

Bruselas, 10 de noviembre de 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Repercusiones a largo plazo de la política de cohesión en las regiones de la UE
	= Cambio de impresiones

En la reunión del Consejo de Asuntos Generales dedicada a la política de cohesión, que tendrá lugar el próximo 22 de noviembre, a partir de un documento de la Presidencia que figura en el anexo de la presente nota, se invita a los ministros responsables de la política de cohesión a debatir los objetivos y principios clave de esta para el futuro, los retos a los que se enfrentará y cómo abordarlos de la mejor manera y el valor añadido de la política de cohesión en comparación con otras políticas e instrumentos de la UE, así como los marcos nacionales, con vistas a su posible adaptabilidad a estos.

Documento de reflexión

para el Consejo de Asuntos Generales dedicado a la política de cohesión

La política de cohesión es un instrumento clave para promover la convergencia a largo plazo dentro de la Unión Europea (UE). Como se puso de relieve en el octavo informe de cohesión, esta política ha contribuido de manera eficaz a cerrar la brecha económica entre las regiones y los Estados miembros más y menos desarrollados, lo que está en consonancia con el mandato de la UE, consagrado en el Tratado de Funcionamiento de la UE, de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas.

Período de programación 2007-2013¹²³⁴

En el período de programación 2007-2013 se invirtieron 346 500 millones EUR para contribuir a reducir las disparidades entre regiones, promover un desarrollo equilibrado y sostenible y aumentar la cohesión económica, social y territorial. Estas inversiones supusieron una verdadera diferencia durante la crisis económica y financiera, cuando la financiación pública era limitada –incluso para las pequeñas y medianas empresas (pymes)– y cuando resultaba difícil encontrar financiación privada y crear empleo; las inversiones abordaron las disparidades regionales y aumentaron el producto interior bruto (PIB).

¹ Presentación: [Política de cohesión: beneficios para los ciudadanos – principales resultados de 2007-2013](#), Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, 21/12/2016.

² [Nueve formas en que la Política de Cohesión trabaja para Europa: principales resultados de 2007-2013](#), Comisión Europea, DG REGIO, 07/10/2016.

³ [WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#) [WP1. Informe de síntesis. Evaluación ex post de los programas de la política de cohesión 2007-2013, con atención al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo de Cohesión; Comisión Europea], Dirección General de Política Regional y Urbana, Dirección B – Evaluación de la unidad B.2 y Semestre Europeo, 2016.

⁴ Monfort, P. y Salotti, S.: [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#) [¿Dónde repercute la política de cohesión de la UE? Simulaciones con un modelo regional de equilibrio general dinámico], Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, WP 2/2021.

Los resultados llegaron a todos los Estados miembros y regiones. Se espera que 1 EUR de inversión de la política de cohesión en el período 2007-2013 genere un 2,74 de PIB adicional de aquí a 2023. El rendimiento de la inversión esperado de la asignación total en 2007-2013 es de 1 billón EUR en PIB adicional de aquí a 2023 y, a largo plazo, generará un rendimiento positivo que se calcula en torno al 4 % anual para el conjunto de la UE. Se han creado un millón de puestos de trabajo, lo que corresponde a un tercio de la creación neta de empleo durante este período. Las inversiones de la política de cohesión en 2007-2013 fueron una fuente vital de financiación pública para muchos Estados miembros, pues representaron hasta el 57 % de la inversión de capital público en algunos. En concreto, gracias a la política de cohesión, se mantuvo la continuidad de la inversión pública, en especial durante los años de crisis económica, lo que pone de relieve el efecto estabilizador a largo plazo que la programación plurianual en el marco de la política de cohesión tiene sobre la inversión.

En octubre de 2021, la Comisión Europea publicó un documento de trabajo en el que se examinaban los efectos macroeconómicos de los programas de la política de cohesión en el período 2007-2013. La repercusión de la política de cohesión es mayor en los principales Estados miembros beneficiarios; no obstante, a largo plazo también es positiva en regiones y Estados miembros más desarrollados, a pesar del hecho de que son contribuyentes netos a la política. En última instancia, alrededor del 15 % de la repercusión en el PIB de la UE proviene de externalidades internacionales, lo que sugiere que la política de cohesión es un juego de suma positiva y que genera vínculos positivos entre las economías de los Estados Miembros. Las externalidades son especialmente importantes para los principales contribuyentes a la política de cohesión y suponen una parte sustancial de la repercusión total de la política.

A largo plazo, más del 45 % de las repercusiones positivas en los países que no pueden optar al Fondo de Cohesión procede de inversiones realizadas en Estados miembros que sí se benefician del Fondo. Para algunos Estados miembros, las externalidades constituyen la principal fuente de beneficios de la política de cohesión. Estas conclusiones proporcionan pruebas sólidas de que la política de cohesión aporta beneficios en toda la UE en línea con los objetivos del Tratado.

