



PRESENTACIÓN DEL INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

El [Grupo independiente de especialistas de alto nivel sobre el futuro de la política de cohesión](#) presentó¹ el 20 de febrero su [informe](#), que evalúa el funcionamiento de la política de cohesión e incluye recomendaciones sobre cómo garantizar que la política siga promoviendo la prosperidad y la convergencia en toda la UE.

El Grupo de expertos de alto nivel sobre el futuro de la Política de Cohesión establecido por la Comisión, concluyó su labor tras una serie de exhaustivas reflexiones y análisis. Durante su mandato, el grupo se enfocó en maximizar la efectividad de la política de cohesión, abordando una amplia gama de desafíos, desde la brecha en innovación hasta el cambio demográfico. Con el objetivo de respaldar una transición digital y verde equitativa, así como impulsar la recuperación y el crecimiento regional, se llevaron a cabo nueve reuniones en Bruselas a lo largo de 2023. Este grupo multidisciplinario incluyó a representantes de la academia, políticos nacionales, regionales y locales, interlocutores socioeconómicos y miembros de la sociedad civil. El resultado de su arduo trabajo se encuentra reflejado en el informe final, el cual presenta conclusiones estratégicas y recomendaciones fundamentales para el futuro de la política de cohesión en Europa.

RESUMEN EJECUTIVO:

La política de cohesión es la principal política de inversión de la Unión Europea (UE). Está diseñada para promover un progreso armónico, avanzando en el desarrollo económico, social y territorial en toda la Unión mediante la canalización de inversiones en regiones con niveles más bajos de desarrollo y/o vulnerabilidades específicas (es decir, desafíos estructurales persistentes). **Sus inversiones son cruciales para la competitividad de la UE tanto a nivel local como a escala más amplia.** Abordan los principales cuellos de botella estructurales en las regiones de la UE para permitir el logro de los principales objetivos económicos y sociales de la UE.

Durante más de tres décadas desde la reforma de los Fondos Estructurales en 1989, la Política de Cohesión ha sacado a muchos europeos de la pobreza. Ha impulsado el progreso social y económico en toda la UE a través de inversiones adaptadas a las condiciones locales únicas y los problemas estructurales de cada región.

¹ La presentación del informe corrió a cargo del Profesor de la London School of Economics, Andrés Rodríguez-Pose. Puede visualizarse [aquí](#).

La política de cohesión se ha convertido en el enfoque territorial de desarrollo más completo y sofisticado a nivel mundial. Ha inspirado iniciativas similares en otras partes del mundo a medida que otros países reconocen los significativos costos económicos, sociales y políticos asociados a la falta de cohesión económica, social y territorial.

Sin embargo, la UE hoy afronta desafíos muy diferentes de aquellos que impulsaron la reforma de 1989 de la entonces incipiente política de cohesión. **La política de cohesión debe evolucionar** para abordar eficazmente los desafíos estructurales que afronta la UE y continuar mejorando el bienestar de todos los europeos.

A medida que los desafíos se han multiplicado, la capacidad de la UE para responder también ha crecido. En los últimos años, el récord de la UE en el manejo de grandes crisis ha mejorado notablemente. Aprendiendo de los errores en la respuesta a la crisis financiera de 2007-2008 y la posterior austeridad, estrategias audaces, como NextGenerationEU y una política de cohesión flexible, han permitido una rápida recuperación de las secuelas económicas de la pandemia del Covid-19.

El enfoque de la UE para abordar los desafíos estructurales está volviéndose igualmente asertivo. Un aumento del costo de vida y de la inestabilidad política, así como la guerra y los riesgos geopolíticos en sus fronteras, han catalizado la acción sobre **la autonomía estratégica y la política industrial**. Este cambio tiene como objetivo revertir la disminución de la competitividad económica de la UE. Al centrarse en misiones con mayores inversiones en ciencia y tecnología, la UE también tiene como objetivo reducir la brecha de innovación en comparación con las principales naciones desarrolladas y emergentes. Además, la UE está a la vanguardia en la respuesta a desafíos globales a través de iniciativas como las transiciones verde, digital y demográfica. Todas estas acciones buscan construir una UE competitiva, sostenible, justa y resiliente, una Europa que pueda seguir siendo líder en el escenario mundial.

¿POR QUÉ LA COHESIÓN?

