que vayan a ser financiadas por el FEDER, el Fondo de Cohesión, el FSE, el Fondo Europeo de Pesca (FEP) y el FEADR en un territorio y un ámbito

de actividad determinados. Los principios orientadores fundamentales que habrán de regir la demarcación y los mecanismos de coordinación entre las acciones apoyadas por los diferentes Fondos deberán definirse en el marco de referencia estratégico nacional o en el plan estratégico nacional.

Para las políticas de cohesión, la acción en favor de las zonas rurales debe contribuir a garantizar un nivel mínimo de acceso a los **servicios de interés económico general** para mejorar las condiciones en las zonas rurales que lo necesitan a fin de atraer empresas y personal cualificado y limitar la emigración. También es necesaria la conectividad con las principales redes nacionales y europeas. Además, las políticas de cohesión deben apoyar la capacidad endógena de los territorios rurales promoviendo, por ejemplo, la comercialización de productos a nivel nacional y mundial, y favoreciendo la innovación de los procesos y los productos en las actividades económicas existentes.

Muchas regiones rurales dependen en gran medida del turismo. Estas regiones necesitan un **enfoque integrado** dedicado a la calidad, centrado en la satisfacción de los clientes y basado en los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. Las acciones deben aprovechar, y tratar de conservar, los activos naturales y culturales que pueden tener importantes efectos indirectos positivos, protegiendo los hábitat y apoyando la biodiversidad. El enfoque integrado debe tener un efecto positivo en el sector del turismo, la economía local, las personas que trabajan en el sector del turismo, los visitantes y la población local, así como en el patrimonio natural y cultural.

También es importante reconocer las potenciales limitaciones de un enfoque integrado. Lograr la masa crítica necesaria para prestar servicios eficientes —y, en concreto, los relativos a una mano de obra saludable mencionados más arriba— representa un particular desafío. El acceso universal a todos los servicios, especialmente en las zonas de muy escasa densidad de población, puede lograrse invirtiendo en **polos de desarrollo** en las zonas rurales (por ejemplo, en ciudades pequeñas y medianas) y desarrollando **agrupaciones económicas** basadas en los activos locales junto con el empleo de las nuevas tecnologías de la información.

5.3. Cooperación

Las medidas para promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional deben complementar las tres prioridades indicadas anteriormente. En consecuencia, una cooperación más estrecha entre las regiones de la UE debe ayudar a acelerar el desarrollo económico y a lograr un mayor crecimiento. Las fronteras nacionales son con frecuencia un obstáculo para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto, y pueden limitar su potencial de plena competitividad. En el contexto transfronterizo y transnacional, el transporte, la gestión de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente son ejemplos claros de tareas que exigen un planteamiento específico e integrado que rebasa las fronteras nacionales.

5.4. Cooperación transfronteriza

El objetivo último de la cooperación transfronteriza en Europa es integrar las zonas divididas por fronteras nacionales que afrontan problemas comunes que exigen soluciones comunes. Todas las regiones fronterizas de la Unión se enfrentan a este tipo de desafíos que, por lo general, están relacionados con la fragmentación de los mercados, la mano de obra, los

modelos de inversión, las infraestructuras, los recursos fiscales y las instituciones, incluidos los servicios de interés general.

Aunque los programas de cooperación deben elaborarse de acuerdo con la situación particular de cada región fronteriza, es importante que se haga un esfuerzo para centrar la asistencia en las principales prioridades en apoyo del crecimiento y la creación de empleo.

Las recomendaciones generalmente aplicables para la futura cooperación transfronteriza no son siempre pertinentes, debido a la gran diversidad de situaciones. Al mismo tiempo, a la vista de los obstáculos que plantean las fronteras, un punto de partida útil es la mejora de la infraestructura de transportes y comunicaciones existente y el desarrollo, donde sea necesario, de nuevas conexiones. Estas son condiciones previas para el establecimiento o el desarrollo de contactos transfronterizos.

La cooperación transfronteriza debe centrarse en fortalecer la competitividad de las regiones fronterizas. Además, debe contribuir a la integración económica y social, especialmente cuando haya grandes disparidades económicas en ambas partes. Las medidas incluyen la promoción de conocimientos y la transferencia de experiencia técnica, el desarrollo de actividades empresariales transfronterizas, la educación y la formación transfronterizas y el potencial de asistencia sanitaria, y la integración del mercado de trabajo transfronterizo; se ha de prever también la gestión conjunta del medio ambiente y de las amenazas comunes. Allí donde las condiciones básicas para la cooperación transfronteriza estén ya implantadas, las políticas de cohesión deben centrarse en la prestación de asistencia a acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas: por ejemplo, aumentar la competitividad transfronteriza mediante innovación e investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la identidad transfronteriza como rasgo de la ciudadanía europea; promover la integración transfronteriza del mercado de trabajo; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones a nivel transfronterizo.