Los principales resultados del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión son los siguientes⁵⁶:

⁵ [Commission Staff Working document: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#) [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Evaluación ex post del FEDER y el Fondo de Cohesión 2007-13], Bruselas, SWD(2016) 318 final, 19.9.2016.

⁶ Crucitti, F.; Lazarou, N.-J.; Monfort, P. y Salotti, S.: [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) [Modelo RHOMOLO de evaluación de repercusiones de la política de cohesión 2014-2020 en las regiones de la UE], Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, WP 4/2022, 1.ª edición.

- alrededor de 940 000 puestos de trabajo creados directamente, de los cuales 41 600 en investigación y desarrollo;
- apoyo directo a 400 000 pymes y 322 000 puestos de trabajo creados en pymes;
- aumento en la capacidad para generar energía renovable en 3 900 megavatios;
- medio ambiente: 5,9 millones de personas más conectadas a un suministro de agua potable y 6,9 millones de personas más conectadas a instalaciones nuevas o mejoradas de tratamiento de aguas residuales;
- infraestructuras (kilómetros construidos o modernizados de carreteras/ferrocarriles, conexión a internet, etc.):
 - o 8 400 000 personas más conectadas a internet por banda ancha;
 - o 4 900 km de carreteras adicionales construidas (en su mayoría autopistas), casi la mitad de la red RTE-T;
 - o mejora de casi 28 600 km de carreteras, dos tercios de las cuales se encuentran en un Estado miembro EU-12;
 - o mejora de 3 900 km de ferrocarriles, de los cuales casi 1 600 km se encuentran en un Estado miembro EU-12.

Principales logros cuantitativos del Fondo Social Europeo (FSE)⁷:

- 98,7 millones de participantes en actividades de formación financiadas por el FSE y otras actividades subvencionadas, repartidas uniformemente entre personas inactivas (36 %), trabajadores (33 %) y desempleados (30 %);
- más de 30 millones de repercusiones favorables, ayudando a las personas a llevar a cabo cambios positivos:
 - o 9,4 millones de participantes obtuvieron empleo, de los cuales al menos 300 000 son autónomos;
 - o 8,7 millones de participantes obtuvieron un título o diploma;
 - o otros 13,7 millones mejoraron sus destrezas o competencias, aumentaron sus oportunidades en el mercado laboral, continuaron su formación, etc.

⁷ [Commission Staff Working Document Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#) [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Evaluación ex post de los programas del FSE 2007-13], Bruselas, SWD(2016) 452 final, 12.12.2016, p. 4.

Período de programación 2014-2020⁸

Los recursos asignados a la política de cohesión en el período 2014-2020 ascendieron a unos 355 000 millones EUR, lo que implica una inyección de recursos de aproximadamente el 0,3 % del PIB de la UE. En julio de 2022, la Comisión publicó un documento de trabajo, en el que se examinaban los efectos macroeconómicos de los programas de la política de cohesión en el período 2014-2020. La simulación basada en el modelo RHOMOLO sugería que las intervenciones de la política de cohesión en el período 2014-2020 tuvieron un impacto positivo global en la economía de la UE, efecto que aumentó con el tiempo durante el periodo de financiación, alcanzando un máximo en 2021, cuando el PIB de la UE era casi un 0,4 % más elevado que en ausencia de la política.

A nivel regional, el efecto mayor se produce en los principales Estados miembros beneficiarios. En los Estados miembros y regiones más desarrollados, los efectos de la política son generalmente menores a corto plazo; de hecho, para muchas de estas regiones, la ayuda que supone la política es baja en relación con el tamaño de sus economías. No obstante, a largo plazo el efecto de la política aumenta, ya que, una vez finalizados los programas, no generan costes pero siguen produciendo beneficios significativos. Con el tiempo, el efecto en el PIB es positivo en todas las regiones. El resultado de que todas las regiones de la UE acaban beneficiándose de la política se debe en parte a las fuertes externalidades espaciales que genera, a causa de las cuales los programas aplicados en una región dada también benefician a otras, en particular a las que tienen fuertes vínculos comerciales con los principales beneficiarios.

El análisis muestra que la política ha contribuido significativamente a reducir o limitar el aumento de las disparidades regionales, tanto a escala de la UE como dentro de los Estados miembros.

⁸ Crucitti, F.; Lazarou, N.-J.; Monfort, P. y Salotti, S.: [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) [Evaluación de repercusiones RHOMOLO de la política de cohesión 2014-2020 en las regiones de la UE], Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, WP 4/2022, 1.ª edición.

