



Unión Europea



ES

# Invirtiendo en el futuro de Europa

Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial



Editor: Eric von Breska, Comisión Europea, Dirección General de Política Regional

Puede consultarse esta publicación en línea en:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_es.cfm)

Esta publicación ha sido elaborada con la asistencia técnica de Applica (Bélgica) en colaboración con SeproTec Multilingual Solutions, S.L. (España).

***Europe Direct es un servicio destinado a ayudarle a encontrar respuestas  
a las preguntas que pueda plantearse sobre la Unión Europea***

**Número de teléfono gratuito (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por este acceso.

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu>.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2010

ISBN 978-92-79-17801-6

doi: 10.2776/29907

© Unión Europea, 2010

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Belgium.*

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO ELEMENTAL (ECF)



# Invirtiendo en el futuro de Europa

Quinto informe sobre la cohesión  
económica, social y territorial







# Prólogo



La Unión necesita una política de cohesión, especialmente ahora que corren tiempos difíciles. Una política que permita acometer las inversiones que ayudarán a la Unión y a sus regiones a salir de la crisis, que reduzca las desigualdades y que contribuya al cumplimiento de los ambiciosos objetivos de la estrategia Europa 2020.

Nuestras evaluaciones ponen de manifiesto que la política de cohesión ya ha ayudado a mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales en el seno de la Unión. No obstante, esas mismas evaluaciones señalan también que sería más eficaz centrarse en algunas prioridades clave, sobre todo en las regiones más desarrolladas. Por tanto, la política de cohesión debería ser más selectiva.

Los programas futuros deberían concentrarse en un número reducido de prioridades estrechamente vinculadas a la estrategia Europa 2020, de modo que cada una de esas prioridades reciba fondos suficientes para producir un impacto real. Dichas prioridades se identificarán en el marco de un diálogo entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones, basado en una evaluación conjunta de las fortalezas y debilidades de cada Estado miembro y de sus regiones respectivas.



A todos nos interesa contar con una política de cohesión que produzca resultados. Por ese motivo hemos de acordar con los Estados miembros y las regiones un número más reducido de objetivos para cada programa y supervisar estrechamente los avances logrados.

Hasta la fecha, la política de cohesión ha estado estrechamente alineada con los objetivos de la estrategia de Lisboa; sin embargo, su vínculo con la estrategia Europa 2020 debe ser aún más sólido en el futuro. Esto requiere la puesta en marcha de programas de buena calidad, con condiciones claras y fuertes incentivos. Las condiciones previas podrían requerir, por ejemplo, que la inversión en infraestructuras medioambientales viniera precedida de una transposición de la legislación ambiental pertinente de la UE. Los incentivos recompensarían a las regiones y países que hayan tanto tenido resultados adecuados como alcanzado los objetivos europeos acordados.

Este informe y las propuestas que contiene también se han beneficiado de las consultas públicas celebradas en el pasado. En respuesta a la consulta que siguió al *4º Informe sobre la Cohesión*, hemos propuesto diversas vías para racionalizar y simplificar los mecanismos de ayuda con el fin de reducir la carga administrativa que soportan los beneficiarios. Tras el debate iniciado por el *Libro Verde sobre la cohesión territorial*, este informe explica qué añade la cohesión territorial a la política de cohesión y presenta nuevos indicadores que revelan la dimensión territorial de cuestiones tales como la pobreza y el acceso a los servicios. Las consultas celebradas con las partes interesadas y con los expertos de los Estados miembros acerca del futuro de la política de cohesión han destacado asimismo la importancia de mejorar el impacto y la visibilidad de los fondos en los que se sustenta, incluidas

las inversiones destinadas al desarrollo del capital humano, que constituyen un elemento muy importante de nuestra nueva estrategia.

La política de cohesión propuesta para el período posterior a 2013 permite a todos los Estados miembros y regiones perseguir activamente un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Aunque nuestros esfuerzos respaldarán de forma particular el desarrollo en las regiones más pobres, de conformidad con nuestro compromiso con la solidaridad, la Comisión también tendrá en cuenta las dificultades y el potencial de crecimiento en otras partes de la Unión, como los barrios desfavorecidos en áreas urbanas, las regiones que están inmersas en procesos de reestructuración económica y, de forma más general, el cambio necesario hacia una economía más innovadora y basada en el conocimiento gracias al aumento del nivel educativo de la población activa.

La crisis ha puesto de manifiesto la permanente necesidad de contar con una política que invierta en la competitividad de Europa, el bienestar de sus ciudadanos y la calidad de nuestro medio ambiente. Sin embargo, esa política únicamente podrá tener éxito a través de una actuación coordinada y que se centre en las prioridades fundamentales. Solo así podremos promover la cohesión económica, social y territorial, y la estrategia Europa 2020.



Johannes Hahn  
Comisario Europeo  
de Política Regional



László Andor  
Comisario Europeo  
de Empleo, Asuntos Sociales e  
Inclusión



# Índice

Prólogo.....	iii
Léxico.....	ix
Resumen.....	xi
Conclusiones: el futuro de la política de cohesión.....	xxiii
Capítulo I: Situación y tendencias en las esferas económica, social y territorial .....	1
Fomento de la competitividad y la convergencia .....	1
Globalización e integración interna.....	1
Fuentes de crecimiento.....	23
La innovación es el principal impulsor del desarrollo regional .....	31
Infraestructuras para el siglo XXI .....	57
Instituciones .....	65
Competitividad.....	68
Conclusiones .....	72
Mejorar el bienestar y reducir la exclusión.....	73
Salud y esperanza de vida .....	73
Condiciones de vida .....	82
Renta, pobreza y privación.....	104
Índice de desarrollo humano e índice de pobreza humana de las Naciones Unidas .....	113
Conclusiones .....	117
Mejora de la sostenibilidad ambiental .....	118
La adaptación al cambio climático ya está en marcha.....	118
Limitación del cambio climático futuro.....	124
Mejora de la calidad ambiental .....	135
Conclusiones .....	143
Capítulo II: Políticas nacionales y cohesión.....	145
Introducción .....	145
Enfoques nacionales en relación con la cohesión económica, social y territorial .....	145
El gasto y la inversión del sector público en los Estados miembros de la UE .....	147
Tendencias en cuanto al gasto y la inversión del sector público en la UE .....	147
El caso de la inversión pública y la lógica de la adicionalidad .....	150
La composición del gasto público en la UE .....	151
Gasto público e inversión pública a escala regional.....	155
Descentralización del gasto y de la inversión del sector público.....	155
Desglose regional de la inversión.....	157
Gasto corriente y cohesión .....	164
Las políticas nacionales y la crisis económica .....	169

La crisis económica y los planes nacionales de estímulo.....	169
Efectos de la crisis económica sobre las finanzas públicas y perspectivas para la inversión pública.....	171
Condiciones estructurales necesarias para una cohesión exitosa .....	173
Conclusiones.....	177
Capítulo III: La cohesión y otras políticas de la Unión Europea .....	179
Introducción.....	179
Políticas que incluyen explícitamente la dimensión espacial .....	179
Competencia .....	179
Transportes .....	182
Medio ambiente.....	182
Política marítima .....	183
La política pesquera común .....	183
Políticas que incluyen parcialmente la dimensión espacial.....	184
Investigación y desarrollo tecnológico .....	184
Innovación y espíritu empresarial .....	186
Sociedad de la información y medios de comunicación .....	186
Pobreza y exclusión social .....	187
Empleo .....	188
Educación .....	189
Igualdad entre hombres y mujeres .....	189
Salud .....	190
La política agrícola común .....	190
Clima .....	192
Políticas sin una dimensión espacial .....	192
Mercado único.....	192
Intercambios comerciales.....	194
Energía .....	194
Unión económica y monetaria .....	194
La Estrategia de Lisboa .....	195
Evaluación de los efectos territoriales .....	195
Conclusiones.....	197
Capítulo IV: Impacto de la política de cohesión.....	201
Introducción.....	201
Invertir en un crecimiento sostenible, inteligente e integrador: principales líneas de gasto.....	202
Evaluación: comprender los efectos de la intervención y buscar formas de mejorar dichos efectos .....	204
Mayor solidez de las economías .....	207
Fortalecer la competitividad y las pymes .....	207
Más ayudas para la innovación.....	210
Amplia variedad de herramientas, incluida la ingeniería financiera.....	213
Infraestructura de transportes.....	218
El programa Interreg y la cooperación territorial.....	221



Trabajar por el bienestar de los ciudadanos de la UE.....	222
Integración en el mercado laboral .....	224
Inclusión social .....	227
El cambio demográfico.....	230
Igualdad de oportunidades.....	232
Desarrollo local.....	235
Renovación urbana.....	236
Zonas rurales.....	238
Proteger el medio ambiente .....	241
Infraestructuras de abastecimiento de aguas y de gestión de residuos: una inversión considerable ...	241
Renovación y protección del medio ambiente.....	242
Una economía más sostenible y un desarrollo económico a largo plazo.....	243
Gobernanza respetuosa con el medio ambiente.....	244
Gobernanza .....	244
Gobernanza eficaz y gestión basada en los resultados .....	245
Los gastos administrativos son relativamente bajos .....	247
Participación.....	247
Fomento de la capacidad institucional.....	248
Contribuir al crecimiento regional y global .....	249
Utilización de modelos macroeconómicos para estimar los efectos.....	249
Impacto macroeconómico de los programas ejecutados en el período 2000-2006 .....	253
El impacto macroeconómico de la política de cohesión 2007-2013 .....	254
Impacto sobre los países contribuyentes neto y sobre la UE-27 .....	256
Conclusiones.....	256
Lista de ilustraciones, mapas y cuadros .....	259



# Léxico

## Abreviaturas

Orden oficial	Código de país	Nombre
1	BE	Bélgica
2	BG	Bulgaria
3	CZ	República Checa
4	DK	Dinamarca
5	DE	República Federal de Alemania
6	EE	Estonia
7	IE	Irlanda
8	EL	Grecia
9	ES	España
10	FR	Francia
11	IT	Italia
12	CY	Chipre
13	LV	Letonia
14	LT	Lituania
15	LU	Luxemburgo
16	HU	Hungría
17	MT	Malta
18	NL	Países Bajos
19	AT	Austria
20	PL	Polonia
21	PT	Portugal
22	RO	Rumanía
23	SI	Eslovenia
24	SK	Eslovaquia
25	FI	Finlandia
26	SE	Suecia
27	UK	Reino Unido

**COH:** países de cohesión, incluidos los países menos desarrollados y los Estados miembros con desarrollo moderado (ver más adelante)

**CONV:** regiones de convergencia, concepto que abarca las regiones NUTS 2 menos prósperas con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE-25

**AELC:** Asociación Europea de Libre Comercio (UE-27 + Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)

**UE:** Unión Europea

**OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

**EPA:** estándares de poder adquisitivo

**CRE:** regiones de competitividad regional y empleo: todas las regiones que no están incluidas en las regiones de convergencia ni en las de transición (ver más adelante)

**TRANS:** las regiones en transición reúnen a las regiones en proceso de inclusión y de exclusión gradual. Se denominan «regiones en transición» para destacar su situación intermedia entre las regiones de convergencia y las de competitividad regional y empleo.



## Agrupaciones geográficas

### Agrupaciones de Estados miembros

#### Según la ampliación

UE-15: todos los Estados miembros que se adhirieron antes de 2004: BE, DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, AT, PT, FI, SE y UK

UE-10: Estados miembros que se han adherido después de 2004: CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI y SK

UE-12: Estados miembros de la UE-10 más los que se adhirieron en 2007: BG y RO

#### Agrupaciones geográficas

Estados miembros de Europa Central y Oriental: EE, LV, LT, PL, SK, CZ, SI, HU, RO y BG

Estados miembros del sur: PT, ES, IT, EL, MT y CY

Estados miembros del oeste: UE-15

Estados miembros nórdicos: SE, DK y FI

Estados bálticos: EE, LV y LT

Benelux: BE, NL y LU

#### Por nivel de desarrollo

Estados miembros menos desarrollados: (BG, RO, PL, LV, LT, HU, EE y SK) (PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE)

Estados miembros con desarrollo moderado: (PT, MT, CZ, SI, EL y CY) (PIB per cápita entre el 75 % y el 100 % de la media de la UE)

Estados miembros altamente desarrollados: (IT, ES, FR, BE, DE, UK, FI, SE, DK, AT, NL, IE y LU) (PIB per cápita superior a la media de la UE)

#### Por estado

Países candidatos: Croacia, Turquía y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)

Países candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo en virtud de la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, e Islandia

#### Grupos de regiones NUTS 3

Este informe incluye una amplia variedad de clasificaciones de las regiones NUTS 3. La Dirección General de Política Regional publicará un documento de trabajo regional en el que se expondrá una metodología detallada para cada una de esas clasificaciones.

#### Regiones metropolitanas

Esta clasificación se desarrolló en colaboración con la OCDE y consta de una aproximación NUTS 3 de todas las aglomeraciones urbanas de más de 250 000 habitantes, según la definición de «zonas urbanas más amplias» proporcionada por el proyecto Auditoría urbana.

#### Regiones predominantemente urbanas, intermedias o predominantemente rurales

Esta clasificación se basa en la de la OCDE, pero revisada por la Comisión. El Anuario regional de Eurostat 2010 incluye una metodología detallada.

#### Regiones fronterizas

Las regiones fronterizas son regiones NUTS 3 que cumplen los requisitos para participar en los programas de cooperación transfronteriza en el marco del reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

#### Regiones montañosas

Regiones NUTS 3 en las que el 50 % de la población vive en una zona montañosa o el 50 % de la superficie de suelo se considera montañosa.

#### Regiones insulares

Regiones NUTS 3 en las que la mayoría de la población vive en una o más islas sin conexiones fijas al territorio continental, como un puente o un túnel.

#### Regiones con escasa densidad demográfica

Las regiones con escasa densidad demográfica son regiones NUTS con una densidad de población de menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>.

Los datos que subyacen a los mapas y a las clasificaciones NUTS 3 pueden descargarse en la dirección siguiente:  
[https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/b35d4432-3434-496a-9726-641f55f8abaf/5CR\\_data\\_and\\_typologies.zip](https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/b35d4432-3434-496a-9726-641f55f8abaf/5CR_data_and_typologies.zip)

# Resumen

El quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial se ha elaborado cuando todavía se perciben los efectos de la peor crisis económica y financiera de la historia reciente. La UE y sus Estados miembros respondieron a esa crisis adoptando medidas encaminadas a mantener la actividad empresarial y el empleo, estimular la demanda e incrementar la inversión pública.

Posteriormente, varios gobiernos han tenido dificultades para refinar sus deudas debido a la combinación de una disminución de los ingresos y un aumento del gasto asociado a las prestaciones de la seguridad social y a las medidas de estímulo. Enfrentados a amplios déficits y a las presiones de los mercados financieros, muchos gobiernos de la UE están aplicando medidas de consolidación fiscal.

En medio de todo ello, la UE ha adoptado una nueva y ambiciosa estrategia para la recuperación a largo plazo, denominada Europa 2020. Su principal objetivo es lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La estrategia Europa 2020 hace aún más hincapié que su predecesora —la Estrategia de Lisboa— en la necesidad de apostar por la innovación, el empleo y la inclusión social, así como en dar una respuesta firme a los retos medioambientales y al cambio climático para alcanzar este objetivo.

La finalidad de este Informe sobre la cohesión es apoyar la estrategia Europa 2020 y destacar la contribución que las regiones y la política de cohesión pueden realizar de cara al logro de estos objetivos. El informe defiende que no es posible alcanzar los objetivos principales de la estrategia Europa 2020 únicamente a través de políticas formuladas a escala nacional o de la UE. Esta ambiciosa agenda solo podrá triunfar con una sólida participación nacional y regional y con la aplicación sobre el terreno. Esta es una de las principales lecciones aprendidas de la Estrategia de Lisboa. Por ejemplo, la consecución del objetivo de un 75 % de empleo en las regiones de convergencia habría requerido casi 10 millones de puestos de trabajo adicionales en 2008, lo que representa una cifra mayor que la de todas las demás regiones juntas.

Además, la diversidad regional en la UE, donde las regiones presentan características, oportunidades y necesidades muy diferentes, exige superar la visión de «una política que sirve para todos» y adoptar un enfoque que dote a las regiones de la capacidad de diseñar las políticas que mejor respondan a sus necesidades y de los medios para aplicarlas. Esto es lo que ofrece la política de cohesión a través de su enfoque de base local.

El informe argumenta además que, para que la estrategia Europa 2020 sea eficaz, es necesaria una coordinación estrecha entre la política de cohesión y otras políticas comunitarias. En muchos ámbitos, las políticas públicas logran unos efectos globales mayores si están bien coordinadas que si se aplican cada una de forma aislada. Los trabajos recientes de la OCDE sugieren que es importante combinar la inversión en infraestructura de transporte con el apoyo a las empresas y el desarrollo del capital humano para lograr un desarrollo sostenible tanto económico como social.

El Quinto Informe sobre la cohesión es el primero que se ha adoptado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que añadió a los objetivos gemelos de cohesión económica y social el de cohesión territorial. Para incorporar esta cuestión, el informe analiza en primer lugar la dimensión territorial del acceso a los servicios. En segundo lugar, presta

una mayor atención al cambio climático y al medio ambiente. En tercer lugar, examina el modo en que pueden medirse los efectos territoriales de las políticas aplicadas.

El informe incluye también una serie de novedades en comparación con los informes anteriores. El análisis de las diferencias económicas regionales se ha ampliado para incluir los temas relacionados con las instituciones y se presenta un nuevo índice de competitividad. Además, tras el informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi, el análisis de la cohesión social abarca tanto indicadores de bienestar objetivos como subjetivos y varios indicadores que nunca antes se habían presentado a nivel regional.

El informe contiene cuatro capítulos. El primero de ellos se concentra en la situación económica, social y territorial y en las tendencias actuales de la UE, estudiando la manera de (1) fomentar la competitividad y la convergencia económicas, (2) mejorar el bienestar y reducir la exclusión social, y (3) mejorar la sostenibilidad ambiental. El segundo capítulo evalúa la contribución de las políticas nacionales a la cohesión. El tercer capítulo presenta una descripción general del modo en que las políticas comunitarias han contribuido a la cohesión. El último capítulo resume las pruebas que demuestran los efectos positivos de la política de cohesión en el fomento de los objetivos de cohesión y destaca las áreas en las que existe margen de mejora.

### **Situación y tendencias en las esferas económica, social y territorial**

El capítulo 1 presenta una amplia descripción de la situación y las tendencias actuales desde las perspectivas económica, social y ambiental en las regiones de la UE. Estas tres perspectivas revelan la existencia de diferencias regionales sorprendentes en términos de productividad, tasas de mortalidad infantil y vulnerabilidad ante el cambio climático. Muchas de esas disparidades se han reducido de forma notable a lo largo de la última década —incluso algunas de ellas lo han hecho con relativa rapidez—, pero en general persiste una amplia brecha entre las regiones menos desarrolladas y las regiones altamente desarrolladas de la UE.

Pese a que algunas de esas diferencias regionales nunca desaparecerán por completo, muchas de ellas son ineficientes, injustas e insostenibles. Para conseguir avances reales en pos del objetivo de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, es necesario reducir esas diferencias regionales.

### **Fomento de la competitividad y la convergencia**

La UE no es la única que se enfrenta a diferencias significativas en términos de desarrollo regional. Muchos países de gran tamaño, como China, la India, Brasil y Rusia, presentan también diferencias importantes en el PIB regional per cápita y han acudido a la política de cohesión de la UE para aprender a reducirlas.

Las diferencias existentes en el PIB per cápita entre los distintos estados de los EE.UU. son relativamente reducidas, pero las que se observan en North American Free Trade Agreement (NAFTA), que incluye también a Canadá y México, son mucho mayores que las de la UE. Además, las diferencias regionales en el seno del NAFTA no se han reducido con el tiempo. Esto implica que la pertenencia a una extensa zona de libre comercio no es suficiente por sí sola para posibilitar la convergencia de las regiones menos desarrolladas, sobre todo cuando existe una brecha amplia en lo tocante a la infraestructura, la eficiencia institucional y la innovación.

El mercado único de la UE ha aumentado hasta los 500 millones de consumidores actuales. Un mercado tan grande genera nuevas oportunidades en términos de

economías de escala y especialización. Ambos factores pueden contribuir a hacer que las empresas de la UE sean altamente productivas y más competitivas desde el punto de vista global. El valor añadido de las empresas de la UE se basa cada vez más en servicios que requieren un nivel elevado de conocimientos y otros, en los que la Unión dispone de una ventaja competitiva y goza de un saldo comercial creciente con el resto del mundo.

El mercado interior de la UE garantiza la libre circulación tanto de mercancías como de personas, servicios y capital. De este modo las personas pueden viajar más fácilmente, ya sea por motivos laborales o de ocio. El mercado interior abre nuevos horizontes para la inversión o la jubilación y permite que más personas encuentren un puesto de trabajo y que se cubra un mayor número de vacantes. La creciente integración se puede apreciar también en el aumento de los flujos comerciales y financieros. Dentro de la UE, el comercio de bienes y servicios se ha ampliado de forma considerable, sobre todo entre los países de la UE-12 y entre los de la UE-12 y los de la UE-15. La inversión extranjera directa y las remesas que envían las personas que trabajan en el extranjero se han convertido en fuentes de capital cruciales para muchos de los Estados miembros menos desarrollados. Sin embargo, la crisis ha interrumpido muchos de esos flujos.

El crecimiento económico per cápita está vinculado a los cambios demográficos, del empleo y de la productividad. Dado que en la mayoría de las regiones la población registró entre 2000 y 2007 un crecimiento muy reducido, su efecto en el crecimiento regional fue muy escaso y prácticamente nulo a nivel de la UE. El aumento de las cifras de empleo tuvo un efecto notable en las regiones de transición y una repercusión más moderada en las regiones de competitividad regional y empleo. En las regiones de convergencia el empleo contribuyó en escasa medida al crecimiento, pero las bajísimas tasas de empleo ponen de relieve un recurso ampliamente infrautilizado. La principal fuente de crecimiento en todas las regiones de la UE fue el aumento de la productividad. Éste fue particularmente elevado en las regiones de convergencia, impulsado tanto por el incremento en el seno de los diversos sectores (asociado a la innovación en sentido amplio) como por los cambios en el empleo hacia sectores con mayor valor añadido (reestructuración). En las regiones de competitividad, el aumento de la productividad provino casi exclusivamente de la innovación. Lo mismo ocurrió en las regiones de transición, si bien, haciendo honor a su nombre, se debió en parte a la reestructuración.

## Innovación

Para ser más productiva, la UE necesita más innovación (en sentido amplio) y una mayor inversión en educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida. La estrategia Europa 2020 hace hincapié en la necesidad de fomentar la innovación. A modo de ejemplo, solo una región de cada diez ha alcanzado la meta fijada en dicha estrategia de invertir un 3 % del PIB en I+D.

La innovación es importante para todas las regiones, con independencia de si ocupan o no una posición de vanguardia en cuanto a actividad investigadora. En las regiones que no se encuentren «en la cresta de la ola» en este ámbito —es decir, en la mayoría de ellas—, el enfoque debería centrarse fundamentalmente en absorber y difundir las prácticas innovadoras desarrolladas en otros lugares, en vez de aspirar a lograr innovaciones radicales. En consecuencia, esas regiones deben tanto apoyar la inversión en la capacidad de las empresas para internalizar las prácticas innovadoras y para formar a su plantilla, como ayudar a fortalecer los vínculos entre las empresas privadas, los centros de investigación y los gobiernos (modelo de la triple hélice).

El objetivo de la estrategia Europa 2020 consistente en aumentar el porcentaje de personas de 30 a 34 años que poseen un título de educación superior o equivalente hasta el 40 % se ha alcanzado en menos de una de cada seis regiones, y la mayoría de las



regiones en las que no se ha conseguido tendrán que incrementar de forma considerable la capacidad de las universidades y el número de jóvenes que permanecen en el sistema educativo con el fin de lograr este objetivo para 2020.

El objetivo de la estrategia Europa 2020 en lo referente al abandono escolar prematuro —que, de acuerdo con dicha estrategia, debe afectar como máximo a un 10 % de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años y que solo han cursado la educación básica— se ha alcanzado en una región de cada cuatro, aunque su consecución requerirá un esfuerzo sustancial en muchas regiones, sobre todo en Malta y en las 17 regiones de España y Portugal en las que este porcentaje continúa por encima del 30 %.

En numerosos casos es necesaria la intervención pública para garantizar que esas economías puedan explotar de forma eficaz sus activos y sus oportunidades. La inversión en innovación y educación puede estimular considerablemente el crecimiento económico, pero solo si se cuenta con las infraestructuras y las instituciones adecuadas.

### Infraestructuras

Las innovaciones se traducen en un mayor crecimiento si pueden llegar fácilmente a un mercado extenso. La infraestructura necesaria para ello está cambiando; cada vez son más los servicios que se pueden adquirir y distribuir en línea, de forma que incluso las regiones remotas disfrutan de acceso directo a un mercado de dimensión europea o mundial. Dentro de la UE, este hecho requiere el establecimiento de un mercado digital único y de un mayor acceso a la banda ancha. Este último, sin embargo, dista mucho de ser universal. En las zonas escasamente pobladas de Rumanía tan solo el 13 % de los hogares disponían de una conexión de banda ancha en 2009, mientras que en Finlandia el 77 % de los hogares ubicados en zonas escasamente pobladas y el 84 % de los situados en zonas con alta densidad de población contaban con ella.

A pesar de la creciente importancia de las redes digitales, la capacidad para desplazar mercancías y personas por tren, carretera, agua o aire continúa revistiendo una importancia crucial. La infraestructura de transporte, sin embargo, presenta una distribución desigual en la UE. La mayor parte de los Estados miembros de Europa Central y Oriental siguen teniendo un número de autopistas considerablemente menor que otras partes de la UE, y los trenes de sus redes ferroviarias circulan a velocidades muy inferiores. El acceso al transporte aéreo también es deficiente en la mayoría de esos países, puesto que cuentan con pocos vuelos y malas conexiones.

Las regiones fronterizas suelen contar con infraestructuras de transporte de peor calidad y disfrutan de un menor acceso a los servicios y mercados, sobre todo en el caso de las ubicadas en las fronteras exteriores. Este hecho suele influir negativamente en el PIB per cápita y en las tasas de empleo. La cooperación transfronteriza puede mejorar el bienestar, pero también puede conllevar unos costes de transacción relativamente elevados debido a las diferencias institucionales, culturales y lingüísticas. La ayuda de la UE puede contribuir a superar estos obstáculos para posibilitar la utilización de recursos inexplorados.

### Instituciones

Para lograr el crecimiento económico sostenible y el bienestar social es fundamental contar con instituciones sólidas. Así lo reconocen, cada vez más, los responsables de la formulación de políticas y los investigadores. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con unas condiciones macroeconómicas estables, pero las estrategias de recuperación deben conciliar la necesidad de consolidación fiscal con un

nivel suficiente de inversión pública. La mayor disponibilidad y utilización de los servicios de administración electrónica pueden contribuir asimismo a mejorar la transparencia y la eficiencia de las administraciones públicas, y la cooperación interregional y transfronteriza pueden ayudar a fortalecer la capacidad institucional.

Los esfuerzos conjuntos dirigidos a mejorar las infraestructuras, las instituciones y el ritmo de innovación pueden traducirse en un incremento de la productividad y de la competitividad de la economía de la UE, lo que es fundamental para mantener unas tasas de crecimiento adecuadas y para crear más y mejores empleos. El logro de los objetivos de la estrategia Europa 2020 depende de la aplicación de una estrategia amplia.

## **Mejorar el bienestar y reducir la exclusión**

### **Salud y esperanza de vida**

La esperanza de vida en la UE se encuentra entre las más altas del mundo. En consecuencia, la edad media y el porcentaje de población mayor de 65 años también se sitúan entre los más elevados del planeta. Este hecho tiene repercusiones tanto para los servicios de salud como para la mano de obra. Un incremento en el porcentaje de población de edad avanzada implica una mayor demanda de servicios de salud y otros servicios conexos. Dado que la edad media de la población trabajadora aumenta y que la vida laboral se prolonga, la demanda de formación (y reciclaje) también crecerá; asimismo, es posible que se demande una organización más flexible del trabajo.

A pesar de que en términos generales la esperanza de vida es elevada, continúan existiendo diferencias relativamente amplias entre las diversas regiones. Las razones de ello son variadas, desde diferencias en términos de ingresos, educación y condiciones de vida hasta el acceso desigual a una atención sanitaria de alta calidad. La mortalidad infantil, por ejemplo, es considerablemente mayor en las regiones de Rumanía y Bulgaria, pero también en algunas de las regiones más remotas o económicamente deprimidas de la UE-15. Lo mismo sucede con el porcentaje de defunciones por cáncer o por enfermedades cardíacas. El porcentaje de muertes en accidentes de tráfico sobre la población total varía por un factor de 10 entre las distintas regiones de la UE, no tanto por el estado de la red viaria como por el comportamiento de los conductores y el grado de aplicación de las leyes.

### **Condiciones de vida**

El desempleo disminuyó notablemente entre 2000 y 2008. Sin embargo, a escala regional las tasas de paro continuaban siendo elevadas en el sur de Italia, el este de Alemania y el sur de España, incluso antes de que estallara la crisis. A partir de 2008 el desempleo aumentó de forma drástica en muchos Estados miembros, en especial en España y en los Estados bálticos, donde las tasas medias de paro se situaban en torno al 20 % a principios de 2010. Será necesario invertir importantes esfuerzos para que la gente vuelva a conseguir un empleo en los años venideros.

La movilidad del trabajo en la UE sigue en niveles reducidos, sobre todo si se compara con la de EE.UU., y este factor no podrá reducir por sí solo las amplias disparidades regionales que se observan en toda la UE. No obstante, las regiones con altas tasas de desempleo han experimentado unos importantes flujos migratorios, si bien puede observarse un patrón diferente entre la UE-12 y la UE-15. En el primer caso, la migración se ha producido hacia las regiones predominantemente urbanas, sobre todo hacia las capitales. En la UE-15, en cambio, la migración se ha dirigido en mayor medida hacia las regiones predominantemente rurales que hacia las predominantemente urbanas. La migración procedente de fuera de la UE era hasta fechas recientes la mayor fuente de

crecimiento de la población en las regiones de la UE, pero la integración adecuada de las personas afectadas continúa siendo heterogénea y los inmigrantes presentan unas tasas de empleo considerablemente inferiores a la media en muchos Estados miembros.

En una generación, las mujeres han alcanzado y superado el nivel educativo de los hombres. En prácticamente todas las regiones de la UE, el número de mujeres de 25 a 34 años que tienen un título universitario supera con creces al de los hombres, aunque en el caso de las mujeres de 55 a 64 años esto solo sucede en una minoría de regiones. Esta tendencia, sin embargo, no se ha traducido aún en una equiparación de las tasas de empleo. En las regiones del sur de Europa en particular, las tasas de empleo de las mujeres son considerablemente más bajas que en el resto, pese a los importantes incrementos registrados a lo largo de la pasada década, y el desempleo afecta en mucho mayor grado a las mujeres que a los hombres.

El acceso a los servicios presenta dos grandes diferencias; la más importante de ellas es la que se aprecia entre los países más y menos desarrollados, y la segunda la que existe entre las zonas escasamente pobladas y las zonas de gran densidad demográfica. En la mayoría de los Estados miembros más desarrollados, el acceso a los servicios (como la educación, la asistencia sanitaria o los servicios bancarios) está garantizado en todas las zonas. En los Estados miembros menos desarrollados, en cambio, el acceso es más limitado, sobre todo en las zonas escasamente pobladas.

Sin embargo, las zonas de gran densidad demográfica de todos los Estados miembros sufren problemas diversos como el crimen, la violencia, el vandalismo, la contaminación o el ruido. En las zonas de gran densidad demográfica, la proporción de la población que experimenta esos problemas es dos o tres veces mayor que en otras zonas. De acuerdo con ello, las encuestas realizadas a personas que viven en las ciudades muestran un alto nivel de insatisfacción con la calidad del aire y la seguridad y, en muchos casos, unos bajos niveles de confianza.

### **Pobreza**

La estrategia Europa 2020 aspira a reducir la pobreza y la exclusión. El indicador utilizado para supervisar los avances logrados combina dos indicadores absolutos (privación material grave y residir en hogares con baja intensidad laboral) y uno relativo (ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza).

La privación material grave se concentra considerablemente en los Estados miembros menos desarrollados y en las regiones en las que una cuarta parte de la población sufre privación grave. En la UE-12, la proporción de personas que sufren privación material grave tiende a ser mayor en las zonas escasamente pobladas, mientras que en la UE-15 sucede lo contrario.

Los hogares con baja intensidad laboral son más frecuentes en el Reino Unido, Hungría e Irlanda, donde al menos uno de cada 10 se encuentra en esa situación. En los Estados bálticos, Chipre y Eslovaquia, en cambio, esta proporción es inferior a uno de cada 20.

El porcentaje de población con un nivel de ingresos que sitúa a esas personas en riesgo de pobreza (menos del 60 % de la renta nacional mediana disponible) también varía de forma significativa de un país a otro, pues oscila desde uno de cada cuatro en Rumanía hasta uno de cada 10 en la República Checa. Sin embargo, a nivel regional la diferencia es aún mayor: de aproximadamente uno de cada 17 en dos regiones checas y en la región italiana de Trento, a más de uno de cada tres en tres regiones del sur de Italia, dos regiones españolas y una rumana. En varios Estados miembros, incluidos el Reino Unido,

España, Italia, Alemania y Polonia, el porcentaje que se registra en las regiones menos prósperas duplica al de las más prósperas.

Antes del inicio de la crisis financiera, la renta de los hogares había aumentado de forma notable en muchos de los Estados miembros de Europa Central y Oriental. De ese modo mucha gente salió de la situación de privación material e incrementó su nivel general de satisfacción y felicidad. Por desgracia, la crisis no solo truncó esta tendencia sino que la invirtió. Por tanto, es probable que haya aumentado la privación, sobre todo en los países más afectados, como los Estados bálticos.

El fomento de la inclusión activa y la reducción de la pobreza exige realizar inversiones en educación, formación y desarrollo de capacidades, la modernización de los mercados de trabajo y de los sistemas educativos, de formación y de salud a fin de ayudar a las personas a anticiparse a los cambios y a gestionarlos adecuadamente, así como para construir una sociedad cohesionada.

## **Mejora de la sostenibilidad ambiental**

### **Adaptación al cambio climático**

La adaptación al cambio climático resultará especialmente difícil en las ciudades y regiones del sur, así como en las zonas costeras y montañosas. Incluso aunque hoy se redujeran drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero, las temperaturas continuarían aumentando en los próximos años y los fenómenos meteorológicos extremos —como las sequías, las inundaciones y la reducción del manto de nieve— serían cada vez más frecuentes. En el futuro cercano es probable que muchas regiones que dependen poderosamente de la agricultura y del turismo de verano o invierno sufran más sequías y vean reducida la cantidad de precipitaciones en forma de nieve, lo que podría ser perjudicial para esas actividades. Al mismo tiempo, se prevé que las inundaciones aumenten en otras regiones, en las que además hay muchas ciudades especialmente vulnerables.

### **Limitación del cambio climático**

La consecución del objetivo establecido en la estrategia Europa 2020 de que un 20 % de la energía consumida provenga de fuentes renovables exigirá un aumento considerable de las inversiones en energía solar, sobre todo en el sur de Europa (donde el potencial de esta energía es mayor), y en energía eólica, especialmente en las costas del Atlántico y del Mar del Norte.

La meta consistente en reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20 % es ambiciosa y requerirá inversiones tanto del sector público como del privado. Este último estará cubierto en gran medida por el régimen de comercio de derechos de emisión, pero el sector público deberá introducir cambios importantes y realizar fuertes inversiones para reducir las emisiones y el consumo de energía. El aumento de la eficiencia energética requerirá inversiones en el aislamiento de edificios, en sistemas de calefacción diferentes, en modos de transporte más eficientes y, quizá, en la promoción de la vida urbana y el diseño de ciudades más compactas.

### **Mejora de la calidad ambiental**

El número de ciudades en las que el tratamiento de las aguas residuales incumple las normas europeas ha disminuido en las últimas décadas. Sin embargo, en varios Estados miembros de la Europea Oriental es necesario aumentar el volumen de inversiones con objeto de cumplir plenamente la directiva que regula esta materia; por este motivo, los

tratados de adhesión han previsto una transición escalonada. A pesar de que el reciclaje de desechos ha aumentado y el uso de vertederos ha disminuido, es necesario seguir avanzando en lo que respecta a la eficiencia del tratamiento de residuos en algunos Estados miembros del sur y el este de Europa.

La calidad del aire es deficiente en muchas regiones, especialmente en los centros de las ciudades y en el sur, lo que tiene efectos nocivos para la salud y la calidad de vida. La reducción de los niveles de ozono y la presencia de partículas sólidas en el aire requerirán mayores esfuerzos tanto a escala local como regional. Además, es necesario gestionar y proteger adecuadamente las zonas de la red Natura 2000 y la infraestructura verde en el resto de zonas rurales.

### Políticas nacionales y cohesión

Los gobiernos nacionales han puesto en marcha diversas políticas de desarrollo regional dirigidas a fomentar la cohesión económica, social y territorial. Mientras algunos Estados miembros dan prioridad a la reducción de las diferencias regionales, otros se concentran en mayor medida en mejorar la competitividad nacional o sus características territoriales específicas. Con independencia del enfoque adoptado, el acento se sitúa cada vez más en la *estimulación del desarrollo endógeno* mediante el apoyo de aquellas áreas en las que las regiones cuentan con ventajas comparativas, en lugar de ofrecer compensaciones por las desventajas.

Los gobiernos subnacionales de casi todos los Estados miembros son responsables de una parte relativamente importante de la inversión pública. Las autoridades regionales y locales de la UE acometen en promedio cerca de dos tercios de la inversión pública, subrayando así la importancia de su contribución a la estrategia Europa 2020.

La inversión pública es crucial para mejorar la competitividad de las regiones menos desarrolladas, especialmente en aquellas que cuentan con una menor dotación de infraestructuras. Varios estudios recientes han concluido que, bajo determinadas condiciones, la inversión pública impulsa el crecimiento; entre esas condiciones, una adecuada gobernanza institucional se considera absolutamente imprescindible. El apoyo de la política de cohesión garantiza que las regiones y los países menos desarrollados puedan mantener las tasas de inversión pública necesarias para aumentar su potencial de crecimiento y les ayuda a fortalecer su capacidad institucional.

La financiación de la política de cohesión significa que la inversión pública en relación con el PIB es mayor en los países de cohesión que en el resto de la UE. En la última década se ha producido una correlación positiva entre las tasas de inversión pública y las de crecimiento económico, lo que sugiere que la inversión pública es importante para la convergencia y que el crecimiento económico influye en la inversión pública.

Las mayores tasas de inversión pública en los países de cohesión se han dedicado principalmente a mejorar las infraestructuras, en particular las redes de transporte, y en ese sentido la política de cohesión ha desempeñado un papel crucial en la reducción de la diferencia con respecto a las regiones más avanzadas de la UE.

A diferencia de lo que sucede en el caso del derecho a recibir financiación comunitaria en el marco de los fondos de cohesión, la relativa prosperidad de las regiones no influye de forma decisiva en su acceso a los fondos de inversión nacionales, salvo en Alemania y, en menor medida, en Francia. Otros factores, como las características geográficas, el grado de autonomía fiscal y política o la atracción de las capitales parecen ser como mínimo tan importantes como los objetivos de cohesión a la hora de determinar la distribución regional de la inversión pública.

La política de cohesión es importante para estimular la competitividad de las regiones más avanzadas, pero también la de las menos desarrolladas. Representa, de media, en torno a un 25 % de la inversión pública a nivel regional en las regiones españolas y francesas no incluidas en la convergencia. En conjunto, supone alrededor del 15 % del gasto público en protección del medio ambiente en la región de West Midlands y en Londres, y cerca del 25 % del gasto público destinado a mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y a ayudar a los colectivos desfavorecidos a encontrar empleo en el centro y el norte de Italia.

La crisis económica llevó a la mayoría de los gobiernos nacionales y a algunas autoridades regionales a introducir paquetes de estímulo *ad hoc* para mitigar sus efectos sobre el crecimiento y el empleo. La inversión pública era un componente esencial de esos paquetes. No obstante, la crisis ha dejado su huella en forma de un drástico incremento de la deuda pública. Pese a que dicho aumento se debe principalmente a la caída de los ingresos fiscales, es probable que la restauración de la estabilidad macroeconómica y la reducción de los déficit públicos a niveles más sostenibles en los años venideros ejerzan presión sobre los programas de gasto público y sobre la inversión pública en particular.

Por consiguiente, es probable que la política de cohesión —que representa una parte sustancial de la financiación de las inversiones en muchos países— adquiera en el futuro una importancia cada vez mayor. Por otro lado, las restricciones fiscales y presupuestarias a las que se ven sometidos los Estados miembros tendrán efectos significativos en el entorno en el que actúa la política de cohesión. Este hecho podría desencadenar una revisión de las reglas de cofinanciación, lo que constituye un principio fundamental de la política de cohesión que sustenta el enfoque conjunto en relación con los fondos comunitarios y garantiza la apropiación de la política sobre el terreno.

Es necesario revisar el modo en que se verifica el principio de adicionalidad para asegurar que los fondos de la política de cohesión se utilizan para financiar inversiones adicionales a las que habrían realizado los gobiernos de no contar con dichos fondos. El método actualmente utilizado se cuestiona por motivos relacionados con su fiabilidad y con la falta de comparabilidad entre Estados miembros debido a su complejidad y a su naturaleza *ad hoc*. Es necesario reformar el sistema para dotarlo de mayor fiabilidad, transparencia y simplicidad.

Es importante introducir reformas estructurales e institucionales a fin de maximizar los efectos de la política de cohesión. Sin embargo, en las últimas décadas del ritmo de la reforma ha sido relativamente lento, lo que ha afectado al impacto de la política sobre el terreno. La estrategia Europa 2020 ha establecido un nuevo marco, y la política de cohesión debe adaptarse a él. Un aspecto clave de ello será el establecimiento de vínculos más estrechos entre el diseño y la aplicación de políticas, los objetivos macroeconómicos y las reformas estructurales e institucionales introducidas.

En el período actual la política de cohesión incluye condiciones asociadas a la situación macroeconómica únicamente en lo que respecta al Fondo de Cohesión (aparte de los requisitos administrativos relacionados con la gestión financiera y los sistemas de control). Para el próximo período de programación, debería explorarse la cuestión de si sería necesario ampliar este tipo de condicionalidad macroeconómica y, en caso afirmativo, de qué manera. Asimismo, sería útil examinar otras condiciones, como los incentivos a la introducción de reformas en zonas estrechamente vinculadas a la actuación de la política de cohesión y que podrían incrementar los efectos y la rentabilidad de ésta.

## Otras políticas comunitarias y política de cohesión

De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, el diseño y la aplicación de todas las políticas comunitarias deben tener en cuenta sus efectos sobre la cohesión económica, social y territorial. En la actualidad algunas políticas presentan una clara dimensión territorial, como sucede en el caso de la política de transporte o en el de la política medioambiental. Otras políticas tienen una dimensión territorial parcial, como las políticas en materia de investigación, salud o sociedad de la información. La aplicación de determinadas políticas no distingue (o no puede distinguir) entre las diferentes partes de la UE, por ejemplo las que tratan sobre el comercio o el mercado único.

Para evaluar los efectos de las políticas sobre la cohesión no es necesario que tengan un enfoque específicamente regional. Sí es necesario, sin embargo, conocer bien los efectos de una política en el plano local, ya tengan una orientación espacial o no. Este tipo de evaluaciones de los efectos territoriales pueden llevarse a cabo con anterioridad a la aprobación de la política o bien como parte de una evaluación posterior.

Las políticas tienden asimismo a producir efectos interdependientes. Sin una coordinación adecuada, es probable que los efectos de cualquier política se vean considerablemente amortiguados, pudiendo incluso llegar a ser negativos. Por consiguiente, si se utiliza un enfoque fragmentado y si las decisiones se adoptan de forma aislada no será posible maximizar el impacto de las políticas.

La mejora de las infraestructuras, por ejemplo, no se traduce automáticamente en un mayor crecimiento y, de hecho, podría provocar incluso una disminución neta de la actividad económica en las regiones menos desarrolladas (efectos no intencionados o «leaking by linking»). La inversión en infraestructuras debe combinarse con inversiones en educación, empresa e innovación con objeto de garantizar que tenga consecuencias positivas para el desarrollo, pero también que dicho efecto sea el máximo posible teniendo en cuenta los efectos complementarios de esta otra inversión.

De forma similar, la innovación puede concentrarse en el espacio, pero sus beneficios no. Por tanto, la inversión en I+D y en creación de empresas debe complementarse con inversiones en capital humano, no solamente para fomentar la eficiencia del proceso de innovación regional sino también para asegurar una amplia distribución de los beneficios de la innovación, tanto desde el punto de vista espacial como social.

Con respecto a la I+D y a la innovación, la política de cohesión ha de complementar las actividades desarrolladas por el Programa marco para acciones de investigación y el Programa marco para la innovación y la competitividad. Para ello, la función de la política de cohesión debe concentrarse en la difusión y la aplicación a escala regional de ejemplos de prácticas innovadoras observadas en toda la UE (la llamada «especialización inteligente») así como en apoyar las inversiones en infraestructuras básicas, instituciones y recursos humanos en las regiones menos desarrolladas de forma que éstas puedan participar plenamente en la economía basada en el conocimiento.

Dadas las fuertes restricciones presupuestarias que limitarán el gasto público en los países de la UE en los próximos años y la necesidad de apoyar la recuperación económica, esos recursos públicos limitados deberían utilizarse para lograr el máximo efecto posible, lo cual, como deja claro la estrategia Europa 2020, solo será posible si todas las políticas de la UE se refuerzan mutuamente.



## Efectos de la política de cohesión

La política de cohesión es el principal instrumento con que cuenta la UE para impulsar un desarrollo equilibrado en toda la Unión. Esta política se basa en una visión amplia que engloba no solamente el desarrollo económico de las regiones atrasadas y el apoyo a los grupos sociales vulnerables, sino también la sostenibilidad ambiental y el respeto de las características territoriales y culturales de las diferentes partes de la UE. La amplitud de esta visión se refleja en la diversidad de programas, proyectos y socios que reciben ayudas en el marco de la política.

En términos de economía regional, los fondos proporcionados por la política de cohesión a lo largo del período 2000-2006 crearon cerca de un millón de puestos de trabajo en empresas de toda la UE, y posiblemente añadieron nada menos que un 10 % al PIB de las regiones Objetivo 1 de la UE-15. Tal como señalan diversos estudios, esto contribuyó a impulsar el comercio y las exportaciones de los países contribuyentes netos, lo que ayuda a compensar su aportación financiera a esta política. En consecuencia, las simulaciones efectuadas a través de modelos macroeconómicos indican que, en términos netos, la política de cohesión incrementó el nivel del PIB en el conjunto de la UE.

No obstante, hay margen para la mejora: las ayudas a las empresas representan un valioso apoyo, pero con frecuencia han producido en el pasado una dependencia excesiva. Por tanto, debe acogerse con agrado la tendencia hacia una combinación más equilibrada que incluya la ingeniería financiera (préstamos y capital riesgo) así como medidas de un carácter más indirecto, como acciones de orientación, asesoramiento y apoyo al trabajo en red y al agrupamiento. La Comisión Europea, en estrecha colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), fomenta activamente esa diversificación de las medidas de apoyo a través de iniciativas como JEREMIE, JASMINE, JASPERS y JESSICA.

Además, las inversiones que durante muchos años ha efectuado la política de cohesión en autopistas y carreteras en las zonas menos desarrolladas de la UE-15 significan que la tarea está muy avanzada. La inversión debería dirigirse hacia modos de transporte más ecológicos (en especial el ferrocarril y los sistemas de transporte urbano), si bien en la UE-12 continúa siendo prioritario mejorar las conexiones entre los distintos medios de transporte.

La política de cohesión apoya también la formación de cerca de 10 millones de personas cada año, con un enfoque fuertemente centrado en los jóvenes, los desempleados de larga duración y los trabajadores poco cualificados. La política de cohesión cuenta con una dilatada experiencia en el ámbito de la cooperación transfronteriza a través de diversas iniciativas de desarrollo local, que han permitido regenerar barrios desfavorecidos en áreas urbanas y mejorar el acceso a los servicios en las zonas rurales.

La participación de las comunidades regionales y locales puede repercutir positivamente en las políticas. Las pruebas obtenidas mediante las evaluaciones han demostrado que la implicación activa de personas y organizaciones en los proyectos regionales y locales, desde su diseño hasta la fase de ejecución, constituye un factor crucial para el éxito de dichos proyectos. La colaboración es asimismo una de las principales fuentes de valor añadido de la política de cohesión, puesto que moviliza los conocimientos y las aptitudes de los participantes para mejorar la eficacia y el carácter integrador de los programas.

En cuanto a la protección del medio ambiente, más de la mitad de los Estados miembros están realizando un seguimiento de la emisión de gases de efecto invernadero, puesto que éste es uno de los objetivos de sus programas de cohesión para el período 2007-2013.

En el período 2000-2006 se proporcionó acceso a los sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales a más de 23 millones de personas, y se conectó al menos a 20 millones de personas al suministro limpio de agua potable a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión. Como resultado de ello, la política de cohesión ha ayudado a muchas regiones a cumplir los requisitos previstos en las directivas comunitarias en materia medioambiental y, de ese modo, ha contribuido a proteger el medio ambiente y a mejorar la calidad de vida. No obstante, es necesario examinar con mayor grado de detalle la sostenibilidad de las instalaciones construidas con el fin de garantizar que la inversión en infraestructuras medioambientales se realice de acuerdo con planes claros de financiación a largo plazo.

Desde el punto de vista de la gestión, el éxito de la política de cohesión y la mayor o menor duración de sus efectos dependen de una administración firme y responsable a nivel nacional, regional y local. Las evaluaciones han puesto de manifiesto que los países de la UE-12 han mejorado notablemente su capacidad administrativa desde su adhesión. Pese a ello, es preciso continuar con los esfuerzos para garantizar que todos los niveles de gobierno de la UE cuenten con la capacidad administrativa necesaria para aplicar eficazmente la política de cohesión.

Una conclusión recurrente de las evaluaciones en todas las áreas de inversión era la preocupación por la «absorción», es decir, por el hecho de gastar los fondos en lugar de concentrarse en el auténtico fin para el que habían sido diseñadas las políticas. Si bien es obvio que aquélla representa un requisito previo para el éxito de las políticas, es el objetivo de éstas lo que importa en última instancia. Los sistemas de seguimiento, por ejemplo, suelen priorizar el gasto y los productos (como el número de personas formadas o los kilómetros construidos de nuevas carreteras) frente a los resultados (como el número de personas que consiguen un empleo tras la formación realizada o la cantidad de tiempo de desplazamiento ahorrado), por no hablar de los efectos (el efecto que tiene en el desarrollo regional el hecho de disponer de una plantilla mejor formada o de contar con redes de transporte más eficientes).

La política de cohesión debe cultivar un enfoque orientado al rendimiento. Dicho enfoque debe empezar en los propios programas, mediante la identificación de un número limitado de prioridades de la política (concentración) con una visión clara del modo en que se lograrán y de cómo contribuirá su consecución al desarrollo económico, social y territorial de las regiones o de los Estados miembros afectados.

Es preciso mejorar los sistemas de supervisión y evaluación en toda la UE con el fin de controlar el rendimiento y ayudar a reorientar los esfuerzos cuando sea necesario para garantizar el logro de los objetivos fijados. Este hecho requiere una visión estratégica clara de las metas que persigue el programa y de la forma en que se identificará y se medirá su éxito (establecimiento de objetivos adecuados). También exige recurrir en mayor medida a métodos de evaluación rigurosos, incluida la evaluación contrafactual de los efectos, el análisis coste-beneficio o las encuestas a beneficiarios, así como utilizar con mayor rigor los métodos cualitativos, como los estudios de casos.

# Conclusiones: el futuro de la política de cohesión<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Europa afronta una ingente tarea: salir de una profunda crisis y reducir el desempleo y la pobreza al tiempo que impulsa una economía baja en carbono. Para llevar a cabo esta ambiciosa tarea es necesario actuar con rapidez en numerosos frentes, motivo por el cual el Consejo Europeo adoptó la estrategia Europa 2020<sup>2</sup>. Europa solo alcanzará su objetivo si todas las instancias, a nivel europeo, nacional, regional y local cumplen su parte. A fin de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, al tiempo que se promueve el desarrollo armonioso de la Unión y de sus regiones mediante la reducción de las disparidades regionales, la política de cohesión ha de seguir desempeñando un papel fundamental en estos tiempos difíciles.

Dicha política ha contribuido en gran medida a propagar el crecimiento y la prosperidad a través de la Unión, reduciendo al mismo tiempo las disparidades económicas, sociales y territoriales. El quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial pone de manifiesto que, gracias a la política de cohesión, se ha generado empleo, ha aumentado el capital humano, se han creado infraestructuras básicas y ha mejorado la protección medioambiental, en particular en las regiones menos desarrolladas. No hay duda de que, sin la política de cohesión, las disparidades serían mayores. Sin embargo, los duraderos efectos sociales de la crisis, la necesidad de innovar derivada del incremento de los retos mundiales, y la obligación de aprovechar al máximo cada euro del gasto público hacen necesaria una ambiciosa reforma de esta política.

Como se indicó en la revisión del presupuesto de la UE<sup>3</sup>, es necesario progresar, en particular, en los siguientes ámbitos clave: concentración de recursos en los objetivos y metas de Europa 2020; compromiso de los Estados miembros con la implantación de las reformas necesarias para que la política sea eficaz; y mejora de la eficacia de la política mediante el aumento del énfasis sobre los resultados. La vinculación explícita de la política de cohesión a Europa 2020 proporciona una oportunidad real para seguir ayudando a las regiones más pobres de la UE a ponerse al nivel de las demás, para facilitar la coordinación entre las políticas de la UE y para hacer de la política de cohesión un factor principal del crecimiento para toda la UE, incluso en términos cualitativos, mientras se afrontan los retos sociales como el envejecimiento de la población o el cambio climático.

Con estas conclusiones, la Comisión pone en marcha una consulta pública sobre el futuro de la política de cohesión, organizada en torno a una serie de preguntas sobre las principales ideas para su reforma.

En los siguientes apartados se estudian sucesivamente: el modo de incrementar la eficacia de la política de cohesión y mejorar su impacto, a fin de aumentar el valor añadido europeo (sección 2); el modo de seguir mejorando la gobernanza de la política

<sup>1</sup> Las palabras empleadas en el presente documento pueden diferir ligeramente de las utilizadas en la traducción original de la Comunicación de la Comisión COM(2010) 642 final de 9 de noviembre de 2010, aunque con el fin de mantener la fidelidad del documento, los conceptos no se han modificado.

<sup>2</sup> «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» — COM(2010) 2020, 3.3.2010.

<sup>3</sup> «La revisión del presupuesto de la UE» — COM(2010) 700, 19.10.2010.

(sección 3); el modo de racionalizar y simplificar el sistema de aplicación (sección 4); y la estructura de la política (sección 5).

## 2. Incremento del valor añadido europeo de la política de cohesión

El valor añadido de la política de cohesión es objeto de debate recurrente de los responsables de las políticas, representantes del mundo académico y otras partes interesadas. Algunos sostienen que la vinculación de la política de cohesión a las prioridades de la UE no es muy estrecha, que los recursos se dispersan en pequeñas cantidades entre los distintos ámbitos políticos y que su impacto suele ser difícil de medir. Aunque el informe muestra que la política de cohesión ha contribuido al desarrollo económico y social de las regiones, así como al bienestar de los ciudadanos, la Comisión se toma muy en serio estas críticas.

Por tanto, al tiempo que las nuevas reformas de la política de cohesión preservan su objetivo global, deben tratar de orientarla decididamente hacia la obtención de resultados y permitir las reformas necesarias para lograr dichos resultados, mientras que disminuyen el papeleo y simplifican la gestión diaria de la política.

### 2.1. Consolidación de la programación estratégica

La política de cohesión ya se ha adaptado en gran medida a la estrategia de Lisboa, en particular en lo que se refiere a la asignación de recursos financieros. No obstante, esta adaptación no es suficiente, debido a una ausencia de gobernanza entre los dos procesos estratégicos. En el futuro podrá hacerse más por seguir adaptando la política de cohesión a la estrategia Europa 2020. Para ello es necesario, en primer lugar, contar con unas directrices claras a nivel europeo y un proceso de negociación y de seguimiento más estratégico.

La revisión del presupuesto de la UE destacó un nuevo planteamiento estratégico de programación para la política de cohesión, con vistas a una mayor integración de las políticas de la UE de cara a la aplicación de la estrategia Europa 2020 y de las directrices integradas. Este planteamiento constaría de los elementos siguientes:

- Un **marco estratégico común**, adoptado por la Comisión mediante la transformación de las metas y objetivos de Europa 2020 en prioridades de cara a la inversión. Dicho marco abarcaría el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca.
- Un **contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión**, que, basado en el marco estratégico común, determinaría las prioridades en materia de inversión, la asignación de recursos nacionales y de la UE entre los ámbitos y programas prioritarios, las condiciones establecidas y los objetivos perseguidos. El ámbito de aplicación de dicho contrato sería la política de cohesión; no obstante, a fin de promover la cohesión económica, social y territorial de manera coherente e integrada, podría ser útil ampliarlo a otras políticas e instrumentos de financiación de la UE. Este contrato será el resultado de los debates entre los Estados miembros y la Comisión sobre la estrategia de desarrollo presentada en sus programas nacionales de reforma y en él se describirá la coordinación de los fondos de la UE a nivel nacional.

- **Programas operativos** que, como en el período actual, serían la principal herramienta de gestión y transformarían los documentos estratégicos en prioridades concretas de cara a la inversión, acompañadas de objetivos claros y cuantificables, que deben contribuir a alcanzar los objetivos nacionales establecidos en el marco de Europa 2020.

Los plazos de los **informes anuales** de seguimiento de los avances hacia el logro de los objetivos se adaptarían al ciclo de gobernanza de Europa 2020. Partiendo de esta base, la celebración de un **debate político** con carácter periódico en las formaciones pertinentes del Consejo y en las comisiones correspondientes del Parlamento Europeo mejoraría la transparencia, la responsabilidad y la evaluación de los efectos de la política de cohesión.

En la revisión del presupuesto de la UE se plantean tres propuestas que inciden especialmente en la política de cohesión: la concentración de los recursos financieros, el sistema de condiciones e incentivos y el énfasis en los resultados.

## 2.2. Incremento de la concentración temática

En las evaluaciones *ex post* de la política de cohesión se concluyó que es necesaria una mayor concentración de recursos para crear una masa crítica y lograr un impacto tangible.

En el futuro, habrá que velar por que los Estados miembros y las regiones **concentren los recursos nacionales y de la UE** en una pequeña cantidad de prioridades que respondan a los retos específicos que afrontan. Esto podría lograrse mediante el establecimiento, en la normativa sobre la política de cohesión, de una lista de prioridades temáticas vinculadas a las prioridades, las directrices integradas y las iniciativas emblemáticas de Europa 2020.

Los países y regiones tendrían que centrarse en un mayor o menor número de prioridades, en función del importe de los fondos recibidos de la UE. Por tanto, los Estados miembros y regiones que recibieran menos fondos tendrían que asignar la totalidad del importe disponible a dos o tres prioridades, mientras que los que recibieran más ayuda financiera podrían seleccionar más prioridades. Algunas prioridades serían obligatorias.

Al mismo tiempo, la concentración temática no debería impedir a los Estados miembros y regiones experimentar con proyectos innovadores y financiarlos. También podría plantearse el gasto protegido para grupos determinados o planteamientos experimentales (p. ej., el desarrollo local), posiblemente en forma de subvenciones globales.

## 2.3. Mejora del rendimiento mediante el establecimiento de condiciones e incentivos

La crisis económica y financiera ya ha obligado a la Comisión a proponer medidas para mejorar la gobernanza económica de la Unión<sup>4</sup>. Unas políticas macroeconómicas adecuadas, un entorno microeconómico favorable y unos marcos institucionales sólidos son requisitos previos para crear empleo, impulsar el crecimiento, reducir la exclusión social y emprender cambios estructurales.

<sup>4</sup> «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo - Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE» — COM(2010) 367, 30.6.2010.

Esto es todavía más cierto en el caso de la política de cohesión, ya que su eficacia depende en gran medida del entorno económico en el que opere. Por tanto, es posible estrechar los lazos entre la política de cohesión y el marco político económico de la Unión.

En primer lugar, a fin de respaldar el nuevo sistema de gobernanza económica, se introducirían nuevas normas para las condiciones, lo que genera incentivos para las reformas. Los Estados miembros tendrían que introducir las reformas necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos financieros en los ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión, por ejemplo: protección medioambiental, políticas de flexibilidad, educación o investigación e innovación.

En relación con cada prioridad temática, el marco estratégico común establecería los principios clave que deberían seguir las intervenciones. Dichos principios deben dejar margen para la adaptación a los contextos nacional y regional. Su objetivo principal sería ayudar a los países y regiones a combatir los problemas que en experiencias anteriores han resultado ser especialmente pertinentes para la aplicación de las políticas. Estos principios podrían estar relacionados, por ejemplo, con la transposición de legislación específica de la UE, la financiación de proyectos estratégicos de la UE o la capacidad administrativa, institucional y de evaluación.

Sobre esta base, se estipularían con cada Estado miembro o región (dependiendo del contexto institucional), al inicio del ciclo de programación, en los documentos de programación (es decir, los contratos de colaboración en materia de desarrollo e inversión y los programas operativos), condiciones específicas vinculantes en los ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión, siguiendo un planteamiento coordinado con todas las políticas pertinentes de la UE. Su cumplimiento podría ser un requisito previo para el desembolso de los recursos de cohesión tanto al inicio del período de programación como con ocasión de las revisiones que la Comisión lleve a cabo para evaluar los avances hacia la finalización de las reformas acordadas.

Llevar a cabo la reforma institucional es fundamental para consolidar el ajuste estructural, impulsar el crecimiento y el empleo y reducir la exclusión social, en particular mediante la disminución de las cargas normativa y administrativa que pesan sobre las empresas o la mejora de los servicios públicos. Como ocurre en la actualidad, esto se complementaría con ayuda de la política de cohesión para desarrollar la capacidad administrativa e institucional y una gobernanza eficaz. Todos los Estados miembros y regiones deberían poder acceder a esta ayuda.

En segundo lugar, hasta ahora las sanciones e incentivos económicos vinculados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento se han limitado al Fondo de Cohesión. La Comisión ha propuesto ampliarlos al resto del presupuesto de la UE, como impulso complementario para garantizar el cumplimiento de las principales condiciones macroeconómicas en el contexto de la vertiente correctora de dicho Pacto. En los casos de incumplimiento de las normas del Pacto, deberían crearse incentivos suspendiendo o anulando parte de los créditos actuales o futuros a cargo del presupuesto de la UE sin que ello afecte a los beneficiarios finales de los fondos de la UE. Los recursos anulados se mantendrían en dicho presupuesto.

Siguiendo en el contexto más general de la gobernanza económica de la UE, debería reformarse la verificación del **principio de adicionalidad** mediante su vinculación al proceso de supervisión económica de la UE, utilizando indicadores que ya figuran en los Programas de Estabilidad y Convergencia que los Estados miembros presentan cada año a la Comisión.

**La cofinanciación** es uno de los principios fundamentales de la política de cohesión que garantiza la autoría de la política sobre el terreno. Debería revisarse su nivel y, si es posible, diferenciarse, de manera que refleje más adecuadamente el nivel de desarrollo, el valor añadido de la UE, los tipos de acción y los beneficiarios.

Por último, es necesario explorar otros instrumentos que podrían reforzar en mayor medida la eficacia de la política de cohesión. Por ejemplo, podría establecerse a nivel de la UE una **reserva de eficacia** para alentar los avances hacia los objetivos de Europa 2020 y otras metas y objetivos nacionales relacionados: se apartaría un porcentaje reducido del presupuesto de cohesión y se asignaría, con ocasión de las revisiones intermedias, a los Estados miembros y regiones cuyos programas hubieran contribuido en mayor medida (con respecto a su punto de partida) a los objetivos y metas de 2020. Asimismo, la experiencia adquirida a lo largo del período actual ha demostrado que la Comisión necesita algunos recursos para apoyar directamente **la experimentación y el establecimiento de redes**, en la línea de las acciones innovadoras de anteriores períodos de programación.

## 2.4. Mejora de la evaluación, el rendimiento y los resultados

La mejora de la calidad y del funcionamiento de los sistemas de control y evaluación es fundamental para avanzar hacia un planteamiento de la política de cohesión más estratégico y orientado a la obtención de resultados. Una serie de modificaciones ayudarían a introducir este cambio.

En primer lugar, el punto de partida de un planteamiento orientado a la obtención de resultados es la fijación *ex ante* de unos **objetivos claros y cuantificables y unos indicadores de los resultados**. Los indicadores deben ser claramente interpretables, estar validados desde un punto de vista estadístico, ser verdaderamente sensibles a la aplicación de la política y estar directamente vinculados a ella; además, deben recogerse y publicarse de manera inmediata. Los indicadores y metas deben estipularse en las discusiones sobre los documentos de programación, junto con varios indicadores importantes específicos de los Fondos para todos los programas operativos vinculados al marco de Europa 2020. Además, la presentación oportuna y completa de información precisa sobre los **indicadores** y los avances hacia los objetivos estipulados sería fundamental para los informes anuales.

En segundo lugar, **las evaluaciones** *ex ante* deberían centrarse en mejorar la configuración de los programas, de manera que las herramientas e incentivos destinados a alcanzar los objetivos y metas puedan controlarse y evaluarse durante la aplicación.

En tercer lugar, en la evaluación deberían utilizarse con mucha más frecuencia métodos rigurosos que estén en consonancia con normas internacionales, como la **evaluación del impacto**. Siempre que sea posible, las evaluaciones del impacto se configurarían en una fase temprana, para garantizar la recopilación y la difusión de los datos adecuados. Además, los planes de **evaluación en curso** de cada programa se convertirían en una obligación, ya que facilitan la transparencia a nivel de la UE, fomentan las estrategias de evaluación y mejoran la calidad global de las evaluaciones. También podría plantearse la posibilidad de realizar evaluaciones tras la certificación a la Comisión de una cantidad de fondos determinada.

Por último, los Estados miembros podrían elaborar un informe en el que sintetizaran los resultados de las evaluaciones que estén realizando durante el período de programación, con vistas a ofrecer una breve evaluación global del rendimiento del programa.



## 2.5. Apoyo a la utilización de nuevos instrumentos financieros

La revisión del presupuesto de la UE concede mucha importancia al efecto palanca de este. En el período de programación 2007-2013 se han desarrollado nuevas formas de financiar la inversión, que se apartan del tradicional método basado en subvenciones a innovadoras formas de combinar subvenciones y préstamos. A la Comisión le gustaría que, en el futuro, los Estados miembros y regiones hicieran un uso más extensivo de estos instrumentos.

Los instrumentos financieros ayudan a crear métodos de financiación renovable, haciéndolos más sostenibles a largo plazo. Constituyen también una manera de ayudar a Europa a aumentar los recursos destinados a la inversión, en particular en épocas de recesión. Además, abren nuevos mercados a formas diferentes de colaboración público-privada, que aportan los conocimientos de instituciones financieras internacionales.

A fin de mejorar los instrumentos de ingeniería financiera en el marco de la política de cohesión, podrían estudiarse las siguientes medidas:

- Proporcionar mayor **claridad y diferenciar mejor las normas** que rigen la financiación basada en subvenciones y las que rigen las formas reembolsables de asistencia en el marco regulador, en particular en lo que se refiere a la elegibilidad del gasto y las auditorías.
- Encauzar la **ayuda financiera genérica destinada a las empresas** principalmente a través de instrumentos de ingeniería financiera y recurrir a las subvenciones para cofinanciar regímenes de ayuda específicos (innovación, inversión medioambiental, etc.).
- **Ampliar tanto el ámbito de aplicación como la magnitud de los instrumentos de ingeniería financiera:** en relación con el ámbito de aplicación, para englobar nuevas actividades (por ejemplo, transporte urbano sostenible, investigación y desarrollo, energía, desarrollo local, aprendizaje permanente o acciones en materia de movilidad, cambio climático y medio ambiente, TIC y banda ancha); en cuanto a la magnitud, para combinar la bonificación de intereses con préstamos u otras formas de financiación reembolsable.

- ¿Cómo podrían aproximarse más la estrategia Europa 2020 y la política de cohesión a nivel subnacional, nacional y de la UE?
- ¿Debería ampliarse el ámbito de aplicación del contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión más allá de la política de cohesión? En ese caso, ¿de qué manera?
- ¿Cómo podría lograrse una mayor concentración temática en las prioridades de Europa 2020?
- ¿Cómo podrían las condiciones, los incentivos y la gestión basada en los resultados hacer que la política de cohesión fuera más eficaz?
- ¿Cómo podría lograrse que la política de cohesión se orientara más a la obtención de resultados? ¿Qué prioridades deberían ser obligatorias?

### 3. Fortalecer la gobernanza

#### 3.1. Introducción de una tercera dimensión: la cohesión territorial

El Tratado de Lisboa ha añadido la cohesión territorial a los objetivos de cohesión económica y social. Consecuencia de ello es la necesidad de abordar este objetivo en los nuevos programas, con un especial hincapié en el papel de las ciudades, las áreas geográficas funcionales, las zonas que sufren problemas geográficos o demográficos específicos y las estrategias macrorregionales.

Las zonas urbanas pueden ser motores del crecimiento y centros de creatividad e innovación. Siempre y cuando se establezca una masa crítica de participantes, como empresas, universidades e investigadores, pueden generarse mayores niveles de crecimiento y nuevos puestos de trabajo. Los problemas urbanos, tanto si tienen que ver con la degradación medioambiental como con la exclusión social, requieren una respuesta específica y la intervención directa de la instancia de gobierno correspondiente. Por consiguiente, debe establecerse una ambiciosa **agenda urbana** en la que los recursos financieros estén identificados con más claridad para abordar las cuestiones urbanas; las autoridades urbanas, por su parte, desempeñarían un papel más importante en la configuración y aplicación de estrategias de desarrollo urbano. La acción urbana, los recursos conexos y las ciudades afectadas deberían estar claramente identificadas en los documentos de programación.

De cara al futuro, un aspecto que debería examinarse es si la estructura reguladora de la política de cohesión debería permitir una **mayor flexibilidad** en la organización de los programas operativos, a fin de reflejar mejor la naturaleza y la geografía de los procesos de desarrollo. A partir de ahí, los programas podrían configurarse y gestionarse no solo a nivel nacional y regional, sino también a nivel de grupos de poblaciones o de cuencas fluviales y marítimas, por ejemplo.

El informe ha puesto de manifiesto que, en algunos casos, **las características geográficas o demográficas** podrían intensificar los problemas de desarrollo. Esto ocurre, sobre todo, en las regiones más remotas, pero también en las más septentrionales con muy baja densidad de población, así como en las insulares, transfronterizas y de montaña, como se reconoce de manera explícita en el Tratado de Lisboa. Será necesario desarrollar disposiciones específicas para reflejar estas particularidades, sin multiplicar de manera innecesaria ni los instrumentos ni los programas. Cohesión territorial también significa ocuparse tanto de los enlaces entre zonas urbanas y rurales, en lo que se refiere al acceso a infraestructuras y servicios asequibles y de calidad, como de los problemas en las regiones con una elevada concentración de comunidades marginadas socialmente.

Por último, las futuras tareas relativas a nuevas **estrategias macrorregionales** deberían basarse en un análisis profundo de las estrategias existentes y en la disponibilidad de recursos. Las estrategias macrorregionales deberían ser instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada, si bien la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales.

#### 3.2. Refuerzo de la colaboración

Para la aplicación efectiva de Europa 2020 es necesario un sistema de gobernanza que implique a los protagonistas del cambio en los Estados miembros y que conecte los niveles de administración local, regional, nacional y de la UE.

A fin de movilizar plenamente a todas las partes implicadas, debe reforzarse la representación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil tanto en el diálogo como en la aplicación de la política de cohesión. Teniendo esto presente, debería mantenerse el apoyo al diálogo entre entidades públicas y privadas, incluidos los interlocutores socioeconómicos y las organizaciones no gubernamentales.

En este contexto, debería reforzarse la función de los **planteamientos locales de desarrollo** en el ámbito de la política de cohesión, por ejemplo: mediante el apoyo a la inclusión activa, el fomento de la innovación social, el desarrollo de estrategias de innovación o el diseño de sistemas de regeneración de las zonas desfavorecidas. Todo ello debería coordinarse estrechamente con acciones similares financiadas por la política de desarrollo rural y políticas marítimas.

- ¿Cómo puede la política de cohesión tener más en cuenta el importante papel de las zonas urbanas y de los territorios con características geográficas particulares en los procesos de desarrollo, así como el surgimiento de estrategias macrorregionales?
- ¿Cómo se puede mejorar el principio de colaboración y participación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil?

## 4. Un sistema de aplicación racionalizado y simplificado

Aunque es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia del sistema de aplicación de la política de cohesión durante el período 2007-2013, los Estados miembros se han quejado de la modificación excesivamente frecuente y drástica de las normas, que podría obstaculizar la aplicación. No obstante, algunos cambios específicos merecen ser examinados.

### 4.1. Gestión financiera

En consonancia con la reciente propuesta de revisión del Reglamento Financiero<sup>5</sup>, cada año la autoridad responsable de gestionar los programas de la política de cohesión presentaría una declaración del órgano directivo acompañada de las cuentas anuales y un dictamen de auditoría independiente. Esto reforzaría la responsabilidad del gasto cofinanciado a cargo del presupuesto de la UE en un ejercicio determinado.

Sobre la base de la declaración anual del órgano directivo, la Comisión propone introducir un procedimiento periódico de liquidación de las cuentas para la política de cohesión, lo que reforzaría el proceso de fiabilidad y permitiría el cierre parcial regular de los programas.

La Comisión tiene que plantearse si el no reembolsar a las autoridades nacionales hasta que la contribución correspondiente de la UE no haya sido abonada a los beneficiarios aceleraría el pago de los subsidios a estos e incitaría a un rígido control nacional.

<sup>5</sup> «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea», COM(2010) 260, 28.5.2010.

Además, la Comisión examinará la posibilidad de introducir elementos basados en las conclusiones o los resultados para el desembolso de la contribución de la UE en los programas operativos o en partes de los programas, dependiendo del tipo de acción.

Por último, deberían promoverse más los métodos simplificados de reembolso, como los baremos estándar de costes unitarios o el pago de cantidades globales, en relación con los subsidios introducidos para 2007-2013 y, de este modo, aumentar su impacto. Esta sería otra manera de avanzar hacia un planteamiento basado en mayor medida en los resultados.

## 4.2. Reducción de la carga administrativa

Debería aplicarse el planteamiento general de 2007-2013, en cuyo marco las normas de subvencionabilidad se establecen a nivel nacional. Sin embargo, deberían adoptarse normas comunes sobre elementos clave, como los gastos generales de los diferentes Fondos de la UE. La armonización de las normas sobre subvencionabilidad del gasto en los distintos ámbitos políticos, instrumentos financieros y fondos simplificaría el uso de estos por parte de los beneficiarios y su gestión por parte de las autoridades nacionales, lo que reduce el riesgo de error y, al mismo tiempo, establece una diferenciación, cuando es necesario, para reflejar las particularidades de la política, el instrumento y los beneficiarios.

En consonancia con el principio de proporcionalidad, también sería útil examinar el modo de lograr que las medidas de control sean más rentables y se basen en el riesgo, a fin de mejorar su eficacia y su eficiencia, sin dejar de garantizar la adecuada cobertura de los riesgos inherentes a un coste razonable, de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

## 4.3. Disciplina financiera

La norma de liberación pretende garantizar que los proyectos se apliquen en un tiempo razonable e impulsar la disciplina financiera. Sin embargo, puede distorsionar el comportamiento de los Estados miembros y las regiones, al concentrar en exceso la atención en la rapidez en el uso de los recursos en lugar de en su eficacia. Además, la aplicación de la norma de liberación se ha complicado con una serie de excepciones. Es necesario establecer un cuidadoso equilibrio entre la garantía de calidad de la inversión y la aplicación fácil y rápida. Una posibilidad sería aplicar N + 2, con la excepción del primer año, a todos los programas y suprimir todas las salvedades y excepciones.

## 4.4. Control financiero

En lo que se refiere a los sistemas de gestión y control, los Estados miembros no solo necesitan proporcionar una fiabilidad superior, sino también alcanzar mayor compromiso con el control de calidad. Esto permitiría al Parlamento Europeo, a la Comisión y a los Estados miembros centrarse más en los resultados y en el impacto de la política.

La primera propuesta consiste en revisar el procedimiento de evaluación *ex ante* de los sistemas, teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la evaluación *ex ante* de conformidad de los programas de 2007-2013, a fin de evitar problemas con los sistemas de gestión y control. Debería racionalizarse el procedimiento pero sin perder sus ventajas. Para ello, podría concentrarse la evaluación en el principal organismo de gestión responsable, mediante un proceso de acreditación, y revisarse la participación de la Comisión en el proceso.

La segunda propuesta consiste en reforzar la fiabilidad mediante la concentración de las responsabilidades. Un organismo acreditado asumiría toda la responsabilidad sobre la gestión y el control adecuados del programa operativo.

- ¿Cómo pueden simplificarse el proceso de auditoría e integrarse mejor las auditorías de los Estados miembros y la Comisión, mientras se mantiene un elevado nivel de fiabilidad en el gasto cofinanciado?
- ¿De qué manera la aplicación del principio de proporcionalidad podría aliviar la carga administrativa de la gestión y el control? ¿Deberían introducirse medidas de simplificación específicas para los programas de cooperación territorial?
- ¿Cómo puede alcanzarse un equilibrio adecuado entre las normas comunes para todos los Fondos y el reconocimiento de las particularidades de cada uno de ellos al establecer las normas de elegibilidad?
- ¿Cómo puede garantizarse la disciplina financiera y, al mismo tiempo, disponer de suficiente flexibilidad para configurar y aplicar programas y proyectos complejos?

## 5. La arquitectura de la política de cohesión

El objetivo de la política de cohesión es promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y de sus regiones reduciendo las diferencias entre estas (artículo 174 del Tratado). La política de cohesión también consolida el modelo de crecimiento de la estrategia Europa 2020 al incluir la necesidad de responder a los retos en materia de sociedad y empleo que afrontan todos los Estados miembros y regiones. La política de cohesión respalda el desarrollo con una clara estrategia de inversión en cada región, incrementando la competitividad, aumentando el empleo, mejorando la inclusión social y protegiendo y optimizando el medio ambiente. El sistema de gobernanza a varios niveles de la política de cohesión ayuda a hacer más visible la UE para sus ciudadanos.

Todas las regiones y Estados miembros podrían tener acceso a la política de cohesión y confeccionar su estrategia integrada en función de sus fortalezas y debilidades específicas.

Como ocurre en la actualidad, la asignación de ayudas sería diferente para cada región y estaría basada en el nivel de desarrollo económico (medido en función del PIB per cápita), lo que establece una clara distinción entre las regiones «menos» y «más» desarrolladas. Para facilitar la transición entre estas dos categorías y garantizar un trato más justo para las regiones con un nivel similar de desarrollo económico, podría plantearse la pregunta de si un sistema más simple con una nueva categoría intermedia de regiones podría sustituir al actual sistema del «phasing-out» y «phasing-in». Esta categoría incluiría también regiones que en la actualidad pueden acceder al objetivo de convergencia, pero cuyo PIB es superior al 75 % de la media de la Unión según las últimas estadísticas.

Al mismo tiempo, y de forma coherente con la revisión del presupuesto de la UE, es necesario considerar, con vistas a la futura estructura de la política de cohesión, cómo

podría reorientarse el Fondo Social Europeo para garantizar los objetivos y metas de 2020 y cómo dirigirse para lograr una mayor visibilidad y unos volúmenes de financiación predecibles. Es importante también examinar de qué manera el Fondo podría ser más útil para la Estrategia Europea de Empleo y contribuir a la iniciativa europea de empleo de gran alcance que se reclama en la revisión del presupuesto de la UE.

La política de cohesión seguirá centrándose en la aplicación de las directrices integradas para las políticas económica y de empleo.

El Fondo de Cohesión seguiría beneficiando a los Estados miembros cuya RNB per cápita es inferior al 90 % de la media de la Unión.

Por último, la política de cohesión seguiría promoviendo las dimensiones territoriales de la cooperación (transfronteriza, transnacional e interregional). Esto incluiría una revisión y una simplificación de las disposiciones vigentes en materia de cooperación transfronteriza, incluida la cooperación transfronteriza del Instrumento de Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Fondo Europeo de Desarrollo, en las fronteras exteriores de la UE, así como las prácticas vigentes en las acciones transnacionales financiadas tanto por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional como por el Fondo Social Europeo.

- ¿Cómo se puede garantizar que la estructura de la política de cohesión tenga en cuenta la especificidad de cada Fondo y, en particular, la necesidad de aportar mayor visibilidad y volúmenes de financiación predecibles en el caso del Fondo Social Europeo, y de centrarlo en garantizar los objetivos de 2020?
- ¿Cómo podría designarse una nueva categoría intermedia de regiones para acompañar a las que no han recuperado completamente su retraso?

## 6. Próximas etapas

El quinto Informe sobre cohesión presenta varias ideas clave de la Comisión para reformar la política de cohesión, tras un largo debate que se inició con el cuarto Informe de Cohesión, en 2007. En los próximos meses estas ideas se perfeccionarán y se consolidarán.

La Comisión invita a todas las partes interesadas a responder a las preguntas que se incluyen en la Comunicación. Pueden enviarse comentarios hasta el 31 de enero de 2011 a través de la dirección siguiente:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_es.htm).

A la hora de elaborar las propuestas legislativas que se presentarán inmediatamente tras la adopción del nuevo Marco Financiero Plurianual, en 2011, se tendrán en cuenta debidamente las respuestas recibidas.

El quinto Foro de Cohesión, que se celebrará en Bruselas el 31 de enero y el 1 de febrero de 2011, ofrecerá una buena oportunidad para debatir estas ideas.





# Capítulo I: Situación y tendencias en las esferas económica, social y territorial

Este Informe de cohesión es el primero adoptado desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que añadió a los objetivos gemelos de cohesión económica y social el de cohesión territorial. Para hacer frente a esa nueva dimensión, este informe incluye análisis adicionales sobre cuatro aspectos. En primer lugar examina la dimensión territorial del acceso a los servicios. En segundo lugar, presta una mayor atención a la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible. En tercer lugar, se concentra en las regiones funcionales y en la cooperación territorial. En cuarto lugar, estudia el modo en que se pueden medir los efectos territoriales de las políticas.

El informe incluye también una serie de novedades en comparación con los informes anteriores. El análisis de las diferencias económicas regionales se ha ampliado para incluir los temas relacionados con las instituciones y se presenta un nuevo índice de competitividad. Además, tras el informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi y la Comunicación de la Comisión «Más allá de PIB»<sup>1</sup>, el análisis de la cohesión social abarca tanto indicadores de bienestar objetivos como subjetivos y varios indicadores que nunca antes se habían presentado a nivel regional.