5.5. Cooperación transnacional

Las áreas transnacionales son macrorregiones en las que es preciso incrementar la integración y la cohesión económicas y sociales. Los programas de cooperación transnacional tienen por objeto aumentar la cooperación entre los Estados miembros sobre asuntos de importancia estratégica.

Por lo tanto, se ha de prestar apoyo a acciones encaminadas a mejorar la interconexión física de los territorios (por ejemplo, inversiones en transporte sostenible) así como las conexiones intangibles (redes, intercambios entre las regiones y entre partes interesadas).

Las acciones previstas incluyen la creación de corredores europeos de transporte (especialmente tramos transfronterizos) para la prevención de desastres naturales, la gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca hidrográfica, la cooperación marítima integrada y redes de I+D e innovación.

Debe revisarse el mapa actual de las zonas de cooperación transnacional. En la delineación de las futuras macrorregiones deberá garantizarse que éstas ofrezcan condiciones para la realización de acciones estructurales básicas. Por lo tanto, el trazado deberá tener en cuenta la coherencia territorial y criterios funcionales de carácter geográfico, por ejemplo, el hecho de compartir la misma cuenca hidrográfica o zona costera, la pertenencia a la misma zona montañosa o el hecho de que atraviese un corredor de transporte importante. Otros criterios,

como la historia o las estructuras institucionales, o la cooperación o los convenios existentes, también son pertinentes.

Por último, la satisfactoria experiencia de la iniciativa comunitaria EQUAL, que promueve una sociedad inclusiva combatiendo la discriminación y la exclusión, se ha incorporado a todas las acciones, para seguir reforzando la colaboración, la capacitación, la innovación y la cooperación transnacional, de modo que los Estados miembros puedan compartir buenas prácticas y desarrollar nuevas formas de luchar contra los problemas que afrontan en los ámbitos mencionados.

5.6. Cooperación interregional

Los programas de cooperación interregional deben centrarse en los objetivos de crecimiento y empleo: fortalecer la innovación, las PYME y la iniciativa empresarial, el medio ambiente y la prevención de riesgos. Además, se fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas en relación con el desarrollo urbano, la modernización de los servicios públicos (como la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la sanidad y la administración pública) y la ejecución de programas de cooperación y estudios y la recogida de datos. La cooperación interregional también recibirá apoyo en el marco de los programas de convergencia y de competitividad regional y empleo. Además, se fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas de desarrollo urbano, inclusión social, relación entre las ciudades y las zonas rurales y realización de programas de cooperación.

6. PRÓXIMOS PASOS

Una vez acordadas las perspectivas financieras (2007-2013), las negociaciones sobre los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión deberán celebrarse lo antes posible para que se disponga de un tiempo máximo de preparación de los nuevos programas. Entonces, la Comisión entregará la versión final de las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión al Consejo para su aprobación, de conformidad con el artículo 24 de la propuesta de Reglamento general.

Las directrices estratégicas constituyen la base de los marcos nacionales estratégicos de referencia, los cuales, a su vez, determinan las prioridades establecidas en los programas operativos, de conformidad con el artículo 25 de la propuesta de Reglamento general.

Por consiguiente, es esencial que se cumpla el calendario para la aprobación de los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y de Cohesión para 2007-2013, a fin de que se disponga de tiempo suficiente para la fase de programación en 2006.

Por último, la Comisión pondrá en marcha una consulta pública en el momento de la aprobación de este documento, como preparativo para la versión definitiva de las directrices estratégicas.

Teniendo en cuenta los limitados recursos de que disponen los Estados miembros y las regiones para los programas de las políticas de cohesión, la consulta tratará de encontrar una respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida deben las políticas de cohesión apoyar el programa de crecimiento y empleo y el proceso de Lisboa?

- ¿Qué nuevos elementos podrían incluirse para cumplir este programa?
- ¿Qué aspectos considera usted menos pertinentes para este programa?