Abordar los problemas estructurales de la UE puede ser una tarea ardua. Los sólidos instrumentos adoptados por la UE pueden no ser suficientes, ya que acechan grandes riesgos económicos, sociales y políticos. La disminución de la competitividad es posiblemente el desafío estructural más apremiante. En las últimas tres décadas, la economía de la UE ha perdido considerable peso en el escenario mundial. Ha pasado de representar más de una cuarta parte de la economía global a menos del 17%. El bajo desarrollo y la polarización territorial también son amenazas importantes. En 2023, 120 millones de ciudadanos de la UE vivían en regiones menos desarrolladas. 60 millones residían en regiones con un PIB per cápita menor que en 2000 y casi un tercio de la población de la UE estaba en regiones con un crecimiento anual del PIB per cápita de menos del 0,5% desde el cambio de siglo. Además, la falta de oportunidades está limitando el potencial de muchos ciudadanos para desarrollar plenamente sus talentos. Esto está creando ciclos de pobreza y exclusión social, alimentando el descontento en todo el continente.

Para que la UE pueda hacer frente a estos desafíos estructurales y mejorar el bienestar económico y social de su ciudadanía, debe permitir que todas las personas utilicen su máximo potencial, dondequiera que vivan. En otras palabras, necesita cohesión económica, social y territorial (en adelante, cohesión).

La cohesión es necesaria para abordar los problemas económicos. La UE no puede depender únicamente del dinamismo de sus grandes aglomeraciones. Necesita grandes ciudades prósperas, pero casi cuatro quintos del crecimiento de la UE se produce fuera de ellas.

Al promover la cohesión, la UE aumenta su capacidad para aprovechar plenamente su talento humano. Este talento se encuentra en regiones dinámicas y también en muchas ciudades más pequeñas, pueblos y áreas rurales, así como en regiones industriales, y remotas con menos oportunidades. La cohesión también es fundamental para abordar la pobreza, la exclusión social y la creciente ola de descontento que afecta a muchas regiones menos desarrolladas y vulnerables.

La cohesión es el pegamento que une a los europeos. Crea una Europa unificada e inclusiva donde cada ciudadano/a puede desarrollar un sentido de pertenencia y compromiso con sus objetivos. Sin una mayor cohesión, la UE desperdiciaría una parte sustancial de su potencial de innovación y capital humano, disminuyendo así su posición global.

Sin una mayor cohesión, la capacidad de la UE para llegar a un consenso sobre temas apremiantes se vería afectada. Esto amenazaría aún más los logros de la integración europea, así como la capacidad de la UE para hacer frente a desafíos globales urgentes.

¿QUÉ POLÍTICA DE COHESIÓN?

Abordar los desafíos estructurales de la UE requiere una política de cohesión más efectiva, central en la arquitectura de las políticas de la UE y capaz de contribuir a los beneficios de la integración europea, al tiempo que mejora el funcionamiento del Mercado Único.

Esta política debería ir más allá del *business as usual*. Aunque ha tenido un considerable éxito en el pasado, la política de cohesión ha sido cada vez más llamada a combatir numerosas crisis y problemas urgentes. Como consecuencia, ha asumido un papel mucho más importante en las respuestas de emergencia de la UE, lo que ha aumentado su complejidad administrativa, junto con un mayor énfasis en el cumplimiento basado sobre el impacto. En muchos círculos, se percibe progresivamente como un mecanismo de apoyo en lugar de ser lo que realmente es: una herramienta poderosa y estructural para el desarrollo económico y social, que difunde los beneficios de la integración europea.

Por lo tanto, **la política de cohesión debe reformarse** y centrarse en el desarrollo. Su preocupación fundamental debería ser movilizar el potencial económico no aprovechado en la UE, especialmente **invirtiendo en sus regiones menos desarrolladas y en aquellas en situación de trampa de desarrollo o en riesgo de caer en ella**. Debería promover la convergencia económica y la igualdad de oportunidades para todos los

ciudadanos de la UE, especialmente para grupos en situaciones vulnerables como mujeres, niños, jóvenes y ancianos, personas con discapacidad, personas con baja educación, migrantes y personas de etnia gitana y otras minorías étnicas o religiosas y personas en riesgo de pobreza, dondequiera que vivan. Abordar estos problemas también implica reconocer los impactos de la fuga de cerebros en las regiones menos desarrolladas de la UE.