## Sección 1. Fomento de la competitividad y la convergencia

Esta sección proporciona una amplia descripción general de los principales factores determinantes del desarrollo económico regional. Comienza situando las diferencias regionales y de desarrollo de la UE en el contexto global y expone los efectos del aumento del comercio de bienes y servicios sobre el desarrollo regional. A continuación destaca las diferencias geográficas que se observan en la UE en términos de crecimiento económico y la forma en que todos los tipos de regiones han contribuido a esas diferencias.

La sección siguiente examina los principales impulsores del crecimiento, mediante la identificación de las fuentes de crecimiento a escala regional y la función central y cada vez mayor que desempeña la productividad, e identifica los sectores que han realizado una mayor contribución a la producción y al crecimiento del empleo.

Las tres secciones siguientes estudian los principales factores que determinan el desarrollo económico

regional: el nivel de innovación, la calidad de las infraestructuras y la capacidad de las instituciones.

La última sección reúne todas estas cuestiones es un nuevo índice de competitividad regional desarrollado en colaboración con el Centro Común de Investigación.

### 1.1 Globalización e integración interna

En comparación con los Estados Unidos (EE.UU.), Japón y Canadá, en la UE se ha registrado un mayor crecimiento económico per cápita<sup>2</sup> entre 2000 y 2007 (cuadro 1.1), debido en gran medida a las altas tasas de crecimiento de los Estados miembros menos desarrollados y de desarrollo moderado.

En los Estados miembros de la UE altamente desarrollados, las tasas de crecimiento fueron prácticamente idénticas a las de los EE.UU., Canadá y Japón.

#### 1.1 Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2000-2007

	Variación porcentual media anual (%)
Brasil <sup>1</sup>	3,1
Federación de Rusia	7,7
La India	5,2
China	9,9
México <sup>2</sup>	0,6
EE.UU.	1,4
Canadá <sup>2</sup>	1,4
Japón	1,5
UE-27	1,8
Estados miembros altamente desarrollados	1,4
Estados miembros con desarrollo moderado	2,9
Estados miembros menos desarrollados	5,2

1 : 2002-2007

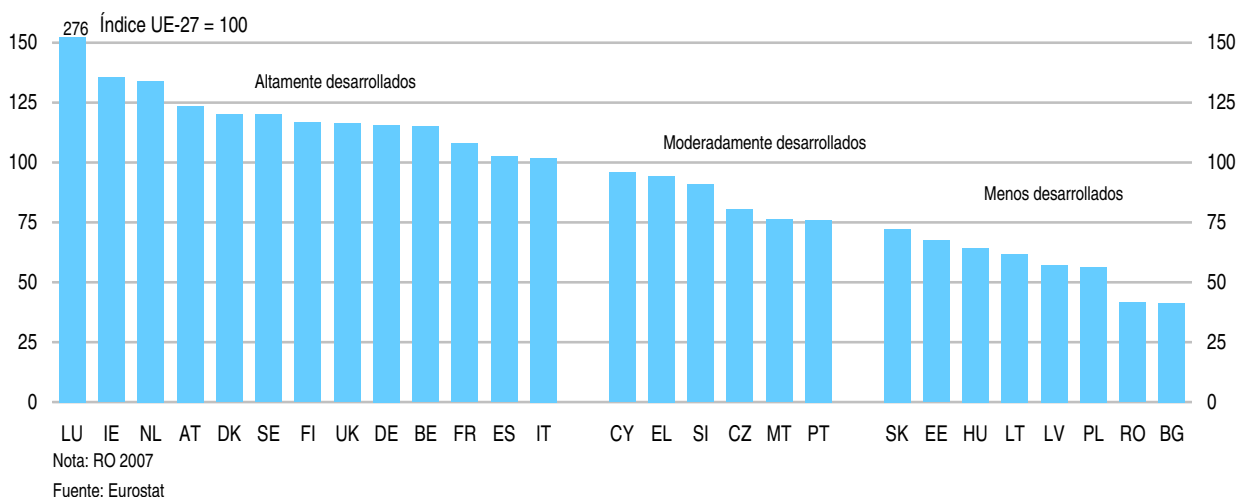
2: 2000-2006

Fuente: OCDE y oficinas nacionales de estadística

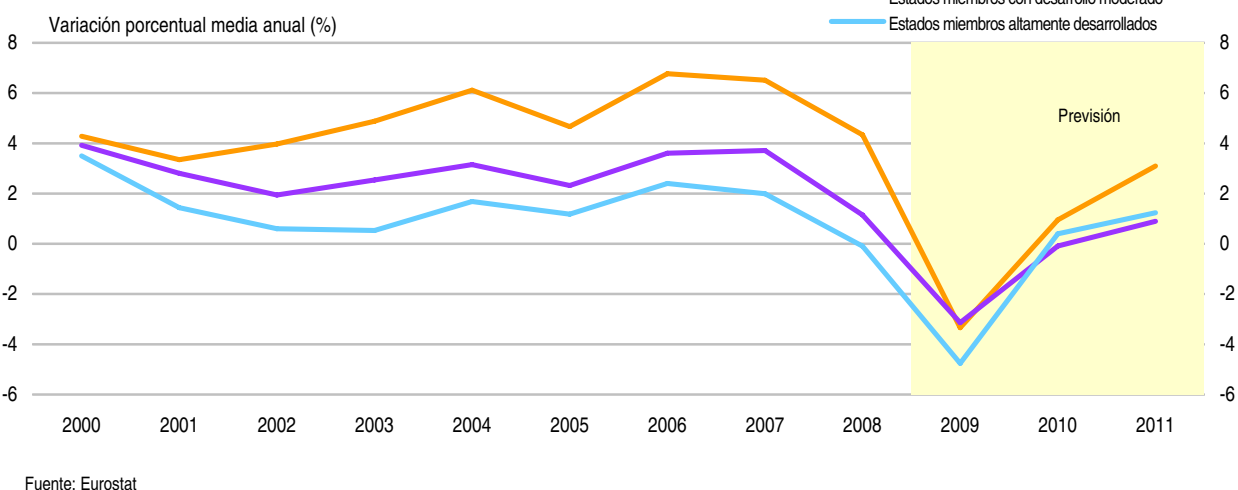
<sup>2</sup> La medición del crecimiento del PIB per cápita corrige la diferencia del crecimiento demográfico. Se trata de una medida más precisa y más comparable del valor adicional creado por cada persona (Stiglitz et al., 2009). Estos resultados pueden parecer sorprendentes, pues los medios de comunicación solo suelen hacer referencia al crecimiento del PIB, que es mayor en los EE.UU. que en la UE debido al mayor crecimiento demográfico estadounidense.

<sup>1</sup> COM(2009) 433.

### 1.1 PIB per cápita (en EPA), 2008



### 1.2 Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2000-2011



Brasil, Rusia, la India y China registraron un crecimiento del PIB per cápita superior al de la UE. Sin embargo, en los Estados miembros menos desarrollados esta tasa fue prácticamente idéntica a las de la India o Brasil.

El crecimiento de los Estados miembros menos desarrollados fue particularmente elevado entre 2002 y 2008, casi tres veces mayor que en los países altamente desarrollados. Este hecho contribuyó poderosamente al objetivo de la convergencia regional en la UE. El crecimiento en los Estados miembros con desarrollo moderado fue también muy superior al observado en los Estados miembros altamente desarrollados, de modo que la diferencia global en el PIB per cápita entre los países más desarrollados y los menos desarrollados se fue reduciendo, al igual que las diferencias regionales.

### Globalización y desarrollo regional

El comercio de productos entre la UE y el resto del mundo aumentó de forma considerable hasta el inicio de la crisis reciente. Entre 1999 y 2008, las exportaciones a terceros países aumentaron de un 8 % a un 10,5 % del PIB comunitario. Las importaciones procedentes del exterior de la UE aumentaron aún más, pasando de representar un 8,5 % del PIB en 1999 a un 12,5 % en 2008, lo que incrementó el déficit comercial a lo largo de ese período. En 2009 la recesión golpeó a la UE con mayor dureza que a otras partes del mundo, lo que causó una reducción de las importaciones mayor que la de las exportaciones y, por tanto, una disminución del déficit comercial (ilustración 1.3).

Este aumento del comercio de productos es reflejo de una globalización creciente. El crecimiento se explica

en gran medida por el comercio intrasectorial e intraempresarial, a medida que las grandes empresas optan cada vez más por trasladar buena parte de su producción a otros lugares del mundo. La mayor dispersión del sistema productivo produce simultáneamente un aumento de la demanda de sistemas logísticos, de control y de pedidos.

Este proceso genera oportunidades para las regiones de la UE, pero también amenazas. La UE ha ido perdiendo competitividad en los sectores textil, del metal y de equipos eléctricos y ópticos. El cuarto informe sobre la cohesión hacía hincapié en el desafío que supone la globalización para las regiones que están especializadas en sectores vulnerables. Sin embargo, un estudio de seguimiento<sup>3</sup> puso de relieve que, si bien la UE está perdiendo empleo en los sectores afectados, esas pérdidas tienden a concentrarse en las regiones con menor especialización. Por tanto, muchas de las regiones especializadas en sectores vulnerables (pero en ningún caso todas ellas) han podido desplazar la cadena de valor hacia actividades de mayor valor añadido, como la producción de alta gama, los nichos de mercado o los productos de alta tecnología. A menudo esto les ha permitido mantener el empleo y aumentar la producción.

Sin embargo, algunas regiones no han sido capaces de desplazar su cadena de valor y han perdido mercados al competir con los productos de bajo coste y baja calidad procedentes de economías emergentes ubicadas fuera de la UE. Este hecho resalta

## Efectos regionales de la crisis

Aunque los efectos de la crisis económica han sido muy profundos en algunas regiones, no fueron peores (en promedio) en las regiones menos desarrolladas que en las altamente desarrolladas. Por consiguiente, las diferencias regionales globales prácticamente no han variado. En general, las regiones de convergencia de la UE-12 no parecen haberse visto tan afectadas como las del sur de la UE-15.

La crisis económica golpeó principalmente a las regiones especializadas en el sector manufacturero. Sin embargo, los mayores incrementos en términos de empleo se produjeron en regiones con alta dependencia de la construcción. Las regiones especializadas en el turismo —la mayoría de las cuales tienen un PIB per cápita inferior a la media comunitaria— no se han visto afectadas todavía de forma significativa, al igual que las regiones con un alto porcentaje de empleo en el sector público. Las regiones especializadas en el ámbito de los servicios financieros y empresariales, cuya mayor parte se encuentra en regiones donde se ubica la capital del país en cuestión o en regiones metropolitanas boyantes, han sufrido un impacto medio en términos de efecto sobre el PIB y el empleo.

Por lo general, se prevé una recuperación más rápida en las regiones industriales especializadas en la manufactura que en aquellas en las que los servicios financieros y empresariales suponen una proporción elevada de la actividad económica; en el caso de las regiones más dependientes del turismo, la construcción y la administración pública cabe esperar una recuperación más lenta.

Se estima que 64 regiones de convergencia y 15 de transición han salido mejor paradas de la crisis que la media de la UE; en cambio, una serie de regiones anteriormente prósperas de Irlanda, el sur de Finlandia y el norte y centro de Italia han sufrido profundamente sus efectos.

Los resultados de las regiones de convergencia, no obstante, presentan importantes diferencias. La mayor parte de las regiones polacas se han visto relativamente poco afectadas, al igual que las regiones griegas especializadas en el turismo, los Länder del este de Alemania y las regiones que albergan las capitales de los Estados de la UE-12. En contraste, los tres Estados bálticos, las regiones occidentales de Hungría, el Mezzogiorno italiano y el sur de España han experimentado una contracción económica notable. Fuera de las regiones de convergencia, algunas regiones de los Países Bajos, Austria y el sur y el oeste de Alemania han resistido mejor la crisis que el resto de la UE.

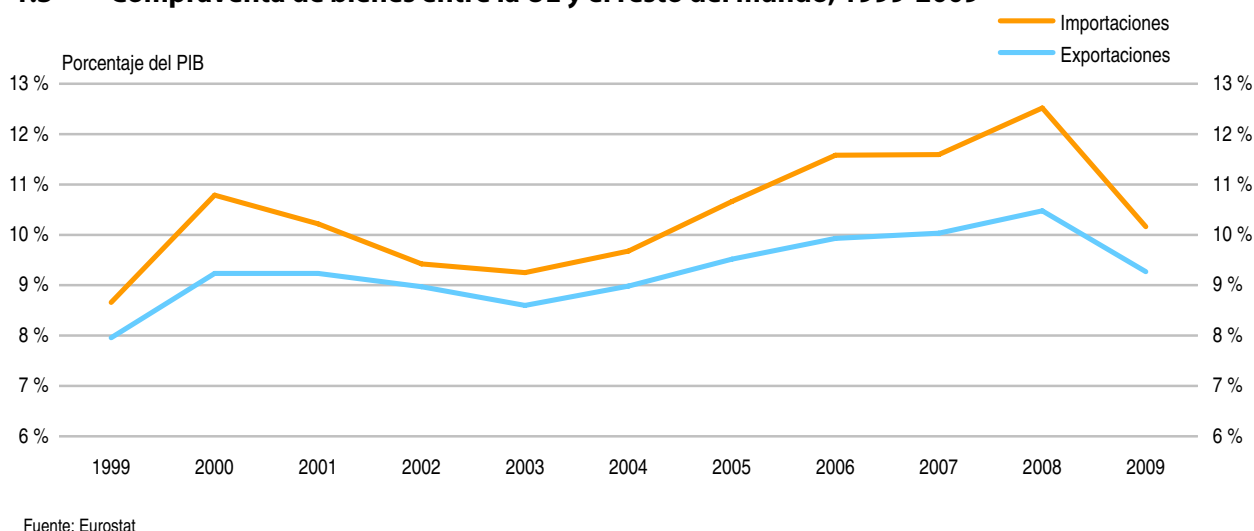
Se prevé una recuperación relativamente rápida en algunas regiones prósperas de Alemania y el norte de Bélgica, así como en determinadas regiones del norte y el centro de la UE en las que se ubican las capitales de los Estados respectivos. Asimismo, se prevé que las regiones polacas continúen obteniendo unos resultados relativamente positivos y que la mayor parte de las demás regiones de la UE-12 se recuperen a buen ritmo. Las perspectivas son mucho menos halagüeñas en el caso de las regiones de convergencia de Grecia y, en menor medida, de España, Italia, Portugal y Francia.

Hasta el momento, las diferentes regiones de Alemania han logrado evitar que se produzcan fuertes incrementos del desempleo, lo que se explica en gran medida gracias al plan de reducción de jornada y a la disminución de las horas de trabajo de los empleadores. El desempleo también ha permanecido en niveles bajos en el norte de Italia a pesar de la dureza de la crisis. Por otro lado, prácticamente todas las regiones de España, los Estados bálticos e Irlanda han experimentado un drástico aumento del desempleo. A finales de 2009, las tasas más elevadas (entre el 17 % y el 30 %) se encontraban en el sur de España, las regiones ultraperiféricas de Francia, Letonia y Bruselas.

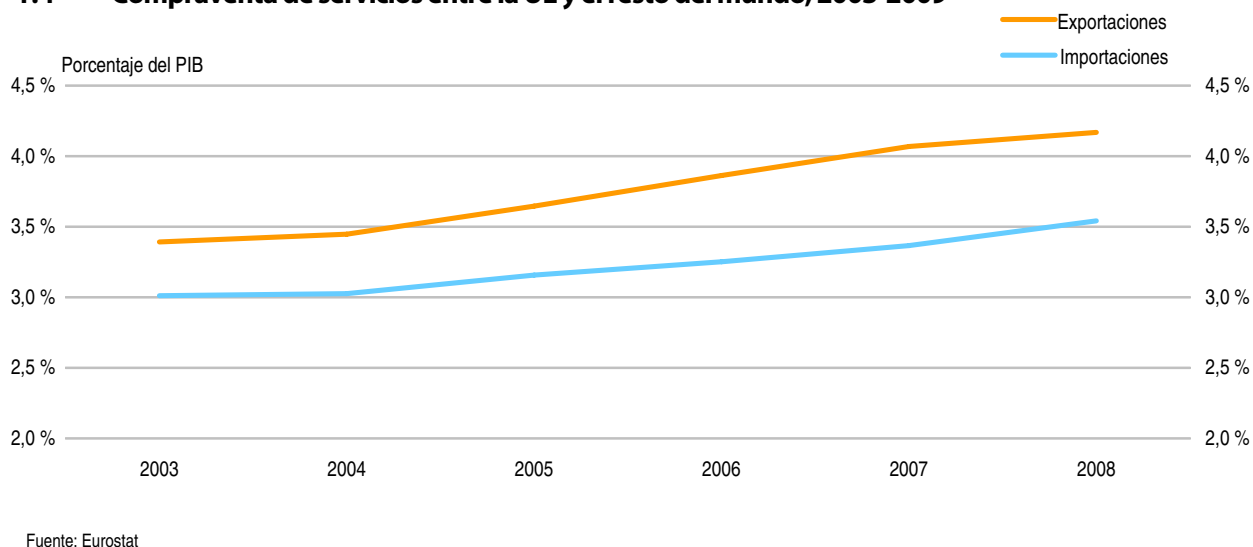
Las perspectivas no permiten ser optimistas en cuanto a una rápida disminución del desempleo; de hecho, se espera que continúe aumentando en la mayoría de las regiones.

3 EU regions vulnerable to globalisation and increased trade (Regiones de la UE vulnerables a la globalización y al aumento del comercio), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/study\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/study_en.htm)

### 1.3 Compraventa de bienes entre la UE y el resto del mundo, 1999-2009



### 1.4 Compraventa de servicios entre la UE y el resto del mundo, 2003-2009



la función esencial que desempeña la inversión en capital humano, fomento del espíritu empresarial y creación de un entorno comercial favorable, así como los problemas causados por el retraso de la reestructuración y la falta de incentivos para que las regiones pasen a realizar actividades para las que tienen potencial para desarrollar ventajas comparativas.

La actividad comercial en el sector servicios también ha experimentado un crecimiento importante. Es más, la UE tiene una cuota de mercado mayor en el ámbito de los servicios que en el de los bienes: un 20 % del mercado mundial frente a tan solo el 13 % en 2007<sup>4</sup>. Entre 2003 y 2008 las exportaciones de servicios crecieron de un 3,4 % a un 4,2 % del PIB, al tiempo que las importaciones

aumentaban de un 3 % a un 3,5 % (ilustración 1.4). En algunos países especializados, las exportaciones superaron con creces la media de la UE en 2008. Por ejemplo, Luxemburgo (31,6 % de su PIB) e Irlanda (13,3 %) presentan elevados superávits comerciales en las actividades de servicios gracias a los servicios financieros, y Chipre (18,1 %) y Malta (10,6 %), gracias a los servicios de transporte.

A diferencia de lo sucedido en el caso de las mercancías, para las que el déficit comercial aumentó a partir de 2003, el superávit comercial en las actividades de servicios creció, sobre todo a partir de 2005. Además, la actividad comercial en el ámbito de los servicios no se ha visto tan afectada por la crisis económica.

El incremento del superávit comercial en el sector servicios ha impulsado la producción y el empleo en

<sup>4</sup> OMC: Estadísticas del comercio internacional 2008, [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2008\\_e/its2008\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its2008_e.pdf)

## Brasil, Rusia, la India y China

Brasil, Rusia, la India y China presentan disparidades regionales internas en términos de PIB per cápita mucho mayores que las que se observan en la UE. Mientras las regiones incluidas en el cuartil superior tienen un PIB per cápita 2,8 veces mayor que el del cuartil inferior de la UE, en Brasil y la India es 3,6 veces mayor y en Rusia 4,9 veces superior (Banco Mundial) (mapa 1.1).

Esta relación también produce un resultado más elevado en China (3,2 veces), aunque no se puede comparar con la UE puesto que solamente se dispone de datos publicados para 31 regiones que representan una población media de 43 millones de habitantes frente a los menos de dos millones de las regiones NUTS 2 de la UE.

La India es el menos desarrollado de esos cuatro países, con un PIB per cápita de solo 3 000 dólares en términos de EPA (Banco Mundial), un 10 % de la media comunitaria. El PIB per cápita de China duplica al de la India; Brasil lo triplica con creces y Rusia lo quintuplica. El PIB per cápita de Brasil es similar al de Bulgaria; el de Rusia, por su parte, es similar al de Polonia o Letonia.

Dada la dimensión de las disparidades regionales, Brasil, China y Rusia han mostrado gran interés por la política de cohesión. La Comisión ha firmado un memorando de entendimiento con cada uno de estos tres países con el fin de ayudarles a desarrollar sus propias estrategias regionales con base en la dilatada experiencia de la UE e integrando los principios de mercado libre, respeto del medio ambiente y colaboración en el diseño y aplicación de sus respectivas estrategias.

Las conversaciones mantenidas con Brasil tanto a escala nacional como regional ya han dado lugar a cambios en sus políticas. Además, la OCDE, con el apoyo de la Dirección General de Política Regional, está llevando a cabo un «Examen territorial» de Brasil con el objetivo de ayudar a las autoridades a desarrollar su capacidad estratégica en la esfera del desarrollo regional.

La cooperación con China ha dado lugar a un estudio comparativo de su política regional con la de la UE, que se centra en la definición de regiones y de gobernanza multinivel. Dicho estudio se publicará a finales de 2010. Posteriormente se realizará otro que abordará la función de las agrupaciones regionales en el ámbito de la cooperación interregional, especialmente en lo referente a la innovación.

En el marco de la cooperación con Rusia se han celebrado seminarios en Moscú sobre la gobernanza multinivel, el fomento de la capacidad, la gestión de grandes proyectos y la cooperación interregional y transfronteriza.

los servicios financieros, la logística y los servicios a empresas. Las regiones más beneficiadas por el crecimiento de esas exportaciones suelen presentar una elevada especialización en los servicios afectados,

acoger las sedes internacionales de empresas y ofrecer buenas conexiones para el transporte hacia otras partes del mundo<sup>5</sup>.

Un segundo grupo de regiones también se ha visto favorecido por el crecimiento de la actividad comercial de bienes y servicios y, en particular, por el estímulo dado a las reestructuraciones y por el enfoque orientado hacia actividades de mayor valor añadido. Como consecuencia de ello, el aumento de la productividad se ha concentrado en mayor medida en los bienes y servicios intercambiados que en las regiones que tienen menos vínculos con el mercado global y una proporción de empleo menor en los sectores involucrados. Es evidente que las regiones pueden beneficiarse de la creciente integración del comercio mundial elevando el contenido tecnológico y el nivel de cualificación de sus actividades, y utilizando su especialización para diversificarse en las áreas relacionadas.

## Integración de la UE a través de los flujos de bienes, servicios, inversiones, remesas y personas

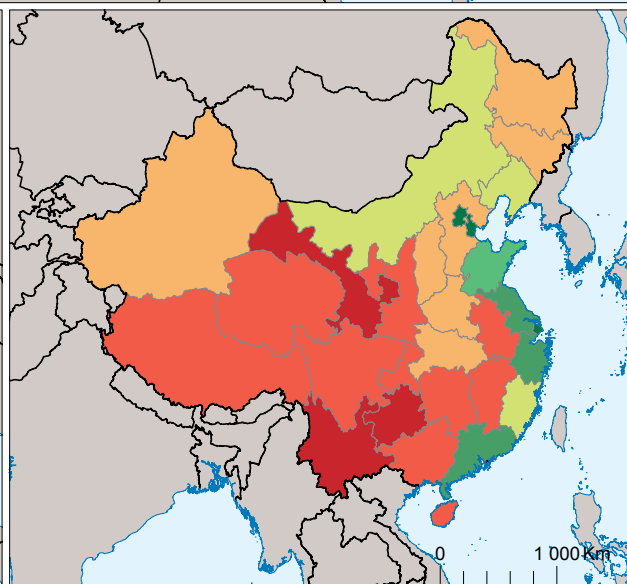
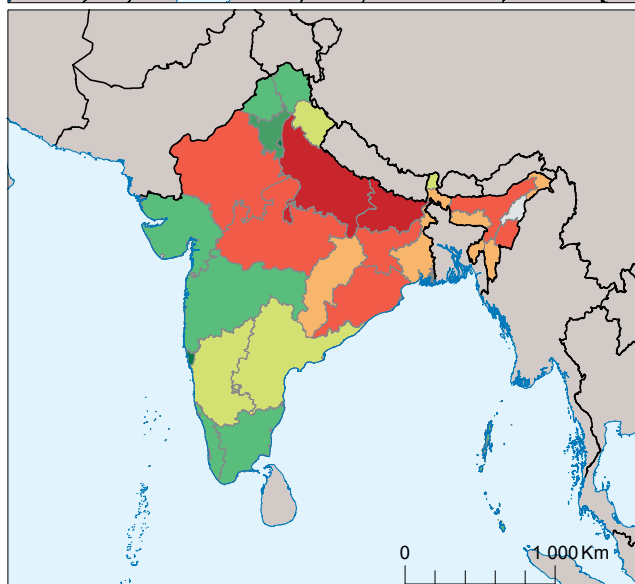
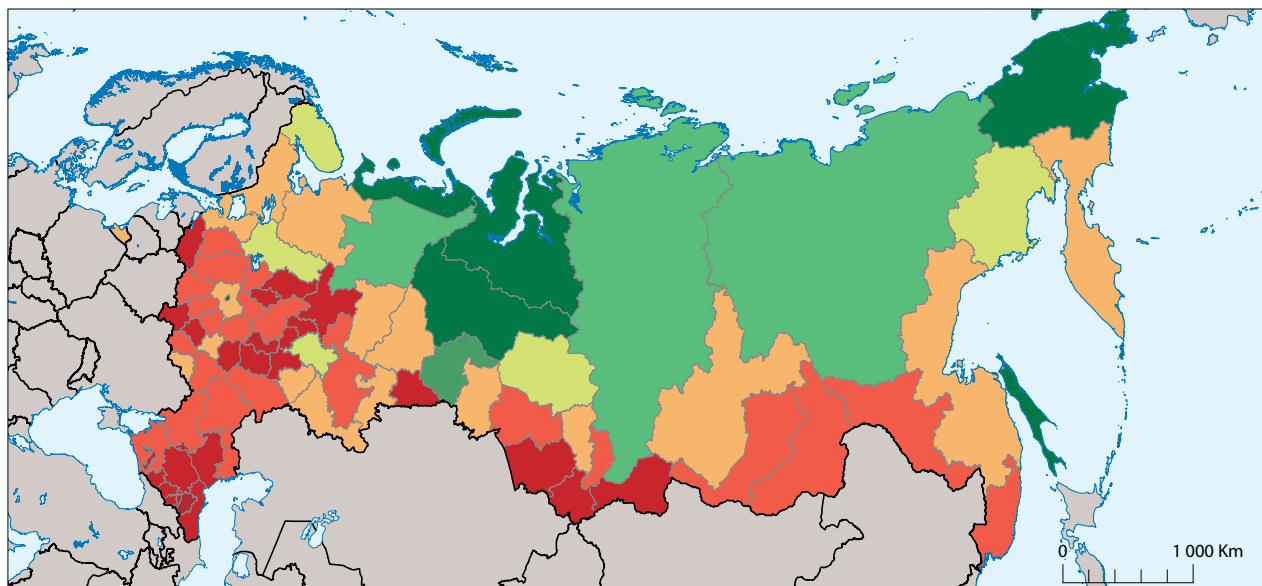
La UE ha creado un entorno único para que las empresas puedan desarrollar libremente sus actividades comerciales en el mercado único, y para que las personas puedan trasladarse con total libertad a otros Estados miembros tanto para vivir como para trabajar. Ningún otro grupo de países ha llegado tan lejos en términos de integración económica. El efecto de esta integración resulta evidente en el crecimiento del comercio intracomunitario producido después de cada ampliación, los amplios —y crecientes— flujos de inversión extranjera directa (IED) entre los Estados miembros, las remesas que los migrantes envían a sus países de origen y los movimientos de trabajadores registrados en toda la UE. Esta sección ilustra los efectos positivos de la integración.

## Intercambios comerciales

El comercio intracomunitario ha adquirido una importancia creciente para los países que se adhirieron a la Unión en 2004 y 2007 (la UE-12). En 2000, las exportaciones de mercancías de los países de la UE-12 entre sí y a los países de la UE-15 representaron un 27 % de su PIB; en 2008 este porcentaje aumentó hasta el 35 %. Al mismo tiempo, sus importaciones de mercancías procedentes de otros Estados miembros de la Unión crecieron del 30 al 38 % del PIB (ilustración 1.5).

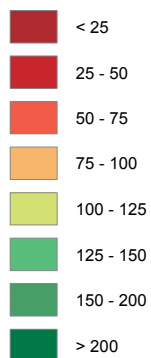
<sup>5</sup> EU regions benefitting from globalisation and increased trade (Regiones de la UE que se benefician de la globalización y el aumento del comercio). (2009), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/study\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm)





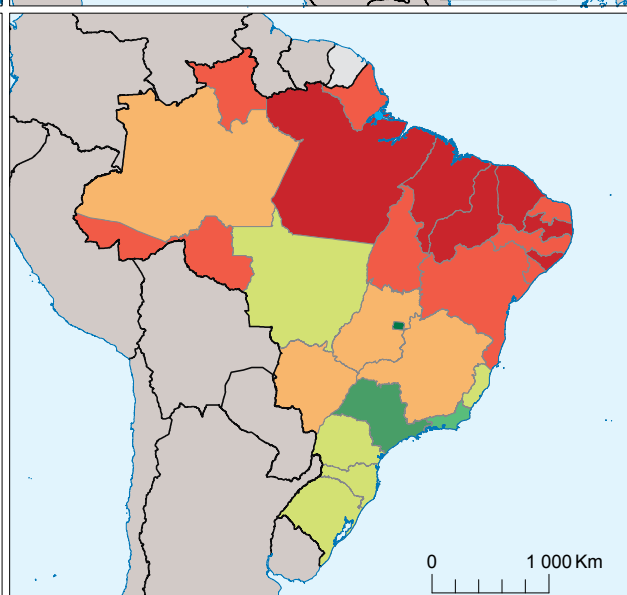
### 1.1 Rusia, India, China y Brasil: PIB regional per cápita, 2007

Índice, media nacional = 100

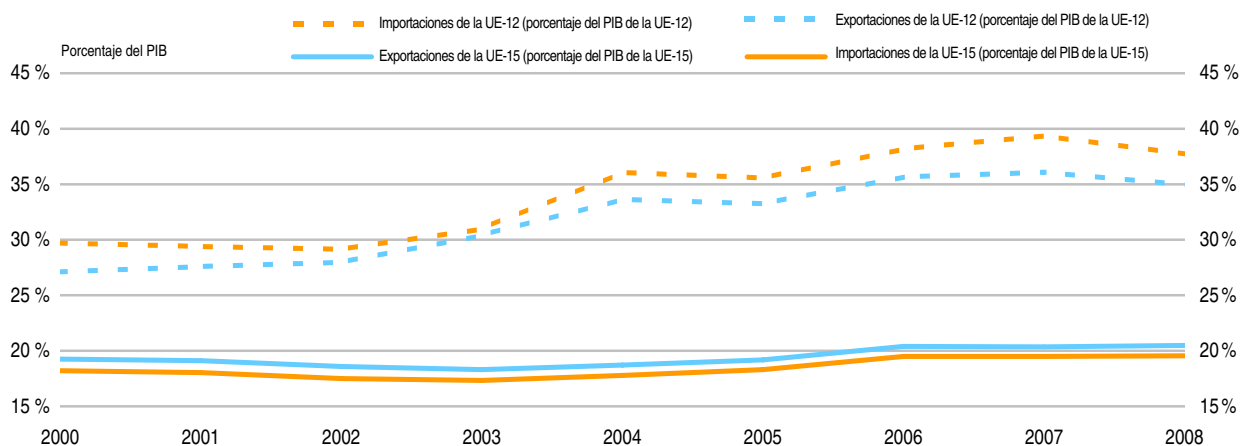


PIB nacional per cápita en EPA de euros  
(índice, UE-27 = 100):  
Rusia: 54  
India: 10  
China: 20  
Brasil: 34  
Fuente: ONN, Banco Mundial, DG REGIO  
Fuente de las fronteras administrativas:  
Iniciativa Global Administrative Unit Layers  
(GAUL) puesta en marcha por la FAO  
en el marco del Programa de Acción de la  
CE y la FAO para la Seguridad Alimentaria

REGIOgis



### 1.5 Exportaciones e importaciones a otros Estados miembros de la UE, 2000-2008



Fuente: COMEXT, Eurostat

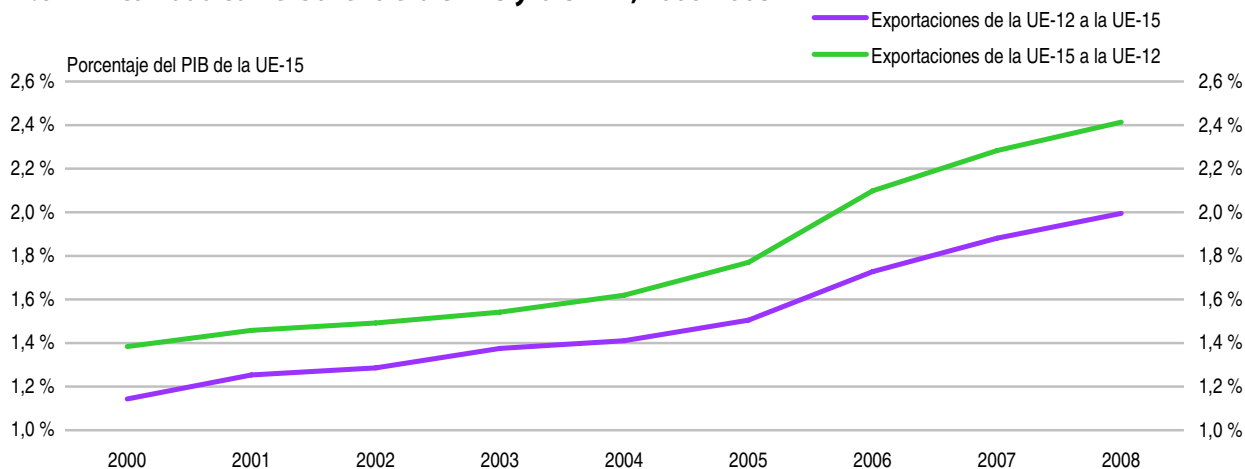
Los intercambios comerciales aumentaron considerablemente en los países que ya estaban orientados a la exportación, como la República Checa; en esos países la actividad comercial con el resto de la UE pasó del 44 al 58 % del PIB a lo largo del período. En los países con menor orientación a la exportación también sucedió algo similar: en Polonia, por ejemplo, las exportaciones con el resto de la Unión aumentaron del 15 al 25 % del PIB.

Los intercambios entre la UE-12 y la UE-15 prácticamente se duplicaron entre 2000 y 2008. Las exportaciones de la UE-12 a la UE-15 crecieron del 1 % al 2 % del PIB de la UE-15, y las exportaciones en sentido inverso aumentaron aún más (del 1,4 al 2,4 % del PIB de la UE-15), lo que refleja el mayor crecimiento registrado en estos últimos países (ilustración 1.6).

### IED

Los flujos de entrada de inversión extranjera directa (IED) supusieron en promedio el 4,6 % del PIB comunitario en el período 2004-2008, y los de salida representaron un 6,1 % del PIB (ilustración 1.7). Por tanto, la UE invirtió en el extranjero más que las empresas extranjeras en la Unión. No obstante, los flujos de entrada superaron con creces a los de salida en todos los países que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007. De hecho, la IED ha demostrado ser un importante motor de crecimiento en esos países. Los flujos de IED procedentes de la UE-15 supusieron en promedio un 4,5 % del PIB de los Estados miembros de la UE-12. En Bulgaria, los flujos de entrada netos representaban más del 20 % del PIB nacional; en Malta, este porcentaje superaba el 13 % y en Rumanía, Estonia y Letonia se situaba por encima del 5 %. En la UE-15, los flujos de entrada de inversiones únicamente

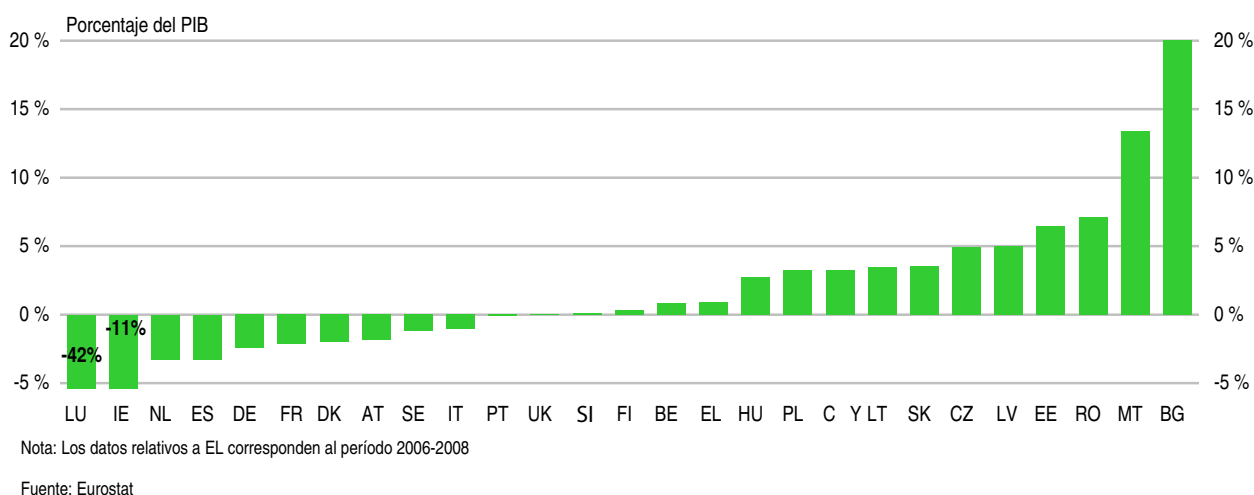
### 1.6 Actividad comercial entre la UE-15 y la UE-12, 2000-2008



Fuente: COMEXT, Eurostat



### 1.7 Saldo de entradas y salidas netas de IED, media 2004-2008



superaron a los de salida en Bélgica y Finlandia; en todos los demás países sucedió lo contrario.

La IED es volátil y presenta una elevada sensibilidad a los ciclos económicos. La inversión extranjera directa sufrió una marcada contracción durante la crisis y el período subsiguiente de incertidumbre en relación con las perspectivas económicas. En 2009 los flujos de entrada y salida cayeron en un porcentaje muy superior al de la disminución del PIB. Los flujos de entrada de IED en ese año apenas llegaron al 3 % del PIB, mientras que los de salida se situaban entorno al 4 % (ilustración 1.8), muy por debajo de la media del período 2004-2008.

Los efectos de la crisis se dejaron sentir de forma especialmente intensa en los Estados miembros con importantes flujos de entrada netos; la IED neta de los países de la UE-12 disminuyó, pasando de representar más del 5 % del PIB en 2007 a menos del 1,5 % en 2009.

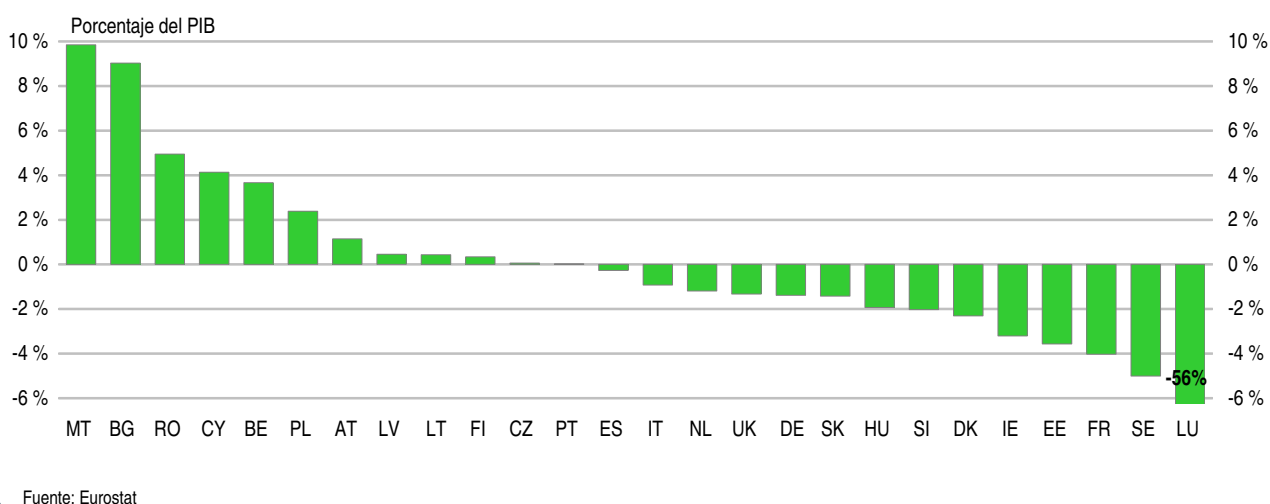
En Bulgaria y Estonia, la IED se redujo en más de 10 puntos porcentuales del PIB con respecto a la media del período 2004-2008.

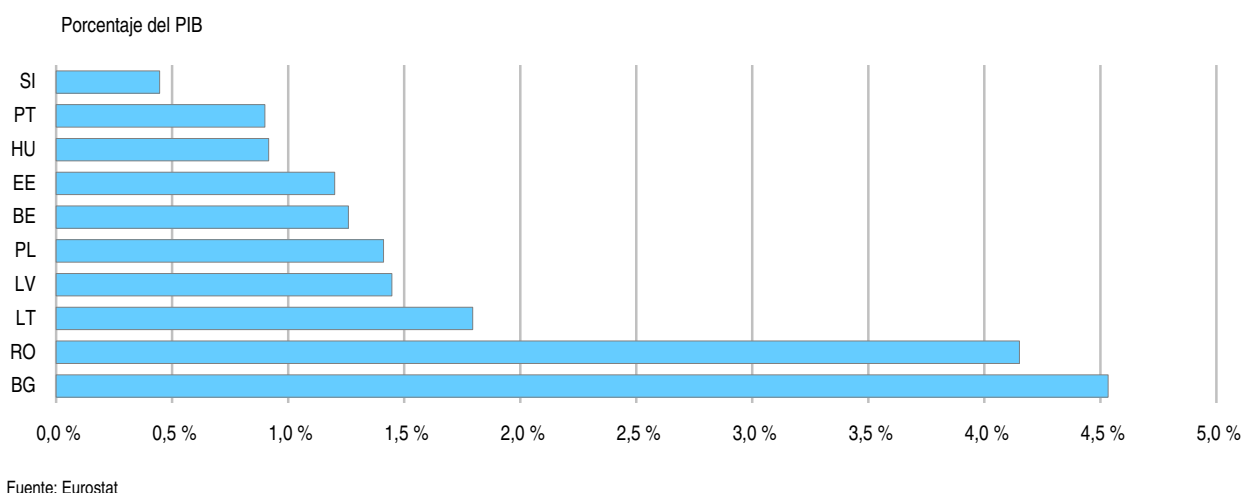
#### Rumanía y Bulgaria, principales países receptores de remesas

Con la ampliación y las nuevas oportunidades de empleo que surgieron en la UE-15 para la población de la UE-12, las remesas procedentes de esta última hacia la primera aumentaron de forma significativa a medida que la gente se desplazaba a la UE-15 en busca de trabajo. La suma total de las remesas intracomunitarias ascendió a más de 44 000 millones de euros en 2008.

Bulgaria y Rumanía eran, con diferencia, los mayores receptores de remesas netas procedentes de otras partes de la UE. Estas remesas alcanzaron en Rumanía un valor de 5 700 millones de euros en 2008, es decir, un 4,2 % del

### 1.8 Saldo de entradas y salidas netas de IED, 2009



**1.9 Remesas personales netas, 2008**

PIB nacional, y de 1 500 millones de euros en Bulgaria, el 4,5 % de su PIB (ilustración 1.9). Las remesas, por tanto, constituyen una importante fuente de ingresos para los hogares de ambos países. Más del 80 % de las remesas recibidas en Rumanía procedían de Italia (2 500 millones EUR) y España (2 000 millones EUR) y en torno al 55 % de las recibidas en Bulgaria provenían de Alemania (450 millones EUR) y Grecia (425 millones EUR).

Además, las remesas también constituyeron una importante fuente de ingresos en los Estados bálticos (entre un 1,2 % y un 1,8 % de los PIB respectivos) y Polonia (1,4 % del PIB).

En los países desde los que se envió el mayor volumen de remesas, Alemania, Italia y los Países Bajos, éstas representaban una suma inferior al 0,2 % del PIB.

En Rumanía las remesas aumentaron con rapidez de 2004 a 2007, a un ritmo de cerca de 1 000 millones EUR al año. Sin embargo, a causa de la crisis permanecieron constantes en 2008 y sufrieron una reducción importante en 2009. En Lituania y Polonia también se produjo un incremento sustancial antes de estallar la crisis.

En Rumanía y Lituania, las remesas fueron un 40 % inferiores durante los tres primeros trimestres de 2009 que en el mismo período de 2008. Esta reducción fue más leve en Bulgaria, Polonia y los otros dos países bálticos (en torno al 15 % o menos). Estas diferencias reflejan el efecto desigual de la crisis sobre el empleo en los países desde los que se enviaban las remesas. La pérdida de puestos de trabajo fue muy importante en España (responsable de un tercio de las remesas recibidas en Rumanía) y golpeó con especial crudeza a los trabajadores migrantes debido a la caída del sector de la construcción. Por el contrario, la pérdida de puestos de trabajo fue relativamente escasa en Alemania, país

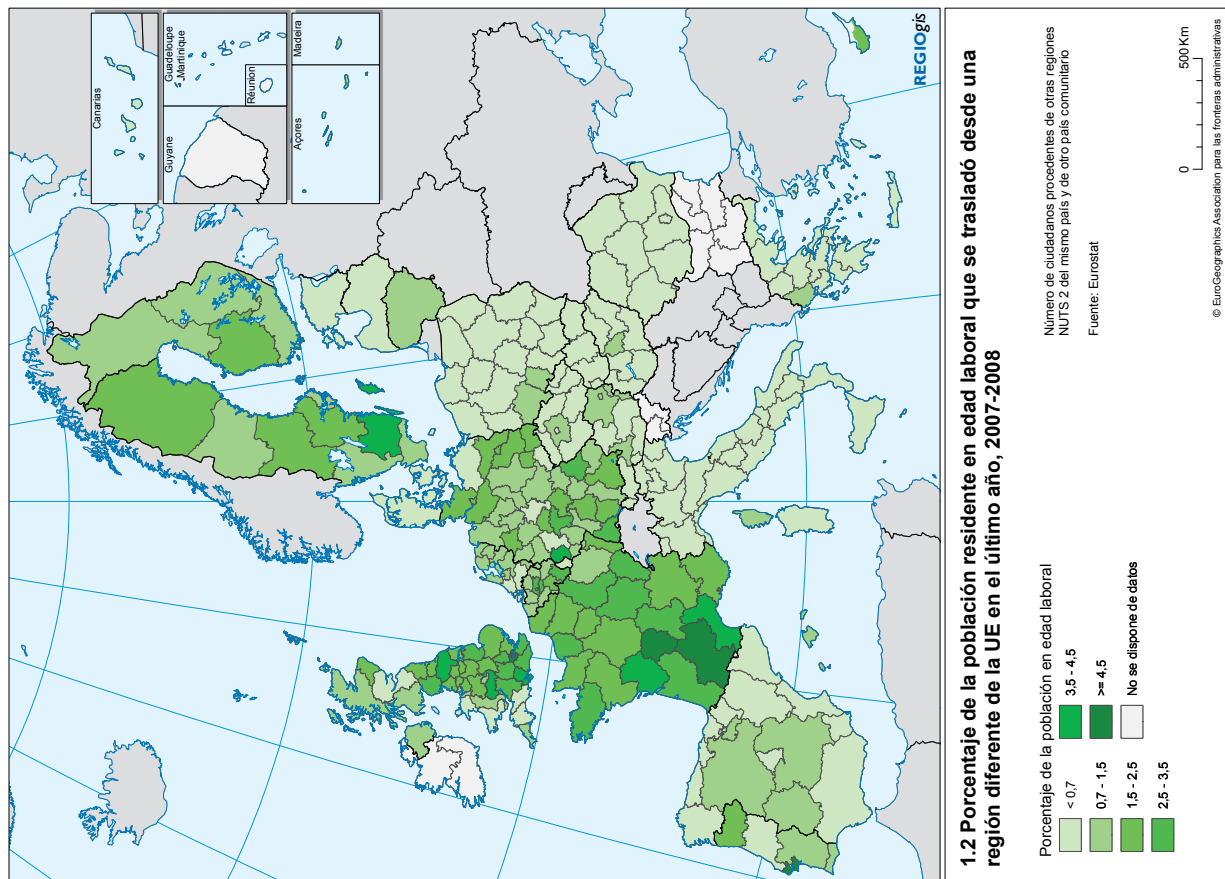
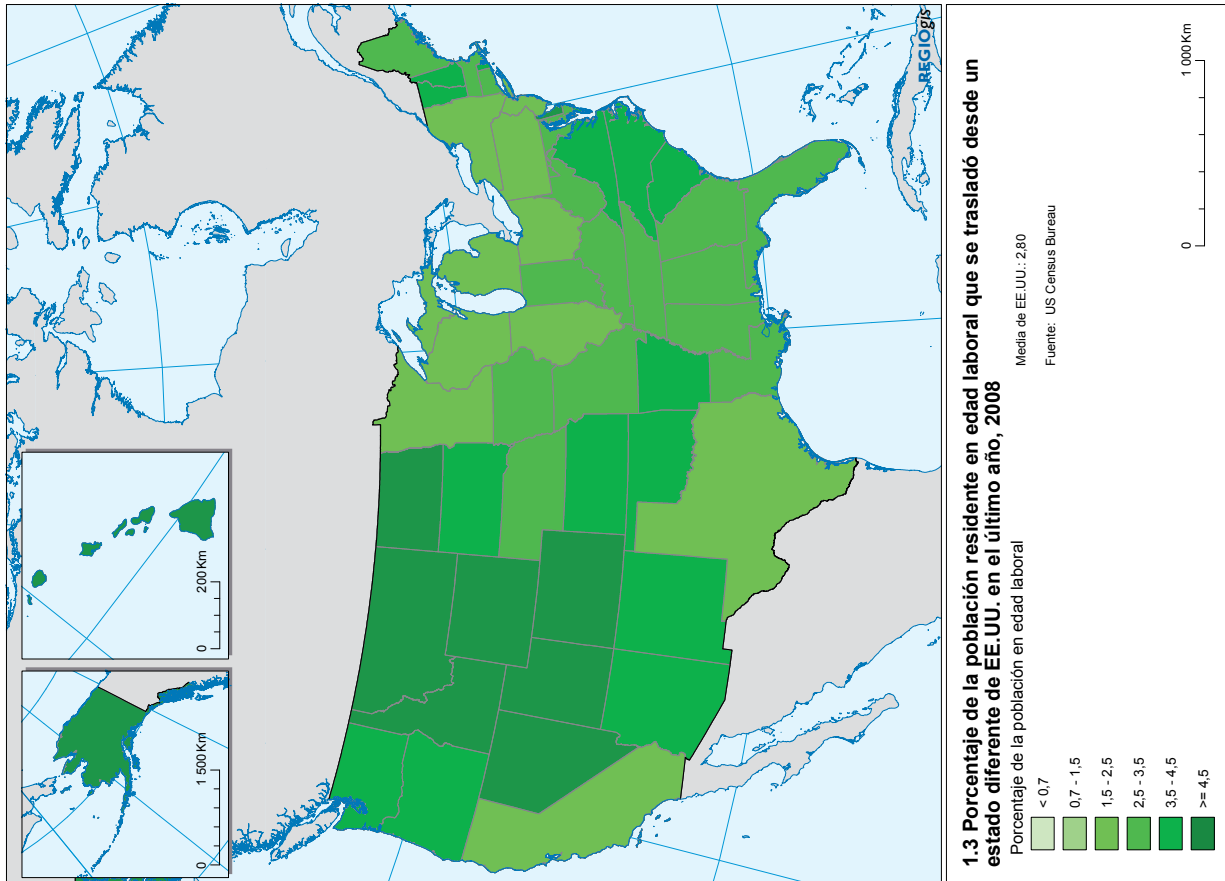
del que procede el 30 % de las remesas recibidas en Bulgaria.

**Movilidad laboral en la UE y en los EE.UU.**

En los EE.UU. la gente tiene una probabilidad mucho mayor de desplazarse a otro estado del país que la que tienen los ciudadanos europeos de trasladarse a otra región de la UE (mapas 1.2 y 1.3)<sup>6</sup>. En la Unión Europea, las personas en edad laboral que cambiaron de región de residencia en 2008 representaban solamente el 1,2 % del total de la población en edad laboral, frente al 2,8 % en los Estados Unidos. Esta elevada movilidad interna dota al mercado laboral estadounidense de mayor flexibilidad, lo cual responde principalmente a diferencias regionales en términos de salarios y oportunidades profesionales y tiende a reducir tanto las disparidades en las cifras de desempleo como la escasez de mano de obra. Dada la previsible reducción de la población en edad laboral y la escasez de mano de obra que ello podría causar, cabe esperar un aumento de la necesidad de movilidad laboral en la UE.

En la UE, sin embargo, existen diferencias considerables entre los diversos países en cuanto al alcance de los movimientos regionales; así, cabe establecer una distinción clara entre los países de la Europa Oriental y los de la Europa Occidental. En la UE-15, cerca del 1,4 % de la población en edad laboral se trasladó a una región diferente en 2008, un porcentaje cuatro veces superior al de los Estados miembros de Europa Central y Oriental. Las regiones que atrajeron al mayor número de residentes en edad laboral eran francesas: Limousin (4,8 %), Midi-Pyrénées (4,5 %), Poitou-Charentes (3,8 %) y Languedoc-

<sup>6</sup> Los datos no tienen en cuenta el trabajo de temporada, la educación ni la formación que no supongan un cambio de residencia permanente.



Roussillon (3,8 %). Portugal, con un 2,4 %, ocupó el segundo lugar gracias a Lisboa (5,6 %). El Reino Unido se encontraba en tercer lugar, puesto que numerosas regiones habían registrado importantes flujos de entrada de personas en edad laboral procedentes de otras regiones, sobre todo de Inner London y Outer London (4,7 %).

En los países de la UE-12, los flujos de entrada fueron especialmente elevados (alrededor del 1 % de la población en edad laboral) en las regiones polacas de Opolskie y Dolnośląskie; en cambio, en Centru y București-Ilfov (Rumanía) fueron prácticamente nulos. Solo un 16 % de la población en edad laboral que se desplazó de una región de la UE a otra se dirigió hacia regiones de la UE-12.

En los EE.UU., donde un 2,8 % de la población en edad laboral se trasladó a otro estado del país, los estados que registraron los mayores flujos de entrada fueron el Distrito de Columbia (10 %), Alaska (6,7 %), Wyoming (6,1 %), Delaware (5,4 %) y Montana (5,3 %).

En promedio, más del 85 % de los movimientos laborales producidos en la UE correspondieron a traslados entre regiones dentro de un mismo país. En menos de uno de cada siete casos el traslado implicaba cruzar las fronteras del país. Por consiguiente, solo el 0,15 % de la población en edad laboral pasó de un Estado miembro a otro; este porcentaje es inferior al de los movimientos de personas procedentes de terceros países hacia la UE (0,2 % de la población en edad laboral). Hasta el momento, por tanto, son muy pocas las personas que se aprovechan de la libertad de circulación.

Este bajo nivel de movimiento entre los Estados miembros puede explicarse por las diferencias lingüísticas, culturales y de la legislación laboral. En el

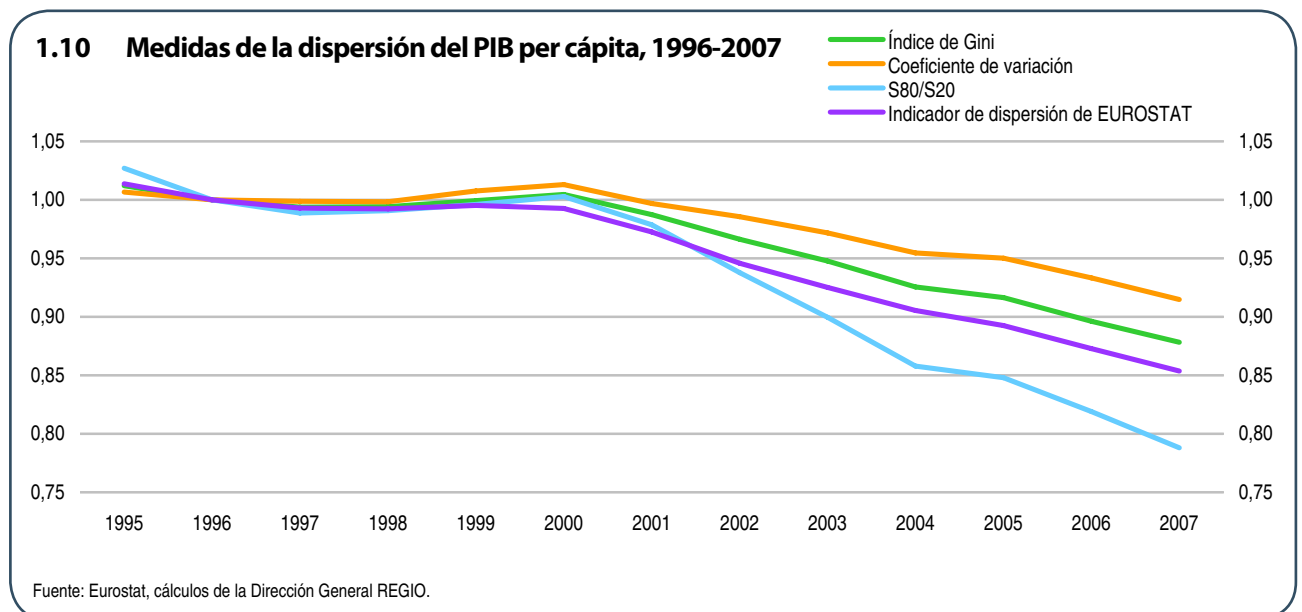
caso de las personas que proceden de la UE-12, también se debe a una serie de restricciones que afectan a su movilidad, que se eliminarán por completo para 2011. Actualmente solo Alemania y Austria siguen limitando los flujos de entrada de personas procedentes de esos países, si bien los búlgaros y los rumanos continúan teniendo acceso restringido al empleo en 10 países de la UE-15; dichas restricciones deben suprimirse a más tardar para 2013.

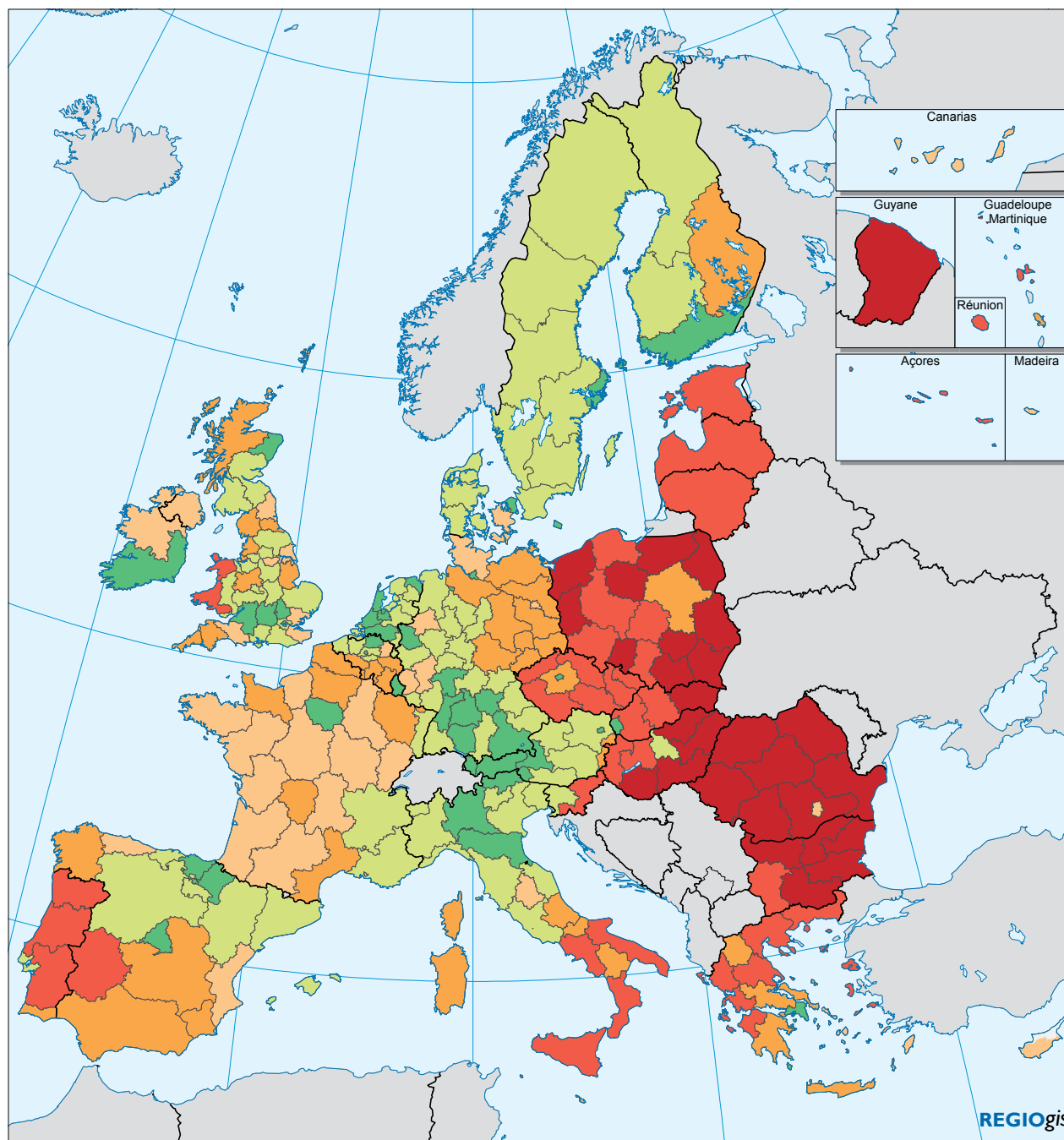
### Crecimiento regional y convergencia

El crecimiento, sobre todo en las regiones de la UE-12, ha provocado una fuerte reducción de las diferencias regionales en el PIB per cápita en términos de estándar de poder adquisitivo (EPA) en toda la Unión. Sin embargo, sigue habiendo disparidades significativas: en siete regiones de Rumanía y Bulgaria el nivel del PIB per cápita en términos EPA es inferior a un tercio de la media de la UE, al tiempo que en 19 regiones (11 de las cuales son las regiones en las que se ubican las capitales nacionales) se supera la media de la UE en más de un 50 % (mapa 1.4).

El coeficiente de variación, una medida de la dispersión utilizada habitualmente, cayó de 42,7 en 1996 a 39,1 en 2007 para el conjunto de la UE. Otros índices de dispersión, como el índice de Gini o la relación S80/20 (la relación entre el 20 % de las regiones más ricas y el 20 % de las más pobres), muestran en gran medida una reducción similar (ilustración 1.10).

El hecho de que las diferencias regionales hayan disminuido en el conjunto de la Unión no ha impedido que aumentasen las divergencias existentes en varios Estados miembros, especialmente en los de la UE-12. En Rumanía, por ejemplo, el coeficiente de variación





**1.4 PIB per cápita (en EPA), 2007**

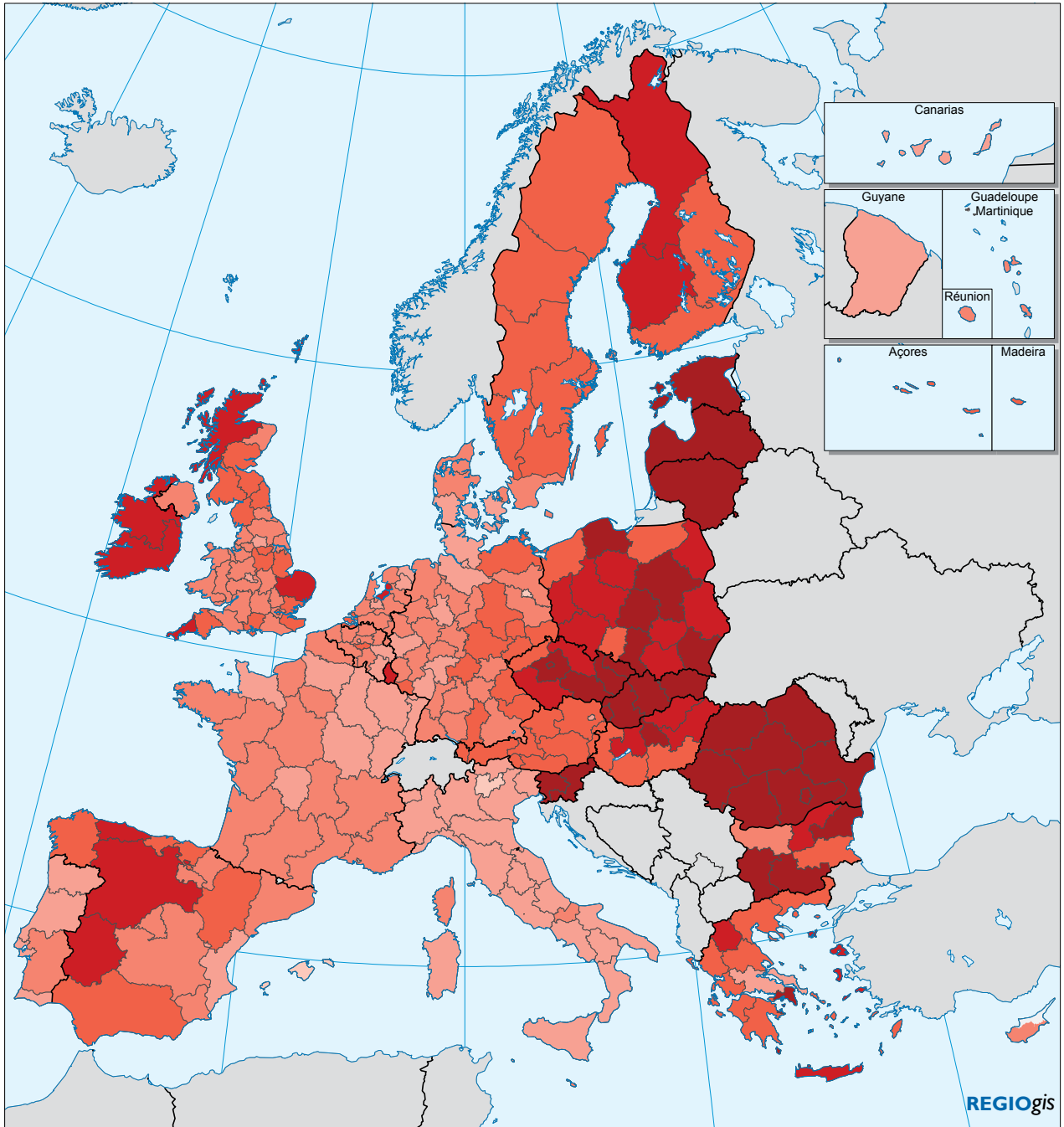
Índice, UE-27 = 100

- < 50
- 50 - 75
- 75 - 90
- 90 - 100
- 100 - 125
- >= 125

Fuente: Eurostat

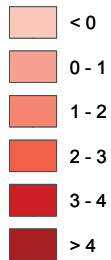
0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### 1.5 Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2000-2007

Variación porcentual media anual



UE-27 = 1,8

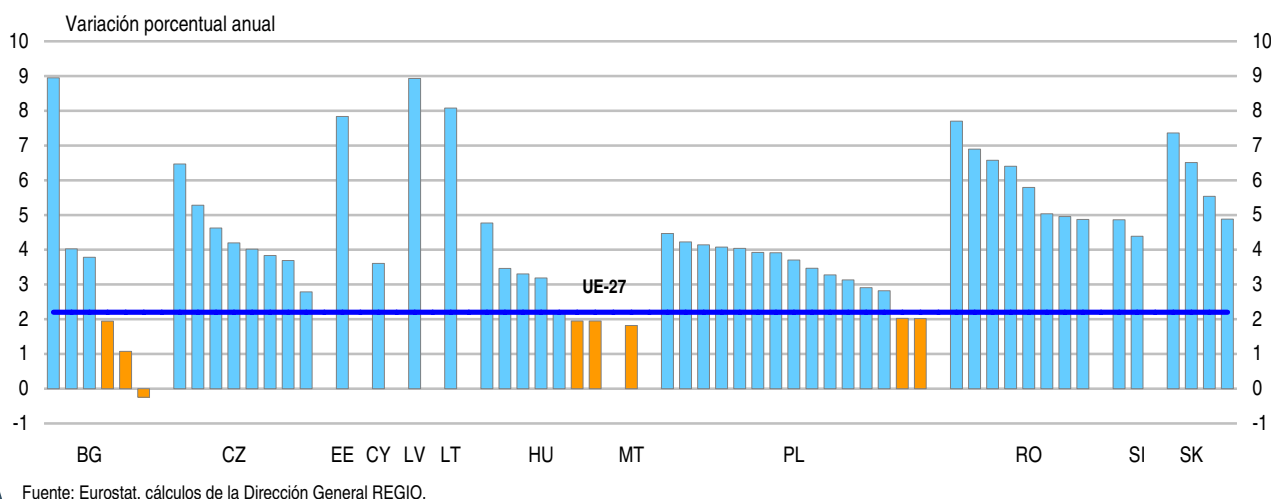
Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### 1.11 Tasas de crecimiento del PIB per cápita en las regiones NUTS 2 de la UE-12, 2000-2007



aumentó de 15 a 44 entre 1995 y 2007, lo que refleja la concentración relativa del crecimiento en una o dos regiones, especialmente en la región que alberga la capital del país.

No obstante, la ampliación de estas disparidades internas no ha impedido la convergencia del PIB per cápita hacia la media comunitaria en prácticamente todas las regiones de la UE-12 (mapa 1.5). De hecho, entre 2000 y 2007 solamente ocho regiones de los nuevos Estados miembros registraron una tasa de crecimiento media inferior al promedio de la UE-27 (ilustración 1.11).

Las medidas de dispersión, como el coeficiente de Gini o el de variación, pueden resumir una gran cantidad de información, pero no tienen en cuenta las variaciones del nivel relativo del PIB per cápita de cada una de las regiones, cuyo análisis puede añadir información muy valiosa sobre las fuerzas que intervienen en el proceso de convergencia.

El examen de las variaciones del PIB per cápita en cada región ayuda a detectar cuáles están convergiendo y cuáles van quedando rezagadas. Por ejemplo, 11 regiones pasaron de estar integradas en el grupo de regiones con un PIB per cápita inferior al 50 % de la media comunitaria al grupo situado entre el 50 % y el 75 % de dicha media. Se trató, en concreto, de los tres Estados bálticos y de las regiones de Yugozapaden (Bulgaria), Közép-Dunántúl (Hungría), cuatro regiones polacas y dos eslovacas. București-Ilfov (Rumanía) destaca por haber pasado en tan solo 10 años de un PIB per cápita inferior al 50 % de la media a superar el 75 % de la media en este indicador. Es indudable que la crisis ha tenido un efecto considerable en este patrón de convergencia, aunque todavía pasará algún tiempo hasta disponer de los datos que permitan evaluar el tipo de efecto que ha producido.

La convergencia se ve impulsada por un proceso de recuperación, a medida que las regiones menos desarrolladas de la UE crecen a mayor velocidad que las más desarrolladas. Entre 1995 y 2007, las diferencias regionales en términos de PIB per cápita se han ampliado en algunos de los Estados miembros menos desarrollados. En esos países, sin embargo, prácticamente todas las regiones han mostrado una convergencia hacia la media de la UE-27.

## Geografía del crecimiento

### Regiones metropolitanas

En 2007, el 60 % de la población de la UE vivía en regiones metropolitanas<sup>7</sup>, que representaban además el 68 % del PIB de la Unión. Estos porcentajes permanecieron prácticamente constantes entre 2000 y 2007, aunque se produjo un incremento marginal en el porcentaje de población.

Sin embargo, esta estabilidad global esconde importantes variaciones en toda la UE. En la mayoría de los países de la UE-12, las regiones metropolitanas crecieron mucho más que el resto. Las diferencias que en muchos países ya eran muy marcadas en el año 2000 entre la región de la capital y el resto del país se fueron ampliando todavía más. En ese mismo año, la diferencia en términos de PIB per cápita entre la región de la capital y el resto del país en los Estados miembros de la UE-15

<sup>7</sup> Las regiones metropolitanas son regiones NUTS 3 o grupos de regiones NUTS 3 que representan a todas las aglomeraciones de la UE con más de 250 000 habitantes. Véase Regional Focus nº 1/2009, Dijkstra en su versión actualizada como Metropolitan regions: towards a harmonisation of the OECD and European commission definitions (Regiones metropolitanas: hacia una armonización de las definiciones de la OCDE y la Comisión Europea). OCDE, 2009 GOV/TDPC/TI(2009)6.





### 1.6 Variación del PIB regional per cápita (EPA), 1995-2007

Índice, UE-27 = 100

		2007				
		< 50	50 - 75	75 - 100	100 - 150	> 150
1995	< 50					
	50 - 75					
	75 - 100					
	100 - 150					
	> 150					

Fuente: Eurostat

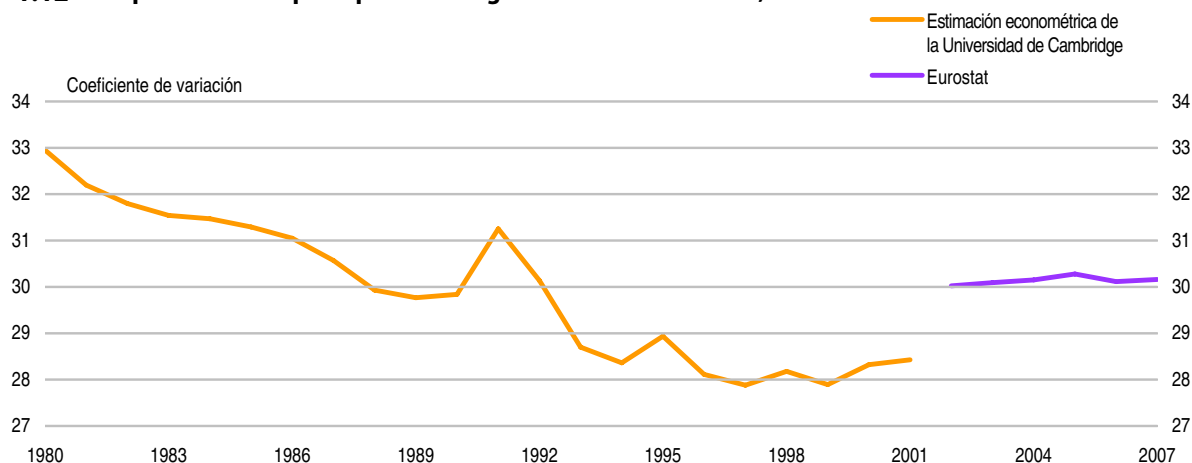
0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

## Cambios observados en las diferencias regionales en la UE-15

La convergencia entre las regiones de los Estados miembros de la UE-15 fue muy importante hasta mediados de la década de 1990, pero desde entonces el proceso se ha ralentizado. De 1980 a 1996 se produjo una clara reducción de las disparidades, como lo demuestra el hecho de que el coeficiente de variación descendió de 33 a 29. A partir de 1996 este coeficiente se ha mantenido en valores entre 29 y 30. Estos resultados son coherentes con las conclusiones que aporta regularmente la bibliografía.

### 1.12 Dispersión del PIB per cápita en las regiones NUTS 2 de la UE-15, 1990-2007



La metodología actualmente utilizada para calcular el PIB per cápita difiere de la empleada por la CE para la construcción de su serie temporal 1980-2001. Esto explica la diferencia entre el coeficiente de variación obtenido por Eurostat y los datos de la CE.

Fuente: estimaciones econométricas de la Universidad de Cambridge, cálculo de la DG REGIO.

Como se ha indicado anteriormente, las mediciones de las diferencias no captan las variaciones producidas en cada una de las regiones. Un análisis detallado de éstas muestra que la UE-15 sigue inmersa en un proceso de convergencia. En casi la mitad de las regiones que en 1995 tenían un PIB per cápita inferior al 60 % de la media de la UE-15, esta variable aumentó por encima de ese umbral para 2007. En una de cada tres regiones cuyo PIB per cápita se situaba en 1995 entre el 60 % y el 75 % de la media de la UE-15, superó el 75 % en 2007. Estos datos demuestran que, aunque la convergencia ya ha finalizado para aquellas regiones con un PIB per cápita superior al 75 % de la media de la UE-15, el proceso continúa para los países con un PIB inferior al 75 % de la media.

Sin embargo, los índices de dispersión son incapaces de detectar esta tendencia, puesto que tanto el número de regiones con menores niveles de PIB per cápita como el peso de esas regiones son relativamente pequeños.

era mucho menor, y se fue estrechando en el período 2000-2007.

En esos Estados, la diferencia que existe entre la región que alberga la capital y la segunda región metropolitana en orden de importancia<sup>8</sup> tiende a ser pequeña. En nueve de esos Estados miembros la segunda región metropolitana tiene un PIB per cápita superior al de la región de la capital. Tampoco las tasas de empleo son necesariamente más altas en las regiones metropolitanas: en Francia, Alemania y el Reino Unido, de hecho, estas tasas son mayores en las zonas no metropolitanas.

En la UE-12 la situación es más extrema, y las diferencias entre la región de la capital y el resto de regiones metropolitanas son mucho más notables. Esas diferencias se deben en parte a que, fuera de la región

en la que se encuentra la capital, el entorno no es tan favorable a los negocios. Además, la accesibilidad, el uso de las TI, las infraestructuras de transporte y el nivel educativo tienden a presentar unos niveles considerablemente inferiores fuera de dicha región, donde además las tasas de empleo suelen ser mucho más elevadas que en otros lugares. Estas amplias divergencias reducen la posibilidad de que se produzca una rápida dispersión del crecimiento económico, lo cual a su vez puede causar una disminución del crecimiento económico agregado. La tendencia observada en la UE-12 a la concentración de la inversión pública en las regiones en las que se ubica la capital de cada país (véase el capítulo II) también contribuye a ello.

<sup>8</sup> ESPON 2013, estudio sobre los polos secundarios de crecimiento (en curso).

## El desarrollo económico y social en los países candidatos y en los Balcanes Occidentales

### Croacia, ARYM y los Balcanes Occidentales

En 2007 y 2008, el Consejo Europeo ha afirmado en repetidas ocasiones que: «el futuro de los Balcanes Occidentales se sitúa en la Unión Europea». Los Balcanes Occidentales incluyen a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia, además de a Kosovo en virtud de la Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Croacia es el país más próximo a la adhesión a la UE, ya que se prevé que las negociaciones concluyan en 2010. También es el que tiene el mayor PIB per cápita; el nivel que alcanza esta variable en las tres regiones croatas supera la media de los Balcanes Occidentales. En Sjeverozapadna Hrvatska el PIB per cápita duplica dicha media; en la región costera de Jadranska Hrvatska es un 66 % mayor y en la de Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska un 22 % superior. El PIB de esta última región fue el que más rápido creció en la década 1995-2005, a un ritmo del 5,6 % anual, frente al 4,7 % anual en Sjeverozapadna Hrvatska y el 2,8 % anual de Jadranska Hrvatska.

Entre 1995 y 2008 el PIB de Croacia aumentó cerca de un 4 % anual, pero la crisis mundial provocó una caída estimada en un 5,8 % en 2009 y las previsiones para 2010 auguran un crecimiento muy escaso.

Aunque el nivel de desarrollo económico ha aumentado desde 1995, persisten importantes desequilibrios estructurales. Las tasas de actividad y de empleo son bajas y el desempleo de larga duración es elevado. En 2008 la tasa de empleo era de solo un 58 % (un 50 % en el caso de las mujeres). En 2008 la tasa de paro era del 8,4 % y había experimentado un descenso gradual desde 2002, cuando era del 15 %. La recesión hizo que volviera a aumentar por encima del 9 % en 2009 y podría llegar al 10 % en 2010. Más de la mitad de las personas que estaban desempleadas en 2009 llevaban más de un año buscando un trabajo. Más de un tercio de la población de 25 a 64 años tiene solamente estudios primarios y solo un 16 % ha completado la enseñanza superior.

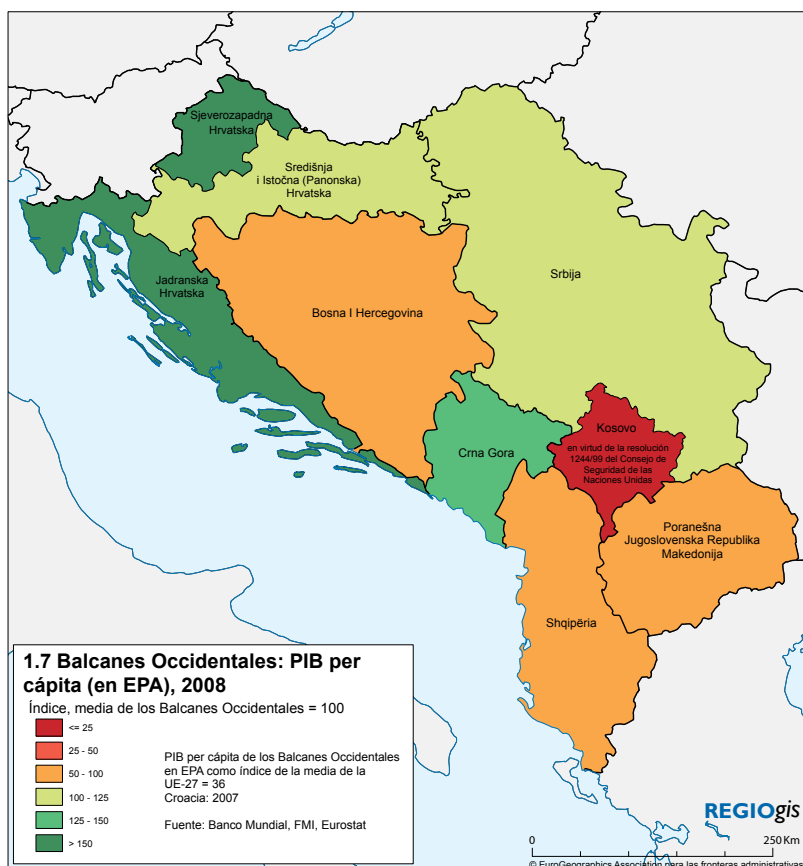
Las mejoras introducidas en la enseñanza universitaria y en el funcionamiento del mercado laboral se incluyen junto con las reformas administrativas y judiciales en el Programa Económico de Preadhesión (PEP) de Croacia para el período 2009-2011. Todas estas reformas son importantes para profundizar en el desarrollo de la economía y para posibilitar que las empresas

hagan frente a las presiones competitivas que sufrirán una vez que el país se integre en la UE.

La Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) se encuentra entre los países candidatos desde diciembre de 2005. El Acuerdo de estabilización y asociación (AEA) se firmó en 2001 y entró en vigor en 2004. El Consejo adoptó en febrero de 2008 la Asociación para la Adhesión, que definía las principales prioridades para el avance del proceso de adhesión. Dicha Asociación fijó también el año 2010 como fecha de comienzo de dicho proceso.

El resto de países incluidos en esta región que son considerados candidatos potenciales para la integración en la UE —Albania, Montenegro, Serbia, y Bosnia y Herzegovina—, firmaron sus respectivos AEA en 2008.

Montenegro es el país con el segundo mayor PIB per cápita de la región después de Croacia (130 % de la media de los Balcanes Occidentales), seguido



de Serbia (105 % de la media), ARYM (93 % de la media), Bosnia y Herzegovina y Albania (ambos países superan ligeramente el 70 % de la media). El PIB per cápita más bajo, con mucha diferencia, corresponde a Kosovo (solo el 20 % de la media). Con la excepción de la ARYM, donde el crecimiento del PIB fue de casi un 3 % anual entre 2000 y 2008, la tasa de crecimiento medio en los otros países fue de aproximadamente un 5 % anual o superior. En 2009, el PIB disminuyó en todos estos países como consecuencia de la crisis.

Salvo en Serbia y Kosovo, a lo largo del período 2000-2008 la población aumentó o se mantuvo en la región; Bosnia y Herzegovina fue el país con mayor crecimiento, a un ritmo del 0,8 % anual.

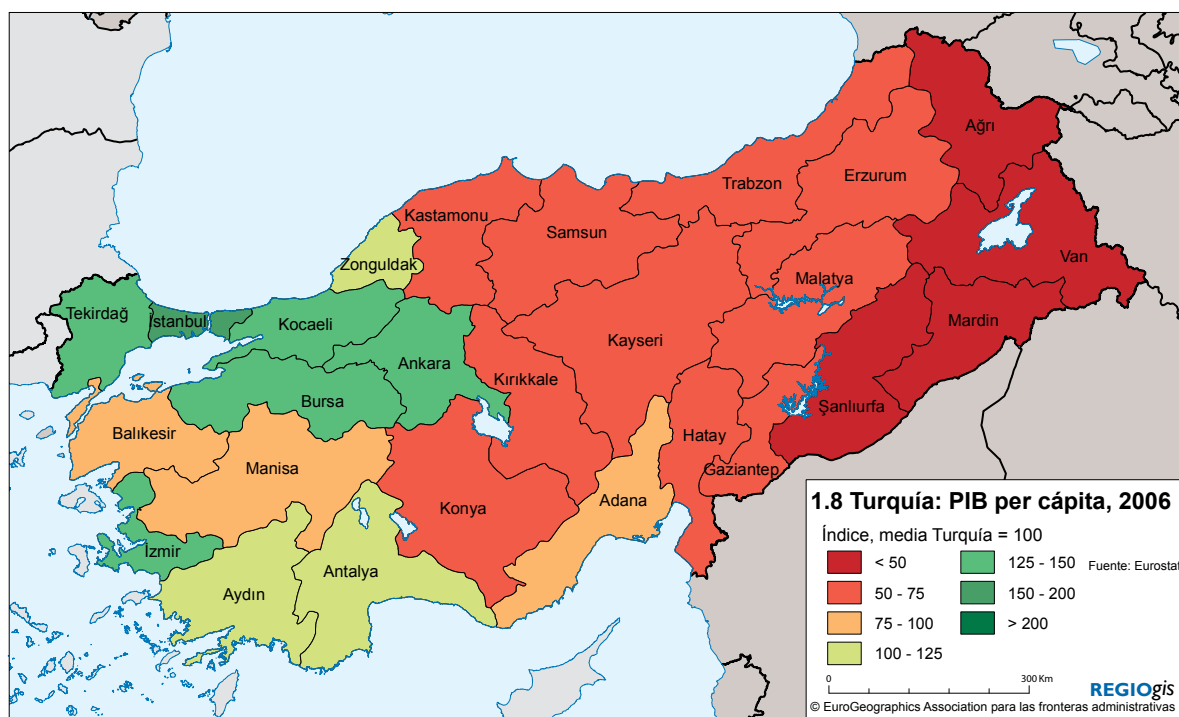
Todos los países de los Balcanes Occidentales que son candidatos potenciales a la adhesión a la UE presentan problemas estructurales similares a los de otros países de transición. La superación de estos problemas será la clave que determine los resultados económicos y la incorporación a la Unión Europea.

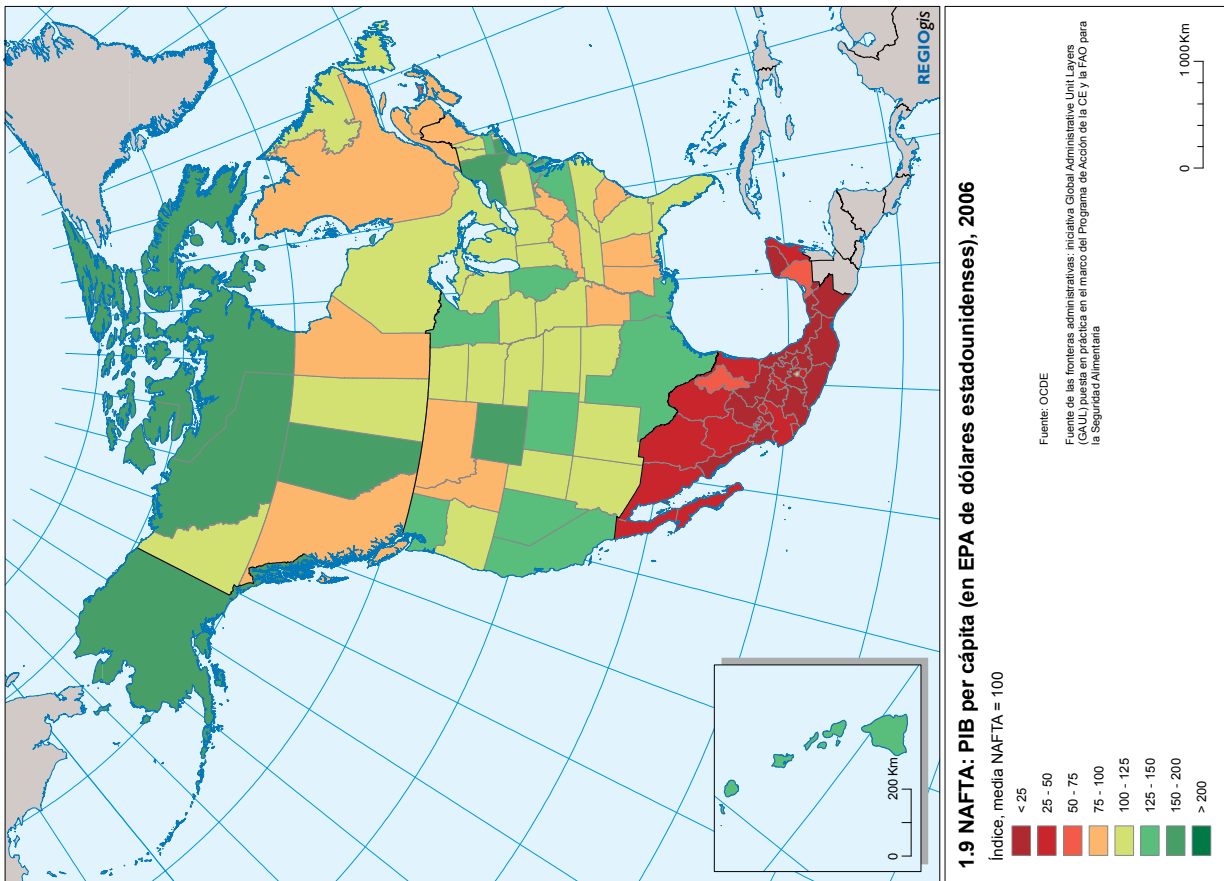
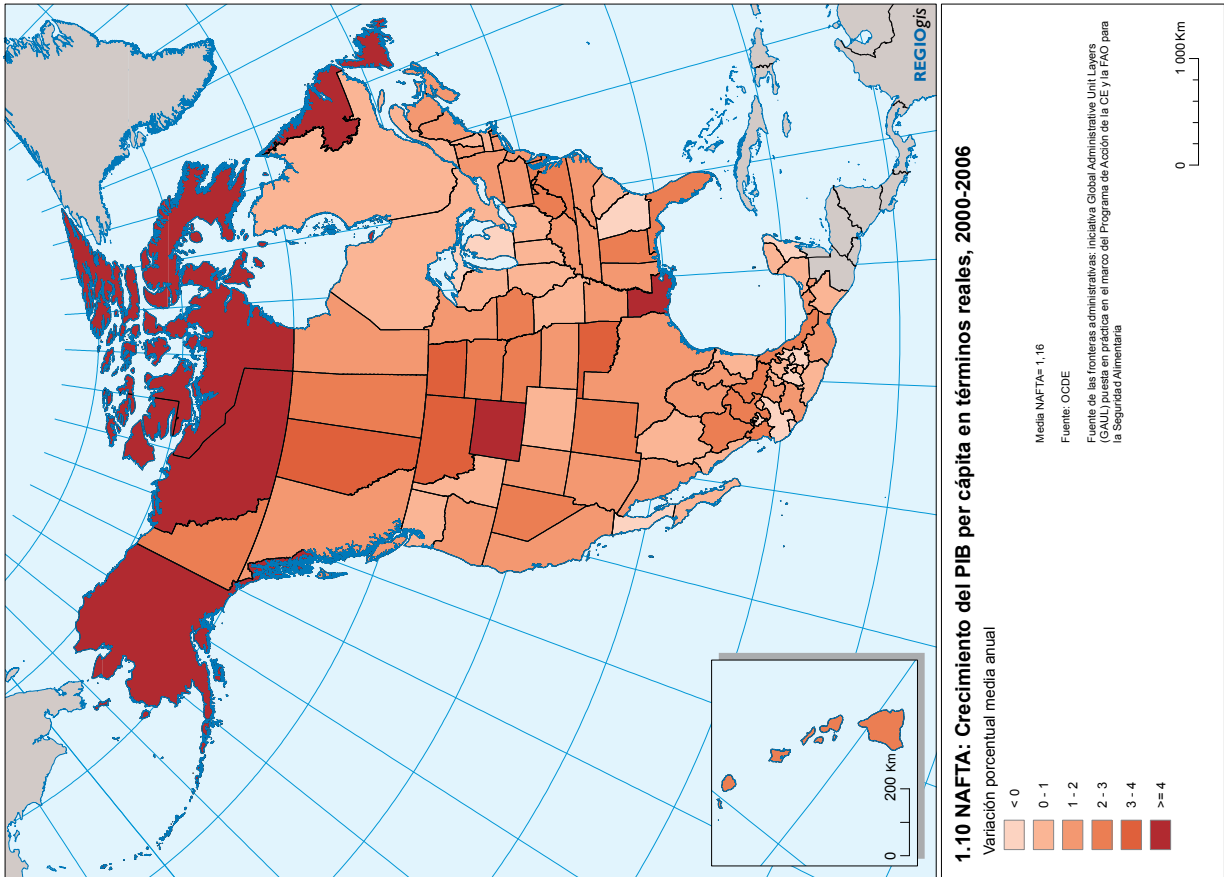
## Turquía

La economía turca está compuesta por una compleja mezcla de industria moderna, comercio y agricultura tradicional; este último sector representa todavía cerca del 25 % del empleo total. Hay un sector privado potente y en rápido crecimiento; por su parte, pese a seguir siendo un actor que desempeña un papel protagonista en la industria básica, la banca, el transporte y las comunicaciones, la función del Estado ha ido disminuyendo a medida que avanza el programa de privatización. El mayor sector industrial, el textil y de las prendas de vestir, supone un tercio del empleo, pero se enfrenta a una competencia feroz en los mercados internacionales. Sin embargo otros sectores, como el del automóvil o la industria electrónica, van ganando importancia en términos de exportación.

El crecimiento del PIB real ha superado con frecuencia el 6 % anual, aunque dicha tendencia se vio interrumpida por las abruptas caídas sufridas en 1994, 1999 y 2001. El crecimiento fue especialmente notable entre 2002 y 2007, debido en gran medida a la entrada de inversiones y al apoyo del FMI. Pese a todo, el PIB disminuyó en 2008 y 2009 como consecuencia de la recesión mundial. A pesar del elevado déficit por cuenta corriente y a la importante deuda extranjera, se prevé que la introducción de reformas adicionales en las esferas económica y judicial y la adhesión prevista a la UE estimulen la inversión extranjera directa en el futuro.

En 2006, el PIB per cápita en Turquía en términos de EPA era inferior a la media de la UE. Además se apreciaban unas disparidades regionales relativamente elevadas en términos de PIB per cápita, con un nivel muy superior a la media en las regiones occidentales y muy inferior en las orientales. En la región de Estambul, que engloba al 20 % de la población total







del país (70 millones de habitantes), el PIB per cápita en 2006 era un 70 % superior a la media nacional, mientras que en Van, situada en la frontera con Irán, era casi un 70 % inferior a dicha media. Entre 1995 y 2005, el PIB per cápita tendió a crecer más en aquellas regiones en las que partía de niveles más bajos.

## Islandia

Islandia ha sido uno de los países que más ha sufrido los efectos de la crisis financiera. El PIB disminuyó en torno a un 10 % en términos reales en 2009 y el desempleo pasó de representar solo un 1,3 % en septiembre de 2008 al 7,6 % en octubre de 2009. El sistema bancario se colapsó y el tipo de cambio de la moneda sufrió una importante caída.

En julio de 2009 Islandia presentó una solicitud de adhesión a la UE, una perspectiva que se espera ejerza un efecto estabilizador en la economía. Islandia ya está integrada en la economía comunitaria gracias a su pertenencia al Espacio Económico Europeo (EEE) y, dado que forma parte del espacio Schengen, sus ciudadanos pueden viajar y trabajar libremente por toda la UE.

A finales de 2009 Islandia tenía una población de 319 368 habitantes, inferior a la de cualquiera de los actuales Estados miembros.

En 2009 su PIB per cápita en términos de EPA cayó más de 10 puntos porcentuales con respecto a la media de la UE, quedando solamente un 9 % por encima. En ese mismo año la inversión nacional fue inferior a un tercio del nivel que había alcanzado tan solo dos años antes; la inversión extranjera directa se redujo a la mitad. La tasa de inflación experimentó un fuerte aumento en 2008 y fue superior al 16 % en 2009. La deuda del sector público se duplicó en 2008, llegando a superar el 57 % del PIB. Pese a todo, el país sigue disfrutando de una base económica sólida.

El crecimiento del PIB en Islandia a lo largo del período 2000-2008 fue en promedio alrededor de dos puntos porcentuales superior a la media de la UE, y en 2004 y 2005 superó dicha media en más de cinco puntos porcentuales. Como resultado de ello, la tasa de empleo fue muy superior a la de la UE y el desempleo en 2008 era de solo un 1,6 % de la población activa. Por otro lado, la productividad descendió en comparación con la de la Unión Europea hasta situarse un 2 % por debajo de ésta en ese año.

## Desarrollo económico y social en los países del NAFTA

Cuando en 1994 se creó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la mayoría de los economistas esperaban que México, como país miembro menos desarrollado, fuese el país más beneficiado por el tratado de libre comercio. Sin embargo, la convergencia económica que se esperaba que se produjera a partir de dicho tratado ha sido, en el mejor de los casos, limitada<sup>1</sup>. Entre 2000 y 2006, por ejemplo, las diferencias regionales en el PIB per cápita en el seno del NAFTA no variaron.

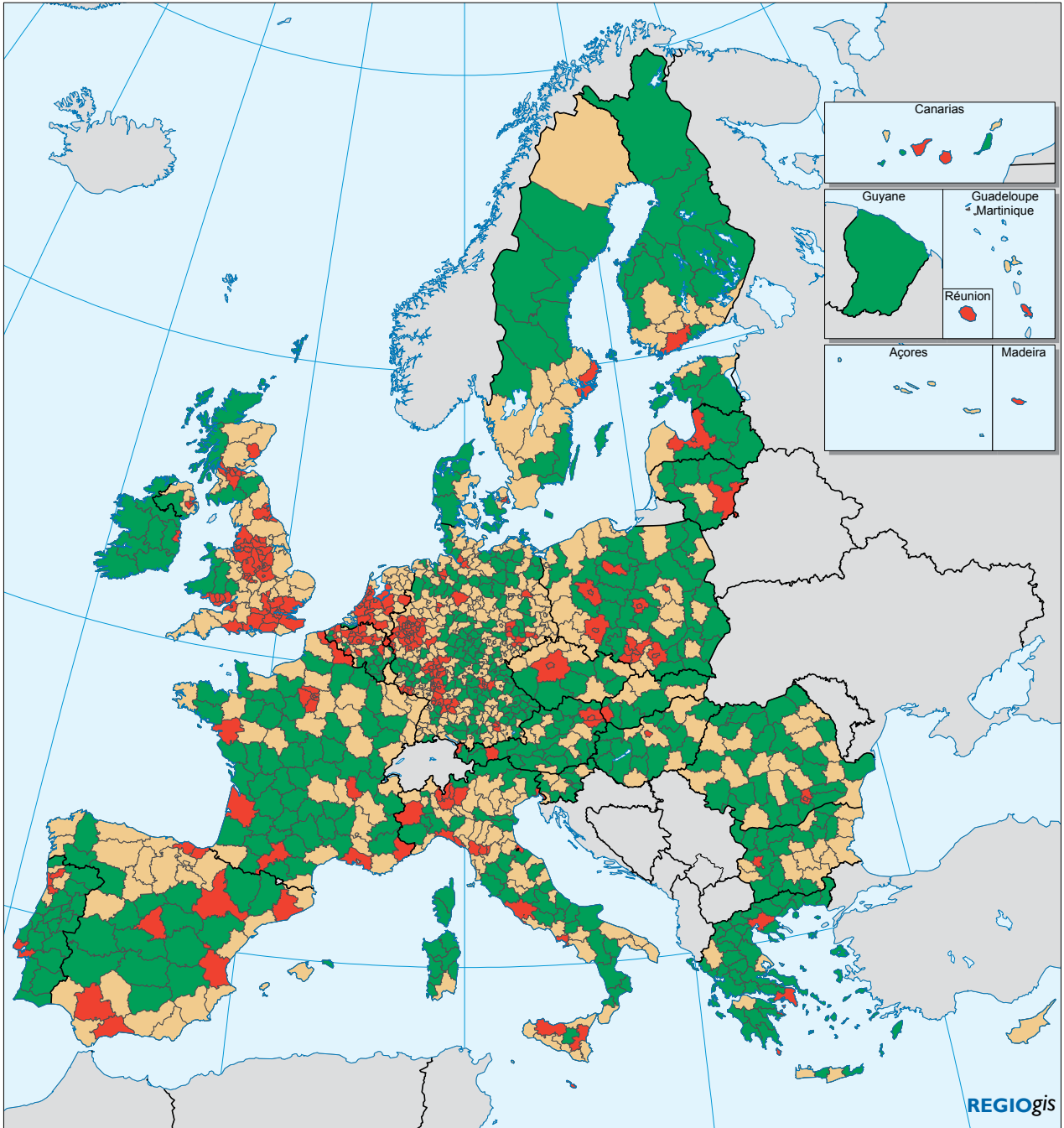
Entre los principales factores identificados en la bibliografía como obstáculos para una convergencia económica mayor destacan la baja calidad de las instituciones, que pueden dificultar o incluso bloquear la convergencia económica regional, y las diferencias en términos de desarrollo, entre otros. Un análisis del proceso de convergencia indica que las regiones más desarrolladas de México resultaron más beneficiadas que las regiones menos desarrolladas gracias a la integración comercial<sup>2</sup>. En siete regiones mexicanas situadas entre las de menor PIB per cápita, esta variable disminuyó entre 2000 y 2006 (mapas 1.9 y 1.10).

En 2006, las disparidades regionales en cuanto a las tasas de empleo y desempleo también eran notables entre los países del NAFTA. Las tasas de empleo eran inferiores al 65 % en 23 regiones mexicanas, en las regiones de Newfoundland y Labrador y en los territorios noroccidentales de Canadá, así como en las regiones estadounidenses de Mississippi y West Virginia. El desempleo superaba el 7 % en seis de las provincias canadienses y en Michigan frente a menos del 3 % en 19 regiones mexicanas y seis estados de los EE.UU.

Las diferencias regionales en términos de PIB per cápita son menores en la UE-27 que en el NAFTA. Mientras en el NAFTA las diferencias se mantuvieron entre 2000 y 2006, en la UE disminuyeron de forma significativa, debido en parte a que las políticas concentraron las ayudas en las regiones menos desarrolladas.

1 Wise, C. (2007), Great Expectations: Mexico's Short-Lived Convergence under NAFTA. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=964913>.

2 Easterly, William et al (2003), NAFTA and Convergence in North America: High Expectations, Big Events, Little Time in Economía, Vol. 4, Nº 1, pp. 1-53, The Brookings Institution.



### 1.11 Tipología urbana-rural de las regiones NUTS 3

- Regiones predominantemente urbanas
- Regiones intermedias
- Regiones predominantemente rurales

Tipología basada en una definición de parcelas urbanas y rurales de 1 km<sup>2</sup>.

Fuente: Eurostat, Centro Común de Investigación, EFGS, REGIO-GIS

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### Regiones predominantemente rurales, intermedias y predominantemente urbanas

En la UE-27, cerca del 24 % de la población vive en regiones predominantemente rurales<sup>9</sup>, alrededor del 35 % en regiones intermedias y un porcentaje ligeramente superior al 40 % en regiones predominantemente urbanas (cuadro 1.2). En la mayoría de los países de la UE-12, la proporción de población que vive en regiones predominantemente rurales e intermedias es mayor; más del 40 % vive en regiones predominantemente rurales y solo en torno a un 20 % vive en las regiones predominantemente urbanas (mapa 1.11).

En la UE-15, menos del 20 % de la población vive en regiones predominantemente rurales y más del 46 % reside en regiones predominantemente urbanas. Estas proporciones, sin embargo, varían de un país a otro. En Irlanda, Finlandia, Grecia y Dinamarca, entre el 43 % y el 72 % de la población vive en regiones predominantemente rurales, mientras que en los Países Bajos, el Reino Unido y Bélgica cerca del 70 % vive en zonas predominantemente urbanas.

En la UE-12, el PIB per cápita de las regiones predominantemente rurales era solo de un 73 % de la media nacional

en 2007 y casi un 60 % inferior a la media de las regiones predominantemente urbanas. En la UE-15, el PIB per cápita de las regiones predominantemente rurales era más de un 30 % inferior al de las regiones predominantemente urbanas (véase también el recuadro sobre las regiones rurales remotas en la sección siguiente).

La elevada concentración de actividad y crecimiento económicos en las regiones rurales y las fuertes disparidades según el tipo de región constituyen un rasgo fundamental del proceso de transición que se observa principalmente en los países menos desarrollados con altas tasas de crecimiento.

Además, en el período 2000-2007 el ritmo de crecimiento del PIB en la UE-12 ha duplicado el de la UE-15. Sin

### 1.2 Porcentaje de población según tipología urbana o rural, 2007

	Porcentaje sobre la población total			
	Predominantemente urbanas	Intermedias	Predominantemente rurales	Total
UE-12	20,6	38,6	40,8	100
UE-15	46,2	34,7	19,2	100
UE-27	40,9	35,5	23,7	100

Fuente: Eurostat, cálculos de la Dirección General REGIO.

### 1.3 PIB per cápita (EPA) en 2007 y variación en el período 2000-2007 según tipología urbana o rural

	Predominantemente urbanas	Intermedias	Predominantemente rurales	Total
<b>UE-12 en relación con el índice de PIB per cápita de la UE-12</b>				
Índice de PIB per cápita	167	92	73	100
Variación del índice de PIB per capita <sup>1</sup>	4,6	-0,3	-2,6	0,0
<b>UE-15 en relación con el índice de PIB per cápita de la UE-15</b>				
Índice de PIB per cápita	114	91	82	100
Variación del índice de PIB per capita <sup>1</sup>	-0,2	-0,7	1,2	0,0
<b>UE-12 en relación con el índice de PIB per cápita de la UE-27</b>				
Índice de PIB per cápita	94	52	41	56
Variación del índice de PIB per capita <sup>1</sup>	20,4	10,0	6,9	10,9
<b>UE-15</b>				
Índice de PIB per cápita	128	101	91	112
Variación del índice de PIB per capita <sup>1</sup>	-4,5	-4,1	-1,6	-3,7
<b>UE-27</b>				
Índice de PIB per cápita	124	90	73	100
Variación del índice de PIB per capita <sup>1</sup>	-1,6	-0,3	2,1	0,0

<sup>1</sup>: variación del índice en puntos porcentuales  
Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO

<sup>9</sup> Dijkstra, L. y Poelman, H. (2010), A revised urban-rural typology (Una tipología urbana-rural revisada). Capítulo 15 del Anuario Regional de Eurostat, 2010.

embargo, no todas las regiones se han beneficiado por igual del crecimiento económico; en muchas de ellas se ha producido incluso una disminución de su aportación al PIB nacional. Esta situación se produjo sobre todo en regiones rurales e intermedias. No obstante, el PIB per cápita de esas regiones siguió creciendo con respecto a la media de la UE. En la UE-15, el PIB per cápita de las regiones rurales aumentó en términos relativos (cuadro 1.3).

Como ha señalado un estudio reciente<sup>10</sup>, a medida que los países incrementan su grado de desarrollo, las ventajas de la aglomeración se van dispersando por el país debido a la mejora del entorno empresarial, las comunicaciones, las infraestructuras de transporte y la formación de la mano de obra fuera de las regiones urbanas principales. Al mismo tiempo, algunas de las ventajas de la aglomeración se ven contrarrestadas por los costes asociados a la congestión y al alto precio de los alquileres. Como resultado de ello, la actividad económica comienza a dispersarse hacia las regiones menos desarrolladas, a menudo rurales, y la diferencia entre estas zonas y las urbanas comienza a reducirse, llevando a un desarrollo más equilibrado. Esto es lo que parece haber ocurrido en la UE-15.

## 1.2 Fuentes de crecimiento

El crecimiento del PIB de una región viene determinado por el valor añadido de los bienes y servicios que produce para los mercados internos y externos. Los incrementos de valor añadido pueden traducirse en crecimiento del empleo, dependiendo de las ganancias que se obtengan en términos de eficiencia y de la intensidad en el uso de

capital y trabajo en los sectores afectados. Una economía regional debe buscar el equilibrio con el fin de garantizar, por un lado, la competitividad de los bienes y servicios que produce y, por otro, que los trabajadores disfruten de una calidad de vida adecuada a través de los salarios que perciban por su trabajo. El aumento de la productividad es crucial para poder pagar salarios más altos sin perder competitividad. También es la principal fuente de crecimiento del PIB per cápita y es probable que en el futuro lo sea aún más a medida que vaya disminuyendo el porcentaje de población en edad laboral sobre la población total.

El crecimiento del PIB per cápita puede descomponerse en variaciones de la productividad del trabajo, de las tasas de empleo y del porcentaje de la población en edad laboral sobre la población total. El cuadro 1.4 muestra el desglose del crecimiento del PIB per cápita en estos tres componentes a lo largo del período 2000-2007.

En dicho período, el PIB per cápita del conjunto de las regiones de la UE creció a un ritmo del 1,8 % anual. La productividad aumentó a una tasa anual del 1,4 % y fue la responsable de cerca del 80 % del crecimiento. El empleo creció un 0,4 % anual y fue el responsable del 20 % del crecimiento. El porcentaje de población en edad laboral sobre la población total permaneció constante en términos generales.

En las regiones de convergencia (es decir, aquellas que en 2007 cumplían los requisitos para recibir ayuda del FEDER en el marco de este Objetivo) la productividad creció por encima de la media de la UE. Muchas de esas regiones se encuentran en la UE-12 y atraviesan una

### 1.4 Fuentes de crecimiento económico, 2000-2007

	<i>Variación porcentual media anual</i>						
	Variación del PIB per cápita	=	Variación de la productividad	+	Variación de la tasa de empleo	+	Variación del porcentaje de población en edad laboral
UE-27	1,79	=	1,40	+	0,40	+	0,00
Tipo de región							
Convergencia	3,03	=	2,54	+	0,21	+	0,26
Transición	2,26	=	1,00	+	1,26	+	0,00
Competitividad regional y empleo	1,39	=	1,10	+	0,38	+	-0,10

Fuente: Dirección General REGIO, Eurostat

10 Programa ESPON 2013, CAFE: The Case for Agglomeration Economies in Europe (El caso de las economías de aglomeración en Europa), proyecto de investigación aplicada 2013/2/1, informe intermedio, 2009.

## La cohesión territorial: nuevos temas, nuevas geografías

Con la adopción del Tratado de Lisboa se añadió una tercera dimensión al objetivo de la cohesión: la UE «promoverá la cohesión económica, social y territorial». Al igual que sucede con la cohesión económica y social, la cohesión territorial pone de relieve una serie de problemas que merecen una atención mayor. La cohesión económica y social se centra en las disparidades regionales en términos de competitividad y bienestar; la cohesión territorial, por su parte, refuerza la importancia del acceso a los servicios, el desarrollo sostenible, las «geografías funcionales» y el análisis territorial.

### (a) Acceso a servicios de interés económico general

En 1997, el Tratado de Ámsterdam introdujo la cohesión territorial en el artículo que trataba sobre el acceso a los servicios de interés económico general, que incluyen la educación, la atención de la salud y los servicios comerciales, financieros y empresariales. En regiones remotas y poco pobladas, la accesibilidad física es una preocupación fundamental que cada vez se está superando más gracias a los servicios electrónicos, como la sanidad electrónica, la educación electrónica, la administración electrónica o la banca electrónica. En otras regiones el acceso puede verse obstaculizado por el coste o el desconocimiento del sistema, o, en el caso de los migrantes, por el desconocimiento de la lengua local. En determinados casos, la discriminación también puede limitar este acceso.

### (b) La dimensión medioambiental del desarrollo sostenible<sup>1</sup>

La protección del medio ambiente, el cambio climático y la producción de energía renovable han adquirido una fuerte dimensión territorial. La dimensión territorial de la protección del medio ambiente, que engloba desde la calidad del aire y el tratamiento de aguas residuales hasta la protección de hábitats y especies en el marco del programa Natura 2000 o la provisión de servicios ecosistémicos, goza de un reconocimiento cada vez mayor. La creciente amenaza que supone el cambio climático y el objetivo político de aumentar de forma radical la proporción que representa la energía renovable sobre la producción energética total subraya el hecho de que las políticas desarrolladas a diferentes niveles deben coordinarse para responder a esas amenazas y para aprovechar de forma eficiente y eficaz las oportunidades que se presenten evitando que se anulen entre sí.

### (c) Geografías funcionales

Mientras que la mayoría de las políticas se concentran en un único nivel geográfico administrativo, el objetivo de cohesión territorial implica la adopción de un enfoque más funcional y flexible. Dependiendo del problema de que se trate, la dimensión geográfica apropiada puede englobar desde una macrorregión, como el Mar Báltico o la región del Danubio, hasta regiones metropolitanas y transfronterizas o un grupo de zonas rurales y pequeñas ciudades. Una geografía tan flexible puede captar mejor las externalidades positivas y negativas de la concentración, mejorar las conexiones y facilitar la cooperación con el fin de aumentar la eficacia a la hora de avanzar en la cohesión territorial.

### (d) Análisis territorial

Es necesario conocer mejor la UE en términos territoriales y diseñar métodos más sólidos para estimar el efecto territorial de las políticas comunitarias. En este sentido, Eurostat, el Centro Común de Investigación y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) han incrementado notablemente el volumen de datos disponibles para unas áreas geográficas mejor definidas. Por ejemplo, el proyecto Auditoría urbana y el Atlas urbano proporcionan un mayor número de indicadores para las ciudades; Eurostat y los institutos nacionales de estadística han aumentado el volumen de datos a nivel NUTS 3 y el Centro Común de Investigación y la AEMA suministran más datos reticulares y están desarrollando modelos más detallados. El programa ESPON está utilizando esos nuevos datos para realizar análisis de tendencias territoriales, evaluaciones de los efectos y estudios prospectivos (véase la sección sobre la evaluación de los efectos territoriales en el capítulo 3).

<sup>1</sup> The territorial dimension of environmental sustainability (Dimensión territorial de la sostenibilidad medioambiental). Informe técnico nº 9/2010, AEMA, 2009, Copenhague, <http://www.eea.europa.eu/publications/the-territorial-dimension-of-environmental-sustainability>

## Regiones fronterizas

Las regiones fronterizas<sup>1</sup> son las ubicadas a lo largo de las fronteras internas de la UE, las fronteras externas, las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 km y las regiones que comparten fronteras con el Espacio Europeo de Libre Comercio. También se incluyen las regiones que pertenecen al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y el instrumento de preadhesión (IPA).

Una proporción importante de la población de la UE vive en regiones fronterizas (más de 196 millones de personas en 2007, lo que representa casi un 40 % del total). La mayoría de esas personas reside en regiones fronterizas interiores (36 % de la población comunitaria). El crecimiento demográfico entre 2000 y 2007 fue muy similar en las regiones fronterizas internas y externas (a un ritmo aproximado del 0,3 % anual).

En promedio, el PIB per cápita es inferior a la media de la UE (89 % de dicha media en 2007), si bien la diferencia se ha estrechado ligeramente entre 2000 y 2007. El PIB per cápita es menor en las regiones fronterizas externas (65 % de la media de la UE) que en las internas (92 % de la media), aunque las primeras han experimentado un crecimiento mayor dado que muchas de ellas se encuentran en la UE-12.

El desempleo también era más elevado en regiones fronterizas externas (8,3 %) que en las internas (7,3 %). Además, las regiones fronterizas externas tienen también en promedio un mayor porcentaje de empleo en el sector agrícola que las regiones fronterizas internas.

El acceso a los servicios básicos es por lo general más limitado en las regiones fronterizas, sobre todo en las exteriores, donde la proximidad a un hospital o a una universidad es mucho menor que en el resto de la Unión. Esto es especialmente notorio en el caso del acceso a los aeropuertos, sobre todo en la región de los Cárpatos (Rumanía) y en sus proximidades, el nordeste de Polonia, Hungría, Lituania y Estonia.

Una de las principales características de las regiones fronterizas es que los niveles de desarrollo entre regiones ubicadas a ambos lados de la frontera suelen presentar grandes diferencias. Este es el caso de las regiones fronterizas externas del este de Europa y sus vecinas, pero también entre algunas regiones fronterizas interiores. Por ejemplo, el PIB per cápita es hasta tres veces mayor en las regiones fronterizas de Lituania que en las regiones vecinas de Belarús, aunque la diferencia es prácticamente idéntica entre Luxemburgo y las regiones vecinas de Bélgica (si bien en este caso se explica en gran parte por el importante número de desplazamientos por motivos de trabajo).

Las regiones fronterizas internas y externas se enfrentan a retos diferentes. En el caso de las primeras, el principal desafío consiste en continuar desarrollando la cooperación transfronteriza a fin de superar las barreras políticas y administrativas restantes que dificultan la integración regional. Para las regiones fronterizas externas, especialmente en los Estados miembros de Europa Central y Oriental, el reto consiste más bien en ampliar y mejorar las infraestructuras básicas, incluidas las relaciones de tráfico transfronterizas y las comunicaciones. El problema es que además, en algunos casos, tienen como vecinas a regiones con niveles muy bajos de desarrollo, como sucede con la región húngara de Dél-Alföld, una de las más pobres de la UE y que comparte frontera con Serbia, cuyo PIB per cápita es inferior al 20 % de la media comunitaria.

Asimismo, los cambios medioambientales pueden tener importantes efectos transfronterizos. Existen ya varias reservas naturales transfronterizas, como la de Kalmthoutse Heide entre Bélgica y los Países Bajos o el parque internacional de Thayatal y Podyjí entre Austria y la República Checa. Los desastres medioambientales, como las inundaciones, los incendios o la contaminación del aire o del agua también suelen cruzar las fronteras. En ese sentido, una buena cooperación transfronteriza es fundamental para reducir al mínimo los daños causados por esas situaciones.

<sup>1</sup> Regiones NUTS 3 que cumplen los requisitos para recibir ayudas en el marco de los programas de cooperación transfronteriza previstos en el reglamento del FEDER.

fase de transformación, caracterizada por el hecho de que la producción y el empleo se están transfiriendo de las actividades menos productivas a otras de mayor valor añadido. En consecuencia, el empleo solo creció un 0,2 % anual en este grupo de países, y contribuyó solamente en un 7 % al crecimiento total del PIB per cápita. Las regiones de convergencia presentan por término medio un mayor porcentaje de población en los grupos de edad más jóvenes que el resto de la UE, lo que se traduce en un aumento de la población en edad laboral con respecto a la población total a pesar del descenso producido en términos absolutos.

En las regiones de transición<sup>11</sup>, por el contrario, las variaciones de la tasa de empleo contribuyeron más que la productividad al crecimiento del PIB per cápita. El número de personas empleadas aumentó a la vez que la productividad, lo que indica que no existe necesariamente un efecto compensatorio entre ambas variables. El porcentaje de población en edad laboral sobre el total permaneció constante.

En las regiones de competitividad regional y empleo (en lo sucesivo, regiones CRE) el crecimiento se debió casi exclusivamente al incremento de la productividad, al tiempo que una reducción del porcentaje de población en edad laboral sobre el total —reflejo del envejecimiento demográfico— provocó una leve disminución del PIB per cápita. Si bien las regiones de convergencia registraban el mayor aumento del PIB per cápita (3 %), también en este grupo existían amplias diferencias.

En las 10 regiones que crecían a mayor ritmo<sup>12</sup>, el PIB per cápita aumentaba más de un 8 % anual a lo largo del período indicado. Todas esas regiones estaban ubicadas en la UE-12. En las 10 regiones que crecían más lentamente<sup>13</sup>, muchas de las cuales se encontraban en Italia, el PIB per cápita solo aumentó un 0,2 % anual.

En el grupo de las regiones que registraron las mayores tasas de crecimiento, la productividad fue el principal factor que contribuyó a éste. Salvo en tres regiones de Rumanía, la productividad aumentó de forma simultánea con la demanda de trabajo —y la tasa de empleo— y el porcentaje de población en edad laboral.

En las regiones que registraban ritmos de crecimiento reducidos, el lento crecimiento del PIB per cápita estuvo asociado a una reducción de la productividad; esto ocurrió en todas las regiones excepto en Franche-Comté, la única en la que disminuyó el empleo. Este hecho sugiere que en estos casos se produce un claro efecto de intercambio entre el crecimiento de la productividad del trabajo y el empleo: el aumento de la primera se debe a una reducción de la tasa de empleo más que a una mejora de la capacidad productiva a largo plazo. Además, en todas las regiones de este grupo salvo en las Islas Baleares, disminuyó el porcentaje de población en edad laboral. Este dato refleja la emigración y la falta de inmigración, puesto que los flujos migratorios presentan una composición desproporcionada de población joven. En una región con bajas tasas de empleo, la emigración puede ayudar a liberar puestos de trabajo para las personas que permanecen en ella, pero también puede llevar a la contratación de trabajadores menos productivos y a una caída de la productividad.

Entre las regiones CRE, el crecimiento más importante se registró en las regiones de Eslovaquia y la República Checa que albergan sus respectivas capitales nacionales, seguidas de diversas regiones de Irlanda (oriental y meridional), Finlandia (Pohjois-Suomi, Länsi-Suomi), los Países Bajos (Flevoland), el Reino Unido (East Anglia, Hampshire e Isle of Wight) y Suecia (Västsverige). En esas regiones tanto la productividad como la tasa de empleo aumentaron de forma simultánea, junto a una pequeña variación (o una leve reducción en el caso de Pohjois-Suomi y Länsi-Suomi) en el porcentaje de población en edad laboral. En términos globales, el incremento del PIB per cápita fue más elevado en las regiones que consiguieron aumentar tanto la productividad como el empleo (véase también más adelante el recuadro en el que se recogen los factores de crecimiento).

## Reducción del porcentaje de población en edad laboral

El porcentaje de población en edad laboral indica la oferta de trabajo potencial en relación con la población total. A medida que la esperanza de vida continúa aumentando en la UE y el número de nacimientos sigue disminuyendo (cada vez más) por debajo del nivel de reemplazo, cabe esperar que el porcentaje de población en edad laboral se reduzca en las próximas décadas. En el ámbito de la UE, la variación del porcentaje de población en edad laboral se ha aproximado a cero, aunque en muchas regiones ya ha comenzado a disminuir, lo que reduce el crecimiento potencial del PIB per cápita. En dos de cada tres regiones el porcentaje de población en edad laboral disminuyó en 2009. Se prevé que en 2013 esto suceda en 9 de cada 10 regiones, y que esta proporción continúe en las dos próximas décadas.

11 Las regiones de transición son aquellas que cumplen los requisitos de inclusión o exclusión gradual. Se denominan «regiones en transición» para destacar su situación intermedia entre las regiones de convergencia y las de competitividad.

12 Letonia, Yugozapaden (Bulgaria), Lituania, Vest (Rumanía), Estonia, Nord-Vest (Rumanía), Západné Slovensko (Eslovaquia), Sud-Muntenia (Rumanía), București-Ilfov (Rumanía), Bratislavský kraj (Eslovaquia).

13 Lombardía (Italia), Piemonte (Italia), Puglia (Italia), Franche-Comté (Francia), Emilia-Romagna (Italia), Abruzzo (Italia), Umbría (Italia), Berlín (Alemania), Privincia Autonoma Trento (Italia), Illes Balears (España).



Las proyecciones demográficas regionales de Eurostat indican que la reducción del porcentaje de población en edad laboral podría ser particularmente acusada en algunas zonas de Alemania, Francia, Polonia, Finlandia y Suecia. Por otro lado es probable que estas reducciones sean considerablemente inferiores en Rumanía, Grecia, Portugal e Irlanda.

### **El aumento de las tasas de empleo puede ayudar a las regiones menos desarrolladas**

El aumento de las tasas de empleo fue la principal fuente de crecimiento en las regiones de transición. En las regiones de convergencia y en las CRE, por el contrario, la contribución del empleo fue mucho menor<sup>14</sup>. Sin embargo, este hecho esconde importantes diferencias entre regiones, así como el potencial de que el aumento de las tasas de empleo estimule el incremento del PIB per cápita.

Esta contribución potencial puede estimarse mediante el examen del efecto que produce el aumento de las tasas de empleo de las personas de 20 a 64 años hasta el 75 %, el objetivo fijado en la estrategia Europa 2020. El logro de este objetivo requerirá no solo una reducción del desempleo sino también la incorporación al mercado laboral de muchas de las personas que actualmente están inactivas, en particular en las regiones de convergencia donde la participación tiende a ser menor que en las más desarrolladas. Además, para alcanzar la meta indicada es imprescindible, en particular, un incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, lo que exigirá unas condiciones laborales más favorables o más flexibles y una provisión suficiente de recursos de cuidado infantil que permitan a los padres, y en especial a las madres, combinar el trabajo con la familia.

El aumento de la tasa de empleo hasta el 75 % conllevaría un incremento<sup>15</sup> de más de un 6 % en el PIB per cápita de la UE. Aunque el efecto sería mucho más importante en las regiones de convergencia (17 %), también se dejaría notar en las regiones CRE (3 % y partiendo desde un valor de referencia más elevado) (mapa 1.12).

El principal reto consiste en saber cómo lograr esos resultados y superar los principales obstáculos existentes. Por ejemplo, el crecimiento positivo del empleo en las regiones de transición podría deberse a un incremento de la producción suficientemente importante como para posibilitar un aumento

simultáneo del empleo y la productividad. Las regiones de convergencia, por otro lado, continúan inmersas en un proceso de reestructuración, con rápidas caídas del empleo en el sector agrícola (véase la sección siguiente) y aumentos del empleo en el resto de sectores. Podría ser necesaria más de una década para lograr un incremento de la producción capaz de permitir que las regiones de convergencia alcancen unas tasas de empleo del 75 % y que en esas regiones la productividad se aproxime a los niveles de los demás países de la UE. En las regiones CRE la productividad alcanza ya cotas elevadas, pero la tasa de empleo todavía puede aumentar en algunas de ellas. En estas regiones las limitaciones existentes para un mayor aumento del empleo pueden deberse a la falta de incentivos para conseguir elevar las tasas de crecimiento de la producción, unida a las rigideces del mercado laboral, que dificultan el crecimiento del empleo y subrayan la necesidad de continuar introduciendo reformas estructurales.

En la mayoría de las regiones de los países nórdicos, el Reino Unido y los Países Bajos las tasas de empleo ya superan el objetivo del 75 %. En el otro lado de la balanza se encuentran el sur de España, el sur de Italia y Grecia, junto a muchas de las regiones de la UE-12, en las que las tasas de empleo se sitúan muy por debajo del 65 % (mapa 1.13).

En las regiones que gozan de altas tasas de empleo éstas ya no pueden aumentar de forma considerable y, en consecuencia, no pueden contribuir de forma significativa al crecimiento económico. En esas regiones el crecimiento económico depende casi en su totalidad del aumento de la productividad, cuestión que se aborda en la sección siguiente.

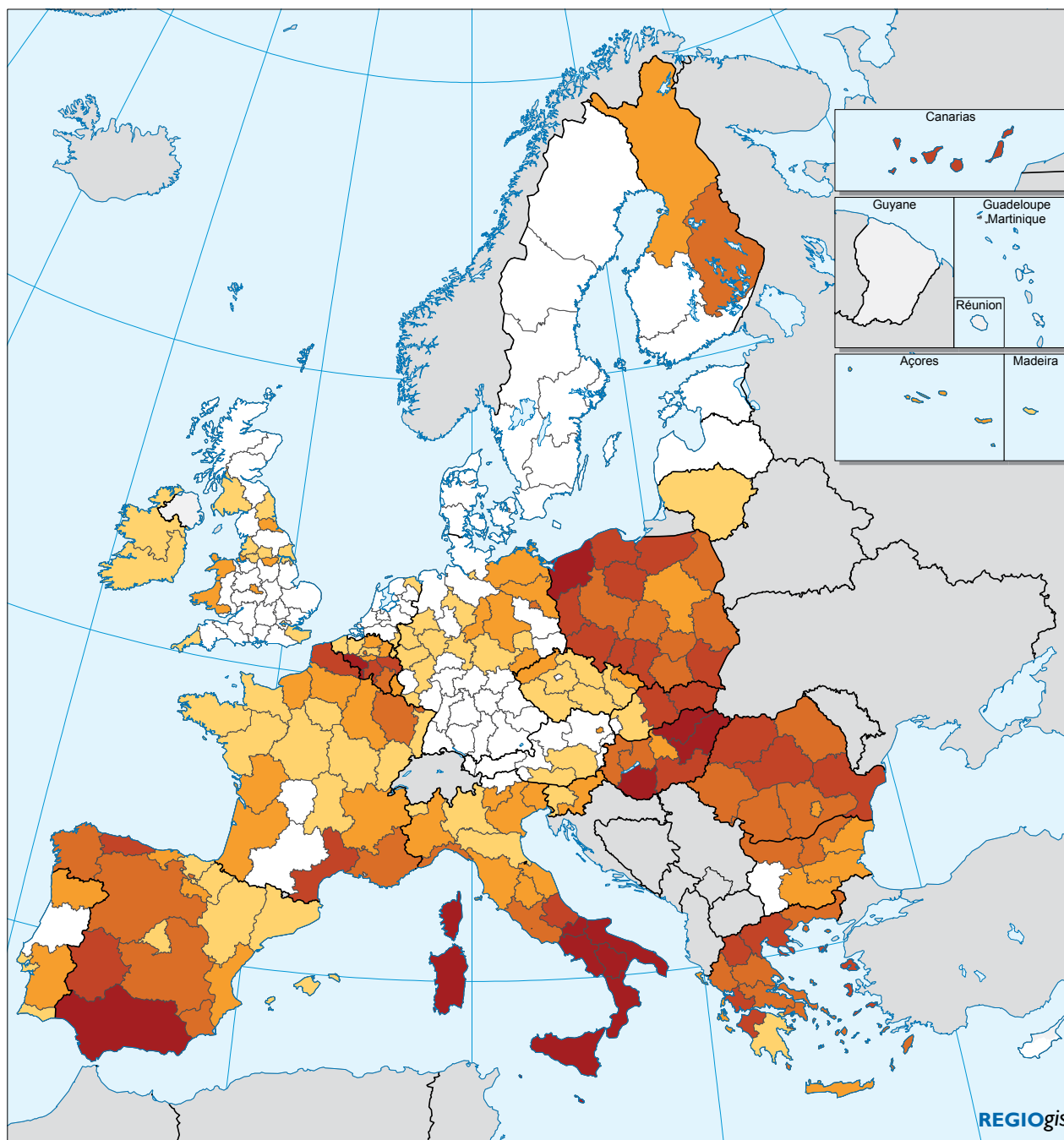
### **La innovación y la reestructuración provocan el mayor efecto**

El crecimiento de la productividad es el efecto combinado de la mejora de la productividad dentro de un sector (es decir, la innovación) y el cambio de actividad de unos sectores a otros (reestructuración). La reestructuración produce una transferencia de empleo hacia sectores más productivos. Esto sucede principalmente en países que se encuentran en fases tempranas de su desarrollo económico. El crecimiento de la productividad dentro de un sector puede ejercer un efecto considerablemente duradero sobre la economía y la competitividad. La innovación en sentido amplio, incluidos la inversión en I+D y el mejor uso de la tecnología y los recursos existentes, así como de las nuevas técnicas en el ámbito de la gestión y la organización, constituye una fuente esencial de competitividad.

El mapa 1.15 ilustra el incremento de la productividad en los diversos sectores. El mapa muestra que en la

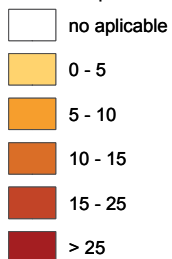
<sup>14</sup> En esta desagregación del crecimiento, las tasas de empleo se calculan sobre la base de los datos de empleo de las cuentas regionales. Como resultado de ello, estas tasas y sus variaciones en el tiempo pueden no coincidir exactamente con las tasas de empleo calculadas por la encuesta de población activa.

<sup>15</sup> Suponiendo que el empleo adicional creado tiene la misma productividad media que el empleo actual.



**1.12 Incremento potencial del PIB per cápita derivado del aumento de la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años hasta un 75 %, 2007**

Variación porcentual



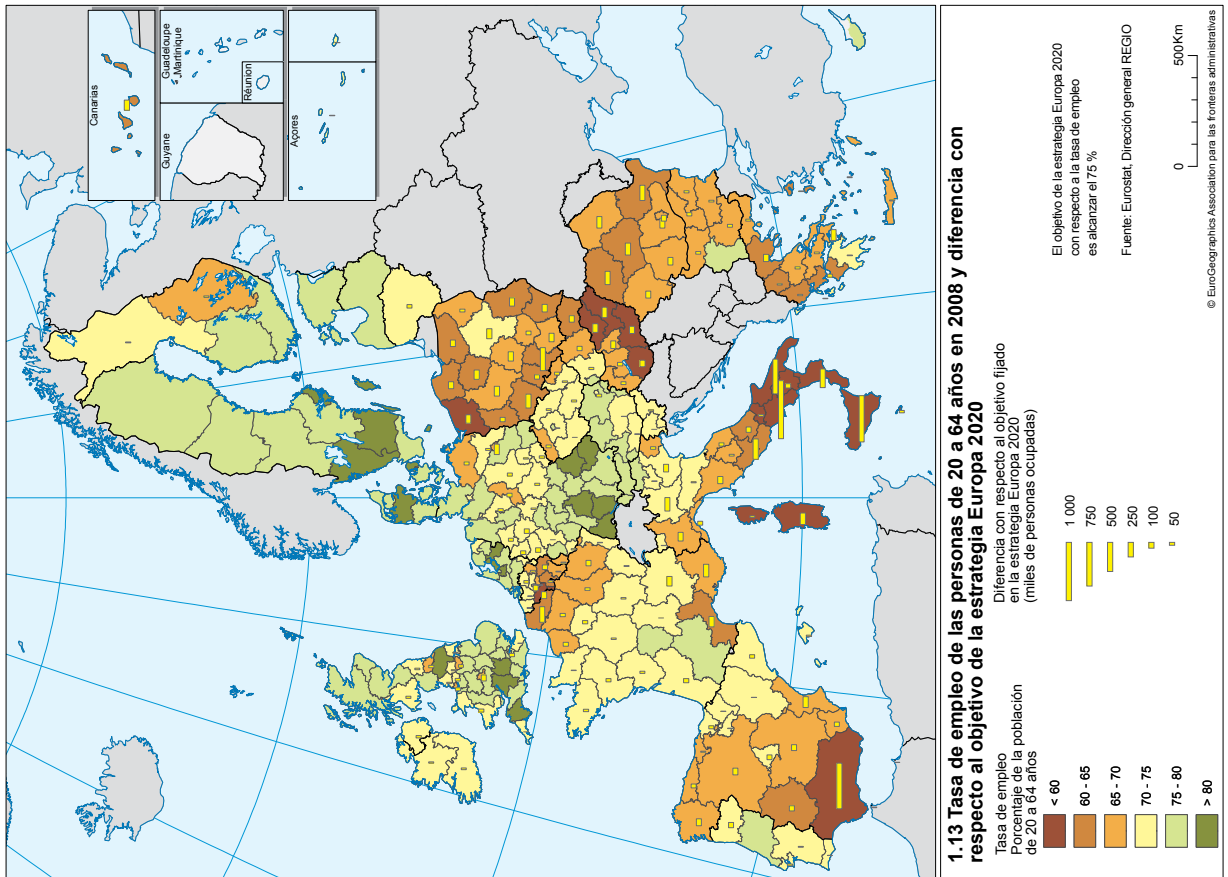
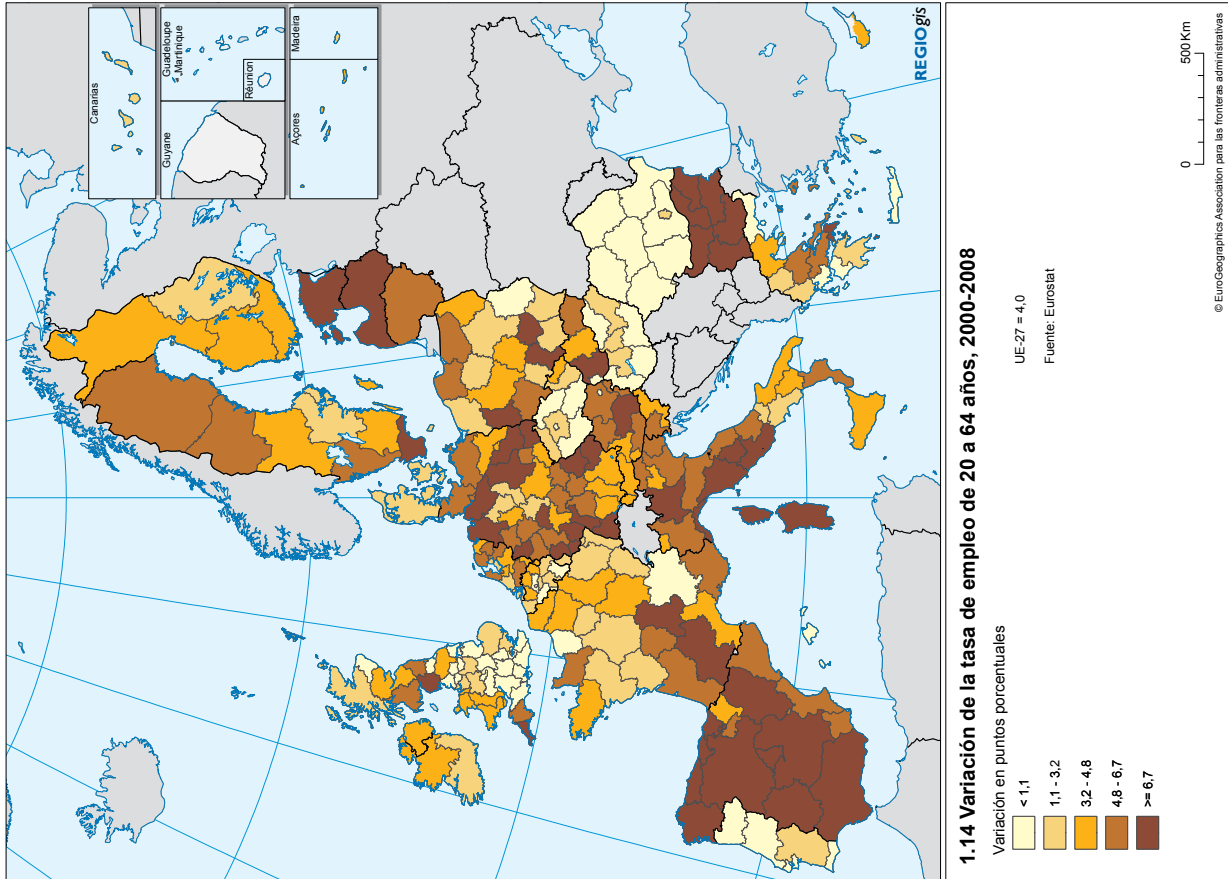
UE-27 = 6

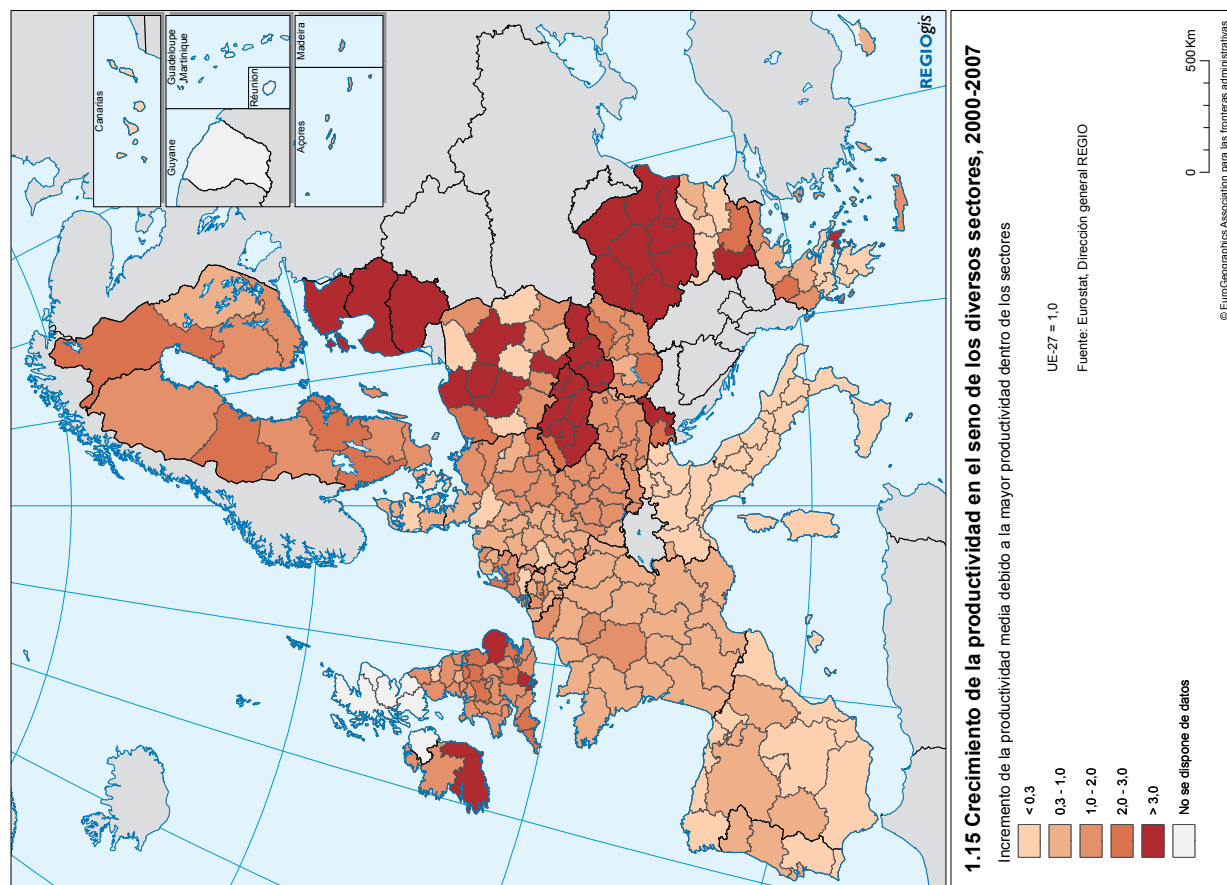
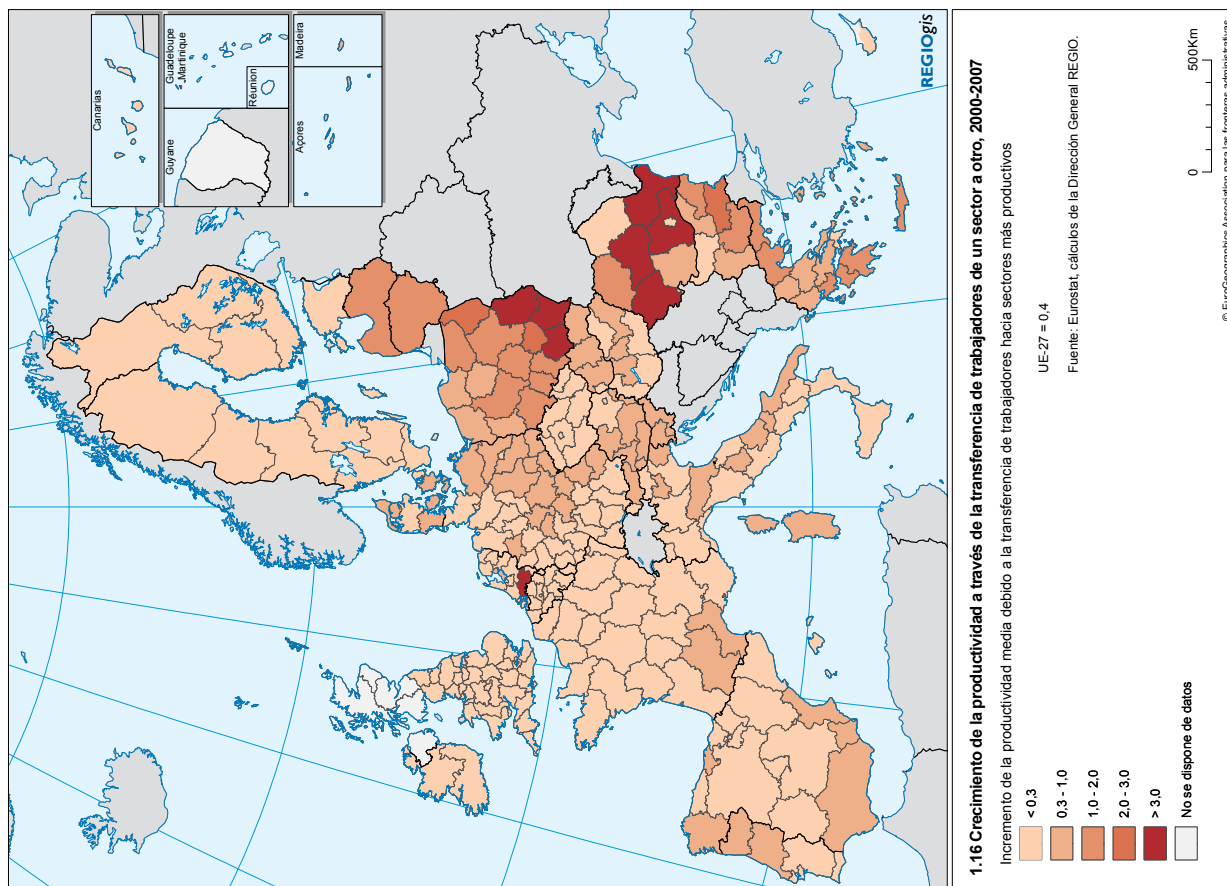
Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas







### 1.5 Fuentes de crecimiento de la productividad del trabajo, 2000-2007

	<i>Variación porcentual media anual</i>				
	Crecimiento de la productividad	=	Crecimiento de la productividad intrasectorial	+	Variaciones de empleo entre sectores
UE-27	1,4	=	1,0	+	0,4
Tipo de región					
Convergencia	2,5	=	1,3	+	1,2
Transición	1,0	=	0,7	+	0,3
Competitividad regional y empleo	1,1	=	1,0	+	0,1

Fuente: Dirección General REGIO, Eurostat

mayor parte de las regiones de la UE-12 se ha producido un aumento notable de la productividad, que refleja la introducción de sistemas productivos y organizativos más eficientes y más avanzados desde el punto de vista técnico.

La IED es un canal muy importante para la innovación. Las regiones que reciben un volumen mayor de IED suelen presentar tasas de crecimiento de la productividad más altas en el seno de los diferentes sectores. Las regiones de convergencia de la UE-15 registraron unos aumentos muy reducidos de la productividad dentro de sus sectores, y en muchas de ellas, sobre todo en Italia y Grecia, la competitividad disminuyó. Los ejemplos de Finlandia, Suecia, el Reino Unido e Irlanda ponen de manifiesto que la innovación puede aumentar la productividad en cualquier etapa del desarrollo económico.

El crecimiento de la productividad a través de la reestructuración y el cambio de actividad hacia sectores de mayor valor añadido —de la agricultura a la industria y los servicios— ha sido más acusado en las regiones de convergencia (mapa 1.16). En dichas regiones, cerca del 48 % del aumento de la productividad del trabajo se debió a la reestructuración y el 52 % al crecimiento de la productividad intrasectorial. En las regiones CRE el trasvase de empleo entre sectores fue limitado y las diferencias de la productividad no fueron tan notorias, de manera que prácticamente el 90 % del incremento de la productividad se debió al aumento de ésta en el seno de los diversos sectores.

El cuadro 1.5 muestra el efecto de la reestructuración, que fue especialmente importante en las regiones de convergencia, donde representó fundamentalmente un cambio de los sectores menos productivos a otros más productivos, un paso de la agricultura a la industria y los servicios. Las regiones CRE tienen un nivel medio

de productividad mucho más elevado y una mayor proporción de empleo en sectores de alto valor añadido. Los cambios de empleo se producen principalmente dentro de los sectores, es decir, de la industria escasamente tecnificada a la de alta tecnología, o bien de la industria a los servicios en aquellas regiones que continúan inmersas en un proceso de desindustrialización (como sucede en Alemania).

### 1.3 La innovación es el principal impulsor del desarrollo regional

Los servicios financieros y empresariales experimentaron el mayor crecimiento en términos de empleo en la UE entre 2000 y 2007 con una tasa media del 2,6 %, muy superior al aumento de la tasa de empleo global (0,6 %). Este sector también logró el mayor crecimiento del empleo en los tres tipos de regiones (convergencia, transición y CRE) (cuadro 1.6).

La disminución del empleo se concentró en la agricultura, sector en el que llegó a caer un 5,6 % anual, y la industria, donde se redujo a un ritmo del 0,6 % anual. Sin embargo, se observa un patrón radicalmente diferente según el tipo de región. En las regiones de convergencia se produjo el mayor descenso del empleo agrícola, mientras el empleo industrial registraba un ligero incremento. En las regiones CRE se registró la mayor caída del empleo industrial, a un ritmo del 1,3 % anual.

Aunque estos cambios produjeron alguna convergencia en la estructura del empleo entre las distintas regiones, ésta continúa presentando diferencias sustanciales. Pese a la fuerte caída que se produjo en las regiones de convergencia, éstas siguen teniendo un porcentaje mucho más elevado de empleo en el sector agrícola: un 14 % del total, casi el triple que en las regiones de transición y seis veces más que en las regiones CRE. Aunque las regiones de convergencia han registrado un crecimiento muy importante de la productividad del sector agrícola (6,4 % anual), todavía queda mucho por hacer en términos de modernización del sector para cerrar la brecha de productividad que les separa de las regiones CRE (donde es tres veces superior).

En las regiones de convergencia el porcentaje de empleo en la industria también es más elevado y ha

**1.6 Empleo y productividad por sector, 2007**

Porcentajes en 2007	Empleo				GVA			
	CONV	TRANS	CRE	UE-27	CONV	TRANS	CRE	UE-27
Agricultura, caza y pesca	13,7	4,8	2,4	5,8	4,1	2,6	1,4	1,8
Industria total, incluida la producción de energía	21,4	14,3	17,3	18,3	21,4	16,1	20,0	19,9
Construcción	8,5	10,7	7,1	7,7	8,2	8,6	5,9	6,4
Comercio, transportes y comunicaciones	23,6	29,0	25,2	25,0	22,7	26,1	20,6	21,3
Servicios financieros y empresariales	8,4	11,6	16,8	14,1	20,2	22,3	30,2	28,2
Otros servicios	24,4	29,6	31,2	29,1	23,5	24,4	22,0	22,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Variación porcentual anual, 2000-2007	Empleo				GVA			
	CONV	TRANS	CRE	UE-27	CONV	TRANS	CRE	UE-27
Agricultura, caza y pesca	-5,6	-1,7	-1,2	-4,4	-0,6	-0,9	-0,2	-0,4
Industria total, incluida la producción de energía	0,5	-0,3	-1,3	-0,6	4,1	2,1	1,4	1,8
Construcción	3,3	3,6	1,7	2,4	2,2	3,7	1,5	1,8
Comercio, transportes y comunicaciones	1,9	2,0	0,6	1,1	3,5	4,1	2,3	2,5
Servicios financieros y empresariales	3,2	4,6	2,3	2,6	3,7	3,9	2,9	3,0
Otros servicios	1,6	2,3	1,4	1,5	1,7	2,5	1,3	1,4
Total	0,4	2,0	0,6	0,6	2,9	3,1	2,0	2,2

Productividad (VAB en EPA por persona ocupada)	Índice (UE=100), 2007				Variación porcentual anual, 2000-2007			
	CONV	TRANS	CRE	UE-27	CONV	TRANS	CRE	UE-27
Agricultura, caza y pesca	20	52	64	34	6	0	1	5
Industria total, incluida la producción de energía	69	109	135	111	4	3	3	3
Construcción	62	78	97	84	0	0	-0	0
Comercio, transportes y comunicaciones	64	89	95	86	3	2	2	2
Servicios financieros y empresariales	151	189	207	196	1	-0	1	1
Otros servicios	59	79	81	76	-0	0	-0	-0
Total	65	98	116	100	4	1	1	2

Fuente: Eurostat

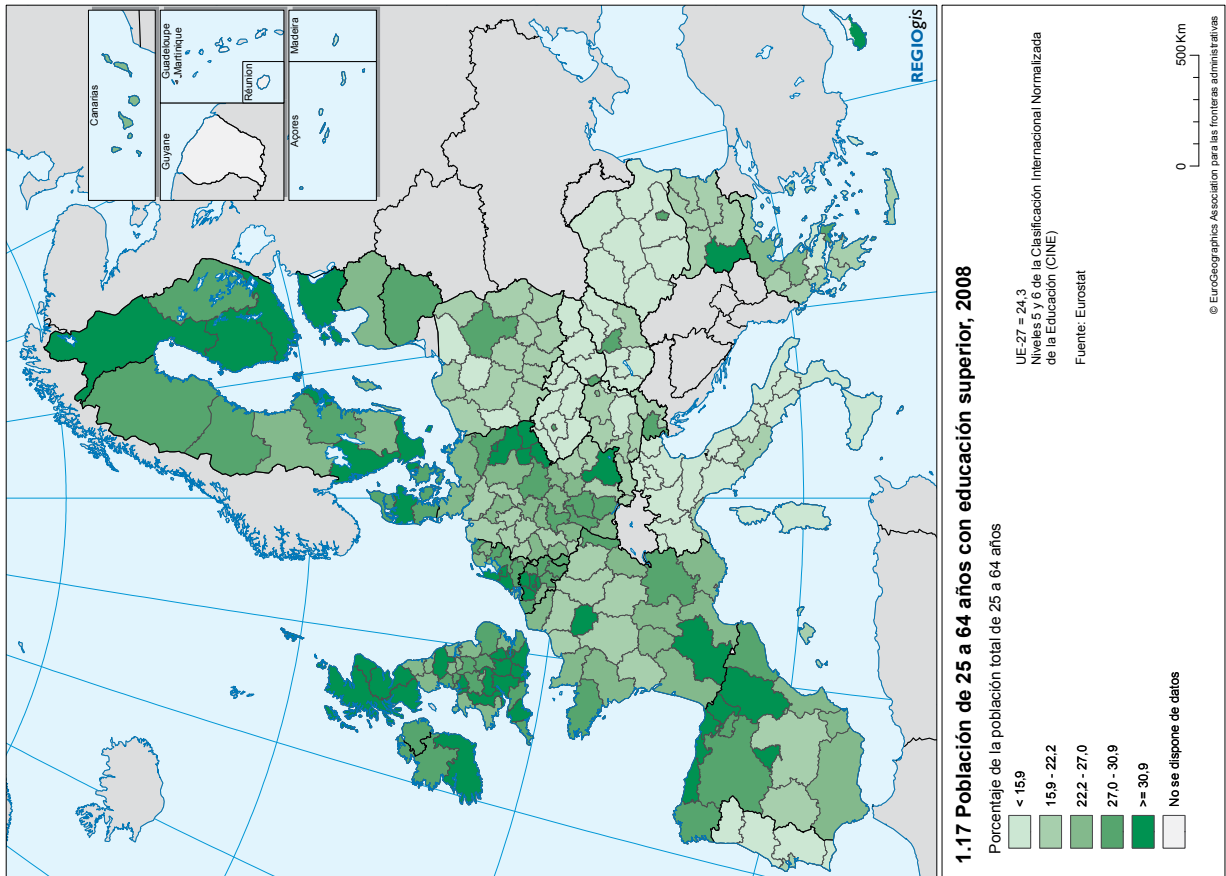
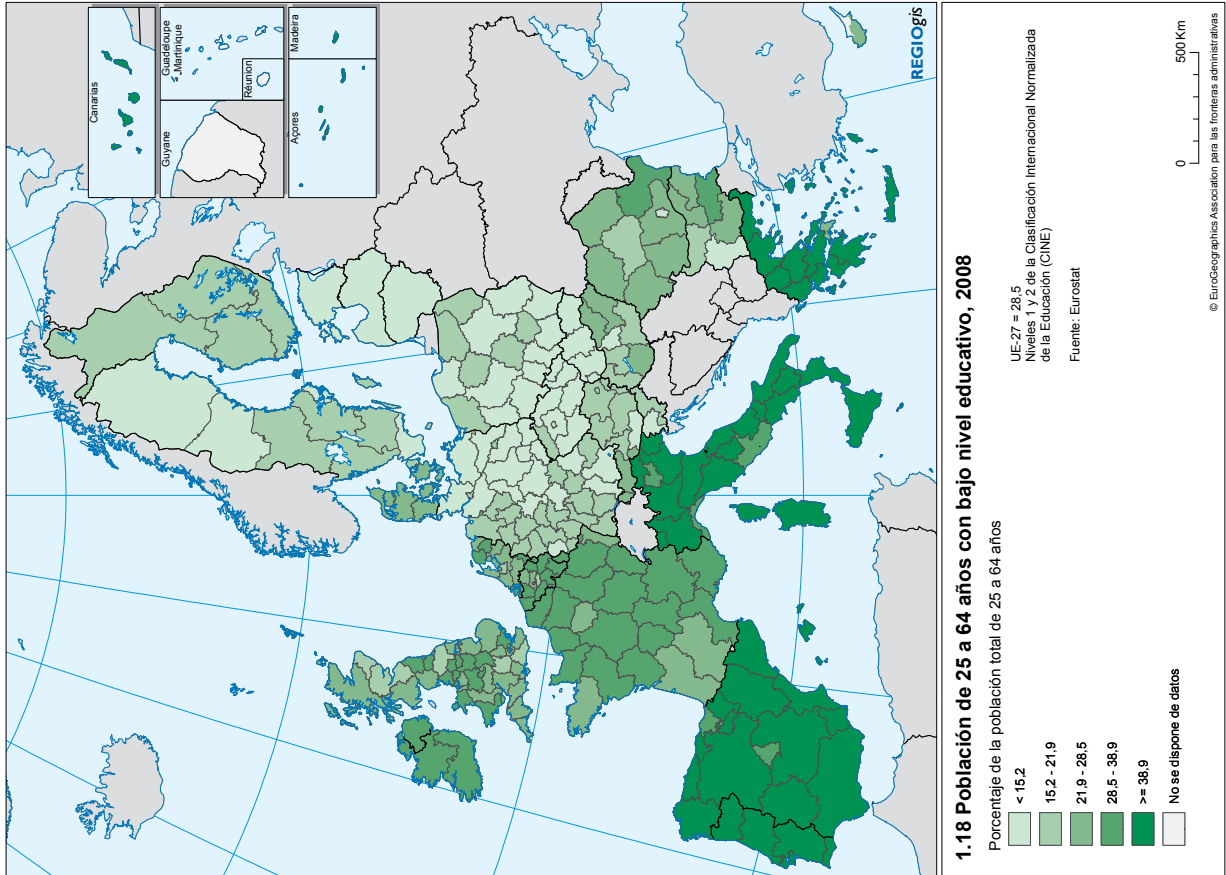
crecido desde el año 2000; en cambio, en las regiones de transición y en las CRE el peso del empleo industrial ha disminuido. Esto resulta particularmente sorprendente si se tiene en cuenta que la productividad industrial es tres veces mayor en las regiones CRE que en las de convergencia.

El sector de la construcción ha crecido de forma importante en las regiones de convergencia y transición, y representa un porcentaje mayor del empleo que en las regiones CRE. Sin embargo, la crisis ha provocado una caída significativa del volumen de empleo, sobre todo en los países en los que se ha producido una disminución

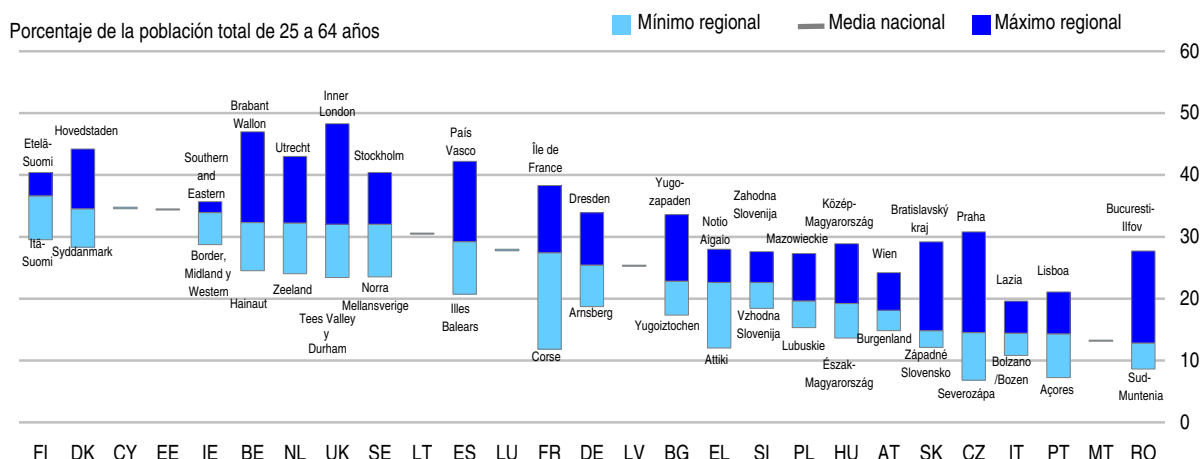
drástica del valor de los bienes inmuebles, como ha sido el caso en España, Irlanda y los Estados bálticos.

La fortaleza del sector servicios está relacionada con el nivel de desarrollo regional. Este sector representa la mayor proporción sobre el empleo total en las regiones CRE, donde los servicios financieros y empresariales también tienen un peso importante en la economía. En las regiones de transición, el porcentaje de empleo en las actividades de distribución, transporte y comunicaciones es mayor que en las regiones CRE, mientras que los servicios financieros presentan un grado de desarrollo considerablemente inferior. En las regiones de convergencia, el peso del empleo en los tres





### 1.13 Proporción de la población con estudios superiores, por países y extremos regionales, 2008



Fuente: Eurostat, encuesta de población activa

sectores de servicios se encuentra por debajo de la media comunitaria. En particular, el porcentaje de empleo en los servicios financieros y empresariales es solamente la mitad que en las regiones CRE, y el porcentaje de valor añadido bruto alcanza dos tercios del producido en éstas.

#### Capital humano

La formación y la educación superior pueden incrementar la productividad del trabajo. La educación superior también tiende a mejorar los ingresos de las personas y su satisfacción vital con independencia de los niveles de renta (véase la sección siguiente). El porcentaje de personas de 25 a 64 años que tienen educación universitaria, sin embargo, varía considerablemente de unas regiones a otras (mapa 1.17). Este porcentaje supera el 40 % en nueve regiones (Inner London, Bruselas y las dos regiones de sus alrededores, Utrecht, el País Vasco y las regiones de Dinamarca, Suecia y Finlandia que albergan sus respectivas capitales). Todas ellas, salvo el País Vasco, son regiones en las que se encuentra la capital nacional o aledañas. En todos los Estados miembros, excepto Alemania y España, la región de la capital es la que tiene el mayor porcentaje de población con educación universitaria (véase también la sección dedicada a las regiones metropolitanas).

En cuatro regiones este porcentaje no llegaba al 10 %: Severozápad (República Checa), Açores y las regiones rumanas de Sud-Muntenia y Sud-Est. Por lo general, las regiones en las que hay un escaso volumen de población con educación universitaria se concentran en Italia, Portugal, Rumanía y la República Checa.