La modelización macroeconómica del Centro Común de Investigación (modelo RHOMOLO) sobre el FSE también tiene efectos positivos en la economía en su conjunto, además de los resultados directos para los participantes en los programas del FSE⁹. La inversión en empleo y movilidad hasta 2018 se traduciría en la creación de 47 000 puestos de trabajo a largo plazo y en un aumento del PIB del 0,06 % en comparación con la base de referencia (2014). Esto se debe a las repercusiones macroeconómicas finales generadas por las inversiones en capital humano y a la mejora de la productividad laboral, así como a los cambios estructurales implicados. Se espera que el apoyo del FSE a la inclusión social aumente el PIB de la UE en un 0,037 % (que asciende a 4 000 millones EUR) de aquí a 2023 y cree 127 000 puestos de trabajo adicionales, mientras que se prevé que las actividades de educación y formación añadan un 0,16 % al PIB (18 000 millones EUR) de aquí a 2023 en comparación con la base de referencia y creen alrededor de 170 000 puestos de trabajo adicionales. Se espera que todos los aumentos sean a largo plazo (hasta 2033), ya que se prevé que el PIB y el empleo sigan siendo más elevados que en la base de referencia.

A largo plazo, las inversiones en política económica producen rendimientos positivos significativos, con un multiplicador del PIB de 25 años de 2,7 o equivalente a una tasa anual de rendimiento de aproximadamente el 4 %.

Principales resultados de la política de cohesión:

- 5,4 millones de personas encontraron trabajo gracias al apoyo del FSE y de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (IEJ);
- se crearon 236 500 nuevos puestos de trabajo con el apoyo del FEDER;
- 3,6 millones de empresas se beneficiarán de proyectos seleccionados para recibir ayuda en el marco de los Fondos EIE, de las cuales 3 millones ya recibían ayuda;
- más de 359 000 hogares mejoraron su eficiencia energética;
- 45,5 millones de participantes se han beneficiado de los proyectos financiados por el FSE y la IEJ;
- 1 544 kilómetros de ferrocarril instalados o mejorados entre 2014 y finales de 2020.

Esto confirma que la política de cohesión da resultados tangibles.

⁹ [Commission Staff Working document: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#) [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Evaluación del apoyo del FSE 2014-2018 al empleo y la movilidad laboral, la inclusión social y la educación y la formación], SWD(2021) 11 final, p. 35. (Evaluación del apoyo del FSE a la inclusión social. Téngase en cuenta que los datos se basan en datos de 2014-2018, por lo que la evaluación ex post del FSE 2014-2020 proporcionará datos más actualizados una vez finalizada. Nota: estos cálculos se llevaron a cabo en 2019, antes de las actuales crisis).

La política no solo ha contribuido a promover la cohesión económica, social y territorial en la UE, sino que también ha demostrado su adaptabilidad, en particular reorientando 23 000 millones EUR dentro de los programas existentes para contrarrestar los retos que plantea la pandemia; además, incorporó 50 000 millones EUR de nuevos fondos a través de REACT-UE con el fin de ayudar al proceso de recuperación de las regiones de la UE, sentando las bases de una mayor resiliencia.

En las últimas décadas, la política de cohesión también ha evolucionado en términos de configuración de los mecanismos de gobernanza de los programas: la programación plurianual, los ejercicios de evaluación periódicos y el refuerzo de la lógica de intervención, junto con mejoras orientadas a los resultados y un mejor procedimiento para la asociación y la gobernanza multinivel, se tradujeron en una mayor eficacia en la ejecución de programas y proyectos. De igual manera, el marco de la política de cohesión se enriqueció con requisitos para crear una base estratégica y unas condiciones marco adecuadas para las intervenciones, junto con unos vínculos reforzados entre la política de cohesión y el marco del Semestre Europeo.

Posibles perspectivas

En cuanto a las tendencias futuras, está claro que la UE se enfrenta a una serie de retos derivados de los cambios demográficos y tecnológicos, así como de las transiciones digital y ecológica, que pasarán a un primer plano. Es probable que estas den lugar a nuevas disparidades, lo que a su vez podría socavar la sostenibilidad y la solidez del modelo de desarrollo de la UE. La política por sí sola no puede garantizar que ningún territorio ni ninguna persona se queden atrás, pero sin duda puede contribuir en gran medida a la cohesión económica, social y territorial, garantizando consideraciones territoriales y territoriales para las políticas nacionales y sectoriales. El diseño y la aplicación de la política de cohesión deberían poder basarse en una combinación sólida y eficaz de políticas e instrumentos nacionales y de la UE.

Preguntas para el debate ministerial:

1. **¿Cuáles son los objetivos y principios clave de la política, sobre los que no debe hacerse ningún compromiso de cara al futuro?**
 2. **¿Cuál es el valor añadido de la política de cohesión en comparación con otras políticas e instrumentos de la UE y los marcos nacionales? ¿Debería ajustarse la política a otras políticas e instrumentos para seguir reforzando la consecución de sus objetivos clave?**
 3. **¿Qué retos se espera que afrontará la política de cohesión en el futuro y cómo puede adaptarse para abordarlos?**
-