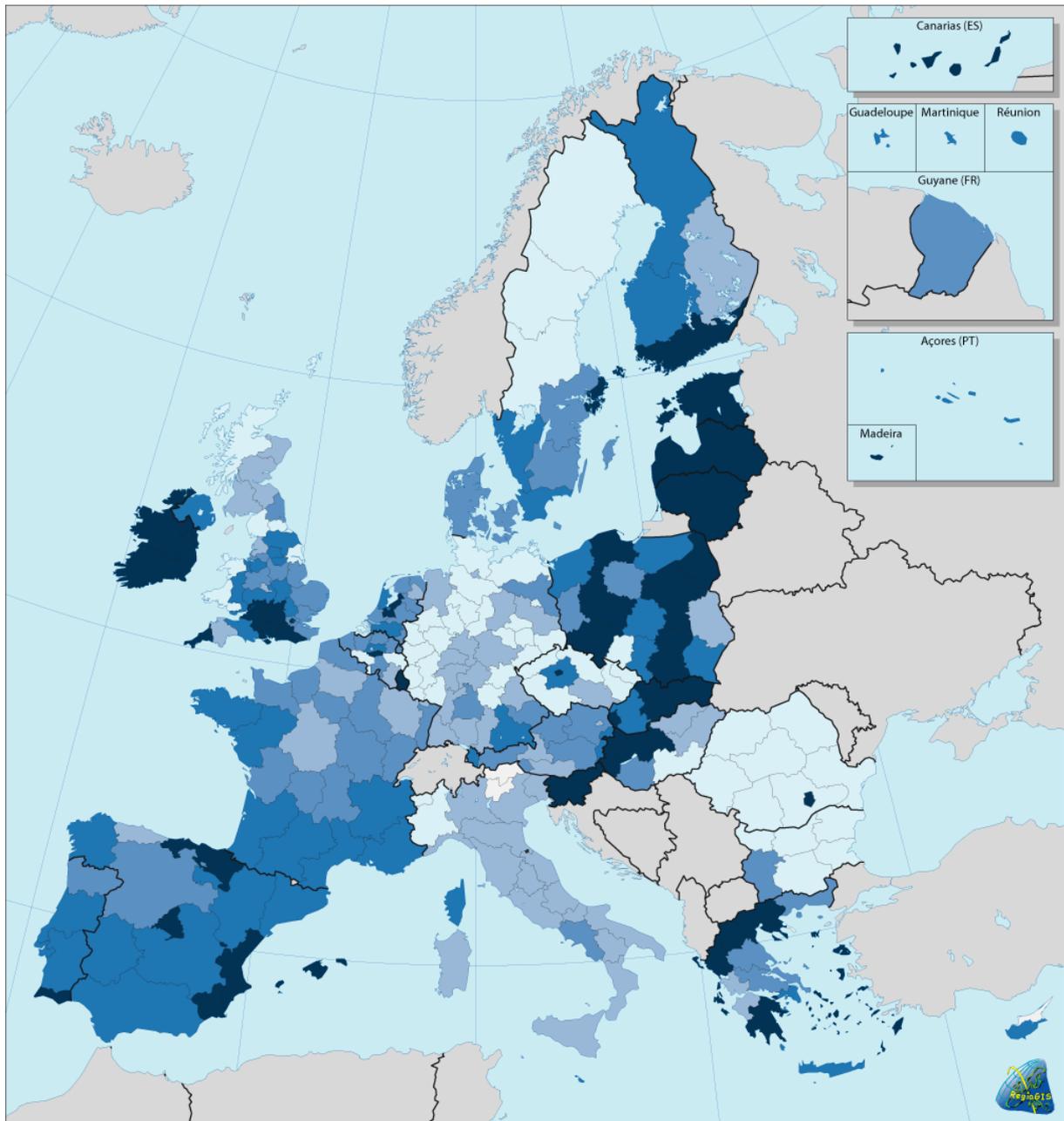
Los resultados del ejercicio de consulta contribuirán a dar forma a la versión definitiva de las directrices, que será transmitida por la Comisión al Consejo. Por lo tanto, la Comisión pide a todas las partes interesadas pertinentes que participen en este ejercicio de consulta y que envíen sus comentarios antes del 30 de septiembre de 2005, a más tardar. Los comentarios pueden transmitirse en la siguiente dirección:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_en.htm

ANEXO

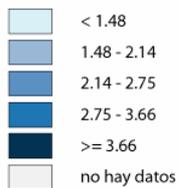
LISTA DE MAPAS

- | | |
|--------|---|
| Mapa 1 | Crecimiento del PIB, 1995-2002 |
| Mapa 2 | Clasificación regional temática de Europa: competitividad |
| Mapa 3 | Accesibilidad potencial, multimodal, 2001 |
| Mapa 4 | Clasificación regional temática de Europa: riesgos |