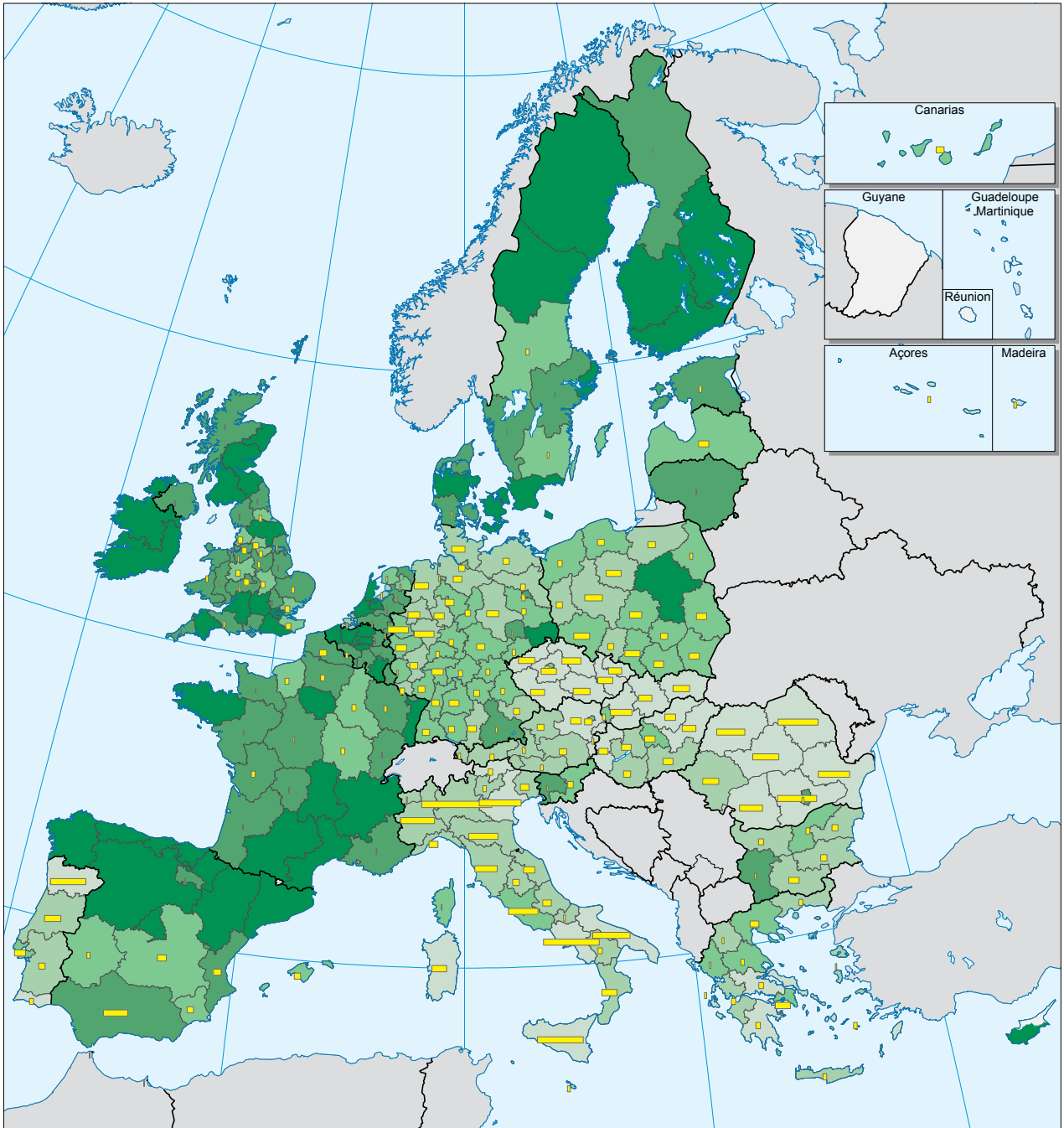
La ilustración 1.13 muestra hasta qué punto las medias nacionales ocultan las variaciones a escala regional. Bélgica, por ejemplo, tiene un porcentaje

medio inferior al de Irlanda, pero en Bruselas y las dos regiones que la circundan el porcentaje es mayor que en la región irlandesa en la que se encuentra la capital del país. Lo mismo sucede en el caso de Rumanía y Grecia. Las personas con mayor nivel educativo suelen tener también una mayor tendencia a la movilidad. Su concentración en las regiones donde están situadas las capitales nacionales no se debe únicamente a que en esas regiones existe una concentración desproporcionada de universidades, sino también al hecho de que estas personas se trasladan a estas regiones tras completar sus estudios universitarios en otros lugares.

Las diferencias en el porcentaje de personas con alto nivel educativo también son evidentes entre los tres tipos de regiones. En las regiones CRE y de transición, el 26-27 % de las personas de entre 25 y 64 años de edad tiene educación universitaria. En las regiones de convergencia, en cambio, este porcentaje se queda en el 18 %.

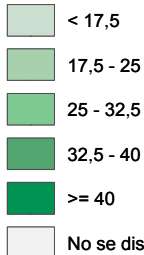
En toda la UE, la generación más joven tiene una probabilidad dos veces mayor de completar la educación universitaria que el grupo de edad de 55 a 64 años (31 % frente al 16 %). Sin embargo, el salto producido entre ambas generaciones es mayor en las regiones de convergencia, lo que significa que la brecha existente entre ambos tipos de regiones se ha ampliado en los últimos 30 años.

Las regiones en las que hay un mayor porcentaje de personas con educación superior presentan niveles de productividad más elevados que las regiones en las que la educación superior no alcanza cotas tan elevadas; esta es una de las razones por las que la estrategia Europa 2020 se ha fijado el objetivo de aumentar, como mínimo hasta el 40 %, la proporción de personas de 30 a 34 años que tienen educación

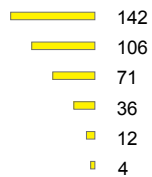


**1.19 Población de 30 a 34 años con estudios superiores en 2008 y diferencia con respecto al objetivo fijado en la estrategia Europa 2020**

Porcentaje de la población de 30 a 34 años



Diferencia con respecto al objetivo fijado en la estrategia Europa 2020 (miles de personas)



La estrategia Europa 2020 establece como objetivo con respecto al porcentaje de población de 30 a 34 años con estudios superiores llegar al 40 %

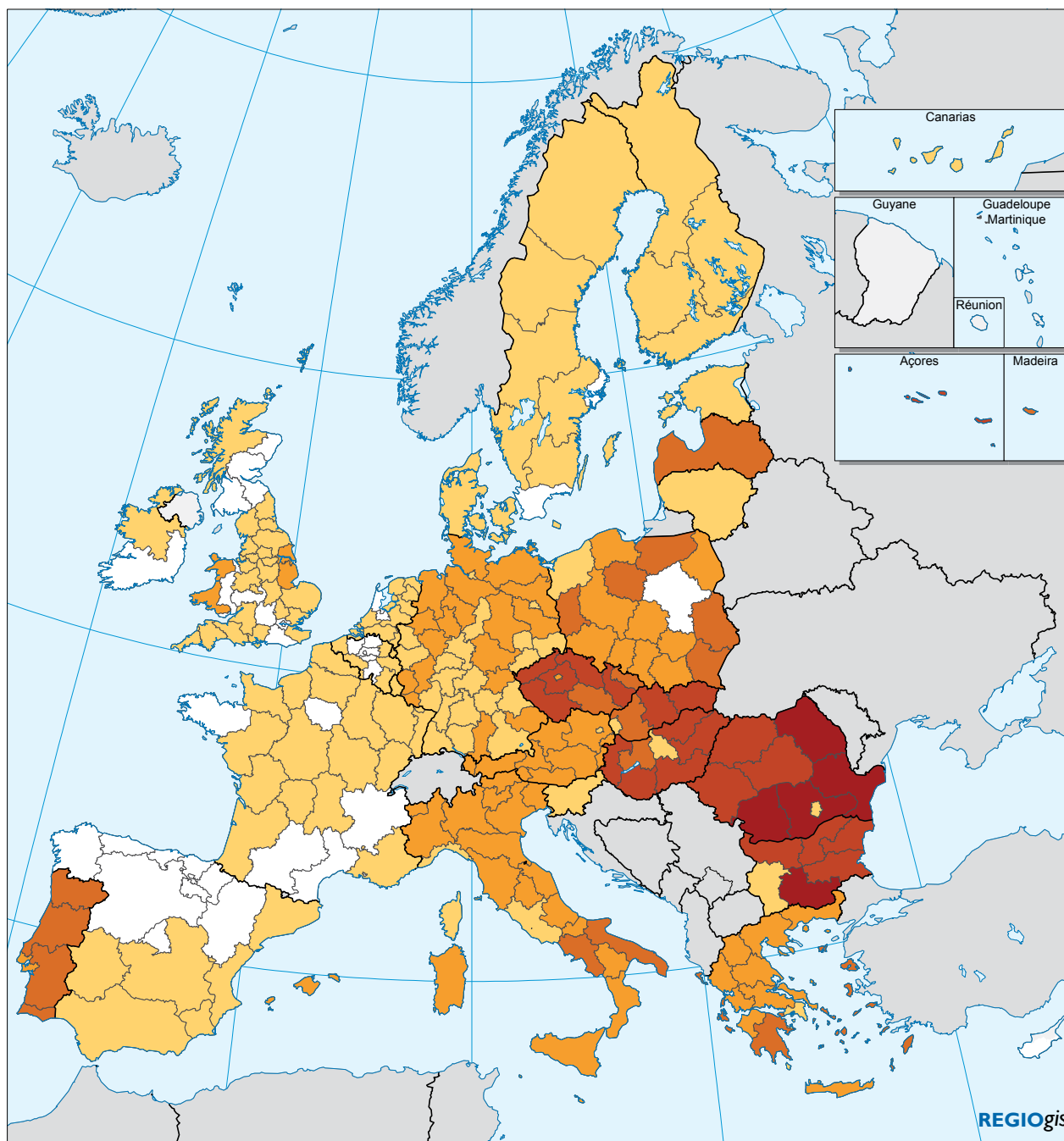
UE-27 = 31,1  
Niveles 5 y 6 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)

Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas





**1.20 Incremento potencial del PIB per cápita derivado de un aumento del porcentaje de población de 25 a 34 años con educación superior hasta el 40 %, 2007**

Variación porcentual

- no aplicable
- 0 - 5
- 5 - 10
- 10 - 15
- 15 - 25
- > 25

UE-27 = 4

Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

superior (mapa 1.19). Las personas con educación universitaria, y en especial el personal investigador, desempeñan una función clave en la generación, la transferencia y la explotación de nuevos conocimientos. En 2007, la relación media entre la productividad y el porcentaje de población de 25 a 64 años con educación universitaria indicaba que la productividad era 780 EPA mayor por cada punto porcentual que el porcentaje de población con educación universitaria superaba la media<sup>16</sup>. Esto sugiere que el aumento del porcentaje de personas con educación superior también producirá un incremento del PIB (aunque no de forma automática, puesto que otros factores también podrían influir en la relación observada). La mayoría de las regiones estarían preparadas para mejorar su situación (mapa 1.20). Sobre la base de esta relación, el PIB per cápita de la UE así como en las regiones de transición y CRE podría aumentar un 3-4 %, y en las regiones de convergencia hasta un 10 %.

Resulta evidente que no es posible aumentar el porcentaje de población de 25 a 64 años con educación superior de un día para otro. La mayor parte de la población de la UE finaliza sus estudios universitarios a los 25 años de edad y prácticamente todos cuando alcanzan los 35 años. Los datos obtenidos a través de la encuesta europea de la fuerza de trabajo indican que el número de personas que han comenzado a trabajar e interrumpen su vida profesional para estudiar una carrera universitaria durante tres o cuatro años es muy reducido. Este hecho subraya la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida, que incluye el acceso a varios tipos de formación así como a cursos universitarios. Como resultado de ello, la mayor parte del aumento del porcentaje de la población en edad laboral con educación superior procede de los menores de 35 años; éste es uno de los motivos por los que la estrategia Europa 2020 se centra de forma especial en este colectivo.

En la actualidad, solo una quinta parte de las regiones de la UE alcanza o supera el 30 % de población de 25 a 64 años con educación superior. Si esta tendencia continúa, solamente la mitad de las regiones de la Unión alcanzarán el 30 % de aquí a 2020. Las simulaciones muestran que el porcentaje de personas de 25 a 64 años con educación universitaria podrá aumentar hasta cerca de un 30 % si se eleva la proporción de personas de 25 a 34 años con ese nivel de estudios hasta un 40 %. Incluso aunque se lograra este objetivo en todas las regiones a partir de 2010, esto significaría de todos modos que una de cada tres regiones tendría un porcentaje de población de 25 a 64 años con educación superior por debajo del 30 % en 2020. Por consiguiente, es necesario elevar la tendencia.

No obstante, la educación superior no es la única fuente de aprovisionamiento de trabajadores con alta cualificación, ni tampoco produce este efecto de forma automática. La mejora de las capacidades a todos los niveles puede incrementar considerablemente el número de trabajadores altamente cualificados, sobre todo cuando se vincula a las necesidades del mercado laboral, un vínculo que se puede establecer con mayor facilidad a nivel regional<sup>17</sup> (mapa 1.21).

El número exacto y la naturaleza de los puestos de trabajo que se necesitarán en el futuro —y de las cualificaciones que requerirán estos puestos— dependerán de factores estructurales tales como la investigación, la innovación, el cambio tecnológico, la globalización y las tendencias demográficas, pero también del grado y del ritmo de recuperación de la crisis económica actual.

Las proyecciones hasta 2020 muestran que es probable que el porcentaje de puestos de trabajo ocupados por personas con cualificación de nivel intermedio (segundo ciclo de enseñanza secundaria) continúe siendo elevado, en torno al 50 %<sup>18</sup>. Los trabajadores tendrán que actualizar y ampliar sus conocimientos, sobre

### 1.7 Incremento potencial del PIB per cápita derivado del logro de los objetivos de la estrategia Europa 2020 relativos a la tasa de empleo y la educación superior, 2007

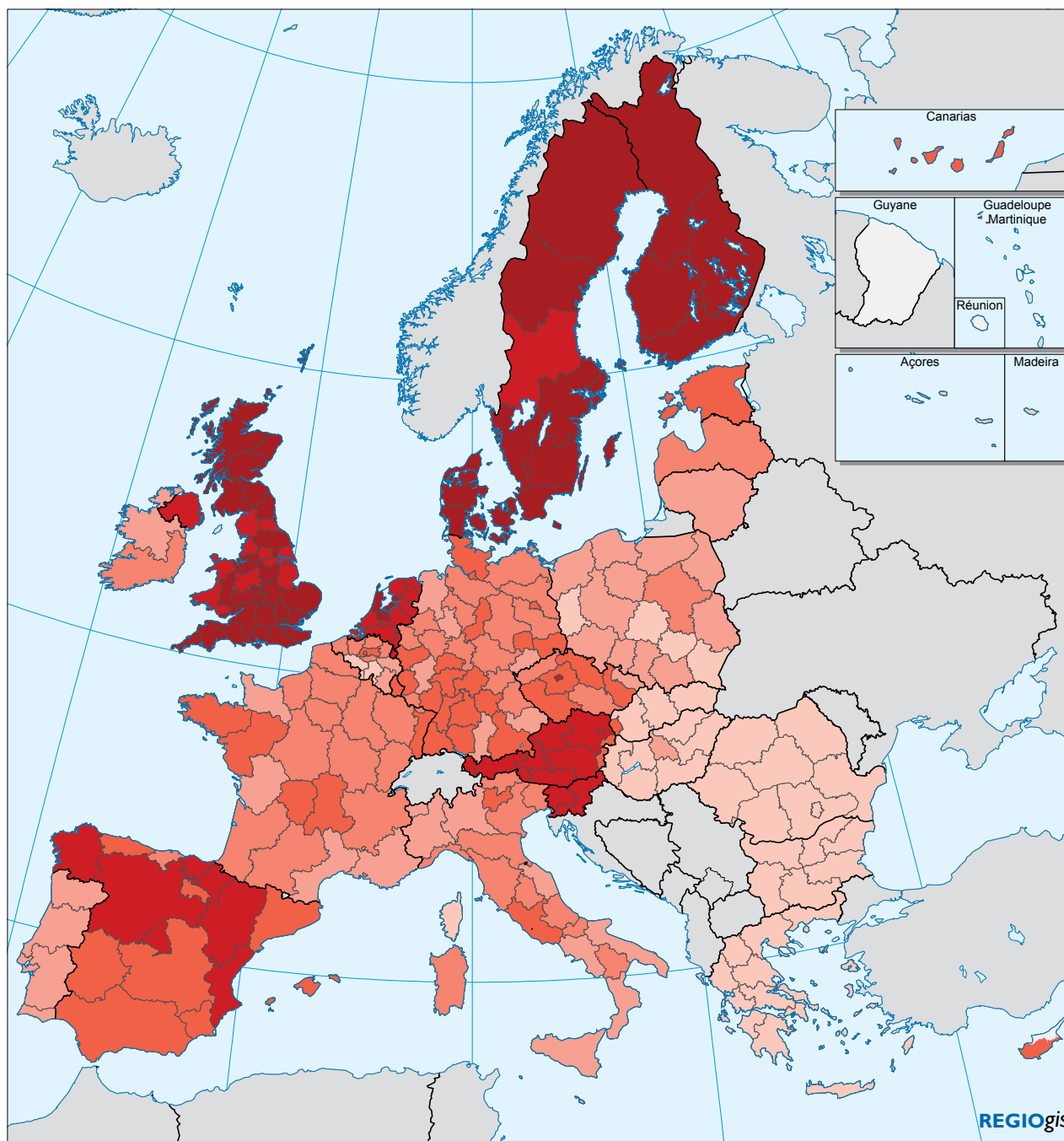
	<i>Variación porcentual</i>			
	UE-27	CONV	TRANS	CRE
1 Aumento de la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años hasta un 75 %	6	17	11	3
2 Aumento del porcentaje de población de 25 a 35 años con estudios superiores hasta un 40 %	4	10	4	3
3 Objetivos 1 y 2 simultáneamente	11	29	16	6

Fuente: Eurostat, cálculos de la Dirección General REGIO.

16 Esta estimación se basa en la correlación entre la productividad regional y los porcentajes regionales de población de 25 a 64 años con educación superior en 2007.

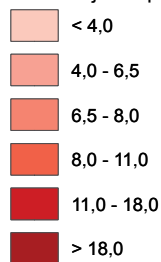
17 Resumen científico de activo intangible y crecimiento económico regional, 2010.

18 Cedefop (2010). Skills supply and demand in Europe. Medium term forecasts to 2020 (Oferta y demanda de cualificaciones en Europa. Previsiones a medio plazo hasta 2020).



**1.21 Participación de la población adulta de 25 a 64 años en la educación y la formación, 2008**

Porcentaje de población de 25 a 64 años



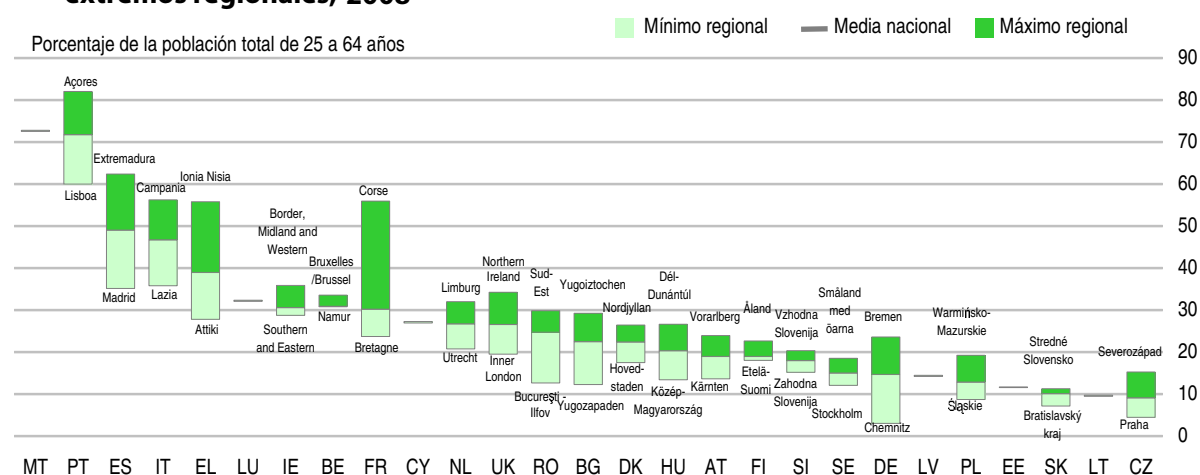
UE-27: 9,3

Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### 1.14 Proporción de la población que solo cuenta con estudios básicos, por países y extremos regionales, 2008



Fuente: Eurostat, encuesta de población activa

todo aquellas personas con baja cualificación, cuya probabilidad de participar en el aprendizaje permanente es mucho menor que en el caso de las personas con educación universitaria.

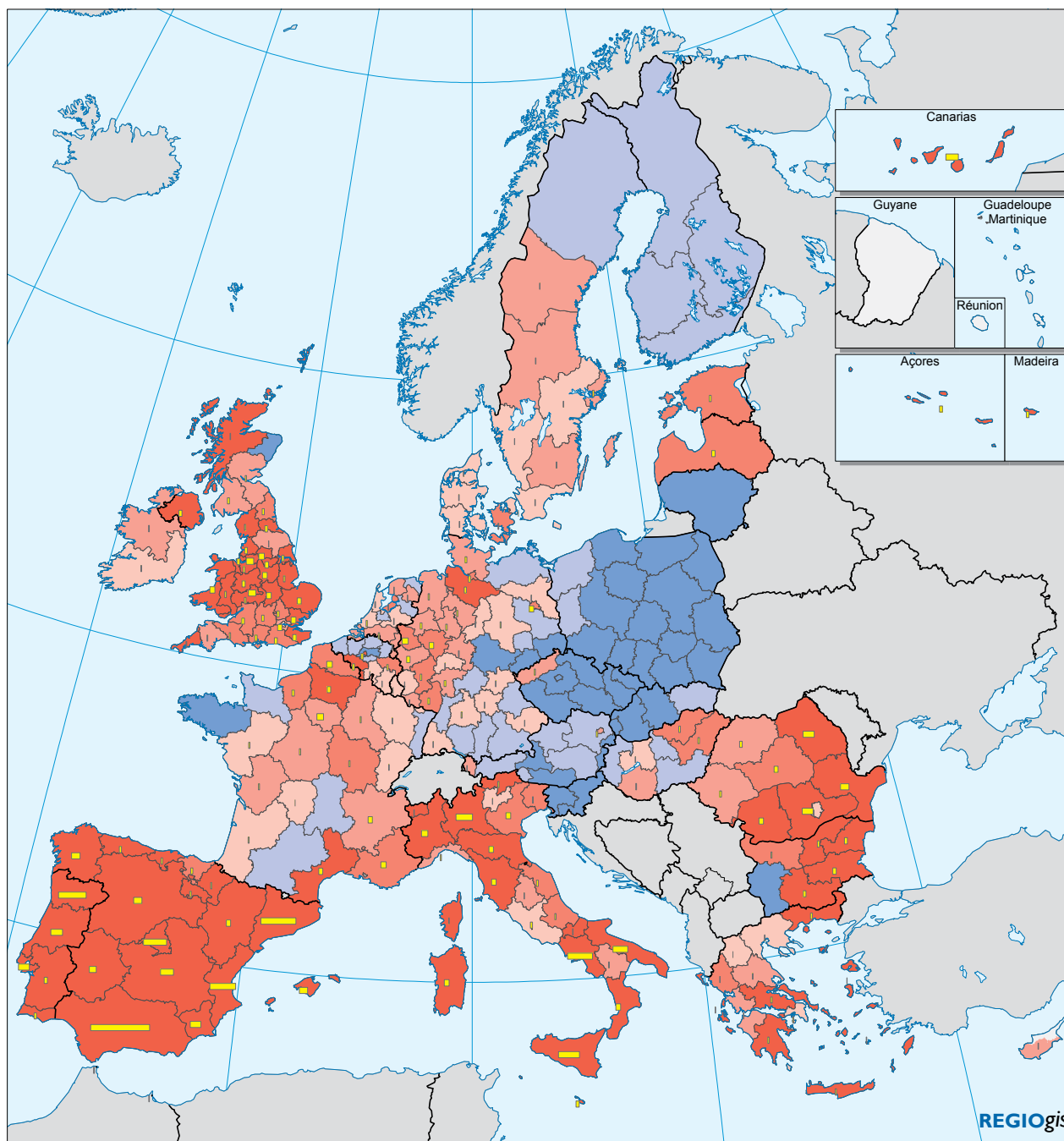
El aumento de la tasa de empleo (como se ha indicado en la sección 1.2.2) o del porcentaje de personas con educación superior por sí solos pueden aportar importantes beneficios a la economía, especialmente en las regiones atrasadas, pero el efecto es mayor y más prolongado si ambos incrementos se producen simultáneamente (cuadro 1.7). Es probable que el aumento simultáneo de la tasa de empleo y del porcentaje de personas con educación universitaria implique que los nuevos puestos de trabajo creados ofrezcan una productividad mayor que la existente. En otras palabras, las regiones no solo crearán empleos, sino que tendrán que crear los tipos de empleo que permitan aumentar la productividad y mejorar el nivel de vida. Este hecho generará un incremento del PIB per cápita del 11 % en la UE y entorno al 33 % en las regiones de convergencia. Como puede apreciarse en el cuadro, la adopción de un enfoque integrado en relación con la inversión en educación y empleo, sobre todo en las regiones con bajas tasas de empleo —como sucede en muchas regiones de convergencia y de transición— implica la obtención de un resultado mayor que la suma de sus partes. Además, los datos indican que el aumento del nivel educativo en las regiones menos desarrolladas no beneficiará exclusivamente a la economía, sino que además contribuirá a mejorar las instituciones locales.

El porcentaje de personas con bajo nivel educativo —que han completado como máximo la educación obligatoria— es muy elevado en todos los Estados miembros del sur de Europa, excepto en Chipre; este indicador oscila en promedio entre el 40 % y

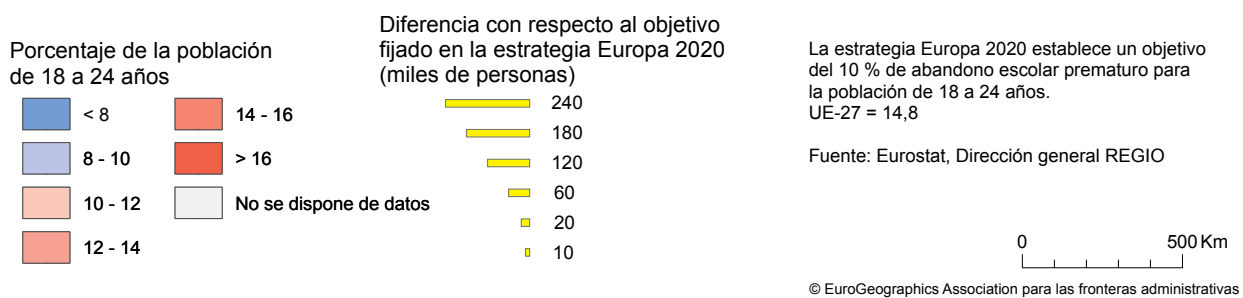
el 75 % de la población de 25 a 64 años (mapa 1.18 e ilustración 1.14). En esos cinco países hay regiones en las que solamente la mitad de la mano de obra potencial ha completado como máximo la enseñanza secundaria elemental. Las personas con bajo nivel educativo tienen una probabilidad menor de encontrar un trabajo y se enfrentan a un riesgo mayor de percibir rentas bajas y de que disminuya su esperanza de vida. En consecuencia, el hecho de alentar a un mayor número de personas a completar al menos el segundo ciclo de enseñanza secundaria no es solo beneficioso para el crecimiento económico.

El objetivo de la estrategia Europa 2020 consistente en lograr reducir el abandono escolar prematuro hasta el 10 % —como máximo— de los estudiantes de 18 a 24 años que solamente han completado la enseñanza básica se ha alcanzado en 73 regiones NUTS 2, es decir, aproximadamente en una de cada cuatro regiones, pero su consecución requerirá un esfuerzo sustancial en otras muchas, especialmente en Malta y en las 17 regiones de España y Portugal donde este porcentaje sigue siendo superior al 30 % (mapa 1.22).

No obstante, la calidad de la enseñanza secundaria es tan importante como la cantidad. Los estudios que ha realizado la OCDE en este ámbito (mapa 1.23) muestran que el porcentaje de estudiantes con problemas de lectura, matemáticas y ciencias también varía sustancialmente de unos Estados miembros a otros. En Bulgaria y Rumanía, la proporción de estudiantes que tienen dificultades en esas áreas alcanza constantemente el 30 %. En Grecia, Italia y Portugal más del 30 % de los estudiantes tienen problemas con las matemáticas, aunque obtienen unos resultados algo mejores en las otras dos áreas.

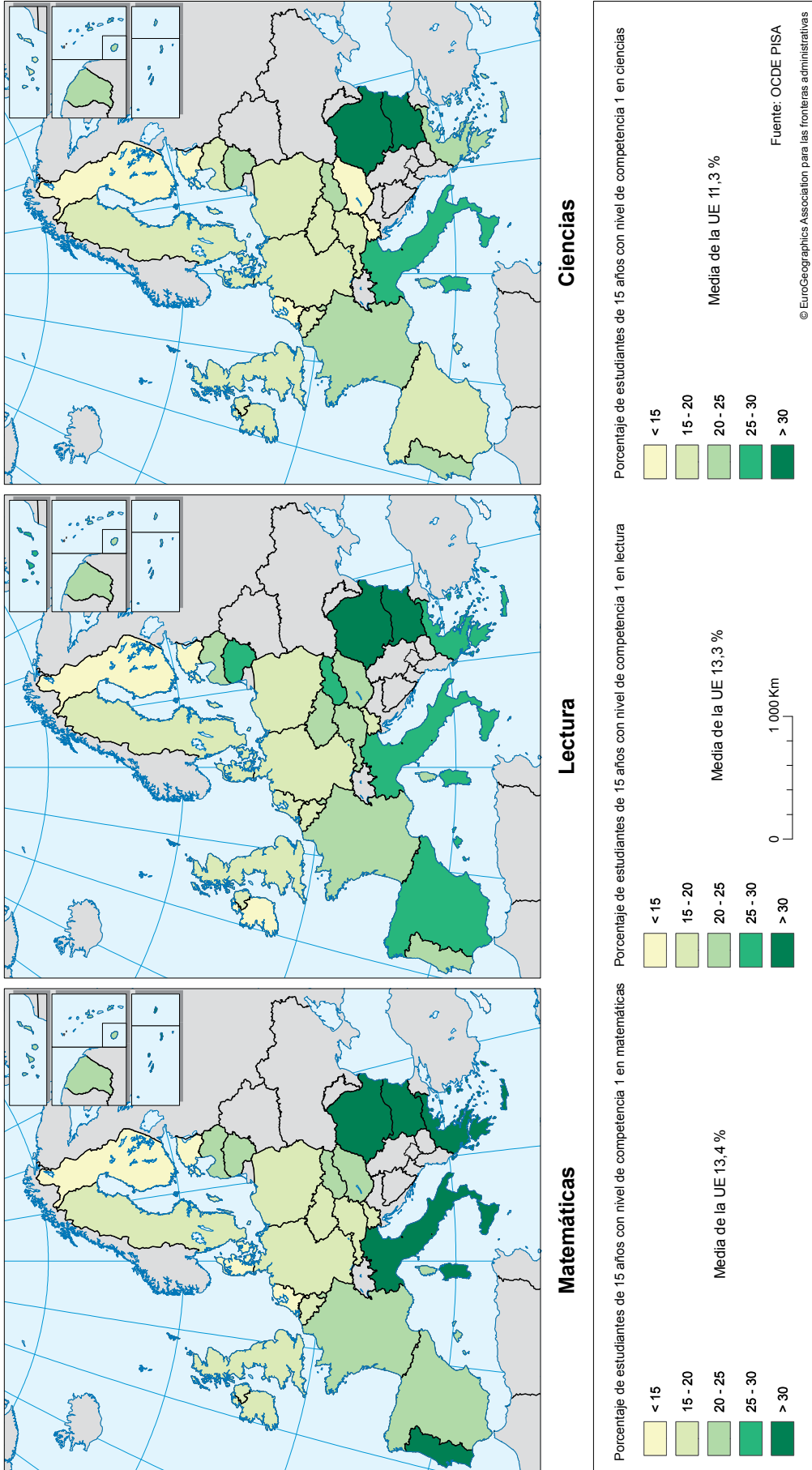


**1.22 Abandono escolar prematuro entre la población de 18 a 24 años en 2007-2009 y diferencia con respecto al objetivo fijado en la estrategia Europa 2020**





1.23 Estudiantes con problemas en matemáticas, lectura y ciencias, 2006





## Sistemas de innovación regional

La creatividad y la innovación proceden de numerosas fuentes, desde la diversidad cultural y la tolerancia hasta el espíritu empresarial y la «clase creativa»<sup>19</sup>. Esta sección pone el acento principalmente en la innovación tecnológica, su difusión y su absorción.

Siguen existiendo importantes diferencias entre los Estados miembros y las regiones en términos de capacidad de innovación. De acuerdo con el Índice Sintético de Innovación (ISI) del cuadro europeo de indicadores de la innovación<sup>20</sup>, la mayor capacidad de innovación se concentra en los países nórdicos: Suecia y Finlandia tienen una capacidad superior a la de Japón y los Estados Unidos. En general, el rendimiento es inferior a la media en los países de la UE-12, si bien algunos de ellos (Chipre, Estonia y la República Checa) obtienen mejores resultados que los Estados miembros meridionales de la UE-15.

El cuadro europeo de indicadores de la innovación distingue cuatro grupos de países:

- Dinamarca, Finlandia, Alemania, Suecia y el Reino Unido, con un nivel de innovación muy superior a la media comunitaria;
- Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos, en los que el rendimiento en esta área es ligeramente superior a la media de la UE;
- Chipre, Estonia, Eslovenia, la República Checa, Grecia, Italia, Portugal y España, con unos niveles de innovación levemente inferiores a la media de la Unión;
- Bulgaria, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovaquia, con un rendimiento muy inferior a la media de la UE en materia de innovación.

<sup>19</sup> COM(2009) 295.

<sup>20</sup> El ISI proporciona una descripción general de los resultados agregados de la innovación nacional. Se calcula como un índice compuesto de 29 indicadores agrupados en siete dimensiones diferentes de la innovación y tres grandes grupos de dimensiones: (i) factores que posibilitan la innovación, es decir, los principales elementos que la impulsan ajenos a la empresa. Se divide en las dimensiones «Recursos humanos» y «Financiación y apoyo»; (ii) «Actividades de la empresa», es decir, los esfuerzos que ésta emprende en el ámbito de la innovación. Abarca tres dimensiones: «Inversiones de la empresa» (las diferentes inversiones que realizan las empresas para generar innovaciones); «Redes y espíritu empresarial» (que integra los esfuerzos empresariales y los esfuerzos de colaboración conexos); y «Rendimiento» (que captura, entre otras cosas, los derechos de propiedad intelectual generados como resultado del proceso de innovación); (iii) «Productos», es decir, los productos derivados de las actividades de la empresa. Se divide en dos dimensiones: «Innovadores» (el número de empresas que han introducido innovaciones en el mercado o en el seno de sus organizaciones) y «Efectos económicos» (éxito de la innovación en términos de empleo, exportaciones y ventas debidos a las actividades de innovación).

Los cambios observados en cuanto al rendimiento de la innovación a lo largo de los últimos años indican que se está produciendo un proceso de convergencia. Salvo en los casos de Italia, Lituania y España, el resto de Estados miembros que tienen una capacidad de innovación inferior a la media comunitaria registraron incrementos de su rendimiento superiores a la media en este ámbito. Al mismo tiempo, en los Estados miembros con una capacidad innovadora superior a la media comunitaria —excepto Austria e Irlanda—, el rendimiento ha aumentado como máximo lo mismo que la media de la UE.

Según el cuadro europeo de indicadores de la innovación<sup>21</sup>, las regiones más innovadoras pertenecen normalmente a los países con mayor capacidad de innovación. Prácticamente todos ellos están incluidos en el grupo de países líderes en materia de innovación identificados en el cuadro europeo de indicadores de la innovación. De forma similar, todas las regiones con un nivel reducido de innovación están ubicadas en países en los que el rendimiento en esta materia es inferior a la media según dicho cuadro de indicadores. No obstante, los resultados también muestran regiones que destacan en sus países respectivos:

- Noord-Brabant es una región altamente innovadora dentro de un país (Países Bajos) que no se encuentra entre los líderes en esta materia.
- Las regiones de Praga (República Checa), País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid y Cataluña (España), Lombardía y Emilia-Romagna (Italia), y Zahodna Slovenija (Eslovenia) presentan un grado de innovación medio-alto; todas ellas se encuentran ubicadas en países moderadamente innovadores y en países inmersos en un proceso de convergencia.
- Las regiones húngaras y eslovacas que albergan sus respectivas capitales nacionales presentan un nivel de innovación cercano a la media de la UE, pero están situadas en países en los que el rendimiento de la innovación es muy inferior a la media y que atraviesan un proceso de convergencia.

Las regiones presentan diferentes fortalezas y debilidades. Según un análisis más detallado de aquellas regiones para las que se dispone de datos de buena calidad, las regiones alcanzan diferentes niveles de rendimiento en las tres dimensiones de innovación incluidas en el cuadro europeo de indicadores: factores que posibilitan la innovación, actividades empresariales y productos de la innovación. Aunque no existe una relación directa entre los diferentes niveles de rendimiento y las fortalezas relativas, muchas de las

<sup>21</sup> <http://www.proinno-europe.eu/page/regional-innovation-scoreboard>

## Factores de crecimiento

Como ha puesto de relieve la OCDE<sup>1</sup>, desde finales de la década de 1990 los gobiernos de toda la UE han hecho un hincapié creciente en la dimensión regional de las políticas económicas. En el centro de este enfoque se encuentra el reto de diseñar políticas adecuadas en el plano local.

Sin embargo, el requisito previo del que depende el éxito de esas políticas es la capacidad para identificar los factores clave de crecimiento a escala regional. Éste es precisamente el objetivo de un estudio en curso encargado por la Dirección General REGIO, que persigue profundizar en el conocimiento del desarrollo económico en las regiones de la UE y analizar los factores que subyacen a las diferencias observadas.

La bibliografía tiende a agrupar los factores que determinan el crecimiento en las siguientes categorías<sup>2</sup>:

Acumulación de factores de producción, por lo general capital físico, capital humano y tecnología. Se supone que dicha acumulación se ve facilitada por el buen funcionamiento de los mercados financieros y de trabajo, y que en ella influyen otros factores como:

- la estructura de edad de la población;
- la geografía natural, que incluye la dotación de recursos naturales pero también la topografía de la región;
- la geografía económica, que se centra en aspectos como el acceso a grandes mercados de productos o factores o la densidad de la actividad económica en la región;
- el contexto político e institucional, que engloba aspectos como la calidad de la gobernanza o el marco macroeconómico en el que está integrada la economía regional.

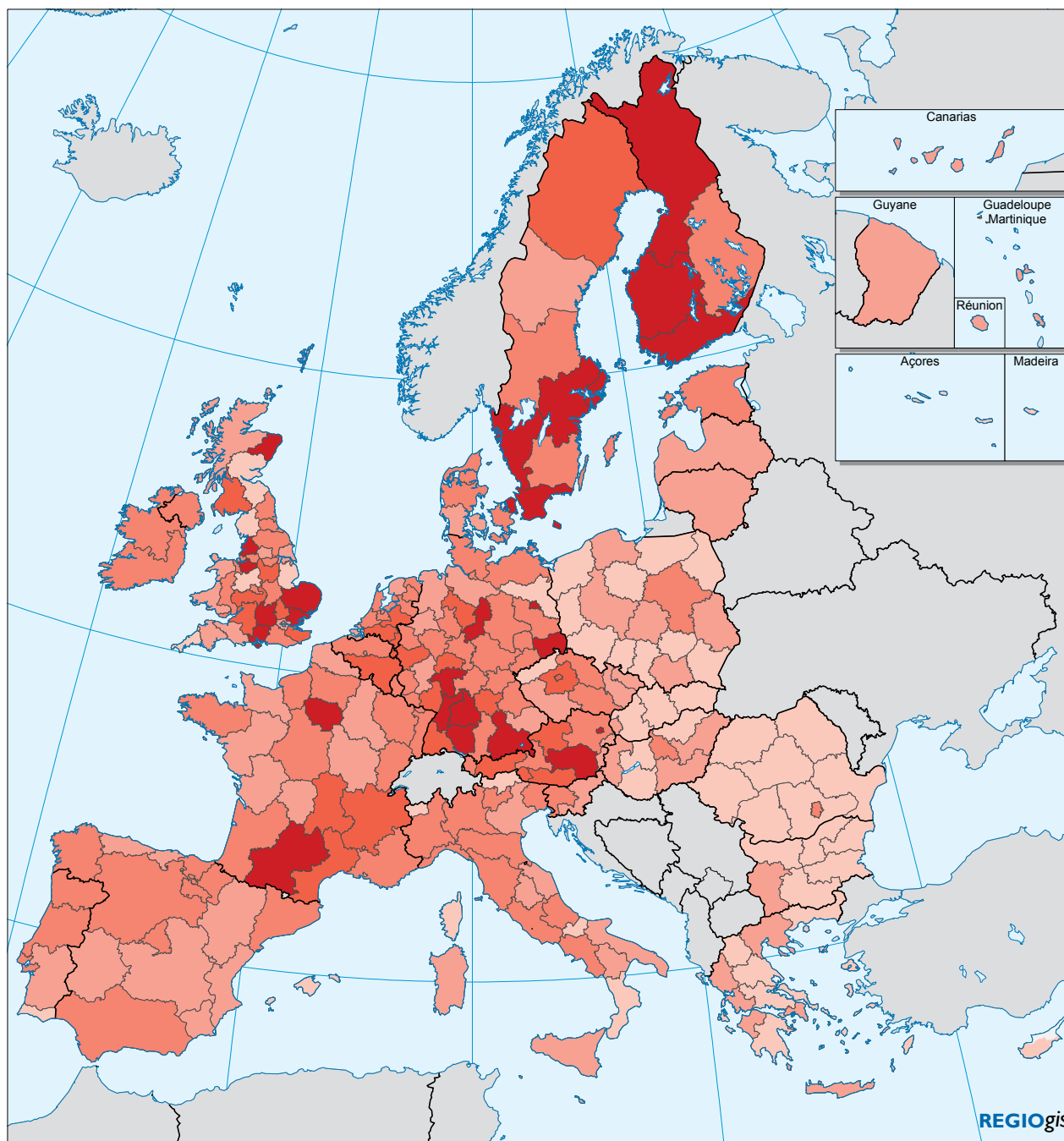
Hasta la fecha se han utilizado técnicas econométricas para evaluar cuáles de los numerosos (más de 60) factores que determinan el crecimiento potencial incluidos en las categorías anteriores son los principales impulsores del crecimiento regional:

- el nivel educativo (o el capital humano) parece ser uno de los factores más importantes de crecimiento, en especial el porcentaje de población en edad laboral con estudios superiores. Este factor también está relacionado con la innovación, puesto que una mano de obra con mayor nivel educativo y más cualificada facilita una rápida difusión del conocimiento y las nuevas técnicas. Las estimaciones disponibles implican que un incremento de un 10 % en el porcentaje de población en edad laboral con estudios superiores tiende a generar un aumento medio de 0,6 puntos porcentuales anuales en el PIB per cápita;
- la formación bruta de capital fijo también se identifica como un factor importante que influye de forma directa en la capacidad productiva de las regiones mediante el aumento de las existencias de capital físico pero, sobre todo, mejorando la productividad y ampliando la difusión de la innovación, puesto que el capital tiende a incorporar las tecnologías más recientes;
- unas tasas de desempleo reducidas, que reflejan un buen funcionamiento de los mercados de trabajo así como la acumulación de factores, la flexibilidad regional y la cohesión social, también favorecen el crecimiento;
- también son importantes los efectos derivados de la vecindad, en el sentido de que los resultados de una región en términos de crecimiento dependen en parte del crecimiento registrado en las regiones aledañas.

Las regiones que albergan las capitales nacionales tienden asimismo a presentar unas tasas de crecimiento superiores a las de otras regiones. En general, la densidad del empleo (más que la de población) ejerce un efecto positivo sobre el crecimiento, lo que refleja el hecho de que una alta densidad de puestos de trabajo produce una densa interacción social que amplía el alcance de la difusión del conocimiento y estimula, a su vez, la innovación y el crecimiento.

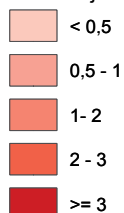
1 OECD (2009), *Investing for Growth: Building Innovative Regions* (Invertir para el crecimiento: construyendo regiones innovadoras), informe de contexto para la reunión del Comité de Políticas de Desarrollo Territorial a Nivel Ministerial.

2 Además del nivel de desarrollo inicial que se encuentra en la base del proceso de recuperación.



### 1.24 Gasto total en I+D, 2007

Porcentaje del PIB regional



UE-27 = 1,85  
 EL, IT: 2005; FR: 2004; NL: 2003  
 La estrategia Europa 2020 establece un 3 % como objetivo en el apartado de I+D.

Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

regiones escasamente innovadoras presentan una debilidad relativa desde el punto de vista de los factores que posibilitan la innovación, incluidos los recursos humanos.

Los resultados regionales no parecen haber variado de forma significativa desde 2004. En términos generales, el patrón de innovación permaneció inalterado entre 2004 y 2006; solo se apreciaron algunos cambios en cuanto a la composición de los diferentes grupos. Más concretamente, la mayoría de los cambios fueron positivos y afectaron a las regiones de Cataluña, Comunidad Valenciana, Illes Balears y Ceuta (España), Bassin Parisien, Est y Sud-Ouest (Francia), Unterfranken (Alemania), Közép-Dunántúl (Hungría) y Algarve (Portugal). Es necesario disponer de series temporales más largas para analizar la dinámica de los resultados regionales en materia de innovación y la relación que ésta pueda guardar con otros factores, como las variaciones del PIB, la estructura industrial y las políticas públicas.

### Gasto de las regiones comunitarias en I+D

Las disparidades son aún mayores entre las regiones de la UE. Según los últimos datos disponibles, el gasto de la UE en I+D se situó en promedio en el 1,9 % del PIB en 2007. Sin embargo, esta variable osciló entre el 5-6 % del PIB en las regiones alemanas de Braunschweig y Stuttgart y en la región sueca de Västsverige y menos del 0,1 % en las regiones de Severen tsentralen (Bulgaria) y Lubuskie (Polonia).

El gasto supera el objetivo del 3 % del PIB establecido en la estrategia Europa 2020 solamente en una región de cada 10; por otro lado, en casi la mitad (un 48 %) de las regiones, el gasto en I+D es inferior al 1 % (mapa 1.24). De las 20 regiones con mayor gasto en este capítulo, 17 están altamente desarrolladas (con un PIB per cápita por encima de la media de la UE) y tres de ellas son regiones en las que se ubica la capital nacional respectiva (de Austria, Suecia y Dinamarca). Con la excepción de la región de Åland (Finlandia), las regiones que registran bajos niveles de gasto en I+D pertenecen a la UE-12 o son regiones de la UE-15 con un PIB per cápita relativamente reducido.

El análisis del gasto del sector privado en I+D también permite concluir que este capítulo de gasto se concentra en regiones con alto PIB per cápita. En 2007, prácticamente ninguna de las regiones atrasadas invirtió más de un 2 % del PIB en I+D (el objetivo fijado en Barcelona para la I+D empresarial). La única excepción es Stredni Cechy (la región adyacente a Praga), donde el gasto empresarial en I+D representa cerca del 2,5 % del PIB.

### Recursos humanos en ciencia y tecnología

Otro indicador común de la capacidad innovadora es la proporción de trabajadores con educación superior en las áreas de la ciencia y la tecnología y que tienen empleos que normalmente requieren este tipo de cualificación (HRSTC).

En este sentido, las diferencias que se observan a nivel regional son igualmente amplias. En 2008, el porcentaje de HRSTC era del 30 % o superior en las regiones de Brabant Wallon (Bélgica), Sustituir por Stockholm, Inner London y Berlin. Este porcentaje era inferior al 8 % en Corse, Sud-Muntenia (Rumanía), Açores (Portugal) y Severozapad (Bulgaria) (mapa 1.25). De nuevo, las regiones que cuentan con una mano de obra con alto nivel educativo presentan por lo general un PIB per cápita más elevado y suelen ser las regiones en las que se encuentra la capital del país. Tan solo 4 de las 20 regiones con mayor proporción de HRSTC tienen un PIB per cápita inferior a la media comunitaria, y 12 de ellas albergan la capital del país correspondiente.

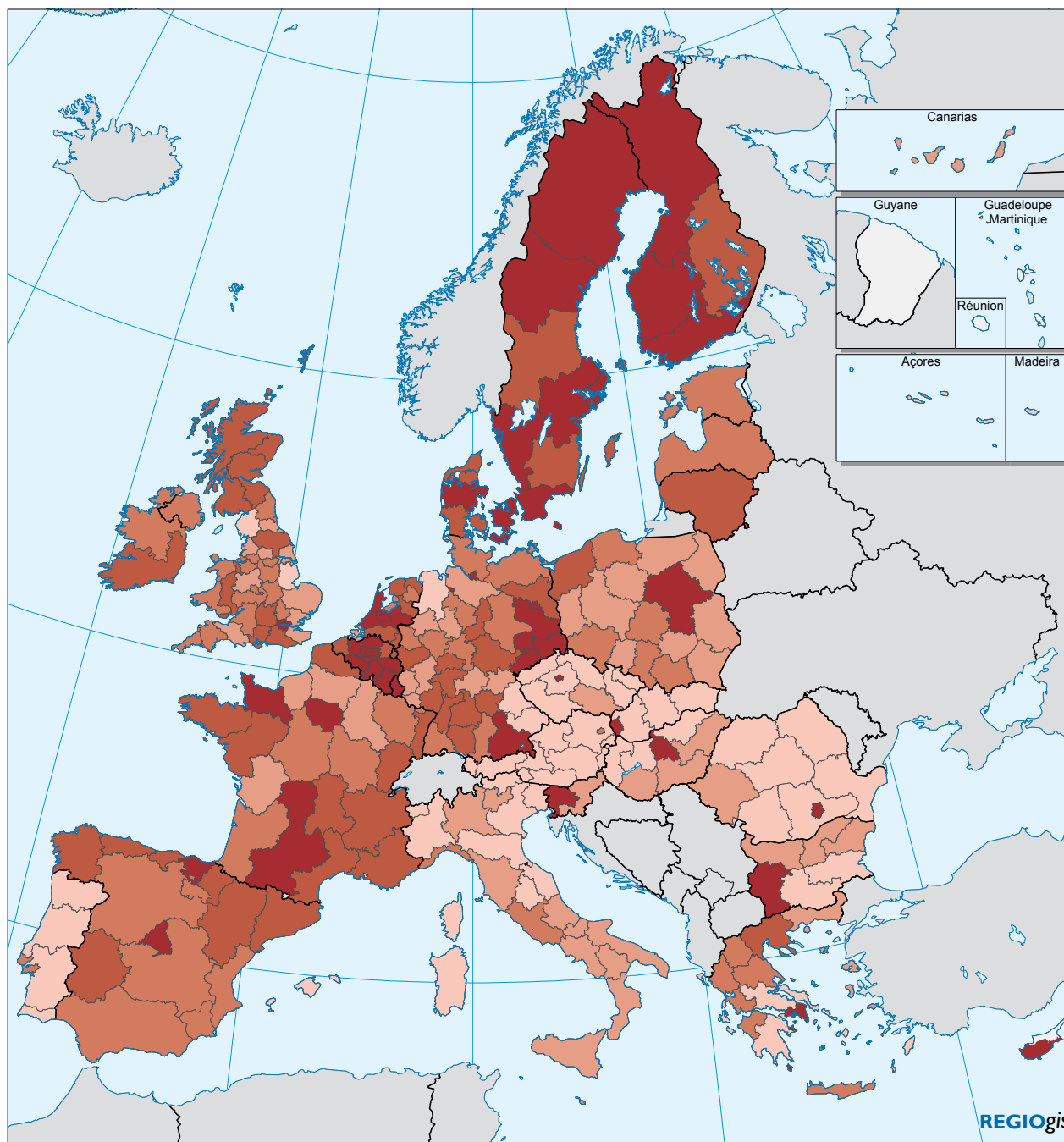
### Empleo de alto nivel tecnológico

El número relativo de personas empleadas en sectores de alta tecnología representa otra medida de la inversión en I+D (mapa 1.26). De acuerdo con los datos más recientes (correspondientes al período 2007-2008), la mayor proporción de estos trabajadores (9-11 %) se concentra en la UE-15, en las regiones de Berkshire, Buckinghamshire y Oxfordshire (Reino Unido), en la región sueca de Stockholm y en la de Karlsruhe (Alemania). Esta proporción también es elevada (7-8 %) en determinadas regiones de la UE-12 y en las regiones que albergan las capitales de la República Checa, Hungría y Eslovaquia. El porcentaje tiende a ser inferior en regiones con bajos niveles de PIB per cápita. Solo 4 de las 20 regiones con la proporción más reducida de este tipo de personal tienen un PIB per cápita superior al 75 % de la media comunitaria.

El incremento de los porcentajes de empleo en sectores de alta tecnología también se produce con más frecuencia en las regiones más desarrolladas que en las atrasadas; solamente 3 de las 20 regiones en las que este incremento fue más acusado en el período de 2000 a 2007 tenían un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE (las regiones de Vest —Rumanía—, Západoé Slovensko —Eslovaquia— y Moravskoslezsko —República Checa—).

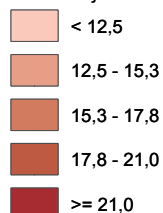
### Patentes

También se observan amplias variaciones regionales que siguen el mismo patrón en lo que respecta a los indicadores de producción de I+D, en particular la solicitud de patentes a la Oficina Europea de Patentes.



### 1.25 Recursos humanos en ciencia y tecnología (núcleo), 2008

Porcentaje del empleo total



UE-27 = 17,5

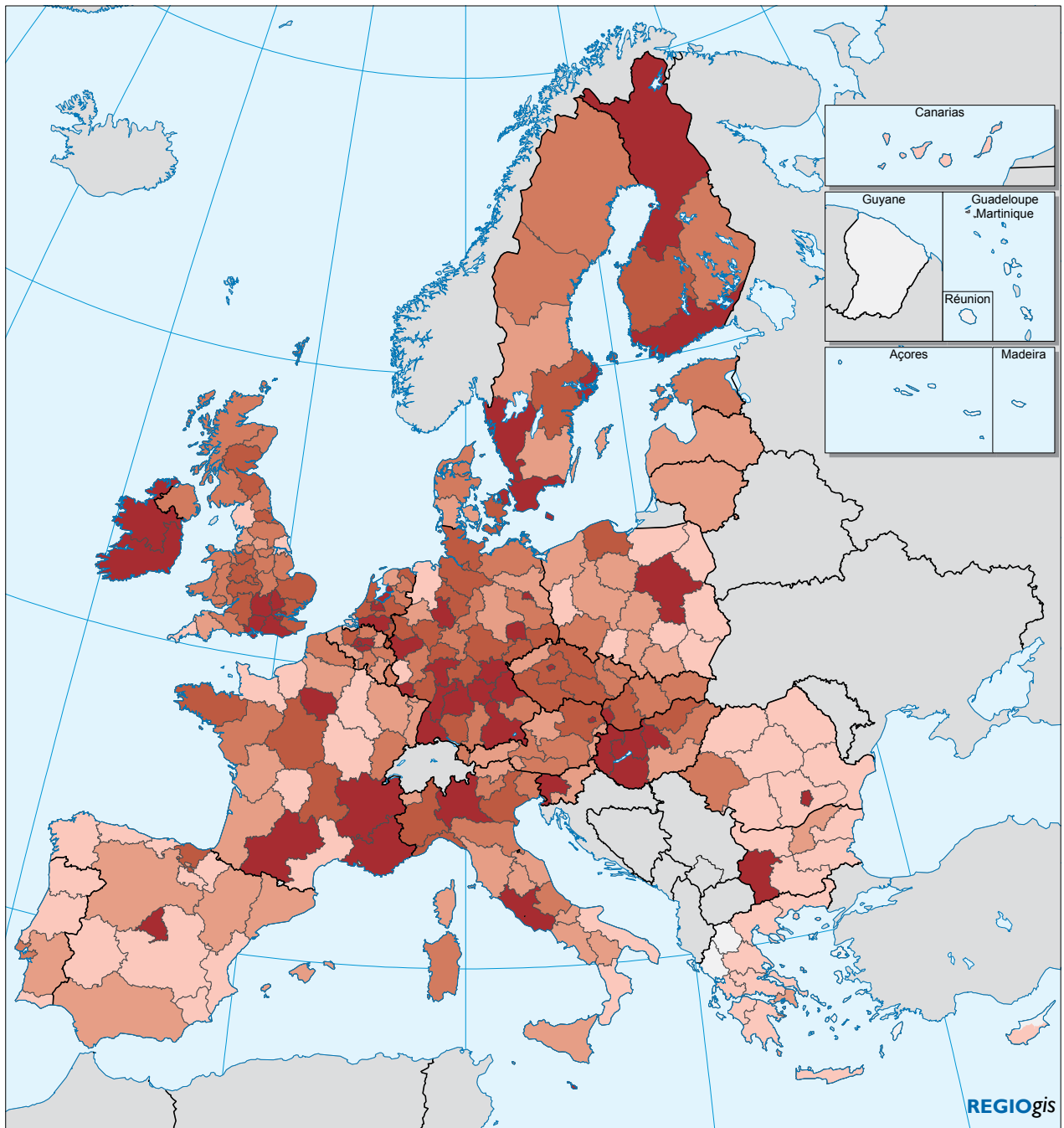
Núcleo: personas que desempeñan una ocupación en el ámbito de la ciencia y la tecnología y que han completado con éxito su formación de tercer grado en un campo de estudio relacionado con la ciencia y la tecnología

Fuente: Eurostat



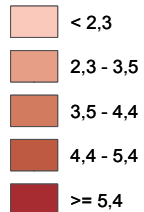
© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas





### 1.26 Empleo en sectores de alta tecnología, 2008

Porcentaje del empleo total



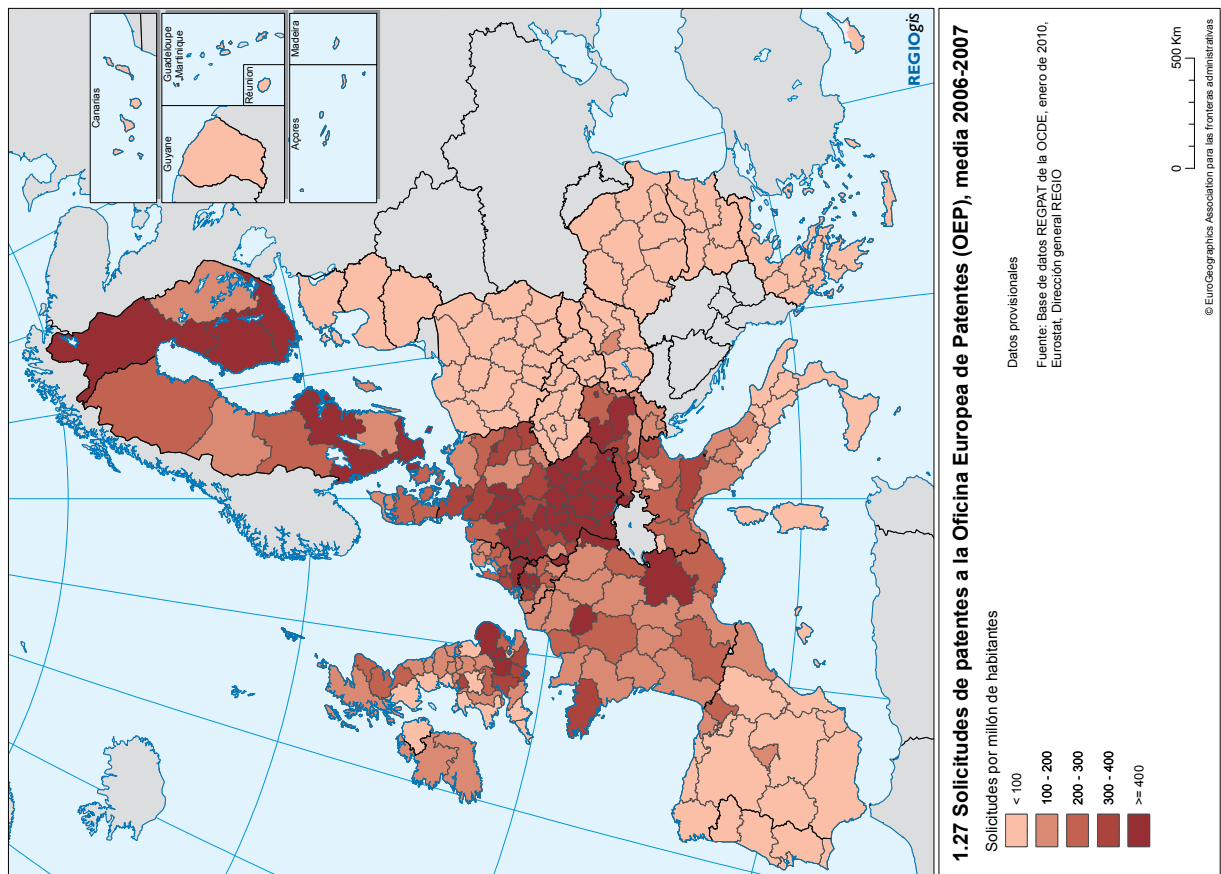
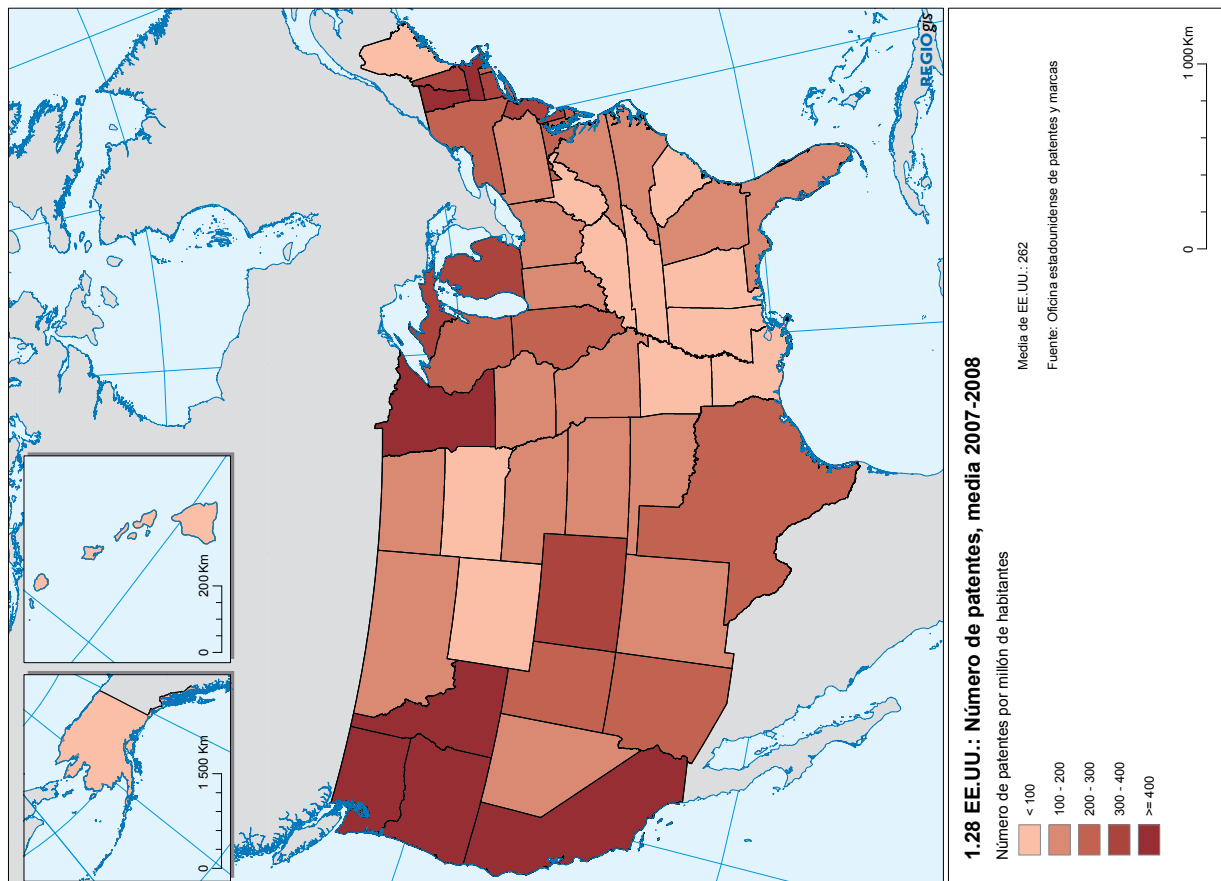
UE-27 = 4,4  
 BG, PL, SE, SI, UE-27: 2007

Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas





En las regiones de convergencia, éstas supusieron solamente el 11 % de la media comunitaria en el período 2005-2006 (al que corresponden los últimos datos disponibles), mientras que en las regiones CRE fue del 53 % de la media de la UE. Las solicitudes se concentran de forma desproporcionada en las regiones más desarrolladas: el 87 % de las regiones que presentan un número de solicitudes superior a la media también superan la media en términos de PIB per cápita.

La cultura de la innovación difiere considerablemente entre la UE y los Estados Unidos, donde las solicitudes de patentes son mucho más habituales. Esto, sin embargo, solo explica una parte de la diferencia que se aprecia en la proporción de solicitudes de patentes entre la UE y los EE.UU. En este último país se registraron 262 solicitudes de patentes por millón de habitantes en 2007-2008. En la UE-15, esta proporción era de 139 por millón de habitantes y en la UE-27, de 111 (en 2006-2007), si bien en Alemania la cifra aumentaba hasta las 280 (superando a EE.UU.), lo que refleja la especialización productiva con tecnología media y alta, y en Suecia y Finlandia llegaba a 251 y 248 solicitudes por millón de habitantes, respectivamente, una proporción ligeramente inferior a la de los Estados Unidos.

La proporción de solicitudes de patentes varía considerablemente entre regiones, tanto en los EE.UU. como en la UE (mapas 1.27 y 1.28). En los EE.UU. esta proporción tiende a ser mayor en las costas este y oeste, en California, Massachusetts, Oregón, Vermont y Washington, donde se solicitan 400 patentes por millón de habitantes. En la UE, el mayor volumen se registra en Noord-Brabant (Países Bajos, con 723 solicitudes por millón de habitantes) y en las regiones alemanas de Stuttgart (630), Oberbayern (572) y Tübingen (524). En el otro extremo del espectro, las cifras son muy inferiores en ambas áreas. En los Estados Unidos, la proporción no llegó a 100 en Louisiana, Mississippi y Alabama, mientras en la UE las regiones de Ionia Nisia y Voreio Aigaio (Grecia), Açores (Portugal) y Ceuta y Melilla (España) no registraron ninguna solicitud de patente.

### 1.8 Resultados de la innovación regional

	CONV	TRANS	CRE	UE-27
<b>Niveles</b>				
Solicitudes de patentes a la OEP, 2006-2007 (número de solicitudes por habitante, índice UE-27=100)	11,3	32,7	153	100
Gasto total en I+D, 2007 (% del PIB)	0,89	0,99	2,08	1,85
Recursos humanos dedicados a ciencia y tecnología, 2008 (% del empleo total)	14,7	17,8	18,8	17,6
Empleo en sectores de alta tecnología, 2008 (% del empleo total)	3,1	3,4	5,1	4,4
<b>Variación en puntos porcentuales</b>				
Recursos humanos dedicados a ciencia y tecnología, 2000-2008 (% del empleo total)	3,9	2,8	3	3,3
Empleo en sectores de alta tecnología, 2000-2008 (% del empleo total)	1,1	0,5	-0,2	0,3

Fuente: Eurostat

### Índice de Resultados de la Innovación Regional

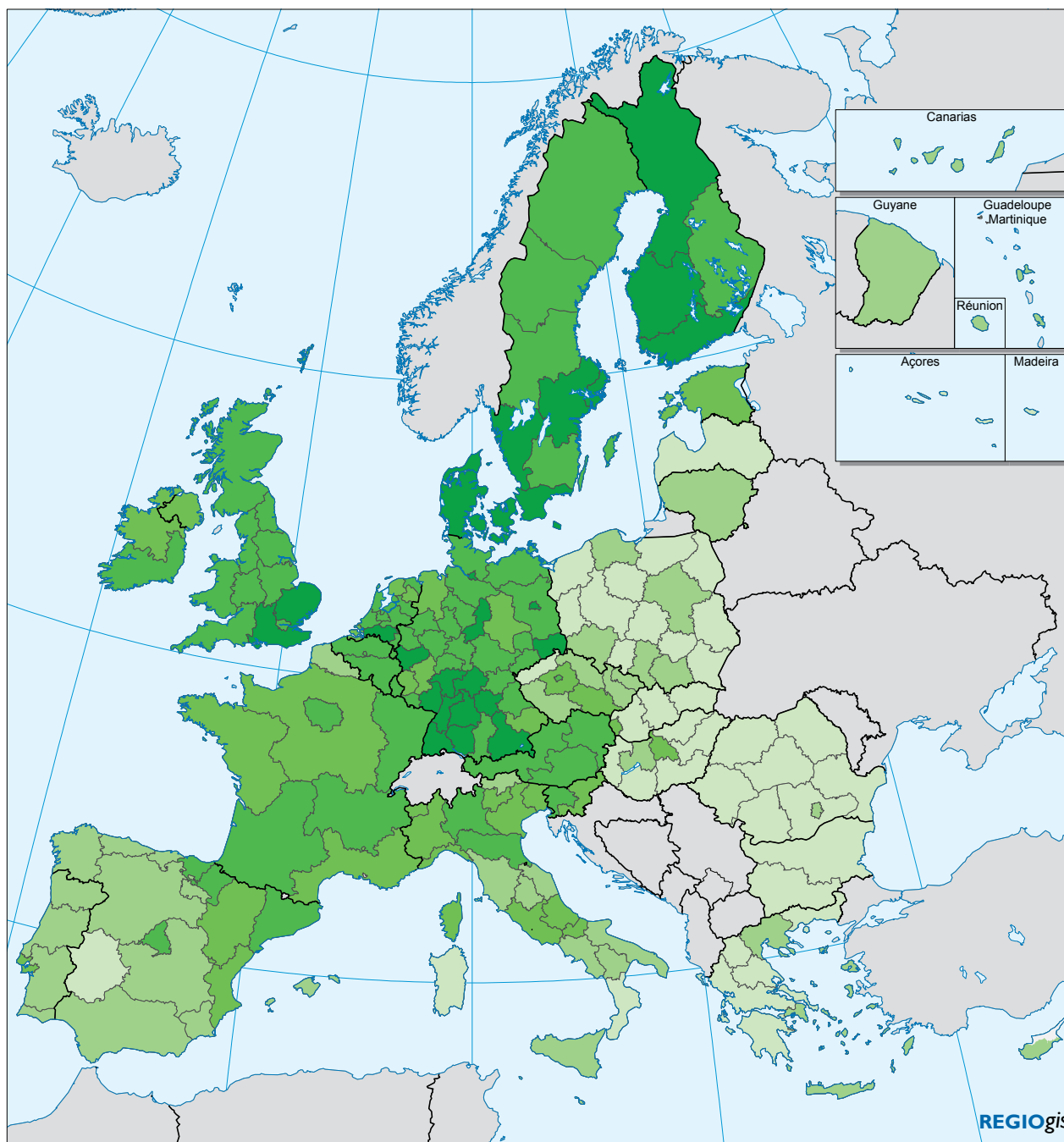
Esta descripción general de la capacidad innovadora, que se concentra en las regiones más desarrolladas de la UE, se ve confirmada por el Índice de Resultados de la Innovación Regional (RIPI), un indicador compuesto que abarca 16 de los 29 indicadores utilizados en el cuadro europeo de indicadores de la innovación<sup>22</sup>. Este indicador comprende 201 regiones (mapa 1.29) a diferentes niveles geográficos en función de la disponibilidad de datos<sup>23</sup>.

El indicador sugiere, al igual que en el análisis anterior, que las regiones más innovadoras suelen estar ubicadas en los países más innovadores y viceversa.

Sin embargo, algunas regiones obtuvieron unos resultados superiores a la media, como Noord-Brabant, Praga, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid y Cataluña en España, Lombardia y Emilia-Romagna en Italia, Zahodna Slovenija y las regiones de las capitales de Hungría y Eslovaquia.

22 Hollanders, H., S. Tarantola y A. Loschky (2009), Regional Innovation Scoreboard 2009, INNO Metrics Thematic Paper (Cuadro europeo de indicadores de la innovación 2009, documento temático sobre INNO-Metrics), Bruselas: Comisión Europea, DG Empresa.

23 Debido a la disponibilidad de datos, el Índice de Resultados de la Innovación Regional (RIPI) se calcula al nivel NUTS 1 para 3 regiones de Austria, 3 de Bélgica, 2 de Bulgaria, 9 de Francia, 9 de Alemania, 3 de Grecia, 1 de Hungría, 2 de España y 12 del Reino Unido. El cálculo se efectúa también para 1 región fusionada de Grecia (Anatoliki Makedonia Thraki, Dytiki Makedonia y Thessalia), 2 regiones fusionadas de Italia (Valle d'Aosta y Piemonte; Molise y Abruzzo) y 1 región fusionada de Portugal (Região Autónoma dos Açores y Região Autónoma da Madeira). Dinamarca, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta se incluyen a nivel nacional.



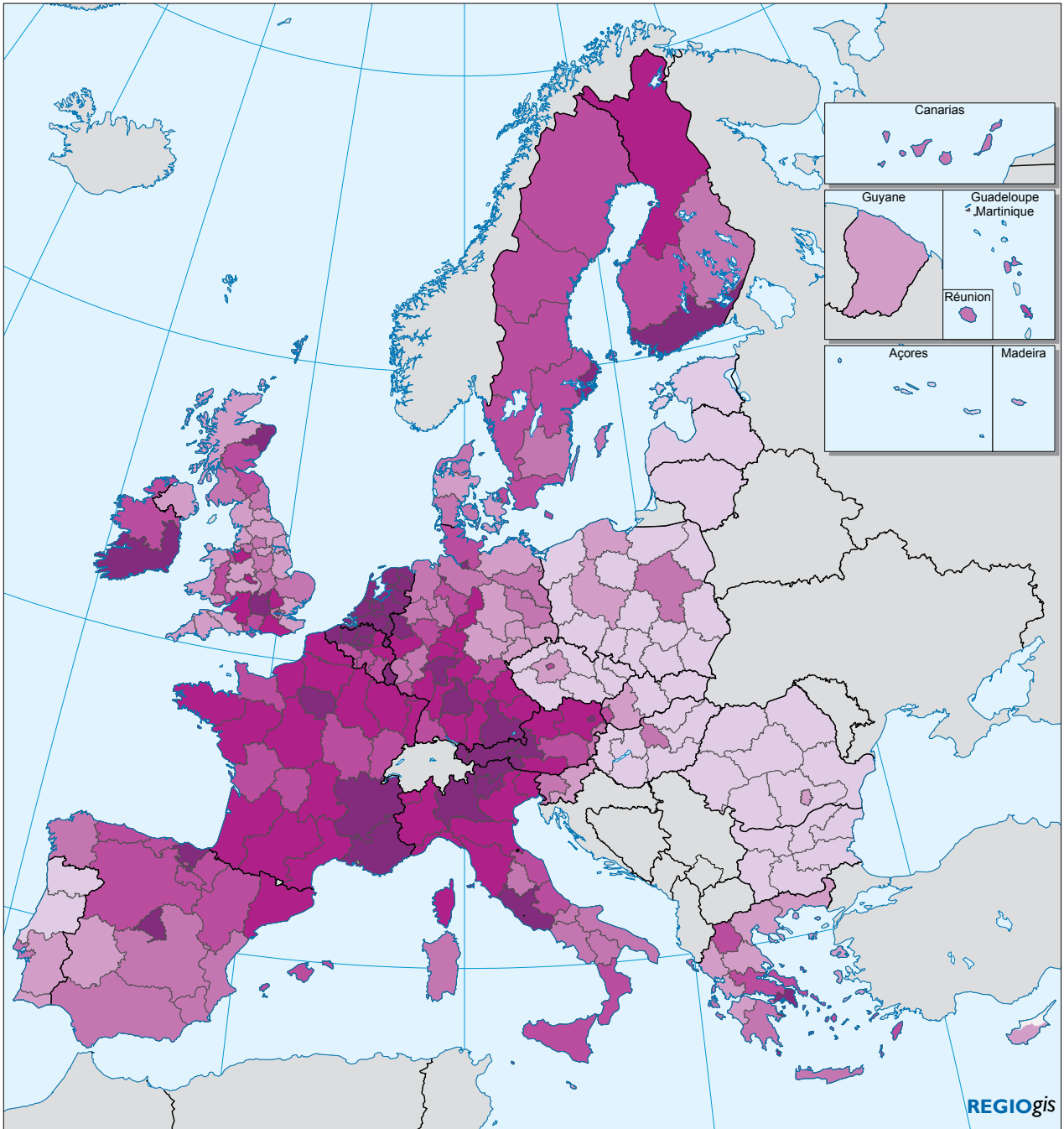
### 1.29 Índice del desempeño en innovación regional, 2006

- Bajo rendimiento en materia de innovación
- Rendimiento medio-bajo en materia de innovación
- Rendimiento medio en materia de innovación
- Rendimiento medio-alto en materia de innovación
- Rendimiento alto en materia de innovación

Fuente: Dirección General Enterprise, MERIT

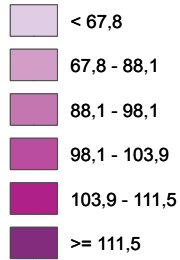
0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### 1.30 Productividad del trabajo en la industria y los servicios, 2007

Valor añadido bruto por persona ocupada en la industria y los servicios. UE-27 = 100



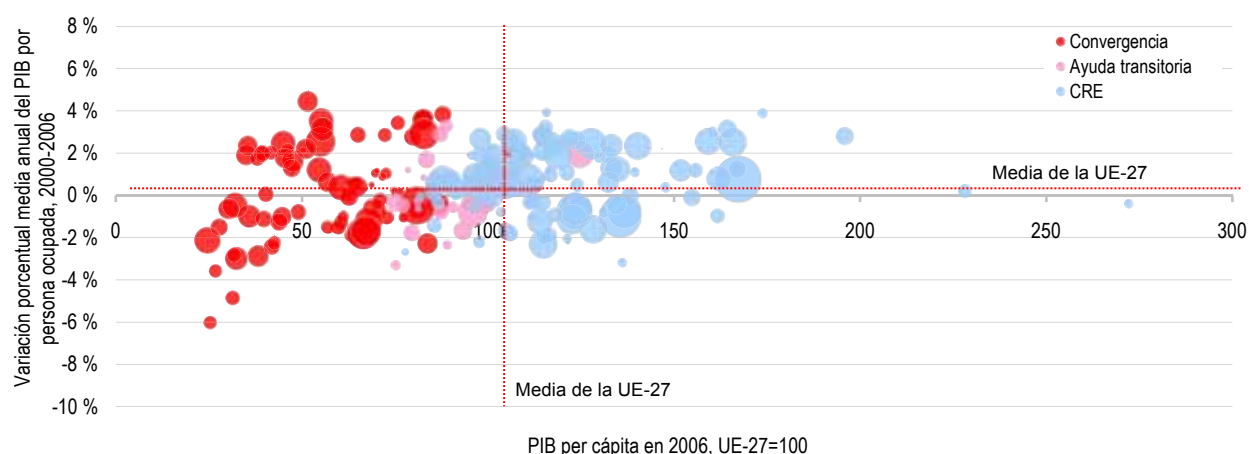
UKN0: 2005

Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### 1.15 Crecimiento de la productividad del trabajo (en la industria y los servicios) y PIB per cápita, 2000-2006



Fuente: Eurostat

### 1.9 Productividad del trabajo en la industria y los servicios, 2007

	CONV	TRANS	CRE	UE-27
PIB por persona ocupada en términos EPA, 2007	65	97,6	115,9	100
Variación porcentual anual, 2000-2007	3,5	1,3	1,2	1,9

Fuente: Eurostat, cálculos de la Dirección General REGIO

como el diseño de producto, el análisis de mercado, la formación de los trabajadores o la inversión en infraestructuras de investigación. También dejan de lado las actividades de innovación, a menudo informales, de las pequeñas empresas. Además, la desagregación regional de los datos representa un grave problema, puesto que la sede central de una empresa puede informar sobre toda

### Innovación por tipo de región

A partir de lo anterior resulta asimismo evidente que las regiones de convergencia no logran unos resultados tan destacados como las regiones de transición o las CRE en todas las variables examinadas (cuadro 1.8). Los datos, no obstante, muestran también un proceso de recuperación en el que las regiones de convergencia crecen más que los otros dos grupos. Esto se debe a varios factores, como la transferencia de tecnología desde otras regiones (sobre todo a través de inversión directa), los cambios estructurales hacia sectores de mayor valor añadido y el mayor acceso a los mercados de la UE, que eleva la rentabilidad esperada de la innovación.

### Productividad

Aunque los indicadores anteriormente descritos resultan útiles para medir los resultados de la innovación regional, también presentan serias limitaciones<sup>24</sup>. En particular, suelen ser incapaces de identificar algunos elementos importantes del proceso de innovación,

la actividad de la compañía en materia de innovación cuando, en realidad, ésta puede producirse en muchos lugares distintos. Además, muchas innovaciones no están patentadas o ni siquiera se pueden patentar, como los nuevos sistemas de programas informáticos.

Igualmente importante es el hecho de que la mayoría de los indicadores se concentran en la innovación tecnológica e ignoran otras formas de innovación, como las que afectan al procesamiento, el marketing o la organización. Éstas pueden revestir una importancia especial para los productores de las regiones menos avanzadas, cuya innovación suele provenir fundamentalmente de la absorción de tecnologías desarrolladas en otros lugares, la adaptación de sus productos a las necesidades de nuevos mercados o la adopción de métodos más eficientes de organización de sus operaciones.

La innovación es, en primer lugar, un medio para incrementar la productividad, especialmente la del trabajo. Procede, por tanto, examinar las variaciones de la productividad del trabajo a nivel regional en la industria y los servicios como medida general del

24 Véase por ejemplo: Kleinkecht, A., K. Van Monfort, y E. Brouwer (2002), The non-Trivial Choice Between Innovation Indicators (La elección no trivial entre indicadores de innovación), Economics of Innovation and New Technology, Volumen 11, Nº 2, pp. 109-121.



## Para la política de innovación las regiones son importantes<sup>1</sup>

Se espera que la innovación desempeñe un papel cada vez mayor en el crecimiento económico a medida que otras fuentes de crecimiento vayan perdiendo importancia en los países de la OCDE. Los gobiernos nacionales y regionales se enfrentan al reto de identificar las políticas más adecuadas para las diferentes etapas del proceso de innovación —desde la generación de conocimientos y la invención hasta la innovación y la comercialización—; cada una de ellas puede tener una dimensión espacial diferente. En ese sentido, la OCDE y la UE (Dirección General REGIO) están trabajando conjuntamente para identificar el uso más eficaz de los fondos destinados a las regiones para el desarrollo de políticas de innovación.

Al igual que sucede para el conjunto de la UE, la capacidad innovadora varía considerablemente entre las distintas regiones de la OCDE. Solo el 13 % de las regiones son las responsables de más de la mitad del gasto en I+D de toda el área de la OCDE. Las regiones situadas en el 10 % superior generan en promedio alrededor de 280 patentes por millón de habitantes, mientras que el 40 % de las regiones producen menos de 20 patentes por millón de habitantes. Esta variación se explica por diversos factores. Varias de las regiones con mayor gasto en I+D con respecto al PIB son las regiones que albergan las capitales de sus respectivos países o cuentan con importantes centros de investigación a nivel nacional.

La proximidad espacial sigue siendo importante. Muchas de las regiones que destacan en el campo de la biotecnología (según refleja el número de patentes producidas en ellas) tienden a hacerlo también en el de la nanotecnología, aunque hay excepciones. No obstante, el acceso a las fuentes globales de generación y explotación de conocimiento sigue siendo importante para todos los tipos de regiones, pues los procesos de innovación son cada vez más abiertos, globales, multidisciplinarios y cuentan con la participación de múltiples actores.