La política debería ser una herramienta dinámica para liberar el potencial económico al tiempo que se reducen las disparidades y se fortalece el modelo de economía social en el que se basa Europa. Esto implica adoptar un enfoque sistémico para el desarrollo, facilitando ecosistemas territoriales propicios para el conocimiento y la innovación con un desarrollo inclusivo y sostenible. Debería promover redes globales, conectividad a través del comercio y la inversión transfronteriza, así como el compromiso con las cadenas de valor globales. Esto incluiría la autonomía estratégica, con cooperación transfronteriza para reducir el impacto económico negativo de las fronteras internas y externas.

¿CÓMO DEBERÍA CAMBIAR LA POLÍTICA DE COHESIÓN?

Para cumplir con estos objetivos, la política de cohesión necesita rechazar enfoques de "talla única" y volverse más centrada en los lugares y las personas. Esto incluye explotar la capacidad de las economías regionales mediante el pleno desarrollo del potencial existente y fomentando todas las formas de innovación. Estrategias personalizadas para las regiones deben garantizar un enfoque efectivo e inclusivo para el desarrollo regional que sea sostenible y resistente a un entorno global cambiante. También requiere un enfoque basado en las personas interviniendo en lugares donde las personas están más marginadas.

La capacidad institucional y la gobernanza son vitales para el desarrollo. Construir mejores instituciones y mejorar la gobernanza debería ser parte integral de la política de cohesión. La mejora institucional debería ir a la par con la inversión en infraestructura y capital productivo, capital humano e innovación, como pilares básicos para el desarrollo. Ello requiere fortalecer y empoderar al gobierno local, y mejorar la participación de los distintos agentes, incluidas las partes interesadas de la sociedad civil. También implica asistencia profesional y técnica, así como una mejor recopilación y análisis de datos para respaldar un enfoque más sólido basado en la evidencia para la cohesión.

La política de cohesión también debería reforzar su gestión compartida. Esto implica apoyar el principio de asociación y fortalecer la gobernanza multinivel. Debería basarse en la colaboración y el compromiso de las partes interesadas en múltiples niveles, desde la UE hasta los Estados miembros y las regiones, así como dentro de estas regiones. Esto fomenta un enfoque participativo para la planificación, implementación y evaluación del programa.

La política de cohesión debe volverse más basada en el rendimiento, mezclando su dimensión territorial con un mayor enfoque en los resultados. Sin embargo, los enfoques basados en el rendimiento deben cumplir con el principio de asociación y aprender de otras políticas, así como de los análisis sobre programación efectiva basada

en el rendimiento. Además, procedimientos más simples y criterios más claros pueden contribuir en gran medida a mejorar la eficiencia. Esto incluye la racionalización de las prácticas administrativas, la reducción de la burocracia y de enfoques más eficientes.

La política de cohesión también debería reiterar que es una política proactiva en lugar de una que interviene una vez que una crisis está en pleno apogeo.

¿CON QUIÉNES DEBERÍA COLABORAR?

La cohesión es demasiado importante para dejarla solo en manos de la política de cohesión. Debería operar en conjunto con otras políticas de la UE y nacionales, ya que estas son mutuamente dependientes y deben trabajar juntas para alcanzar sus objetivos colectivos. La cohesión económica, social y territorial no se puede lograr sin que otras políticas tengan en cuenta su impacto territorial desigual. Construir puentes entre la política de cohesión y otras políticas de la UE y nacionales fortalece la capacidad de esas políticas para alcanzar sus objetivos. La UE no puede llevar a cabo las transiciones verde, digital o demográfica si se ignoran los beneficios y costos territoriales desiguales de su implementación. Del mismo modo, un Mercado Único que funcione bien, incluyendo sus cuatro libertades, depende de sinergias con la política de cohesión. Además, se debe considerar la dimensión territorial desigual de las políticas de innovación y defensa.

El Semestre Europeo y la Gobernanza Económica son fundamentales para fortalecer las sinergias entre la política de cohesión y otras políticas de la UE. Construir estas sinergias ofrecerá una UE más sólida, sostenible y resiliente que beneficie a todos sus ciudadanos.