Crecimiento del PIB, 1995-2002

Porcentaje medio de cambio anual



EU-27 = 2.35

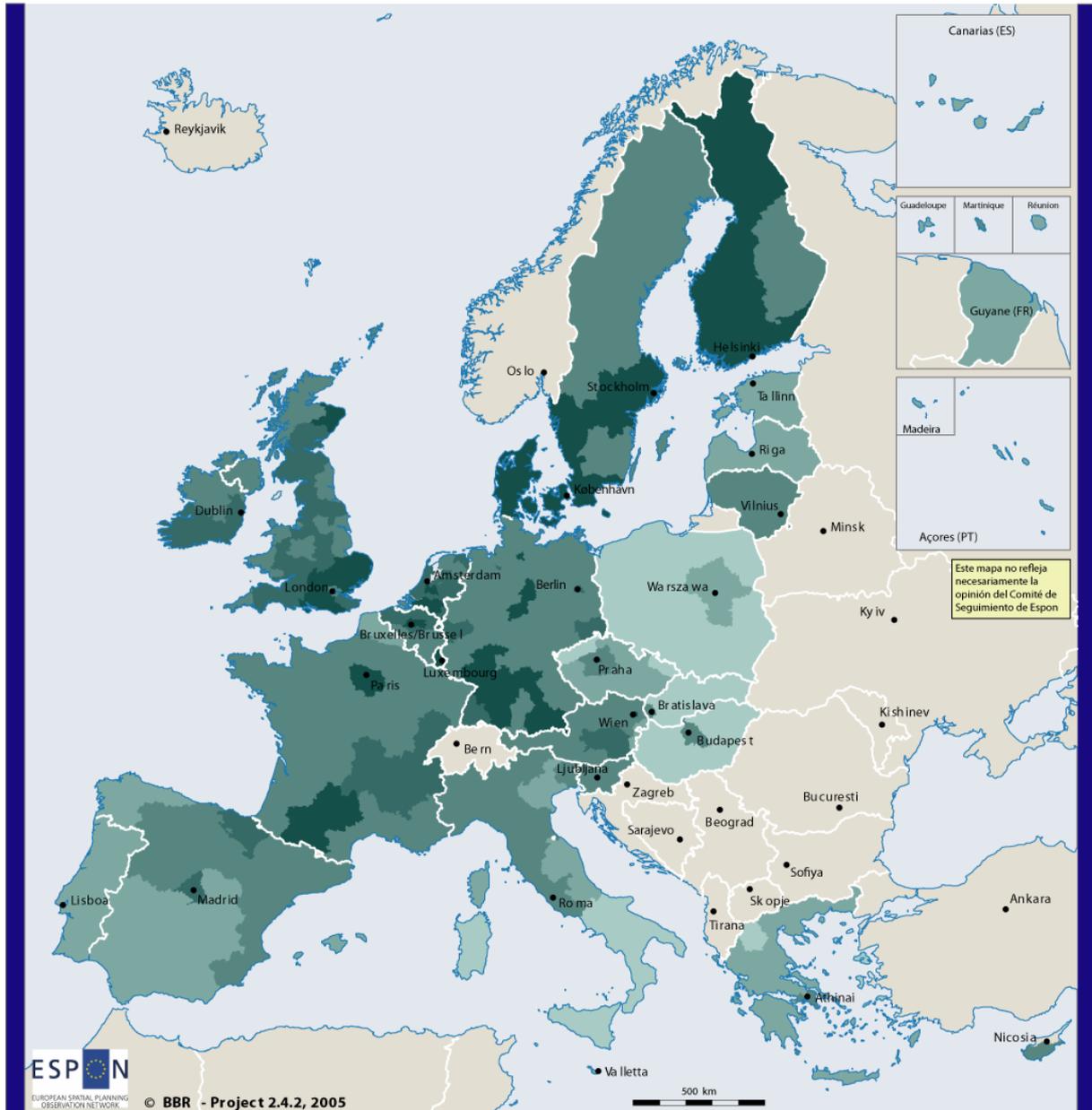
HU: 1995-2000

Fuente: Eurostat – DG REGIO

0 100 500 km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives

Clasificación regional temática de Europa - Competitividad



Competitividad

- marcadamente por debajo de la media
- por debajo de la media
- media
- por encima de la media
- marcadamente por encima de la media