Pese a todo, muchas innovaciones se producen sin I+D. Varios países, como Austria, la República Checa, Irlanda y Luxemburgo tienen al menos un 30 % de empresas que han introducido productos nuevos en el mercado sin haber realizado inversiones en I+D. Otros estudios calculan que el 52 % de las empresas innovadoras no invierten en I+D para sus innovaciones<sup>2</sup>. La innovación de carácter tecnológico (en productos o procesos) se introduce a menudo en las mismas empresas que también informan de modalidades de innovación no tecnológicas (innovaciones en la comercialización u organización). Por consiguiente, no existe necesariamente una relación directa entre innovación tecnológica y regiones punteras, ni entre innovación no tecnológica y regiones atrasadas.

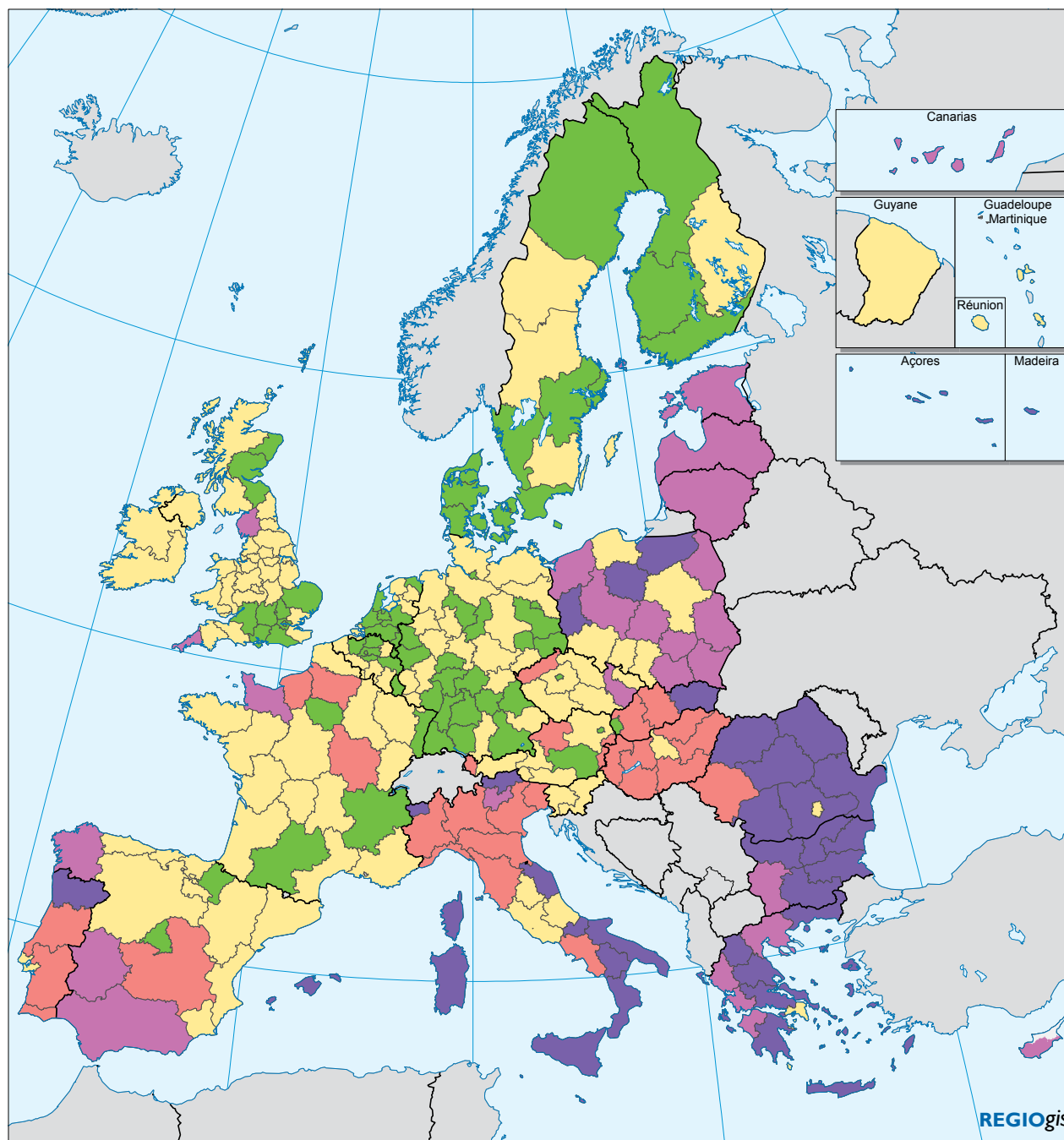
La relación entre el crecimiento regional y la innovación no siempre es lineal. Se sabe, sin embargo, que existe la necesidad de contar con capital humano para recoger los beneficios de la inversión en infraestructuras y equipo, y, entre las regiones de la OCDE que se encuentran más próximas a la tecnología de vanguardia, aquellas que crecen con mayor rapidez presentan mayores valores en sus indicadores de innovación tradicional que las que crecen a menor ritmo. Es necesario, por tanto, adoptar enfoques regionales a medida con diferentes combinaciones de políticas a fin de responder a esos patrones de crecimiento específicos.

Los gobiernos regionales de la OCDE determinan asimismo sus propias políticas en la esfera de la innovación. En promedio, un 64 % del gasto de capital total en estos países procede de los gobiernos regionales y locales. Por el momento no existe información presupuestaria comparable a este nivel en lo referente a la inversión ni al gasto en innovación; sin embargo, de acuerdo con el reciente estudio de la OCDE sobre gobernanza multinivel de la ciencia, la tecnología y la innovación, se está empleando una amplia variedad de medidas de apoyo a la innovación a escala regional con importantes dotaciones presupuestarias. Se sabe, por ejemplo, que en Alemania los Länder financian algo más del 50 % del gasto público en I+D.

1 Para obtener más información, consúltese OCDE, *Regions Matter for Innovation Policy* (Las regiones son importantes para las políticas de innovación, de próxima publicación), 2011; OCDE, *Measuring and Monitoring Innovation* (Medición y seguimiento de la innovación), 2010; OCDE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth* (Las regiones importan: recuperación económica, innovación y crecimiento sostenible), 2009; OCDE, *Regions at a Glance* (Las regiones de la OCDE de un solo vistazo), 2009; OCDE, *How Regions Grow: Trends and Analysis* (Cómo crecen las regiones de la OCDE: tendencias y análisis), 2009.

2 Documento temático del cuadro europeo de indicadores de la innovación (2007): *Neglected innovators: How do innovative firms that do not perform R&D innovate? (Los innovadores olvidados: ¿cómo innovan las empresas que no invierten en I+D para innovar?)*, <http://www.proinno-europe.eu/page/thematic-papers-2>.





### 1.31 Potencial de innovación regional, 2008



Fuente: Eurostat, CWTS, OCDE, Centro Común de Investigación, Dirección General REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

resultado obtenido a través de las diversas formas de innovación.

Por lo general, la productividad del trabajo en la industria y los servicios es mayor en las regiones más desarrolladas (mapa 1.30). El nivel medio en las regiones CRE es casi el doble que en las de convergencia. Ninguna de las regiones de convergencia ni de transición tiene un nivel de productividad mayor que la media de la UE, lo que sí sucede en cerca del 69 % de las regiones CRE.

Sin embargo, el crecimiento de la productividad ha tendido a ser mayor en las regiones menos desarrolladas. A lo largo del período 2000-2007, la tasa de crecimiento medio anual en las regiones de convergencia duplicó la registrada en las regiones CRE (cuadro 1.9). Asimismo, en torno al 36 % de las regiones CRE experimentaron un crecimiento de la productividad superior a la media comunitaria, porcentaje que se situó en el 24 % en las regiones de transición.

Estos datos ponen de relieve el hecho de que, en las regiones desarrolladas, hay una mayor concentración de innovación tecnológica que de innovación entendida en sentido amplio<sup>25</sup>. Como puede apreciarse en la ilustración 1.15, algunas de las regiones CRE registraron un importante crecimiento de la productividad del trabajo en la industria y los servicios —lo que se debe en parte a la innovación—, pero este fenómeno también se produjo en numerosas regiones de convergencia.

De hecho, el mayor crecimiento de la productividad entre las regiones CRE (en torno a un 4 % anual en Övre Norrland, Suecia) no es muy inferior al registrado entre las regiones de convergencia (4,4 % en Letonia).

## Potencial de innovación y limitaciones existentes

Las amplias variaciones que se observan entre las diferentes regiones de la UE en cuanto a los resultados de la innovación y el proceso de desarrollo reflejan sus rasgos específicos y, en particular, sus respectivas dotaciones de factores básicos, que son importantes para la innovación.

La DG REGIO desarrolló un indicador sintético que captura bien dichas variaciones y que incluye diferentes aspectos esenciales para la innovación tecnológica (como el gasto en I+D), la absorción de la innovación (como el nivel educativo) o su difusión (como la conectividad de las regiones con el resto del mundo). Este índice resulta útil para identificar las fortalezas y las

debilidades de las regiones de la UE en estos términos. Pueden distinguirse tres grandes grupos de regiones (véase el mapa 1.31).

El primer grupo (al que pertenecen los grandes generadores de innovación) incluye regiones que se encuentran próximas a la tecnología de vanguardia global, ubicadas en su mayor parte en los Estados miembros altamente desarrollados de la Europa noroccidental. Su principal característica es la capacidad para producir nuevas tecnologías; su proceso de crecimiento se apoya en la I+D y en la innovación, así como en la acumulación de capital humano para ampliar la frontera tecnológica.

El segundo grupo (compuesto por regiones catalogadas como «débilmente absorbentes») está formado por regiones que están alcanzando a las del primer grupo a través de un proceso de absorción de tecnología que requiere altos niveles de capital humano. El principal desafío al que se enfrentan estas regiones consiste en aumentar el nivel de formación de la mano de obra. En términos generales, coinciden con las regiones de la UE que han alcanzado un grado moderado de desarrollo.

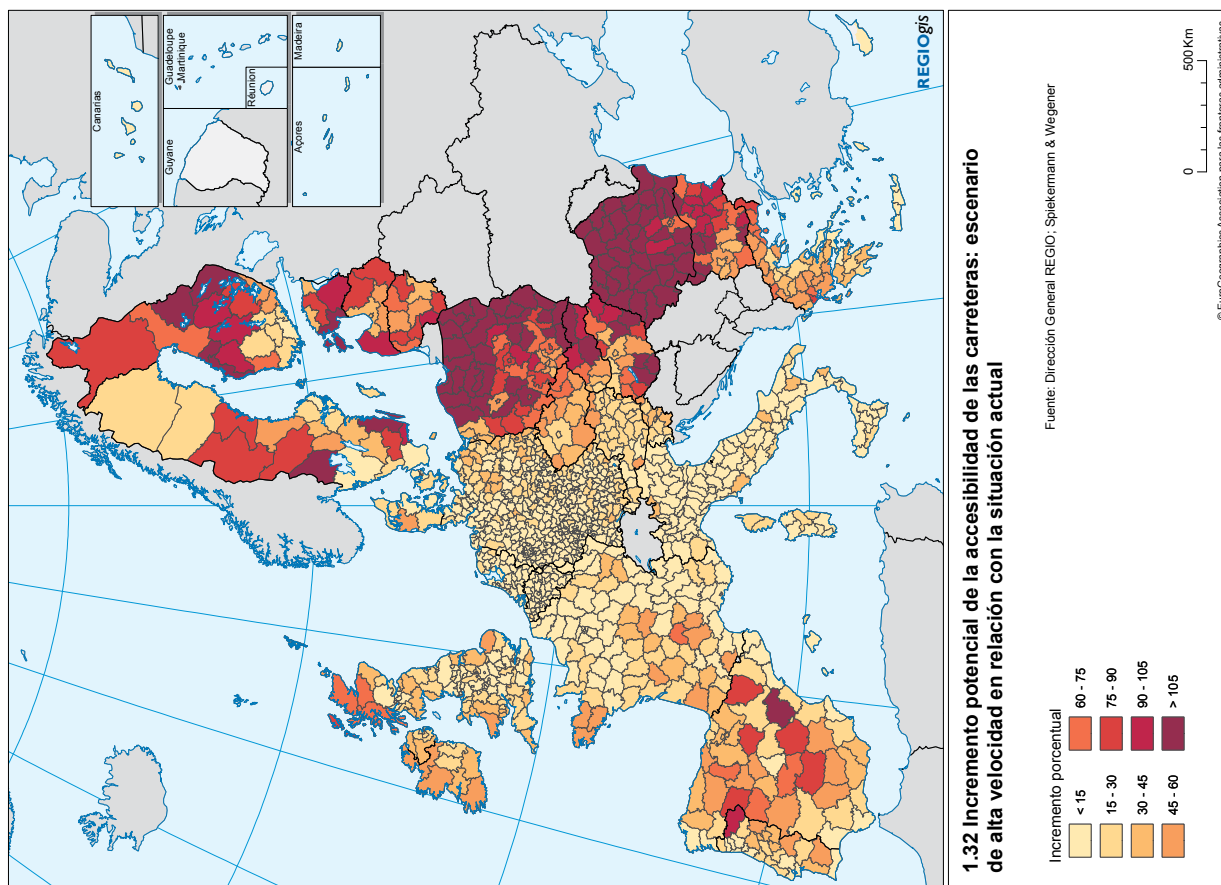
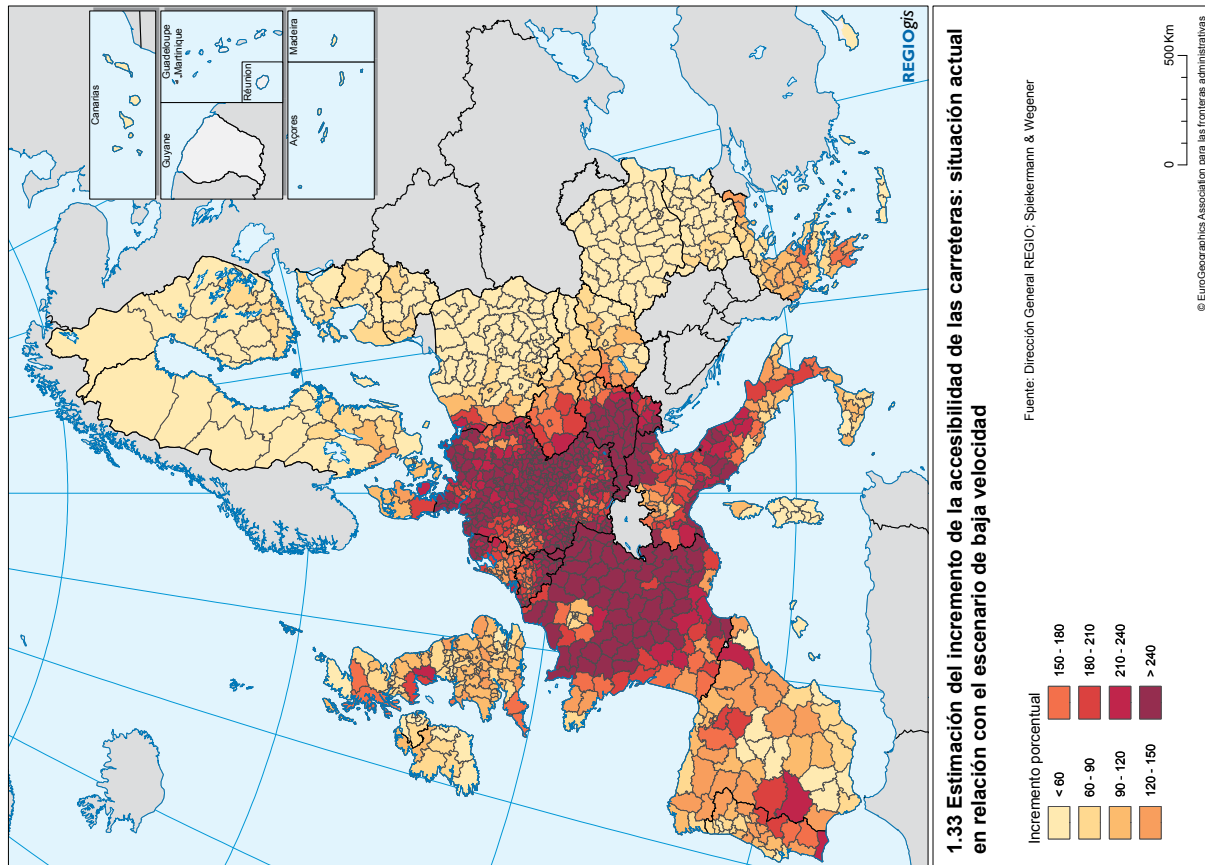
El tercer grupo (compuesto por regiones etiquetadas como «débilmente difusoras») abarca regiones que, en su mayoría, están ubicadas en países de la UE-12 y que están alcanzando a las del primer grupo aún más rápidamente. Este proceso se basa generalmente en la reestructuración de sus economías y depende de un modo fundamental de su capacidad para beneficiarse de la difusión de la tecnología. Para estas regiones, en las que por lo general el nivel educativo es relativamente alto, los principales factores que limitan la innovación son su escasa dotación de infraestructuras y la naturaleza de su entorno empresarial.

Esta gran diversidad de itinerarios de desarrollo y de trayectorias de innovación entre las diferentes regiones también se ha visto confirmada en un estudio reciente<sup>26</sup> cuyas principales conclusiones destacan los aspectos multidimensionales de una economía regional basada en el conocimiento. El estudio incluye diversas actividades en el ámbito del conocimiento y múltiples interacciones entre diversos actores, como las universidades, los institutos de investigación, las empresas y los trabajadores e instituciones que trabajan en la esfera del conocimiento, entre otros.

Por tanto, los patrones y las tendencias espaciales relativos a los diferentes aspectos de la economía basada en el conocimiento varían considerablemente en toda la

25 El sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social definía la innovación como la «puesta en práctica de una idea nueva y útil»; por su parte, el concepto de nuevo y útil se definía como «nuevo y útil para la región».

26 Comisión Europea, The regional impact of technological change in 2020 (Impacto regional del cambio tecnológico en 2020), informe de síntesis, 2010.



UE. No obstante, la innovación regional es importante para todas las regiones: en las regiones más avanzadas desde el punto de vista tecnológico es necesaria para mantener su liderazgo; en las periféricas, para reducir las diferencias con respecto a las más adelantadas; no obstante, es probable que las estrategias sean diferentes. En todas las regiones se aprecia la necesidad de pasar de las políticas basadas en el empuje de la tecnología a otras centradas en el tirón de la demanda. La promoción de las aplicaciones, la innovación orientada al usuario, la innovación en los servicios y en el sector público y la necesidad de dar respuesta a los cambios sociales han ido configurando cada vez más la agenda política en materia de innovación.

## 1.4 Infraestructuras para el siglo XXI

La dotación de infraestructuras, como las redes de transporte o de telecomunicaciones, también influye en las perspectivas en cuanto a la competitividad y el desarrollo regionales. Numerosos estudios han puesto de manifiesto que la provisión de infraestructuras públicas tiene un amplio efecto positivo sobre la productividad y el crecimiento<sup>27</sup>.

### Transportes

El hecho de contar con un sistema de transportes adecuado favorece el desarrollo económico regional puesto que reduce la duración de los trayectos y, en consecuencia, los costes de producción, aumentando la competitividad. Además, mejora el acceso de los consumidores, los trabajadores y las empresas al mercado, y constituye un aspecto importante del atractivo que ofrece una región a los inversores.

Sin embargo, un buen sistema de transportes no es suficiente por sí solo para garantizar el desarrollo regional. El efecto de la inversión en infraestructuras de transportes y de otro tipo en los resultados económicos depende también de la capacidad de la región para utilizar dichas infraestructuras de forma eficiente, así como de la inversión en otros factores que son igualmente importantes para el desarrollo, como el capital humano y la innovación. Este hecho explica en parte las fuertes diferencias observadas en las distintas regiones en términos de rentabilidad de la inversión efectuada en infraestructuras.

<sup>27</sup> Las infraestructuras físicas pueden ser perjudiciales para el medio ambiente, sobre todo las infraestructuras pesadas y de vida útil prolongada como las carreteras, autopistas, líneas férreas o modificaciones de los cursos del agua. En esos casos es preciso tener en cuenta de forma explícita y adecuada los efectos compensatorios entre los costes y los beneficios económicos y medioambientales.

La mejora de las relaciones de tráfico entre regiones y países facilita el acceso a los mercados comunitarios, lo que probablemente generará nuevas oportunidades de crecimiento. Sin embargo, esto también produce una mayor competencia entre regiones, que puede ser perjudicial tanto para las empresas como para los trabajadores. El efecto global depende de la capacidad de una región para explotar y seguir desarrollando su ventaja comparativa.

### Situación de las regiones de la UE con respecto a las infraestructuras de transportes

La dotación de infraestructuras de transportes presenta grandes diferencias en toda la UE, sobre todo en lo que se refiere a las carreteras. En los Países Bajos y Luxemburgo, la densidad de autopistas<sup>28</sup> es tres veces mayor que la media comunitaria, mientras que en Rumanía ésta está por debajo del 10 % y en Letonia y Malta simplemente no hay autopistas. En siete Estados miembros —seis de los cuales pertenecen a la UE-12— la densidad no llega al 50 % de la media de la UE.

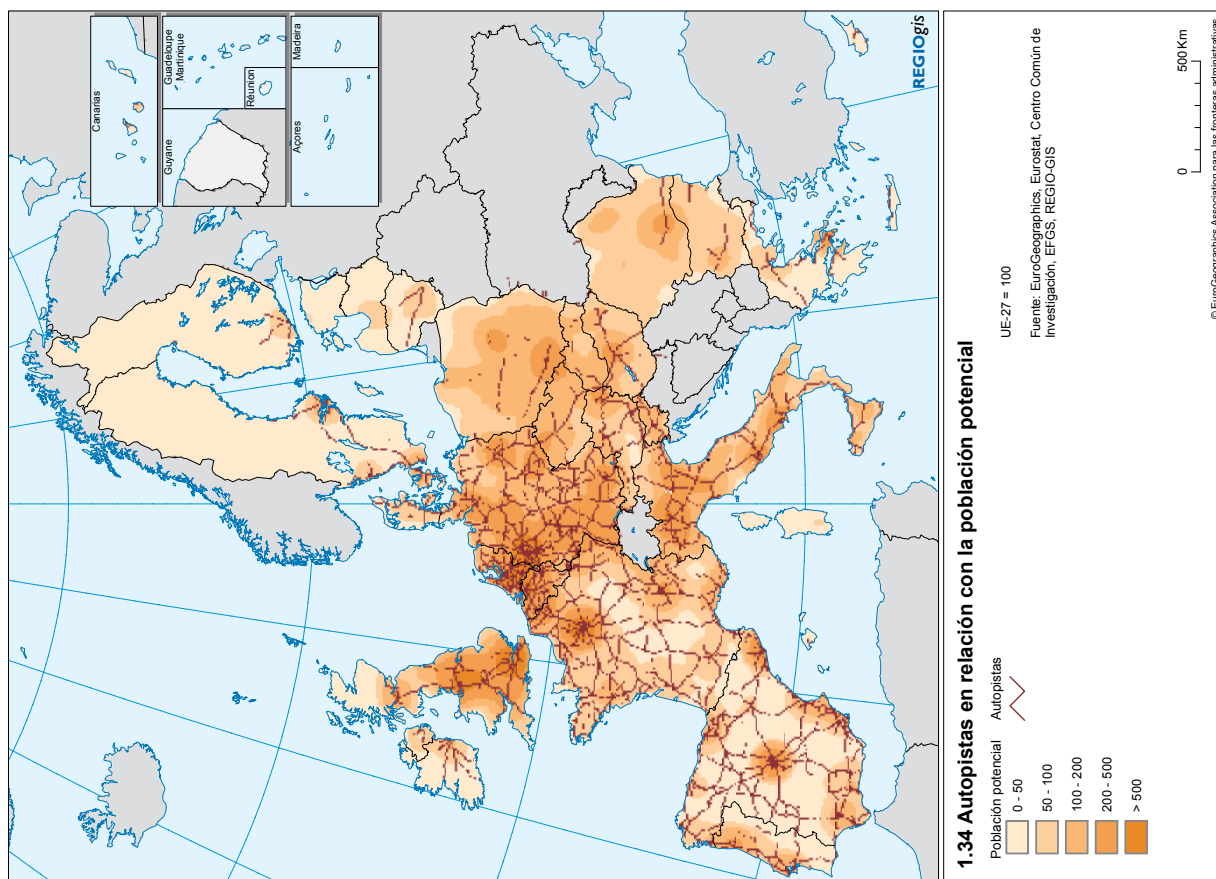
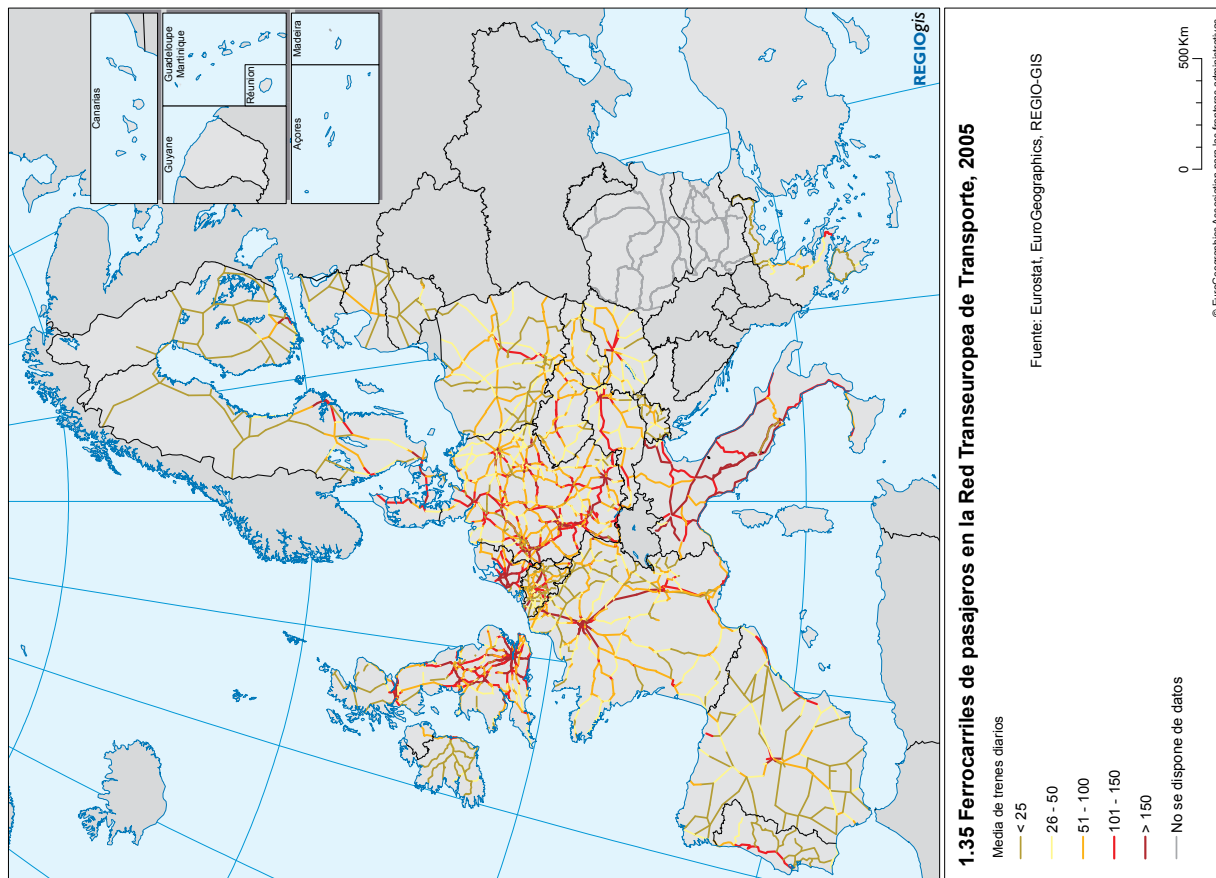
Las diferencias son aún más marcadas a nivel regional; se aprecian grandes diferencias en la densidad de autopistas. En Europa Oriental hay muchas regiones que carecen por completo de autopistas. Así sucede, por ejemplo, en 7 de las 16 regiones polacas y en 6 de las 8 regiones de Rumanía.

La comparación de la accesibilidad de los escenarios de baja y alta velocidad representa una nueva forma de ilustrar las diferencias de calidad de las infraestructuras en las distintas regiones<sup>29</sup> (mapas 1.32 y 1.33). La comparación con el escenario de baja velocidad destaca aquellas regiones que se benefician de las autopistas existentes. La mayoría de las regiones alemanas, austriacas y francesas se benefician de sus amplias redes de autopistas, si bien una distribución más homogénea de las carreteras de alta velocidad permitiría mejorar sensiblemente la accesibilidad de las regiones septentrionales y orientales de Polonia y de toda Rumanía (mapa 1.34).

<sup>28</sup> La densidad de las autopistas se define como el número de kilómetros de autopista por habitante o por kilómetro cuadrado. El indicador utilizado aquí es una media de las densidades por habitante y por kilómetro cuadrado.

<sup>29</sup> El escenario de alta velocidad aumenta la velocidad a 90 km/hora en todas las carreteras con el fin de simular una distribución más homogénea y uniforme de las autopistas. No obstante, en determinadas regiones esas velocidades pueden ser inviables debido a la orografía. Además, no es realista aumentar la velocidad real media hasta los 90 km/hora en cualquier lugar. En consecuencia, puede que sea imposible lograr algunos de los beneficios expuestos con una buena relación entre coste y eficacia, especialmente en aquellas regiones con población escasa y dispersa.





Entre 2000 y 2008, las nuevas inversiones en autopistas tendieron a concentrarse en las regiones menos desarrolladas de la UE. En casi tres cuartas partes de las regiones de convergencia la densidad aumentó con respecto a la media comunitaria; en cambio, esta evolución solo llegó a una cuarta parte de las regiones CRE. En los países de la UE-15, por su parte, la inversión fue especialmente importante en algunas regiones de España, Portugal y Alemania. En la UE-12 no se aprecia una relación clara entre la construcción de nuevas autopistas y la dotación inicial.

Las variaciones en la calidad de la red viaria se reflejan hasta cierto punto en diferencias en las cifras de accidentes y de víctimas de accidentes de tráfico, aunque, como se indica a continuación, hay otros factores que también influyen. Dichas diferencias continúan siendo elevadas en la mayor parte de las regiones de la UE así como en Grecia, España, Italia y Francia. En cambio, en Alemania, los países nórdicos y el Reino Unido son mucho menores.

La situación es radicalmente distinta en la UE-15 y en la UE-12 en lo que respecta al grado de conexión de los centros urbanos a través de la red de carreteras y la medida en que dicha red garantiza un alto nivel de accesibilidad. La red de carreteras extremadamente densa de la zona central de la UE, desde el sudeste del Reino Unido, Bélgica, los Países Bajos y el sudoeste de Alemania, cumple ambas condiciones. Francia también goza de buena conectividad (sobre todo en torno a la región de Ile de France), al igual que España y el norte de Italia. En la UE-12, la red de carreteras es más limitada y presenta por lo general un alto grado de fragmentación.

Una evaluación de los efectos territoriales de un escenario previsto de mejora de las infraestructuras<sup>30</sup> señala la importancia que tienen las redes de transporte para el desarrollo regional. Dicho estudio expone los beneficios económicos generales para el conjunto de la UE y unos beneficios muy superiores para la UE-12 a través del aumento del potencial de mercado, la competitividad regional y el PIB per cápita, que podría provocar la aparición de una nueva área de crecimiento económico que englobaría a Praga, Cracovia, Budapest y Viena.

En la UE-15 también se identifican importantes beneficios potenciales, sobre todo mediante la mejora

de los vínculos entre las distintas regiones dentro de cada país, especialmente en España y Alemania, lo que posibilita la difusión del desarrollo desde los principales núcleos de actividad hacia las ciudades de menor tamaño. En la UE-12 no existen prácticamente conexiones interregionales; ni siquiera las capitales están bien conectadas entre sí.

Las diferencias regionales no son tan notorias en lo que respecta a los ferrocarriles, al menos en términos de densidad de la red ferroviaria —no tanto en cuanto a su eficiencia— (mapa 1.35). Alrededor del 37 % de las regiones de convergencia tienen una densidad de redes ferroviarias inferior al 50 % de la media comunitaria, frente al 25 % en las regiones CRE. En la UE-12 la densidad de la red de ferrocarriles es muy superior a la de carreteras. No obstante, a pesar de las fuertes inversiones destinadas a la modernización de la red, gran parte de ella está obsoleta y presenta un estado de mantenimiento deficiente. En la mayoría de los países muchas líneas tienen una sola vía y muy pocas están electrificadas. Por consiguiente, la diferencia con la UE-15 estriba fundamentalmente en la velocidad media de la red.

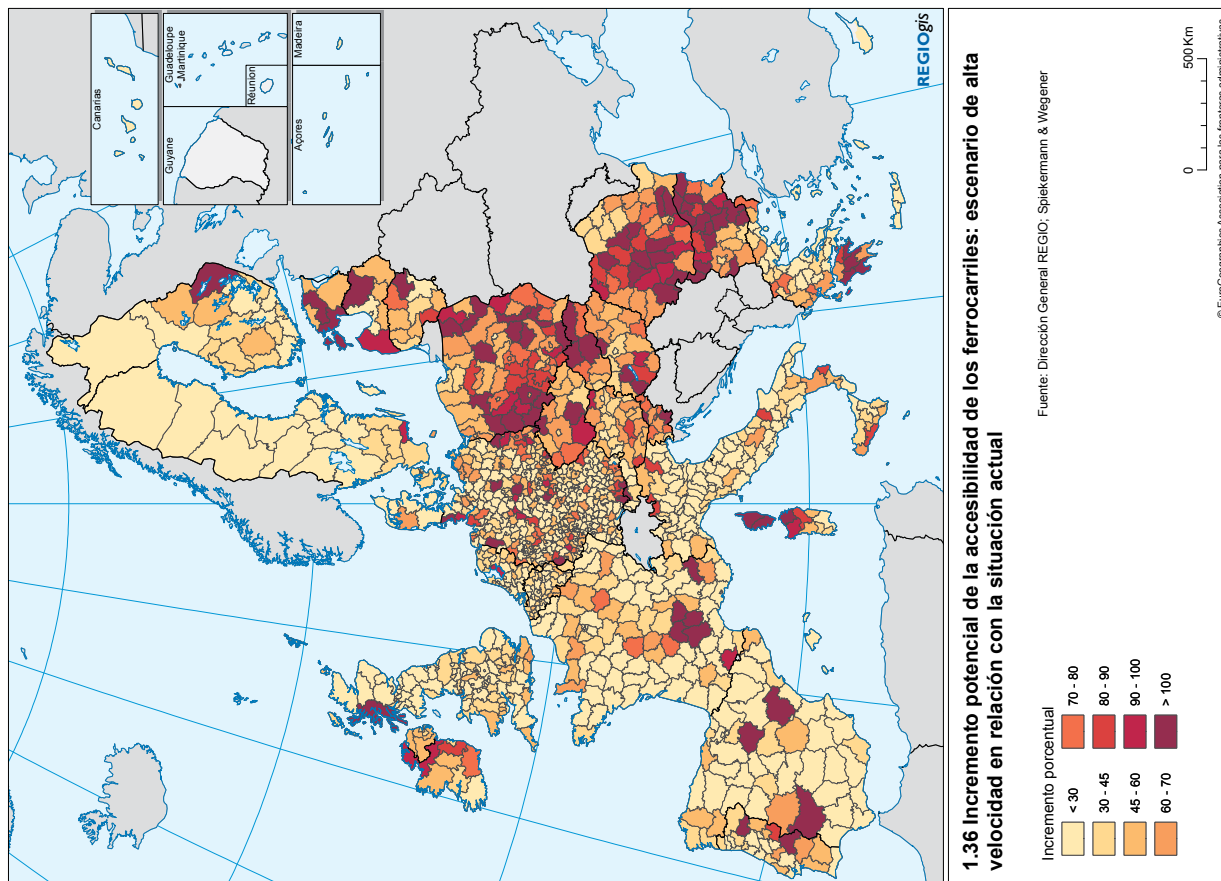
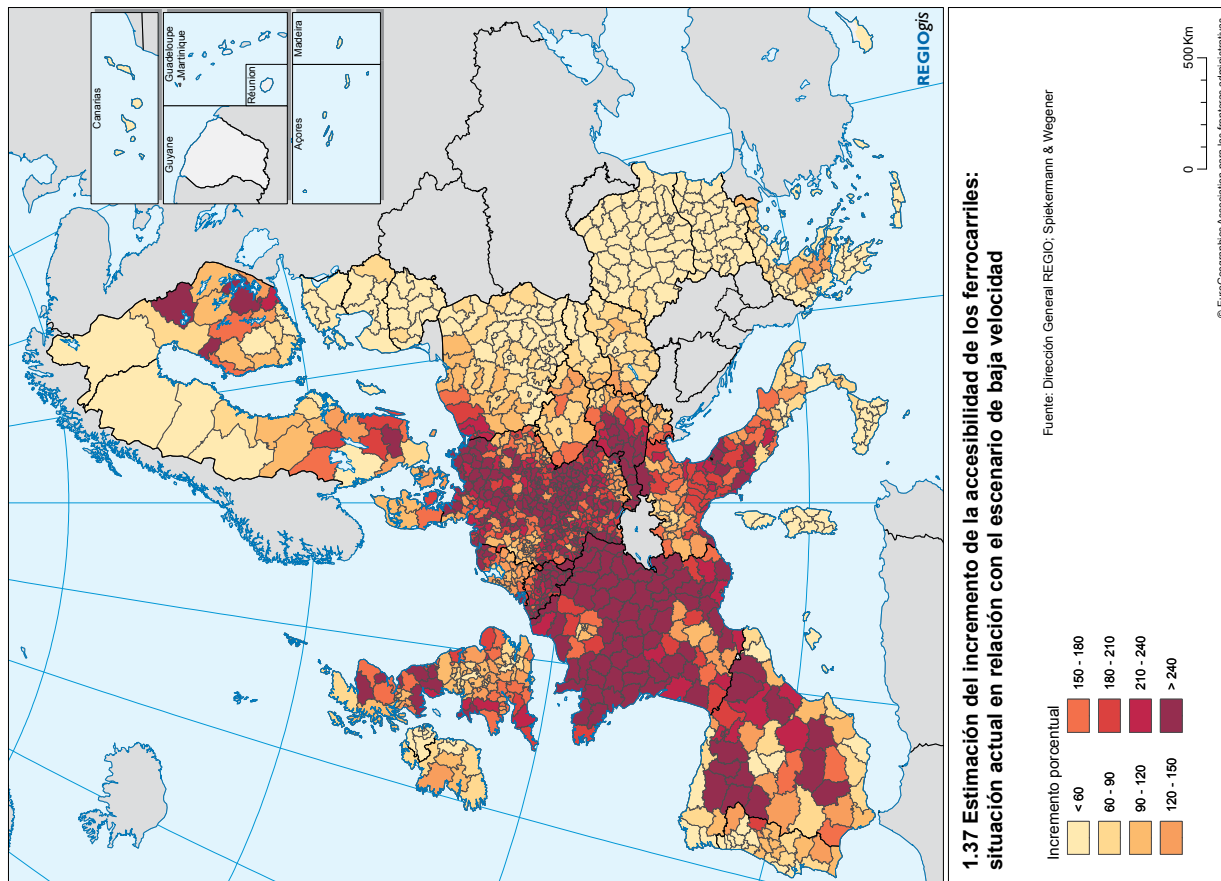
Esta diferencia también emerge de la comparación de la situación actual con un escenario de baja velocidad y otro de alta velocidad (mapas 1.36 y 1.37). Las líneas de alta velocidad actuales benefician a la mayor parte de las regiones francesas y alemanas, pero también a varias regiones de España, Italia, el Reino Unido, Bélgica y Austria. El escenario de alta velocidad<sup>31</sup> muestra que las regiones ubicadas en los Estados bálticos, Polonia, Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria, sobre todo aquellas que no incluyen una gran ciudad pero están situadas en las proximidades de una, se beneficiarían considerablemente de la mejora de la red de ferrocarriles hasta alcanzar al menos una velocidad de 90 km/hora.

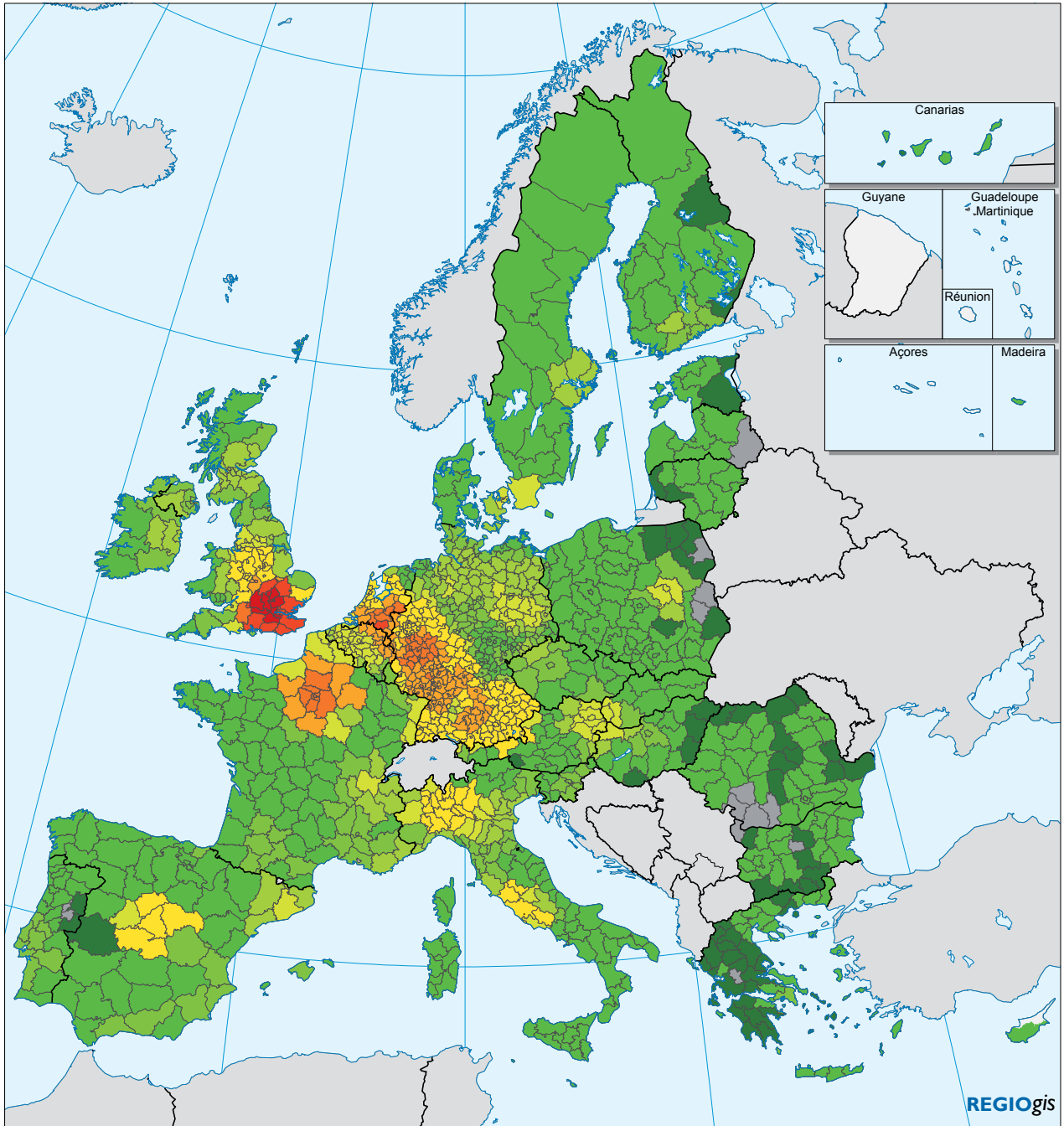
El transporte aéreo ha seguido creciendo en los últimos años hasta el inicio de la crisis en 2008. El mayor crecimiento del tráfico se ha registrado en los aeropuertos secundarios, que son utilizados en su mayor parte por las aerolíneas de bajo coste, y en los aeropuertos de las capitales de países de la UE-12. Pese a ello, la densidad del tráfico aéreo en estos últimos es muy inferior a la observada en la UE-15 (en 2008, el

30 Esta evaluación forma parte del proyecto TIPTAP ESPON. El proyecto examinó en concreto un escenario denominado «Mejora de las infraestructuras», en el que las políticas se orientan hacia la dotación de nuevas infraestructuras. Este escenario está basado en un escenario de alto crecimiento para 2030 conforme se define en el estudio TRANSVisions. Programa ESPON 2013, TIPTAP: Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies (Paquete de efectos territoriales de las políticas agrícolas y de transportes), proyecto de investigación aplicada 2013/1/6, 2010.

31 El escenario de alta velocidad no tiene en cuenta si es posible mejorar en la práctica todas las conexiones ferroviarias para adaptarlas a mayores velocidades, lo que puede resultar muy complicado, sobre todo en regiones montañosas. Por consiguiente, el aumento de la accesibilidad supuesto para regiones como Córcega o las regiones del Macizo Central francés puede no ser realista. Al igual que en el escenario de alta velocidad para las carreteras, este escenario carece de realismo y es posible que la inversión destinada a aumentar la velocidad de determinadas líneas ferroviarias no sea rentable, en particular si se trata de una región con población escasa y dispersa.

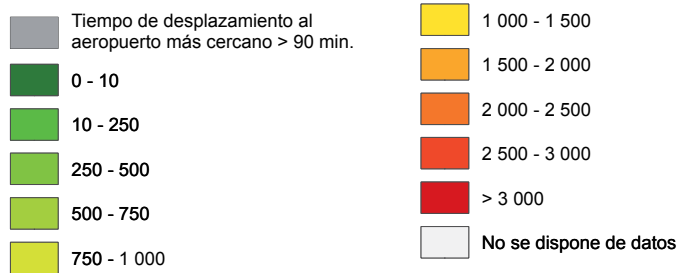






### 1.38 Accesibilidad a vuelos de pasajeros, 2008

Número de vuelos diarios de pasajeros



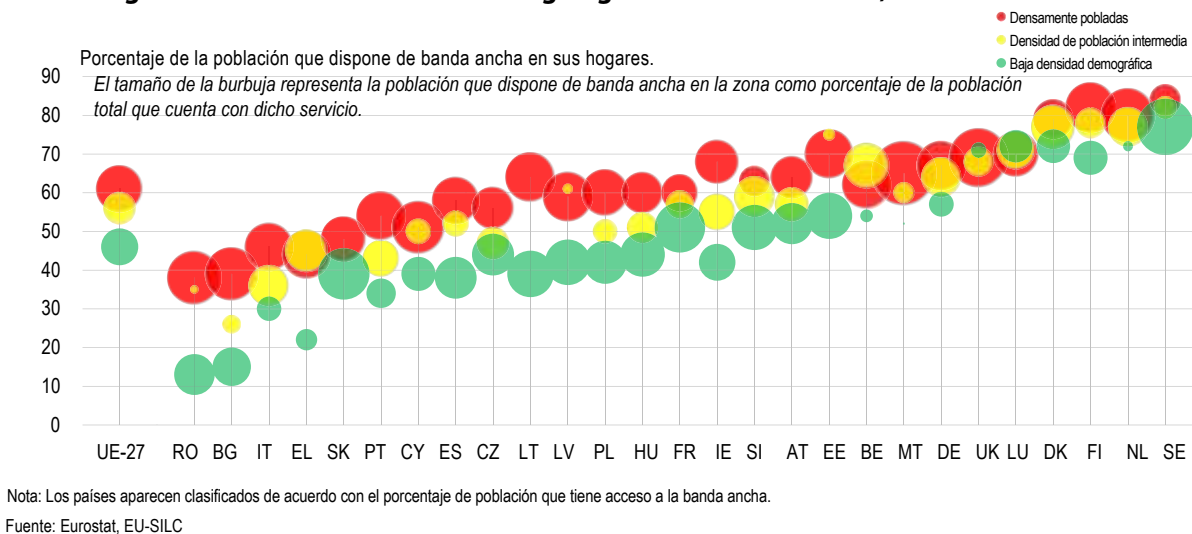
Número medio de vuelos ponderado según la población  
Fuente: Eurostat, EuroGeographics, Centro Común de Investigación, EFGS,

REGIO-GIS

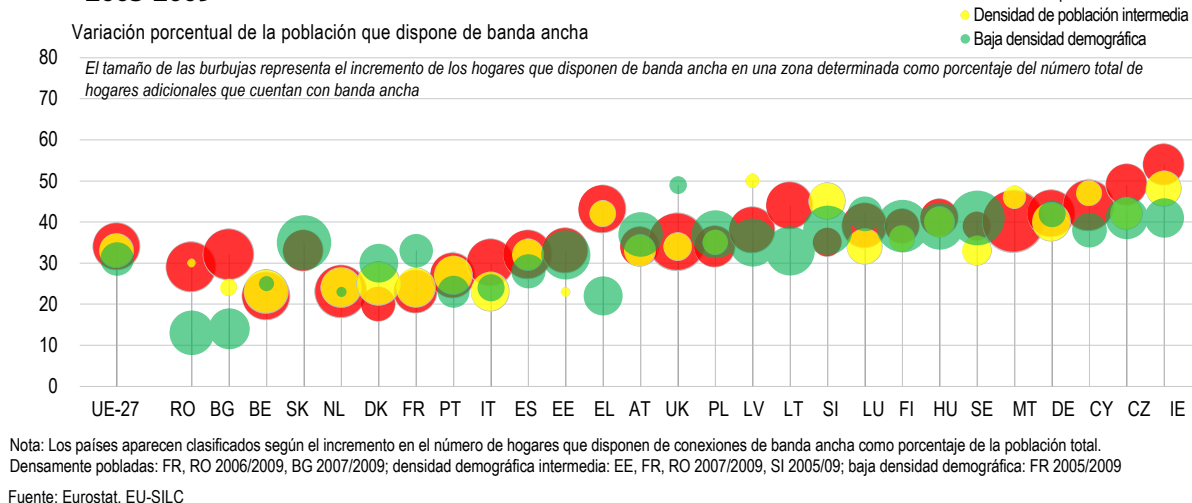


© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### 1.16 Hogares dotados de banda ancha según grado de urbanización, 2009



### 1.17 Aumento del número de conexiones de banda ancha en los hogares, 2005-2009



aeropuerto más importante en cuanto a volumen de tráfico, el de Praga/Ruzyně, ocupaba la 30ª posición en el conjunto de la UE).

La accesibilidad de los aeropuertos varía notablemente de una región a otra (mapa 1.38). Solamente en torno al 5 % de la población de la UE vive a más de 90 minutos de un aeropuerto y el 51 % puede acceder a entre 10 y 500 vuelos diarios en un plazo de 90 minutos. Sin embargo, la accesibilidad es mucho mayor en la UE-15, sobre todo en la zona central. En la UE-12 hay muchas regiones en las que la gente solo tiene acceso a 10 vuelos diarios en el plazo de 90 minutos, y muchas personas viven a más de 90 minutos en coche de un aeropuerto. Asimismo, en España un porcentaje importante de la población vive a más de 90 minutos en coche del aeropuerto más cercano.

Se espera que la situación mejore en la UE-12 a medida que vayan mejorando la calidad de la red de carreteras y las conexiones entre las ciudades y los aeropuertos.

### Redes de tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

El acceso a redes TIC de alta velocidad se considera cada vez más un factor clave de competitividad, puesto que determina la capacidad para competir en el mercado global y para beneficiarse de él. También es un elemento determinante crucial de la facilidad para adoptar nuevas tecnologías, aspecto central para el crecimiento de las regiones menos desarrolladas, y un factor crucial para el desarrollo de los servicios electrónicos, sean públicos o privados.

Según el último Informe sobre la competitividad digital<sup>32</sup>, la cobertura nacional media de las redes DSL<sup>33</sup> en la UE aumentó del 87 % de la población en 2005 al 94 % en 2009. La brecha que separa a los Estados miembros se ha reducido considerablemente conforme han ido aumentando las tasas de cobertura en los países que estaban más atrasados en este sentido. En Grecia, por ejemplo, la cobertura aumentó del 12 % al 91 % a lo largo de ese período, al tiempo que en Eslovenia crecía del 55 % al 93 %, en Chipre del 70 % al 96 %, en Polonia del 55 % al 75 % y en Eslovaquia del 61 % al 82 %.

La cobertura de banda ancha en las zonas escasamente pobladas suele ser menor que en las áreas de gran densidad demográfica. En tres países (Bulgaria, Rumanía y Chipre), la banda ancha llega a menos del 50 % de la población en las zonas con baja densidad demográfica. En algunos países como Eslovenia, Italia, Alemania y Suecia, los esfuerzos se han concentrado —con bastante éxito— en reducir la diferencia existente entre las áreas escasamente pobladas y aquellas con gran densidad demográfica. En Austria, Estonia e Irlanda, las tecnologías móviles han desempeñado un papel crucial en la reducción de la diferencia. Sin embargo, es necesario proseguir con los esfuerzos en Grecia, Eslovaquia, Polonia, Rumanía y Bulgaria, donde entre el 48 y el 67 % de la población residente en zonas poco pobladas todavía no tiene acceso a la banda ancha. La estrategia Europa 2020<sup>34</sup> y la Agenda Digital Europea<sup>35</sup> tienen el objetivo de lograr la cobertura universal de banda ancha de Internet para 2013 y de aumentar la velocidad a 30 Mbps para 2020 para todos y a 100 Mbps en un hogar de cada dos. Este objetivo requerirá un volumen de inversión muy importante.

Los datos regionales sobre los niveles de conocimientos digitales o informáticos también ponen de manifiesto que, pese a que últimamente se ha registrado algún avance, dichos niveles de conocimiento suelen ser menores en las regiones menos desarrolladas que en las más desarrolladas. Los niveles más bajos corresponden a regiones del sur de Europa, sobre todo en Grecia, Italia, Malta y España, así como en Letonia e Irlanda. Además, a medida que las regiones centrales y más avanzadas de la UE invierten en redes de la próxima generación, aumenta el riesgo de que las áreas más periféricas y menos pobladas

queden atrás. La falta de inversión privada en redes de nueva generación fuera de las grandes conurbaciones puede generar asimismo una nueva brecha digital entre las regiones más desarrolladas y las menos desarrolladas de la UE.

La utilización real de las conexiones de banda ancha por parte de los hogares también ha aumentado con rapidez en los últimos años, junto con el acceso a este servicio. En 2009, en torno al 55 % de los hogares de la Unión disponía de banda ancha<sup>36</sup>. En Suecia, los Países Bajos y Dinamarca este porcentaje aumentaba a cerca del 77-79 %. En el otro extremo, solo en torno a una cuarta parte de los hogares, o incluso menos, disponía de banda ancha en Rumanía y Bulgaria, el 34 % en Grecia, el 39 % en Italia y el 46 % en Portugal.

En términos generales, continúa habiendo diferencias entre las zonas escasamente pobladas y las áreas de gran densidad demográfica, si bien esas diferencias son relativamente pequeñas en el Reino Unido, Suecia, Alemania y los Países Bajos; por el contrario, en Rumanía, Bulgaria, Grecia, Lituania e Irlanda son más amplias (ilustración 1.16).

Sin embargo, la situación está cambiando con rapidez. El porcentaje de hogares dotados de banda ancha aumentó en la UE del 23 % en 2005 al 56 % en 2009; el crecimiento más importante se produjo por lo general en los países con una dotación inicial más baja (ilustración 1.17).

Las diferencias regionales en toda la UE son aún mayores que las que existen entre países. En Groningen y Noord-Holland (Países Bajos), cerca del 79 % de los hogares dispone de banda ancha frente a solo un 12 % en Severozapaden (Bulgaria) y en las regiones griegas de Anatoliki Makedonia y Thraki (mapa 1.39).

## Energía

El consumo final de energía creció cerca de un 0,4 % anual en la UE entre 1996 y 2007. El aumento del consumo, sin embargo, fue muy superior en Malta, España e Irlanda (entre el 3 y el 4 % anual), así como en Grecia, Luxemburgo y Chipre (alrededor del 2,5 %). Por el contrario, el consumo se redujo en Rumanía y Bulgaria (cerca de un 1-2 % anual), lo que refleja en parte la modernización progresiva del sistema productivo y el cierre de plantas de generación ineficientes y altamente contaminantes.

Si bien el peso que representa el petróleo en el consumo de energía total permaneció relativamente constante en

32 Comisión Europea (2010), Informe sobre la competitividad digital de Europa, principales logros de la estrategia i2010 en el período 2005-2009, 2010.

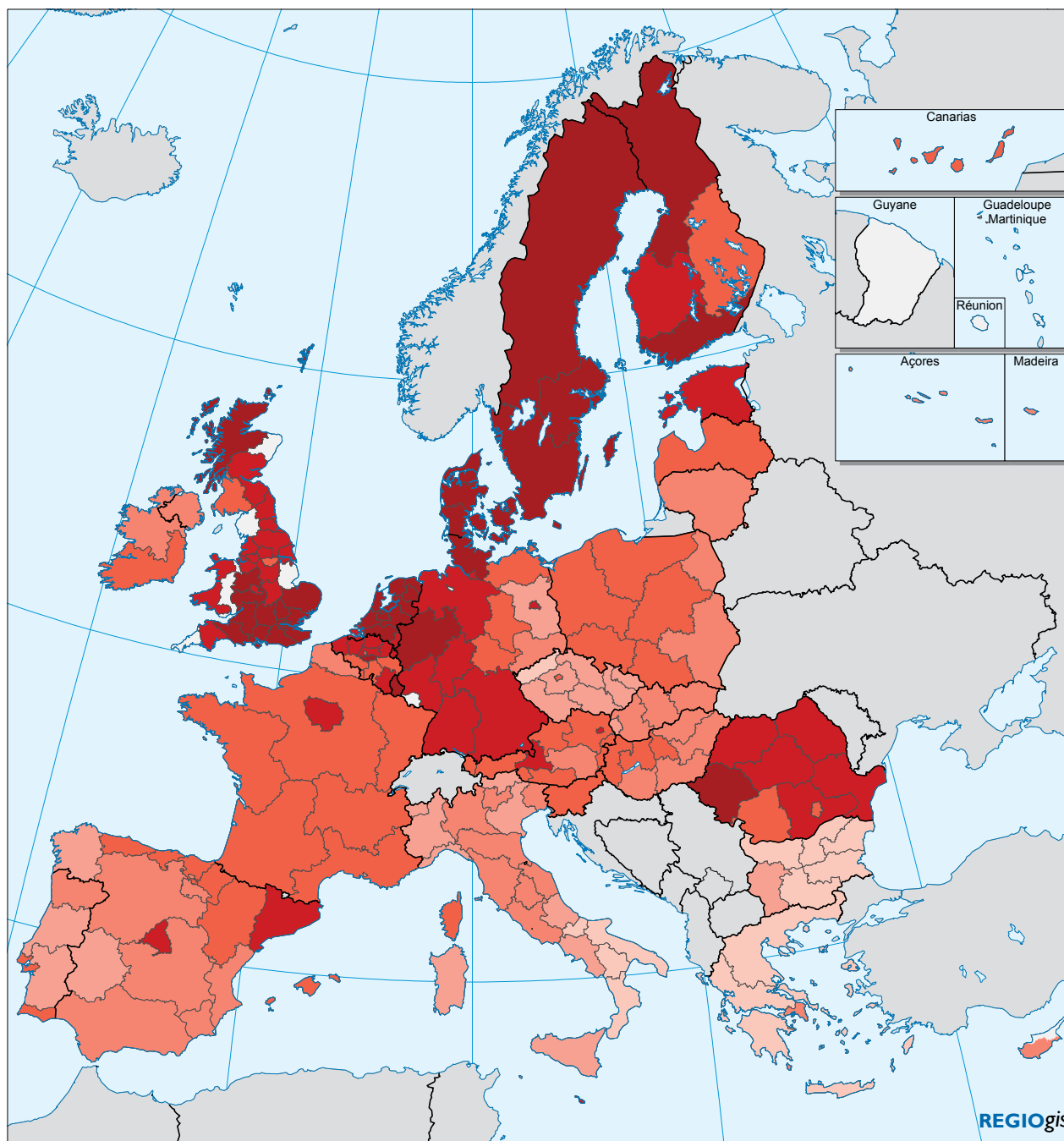
33 La cobertura de las redes de DSL y cable módem resume bien la cobertura de los servicios de banda ancha. Dado que estos dos tipos de redes tienden a solaparse, se ha utilizado la cobertura de DSL como medida aproximada de la cobertura de banda ancha en Europa.

34 COM(2010) 2020.

35 COM(2010) 245.

36 Las plataformas de banda ancha consideradas son fundamentalmente ADSL, cable y FTTx (incluido VDSL), WLL/WLAN, satélite y PC.





### 1.39 Hogares que disponen de conexión de banda ancha, 2009

Porcentaje del total de hogares



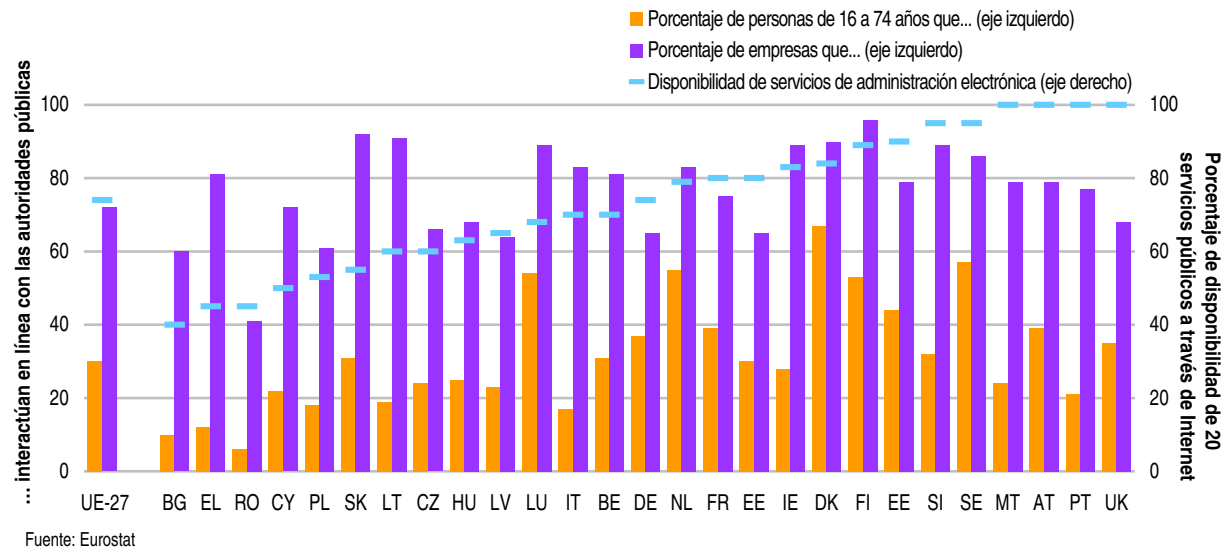
UE-27 = 56,0

Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### 1.18 Disponibilidad y utilización de servicios de administración electrónica, 2009



un 42 % en el conjunto de la UE en ese período, aumentó de forma destacada en Bulgaria, Polonia y la República Checa. Esta proporción se redujo en otros países, sobre todo en Alemania, Chipre, Portugal y Suecia.

La producción de electricidad en la Unión Europea presenta una fuerte dependencia del carbón y el lignito, que suponen conjuntamente el 27 % del total. En cinco Estados miembros estos dos combustibles son responsables de más de la mitad del total de la producción eléctrica, que alcanza incluso al 90 % en el caso de Polonia y Estonia. Algunas centrales de carbón emiten altos niveles de agentes contaminantes perjudiciales para la salud y el medio ambiente ( $SO_2$ ,  $NO_x$ , PM,  $CO_2$ ). En consecuencia, es necesario aumentar las inversiones y mejorar la tecnología con el fin de reducir esas emisiones y capturar el carbono liberado.

Por tanto, es preciso continuar trabajando en pos de la mejora de la eficiencia energética, sobre todo en los edificios, los sistemas de alumbrado y el transporte. Podría ser útil extender el uso de sistemas de energía inteligentes. Los recientes avances logrados en el campo de las redes de energía inteligentes, que se basan en la tecnología digital para controlar los electrodomésticos y ahorrar energía y costes, auguran oportunidades prometedoras en ese sentido. Además, la producción cada vez mayor de electricidad a partir de fuentes renovables generará nuevas demandas sobre la red, que aumentarán la necesidad de contar con ese tipo de sistemas.

#### Mejorar la calidad del gobierno a través del aprendizaje transfronterizo

La cooperación entre las regiones y los Estados miembros de la UE-15 y la UE-12 puede mejorar notablemente la capacidad institucional de estas últimas. La mejora de la calidad del gobierno en Estonia ha sido posible gracias a las estrechas relaciones que mantiene con Finlandia, Suecia y Alemania. Finlandia ha proporcionado permanentemente ayuda a Estonia a través del intercambio de experiencias y de ejemplos de políticas con el fin de mejorar su capacidad institucional. Suecia también ha sido una fuente de conocimiento y de buenas prácticas. Estonia celebró sus primeras elecciones en 1991, dos años antes que sus vecinos bálticos, e introdujo reformas radicales con la ayuda de expertos alemanes.

La región de Jihozápad, en la República Checa, participa en el programa de cooperación transfronteriza de Jihočeský Kraj, junto con regiones austriacas y bávaras. En particular, la cooperación entre Jihozápad y Bavaria se remonta varios siglos atrás. Esta cooperación se ha traducido en una mejora de las conexiones de transporte y en un aumento de las inversiones alemanas en sectores locales. También ha contribuido a mejorar la capacidad institucional de la región, considerada por un estudio reciente como una de las más sólidas de la República Checa<sup>1</sup>.

Antes de incorporarse a la Unión, los países de la UE-12 recibieron fondos del programa PHARE para fortalecer sus instituciones y sus administraciones públicas. Con posterioridad a su adhesión, estos países han seguido recibiendo fondos destinados a respaldar el desarrollo de sus capacidades en el marco de la política de cohesión.

<sup>1</sup> Quality of Government Institute. Measuring the quality of government and subnational variation (Calidad del Instituto de Gobierno. Evaluación de la calidad del gobierno y diferencias a escala subnacional). Financiado por la Dirección General REGIO (próxima publicación).



## Grado de urbanización: zonas de gran densidad demográfica, intermedias y escasamente pobladas

El concepto de «grado de urbanización» se definió en el marco de la encuesta de población activa. Se ha utilizado esa misma clasificación en muchos otros estudios, incluidos el EU-SILC (estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida) y diversos estudios relacionados con las tecnologías de la información.

Se definen tres tipos de áreas con base en un criterio de contigüidad geográfica en combinación con un umbral de población mínima y utilizando como referencia el nivel 2 de las unidades administrativas locales (LAU2) y los datos del censo de población de 2001.

- Área de gran densidad demográfica

Se trata de un conjunto contiguo de LAU2, cada una de las cuales tiene una densidad de más de 500 habitantes por kilómetro cuadrado. El conjunto tiene una población total de, al menos, 50 000 habitantes.

- Área intermedia

Se trata de un conjunto contiguo de LAU2 que no forma parte de un área de gran densidad demográfica, cada una de las cuales tienen una densidad de más de 100 habitantes por kilómetro cuadrado. El conjunto tiene una población total de, al menos, 50 000 habitantes o bien es adyacente a un área de gran densidad demográfica.

- Zona escasamente poblada

Se trata de un conjunto contiguo de LAU2 que no forma parte de un área de gran densidad demográfica ni intermedia. Un conjunto de LAU2 con una superficie total inferior a 100 kilómetros cuadrados, que no alcanza la densidad requerida pero que se encuentra totalmente rodeada de un área de gran densidad demográfica o intermedia, o se considera que forma parte de dicha área. Si está rodeada de un área de gran densidad demográfica y de un área intermedia, se considera que forma parte del área intermedia.

Puede descargarse un documento del GIS con esta información en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/gisco/geodata/reference>

### Lo anterior no se aplica en el caso de Francia, Grecia, Finlandia e Irlanda

Varios países han optado por utilizar una clasificación modificada en lugar de la descrita con anterioridad.

- Francia

El instituto nacional de estadística francés (INSEE) emplea una metodología diferente para definir el grado de urbanización de sus municipios.

- Grecia

Eurostat ha aplicado la definición anterior al nivel LAU1, pues no disponía de los límites digitales LAU2 para Grecia. Sin embargo, Grecia ha clasificado sus regiones LAU2 de acuerdo con esta metodología.

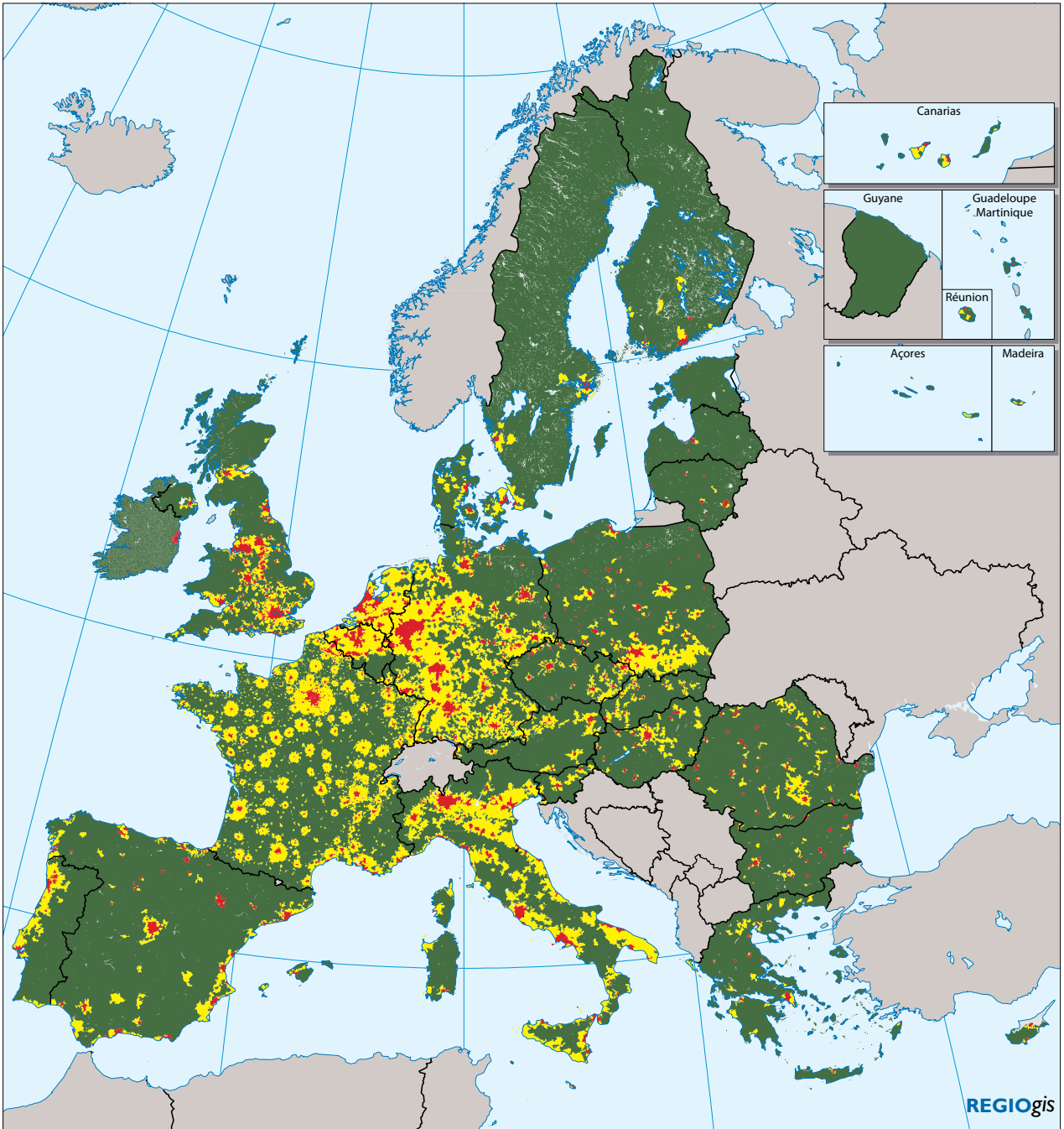
- Finlandia

Finlandia ha aplicado la metodología anterior a un conjunto más reciente de límites LAU2.

- Irlanda

Irlanda también utiliza un enfoque diferente del anterior, clasificando LAU1 en lugar de LAU2. Como consecuencia de ello, las ciudades siguientes (LAU1) se clasifican como de alta densidad demográfica: Cork, Dublín, Galway, Limerick y Waterford. El resto del país se considera escasamente poblado.

Para obtener más información sobre estas excepciones, véase: [https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/b65ef11a-ade2-40e2-8696-e5224e28b59d/CNTR\\_DEGURBA.zip](https://circabc.europa.eu/d/d/workspace/SpacesStore/b65ef11a-ade2-40e2-8696-e5224e28b59d/CNTR_DEGURBA.zip)



### 1.40 Grado de urbanización

- Área de gran densidad demográfica
- Área de densidad intermedia
- Zona escasamente poblada

Fuente: Eurostat, ONN



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

## 1.5 Instituciones

### Situación desde el punto de vista macroeconómico

Existe un amplio consenso en que la estabilidad del contexto macroeconómico constituye una condición necesaria para un crecimiento sostenido. Según el Banco Mundial, la estabilidad macroeconómica exige una inflación reducida y predecible, unos tipos de interés reales apropiados, una política fiscal estable y sostenible, un tipo de cambio real competitivo y predecible, y una situación viable de la balanza de pagos.

Pese a su falta de precisión, estos criterios se refieren de forma muy amplia a un entorno macroeconómico que se caracteriza por un bajo nivel de incertidumbre.

La incertidumbre se considera el principal motivo por el que la situación macroeconómica afecta al crecimiento. Según Fisher (1993)<sup>37</sup>, esta influencia se produce principalmente a través de dos canales. En primer lugar, la incertidumbre macroeconómica reduce la capacidad del mecanismo de fijación de precios para garantizar una asignación eficiente de los recursos, lo que a su vez redundaría en una disminución de la productividad. En segundo lugar, la incertidumbre reduce la inversión, puesto que aumenta la dificultad de calcular la rentabilidad que se obtendrá. Además, la inversión también podría verse obstaculizada por unos tipos de interés elevados.

La situación macroeconómica en la UE se ha visto gravemente afectada por la crisis. Tal como se aprecia a partir de los últimos datos disponibles, se ha producido una notable caída de la actividad económica que, en muchos casos, se ha traducido en un descenso de los precios y en un importante aumento de los déficit presupuestarios y del nivel de endeudamiento público. Todo ello resulta perjudicial para las expectativas de crecimiento. La incertidumbre relativa al momento en que se producirá la recuperación ha provocado el aplazamiento e incluso la cancelación de la inversión. Al mismo tiempo, los crecientes déficit públicos y las necesidades cada vez mayores en términos de prestaciones sociales podrían obligar a los gobiernos a reducir la inversión pública destinada a mejorar la estructura de la economía. En este contexto, la política de cohesión y las medidas adoptadas en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica pueden desempeñar una función clave a la hora de facilitar las inversiones estratégicas esenciales para el futuro desarrollo regional.

<sup>37</sup> Fisher, S. (1993), The role of macroeconomic factors in growth, *Journal of Monetary Economics*, volumen 32, nº 3, pp. 485-512.

### Instituciones

Los economistas se han ido dando cuenta de que la calidad de las instituciones ejerce un efecto significativo sobre el crecimiento económico y sobre el desarrollo en general. En concreto, unas instituciones deficientes pueden menoscabar la eficacia de las estrategias de desarrollo regional. Éste es uno de los principales motivos por los que el Banco Mundial<sup>38</sup> ha hecho hincapié en la necesidad de mejorar las instituciones y la gobernanza. La definición de gobernanza que utiliza esta institución es la siguiente:

*Las tradiciones e instituciones a través de las que se ejerce la autoridad en un país. Ello incluye: (1) el proceso por el que se eligen, controlan y cambian los gobiernos, (2) la capacidad del Gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas adecuadas, y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos*<sup>39</sup>.

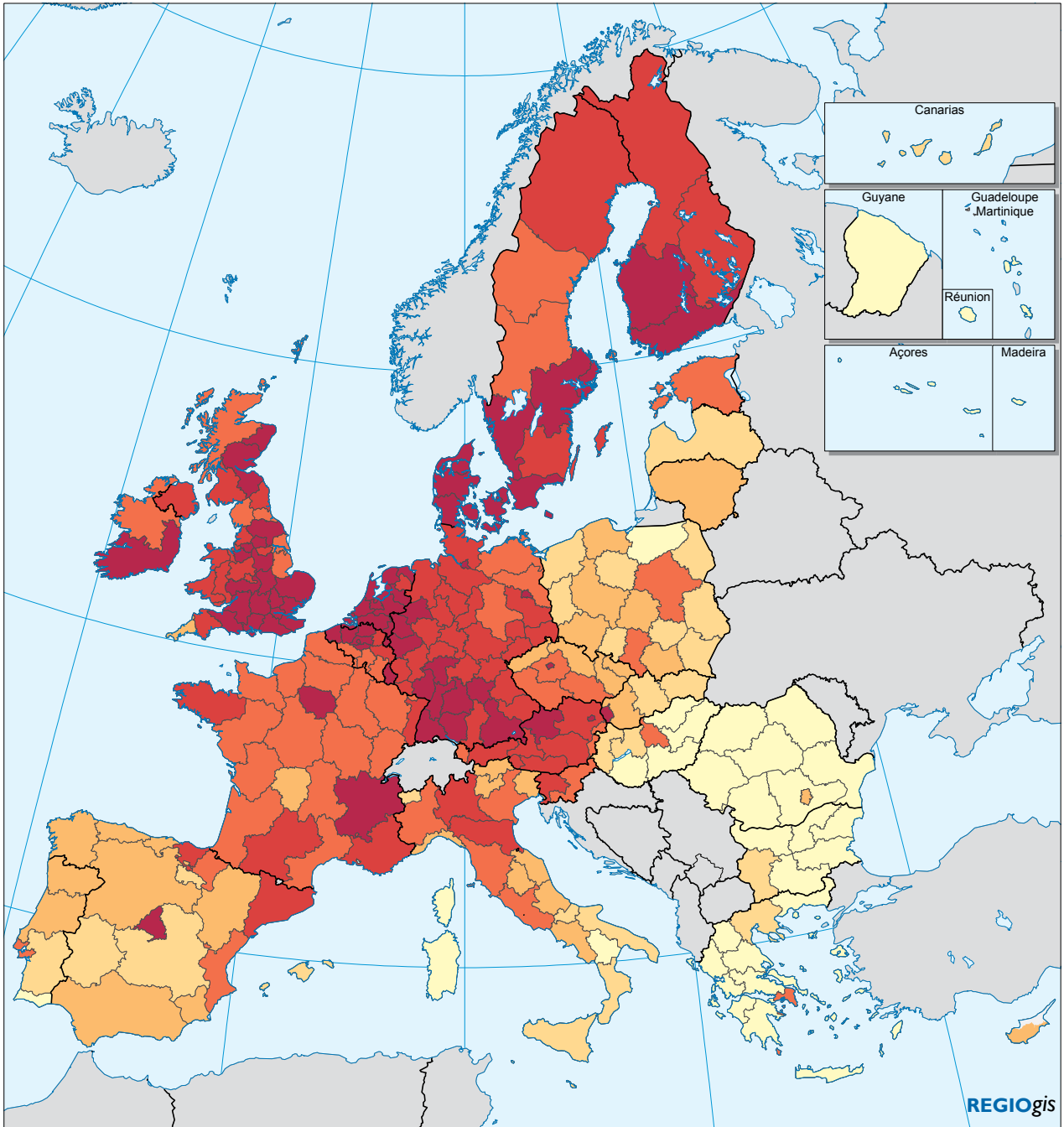
Los datos del Banco Mundial indican que, en términos generales, la UE goza de una gobernanza de alta calidad, pero también que siguen existiendo diferencias importantes entre los Estados miembros. Esos datos ponen de relieve asimismo que varios Estados miembros han mejorado su gobernanza desde los años noventa; el progreso ha sido particularmente notable en los países bálticos. Bulgaria se ha beneficiado de los preparativos para su adhesión a la UE, que han producido mejoras en sus indicadores de gobernanza en comparación con la década de 1990.

Los servicios de administración electrónica pueden contribuir a aumentar la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas. El Informe sobre la competitividad digital de Europa<sup>40</sup> lleva a cabo un seguimiento de la disponibilidad de 20 servicios de administración electrónica y del porcentaje de personas y empresas que utilizan esos servicios. El Reino Unido, Portugal, Austria y Malta proporcionaban en 2009 los 20 servicios básicos siguientes a través de Internet (ilustración 1.18). En todos los Estados miembros salvo Rumanía, más de la mitad de las empresas se relacionaban con las administraciones públicas a través de Internet en 2009. Solo el 30 % de las personas lo hacía, frente al 72 % de las empresas. Solo en los Estados miembros nórdicos, los Países Bajos y Luxemburgo una de cada dos personas interactuaban en línea con las administraciones en 2009.

<sup>38</sup> Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Washington, Banco Mundial

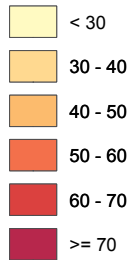
<sup>39</sup> D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Documento de trabajo nº 3630 de investigaciones sobre políticas del Banco Mundial. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=718081>

<sup>40</sup> Informe sobre la competitividad digital de Europa 2010, <http://ec.europa.eu/digital-agenda>



### 1.41 Índice de competitividad, 2010

Índice; los valores oscilan entre 0 (bajo) y 100 (alto)



UE-27 = 55

Fuente: Centro Común de Investigación y Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

## Índice regional de bienestar económico sostenible

La Agencia de Desarrollo de la región de East Midlands está convencida de que la prosperidad económica sostenible y el bienestar social son muy importantes para el éxito de las regiones, como queda reflejado en su objetivo:

*... de aquí a 2020, East Midlands será una región floreciente con empresas innovadoras y en crecimiento, una población cualificada que trabajará en empleos de alta calidad, que participará en comunidades sanas e integradoras y que vivirá en lugares prósperos y atractivos. (Flourishing Region RES 2006)*

Esta agencia ha desarrollado junto a la New Economics Foundation un Índice regional de bienestar económico sostenible que pretende capturar los diferentes aspectos del desarrollo económico sostenible que los indicadores convencionales del progreso económico dejan de lado.

Este índice incluye costes y beneficios que no suelen medirse en términos monetarios, reuniendo así una amplia variedad de aspectos económicos, sociales y medioambientales. El índice se basa en el gasto de los consumidores, que se ajusta posteriormente, con el fin de integrar los factores económicos, sociales y medioambientales, tanto positivos como negativos. Por ejemplo, el trabajo doméstico no remunerado se valora y se añade al índice, junto con el gasto público destinado a la sanidad y la educación. Al mismo tiempo se deducen los costes ambientales asociados a la pérdida de hábitats, la contaminación, la reducción de los recursos no renovables y el cambio climático, así como los costes vinculados a los crímenes, los divorcios, el transporte al lugar de trabajo y la desigual distribución de la renta y, por último, los costes sanitarios derivados de los accidentes laborales y de tráfico.

El índice se calculó por primera vez para la región de East Midlands en 2005 y se utilizó para evaluar los avances en pos del objetivo de lograr una «región floreciente». En 2007 se calculó para todas las regiones inglesas; en aquel momento, el valor del índice para East Midlands resultó ser ligeramente superior a la media de Inglaterra.