COHESIÓN Y AMPLIACIÓN

El éxito de futuras ampliaciones también dependerá de que la política de cohesión ayude a integrar y desarrollar a los países candidatos. La política de cohesión es vital para abordar los desafíos económicos y de desarrollo que enfrentan los posibles nuevos Estados miembros de los Balcanes occidentales y Europa oriental. La política debería adaptarse a las necesidades y desafíos específicos de cada país candidato, garantizando la integración y el desarrollo de acuerdo con los estándares y objetivos de la UE. Ello concierne tanto al apoyo financiero como a la capacidad administrativa y a su fortalecimiento institucional.

Sin embargo, el enfoque en integrar y desarrollar nuevos Estados miembros no debe ser a expensas de la inversión en regiones actuales de la UE. En particular, la política de cohesión debería tener en cuenta el impacto potencial que la ampliación tendrá en las regiones limítrofes con los países candidatos, así como en las regiones actuales de la UE más afectadas por los cambios en las cadenas de valor globales tras futuras ampliaciones.

Resumen de recomendaciones

¿Por qué la cohesión?

- La cohesión concierne a todos/as. Se trata de mejorar la prosperidad en toda la UE.
- La cohesión es más necesaria que nunca si la UE quiere afrontar con éxito sus crecientes desafíos estructurales a largo plazo.
- La cohesión es clave para permitir que la UE aproveche todo su potencial económico y social y aproveche su reservorio de talento.
- La cohesión puede ayudar a desactivar el aumento del descontento.
- La cohesión fortalece los lazos que unen a todos los europeos/as, promoviendo un sentido compartido de pertenencia y fortaleciendo el proyecto europeo.
- La cohesión asegura que ningún europeo se quede atrás.

¿Qué debería hacer la Política de Cohesión?

- Una política para todas las regiones.
- Una política sistémica y dinámica que aproveche el potencial económico no utilizado de la UE, especialmente en áreas menos desarrolladas y vulnerables, mejorando el desarrollo y la competitividad en todo el continente y fomentando la generación y difusión de la actividad económica.
- Una política que promueva la equidad territorial.
- Una política que aborde los principales desafíos estructurales de la UE: bajo desarrollo; estancamiento económico a largo plazo; y falta de oportunidades en todas las regiones.
- Una política que construya puentes entre las fronteras internas y externas de la UE.

¿Cómo debería cambiar la Política de Cohesión?

- Una política basada en el lugar y transformadora, con inversiones orientadas hacia el futuro sensibles a las fortalezas, desafíos y necesidades únicas de las regiones.
- Una política que aproveche las capacidades y el potencial local y desarrolle oportunidades futuras para un crecimiento inclusivo y sostenible a través de la diversificación y la colaboración.
- Una política que construya mejores instituciones, poniendo la construcción institucional y de capacidad al mismo nivel que la inversión en infraestructura y capital productivo, capital humano e innovación como los pilares básicos para el desarrollo.
- Una política que se base en el principio de asociación y gestión compartida para reunir a las partes interesadas de diferentes niveles de gobierno y sociedad civil, para ofrecer estrategias de desarrollo más efectivas e inclusivas.
- Una política que conecte regiones para aprovechar las oportunidades globales y ofrecer una innovación más sostenible y resistente.

- Una política que se base aún más en el rendimiento, mezclando este enfoque con su dimensión territorial.
- Una política que simplifique sus procedimientos administrativos, reduciendo la burocracia y adoptando enfoques más eficientes para simplificar los procesos y hacerlos más fáciles de aplicar.
- Una política que siga preocupándose fundamentalmente por su misión original de impulsar el desarrollo sostenible y aumentar la competitividad, manteniendo la flexibilidad para abordar desafíos urgentes.

¿Con quién debería colaborar la Política de Cohesión?

- Una política que forje sinergias con otras iniciativas de la UE y nacionales para asegurar que todas las políticas cumplan con sus objetivos.
- Una política con un marco estratégico que aglutine competitividad y cohesión y otras políticas relevantes como parte del proceso del Semestre Europeo.

Política de Cohesión y ampliación

- La Política de Cohesión es una política vital para garantizar una integración efectiva de los futuros Estados miembros sin comprometer la inversión en regiones actuales de la UE.
- Una política que asegure que la ampliación no se realice a expensas de las regiones de los Estados miembros actuales que bordean los países candidatos, así como de las regiones más afectadas por los cambios en las cadenas de valor europeas y globales.