© EuroGeographics Association pour les limites administratives

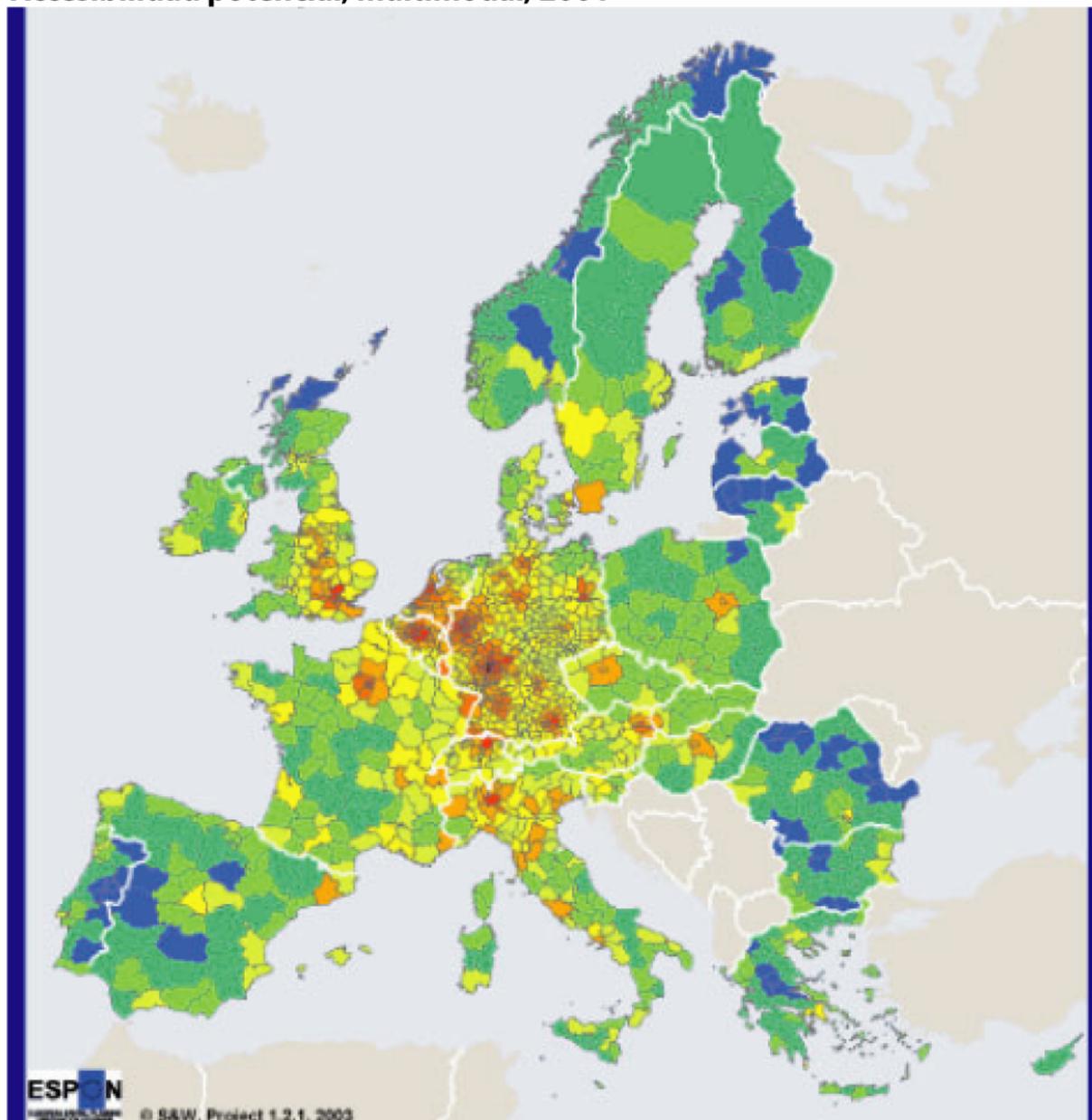
Nivel regional: NUTS 2
 Origen de los datos: ESPON 3.1 Taurus y BBR
 ESPON 2.4.2 BBR cálculos propios

Fuente: Base de datos ESPON

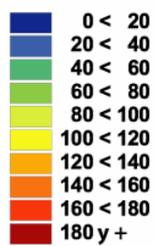
Indicadores:

- Productividad 2002
- Tasa de empleo 2003
- Gasto en I+D 2001
- I+D en el sector empresarial 2001
- Población con educación superior 2002