### 1.19 Índice regional de bienestar económico sostenible y valor añadido bruto per cápita en Inglaterra, 2007



Fuente: Índice regional de bienestar económico sostenible per cápita en las regiones de Inglaterra, NEF, enero de 2010

- El mayor valor del Índice regional de bienestar económico sostenible se obtuvo en la región sudoccidental, por encima de la de Londres, que generaba un valor añadido bruto per cápita muy superior;
- El menor valor de este índice per cápita se registraba en Yorkshire y Humber, mientras que el valor añadido per cápita más bajo correspondía a la región nororiental.

Entre 1994 y 2007, el Índice regional de bienestar económico sostenible per cápita se duplicó en la región de East Midlands, frente a un incremento medio del 35 % en el conjunto de Inglaterra.

Un consorcio liderado por la Agencia de Desarrollo de East Midlands y del que forma parte Natural England está profundizando en el desarrollo de este índice.



## 1.6 Competitividad

La crisis económica no solo ha modificado el panorama económico general, sino que también ha puesto de relieve el hecho de que en muchos países las fuentes de crecimiento no eran lo bastante robustas, acentuando así la necesidad de contar con mejores indicadores de medición de los resultados económicos que incorporen los elementos fundamentales del crecimiento económico sostenible. El Foro Económico Mundial publica anualmente un informe de competitividad global por países. Adoptando un enfoque similar, se ha diseñado un nuevo índice de competitividad regional para todas las regiones NUTS 2 (mapa 1.41) que consta de once pilares basados en un total de 69 indicadores organizados en tres grupos. Dichos indicadores engloban un conjunto de aspectos mucho más amplio que los meramente económicos e incluye numerosos indicadores relativos a la calidad de vida, la confianza y la esperanza de vida ajustada según la percepción de la salud.

El grupo básico representa los principales factores presentes en todos los tipos de economías:

- 1 Instituciones
- 2 Estabilidad macroeconómica
- 3 Infraestructuras
- 4 Salud
- 5 Calidad de la enseñanza primaria y secundaria

El grupo de eficiencia representa los aspectos que van adquiriendo mayor importancia a medida que una región se desarrolla:

- 6 Enseñanza superior y aprendizaje a lo largo de la vida
- 7 Eficiencia del mercado laboral
- 8 Tamaño del mercado

El grupo de innovación incluye los factores que impulsan a las economías regionales avanzadas:

- 9 Preparación tecnológica
- 10 Sofisticación empresarial
- 11 Innovación

Cada uno de esos pilares permite evaluar los resultados de una región en comparación con los del resto de regiones de la UE. Por tanto, pueden considerarse como indicadores de las fortalezas y debilidades de cada región NUTS 2 desde el punto de vista de la Unión.

A medida que las regiones avanzan en sus trayectorias de desarrollo, sus condiciones socioeconómicas cambian y su competitividad pasa a estar determinada por otros factores. En consecuencia, la forma más apropiada de mejorar la competitividad de una región que ha alcanzado un nivel de desarrollo mayor puede no ser la misma que en el caso de una región menos desarrollada. Con el fin de incorporar la conclusión anterior, las ponderaciones asignadas a cada uno de los tres grupos dependen del PIB per cápita de las diferentes regiones; esto significa que se utiliza una metodología de diseño similar a la del índice del Foro Económico Mundial.

- En las regiones menos desarrolladas de la UE, se asigna al grupo básico una ponderación del 40 % y al de innovación solamente un 10 % (el grupo de eficiencia tiene un peso fijo del 50 %).
- En las regiones con un grado de desarrollo intermedio, el grupo básico tiene una ponderación de solo un 30 %, mientras que el peso del grupo de innovación se duplica hasta alcanzar el 20 %.
- En las regiones altamente desarrolladas, el peso del grupo básico se reduce al 20 % al tiempo que se asigna a la innovación una ponderación del 30 %.

Este hecho proporciona implícitamente una orientación para los responsables políticos. Implica, por ejemplo, que probablemente la competitividad de una región menos desarrollada aumentará más a través de la mejora de la calidad de sus instituciones y de la enseñanza básica que si se intenta aumentar el número de solicitudes de patentes o el volumen de gasto en I+D. También significa que, a medida que una región se va desarrollando, debería incrementar su inversión en innovación si no quiere perder competitividad.

Por lo general, la competitividad es elevada en las regiones nórdicas, el sudeste de Inglaterra, los Países Bajos y el sur de Alemania.

En algunos Estados miembros se aprecian diferencias importantes de competitividad entre regiones. En Bélgica, por ejemplo, la región de Bruselas, las dos regiones circundantes y la mayor parte de las regiones flamencas obtienen altas puntuaciones en este campo, mientras que la puntuación que obtiene la mayoría de las regiones valonas es baja o muy baja. España, Portugal, Italia y Grecia también presentan diferencias regionales notables en términos de competitividad. Estos resultados destacan el hecho de que la competitividad tienen una fuerte dimensión regional que es imposible capturar a través de indicadores nacionales.

En la mayoría de los países, con independencia de su grado de desarrollo, la región que alberga la capital



nacional obtiene las puntuaciones más altas en términos de competitividad, mientras que las regiones ultraperiféricas tienden a obtener peores resultados que el resto (mapa 1.41). En los Estados miembros más desarrollados, las regiones altamente competitivas están rodeadas de otras regiones que también presentan un alto grado de competitividad; por el contrario, en los Estados miembros menos desarrollados la región más competitiva suele estar rodeada de regiones mucho menos competitivas. Esto demuestra que en los Estados miembros más desarrollados los factores de competitividad están distribuidos de forma más homogénea y que la competitividad tiende a propagarse a las regiones vecinas. En los Estados miembros menos desarrollados, los factores de competitividad están fuertemente concentrados en la región de la capital y la propagación de la competitividad a las regiones aledañas es todavía bastante limitada. Esto puede deberse a la escasez de conexiones de transporte entre regiones y a las importantes diferencias en la calidad del entorno empresarial en esos países.

### 1.7 Conclusiones

La globalización y la aparición de nuevos actores importantes en el comercio mundial han ejercido un efecto considerable en la economía comunitaria. La importación y exportación de mercancías al resto del mundo ha ganado en importancia dentro de la composición del PIB de la UE. A lo largo de la última década, el saldo comercial en la compraventa de mercancías ha pasado de ser ligeramente positivo a ser levemente negativo. El intercambio de servicios, sin embargo, ha crecido con rapidez y el saldo comercial en ellos ha evolucionado al alza, subrayando la sólida posición global que ocupa la UE en esta área.

También han surgido nuevas tendencias comerciales. En muchos sectores, las grandes empresas optan ahora por ubicar diferentes partes de su producción en otros lugares del mundo. Esta mayor dispersión de los sistemas productivos provoca un aumento de la demanda de sistemas logísticos, de control y de pedidos, que tienden a favorecer a las grandes ciudades y a las regiones en las que se ubican estos servicios.

En la UE, el crecimiento de la productividad es la principal fuente de crecimiento del PIB per cápita. Entre 2000 y 2007, el aumento de la productividad fue el responsable del 80 % del crecimiento; el resto se debió al incremento de la tasa de empleo y de la población en edad laboral. La productividad, por tanto, es un elemento central de la competitividad europea; genera los ingresos que permiten a las regiones ofrecer calidad de vida y un entorno propicio para los negocios.

El crecimiento de la productividad que ha tenido lugar a escala nacional y regional es el efecto combinado de las mejoras de la productividad en el seno de los diferentes sectores, es decir, de la innovación definida en sentido amplio, y de los cambios de actividad de unos sectores a otros, es decir, la reestructuración. El efecto de la orientación hacia sectores de mayor valor añadido es especialmente notorio en las regiones menos desarrolladas, mientras que el efecto del crecimiento de la productividad intrasectorial es importante en todas las regiones.

La innovación en sentido amplio es la principal fuente de crecimiento de la productividad en el seno de los sectores y de las empresas. La innovación abarca numerosos aspectos, desde la innovación tecnológica hasta el uso más eficiente de la tecnología y los recursos actuales, así como de las nuevas técnicas de gestión y organización. La innovación depende del potencial para generar, absorber y difundir el conocimiento. Por ello, el capital humano es un motor fundamental del crecimiento. La educación y las cualificaciones constituyen importantes áreas de inversión en toda la UE; no obstante, es necesario realizar esfuerzos especiales en muchas regiones del sur de Europa con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia Europa 2020 en el ámbito de la educación.

Para recoger todos los frutos de la innovación es preciso contar con unas infraestructuras y unas instituciones adecuadas. En el siglo XXI, las redes digitales desempeñan una función cada vez más importante en el desarrollo de los servicios y el acceso a éstos. Por consiguiente, la provisión de acceso a Internet a través de banda ancha para todas las personas y empresas puede tener un efecto real sobre el crecimiento y la calidad de vida. Pese a la importancia de la infraestructura digital, sigue siendo esencial contar con buenas redes de transportes. Sin embargo, en muchas regiones de la UE-12 las redes viarias y de ferrocarril requieren todavía fuertes inversiones para alcanzar unos niveles comparables a los de la UE-15.

Por último, pero no por ello menos importante, las instituciones ejercen una influencia muy notoria en el desarrollo nacional y regional. Dicha influencia incluye el establecimiento de un marco macroeconómico estable, la integración de los mercados comunitarios, la creación de un sistema legislativo y reglamentario que facilite la creación de empresas y de puestos de trabajo y el acceso a los servicios de administración electrónica a través de Internet.

## Sección 2. Mejorar el bienestar y reducir la exclusión

*El objetivo de la Unión es fomentar la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos<sup>1</sup>.*

El bienestar es un concepto muy amplio y difícil de recoger en una sola variable. En consecuencia, esta sección analiza diversos indicadores tanto objetivos —como la esperanza de vida o las tasas de riesgo de caer en la pobreza— como subjetivos —incluidas las percepciones relativas al estado de salud o la felicidad—. Estas variables proporcionan diferentes perspectivas sobre el bienestar. Sin embargo, el sentido de su variación no es siempre necesariamente el mismo, lo que destaca el alto grado de independencia que existe en algunos casos entre ellas. Tomados de forma conjunta, todos estos indicadores producen una imagen interesante y variada.

La primera sección se centra en la esperanza de vida, la mortalidad infantil y el acceso a la atención sanitaria. La segunda examina las cuestiones relativas al nivel de vida. La tercera aborda las condiciones de vida de las personas, en términos absolutos y relativos.

El análisis proporciona una visión del acceso de las personas al poder adquisitivo y de su capacidad para vivir una vida placentera y para participar en la sociedad. Es necesario tener presente que no es posible medir el nivel de vida exclusivamente en términos de acceso a los productos que se intercambian en el mercado, es decir, de los bienes y servicios que se pueden adquirir a cambio del pago de una cantidad de dinero, sin tener en cuenta todos aquellos artículos que suelen estar disponibles fuera del mercado.

Una vida agradable y segura, un medio ambiente sin contaminación, unas buenas relaciones con los vecinos, la disponibilidad de agua salubre, la confianza mutua, etc., son, todos ellos, «bienes comunes» que también influyen notablemente sobre el nivel de vida pero que, sin embargo, no suelen ser comercializables. Hay, además, muchos bienes y servicios «privados» de producción doméstica, que engloban desde la limpieza o la preparación de comidas hasta el cuidado infantil, que contribuyen asimismo al nivel de vida y que, pese a ser comercializables, no están dirigidos al mercado y por tanto no se recogen en los sistemas contables habituales.

El reciente informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009) ha puesto de manifiesto la tensión que existe entre las cuentas nacionales actuales y unas definiciones más completas y útiles del bienestar y el progreso social, lo que destaca la

creciente conciencia que existe acerca de la divergencia entre las mediciones habituales del PIB, por un lado, y los indicadores de calidad de vida, por otro. Dicho informe insta a los investigadores y a los encargados de la formulación de políticas a hacer un uso más coherente de los indicadores alternativos o complementarios al PIB a la hora de intentar evaluar el nivel de vida.

Muchos de esos indicadores son evidentes y están disponibles de forma inmediata; es el caso, por ejemplo, de la esperanza de vida, la mortalidad infantil, la igualdad de género, la seguridad o el desempleo. El presente apartado examina esos indicadores junto con el concepto de renta disponible «ajustada» de los hogares, que incluye el valor de los bienes y servicios «en especie» disponibles gratuitamente o a precios subvencionados.

### 2.1 Salud y esperanza de vida

#### Vivir cada vez más tiempo

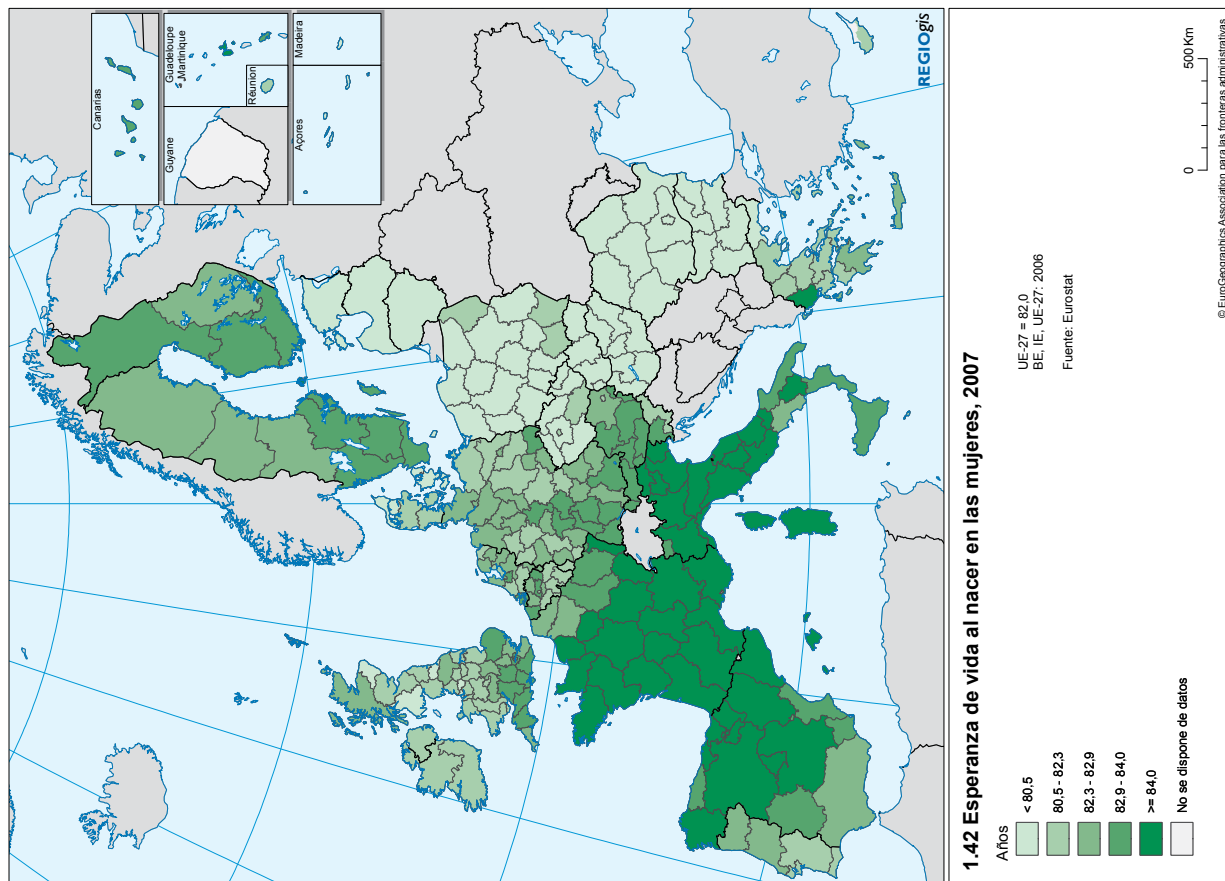
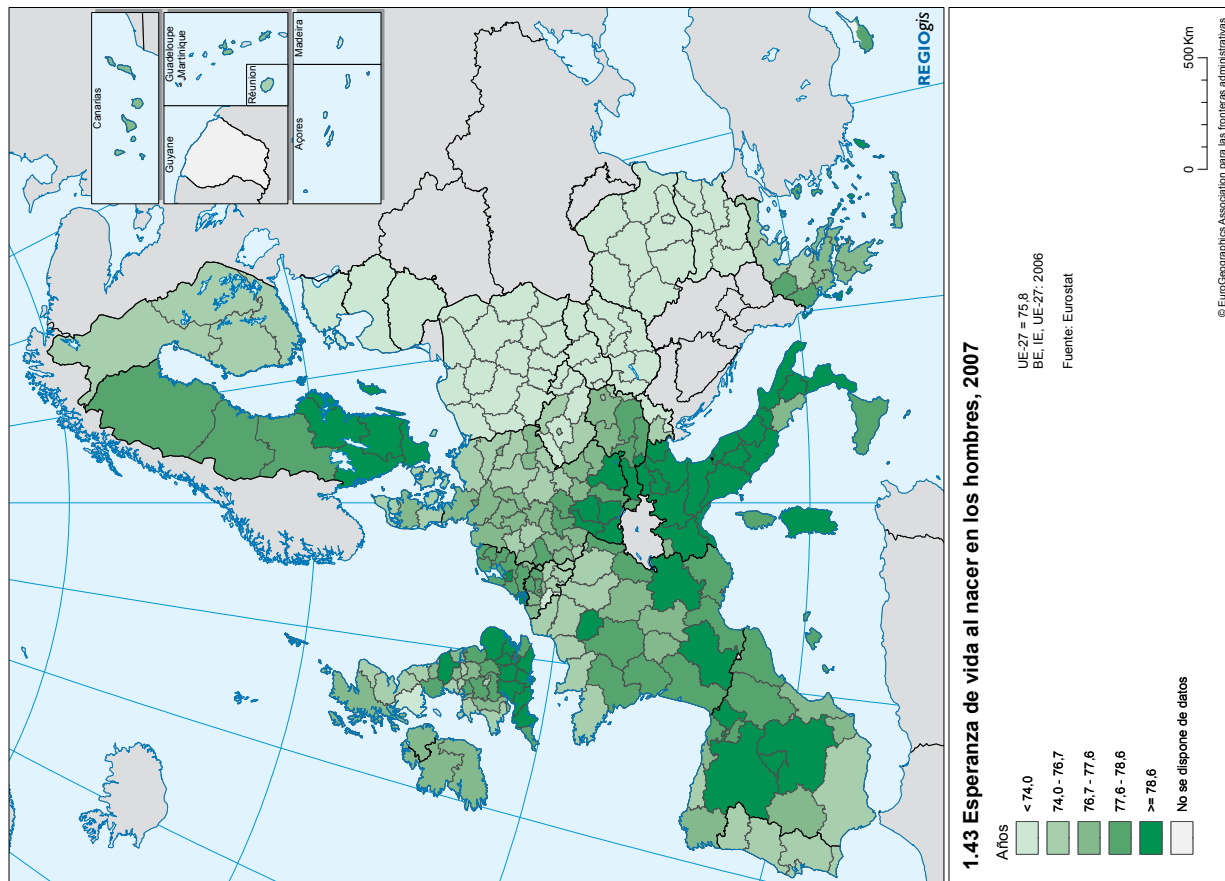
La UE tiene una esperanza de vida envidiable. En 2007, la esperanza de vida al nacer en la UE se situaba en 79 años, frente a una media de solo 67 años a escala mundial (según los datos de la ONU). Fuera de Europa, solo seis países del mundo (Japón, Australia, Israel, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur) tienen una esperanza de vida mayor. Los países vecinos del este presentan una esperanza de vida considerablemente inferior —en torno a 68 años en Ucrania, Belarús, Rusia y Moldova—. En los países del norte de África esta variable alcanza niveles ligeramente más altos: 70 años en el caso de los hombres y 74 en el de las mujeres, aunque siguen por debajo de la media comunitaria.

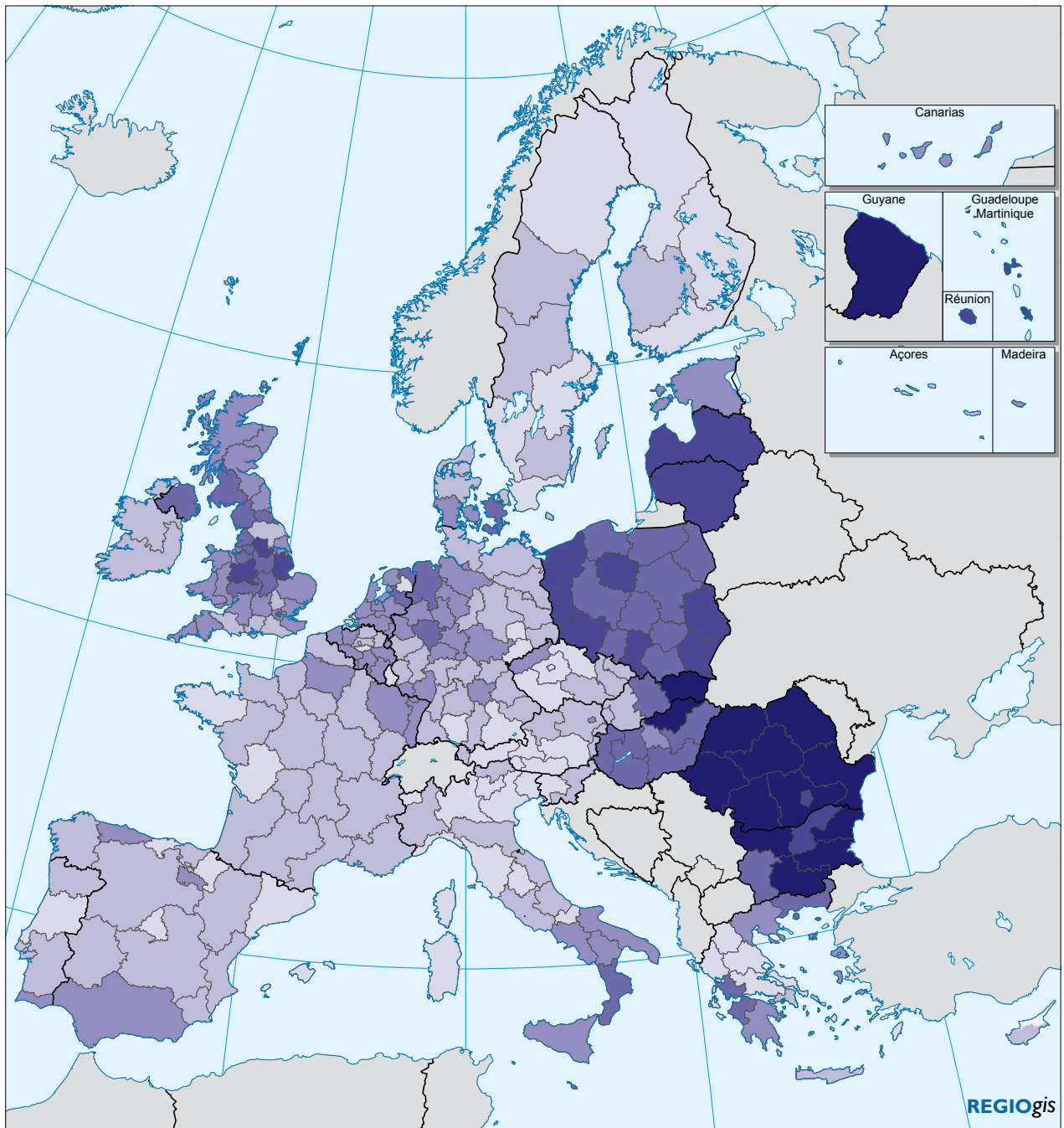
Dentro de la UE también se observan diferencias en cuanto a la esperanza de vida, y estas diferencias son más notorias en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Mientras la esperanza de vida de las mujeres varía desde los 86 años en la Comunidad Foral de Navarra hasta los 75 en la región búlgara de Yugoiztochen (mapa 1.42), en el caso de los hombres oscila entre los 80 años de la región italiana de Marche y los 65 de Lituania (mapa 1.43). Esta variación se debe a numerosas causas, que incluyen las diferencias en el estilo de vida, clima y dieta, pero también en cuanto a la educación, la renta y el acceso a la atención sanitaria y a otros servicios sociales que influyen en ésta. La presente sección examina algunas de las principales causas de una baja esperanza de vida.

#### Acceso desigual a una atención sanitaria de calidad

La mortalidad infantil se situaba en 2006 en 5 por cada 1 000 nacidos vivos, una de las más bajas del mundo.

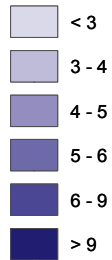
<sup>1</sup> Artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).





### 1.44 Tasa de mortalidad infantil, 2006-2007

Tasa de mortalidad de niños menores de 1 año por cada 1 000 nacidos vivos



BE, DE, IE, IT, PL: 2005-2006; UK: 2003-2004

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Fuera de Europa solamente siete países presentaban una tasa inferior: los seis anteriormente citados con mayor esperanza de vida y Corea del Sur. La tasa media de mortalidad infantil a escala mundial es diez veces superior a la de la UE.

Tres de cada cuatro regiones comunitarias tienen una tasa de mortalidad infantil de 5 por cada 1 000 nacidos vivos o menos, y una de cada cinco tienen una tasa inferior a 3 por cada 1 000 nacidos vivos. Pese a ello, en todas las regiones rumanas (salvo la que alberga la capital) esta tasa se sitúa entre 12 y 15, al igual que en Guyana, donde se aproxima a 12. Cuatro de las seis regiones búlgaras tienen tasas superiores a 10 (mapa 1.44). Esto significa que un recién nacido en Rumanía tiene una probabilidad más de seis veces mayor de morir antes de cumplir un año de edad que un niño nacido en la región belga de Brabant Wallon. Las altas tasas de mortalidad infantil tienen importantes efectos sobre las cifras de la esperanza de vida al nacer. Las regiones de Rumanía y Bulgaria, por tanto, también presentan la esperanza de vida más baja de toda la UE.

Las dos causas de muerte más frecuentes en los adultos menores de 65 años son el cáncer y las enfermedades cardíacas. De cada 100 000 personas menores de 65 años, el cáncer mata anualmente a 75 personas y las enfermedades cardíacas a 52. Sin embargo, estas tasas varían de forma sustancial de una región a otra. En ambos casos las tasas más elevadas se encuentran en regiones de Rumanía, Bulgaria, Hungría y los tres Estados bálticos. Por consiguiente, la tasa de muertes por cáncer supera las 120 en todas las regiones húngaras, mientras que en 10 regiones comunitarias no llega a 25 (mapa 1.45).

Las personas que viven en los países afectados también tienden a considerar que reciben unos servicios de atención sanitaria deficientes<sup>2</sup>. En Rumanía y Bulgaria, concretamente, menos del 25 % de las personas que respondieron a la encuesta pensaban que la atención sanitaria en su país era buena, en comparación con más del 90 % en Austria, los Países Bajos y Bélgica.

La tasa de muertes por enfermedades cardíacas de las personas menores de 65 años triplica o cuadruplica la media comunitaria en todas las regiones búlgaras, y duplica con creces dicha media en los Estados bálticos, Hungría, Rumanía y el este de Eslovaquia (mapa 1.46). Estas son, además, regiones con bajos niveles de desarrollo. En cualquier caso, la correlación entre la esperanza de vida y el PIB per cápita dista mucho de ser sistemática.

En las regiones más desarrolladas pueden identificarse algunas características interesantes. En el Reino Unido,

las tasas de muerte por cáncer y enfermedades cardíacas tienden a ser mayores en las regiones más periféricas, como Escocia, el oeste de Gales y los valles, pero también en algunas de las grandes conurbaciones como la región de Greater Manchester, Merseyside (que incluye a Liverpool) y Londres.

En Austria las diferencias siguen el patrón opuesto a las de la República Checa y Eslovaquia. Mientras en la región que alberga la capital austriaca se registran unas tasas de muerte considerablemente mayores por cáncer y enfermedades cardíacas que en cualquier otra región del país, en los otros dos países sucede exactamente lo contrario.

Estos tres indicadores revelan amplias disparidades en cuanto a los riesgos para la salud entre las diferentes regiones. Las razones que explican dichas disparidades son numerosas y varían de una región a otra. En las regiones con baja renta disponible y altos niveles de pobreza, muchas personas se ven obligadas a esperar demasiado tiempo hasta poder acudir a un médico. En las regiones más remotas puede haber dificultades de accesibilidad física, mientras en otras el problema puede ser la calidad de la atención disponible. En las regiones en las que hay un elevado porcentaje de población nacida en el extranjero (mapa 1.61), el desconocimiento del sistema de atención sanitaria o del idioma del país pueden provocar un aumento de las tasas de mortalidad. En algunas regiones, el acceso al tratamiento puede depender más de la capacidad de pagar que de la necesidad, a pesar de que el sistema sea en teoría gratuito. Estas variaciones en los riesgos para la salud y los factores que subyacen a ellas demuestran la necesidad de contar con una política sanitaria que pueda dar una respuesta diferenciada a las necesidades y a los problemas específicos de cada región.

### Accidentes de tráfico mortales y suicidios

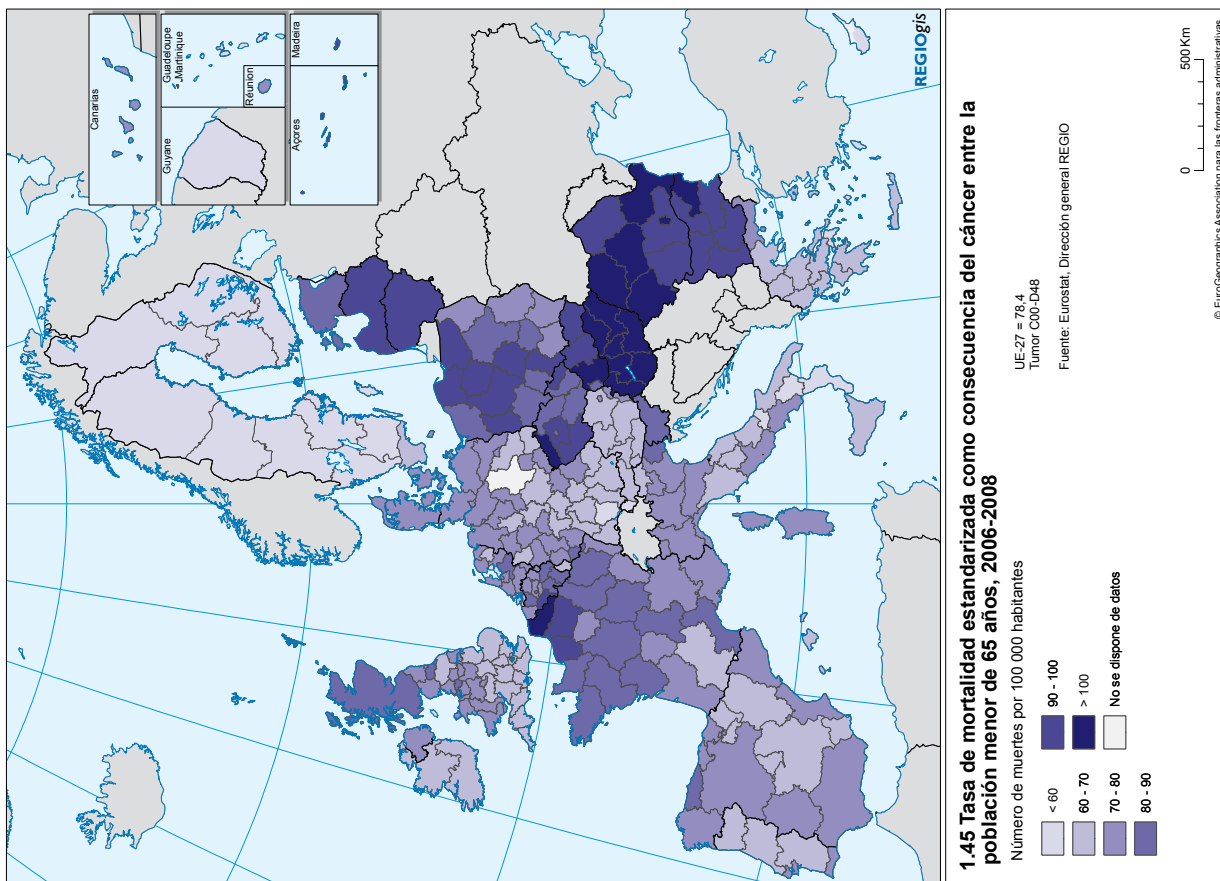
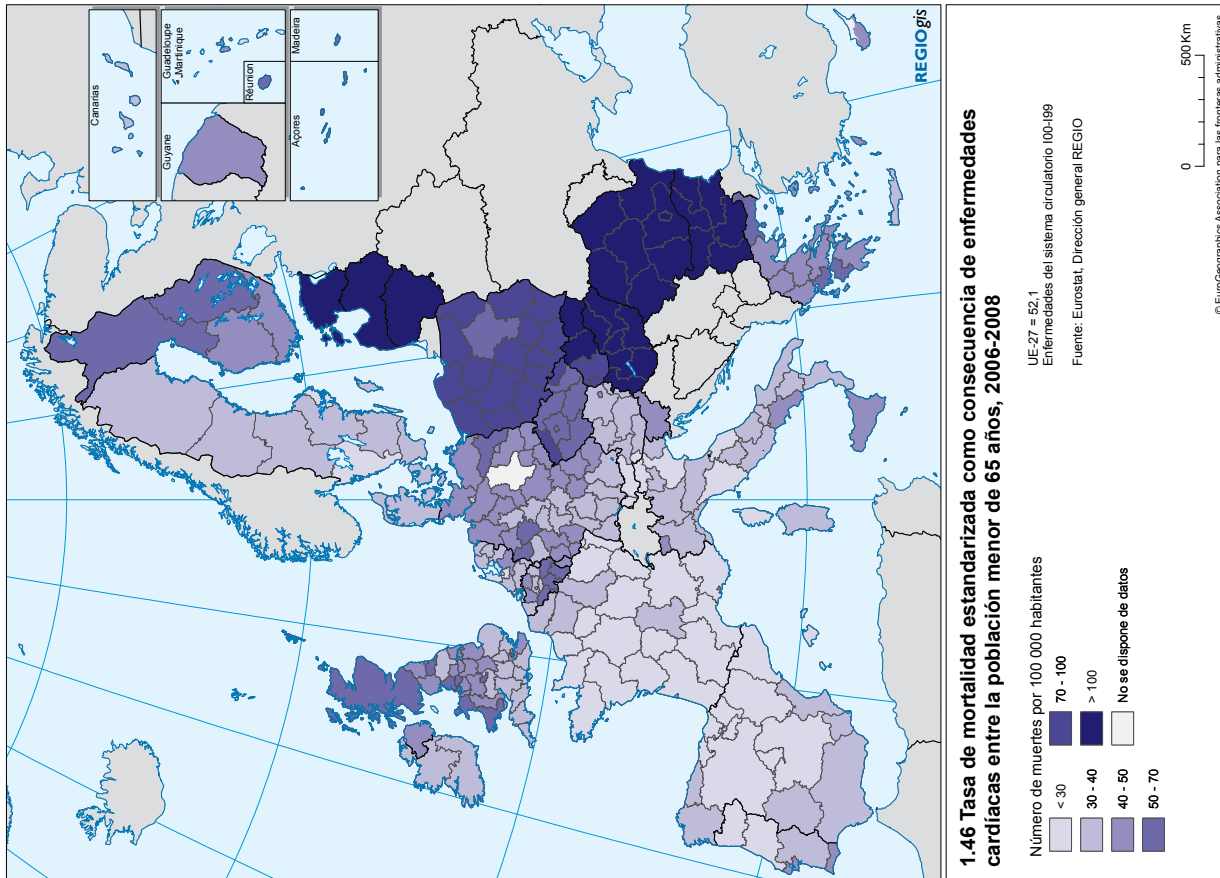
Las dos causas más importantes de muerte entre los jóvenes son los accidentes de tráfico y los suicidios. Ambos afectan principalmente a los jóvenes del sexo masculino. Tres de cada cuatro personas que mueren en accidentes de tráfico son hombres; el grupo más vulnerable es el de los jóvenes de veintitantos. Estas muertes prematuras también influyen en la disminución de la esperanza de vida; sin embargo, muchos de esos accidentes de tráfico mortales se pueden evitar.

En la UE, la proporción de accidentes de tráfico mortales con respecto a la población total se redujo en un 50 % entre 1991 y 2008<sup>3</sup>. Sin embargo, si se mantienen las tendencias actuales, no será posible alcanzar el objetivo de la UE consistente en reducir el número de accidentes

<sup>2</sup> Eurobarómetro 315, 2010.

<sup>3</sup> Base de datos CARE de la Dirección General MOVE.









mortales un 50 % en 2010 en comparación con la cifra registrada en 2000.

En los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, la media de accidentes de tráfico mortales se sitúa en torno a 40 por millón de habitantes (mapa 1.47) gracias a que la seguridad vial ha sido durante muchos años una prioridad política. Como resultado de ello, estos tres países que, junto con Malta, ya presentaban las tasas más bajas en 1991, las redujeron un 50 % para 2008. En Bulgaria, Grecia, Letonia, Polonia y Rumanía, las tasas de accidentes mortales de tráfico eran cerca de tres veces superiores (140 por millón), lo que indica que en esos países existe un amplio margen de mejora.

Ocho regiones —tres de Grecia, Luxemburgo y Namur en Bélgica, Alentejo en Portugal, La Rioja en España y Lituania— registraban entre 200 y 300 accidentes de tráfico mortales por millón de habitantes. Esta cifra es considerablemente superior a la media comunitaria (92 accidentes mortales por millón de habitantes), y la diferencia es aún mayor si se compara con las regiones con menores tasas, Bremen, Berlín, Hamburgo, Viena y Bruselas; en todas ellas la tasa de accidentes mortales era inferior a 30 por millón, debido en parte a su naturaleza urbana y a la baja velocidad media del tráfico.

Los accidentes de tráfico mortales dependen principalmente del número de accidentes. Las causas que los provocan son muy variadas, desde el consumo de alcohol y el grado de cumplimiento de la ley hasta la calidad de las carreteras. Los países con menor proporción de accidentes de tráfico mortales han adoptado un enfoque integrado con respecto a la reducción de las cifras. Esos países influyen en el comportamiento de los conductores a través de reglas claras, una vigilancia específica del cumplimiento de la ley y la mejora de la educación de los conductores; asimismo, han mejorado las carreteras separando a los peatones y ciclistas de los vehículos en aquellos puntos en que éstos alcanzan velocidades elevadas, y reduciendo éstas cuando no es posible tal separación. Un enfoque similar podría lograr una reducción importante del número de accidentes de tráfico mortales en muchas regiones de la UE.

La esperanza de vida de los hombres también es menor que la de las mujeres porque su probabilidad de suicidio es tres veces mayor que la de éstas. Las tasas de mortalidad normalizadas<sup>4</sup> por suicidio varían notablemente de una región a otra (mapa 1.48). En diez

regiones —Lituania, tres regiones húngaras, Bretaña, Itä-Suomi en Finlandia y cuatro belgas— la tasa supera los 20 suicidios por cada 100 000 habitantes. En el otro extremo se sitúan 30 regiones —todas las de Grecia, 6 en España e Italia, Flevoland en los Países Bajos, Chipre, Outer London, Norte en Portugal y la de București-Ilfov en Rumanía— con tasas inferiores a 5 suicidios por cada 100 000 habitantes.

Lo sorprendente de estas diferencias es que no parecen guardar relación con factores socioeconómicos, al menos entre países. Entre las regiones con tasas de suicidio más bajas pueden encontrarse tanto aquellas con mayores niveles de renta, como Flevoland y Outer London, como otras con mucho menor nivel de renta, como Norte y algunas de las regiones griegas e italianas.

Dentro de cada país, sin embargo, las tasas de suicidio tienden a ser mayores en las regiones menos desarrolladas. En Rumanía, por ejemplo, todas las regiones salvo la que alberga la capital nacional presentan unas tasas dos o tres veces superiores a ésta. Este hecho puede deberse en parte a la disponibilidad de mejores servicios de urgencias en la capital, pero también es probable que las oportunidades de empleo y un mayor nivel de ingresos reduzcan el número de suicidios. También en Bélgica las tasas más elevadas tienden a concentrarse en las regiones con menor nivel de renta y mayores niveles de desempleo. En los países de la UE-12 que han crecido con rapidez desde mediados de la década de 1990, la tasa de suicidios ha disminuido de forma considerable. En Estonia, por ejemplo, la tasa cayó desde casi 40 suicidios por 100 000 habitantes en 1994-1997 a 15 en 2006-2008, lo que de todos modos continúa por encima de la media comunitaria (10) pero supone una reducción muy importante. En los otros dos Estados bálticos y en Eslovenia se produjo una disminución similar.

## Envejecimiento

El aumento de la esperanza de vida y una baja tasa de natalidad se relacionan con el aumento de la mediana de edad de la población y con la creciente proporción de personas de edad avanzada. De acuerdo con las últimas proyecciones demográficas a escala regional, la mediana de edad aumentará en la UE de 40 a 45 años entre 2008 y 2030, y la proporción de personas mayores de 65 años pasará de un 17 % a un 24 %. En 2008 solo había en toda la UE dos regiones con una proporción tan elevada: Liguria (Italia) y Chemnitz (Alemania). En 2030, la mitad de las regiones de la UE tendrán un porcentaje de personas mayores de 65 años del 24 % o superior<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Las tasas de mortalidad normalizadas corrigen las diferencias asociadas a la composición de la población por edades entre regiones. Dado que la prevalencia de las causas de muerte varía de un grupo de edad a otro, las tasas de mortalidad normalizadas brindan un mayor grado de comparabilidad al estar basadas en el supuesto de que las diferentes regiones tienen exactamente la misma composición poblacional.

<sup>5</sup> Giannakouris, K. Regional population projections EUROPOP2008: Most EU regions face older population profile in 2030. Statistics in Focus 1/2010. Luxemburgo.

## Regiones con escasa densidad demográfica

En 2008, tres millones de habitantes de la UE (el 0,6 % de la población) vivían en regiones con escasa densidad demográfica<sup>1</sup>. Un total de 18 de ellas se encuentran entre las 1 303 regiones NUTS 3. La mayor parte se ubican en el norte de Europa: cinco en Finlandia, otras cinco en Suecia, tres en España y el Reino Unido, una en Grecia y otra en Francia. La mayor de ellas es la región de Pohjois-Pohjanmaa, en Finlandia, con una población de 383 000 habitantes, y la más pequeña es Evrytania (Grecia), con menos de 20 000 habitantes.

El pequeño tamaño de la población de estas regiones suele implicar un mayor coste de la provisión de servicios públicos. Varias de las regiones están poniendo en marcha experiencias relacionadas con los servicios electrónicos para proporcionar un acceso adecuado y eficiente a los servicios.

En términos globales, la población que residía en regiones con escasa densidad demográfica permaneció constante entre 2001 y 2008, aunque entre estas regiones se apreciaban diferencias importantes. En particular, la población creció de forma considerable en la Guyana Francesa, a un ritmo cercano al 4 % anual, mientras que en la región finlandesa de Kainuu disminuía casi un 1 % cada año. En la mitad de las regiones afectadas, la población aumentó o permaneció inalterada; en la otra mitad, se redujo.

También se observan diferencias significativas en cuanto a la estructura de edades de las diversas regiones. Algunas regiones cuentan con una población joven, como Pohjois-Pohjanmaa o Lappi, donde la población de 65 años o más representa un 14 % y un 18 % del total, respectivamente. En la Guyana Francesa, la proporción de personas de 65 años o más no llega al 4 %. En otras regiones la población presenta en promedio una edad mucho más avanzada. En las regiones con baja densidad demográfica de España, una persona de cada cuatro tiene 65 años o más, proporción que llega incluso a un tercio en Evrytania.

<sup>1</sup> Las zonas de baja densidad demográfica son regiones en las que la densidad de población es inferior a un umbral determinado. El párrafo 30 (b) de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (2006/C 54/08) define las regiones con baja densidad de población como «regiones geográficas del nivel II de la NUTS con una densidad de población inferior a 8 habitantes por km<sup>2</sup> o de las regiones geográficas del nivel III de la NUTS con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>».

El aumento de la proporción de personas de edad avanzada ha generado ya un amplio debate. En los Estados miembros, donde todavía existe un régimen de reparto según el cual las personas ocupadas pagan las pensiones de quienes ya están jubilados, la asequibilidad será un problema cada vez mayor, puesto que las personas ocupadas tendrán que abonar un creciente número de pensiones. En los países que cuentan con sistemas basados en la capitalización, los fondos también tendrán que hacer frente al aumento

del volumen de pensiones y, en consecuencia, deberán generar el incremento de ingresos necesario, lo que a su vez dependerá de los resultados económicos. Como resultado de ello, la agenda de Lisboa se concentró en aumentar el porcentaje de personas ocupadas con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años. Además, en muchos Estados miembros se están examinando activamente (y, en algunos casos, se están introduciendo) diversas propuestas para elevar la edad efectiva de jubilación.

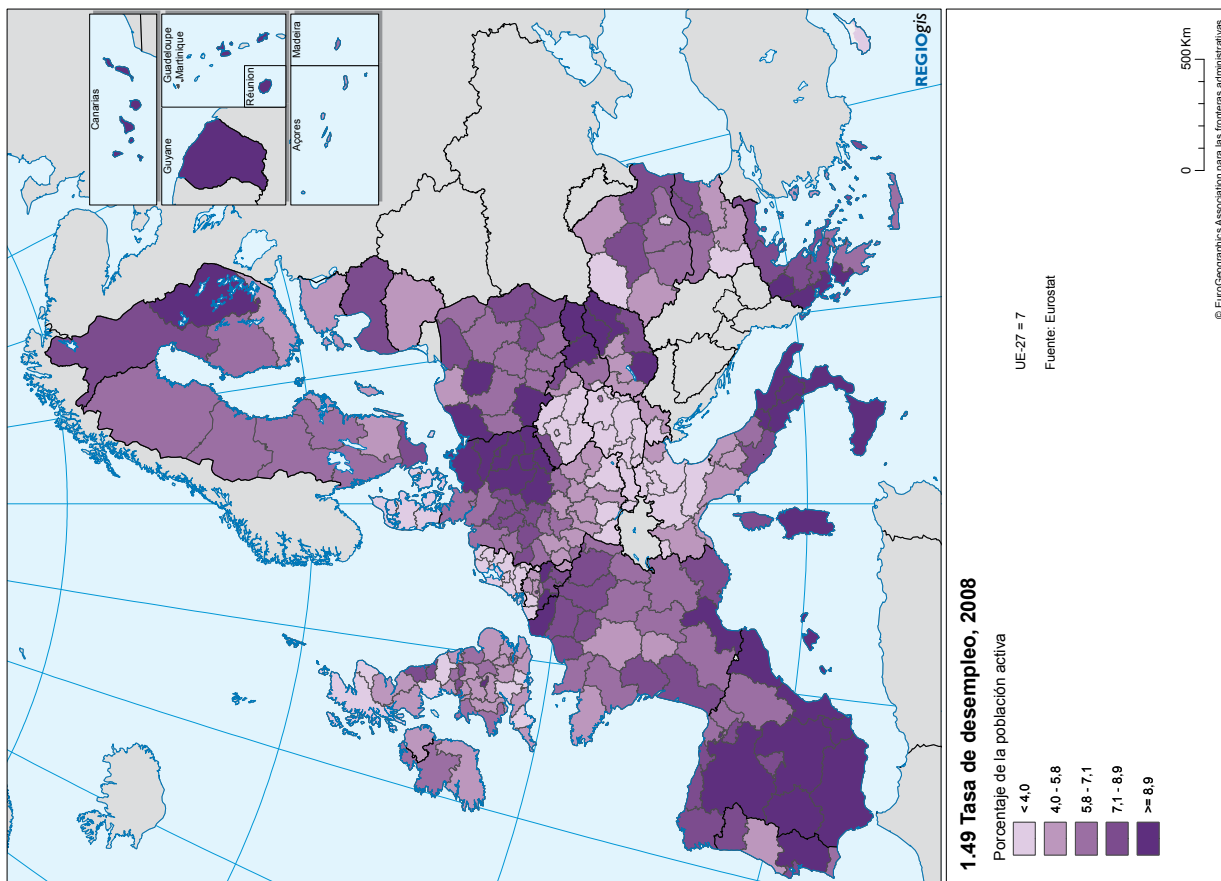
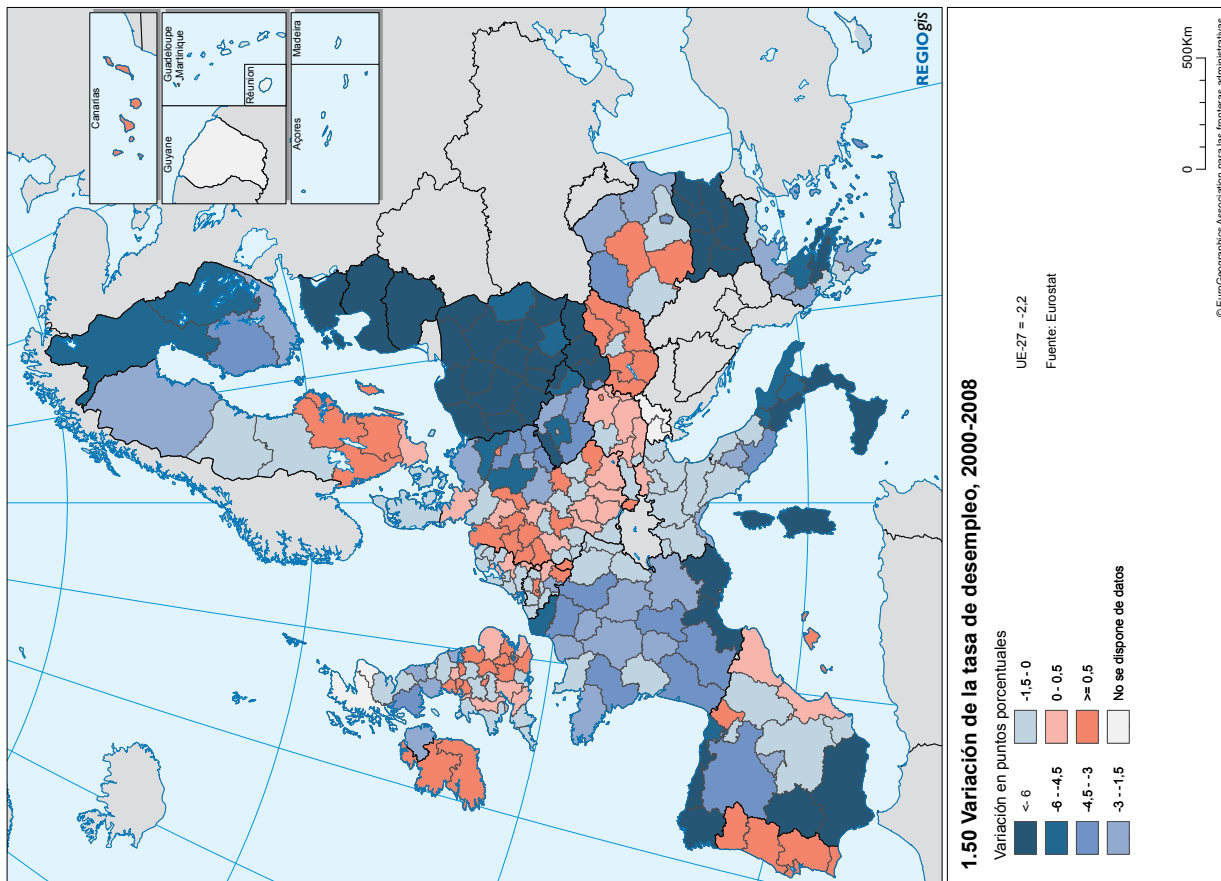
La dimensión regional del envejecimiento tiene repercusiones para la demanda de servicios. Una población que envejece requerirá más servicios de atención sanitaria y una mayor oferta de otro tipo de servicios. Las regiones que registren un aumento de la población de edad avanzada tendrán que ampliar sus infraestructuras y sus servicios así como garantizar la accesibilidad de éstos.

El aumento del número de personas mayores difiere considerablemente entre regiones, no solo debido a las diferencias en la esperanza de vida sino también porque esas personas han adquirido un mayor grado de movilidad y muchas de ellas se han trasladado a otras regiones comunitarias con climas más cálidos. Este hecho resulta evidente en muchas regiones españolas y francesas, que han atraído a un volumen importante de ciudadanos de edad avanzada procedentes del Reino Unido, Alemania y los Países Bajos, ya sea en invierno o durante todo el año. A pesar de que la población de la UE presenta un menor grado de movilidad que sus homólogos estadounidenses, la libertad de movimiento en la Unión y la reciprocidad de los acuerdos en materia sanitaria abren un amplio abanico de lugares en los que pasar la jubilación para aquellas personas que se lo pueden permitir.

Las diferencias regionales en cuanto al porcentaje de personas mayores reflejan también el hecho de que las ciudades tienden a atraer a un mayor número de migrantes que, por lo general, suelen ser más jóvenes que la población residente en las zonas rurales.

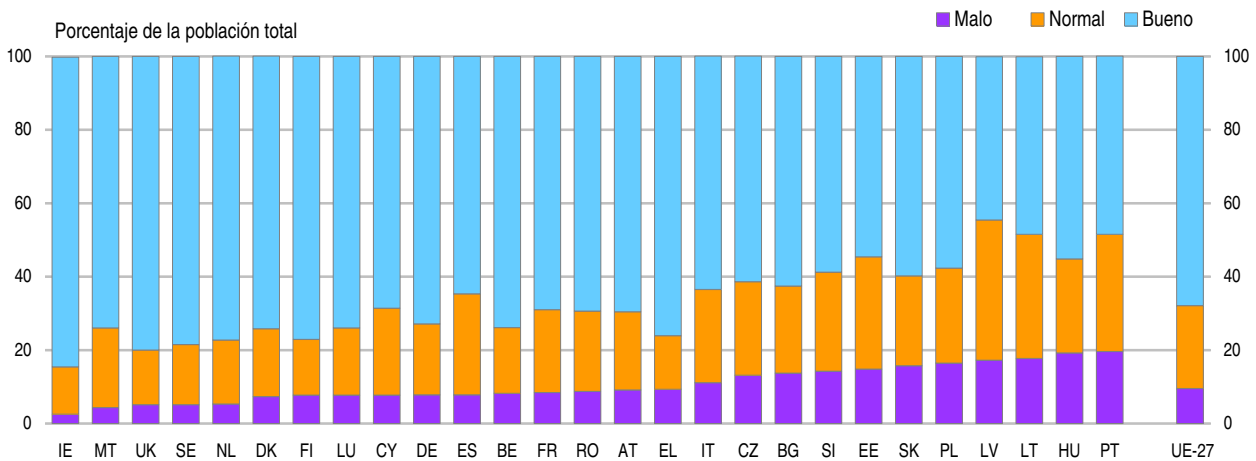
## Salud

Gozar de una buena salud es un aspecto muy importante del bienestar. Sin embargo, la percepción de las personas sobre su propia salud varía de forma considerable. En siete Estados miembros —Portugal, Hungría, los tres Estados bálticos, Polonia y Eslovaquia—, entre el 15 % y el 20 % de la población percibía su salud como deficiente en comparación con la media comunitaria (10 %) —ilustración 1.20—. Irlanda es el país con menor porcentaje de población que considera que goza de una salud deficiente (solo un 2,5 %).



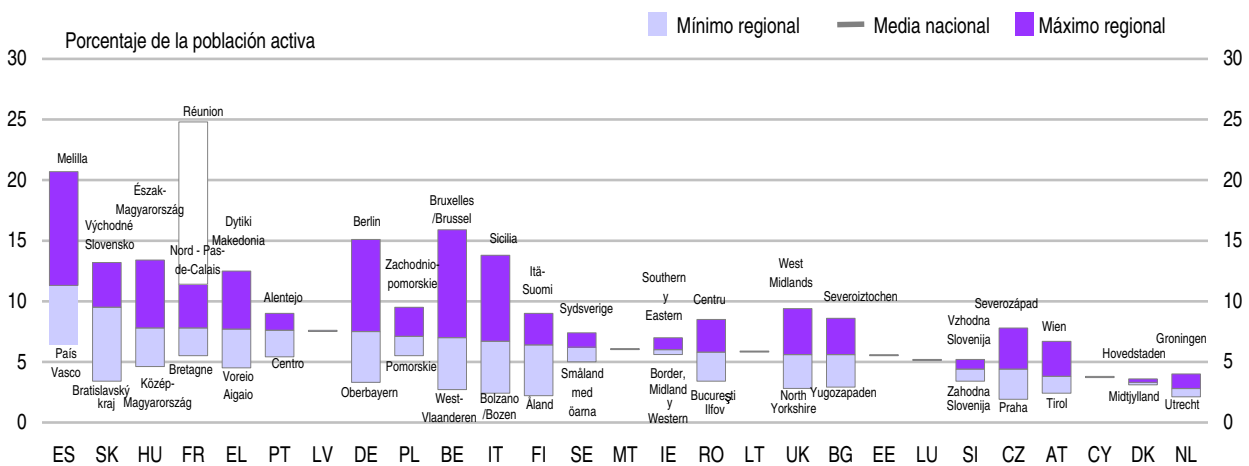


### 1.20 Percepción personal sobre el propio estado de salud en los Estados miembros de la UE, 2008



Fuente: Eurostat, EU-SILC

### 1.21 Tasas de desempleo por países y extremos regionales, 2008



Fuente: Eurostat

## 2.2 Condiciones de vida

### El desempleo disminuyó hasta que llegó la crisis

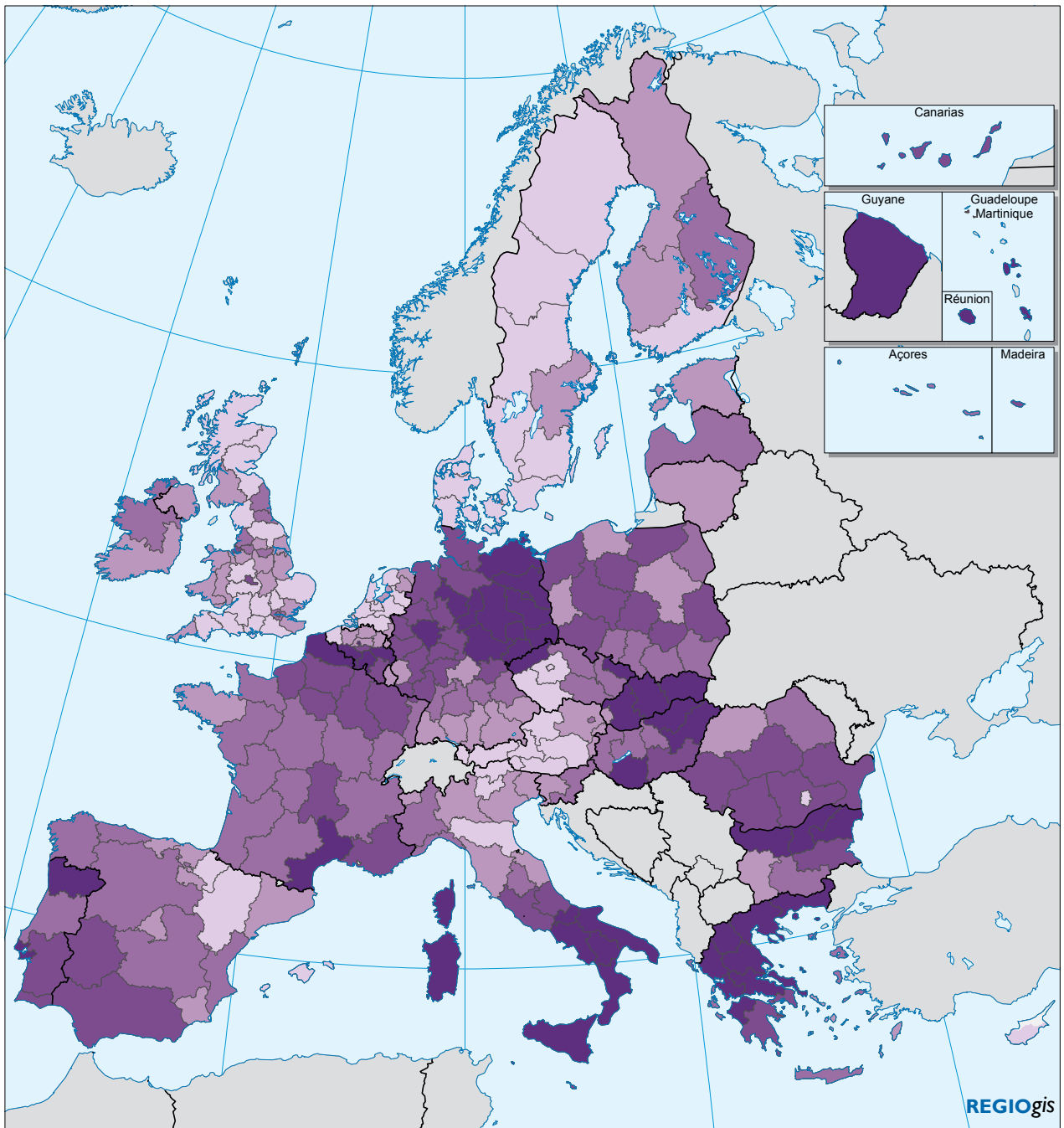
Entre 2000 y 2008 las tasas de desempleo se redujeron en la mayoría de las regiones (mapa 1.50). A lo largo de ese período el desempleo cayó dos puntos porcentuales a escala comunitaria. La mayor reducción regional se produjo en la región búlgara de Severoiztochen y en la polaca de Warمیńsko-Mazurskie, donde la tasa disminuyó en más de 15 puntos porcentuales hasta situarse en un 8,6 % y un 7,4 %, respectivamente. Solo 36 regiones experimentaron un incremento superior a un punto porcentual. El aumento fue especialmente acusado en la región portuguesa de Norte, donde creció cuatro puntos porcentuales situándose en el 8,7 %.

A pesar de todas estas reducciones, en 2008 el desempleo seguía superando el 20 % en los territorios franceses de ultramar y el 15 % en Andalucía, Canarias, Bruselas, Extremadura y Berlín (mapa 1.49). Las disparidades regionales registradas en cuanto a las tasas de desempleo eran particularmente amplias en Bélgica, Alemania, España e Italia (ilustración 1.21).

Desde 2000 se aprecia una notable convergencia por lo que respecta a las tasas de desempleo. La dispersión regional se redujo un 30 % entre 2000 y 2007. En 2008, sin embargo, se amplió un 7 % y en 2009 podría haber aumentado todavía más debido a la crisis.

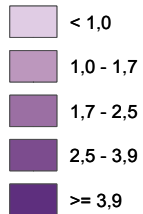
En la UE el desempleo aumentó con rapidez durante la crisis hasta superar el 10 % en 2010<sup>6</sup> y las previsiones

6 Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, European Economic Forecast, otoño 2009. Bruselas, 2009.



### 1.51 Tasa de desempleo de larga duración, 2008

Porcentaje de la población activa



UE-27 = 2,6

Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### Las regiones ultraperiféricas

Las regiones ultraperiféricas presentan características diferenciales. Estas regiones están ubicadas lejos de su capital nacional y, a menudo, del resto del país. La mayoría de ellas son islas o archipiélagos, son montañosas, tienen actividad sísmica y se caracterizan por unas condiciones climáticas extremas. El pequeño tamaño del mercado local y (en el caso de algunas de ellas) su ubicación en zonas del planeta escasamente desarrolladas representan asimismo importantes obstáculos para su desarrollo.

En 2007 vivían en las regiones ultraperiféricas cerca de 4,25 millones de personas, el 0,9 % de la población de la UE. En algunos casos, la proporción de población joven es elevada y está aumentando, como sucede en la Guyana Francesa, donde el 36 % de la población tiene menos de 15 años y el número de habitantes crece a un ritmo del 4 % anual.

En general, el nivel de desarrollo en estas regiones es inferior a la media comunitaria. En 2007, mientras el PIB per cápita de Canarias era un 8 % inferior a dicha media, en la Guyana Francesa este indicador se situaba más de un 50 % por debajo de dicha media. Sin embargo, sus tasas de crecimiento son más elevadas y estas regiones están convergiendo con el resto de la Unión.

Los resultados en términos de empleo también son mixtos. En 2008, todas las regiones ultraperiféricas de Francia presentaban una tasa de desempleo superior al 20 %, que llegaba a casi un 25 % en Reunión, mientras que en Azores y Madeira era de solo un 5,5 % y un 6,0 % respectivamente, muy por debajo de la media de la UE-27 (7 %).

apuntan a que se mantendrá en ese nivel en 2011. También se prevé que las tasas sigan superando el 10 % en los EE.UU., pese a que antes de la crisis este país registraba una tasa de desempleo mucho menor.

No obstante, la crisis ha afectado de forma muy diversa a los distintos países de la UE. El aumento del desempleo ha sido particularmente notorio en Irlanda, España y los Estados bálticos, oscilando entre 7 y 15 puntos porcentuales entre 2008 y finales de 2009. Como resultado de ello las tasas superan con creces el 10 % en esos cinco países. En Letonia, el desempleo superaba el 20 % a finales de 2009, mientras en España alcanzaba el 20 % a mediados de 2010.

Sin embargo, en la inmensa mayoría de los Estados miembros no se ha producido un aumento tan drástico del desempleo. En dos tercios de los casos, el incremento fue inferior a tres puntos porcentuales entre 2008 y finales de 2009. En Alemania y Luxemburgo no llegó a un punto porcentual, si bien las tasas podrían aumentar en el futuro debido al efecto retardado de la crisis.

El desempleo tiene un efecto perjudicial para el bienestar, más allá de lo que supone en términos de pérdida de ingresos. Lo anterior es especialmente cierto en el

caso de los denominados trabajadores desmotivados, aquellos que han abandonado la búsqueda de empleo porque creen que no hay ningún trabajo disponible, y que por tanto ya no se contabilizan como desempleados sino como población económicamente inactiva.

El desempleo provoca un aumento del riesgo de caer en la pobreza. Esto es particularmente aplicable a los desempleados de larga duración, especialmente numerosos en los departamentos franceses de ultramar, las dos regiones orientales de Eslovaquia y Berlín (mapa 1.51). Es probable que la crisis conlleve unos niveles de desempleo elevados y persistentes, y, por consiguiente, un aumento del número de desempleados de larga duración y del número de personas en riesgo de caer en la pobreza en toda la UE.

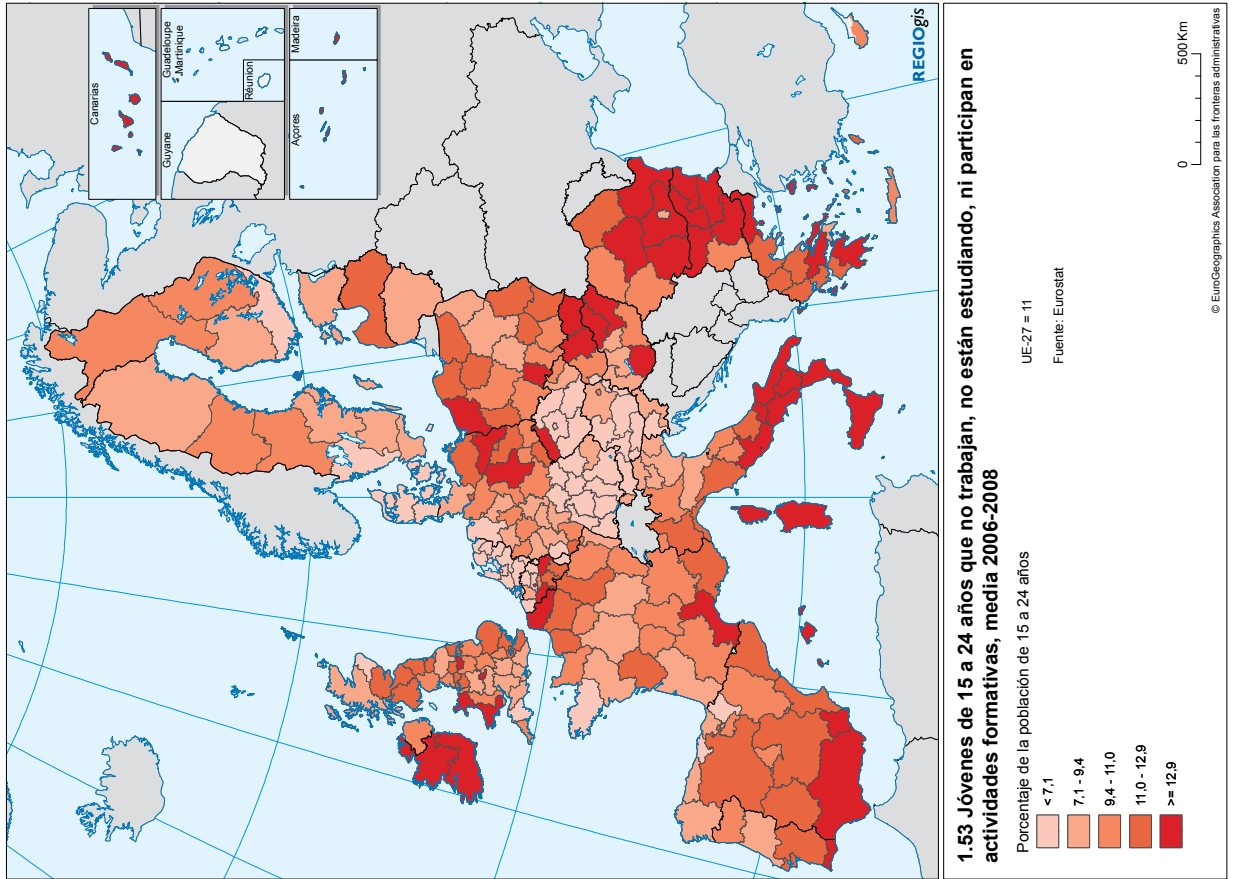
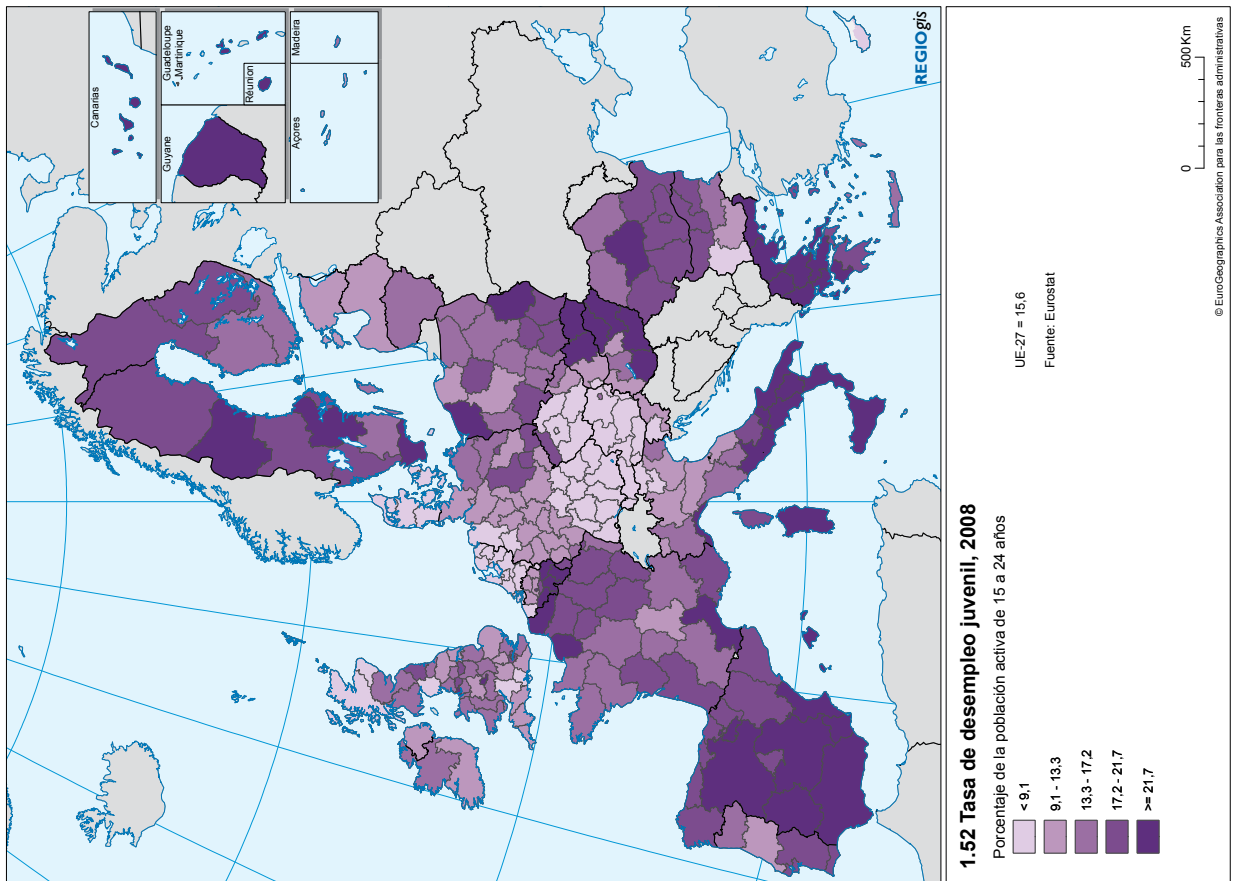
La reducción del tiempo necesario para que las personas desempleadas encuentren un trabajo y la garantía de que estas personas cuenten con unas prestaciones sociales adecuadas durante el tiempo que permanecen en desempleo pueden reducir considerablemente el riesgo de que caigan en la pobreza.

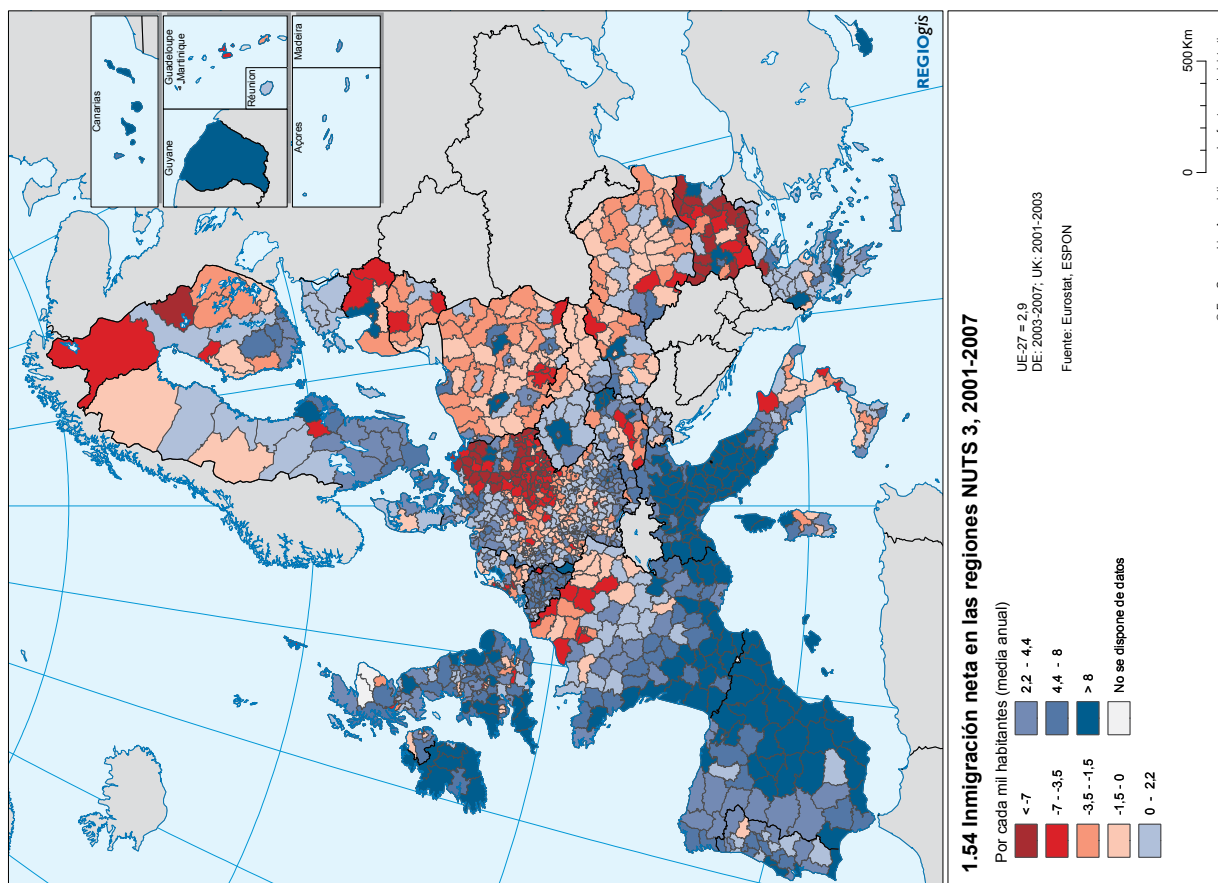
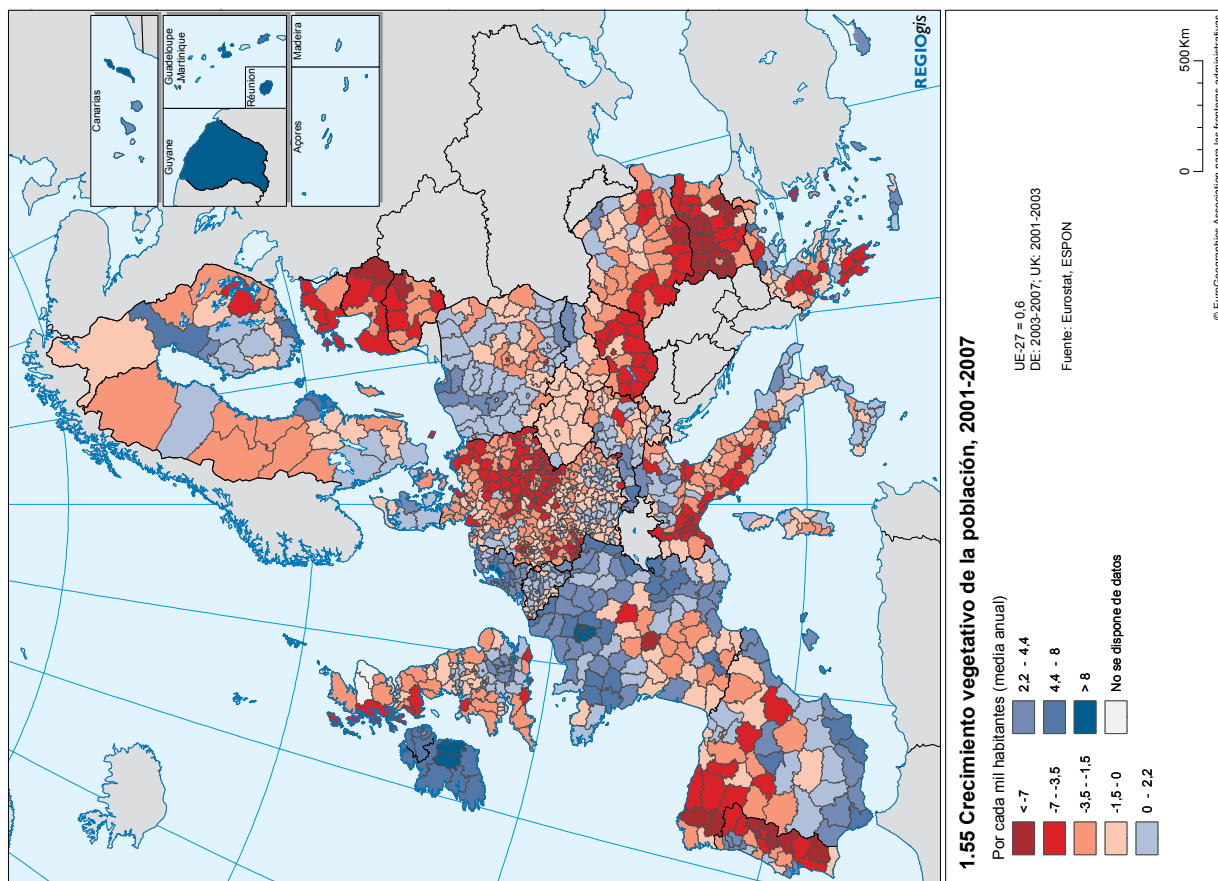
La tasa de desempleo de los menores de 25 años se situaba en 2008 en una media del 15,5 %, porcentaje que duplicaba la tasa global. En 34 regiones de la UE, más de uno de cada cuatro jóvenes activos menores de 25 años estaba en desempleo (mapa 1.52).

La tasa de desempleo juvenil abarca únicamente a aquellos que figuran como activos y están buscando un empleo. No incluye a los que están estudiando o participando en actividades formativas y que no buscan un empleo, ni a los jóvenes desmotivados que han dejado de buscar trabajo. La proporción de personas de 15 a 24 años que no trabajan, no están estudiando ni participan en actividades formativas incluye a todos esos grupos e indica en qué regiones hay un número importante de jóvenes que no trabajan ni están adquiriendo la educación ni las cualificaciones necesarias para el desarrollo de sus futuras carreras profesionales. En 2008, este porcentaje se situaba en promedio en el 11 % de ese grupo de edad a escala comunitaria, pero superaba el 20 % en cinco regiones de Bulgaria y en otras cinco del sur de Italia. Por el contrario, oscilaba entre el 3 y el 4 % en Praga, Trier, Copenhague y cinco regiones neerlandesas (mapa 1.53).

### En busca de mejores oportunidades: la migración

Entre 2001 y 2007, la migración neta supuso un incremento de casi un 0,3 % anual en la población de la UE y fue la principal fuente de crecimiento demográfico. En términos globales, dos tercios de las regiones NUTS 3 experimentaron un flujo de inmigración positivo, debido





en gran medida a la migración procedente de fuera de la Unión (mapa 1.54).

A escala comunitaria se ha producido un alto nivel de emigración neta desde las regiones de los Estados miembros de la Europa Central y Oriental, mientras que hasta el inicio de la crisis las mayores tasas de inmigración neta se situaban en Irlanda, en algunas partes de España, en Francia y en Italia. Gran parte de esos flujos migratorios se debió a la escasez de oportunidades de empleo en los países de Europa Central y Oriental, junto a un crecimiento significativo del número de puestos de trabajo en Irlanda y España, especialmente. La crisis redujo esos flujos y los invirtió.

En varios Estados miembros se observan desplazamientos geográficos evidentes de la población: del este al oeste en Alemania; en Suecia, Finlandia y Francia, de las regiones del norte a las del sur; y en Italia a la inversa, es decir, de las regiones del sur a las del norte.

En menor medida, también se observan desplazamientos evidentes hacia determinadas ciudades. En los Estados miembros de Europa Central y Oriental se ha producido un flujo neto de inmigración positivo en todas y cada una de las regiones que albergan las correspondientes capitales. Lo mismo ha ocurrido en Polonia, en muchas de las otras grandes ciudades como Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Toruń y Rzeszów.

La tendencia no es tan clara en los Estados miembros occidentales, puesto que algunas ciudades ganan población y otras la pierden. En el Reino Unido varias ciudades han sufrido pérdida de población como consecuencia de la emigración, por ejemplo la mayor parte de las regiones de Londres, Birmingham, Coventry, Leicester, Liverpool, Greater Manchester, Belfast y Aberdeen. En Alemania, algunas ciudades han experimentado un flujo neto de inmigración, al tiempo que en las regiones que las circundan el efecto ha sido el contrario, como en el caso de Leipzig o Dresden. En otros casos se ha registrado un flujo migratorio neto tanto en la ciudad como en las regiones circundantes; así ha sucedido, por ejemplo, en Múnich o Berlín. Otras ciudades han perdido población debido a la emigración, como en el caso de Bremen o Chemnitz, donde también se ha producido una reducción poblacional en las regiones circundantes. En Francia, todas las regiones NUTS 3 de la región de Ile de France salvo una han perdido población como consecuencia de la emigración; en Copenhague y la región que la circunda también ha disminuido la población.

Entre 2001 y 2007, la variación vegetativa de la población fue negativa en casi dos tercios de las regiones NUTS 3 (mapa 1.55). Este fenómeno fue particularmente patente en los Estados bálticos, Rumanía, Bulgaria, Hungría, la

## Regiones insulares

Más de 21 millones de personas —el 4,3 % de la población comunitaria— vivía en regiones insulares<sup>1</sup> en 2007. Entre 2000 y 2007, la población residente en regiones insulares creció a un ritmo cercano al 1,1 % anual, lo que representa casi el triple de la tasa de crecimiento media de la Unión Europea. Las regiones insulares pueden dividirse en tres grandes zonas geográficas: el Atlántico, el Norte y el Mediterráneo. Sin embargo, presentan importantes diferencias en cuanto al tamaño de su población, que oscila entre los 6,1 millones de habitantes en Irlanda a solo 10 000 en la isla española de El Hierro, hecho que complica notablemente las comparaciones.

La tasa de crecimiento demográfico alcanzó cotas particularmente elevadas entre 2000 y 2007 en las regiones insulares de pequeño y mediano tamaño, hasta un 1,6 % anual, si bien el crecimiento de la población depende más de la ubicación de las islas que del tamaño de éstas. El crecimiento más importante se producía en las islas canarias de Fuerteventura (5,6 % anual) y Lanzarote (4,8 % anual). Por el contrario, en la región danesa de Bornholm la población disminuía un 0,5 % anual.

La mayor parte del crecimiento demográfico producido en la mayoría de las regiones se debe a la inmigración neta y, en muchas regiones insulares de pequeño tamaño, la población habría disminuido si no hubiera sido por el efecto de las migraciones.

La proporción de personas de 65 años o más es más elevada en las regiones insulares más pequeñas del sur, lo que, en cierta medida, refleja el movimiento de la población hacia ellas cuando llega el momento de la jubilación.

Tal como ha subrayado un estudio reciente<sup>2</sup>, los ecosistemas de las regiones insulares afrontan importantes desafíos. Varias regiones insulares, en especial las ubicadas en el Mediterráneo, cuentan con una gran riqueza y diversidad de activos naturales. Sin embargo, esos activos son por lo general frágiles y sufren presiones de diverso tipo, como las provocadas por la expansión urbanística incontrolada, el turismo y la construcción de bienes inmuebles distintos de las viviendas de residencia permanente, la escasez de agua, los incendios, la erosión del suelo o la contaminación del mar. El cambio climático también representa una preocupación, puesto que las regiones insulares tienden a ser más vulnerables que el territorio continental a las condiciones climáticas extremas y a los aumentos del nivel del mar.

1 En términos formales, las regiones insulares se definen como una o más regiones NUTS 3 que están íntegramente compuestas por una o más islas. En la práctica, esta definición abarca islas con más de una región NUTS 3 (como Sicilia, por ejemplo), islas que corresponden a una región NUTS (como Gozo) y regiones NUTS 3 compuestas por varias islas (por ejemplo, Kyklades). La definición excluye aquellas regiones NUTS 3 formadas por una gran plataforma continental en la que la población que reside en la isla representa una proporción marginal. Tampoco se incluyen aquellas islas que están unidas al territorio continental por medio de una estructura fija como un puente, un túnel o un dique.

2 Programa ESPON 2013, The Development of the Islands — European Islands and Cohesion Policy, Targeted analysis 2013/2/2, Interim Report (El desarrollo de las regiones insulares: regiones insulares europeas y política de cohesión, análisis específico 2013/2/2, informe intermedio) 2010.



### 1.10 Variación de la población, variación vegetativa y migraciones según tipología urbana o rural, 2001-2007

	Predominantemente urbanas	Intermedias	Predominantemente rurales	Total
Variación porcentual media anual				
Variación total de la población	0,4	-1,1	-3,3	-2,5
Variación vegetativa de la población	-1,8	-1,2	-1,8	-1,6
Tasa de migración neta	2,2	0,1	-1,6	-0,9
Variación total de la población	5,9	5,6	3,6	5,3
Variación vegetativa de la población	2,1	0,5	-0,5	1,0
Tasa de migración neta	3,8	5,1	4,2	4,2
Variación total de la población	5,3	4,1	1,1	3,6
Variación vegetativa de la población	1,7	0,1	-1,0	0,6
Tasa de migración neta	3,6	4,0	2,1	2,9

Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO

República Checa, Alemania, Portugal y en determinadas zonas de Italia, España y Francia. Por otro lado, en la mayor parte de Irlanda y los Países Bajos se registró un crecimiento natural positivo.

Dado que el factor más importante de variación demográfica en la UE es la migración, las diferencias observadas en la variación global de la población entre regiones refleja en gran medida el alcance de aquélla. Solo una de cada cinco regiones en las que se ha producido emigración neta han registrado un crecimiento natural de la población suficiente para evitar una caída demográfica. Por otro lado, solo en dos de cada cinco regiones en las que se ha producido una reducción natural de la población se ha producido un volumen de inmigración suficiente como para evitar la disminución poblacional.

Las tendencias demográficas siguen patrones diferentes en las regiones predominantemente rurales de la

UE-15 y la UE-12 (cuadro 1.10). En la UE-15, las regiones predominantemente rurales experimentaron de media un crecimiento poblacional positivo a lo largo del período 2001-2007 debido a la inmigración neta, que fue mayor que en las regiones predominantemente urbanas. Sin embargo, en las rurales se produjo una reducción natural de la población.

En la UE-12, la población disminuyó en las regiones predominantemente rurales debido a una combinación de reducción natural —que también se produjo en las regiones predominantemente urbanas— y emigración neta, mientras que las regiones predominantemente urbanas registraban un flujo neto de inmigración.

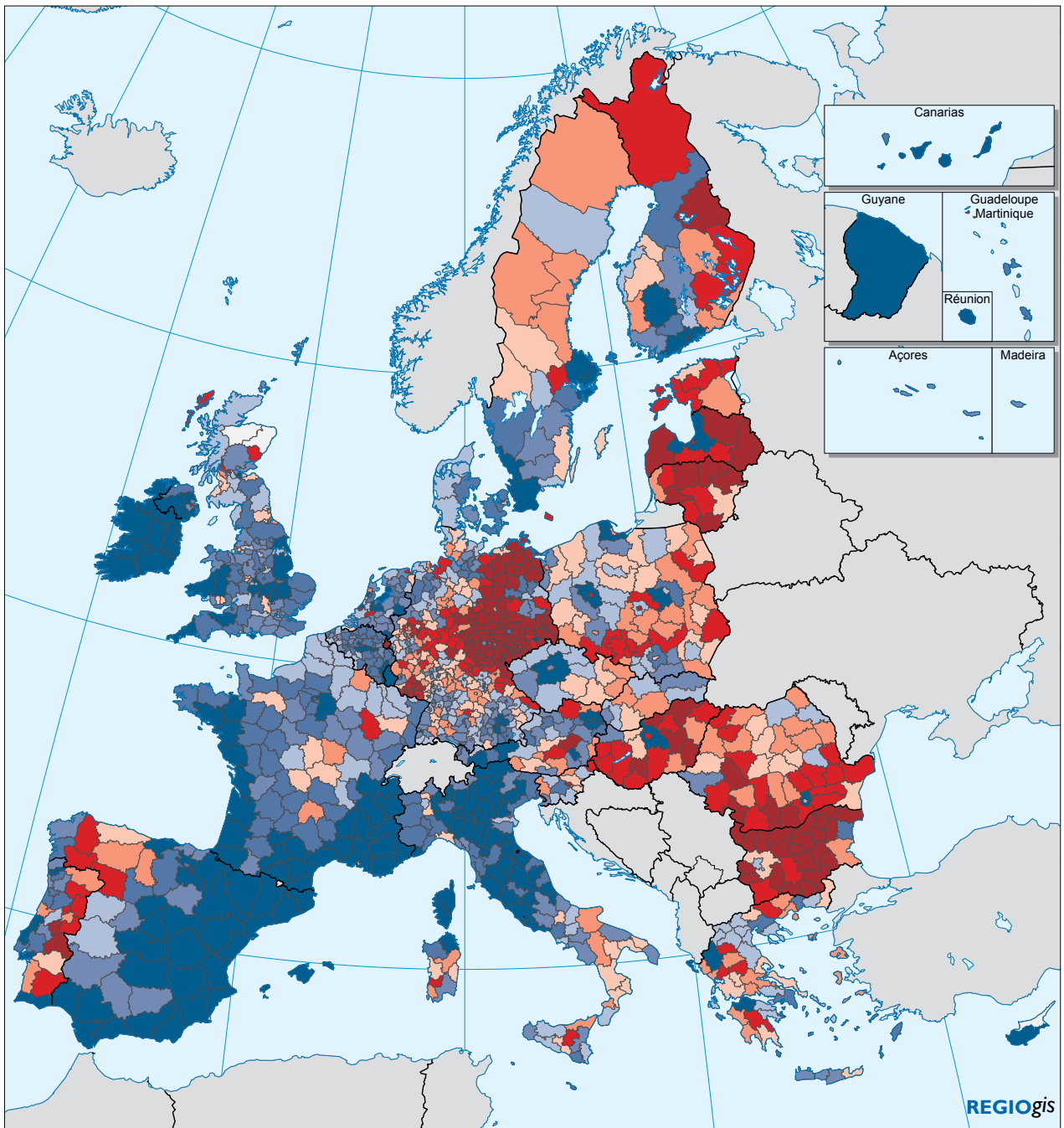
En las regiones predominantemente rurales de estos países, la población menor de 15 años representa un porcentaje muy superior al de las regiones predominantemente urbanas: 16,1 % frente a 13,4 %.

### 1.11 Estructura de edades de la población según tipología urbana o rural, 2007

	Predominantemente urbanas	Intermedias	Predominantemente rurales	Total
Porcentaje sobre la población total				
población de 14 años o menos	13,4	15,4	16,1	15,4
población de 65 años o más	14,8	14,2	14,7	14,6
población de 14 años o menos	16,2	15,7	15,7	16,0
población de 65 años o más	16,4	18,1	19,4	17,6
población de 14 años o menos	15,9	15,6	15,9	15,8
población de 65 años o más	16,3	17,2	17,7	17,0

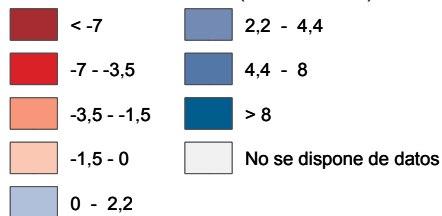
Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO





### 1.56 Variación total de la población, 2001-2007

Por cada mil habitantes (media anual)

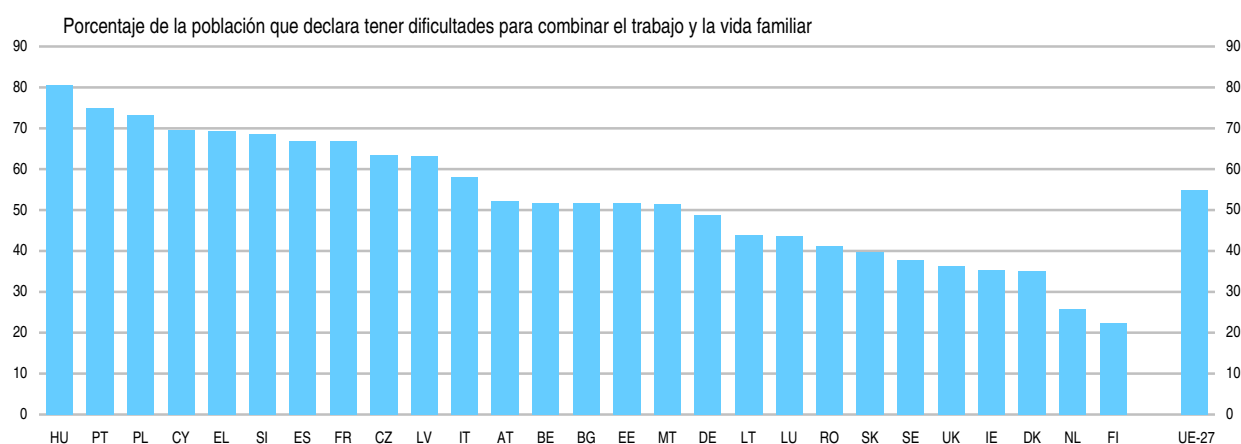


UE-27 = 3,6  
 DE: 2003-2007; UK: 2001-2003  
 Fuente: Eurostat, ESPON



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

## 1.22 Equilibrio entre vida privada y vida laboral en los Estados miembros de la UE, 2008



Fuente: Eurobarómetro Flash 247

En la UE-15, el porcentaje de población menor de 15 años es medio punto porcentual mayor en las regiones predominantemente urbanas que en los otros dos tipos de regiones (cuadro 1.11). En la UE-12, la población de 65 o más años se distribuye de forma prácticamente igualitaria en los tres tipos de regiones, mientras que en la UE-15 representa una proporción considerablemente mayor en las regiones predominantemente rurales que en las predominantemente urbanas: 19,4 % frente a 16,4 %.

En las regiones predominantemente rurales de la UE-12 y de la UE-15 suelen observarse tendencias opuestas: reducción de población en una, aumento en la otra; fuerte emigración en una, importante inmigración en la otra; alto porcentaje de población infantil en una, elevada proporción de personas de edad avanzada en la otra. En consecuencia, los datos de la UE-27 en los que se observan estas tendencias muestran una imagen global mucho menos evidente de las tendencias demográficas en las regiones predominantemente rurales.

### Equilibrio entre vida privada y vida laboral

De acuerdo con las pruebas aportadas por diversos estudios, la mitad de la población de la UE tiene dificultades para combinar el trabajo con la familia; estas dificultades son graves en uno de cada siete casos (ilustración 1.22). Esta proporción varía considerablemente de un país a otro. En Finlandia y los Países Bajos la proporción de personas que señalan que tienen dificultades no llega a una de cada cuatro, mientras en Hungría y Portugal aumenta a tres de cada cuatro.

En general, las mujeres encuentran mayores dificultades que los hombres para conciliar familia y trabajo (55 % frente a 46 %) debido a que las responsabilidades del

cuidado de los hijos suelen recaer en ellas. Como cabía esperar, las familias uniparentales eran las que afirmaban sufrir las mayores dificultades (49 % de los hombres y 57 % de las mujeres). Sin embargo, las diferencias entre los distintos tipos de hogares, pese a ser importantes, son notablemente más reducidas que las que se observan entre países.

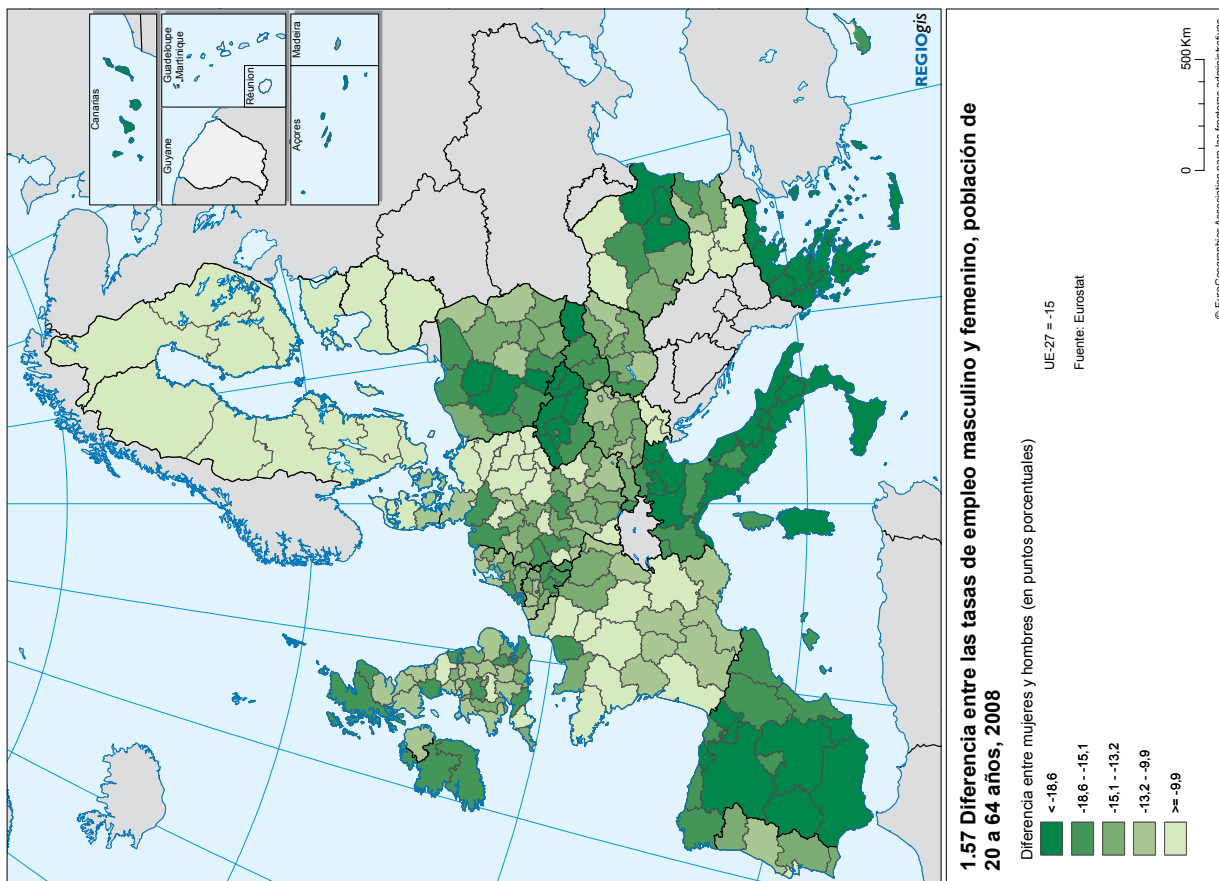
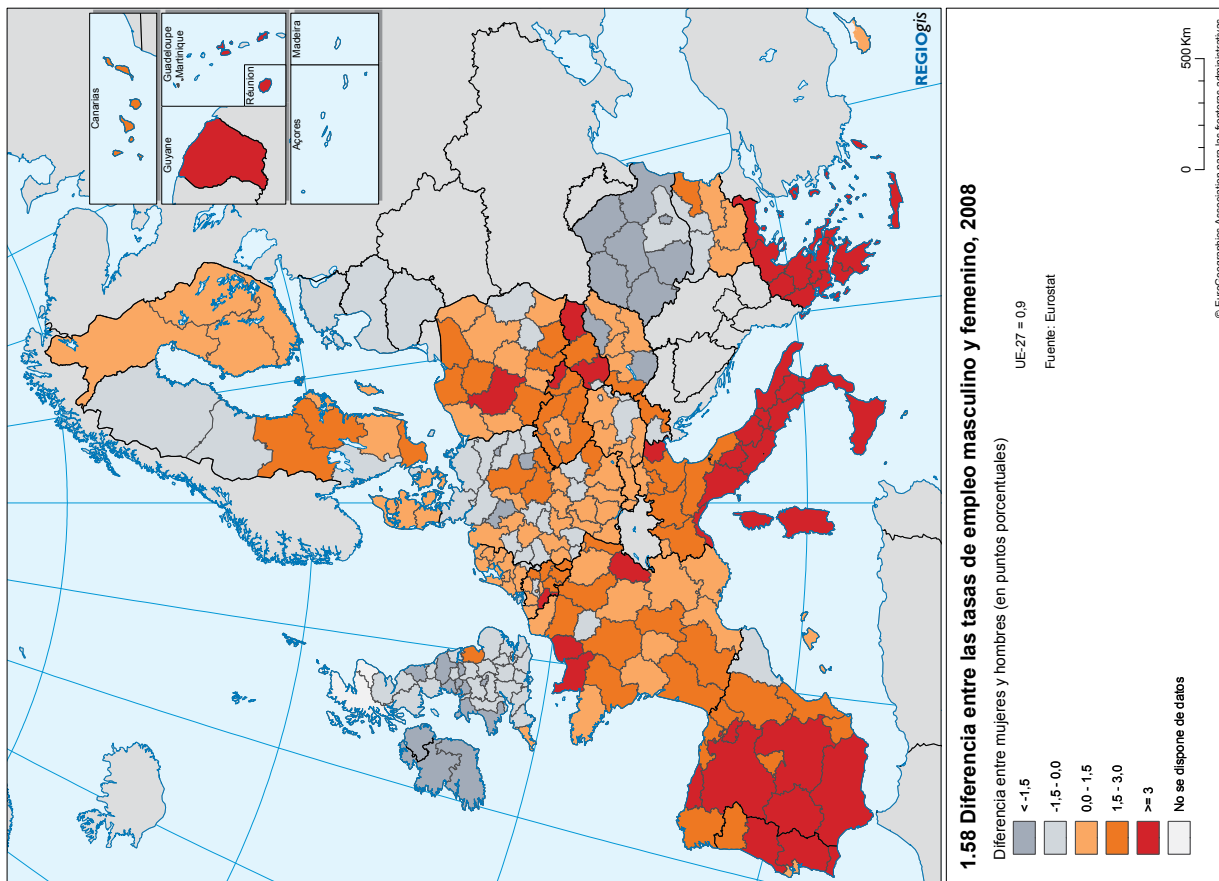
La duración de la jornada de trabajo es uno de los principales motivos que causan dificultades. En los países menos desarrollados la gente tiende a trabajar más horas que en otros lugares, posiblemente para compensar los menores salarios que perciben por hora. Por consiguiente, las mayores dificultades suelen registrarse en los Estados miembros menos desarrollados. Sin embargo hay algunas excepciones, como en el caso de Eslovaquia, donde el 44 % de las personas ha señalado que experimenta dificultades frente a la media del 55 % y un 67 % en España.

### (Des)igualdad de oportunidades

Una sociedad integradora implica la ausencia de discriminación de las minorías. El 6º informe de situación puso de manifiesto que en varios Estados miembros la población no se siente cómoda con un vecino o con una persona elegida para el desempeño del máximo cargo político si tiene un origen étnico, una religión, un credo o una orientación sexual diferente, o si sufre alguna discapacidad. La UE prohíbe la discriminación por cualquiera de los motivos anteriores<sup>7</sup>. Una encuesta realizada en 2008<sup>8</sup> reveló que en 17 Estados miembros la gente sentía que al menos un tipo de discriminación se había extendido en comparación con la situación

7 Art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

8 Edición especial del Eurobarómetro (263).



existente cinco años atrás. En casi todos los casos hacían referencia a la discriminación por motivos étnicos, pero los encuestados también citaban en muchas ocasiones la discriminación por motivos de religión, género u orientación sexual.

### Género

En términos globales, la tasa de desempleo comunitaria de las mujeres era en 2008 casi un punto porcentual mayor que la de los hombres. Sin embargo, en 29 regiones el desempleo de la mujer superaba al de los hombres en cinco puntos porcentuales o más. Estas regiones estaban ubicadas de forma predominante en Grecia, España e Italia (mapa 1.57). Esas diferencias, además, no tenían nada que ver con las relativas al nivel educativo.

En 2008 las mujeres presentaban en todas las regiones comunitarias una tasa de empleo menor que la de los hombres. La estrategia de Lisboa también fijó un objetivo en términos de empleo de la mujer 20 puntos porcentuales inferior al establecido para los hombres. En 2008, 33 regiones presentaban una brecha de más de 20 puntos porcentuales entre las tasas de empleo masculinas y femeninas. De nuevo, estas regiones se encontraban principalmente en Grecia, España e Italia (mapa 1.58).

En lo que respecta al nivel educativo, sin embargo, las mujeres superan a los hombres en la mayoría de las regiones. A escala de la UE, por cada 100 hombres con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años que tienen estudios superiores hay 105 mujeres. En el caso del grupo de edad de 25 a 34 años, hay 126 mujeres con educación universitaria por cada 100 hombres (mapa 1.60), en comparación con solo 80 en el caso de las mujeres de 55 a 64 años (mapa 1.59). Esta tendencia

resulta igualmente evidente a nivel regional. En dos tercios de las regiones, las mujeres de 25 a 64 años que tienen estudios superiores superan en número a sus homólogos masculinos. En el grupo de edad de 25 a 34 años, esto sucede en el 90 % de las regiones, mientras que en el caso de las mujeres de 55 a 64 años el porcentaje se reduce al 27 % de las regiones.

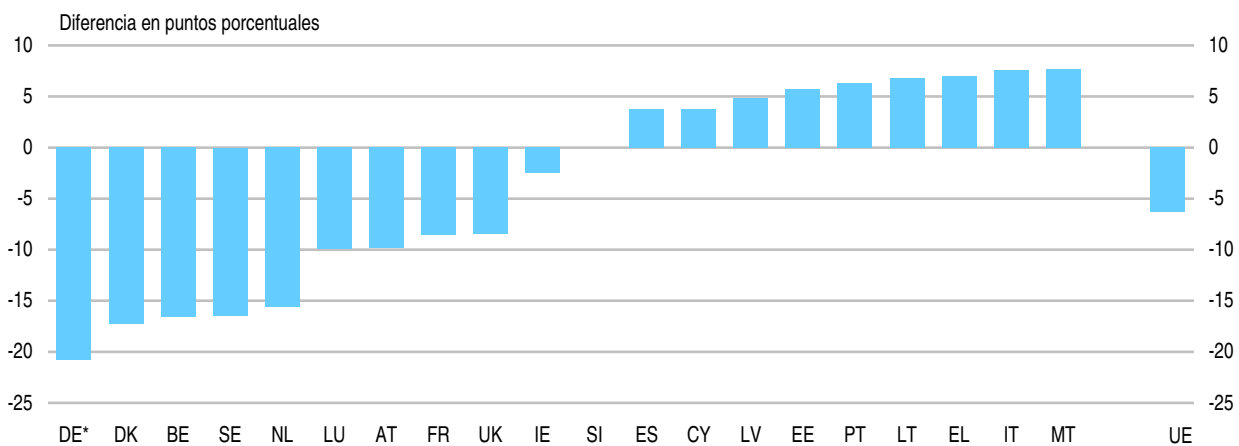
Sin embargo, también las mujeres superan a los hombres entre aquellos que solo han completado la enseñanza básica. Por cada 100 hombres de 25 a 64 años que no han concluido el segundo ciclo de enseñanza secundaria hay 110 mujeres. Asimismo, en dos tercios de las regiones las mujeres de 25 a 64 años tienen un nivel educativo inferior al de los hombres.

Sin embargo, esta situación ha ido cambiando de forma acusada a lo largo del tiempo. Por cada 100 hombres de 25 a 34 años que no han completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria hay solo 83 mujeres, y solamente en un tercio de las regiones las mujeres con bajo nivel educativo superan en número a los hombres en ese intervalo de edad.

### Población nacida en el extranjero

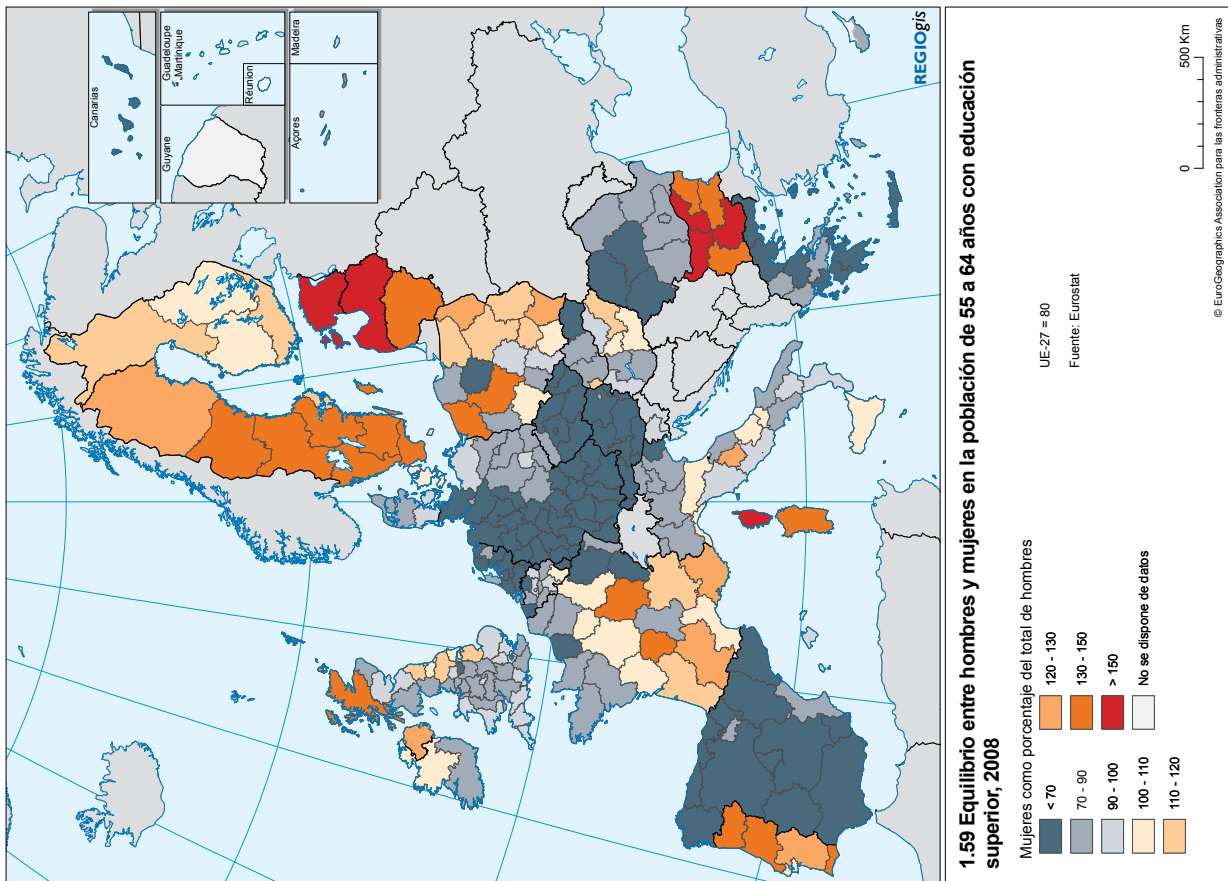
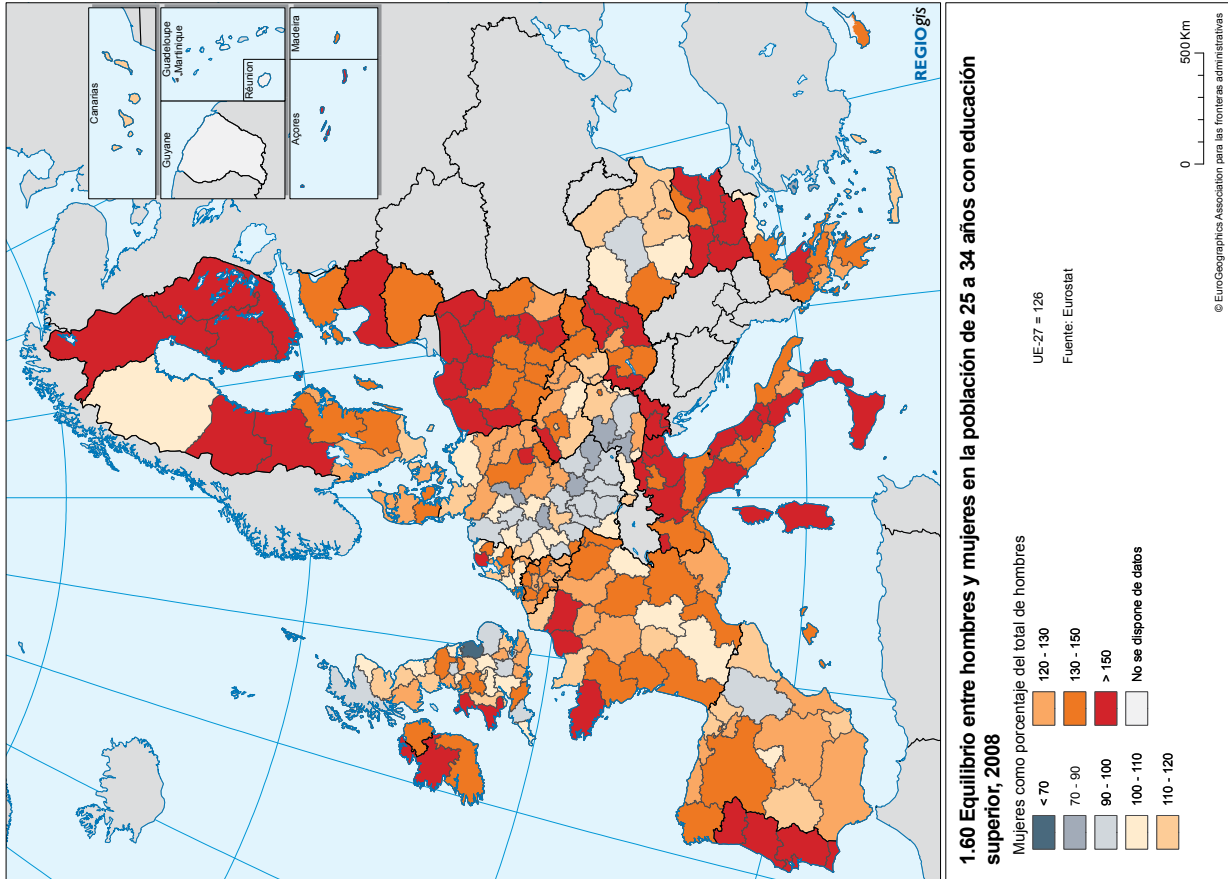
Las personas nacidas fuera de la UE —es decir, que proceden del extranjero— suelen disfrutar de menores oportunidades laborales que las nacidas en la UE y a menudo se enfrentan a barreras culturales y lingüísticas que les impiden encontrar un empleo. En promedio, según la encuesta de población activa, casi un 7 % de la población de la UE en edad laboral nació fuera de la Unión. Este porcentaje supera el 10 % solo en una de cada seis regiones, mientras que en la mitad de ellas es inferior al 5 %. En los países de Europa Central y Oriental, con la salvedad de los Estados bálticos, las cifras son muy reducidas (1 % o menos). Estos porcentajes tienden a ser

**1.23 Diferencias en las tasas de empleo entre personas nacidas dentro y fuera de la UE, 2008**

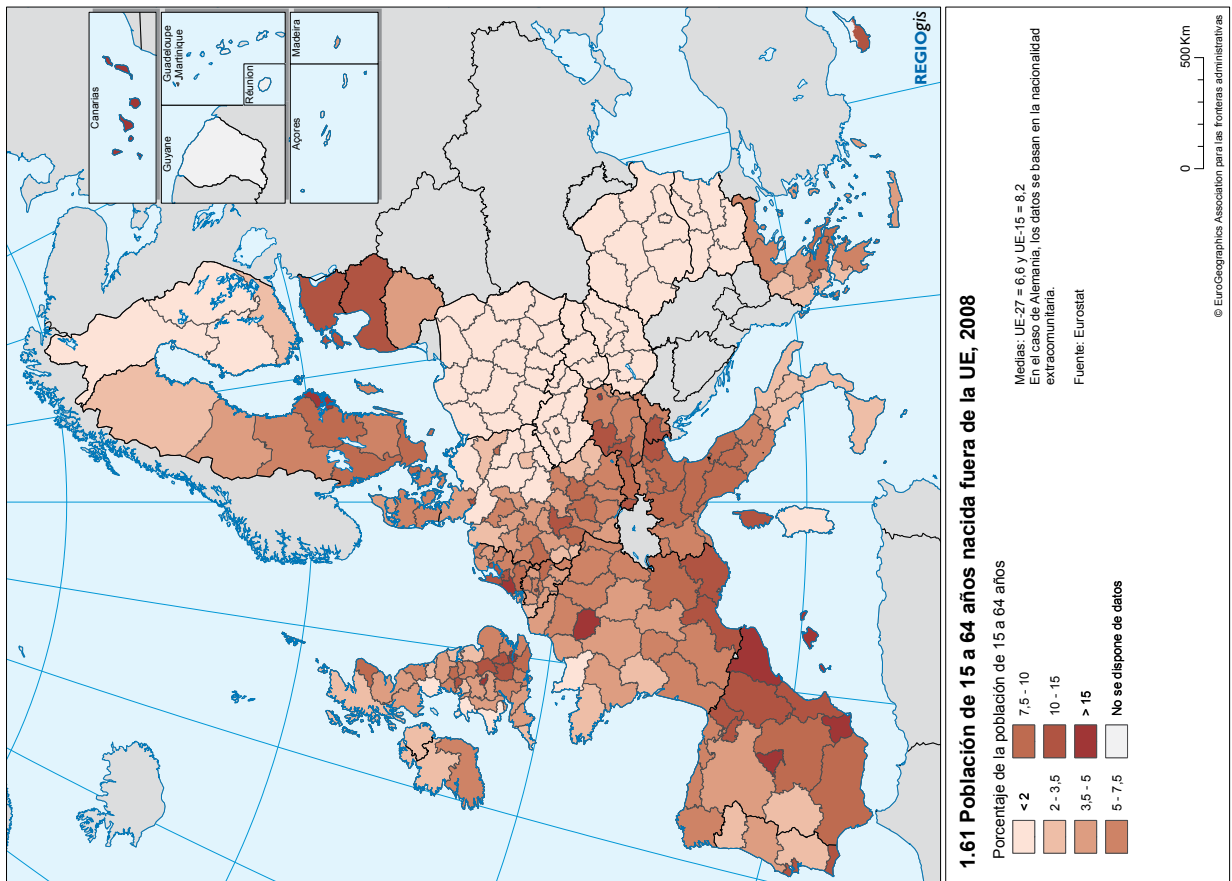
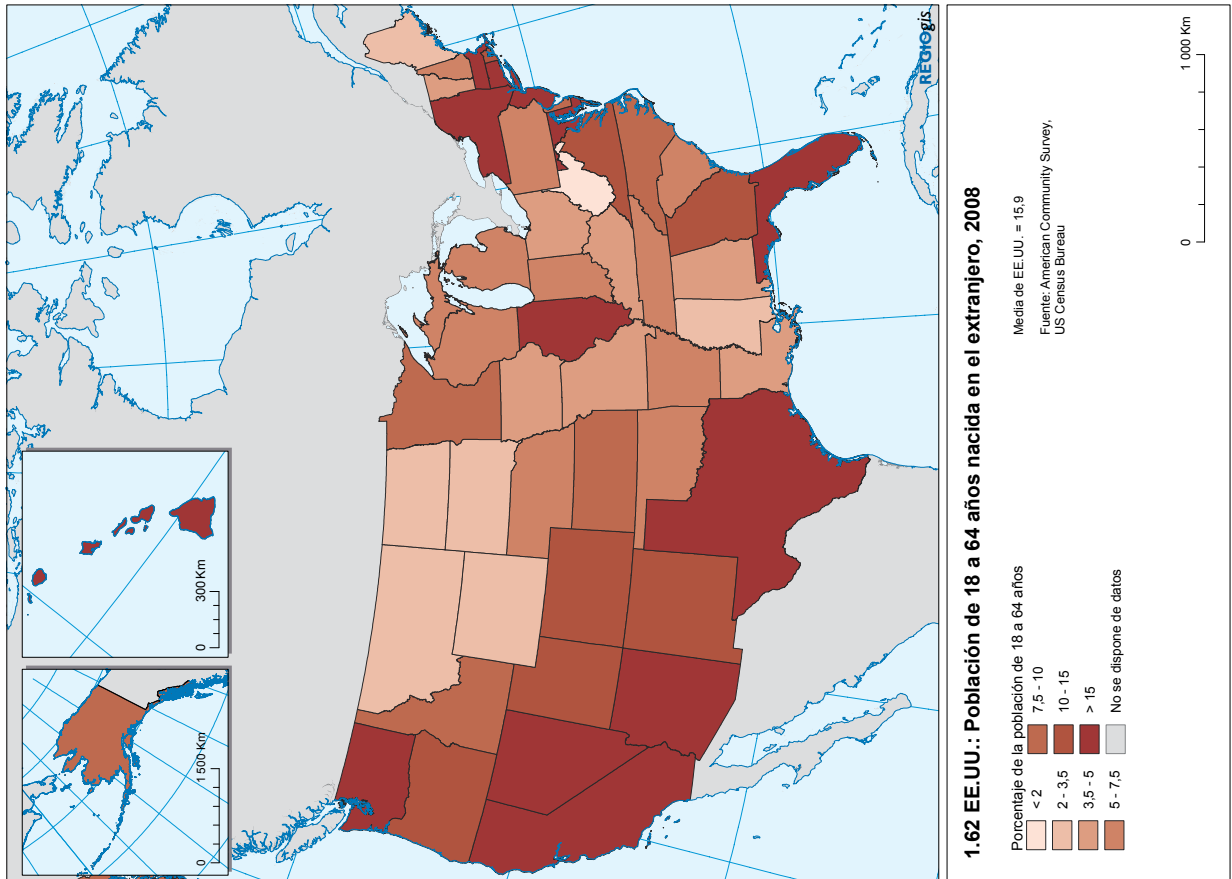


Nota: \*Nacionales de la UE y ciudadanos extracomunitarios

Fuente: Eurostat (encuesta de población activa)







más elevados en las regiones más desarrolladas y en las grandes ciudades, así como en las regiones turísticas (mapa 1.61).

En la mayor parte de los Estados miembros se observa que las personas nacidas fuera de la UE presentan unas tasas de empleo más bajas (ilustración 1.23). En Alemania, Dinamarca, Suecia, el Benelux, Austria, el Reino Unido y Francia, la tasa de empleo de la población de 15 a 64 años nacida fuera de la Unión es al menos ocho puntos porcentuales inferior a la de los nacidos en la UE. Sin embargo, en Portugal, España, Italia, Grecia, Malta y Chipre, así como en los tres Estados bálticos, dicha tasa es de cuatro a ocho puntos mayor.

Lo anterior puede deberse a que los nacidos fuera de la UE suelen vivir en regiones que disfrutaban de unas tasas de empleo relativamente altas. Este hecho explica más de la mitad de la diferencia observada en España y más de un tercio de la que se registra en Italia; en los demás países, sin embargo, este factor no explica dicha diferencia.

El derecho a la libre circulación en el seno de la UE implica que las personas pueden trasladarse allí donde haya puestos de trabajo disponibles o donde sean más atractivos. Sin embargo, aquellas personas que se han trasladado a la UE desde el exterior suelen tener que recorrer mayores distancias y enfrentarse a mayores diferencias en términos de oportunidades laborales y de calidad de vida si desean regresar a sus países de origen.

Los migrantes extracomunitarios también se enfrentan a un mayor número de obstáculos en el mercado laboral que las personas que se trasladan de un Estado miembro a otro. La tasa media de empleo de los nacidos fuera de la UE, por tanto, es seis puntos porcentuales menor que la de los migrantes nacidos en la UE.

Los Estados Unidos tienen un porcentaje de población nacida en el extranjero casi dos veces mayor que el de la UE (16 %). En California, tomando como referencia el año 2008, un tercio de la población de 18 a 64 años había nacido fuera de los EE.UU. (mapa 1.62). La única región comunitaria con un porcentaje similar es Inner London, si bien California tiene 37 millones de habitantes y la región de Inner London solamente tres millones.

En otros lugares, como en los estados de Nueva York, Nueva Jersey y Nevada, una cuarta parte de la población ha nacido en el extranjero. En la UE solamente Viena, Bruselas y Outer London presentan un porcentaje tan elevado de población extranjera. En los EE.UU. solo hay seis estados relativamente rurales con un porcentaje de población extranjera inferior al 3 % del total<sup>9</sup>. En la UE,

## Zonas rurales remotas

La población residente en regiones rurales remotas de la Unión Europea —aquellas que se encuentran algo alejadas de una ciudad de cualquier tamaño— ha tendido a crecer a menor ritmo (en la UE-15) o a disminuir más rápidamente (en la UE-12) que en las regiones rurales próximas a las ciudades (mapa 1.63). En la UE-15, el crecimiento vegetativo de la población en las regiones rurales remotas es inferior al de las regiones rurales que se encuentran próximas a una ciudad. La inmigración neta, sin embargo, es similar. En las regiones de Europa Central y Oriental, por el contrario, la variación vegetativa de la población ha sido negativa y se ha producido un flujo emigratorio neto en ambos tipos de regiones, pero más en las remotas.

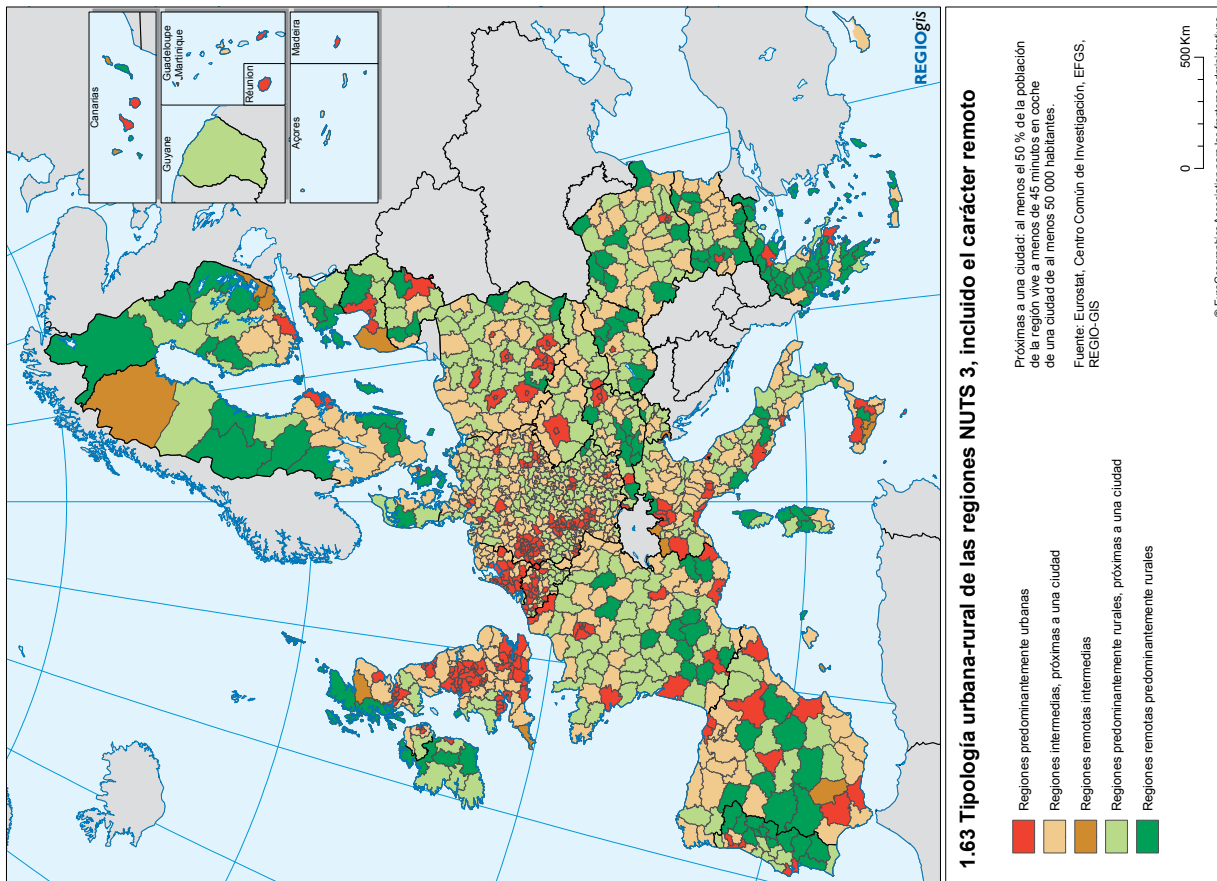
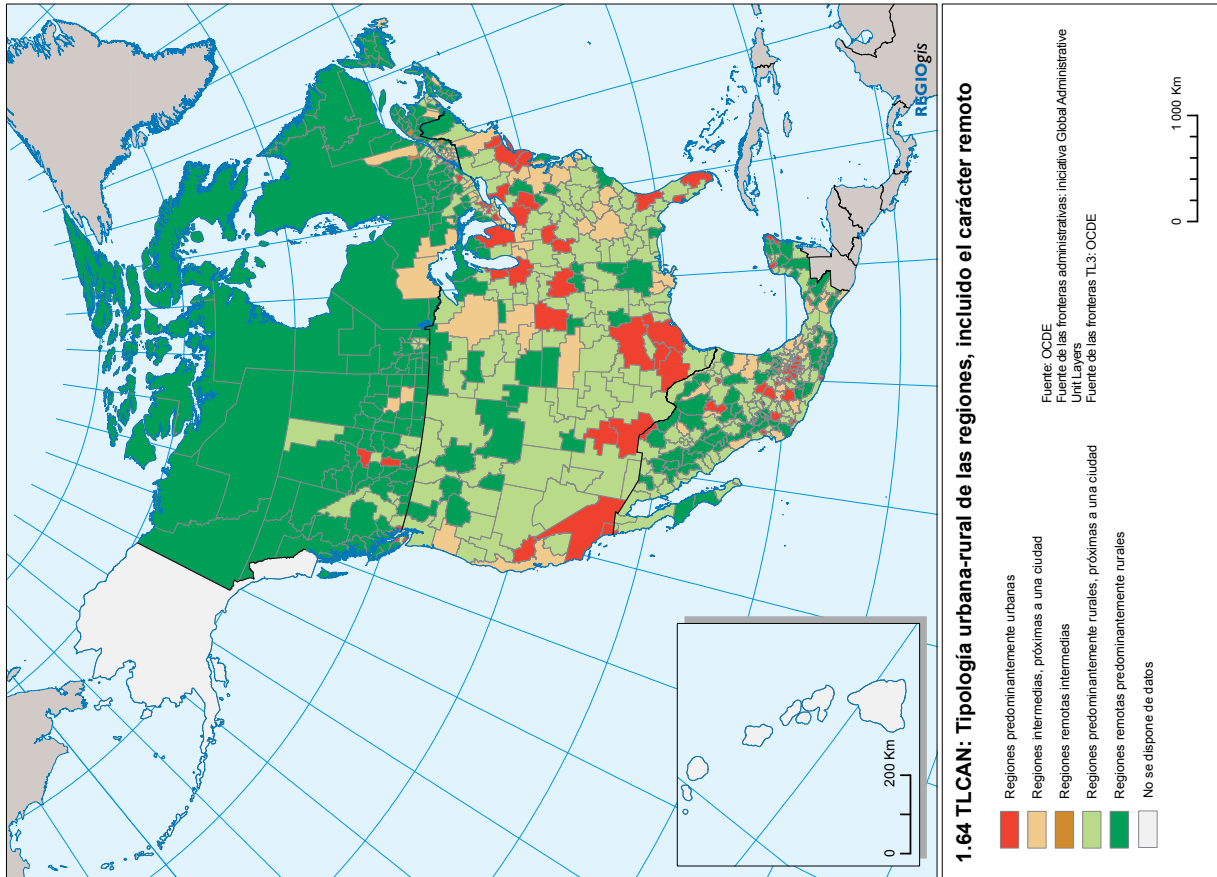
Los efectos de la lejanía también se aprecian en México, Canadá y los EE.UU. (mapa 1.64). En todos los casos anteriores, la población aumentó en las regiones rurales próximas a una ciudad mientras que en las remotas disminuyó (en el caso de México y Canadá) o aumentó a una tasa muy inferior (en el de los EE.UU.).

El crecimiento del PIB en las regiones rurales de la UE-15 siguió una tendencia diferente. En el período 2000-2007, dicho crecimiento fue más elevado en las regiones rurales remotas que en las próximas a una ciudad (un incremento del 0,5 % frente a solo un 0,1 %). En los países de la UE-12, ambos tipos de regiones crecieron a menor ritmo que otras, aunque esto fue especialmente notorio en las que se encontraban próximas a las ciudades.

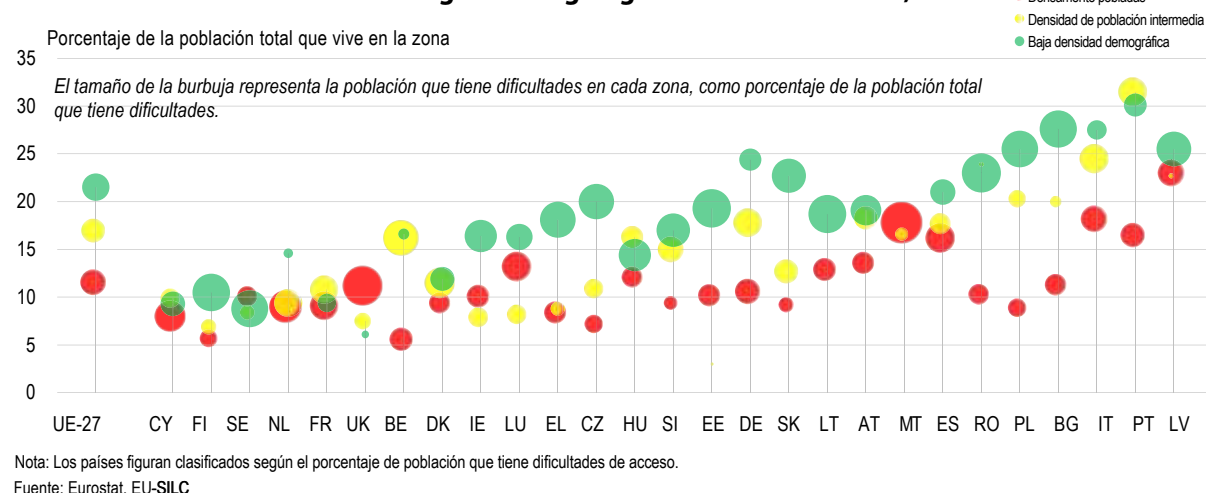
En la UE-15, las regiones rurales próximas a una ciudad tienen un mayor porcentaje de población en edad laboral con estudios superiores que las regiones remotas (21 % frente a 18 %). La proporción de la población con un bajo nivel educativo es considerablemente mayor en las regiones rurales remotas (46 %) que en las que están próximas a una ciudad (33 %). En los países de Europa Central y Oriental, las diferencias de nivel educativo no son tan acusadas.

El empleo también ha crecido más en las regiones rurales remotas de la UE-15 (1,4 % anual) que en las que se encuentran próximas a una ciudad (0,8 % anual). Como resultado de ello, prácticamente ha desaparecido la diferencia en términos de tasas de empleo entre ambos tipos de regiones (65-66 % en ambas). Sin embargo, en la UE-12 el empleo disminuyó a un ritmo similar en los dos tipos de regiones; así, la tasa de empleo en las regiones rurales remotas siguió por debajo de la de las regiones cercanas a una ciudad (58 % frente a 61 %). Las primeras, sin embargo, muestran un mayor porcentaje de empleo en el sector agrícola, lo que incluye un peso importante de la agricultura de subsistencia, especialmente en la UE-12.

<sup>9</sup> Maine, Mississippi, Montana, Dakota del Norte y del Sur, y West Virginia.



### 1.24 Porcentaje de población que manifiesta tener dificultades para acceder a la enseñanza obligatoria según grado de urbanización, 2008



este porcentaje no llega al 3 % en un total de 86 regiones NUTS 2 (un tercio del total).

#### Acceso a los servicios

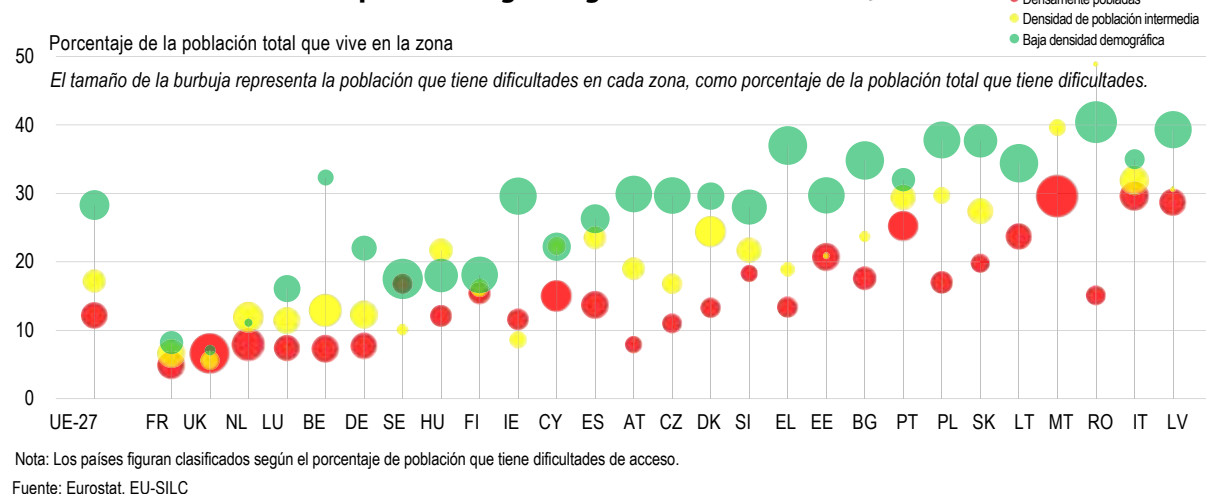
El acceso a los servicios básicos, como la enseñanza obligatoria, la atención médica primaria o los servicios bancarios varía de un país a otro, pero también en el seno de cada país. Las ilustraciones 1.24-1.26 muestran los países clasificados de acuerdo con el porcentaje de la población que declara tener dificultades para acceder a esos servicios. Como puede observarse, las diferencias entre países son considerables. En el caso del acceso a la enseñanza obligatoria, el porcentaje varía entre el 9 % en Chipre, Finlandia y Suecia hasta el 24 % en Portugal o Letonia. Con respecto a los servicios bancarios, el porcentaje oscila entre el 4 % en los Países Bajos y el 56 % en Rumanía. En cuanto a la atención primaria sanitaria, la

variación fluctúa entre el 6 % del Reino Unido y Francia y el 35 % de Letonia.

Además de esas diferencias, los gráficos muestran el porcentaje de personas que manifiestan tener dificultades de acceso por tipo de región (véase el recuadro sobre el grado de urbanización en la sección 1.1). El acceso suele ser más complicado en las zonas escasamente pobladas. No obstante, dado que la proporción de la población de un país que vive en zonas escasamente pobladas oscila entre cero y dos tercios, el tamaño de las burbujas del gráfico se ha ajustado con el fin de reflejar la parte de la población de cada país que vive en ese tipo de región y que experimenta dificultades para acceder al servicio.

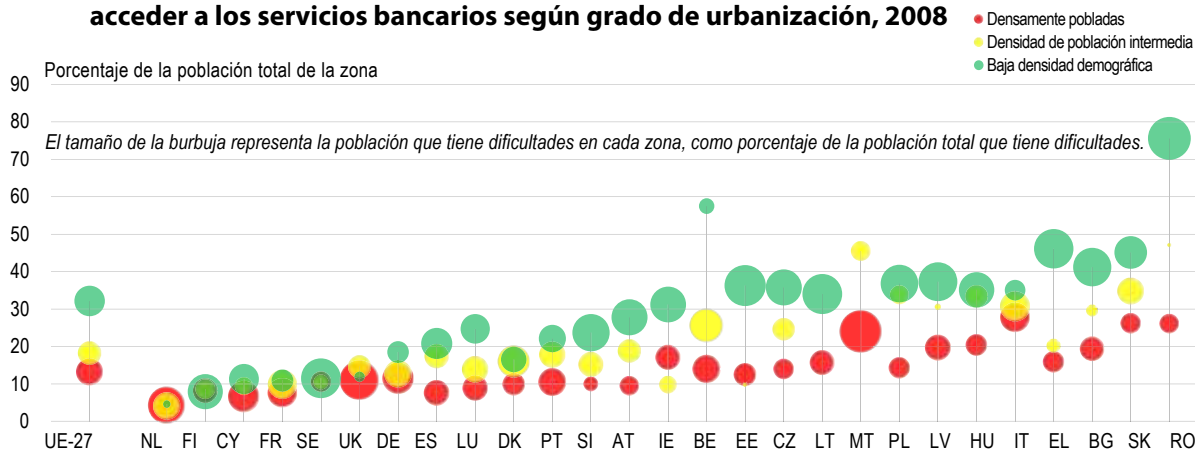
En Bélgica, por ejemplo, un 32 % de la población que vive en zonas escasamente pobladas tiene dificultades para

### 1.25 Porcentaje de población que manifiesta tener dificultades para acceder a la atención médica primaria según el grado de urbanización, 2008





### 1.26 Porcentaje de población que manifiesta tener dificultades para acceder a los servicios bancarios según grado de urbanización, 2008



Nota: Los países figuran clasificados según el porcentaje de población que tiene dificultades de acceso.  
Fuente: Eurostat, EU-SILC

acceder a la atención primaria de la salud. Sin embargo, dado que solo un 4 % de la población belga vive en zonas escasamente pobladas, el número de personas que tienen dificultades de acceso a la atención médica primaria solamente representa un 12 % de la población de Bélgica que experimenta esas dificultades.

En algunos países se observan diferencias mínimas entre los tres tipos de zonas en cuanto al porcentaje de población que afirma tener dificultades de acceso. Así sucede, por ejemplo, en el caso de Francia y el Reino Unido en lo tocante al acceso a la atención médica primaria.

Sin embargo, los datos anteriores están basados en declaraciones personales, es decir, en la visión subjetiva de los encuestados, que puede reflejar sus expectativas en relación con el acceso. Es probable que estas expectativas varíen a su vez de un país a otro en función de lo que se considere habitual en cada uno de ellos. Los datos expuestos tampoco revelan los motivos por los que las personas sufren dificultades de acceso, que podrían deberse, por ejemplo, a la distancia física o a un problema de asequibilidad. En consecuencia, las respuestas no indican lo que se puede hacer para mejorar la situación existente.

Las políticas que persigan el objetivo general de la igualdad se concentrarán en los tipos de zonas en los que viva la mayor parte de las personas con dificultades (la burbuja de mayor tamaño). Las políticas orientadas a la cohesión territorial también buscarán reducir las diferencias entre los tres tipos de zonas allí donde tales diferencias sean amplias.

El acceso a un comercio de alimentación tiene especial importancia para las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad que no pueden permitirse

comprar un coche o que viven en una zona escasamente poblada. La Comisión ha señalado en un informe reciente<sup>10</sup> que los residentes en ciudades de menos de 10 000 habitantes se sentían en 2008 considerablemente menos satisfechos con las tiendas que tenían a su disposición. El informe indicaba que la tendencia actual de establecer pequeños comercios de barrio en ciudades y pueblos y de fortalecer el sector del comercio electrónico podría ayudar a dar respuesta a esta falta de posibilidad de elección.

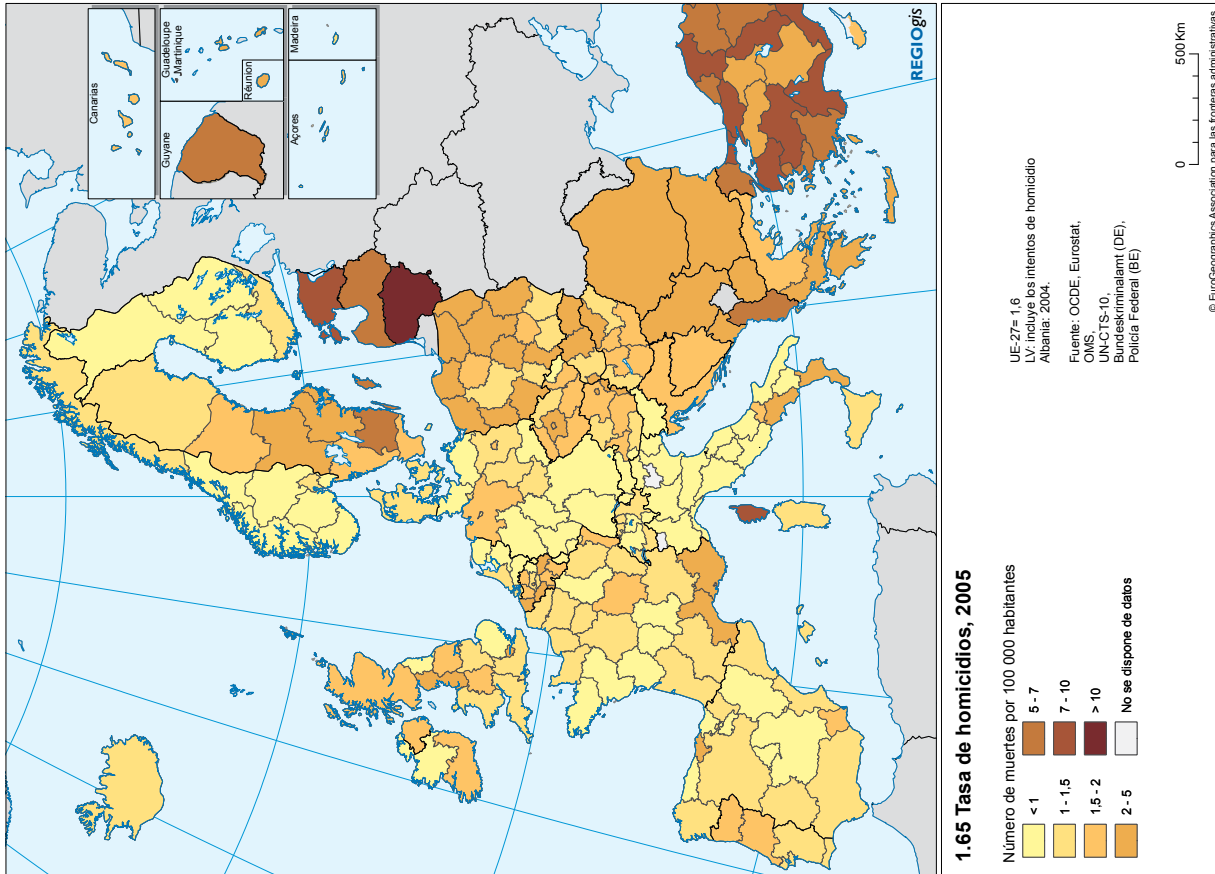
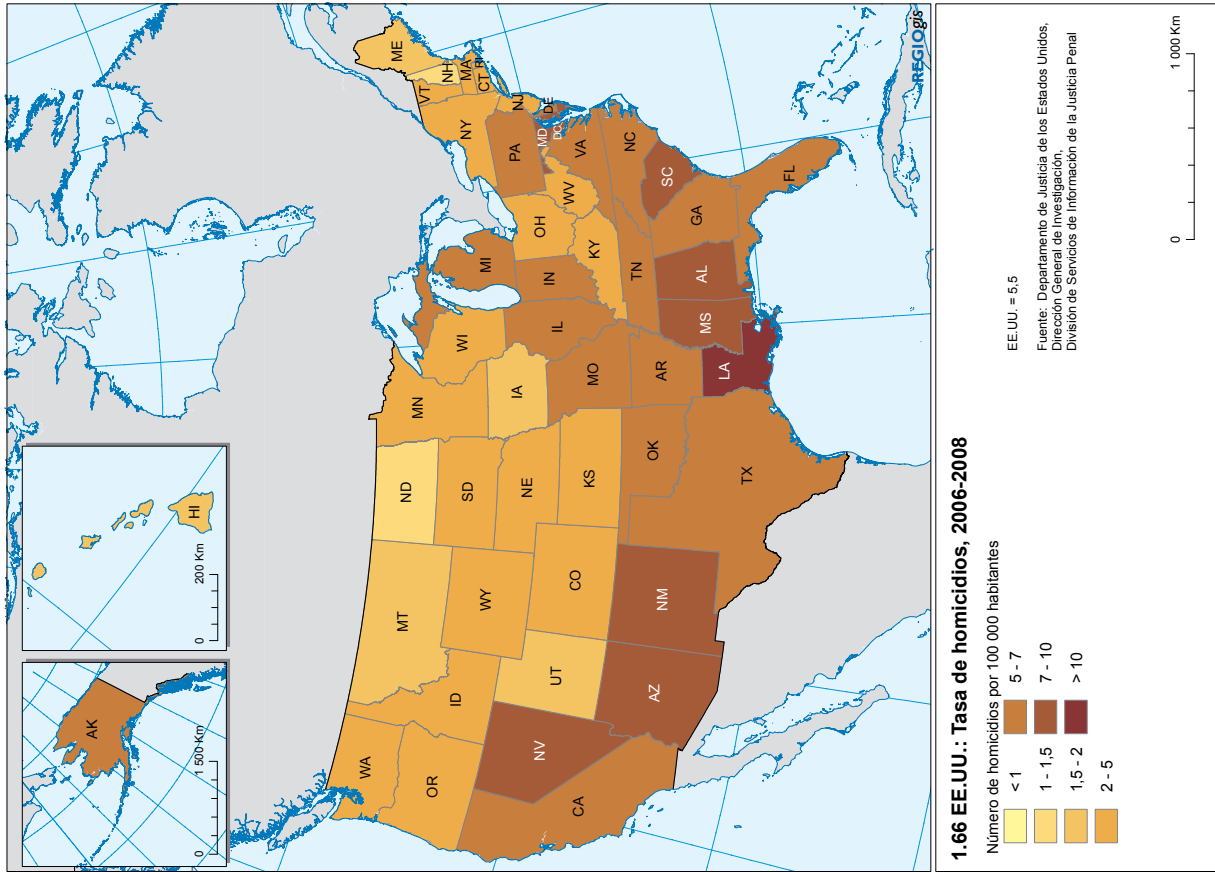
### Seguridad y confianza

Los datos relativos a la delincuencia influyen en la percepción de la gente con respecto a la seguridad y en sus niveles de confianza (ilustración 1.27). En particular, una cobertura amplia por parte de los medios de comunicación de los asesinatos y delitos con violencia tiende a alimentar el sentimiento de inseguridad, incluso si las tasas de criminalidad disminuyen.

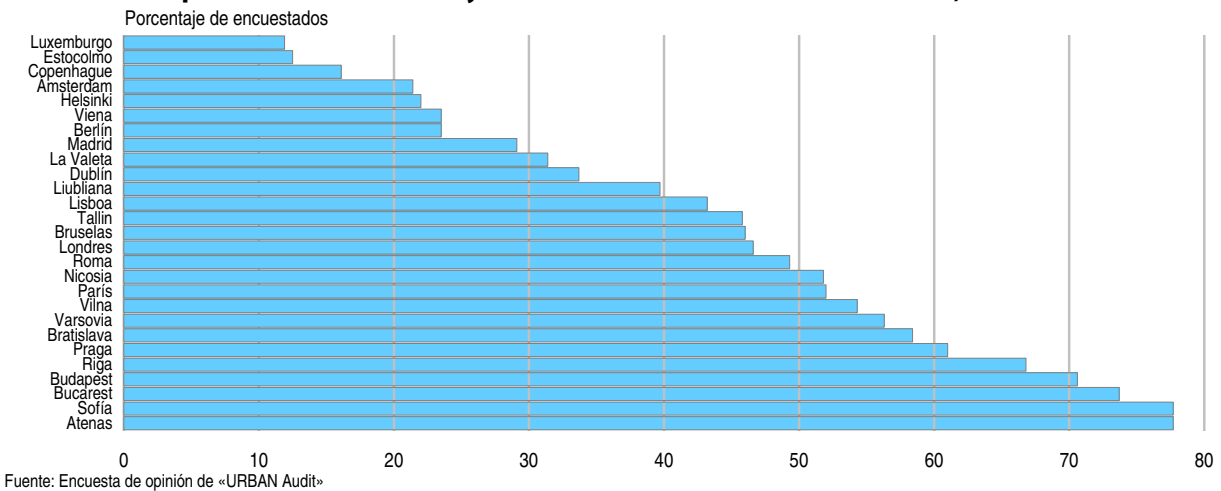
Por fortuna, el porcentaje de asesinatos suele ser reducido en la UE. En 20 Estados miembros la tasa es inferior a dos asesinatos por cada 100 000 habitantes (mapa 1.65) y solo seis regiones de la UE presentan tasas iguales o superiores a 5 por cada 100 000 habitantes. Las tasas más elevadas se situaban en Lituania, Estonia y Córcega, con 8 o más asesinatos por cada 100 000 habitantes. En los Estados miembros, para los que se dispone de datos fiables, las tasas de asesinatos han disminuido o han permanecido en niveles bajos a lo largo del tiempo. La única excepción a esta regla es Portugal, donde la tasa de asesinatos ha crecido casi un 5 % anual desde 1998.

<sup>10</sup> Comisión Europea, Ejercicio de supervisión del mercado del comercio y de la distribución, COM(2010) 355.





**1.27 Porcentaje de la población que está en desacuerdo con la afirmación: «En general, se puede confiar en la mayoría de los habitantes de esta ciudad», 2009**

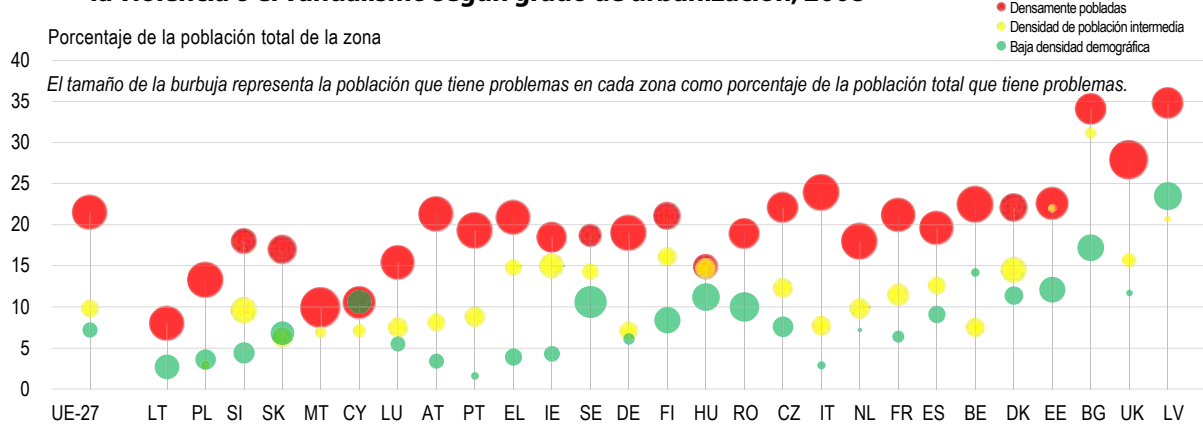


Los EE.UU. presentan una tasa de asesinatos de 5,5 por cada 100 000 habitantes, más del triple de la media comunitaria. Solo siete de los 50 estados de EE.UU. tienen una tasa inferior a dos asesinatos por cada 100 000 habitantes (mapa 1.66), mientras que en 25 estados, la mitad del país, la tasa es de 5 o más por 100 000 habitantes. Las razones que explican esta mayor tasa son variadas, si bien cabe citar entre ellas las diferencias culturales, la heterogeneidad de la sociedad estadounidense, las altas tasas de pobreza y el fácil acceso a las armas de fuego.

las zonas escasamente pobladas la proporción es aún menor (ilustración 1.28). Los ciudadanos que viven en zonas de gran densidad demográfica también informan de problemas relativos al ruido y la contaminación con mucha mayor frecuencia que los que residen en otras zonas.

Los problemas relacionados con la delincuencia, la violencia y el vandalismo se concentran en las zonas de gran densidad demográfica, en las que, en promedio, una de cada cinco personas manifiesta sufrir este tipo de problemas. En las zonas intermedias solo una persona de cada 10 declara enfrentarse a estos problemas y en

**1.28 Porcentaje de población que indica problemas relacionados con la delincuencia, la violencia o el vandalismo según grado de urbanización, 2008**



Nota: Los países aparecen clasificados de acuerdo con el porcentaje de población que tiene problemas.  
Fuente: Eurostat, EU-SILC

### Encuesta de opinión de «URBAN Audit»<sup>1</sup>

La encuesta de opinión de «URBAN Audit» mide la satisfacción de los residentes en 75 ciudades europeas. En este apartado se examinan las respuestas de los encuestados a siete indicadores relativos a 16 ciudades con el fin de ilustrar la situación actual en la UE. La encuesta pedía a los participantes que valoraran su grado de satisfacción con respecto a las características siguientes de sus respectivas ciudades de residencia: transporte público, calidad del aire, seguridad, calidad del gobierno municipal, oportunidades laborales, coste y disponibilidad de vivienda e integración de los extranjeros. Los resultados se reflejan en los gráficos en forma de telaraña (ilustración 1.29) y se comparan con la satisfacción mediana de la UE.

Es preciso señalar que la satisfacción no es un indicador absoluto sino una medida relativa que compara las percepciones de los residentes con sus expectativas. Por ejemplo, las personas que viven en pequeñas ciudades pueden sentirse muy satisfechas con los servicios básicos de transporte público mientras que los habitantes de otras ciudades más grandes pueden esperar más de dichos servicios.

Además, el tamaño de la ciudad es especialmente importante. La calidad del aire, por ejemplo, solo suele ser un problema en las grandes ciudades. De igual modo, el coste y la disponibilidad de viviendas constituyen un problema con mucha mayor frecuencia en las grandes ciudades (sobre todo en las capitales) que en las pequeñas.

Lo anterior se ve confirmado por los ejemplos de Rostock, Groningen, Leipzig y Piatra Neamț, en los que se registraron unos niveles de satisfacción muy elevados con respecto a la calidad del aire y la disponibilidad de viviendas.

Los problemas que supone la mala calidad del aire y la escasez de viviendas en las grandes ciudades suelen verse compensados en parte por un mayor número de oportunidades laborales. Así sucede, por ejemplo, en París, Londres y Varsovia, donde el nivel de satisfacción global es similar a la media comunitaria.

En algunas capitales más pequeñas —Viena, Estocolmo y Helsinki— se obtienen altos niveles de satisfacción en cuanto a la calidad del gobierno municipal y sus habitantes se muestran en general más satisfechos que los de otras capitales.

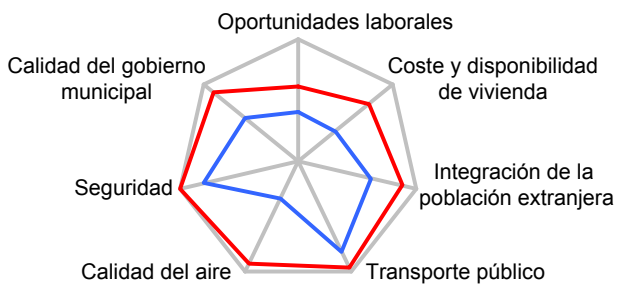
Los residentes de Budapest y Sofía manifiestan un descontento particularmente marcado con el gobierno municipal, la seguridad y la calidad del aire, mientras que los de Atenas declaran sentirse muy insatisfechos en la mayor parte de los apartados; los únicos capítulos que registran niveles de satisfacción similares a la media comunitaria son el transporte público y la vivienda (es posible que las inversiones realizadas con ocasión de los Juegos Olímpicos hayan influido en ello).

Los niveles de satisfacción de las ciudades más pequeñas, salvo en lo tocante a la calidad del aire y la vivienda, son reflejo de sus características específicas. Groningen y Piatra Neamț son las ciudades en las que los residentes se muestran más satisfechos. Palermo se sitúa en el extremo contrario, seguida inmediatamente de Atenas.