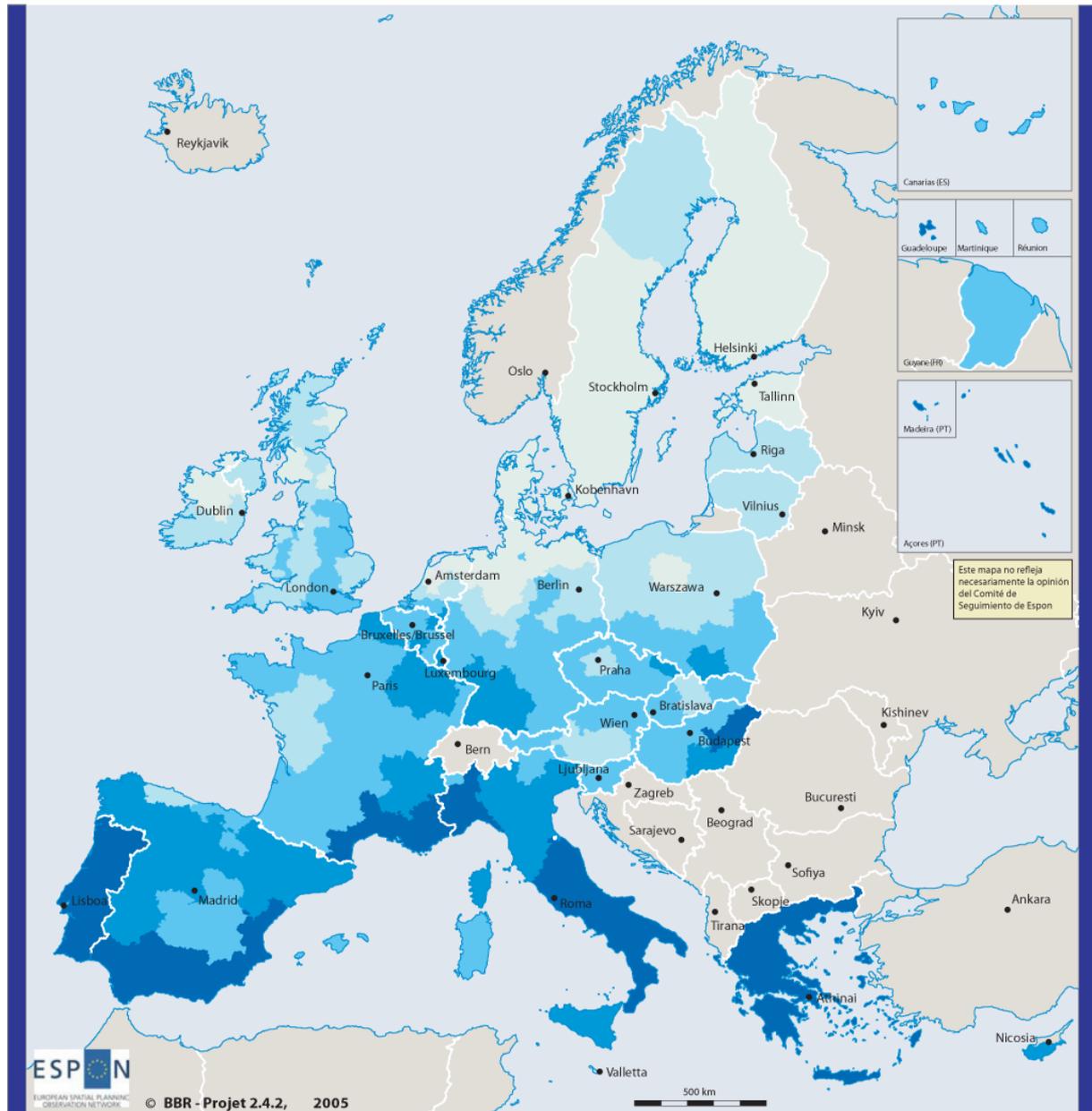
Accesibilidad potencial, multimodal, 2001



Accesibilidad (Espacio ESPON = 100)



Clasificación regional temática de Europa: riesgos



Riesgos

- marcadamente por debajo de la media
- por debajo de la media
- media
- por encima de la media
- marcadamente por encima de la media

Nivel regional: NUTS 2
 Origen de los datos: ESPON 2.4.2 BBR, cálculos propios

Fuente: Base de datos ESPON

Indicadores:

- Riesgo de inundaciones 1987 - 2002
- Riesgo de incendio forestal 1997 - 2003
- Áreas propensas a la sequía
- Riesgo de terremoto