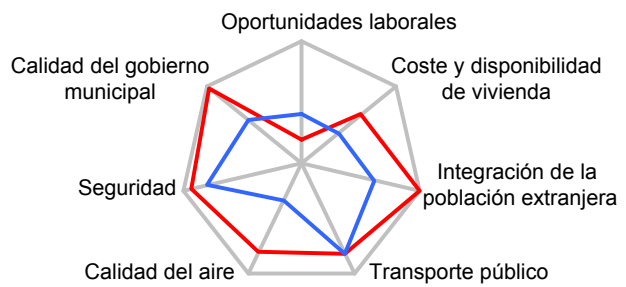
<sup>1</sup> La encuesta de opinión de «URBAN Audit» sobre la calidad de vida en las ciudades europeas se llevó a cabo en 2009 con el objetivo de medir las percepciones sobre la calidad de vida en 75 ciudades de la UE, Croacia y Turquía. En 2006 se realizó una encuesta anterior. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/urban/audit/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_es.htm)

**1.29 Nivel de satisfacción de los residentes en las ciudades seleccionadas con respecto a diversos factores de calidad de vida, 2009**

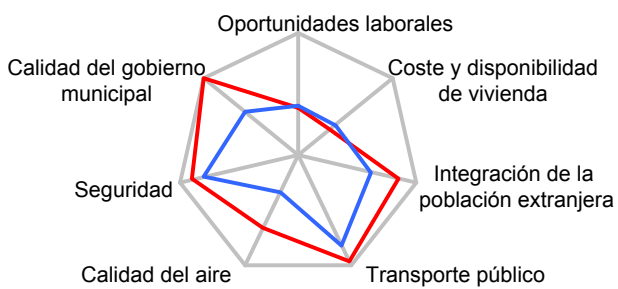
**Groninga (NL)**



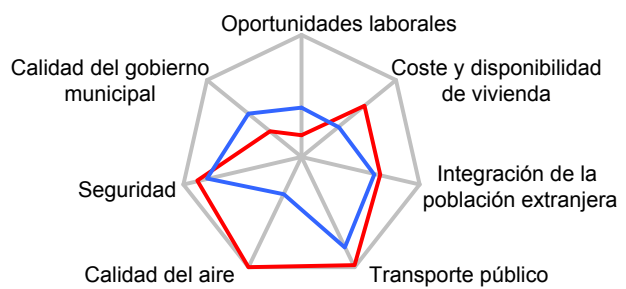
**Piatra Neamț (RO)**



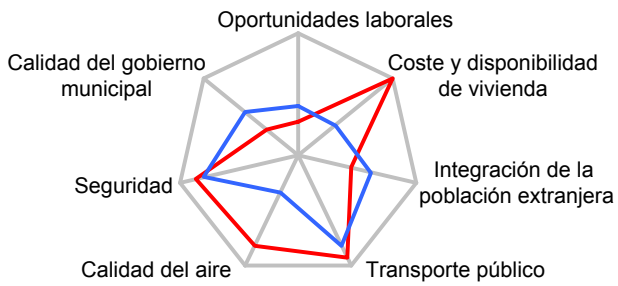
**Burdeos (FR)**



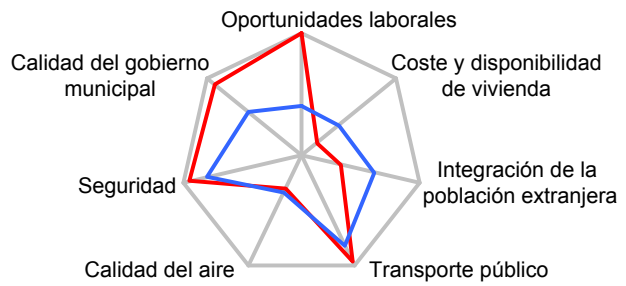
**Rostock (DE)**



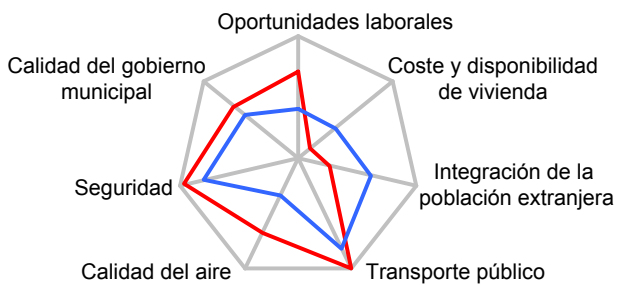
**Leipzig (DE)**



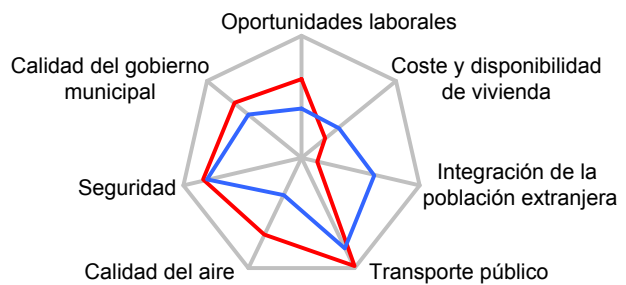
**Estocolmo (SE)**



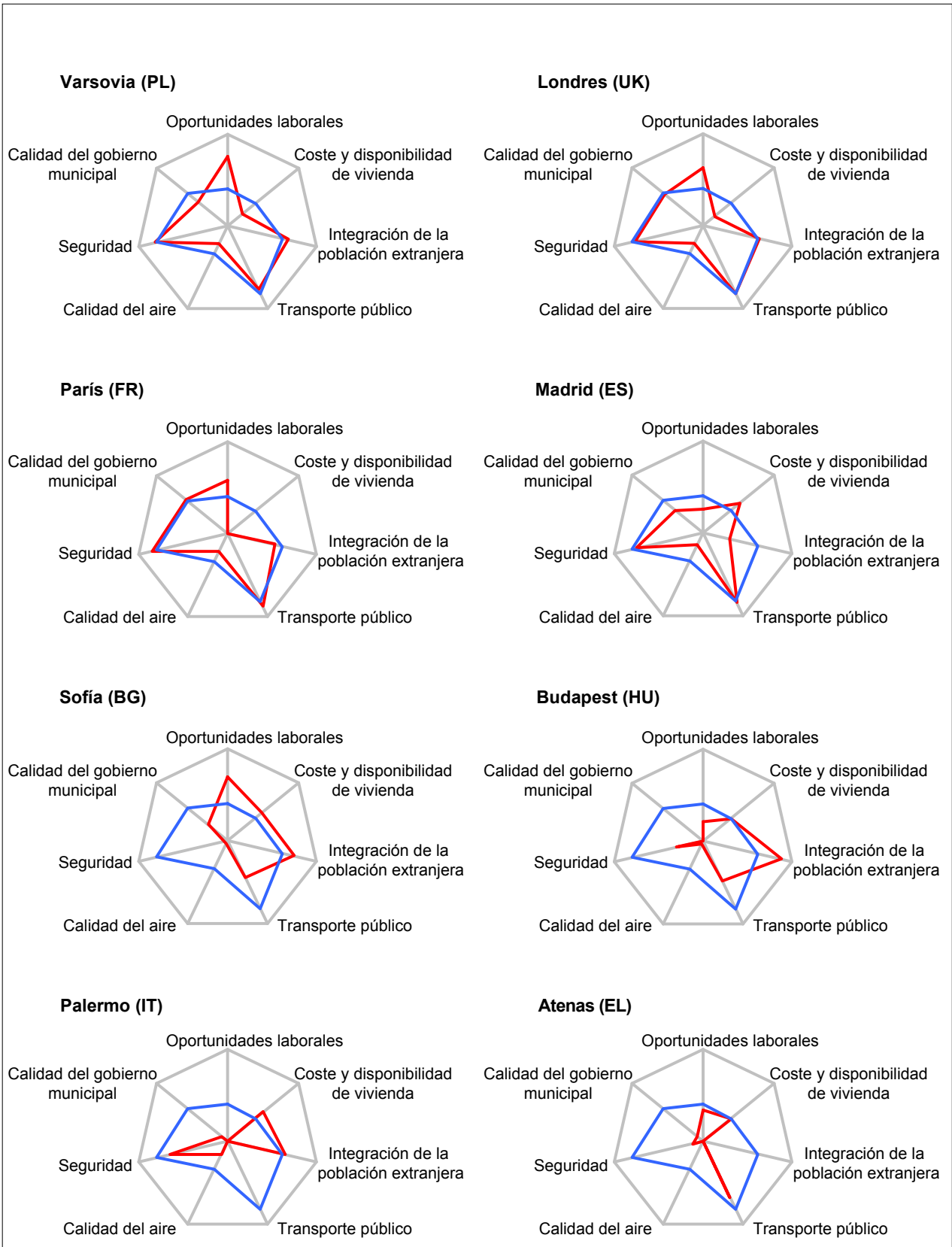
**Helsinki (FI)**



**Viena (AT)**



— Ciudad  
— Mediana de la UE



Nota: Las ciudades aparecen clasificadas de mayor a menor puntuación. El centro del gráfico representa la menor puntuación, y en el extremo se sitúa la ciudad que obtuvo mayor puntuación en la encuesta.  
 Fuente: Encuesta de opinión de «URBAN Audit»



## 2.3 Renta, pobreza y privación

### Renta y transferencias en especie

Si se lleva a cabo una comparación de la renta de los hogares entre países únicamente en términos monetarios se obtiene un resultado distorsionado, puesto que dicho análisis no tiene en cuenta los servicios financiados o subvencionados por los gobiernos (prestaciones o transferencias en especie), como la atención de la salud, la educación o el cuidado de niños y personas mayores.

De acuerdo con la recomendación del informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi, la utilización de la renta familiar neta disponible ajustada (mapa 1.67) corrige las diferencias derivadas de las transferencias en especie. Es fundamental utilizar esta variable, ya que añade unos porcentajes estimados del 43 % y el 39 % a la renta familiar neta disponible en Dinamarca y Suecia, frente a solo un 3 % en Eslovenia o un 11 % en Grecia. Se calcula que en la mayoría de los Estados miembros las transferencias en especie añaden entre un 15 y un 25 % a la renta familiar neta disponible.

En ausencia de este tipo de ajuste, la renta familiar se subestima en los países en los que los servicios públicos tienen un peso muy importante (como los Estados miembros nórdicos) y, por el contrario, se sobrestima en aquellos en los que los hogares deben hacer frente al pago de la mayoría de esos servicios con sus propios ingresos disponibles.

Las diferencias en la renta familiar neta ajustada entre las diversas regiones comunitarias son menores que en el caso del PIB per cápita, aunque también son importantes. Por ejemplo, casi todas las regiones de Rumanía y Bulgaria tienen una renta inferior a un tercio de la media de la UE, mientras que en 11 regiones de la UE-15 la renta es más de un tercio superior a dicha media.

En la actualidad, los ajustes relativos a las transferencias en especie solamente están disponibles para 23 Estados miembros. Además, no es posible asignar dichas transferencias a hogares concretos. En consecuencia, las tasas de riesgo de caer en la pobreza no tienen en cuenta esas transferencias. Tampoco existe información sobre la distribución regional de las transferencias en especie; las estimaciones que se presentan aquí parten del supuesto de que dichas transferencias siguen aproximadamente la distribución poblacional.

### PIB y renta son variables diferentes

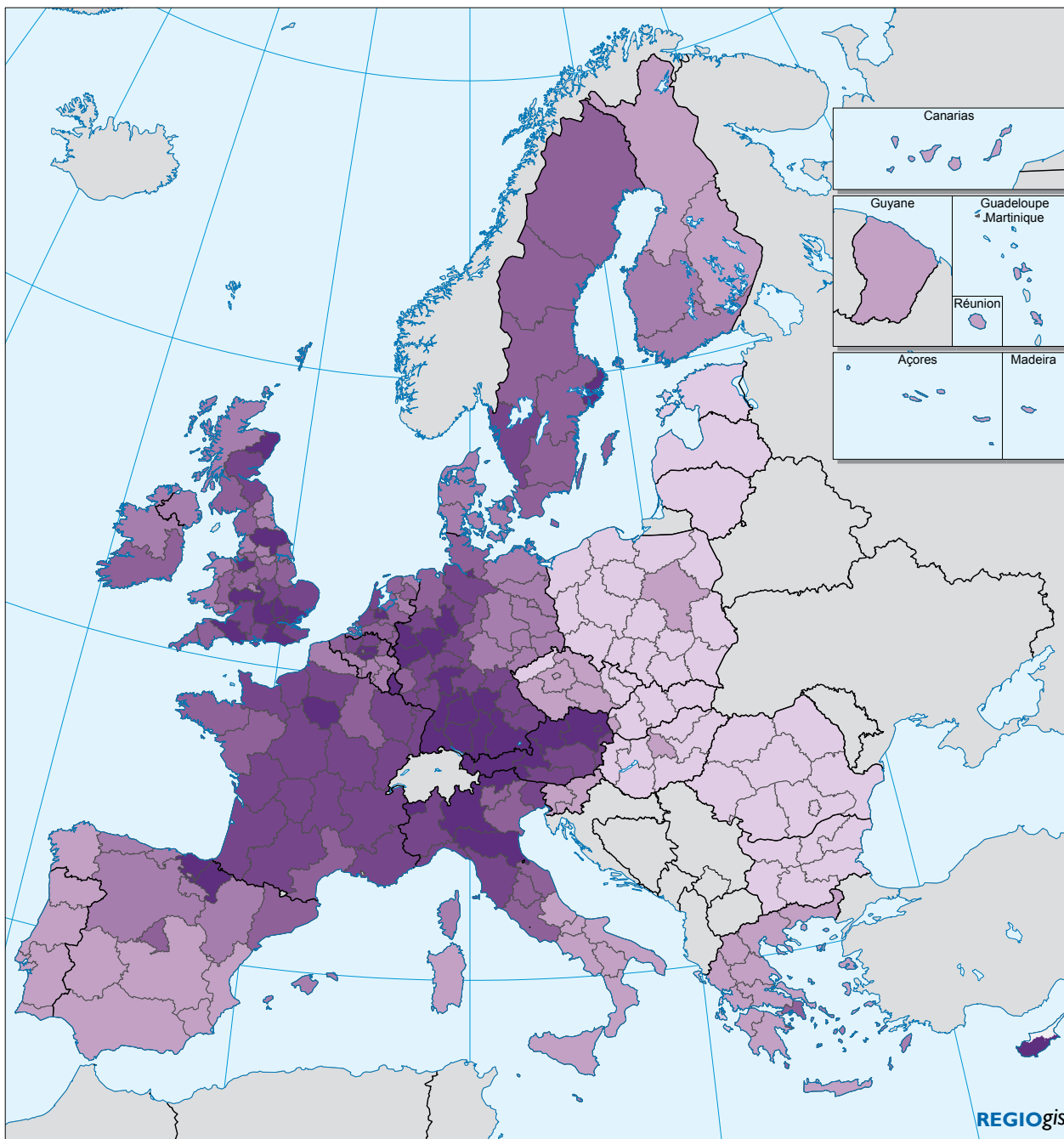
A menudo se utiliza el PIB per cápita como aproximación a la renta; las regiones con un alto PIB per cápita suelen considerarse prósperas. Sin embargo, este indicador no resulta una aproximación adecuada a la renta familiar.

Las diferencias del PIB per cápita solo explican el 60 % de la variación de la renta familiar neta disponible ajustada. La clasificación por regiones también presenta amplias diferencias. Diecisiete regiones resultan clasificadas 100 posiciones más arriba de acuerdo con un indicador que con el otro. La clasificación de 66 regiones cambia en más de 50 puestos. Por ejemplo, la región de Bruselas tiene el tercer PIB per cápita más alto de la UE pero se sitúa en la 142ª posición en términos de renta familiar neta disponible ajustada per cápita (mapa 1.4). En muchas regiones, por tanto, el PIB per cápita no refleja adecuadamente el nivel de renta relativa de las familias.

Entre las cinco regiones NUTS 2 con mayor PIB per cápita figuran cuatro en las que el volumen neto de traslados desde otras regiones por motivos laborales eleva significativamente el PIB per cápita. Dado que no existen datos precisos sobre los flujos de traslados por motivos laborales, gran parte de la distorsión que crean puede corregirse calculando el dato correspondiente para la totalidad de la región metropolitana (es decir, incluyendo algunas de las regiones NUTS 2 circundantes de las que proceden esas personas) a fin de lograr una estimación más exacta de su actividad económica en relación con la población. Por ejemplo, la región Inner London tiene un PIB per cápita equivalente a un 336 % de la media comunitaria, mientras que en la región London Metro es igual al 164 % de dicha media; en Bruselas es el 233 % de la media, pero en su región Brussels Metro es del 147 %; en Hamburgo, estos porcentajes son del 200 y del 154 %, respectivamente.

Tampoco la renta es idéntica al PIB. En dos Estados miembros se observan diferencias particularmente amplias entre ambas variables. Irlanda posee el segundo mayor PIB per cápita de la UE, pero su renta nacional bruta per cápita es un 14 % inferior y ocupa el 8º puesto de la Unión Europea. La renta nacional bruta de Luxemburgo es un 25 % menor que su PIB. La principal diferencia entre estas dos variables es que la renta nacional bruta tiene en cuenta los flujos de operaciones comerciales de las empresas con el extranjero así como los traslados de personas, y excluye la remuneración de los trabajadores que viven fuera del país (corrigiendo así el efecto de los traslados por motivos laborales).

En 2006, el 17 % del PIB de Luxemburgo se debía a la remuneración de los trabajadores que vivían en el extranjero. Estas mismas diferencias se observan también a escala regional, si bien no se dispone de datos regionales sobre la renta bruta. Sin embargo, es probable que una parte sustancial del bienestar económico generado en muchas regiones salga de ellas y termine en otras regiones y otros países.



**1.67 Renta neta disponible ajustada de los hogares privados (PPCS), 2007**

Índice, UE-27 = 100

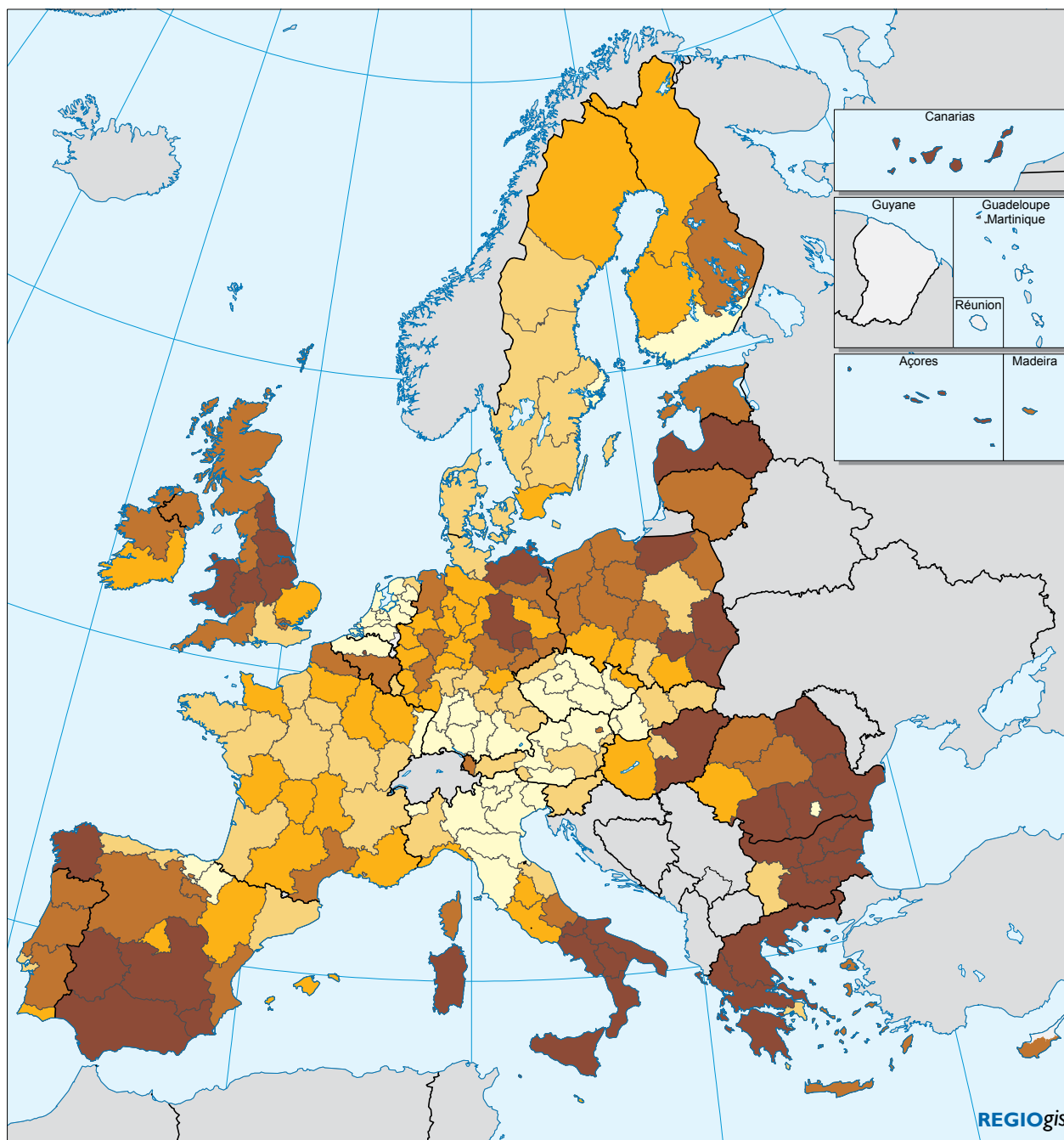
- < 63,3
- 63,3 - 93,8
- 93,8 - 108,3
- 108,3 - 116,7
- 116,7 - 124,2
- $\geq$  124,2

UE-27 = 17 606 EPA per capita (PPCS medido en términos de precios de consumo)  
 La renta neta disponible ajustada incluye las transferencias en especie, que incluye servicios como la educación, la atención sanitaria y otros servicios públicos suministrados de forma gratuita o a un coste inferior al de suministro.  
 RO: datos no ajustados

Fuente: Eurostat, estimaciones de la Dirección General REGIO.  
 CY, LU, MT: 2ª Encuesta europea sobre la calidad de vida, Eurofound.

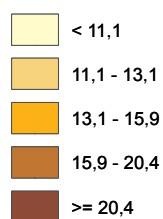


© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### 1.68 Población que corre el riesgo de caer en la pobreza una vez incluidas las transferencias sociales, 2008

Porcentaje sobre la población total



UE-27 = 17

Corren el riesgo de caer en la pobreza aquellas personas cuya renta disponible equivalente (es decir, ajustada teniendo en cuenta el tamaño y la composición del hogar) es inferior al 60 % de la mediana nacional.

El objetivo establecido en la estrategia Europa 2020 consiste en reducir en al menos 20 millones el número de personas que corren riesgo de caer en la pobreza y en la exclusión.

Este concepto se define como aquellas personas que corren el riesgo de caer en la pobreza y/o que sufren una grave privación material y/o que viven en hogares con muy baja intensidad laboral.

Fuente: DE: Datos correspondientes al Microcenso de 2008 - DESTATIS; FR: datos correspondientes a 2007;

PT: datos basados en HBS 2005; NL: CBS - 2008;

UK: Households Below Average Income - 2007/09; resto de datos: EU-SILC.



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

## Gastos de los hogares no incluidos en la renta ni en las tasas de riesgo de caer en la pobreza

Uno de los principales factores determinantes del bienestar y de la participación social de las personas es el hecho de tener acceso a una vivienda digna y asequible. De hecho, según una encuesta reciente del Eurobarómetro, el 26% de la población de la UE cree que el hecho de que la vivienda digna sea demasiado cara es el principal motivo de pobreza. Aquellas personas cuyos ingresos son inferiores al umbral de pobreza<sup>11</sup> también gastan más en vivienda en términos relativos en comparación con aquellas cuyos ingresos superan dicho umbral (en promedio, en la UE, el 33 % de la renta disponible en el primer caso frente al 17 % en el segundo) y un 39 % de ellas señalan que los gastos de la vivienda suponen una carga (frente al 7 % en el caso de las personas con ingresos superiores al umbral de pobreza). También viven en peores condiciones de alojamiento: en torno al 27 % vive en condiciones de hacinamiento, frente al 15 % en el caso del resto de la población, y el 38 % de ellos sufre al menos uno de los factores de privación relacionados con la vivienda<sup>12</sup>. En la actualidad los gastos de la vivienda no se tienen en cuenta a escala comunitaria y, en la mayoría de los países, tampoco en la medición del riesgo de caer en la pobreza.

## Pobreza relativa: ingresos que conllevan riesgo de caer en la pobreza en relación con la renta mediana nacional

En 2008, el 17 % de la población de la UE tenía unos ingresos —después de contabilizar las transferencias sociales— inferiores al 60 % de la renta mediana disponible de su país de residencia, lo que se considera el nivel de ingresos que conlleva riesgo de caer en la pobreza. Este porcentaje era del 20 % en el caso de los niños y del 19 % para las personas de 65 años o más. Para los desempleados, la tasa era muy superior: un 44 %.

Las diferencias regionales también son acusadas. El porcentaje de la población que se encuentra en riesgo

de caer en la pobreza oscila entre el 6 % en Trento, Praga y Jihozápadat y más del 35 % en Ceuta y Extremadura (España) y en las regiones italianas de Campania, Sicilia y Calabria (mapa 1.68).

A escala nacional, el nivel de desarrollo regional tiene un efecto considerable sobre el riesgo de caer en la pobreza. Las regiones menos desarrolladas suelen presentar las tasas más elevadas, al tiempo que en las más desarrolladas los porcentajes son normalmente mucho menores. El Reino Unido, España, Italia y Alemania representan claros ejemplos de ello.

En algunos países, la región que alberga la capital presenta una tasa de pobreza inferior a la media nacional; así sucede, por ejemplo, en España, Portugal, Eslovaquia, la República Checa, Polonia, Finlandia y Suecia. En otros sucede lo contrario, como puede observarse en las regiones de Bruselas, Londres, Viena o Berlín. En estos cuatro casos, este hecho puede ser el reflejo de una concentración de las personas que se encuentran en riesgo de caer en la pobreza en los barrios deprimidos de las ciudades.

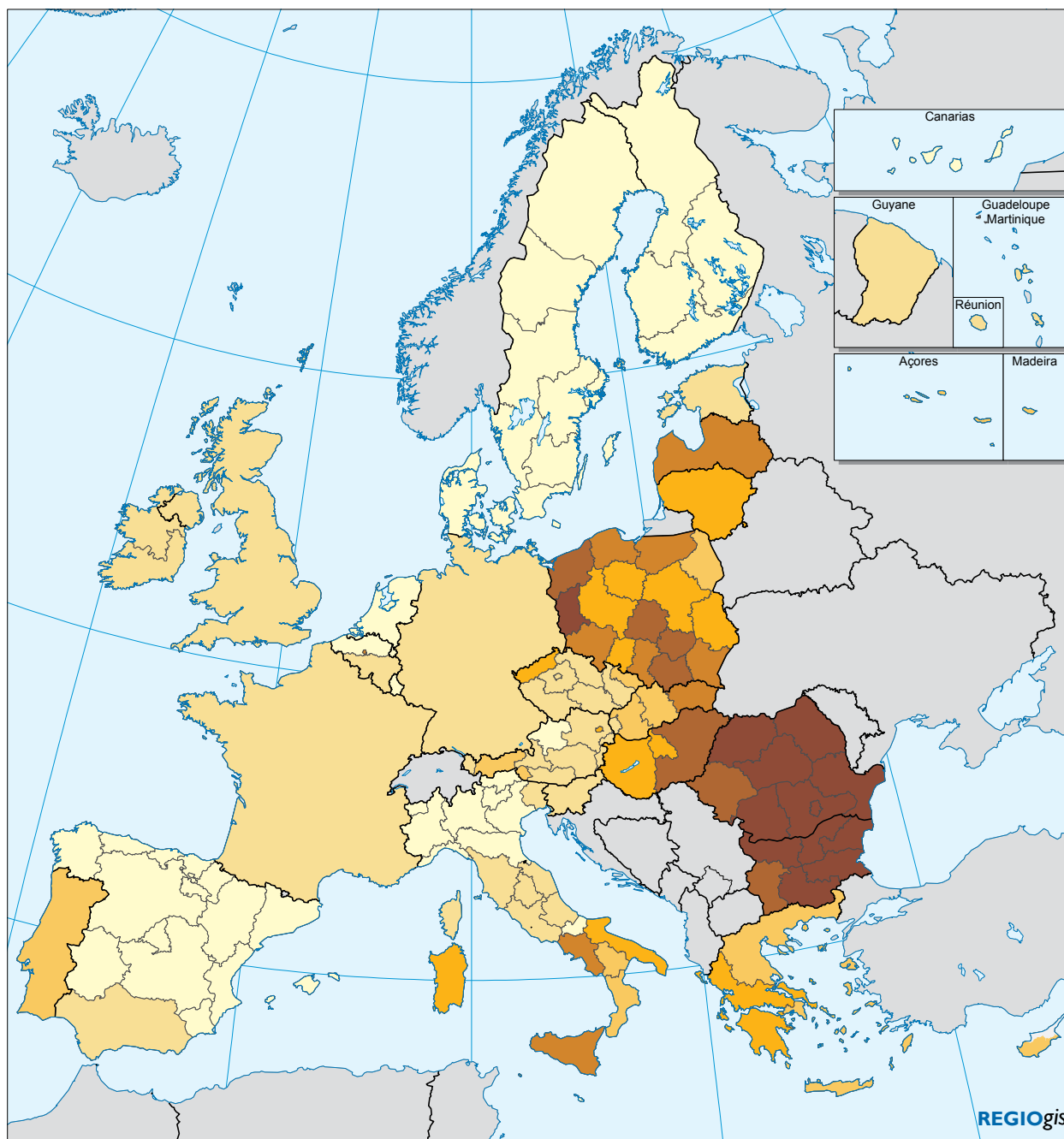
La tasa de riesgo de caer en la pobreza se mide tomando una referencia nacional que varía considerablemente de un país a otro de la UE. Si se ajusta dicha variable teniendo en cuenta las diferencias en el coste de la vida (valores expresados en términos de estándares de poder adquisitivo), el umbral de pobreza para un hogar unipersonal varía de unos 1 900 EPA anuales en Rumanía, 2 800 EPA en Bulgaria y alrededor de 4 000 EPA en Polonia, Hungría y Eslovaquia hasta más de 10 000 EPA en 10 Estados miembros o 16 500 EPA en Luxemburgo. Por consiguiente, el umbral de pobreza es cuatro o cinco veces mayor en los países con mayores niveles de renta frente a los que presentan las rentas más bajas. Así, el hecho de estar en riesgo de caer en la pobreza implica un nivel de renta muy diferente en aquéllos que en éstos.

## La pobreza absoluta: privación material

La medición de la privación material en lugar del riesgo de caer en la pobreza es un método que permite tener en cuenta las diferencias de renta en términos absolutos, puesto que tal medición se realiza tomando como referencia una cesta común de bienes y servicios. Dicha variable se define a título comparativo como la ausencia forzada de al menos tres de los nueve elementos siguientes: capacidad para hacer frente a gastos inesperados, capacidad para pagar una semana de vacaciones al año fuera del hogar, existencia de retrasos en los pagos (pago de préstamos hipotecarios o alquileres, facturas de servicios domésticos, pagos por compras a plazos u otros préstamos), capacidad para disfrutar de una comida con carne, pollo o pescado cada

11 Medida por convención como el 60 % de la renta familiar mediana disponible equivalente en cada país («equivalente» significa que la renta está ajustada teniendo en cuenta el tamaño y la composición de los hogares). Las personas que corren el riesgo de caer en la pobreza son aquellas cuya renta es inferior al 60 % de la mediana.

12 Entre los factores de privación en el ámbito de la vivienda se encuentran los siguientes: humedad en las paredes, goteras en los techos o podredumbre en las ventanas, ausencia de bañera o ducha en la vivienda; carencia de aseo con cadena dentro el hogar para el uso exclusivo de éste; oscuridad excesiva. Puede consultarse un análisis completo de los gastos de la vivienda y de la privación en el ámbito de la vivienda en el documento adjunto al Informe conjunto sobre protección e inclusión social (2010): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=es> y el 2009 Social Situation Report (Informe sobre la situación social 2009) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=501&langId=en>



### 1.69 Población que sufre privación material grave, 2008

Porcentaje sobre la población total



UE-27 = 8,4

La privación material severa se define como la incapacidad para costearse cuatro o más de los nueve elementos especificados en la encuesta.

El objetivo establecido en la estrategia Europa 2020 consiste en reducir en al menos 20 millones el número de personas que corren riesgo de caer en la pobreza y en la exclusión. Este concepto se define como aquellas personas que corren el riesgo de caer en la pobreza y/o que sufren una grave privación material y/o que viven en hogares con muy baja intensidad laboral.

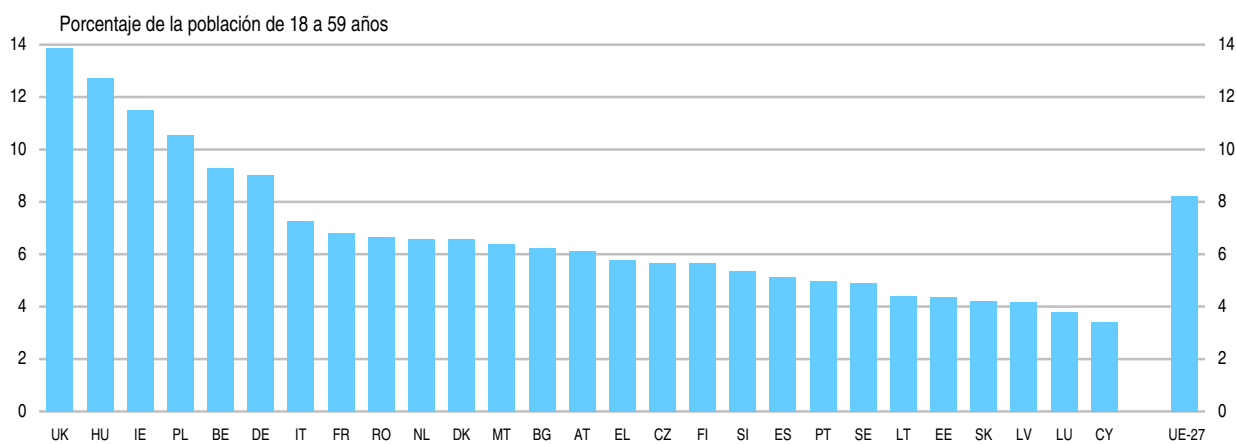
Fuente: EU-SILC

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

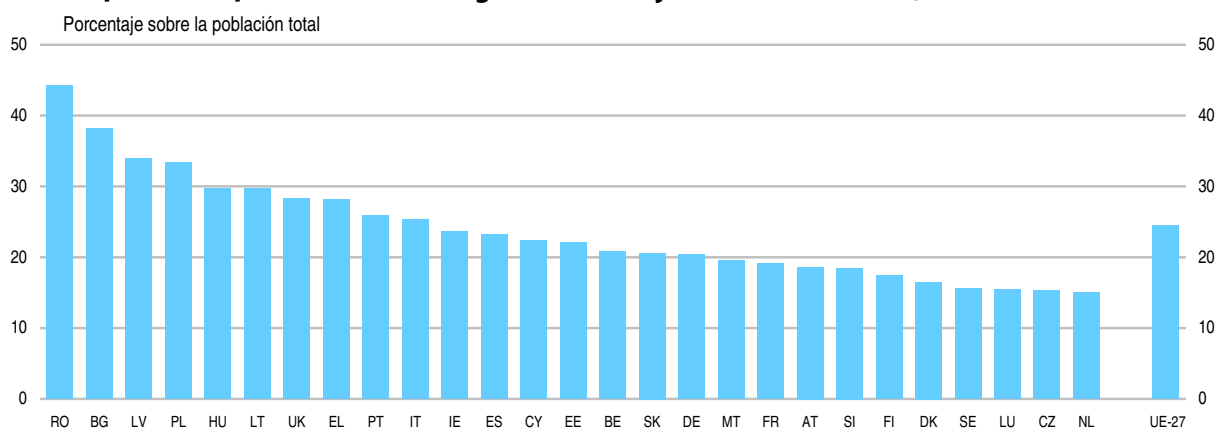


### 1.30 Porcentaje de la población que vive en hogares en los que ninguno de sus miembros está ocupado o con baja intensidad laboral, 2008



Fuente: Eurostat, EU-SILC

### 1.31 Porcentaje de la población que vive en hogares que corren riesgo de caer en la pobreza, que sufren privación material grave o con baja intensidad laboral, 2008



Fuente: Eurostat, EU-SILC

dos días, capacidad para mantener su domicilio con un nivel de calefacción adecuado y, finalmente, capacidad para adquirir una lavadora, un televisor en color, un teléfono o un coche.

Por tanto esta variable, a diferencia de la tasa de riesgo de caer en la pobreza, tiene en cuenta el nivel de ahorro y la riqueza, lo que significa que un hogar no sufrirá necesariamente privación material si sus ingresos caen por debajo del umbral de la pobreza. También tiene en cuenta la capacidad de las personas para administrar sus finanzas<sup>13</sup>. Algunos hogares con una renta relativamente elevada pueden experimentar privación material debido a una gestión deficiente de sus finanzas.

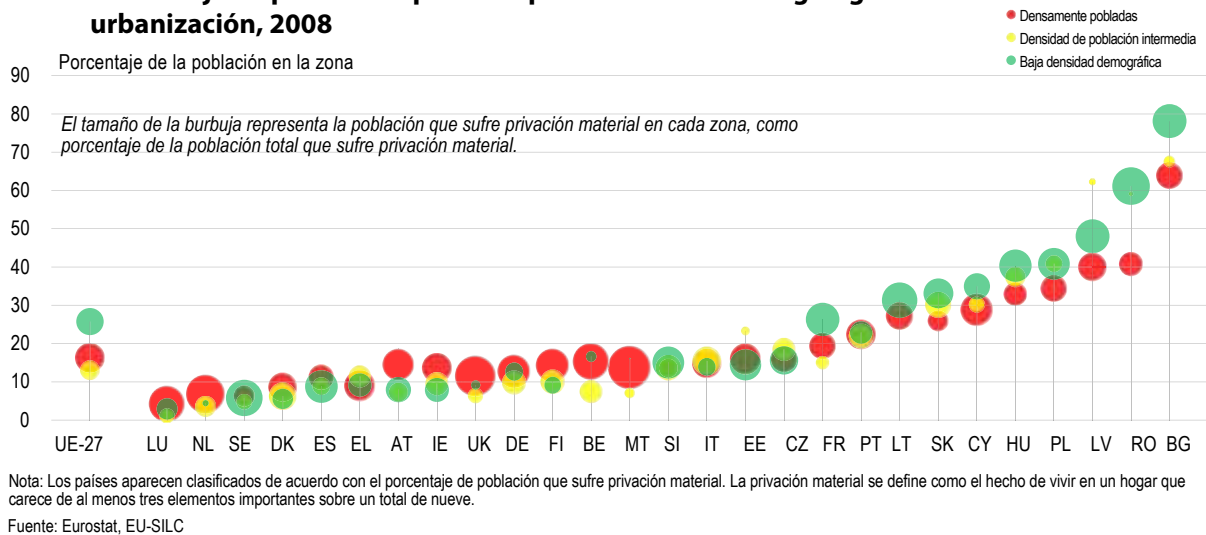
De acuerdo con este indicador, en torno al 17 % de la población de la UE sufría en 2008 privación material. Sin embargo, el porcentaje es mucho más elevado en los países con rentas más bajas que en los más prósperos. En la UE-15, Portugal y Grecia (con un 22 % en ambos casos) superan con creces el porcentaje medio de personas que sufren privación material (13 %).

El objetivo de la estrategia Europa 2020<sup>14</sup> es reducir en 20 millones el número de personas que corren riesgo de caer en la pobreza y la exclusión. El indicador elegido engloba el número de personas que corren el riesgo de caer en la pobreza y/o que sufren una grave privación material y/o que viven en hogares con muy baja intensidad laboral.

13 OCDE (2005) Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies. París.

14 Los Estados miembros pueden proponer indicadores adecuados a sus circunstancias y prioridades específicas.

### 1.32 Porcentaje de población que sufre privación material según grado de urbanización, 2008



La privación material grave (que afecta a quienes no pueden permitirse al menos cuatro de los nueve elementos anteriormente enumerados) varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Menos del 2 % de la población de Luxemburgo, Suecia, los Países Bajos y Dinamarca sufre privación material grave, mientras en Rumanía y Bulgaria este porcentaje supera el 30 % (mapa 1.69).

En la mayor parte de los Estados miembros, el porcentaje de población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral oscila entre el 4 % y el 7 %. En Hungría y el Reino Unido, sin embargo, superaba el 12 % en 2008 (ilustración 1.30).

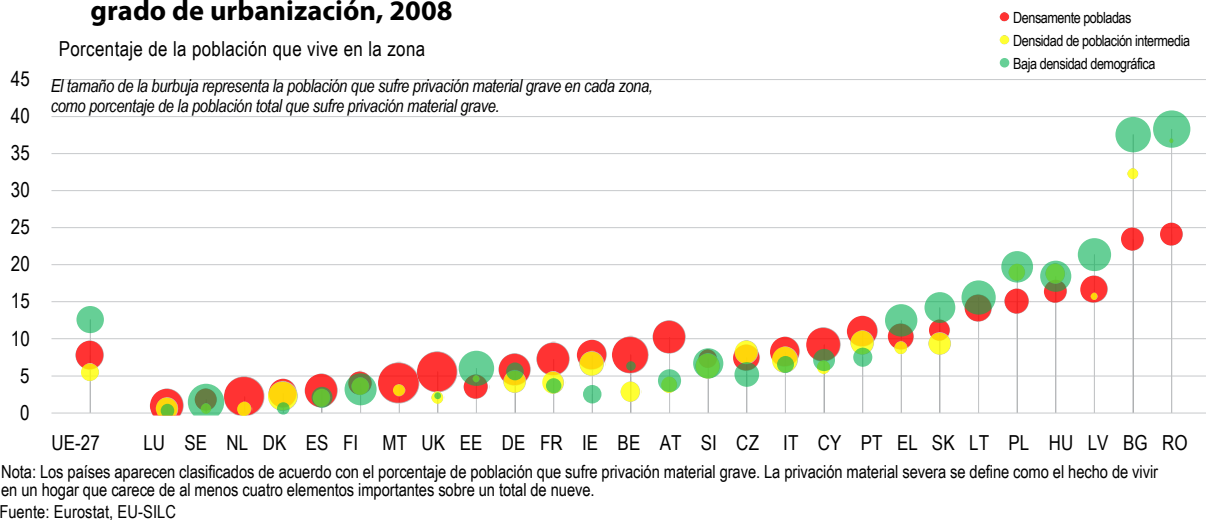
La combinación de los tres criterios utilizados en la estrategia Europa 2020 sitúa a casi uno de cada cuatro residentes en la UE en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión (ilustración 1.31). Este porcentaje varía de

forma considerable, pues en los Países Bajos, la República Checa y Luxemburgo apenas llega al 15 % mientras que en Bulgaria asciende al 38 % y en Rumanía alcanza el 44 %.

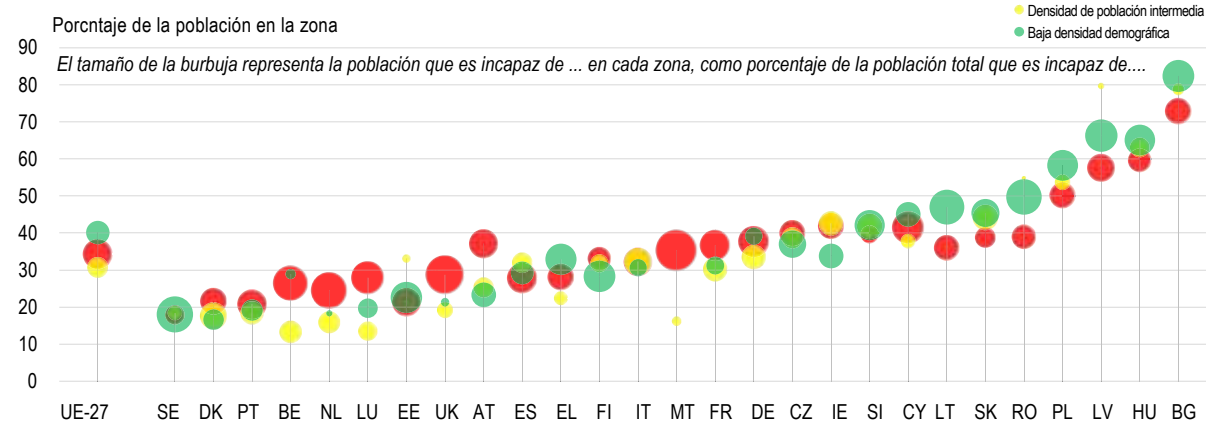
### Privación y pobreza según el grado de urbanización

El porcentaje de población que sufre privación material es considerablemente mayor en las zonas escasamente pobladas de Rumanía y Bulgaria que en otras zonas de esos dos países (20 y 14 puntos porcentuales mayor, respectivamente). En la mayoría de los Estados miembros, sin embargo, la privación material afecta en igual (o menor) medida a esas zonas (ilustración 1.32). Lo anterior se aplica especialmente a países con tasas de privación material relativamente bajas. A medida que disminuye la privación material parece, por tanto, que las desventajas asociadas a vivir en una zona escasamente poblada se reducen hasta

### 1.33 Porcentaje de población que sufre privación material grave según grado de urbanización, 2008

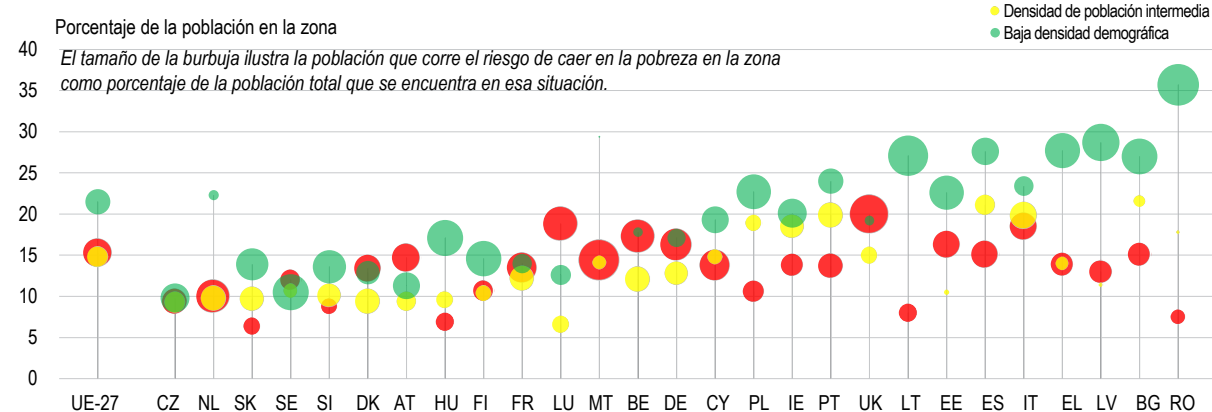


### 1.34 Porcentaje de población que es incapaz de hacer frente a gastos financieros inesperados según grado de urbanización, 2008



Nota: Los países aparecen clasificados según el porcentaje de la población que no puede hacer frente a gastos inesperados.  
Fuente: Eurostat, EU-SILC

### 1.35 Porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza según grado de urbanización, 2008



Nota: Los países aparecen clasificados según el porcentaje de población que corre el riesgo de caer en la pobreza.  
Fuente: Eurostat, EU-SILC

el punto de que pasa a ser mayor en las zonas de gran densidad demográfica. Este patrón es aún más marcado en el caso de la privación material grave: en dos de cada tres Estados miembros, la privación material grave es más intensa en las zonas de gran densidad demográfica que en las escasamente pobladas (ilustración 1.33).

Se observa un patrón similar con respecto al porcentaje de población que carece de capacidad para hacer frente al pago de gastos inesperados (ilustración 1.34). En los Estados miembros de Europa Central y Oriental se aprecia que las zonas escasamente pobladas presentan unos porcentajes significativamente más elevados. En los Estados miembros occidentales, los porcentajes registrados en esas zonas suelen ser más bajos que en otras, mientras que en las zonas de gran densidad demográfica la proporción es más alta.

El porcentaje de población cuya renta se sitúa por debajo del umbral de la pobreza muestra una tendencia similar, aunque no tan uniforme (ilustración 1.35). No obstante, este indicador presenta una serie de carencias al efectuar comparaciones entre zonas según el grado de urbanización, puesto que no tiene en cuenta las diferencias en el coste de la vida ni el hecho de que una familia tenga su vivienda en régimen de propiedad o de alquiler. Dado que en promedio el coste de la vida es mayor en las zonas de gran densidad demográfica<sup>15</sup> y en ellas hay un mayor número de familias que viven en alquiler, el porcentaje de personas que corren riesgo de caer en la pobreza podría muy bien ser mayor en esas zonas que lo que muestra el gráfico una vez ajustada la renta para tener en cuenta esas diferencias.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, el índice regional de precios calculado por el Instituto Federal de Investigación sobre Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Espacial de Alemania (BBSR [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)).

## Variaciones en la privación material, el riesgo de caer en la pobreza y la renta en seis Estados miembros menos desarrollados

En Polonia, Eslovaquia y los tres Estados bálticos, el porcentaje de población que sufre privación material se redujo entre 15 y 25 puntos porcentuales entre 2005 y 2008 (aunque la crisis podría provocar nuevos incrementos, sobre todo en los tres Estados bálticos). Dado que la renta media familiar neta ajustada (es decir, incluidas las transferencias en especie) per cápita aumentó entre un 15 y un 34 % a lo largo de esos tres años, el mayor crecimiento de toda la UE, los datos anteriores no deberían ser una sorpresa (cuadro 1.12).

### 1.12 Variaciones en la privación material y en la renta familiar neta en seis Estados miembros menos desarrollados, 2005-2008

	Privación material			Renta familiar neta ajustada		
	2005 (porcentaje de la población total)	2008	2005-2008 (variación en puntos porcentuales)	2005 EPA <sup>1</sup> por habitante	2008	2005-2008 Variación porcentual en términos reales
Estonia	27	12	-15	7 476	9 773	28
Letonia	56	35	-21	6 797	9 585	34
Lituania	52	27	-25	7 980	10 519	28
Hungría	40	37	-3	9 704	10 122	-2
Polonia	51	32	-19	7 986	10 007	15
Eslovaquia	43	28	-15	8 342	10 933	19

<sup>1</sup> Estándar de poder adquisitivo para el gasto de los consumidores

Fuente: Eurostat

No obstante, solo en Polonia y Eslovaquia se produjo una reducción de la tasa de riesgo de caer en la pobreza. En parte, el hecho de que esta tasa no disminuyera en los demás países se debe al aumento de la renta media, que elevó notablemente el umbral de pobreza año tras año. Sin embargo, incluso suponiendo que dicho umbral hubiese permanecido constante desde 2005, el porcentaje de población en riesgo de caer en la pobreza habría disminuido en los cinco países (cuadro 1.13).

### 1.13 Tasas de riesgo de caer en la pobreza en seis Estados miembros menos desarrollados, 2005-2008

	Población con una renta inferior al 60 % de la mediana, como porcentaje de la población total				
	2005	2008	Variación en puntos porcentuales, 2005-2008	Valores de 2008 con respecto al umbral de 2005 <sup>1</sup>	Variación en puntos porcentuales, 2005-2008
Estonia	18	19	1	5	-13
Letonia	19	26	7	7	-12
Lituania	21	20	-1	5	-16
Hungría	13	12	-1	9	-4
Polonia	21	17	-4	8	-13
Eslovaquia	13	11	-2	5	-8

<sup>1</sup> % de la población en 2008 con una renta inferior al umbral de pobreza de 2005

Fuente: Eurostat, EU-SILC

En Hungría, el porcentaje de población que sufre privación material solo se redujo en tres puntos porcentuales en ese período, pasando del 40 al 37 %. En 2005, este país presentaba el segundo nivel más bajo de esos seis países. En 2008, sin embargo, tenía la tasa más alta. A lo largo del período indicado, la renta familiar disponible real disminuyó; esa es la principal razón de la leve caída registrada. Para 2008, sin embargo, la renta había disminuido hasta situarse por debajo del nivel de Eslovaquia y Lituania.

¿Se tradujo el aumento de la renta observado en los seis países anteriores en un incremento de la felicidad o de la satisfacción vital? Aunque los períodos de tiempo no parecen coincidir con exactitud, se aprecian signos claros de una mejora del nivel de felicidad en todos ellos. En Hungría, sin embargo, disminuyeron tanto la felicidad como la satisfacción con la vida (cuadro 1.14).

### 1.14 Índices de felicidad y satisfacción vital en seis Estados miembros menos desarrollados, 2003-2007

	Índice de felicidad <sup>1</sup>			Índice de satisfacción vital <sup>2</sup>		
	2003	2007	2003-2007 (variación en puntos porcentuales)	2003	2007	2003-2007 (variación en puntos porcentuales)
Estonia	6,8	7,4	0,6	5,9	6,7	0,8
Letonia	6,4	6,8	0,4	5,5	6,0	0,5
Lituania	6,4	7,3	0,9	5,4	6,3	0,9
Hungría	7,1	7,0	-0,1	5,9	5,6	-0,3
Polonia	6,9	7,4	0,5	6,2	6,9	0,7
Eslovaquia	6,5	7,5	1,0	5,7	6,7	1,0

1 Media de las respuestas obtenidas a la pregunta siguiente: En conjunto, ¿cuál diría usted que es su grado de felicidad, en una escala de 1 a 10? En este caso, el 1 significa que es usted muy infeliz y el 10 que es usted muy feliz

2 Media de las respuestas obtenidas a la pregunta siguiente: En conjunto, ¿cuál diría usted que es actualmente su grado de satisfacción con su vida? Indíquelo en una escala de 1 a 10, donde 1 significa «muy insatisfecho» y 10 significa «muy satisfecho»

Fuente: EUROFOUND, Encuesta europea sobre la calidad de vida, 2003 y 2007

## 2.4 Índice de desarrollo humano e índice de pobreza humana de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas han desarrollado un índice de desarrollo humano con el fin de hacer hincapié en el hecho de que, además de las actividades económicas y su crecimiento, hay otros aspectos que también son importantes para el desarrollo. Dicho índice se basa en la esperanza de vida, el PIB per cápita y las tasas de alfabetización y matriculación en la enseñanza. Sin embargo, en la UE este índice está fuertemente correlacionado con el PIB per cápita, debido fundamentalmente a que las tasas de alfabetización y matriculación en la enseñanza, así como la esperanza de vida, presentan niveles igualmente elevados desde un punto de vista global.

Con el fin de obtener una perspectiva más adecuada sobre la diversidad del desarrollo humano en el seno de la UE, se ha calculado un índice de desarrollo humano regional para la Unión que incluye la esperanza de vida en buen estado de salud, la renta neta familiar ajustada<sup>16</sup> y el nivel educativo (alto y bajo) de las personas con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años. Este

<sup>16</sup> Siguiendo las recomendaciones del informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi. Esto causa algunas dificultades, puesto que faltan los datos relativos a Chipre, Malta, Luxemburgo y Rumanía. Para este índice, las regiones rumanas utilizan la renta familiar disponible sin ajustar. Los datos correspondientes a Luxemburgo se basaron en la Encuesta europea sobre la calidad de vida.

indicador no presenta una correlación tan estrecha con el PIB como el de la ONU y ofrece una perspectiva complementaria.

Entre las 10 regiones mejor situadas con respecto a este índice se encuentran cinco regiones inglesas, las regiones que albergan las capitales de Suecia y Francia y dos regiones alrededor de Bruselas (mapa 1.70). De esas 10 regiones, solo tres figuran entre las 10 con mayor PIB per cápita.

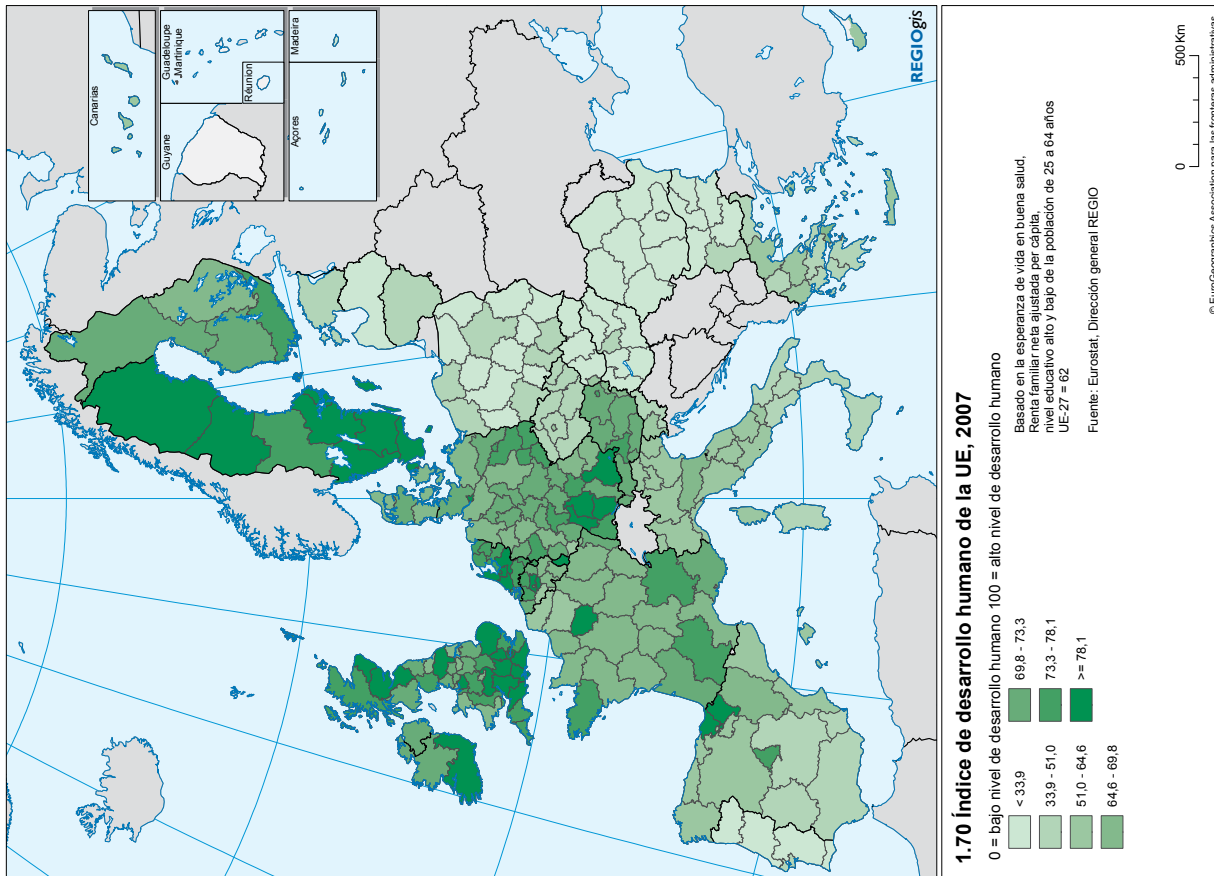
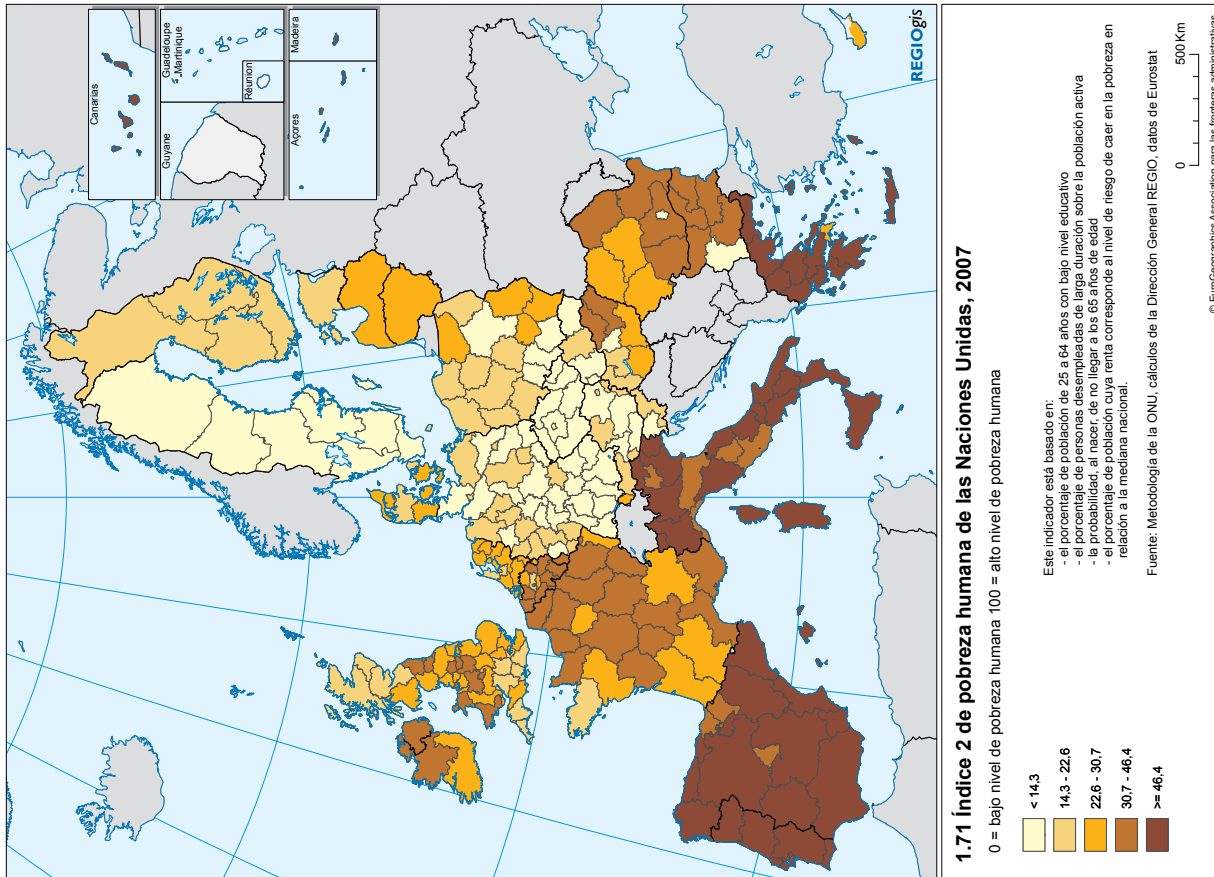
Entre las 10 regiones del extremo inferior se encuentran siete regiones rumanas, dos húngaras y una búlgara. La mitad de ellas también figuran entre las 10 regiones con menor PIB per cápita.

La ONU ha creado asimismo el índice de pobreza humana<sup>17</sup>, que admite el hecho de que los valores medios pueden ocultar fuertes disparidades. Se ha desarrollado una versión del índice para los países menos desarrollados y otra para los más desarrollados (índice de pobreza humana 2). Este último se calculó también para todas las regiones de la UE basándose en la probabilidad de morir antes de los 65 años al nacer, la tasa de riesgo de caer en la pobreza, el desempleo de larga duración y el porcentaje de población de 25 a 64 años que solo ha completado la enseñanza básica.

Según este índice, los mayores niveles de pobreza humana se encuentran en Portugal, en el sur de España

<sup>17</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>.





y de Italia, así como en Grecia (mapa 1.71). Los niveles más bajos se sitúan en Estados miembros altamente desarrollados y moderadamente desarrollados pero también en otros con menor nivel de desarrollo: Suecia, Alemania, Eslovenia, la República Checa y Eslovaquia.

El rasgo más sorprendente de ambos índices es que presentan un grado de correlación muy reducido. Son muy pocas las regiones cuyos resultados son buenos (Estocolmo) o malos (Açores) en ambos índices. La inmensa mayoría de ellas obtienen una puntuación elevada en uno de los índices y baja en el otro. Así sucede, especialmente, en Bruselas, Luxemburgo, Navarra y el País Vasco, donde el índice de pobreza humana es muy superior a lo que cabría esperar a partir del índice de desarrollo humano.

Uno de los principales motivos que explican la diferencia entre ambos índices es que el índice de desarrollo humano se basa en una media per cápita de un valor absoluto de los ingresos (renta familiar neta ajustada), mientras que el índice de pobreza humana incluye una variable relativa (porcentaje de la población cuyos ingresos están por debajo del umbral nacional de pobreza). En consecuencia, una región que presente un alto nivel de renta con una distribución desigual puede tener un alto grado de desarrollo humano y, al mismo tiempo, un nivel de pobreza también elevado. En una región con un bajo nivel de renta pero una distribución relativamente equitativa de ésta, tanto el índice de desarrollo humano como el de pobreza humana arrojarán resultados reducidos.

El incremento de la renta media en los cinco países menos desarrollados anteriormente enumerados se tradujo de hecho en mayores niveles de satisfacción y felicidad general, a pesar de que el riesgo de caer en la pobreza permaneció constante. Podría argumentarse, por tanto, que la mejora del bienestar, especialmente en los Estados miembros menos desarrollados, depende de la mejora de los factores incluidos en el índice de desarrollo humano y en otras medidas absolutas del bienestar.

Las medidas relativas de la pobreza añaden matices que pueden orientar la formulación de políticas en situaciones en las que concurran circunstancias similares. Por ejemplo, en regiones que presenten índices de desarrollo humano semejantes, es probable que el bienestar medio sea mayor en la región que tenga un índice de pobreza humana más bajo. En situaciones radicalmente distintas, sin embargo, las medidas relativas son difíciles de comparar. Por ejemplo, Estocolmo y Bratislava tienen un índice de pobreza humana muy parecido, pero los residentes en Estocolmo manifiestan un grado de felicidad y de satisfacción con su vida muy superior al que se registra en Bratislava.

## Satisfacción y felicidad con la vida

*Y fueron felices y comieron perdices.*  
(Así es como terminan tradicionalmente los cuentos)

La vida dista mucho de ser un cuento. No obstante, cada vez son más los expertos del mundo académico<sup>1</sup>, investigadores<sup>2</sup> y políticos que defienden que el bienestar, en forma de una vida prolongada y feliz, debería ser un objetivo muy importante de las políticas públicas<sup>3</sup>. Diversas investigaciones han demostrado<sup>4</sup> que, pese a que los países más desarrollados suelen presentar mayores niveles de felicidad que los menos desarrollados, un mayor crecimiento económico no implica necesariamente que la población sea más feliz.

Un aumento de la actividad económica no siempre se traduce en más y mejores empleos ni genera de forma automática un incremento de la renta media. En algunos países, los beneficios del crecimiento económico han repercutido principalmente en los grupos o empresas con ingresos elevados, mientras que la renta mediana de los hogares apenas ha aumentado o incluso ha disminuido. El crecimiento económico también puede ir acompañado de un aumento de la jornada laboral y del estrés, así como de un deterioro de la calidad de vida.

En 2007, los tres Estados miembros con mayores índices de felicidad eran los tres países nórdicos. Los tres países en los que estos índices eran más bajos fueron Bulgaria, Letonia y Portugal.

A pesar de que, en términos generales, el nivel de felicidad suele ser inferior en los Estados miembros menos desarrollados, esto no es siempre así. Malta es un caso extremo, ya que ocupa el lugar 18º en términos de PIB per cápita, pero, en cambio, se clasifica en 7º lugar de acuerdo con el índice de felicidad. Por el contrario, Austria tiene el 4º mayor PIB per cápita pero ocupa el 19º lugar en el índice de felicidad.

La satisfacción vital es otro indicador subjetivo del bienestar frecuentemente utilizado. Su correlación con la felicidad es muy elevada. Según una encuesta realizada por el Eurobarómetro en 2009, los tres Estados miembros nórdicos también gozaban del mayor nivel de satisfacción. Una de las razones mencionadas para explicar ese alto grado de felicidad en esos países, además de su elevada renta, es la distribución relativamente equitativa de ésta.

1 Layard, R. (2006), *Happiness: Lessons from a New Science*, Penguin, Londres.

2 nef (2009), *National Accounts of Well-being*, New Economics Foundation, Londres.

3 J. Stiglitz, A. Sen y J. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

4 Veenhoven, R. (2000), *Well-being in the welfare state: Level not higher, distribution not more equitable*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 2, pp. 91-125.

**1.15 Felicidad y PIB per cápita, 2007**

	Índice de felicidad <sup>1</sup>	Duración de la felicidad en años, 2007	PIB per cápita, índice UE-27=100	Clasificación			Diferencias en la clasificación con respecto al PIB	
				Felicidad	Duración de la felicidad	PIB per cápita	Felicidad	Duración de la felicidad
DK	8,3	61	121,3	1	5	6	5	1
FI	8,3	61	118,0	1	4	7	6	3
SE	8,2	63	122,8	3	1	4	1	3
IE	8,0	62	148,1	4	2	2	-2	0
LU	8,0	59	150,0	4	7	1	-3	-6
NL	8,0	62	132,2	4	3	3	-1	0
MT	7,9	60	76,4	7	6	18	11	12
BE	7,8	58	115,7	8	10	10	2	0
FR	7,8	58	108,5	8	9	11	3	2
UK	7,8	59	116,7	8	8	8	0	0
CY	7,7	55	93,6	11	12	14	3	2
SI	7,7	52	88,6	11	16	16	5	0
ES	7,6	55	105,0	13	13	12	-1	-1
CZ	7,5	51	80,1	14	17	17	3	0
DE	7,5	55	115,8	14	11	9	-5	-2
SK	7,5	47	67,7	14	21	21	7	0
EE	7,4	48	68,8	17	19	20	3	1
PL	7,4	47	54,4	17	20	25	8	5
AT	7,3	54	122,8	19	14	4	-15	-10
EL	7,3	53	92,8	19	15	15	-4	0
LT	7,3	45	59,3	19	23	23	4	0
HU	7,0	42	62,6	22	24	22	0	-2
IT	7,0	51	103,4	22	18	13	-9	-5
RO	7,0	37	41,6	22	26	26	4	0
PT	6,9	45	75,6	25	22	19	-6	-3
LV	6,8	41	55,7	26	25	24	-2	-1
BG	5,8	37	37,7	27	27	27	0	0

1 Media de las respuestas obtenidas a la pregunta siguiente: En conjunto, ¿cuál diría usted que es su grado de felicidad, en una escala de 1 a 10? En este caso, el 1 significa que es usted muy infeliz y el 10 que es usted muy feliz  
Fuente: EUROFOUND, Encuesta europea sobre la calidad de vida, 2003 y 2007

Los Estados miembros menos satisfechos eran Bulgaria, Hungría, Letonia, Portugal, Lituania y Rumanía, que también se encuentran entre los menos desarrollados. Sin embargo, en algunos países se observa un nivel de satisfacción muy inferior al que cabría esperar en vista de su grado de desarrollo, y viceversa. Polonia, por ejemplo, ocupaba en 2008 el 24º lugar de los 27 Estados miembros en términos de PIB per cápita, pero ascendía hasta la 16ª posición en términos de satisfacción vital en 2009. Portugal se situaba en el 19º puesto en cuanto al PIB per cápita, pero descendía hasta el 24º con respecto a su nivel de satisfacción.

Los efectos de la crisis también se dejan notar en las variaciones del grado de satisfacción vital producidas entre 2007 y 2009. Dicha satisfacción disminuyó en 23 Estados miembros y se mantuvo inalterada en los cuatro restantes. En Rumanía, Letonia, Bulgaria y Portugal, este índice cayó un 10 %. En otros ámbitos, como la vida familiar, la crisis no influyó significativamente en el nivel de satisfacción.

Si es duradera, la felicidad es un bien aún máspreciado. El índice de duración de la felicidad vital combina los datos relativos a la esperanza de vida en buena salud con el índice de felicidad<sup>5</sup>. Este índice alcanza o supera el valor 60 en los tres países nórdicos e Irlanda, mientras que en Bulgaria y Rumanía se queda en 37.

Por lo general, el índice de duración de la felicidad vital también guarda una correlación estrecha con el PIB per cápita. La clasificación según el PIB per cápita y según el índice de duración de la felicidad vital solo cambia un máximo de dos posiciones para 19 de los Estados miembros. Existen, sin embargo, algunas excepciones sorprendentes. Malta ocupa el sexto lugar en cuanto a duración de la felicidad vital, pero cae hasta el 18º en términos de PIB per cápita. Austria, que se sitúa en 14ª posición en el primero, es el país con 4º mayor PIB per cápita. Italia y Luxemburgo caen 5 y 6 posiciones, mientras Polonia y Malta ascienden 5 y 12 puestos, respectivamente. También resulta chocante que, pese a tener unos niveles similares de PIB per cápita, Malta obtenga una puntuación muy superior a la de Portugal en el índice de felicidad, y España también presente un grado de felicidad mucho mayor que el de Italia.

5 Veenhoven, R. (2006), Quality of life in modern society, Measured with Happy Life Years. En: Yew-Kwang Ng & Lok Sang Ho (Eds.) Happiness and Public Policy, Theory, Case studies and Implications Palgrave-Macmillan, Nueva York.

## 2.5 Conclusiones

Pese a que la esperanza de vida en la UE es envidiablemente larga desde un punto de vista general, el número de regiones comunitarias en las que la esperanza de vida al nacer es inferior a la media todavía es excesivo. Las razones de ello son variadas, desde diferencias en términos de ingresos, educación y condiciones de vida hasta el acceso desigual a una atención sanitaria de alta calidad. Las regiones rumanas y búlgaras obtienen las peores puntuaciones en los indicadores de salud, como las tasas de mortalidad infantil o las tasas de mortalidad (estandarizadas) como consecuencia del cáncer o de enfermedades cardíacas. Sin embargo, estos indicadores no presentan niveles uniformemente elevados en las zonas más desarrolladas de la UE. Algunas de las regiones más remotas y/o económicamente deprimidas presentan bajas puntuaciones en estos indicadores.

Los accidentes de tráfico mortales afectan de forma desproporcionada a los hombres jóvenes y reducen significativamente la esperanza de vida masculina. Sin embargo, las amplias diferencias regionales en cuanto al número de accidentes de tráfico mortales no guardan relación con la calidad de las infraestructuras de transporte y probablemente dependan más del comportamiento de los conductores y del grado de aplicación de las leyes.

El desempleo disminuyó notablemente entre 2000 y 2008. Sin embargo, a escala regional las tasas de paro continuaban siendo elevadas en el sur de Italia, el este de Alemania y el sur de España, incluso antes de que estallara la crisis. Desde 2008, el desempleo ha aumentado de forma drástica en muchos Estados miembros, especialmente en España y en los Estados bálticos, donde las tasas medias se situaban entre el 17 % y el 22 % a principios de 2010. Será necesario aplicar una estrategia amplia para cumplir el objetivo fijado en la estrategia Europa 2020 de lograr una tasa de empleo de las personas de 20 a 64 años del 75 %.

Las regiones con altas tasas de desempleo también tienden a presentar un mayor flujo de emigración que de inmigración, aunque la movilidad regional del trabajo sigue siendo reducida en la UE si se compara con la de los EE.UU. Entre 2001 y 2007, la mayor parte de las regiones de la UE-12 y Alemania occidental experimentaron emigración neta, sobre todo en las regiones predominantemente rurales. Por el contrario, las regiones de la UE-15 experimentaban un flujo de inmigración neto que, además, era más acusado en las regiones predominantemente rurales que en las predominantemente urbanas.

El acceso a los servicios, como la enseñanza primaria y secundaria, la atención primaria de la salud y los servicios bancarios, se consideraba por lo general más complicado en las zonas escasamente pobladas y, de forma especial, en los Estados miembros menos desarrollados. En los Estados miembros más desarrollados eran pocas las personas que tenían dificultades para acceder a esos servicios, y las

diferencias entre las zonas escasamente pobladas y las de gran densidad demográfica eran reducidas. Estas últimas presentaban habitualmente un mayor porcentaje de población que manifestaba tener problemas en relación con la delincuencia y la contaminación.

En una generación, las mujeres han alcanzado y superado el nivel educativo de los hombres. En prácticamente todas las regiones de la UE, el número de mujeres de 25 a 34 años que tienen un título universitario o equivalente supera al de los hombres, aunque en el caso de las mujeres de 55 a 64 años esto solo sucede en una minoría de regiones. Este incremento del nivel educativo de la mujer no se ha traducido todavía en una equiparación de las tasas de empleo. En muchas partes del sur de Europa, en particular, las tasas de empleo de las mujeres continúan siendo considerablemente inferiores a las de los hombres, pese al aumento que han experimentado a lo largo de la última década.

Antes del inicio de la crisis, la renta de los hogares había aumentado de forma notable en muchos de los Estados miembros de Europa Central y Oriental. De ese modo mucha gente salió de la situación de privación material (grave) e incrementó su nivel general de satisfacción y felicidad. Por desgracia, es probable que la crisis haya invertido esta tendencia y provocado un aumento de la privación, sobre todo en los países más afectados por ella, como los Estados bálticos.

La proporción de personas cuyos ingresos los sitúan en riesgo de caer en la pobreza (es decir, que son inferiores al 60 % de la renta mediana nacional disponible) no solo difiere entre Estados miembros sino también entre regiones dentro de ellos. En varios Estados miembros, incluidos el Reino Unido, España, Italia, Alemania y Polonia, el porcentaje que se registra en las regiones menos prósperas duplica al de las más prósperas.

En la mayoría de los países de la UE, las zonas de gran densidad demográfica presentan una mayor proporción de personas que sufren privación material que en las escasamente pobladas, mientras que en la mayor parte de los países de la UE-12 este porcentaje es mayor en las zonas escasamente pobladas.

El índice de desarrollo humano y el índice de pobreza humana de las Naciones Unidas ponen de relieve las dimensiones absolutas y relativas del bienestar. El primero ofrece un índice que muestra los niveles absolutos de desarrollo; el segundo, por su parte, se concentra en la distribución de los aspectos que contribuyen a éste en el seno de la población. El análisis expuesto indica que la mejora del índice de desarrollo humano en las regiones menos desarrolladas puede tener un efecto importante en el bienestar, mientras que en las más desarrolladas es más probable que una reducción del índice de pobreza humana (es decir, de las desigualdades) produzca un aumento del nivel de bienestar.



## Sección 3. Mejora de la sostenibilidad ambiental

Entre los principales retos a los que se enfrenta la UE se encuentran el cambio climático y sus efectos, la degradación medioambiental, la pérdida de biodiversidad y el uso insostenible de los recursos naturales. La mitigación del cambio climático y la mejora de la eficiencia de los recursos, en particular mediante la limitación de la emisión de gases de efecto invernadero y la adaptación a las consecuencias de dichas emisiones, se han convertido en prioridades clave de la UE. Como consecuencia de ello, el Libro Blanco sobre la adaptación al cambio climático<sup>1</sup> destaca la función de la capacidad medioambiental, la infraestructura verde y los servicios de los ecosistemas en la adaptación, el reconocimiento de las diferencias regionales así como entre el entorno rural y el urbano, y la necesidad de que la planificación espacial y el desarrollo regional adopten una visión más estratégica a largo plazo. Además, es necesario que los análisis coste-beneficio de la inversión pública examinen la posibilidad de utilizar un enfoque basado en los ecosistemas para la adaptación al cambio climático y su mitigación (especialmente en lo tocante a la construcción de infraestructura verde)<sup>2</sup>.

Las medidas de fomento de la producción de energía renovable, de la eficiencia energética y del tratamiento de agua se encuentran entre las intervenciones destacadas que se financian a través de la política de cohesión. Se observan, sin embargo, importantes diferencias de una región a otra en cuanto al margen de maniobra y las consecuencias probables del cambio climático.

### 3.1 La adaptación al cambio climático ya está en marcha

La gravedad del impacto del cambio climático variará en toda la UE en función de la vulnerabilidad geofísica, de la capacidad de adaptación de la naturaleza y el ser humano y del nivel de desarrollo económico. En vista de esas variaciones, es fundamental que cada región diseñe la estrategia de adaptación más adecuada para su caso concreto.

La mayor parte de las regiones más vulnerables al cambio climático se encuentran en el sur y el este de Europa. Son varias las regiones de España, Portugal, Italia, Grecia, Bulgaria, Chipre y Malta que se verán gravemente afectadas debido a la reducción de las precipitaciones y el aumento de las temperaturas. Muchas de ellas presentan además una elevada dependencia respecto

de sectores vulnerables, como la agricultura y el turismo<sup>3</sup>. Se prevé que las consecuencias sean menos importantes en el norte y el oeste de Europa, salvo en las zonas costeras bajas próximas al Mar del Norte y en las regiones expuestas a la erosión costera ubicadas en torno al Mar Báltico. Es probable que las regiones con un PIB per cápita reducido sufran una presión mayor debido a su menor capacidad de adaptación.

A largo plazo, el cambio climático incrementará las temperaturas medias, modificará las pautas de precipitación y elevará el nivel de los mares. En consecuencia, las actividades más afectadas serán probablemente la agricultura, la silvicultura, la pesca, la producción de energía y el turismo. El ambiente construido también sufrirá los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos, y el cambio climático tendrá repercusiones para la salud humana, tanto de carácter directo como indirecto. Serán necesarias grandes inversiones para prevenir y luchar contra las sequías, la desertificación, los incendios, la erosión costera y las inundaciones. Es probable que se produzcan efectos perjudiciales desde el punto de vista económico, social y medioambiental, aunque también puede suceder que el aumento de las inversiones necesario para mitigar los efectos del cambio climático estimulen el crecimiento del PIB a corto plazo.

### Cambios de temperatura

La UE se ha fijado el objetivo de limitar el incremento de la temperatura a 2°C. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha elaborado previsiones climáticas basadas en varios escenarios futuros para el período 2070-2099. De acuerdo con el escenario A1B del IPCC<sup>4</sup>, las temperaturas aumentarán de 3 a 5°C en Europa en comparación con los niveles medios registrados en el período 1961-1990. Solamente en Irlanda y Escocia se registrarán incrementos muy inferiores a los del resto de Europa. Es probable que aumente el número de noches en las que la temperatura no baje de 20°C, especialmente en torno al Mediterráneo,

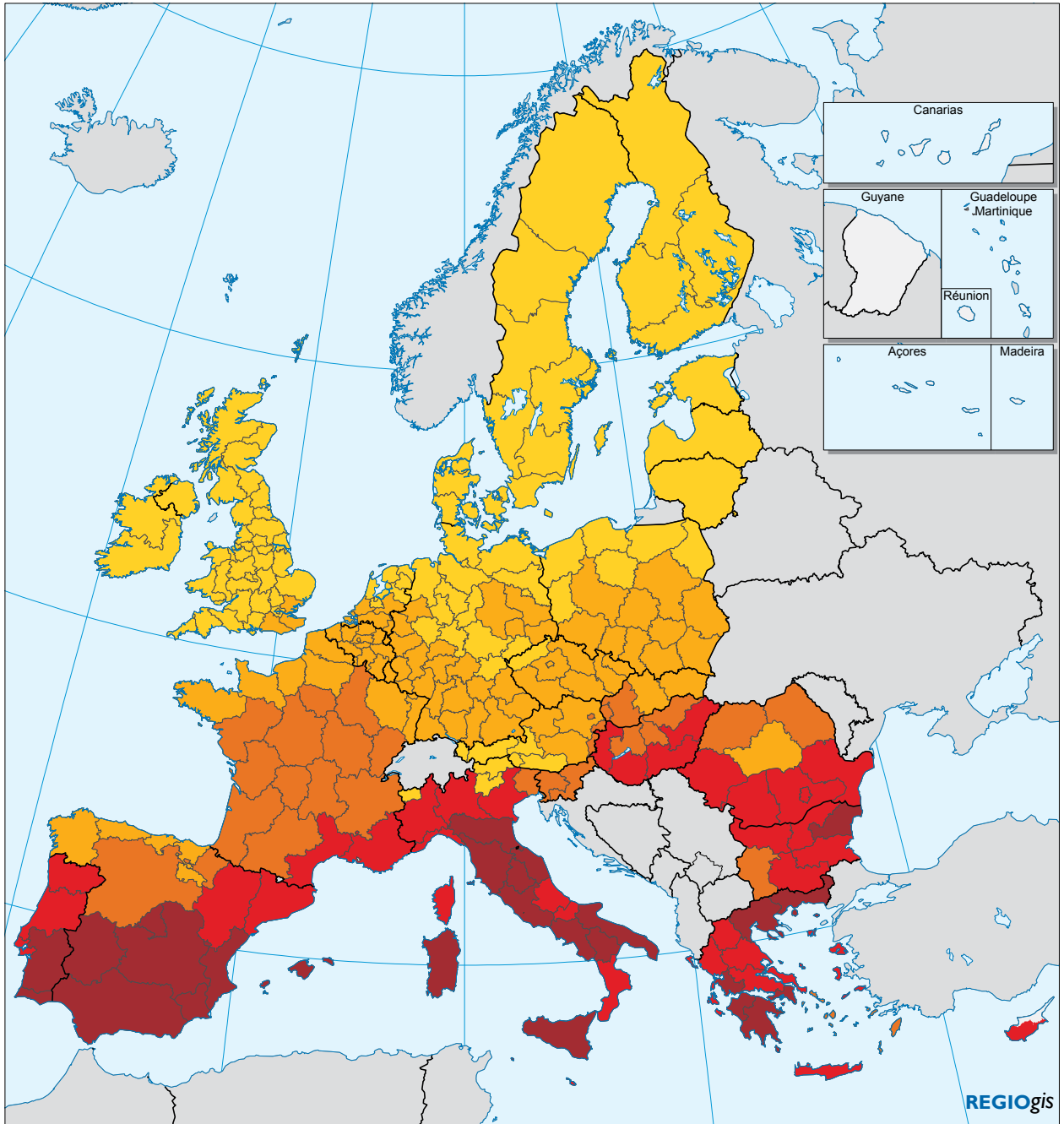
1 COM(2009) 147 final, 1.4.2009.

2 The Economics of Ecosystems and Biodiversity TEEB-CIU, 2010 <http://www.teebweb.org/>.

3 Para consultar un estudio sobre la sensibilidad económica al cambio climático, véase el Programa ESPON 2013, Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies (Cambio climático y efectos territoriales sobre las regiones y las economías locales), proyecto de investigación aplicada 2013/2/1, informe intermedio (2010).

4 El escenario A1B describe un mundo futuro que se caracteriza por un alto crecimiento económico, una población mundial que alcanza su nivel máximo a mediados de siglo para disminuir a continuación, y por la rápida introducción de tecnologías nuevas y más eficientes. Entre los principales supuestos que subyacen a este escenario se encuentran el aumento de la interacción social y cultural, una reducción sustancial de las diferencias regionales en términos de PIB per cápita y un equilibrio en el consumo de energía procedente de fuentes fósiles y no fósiles.





**1.72 Variación proyectada del número de noches tropicales entre 1961-1990 y 2071-2100**

Número de noches tropicales

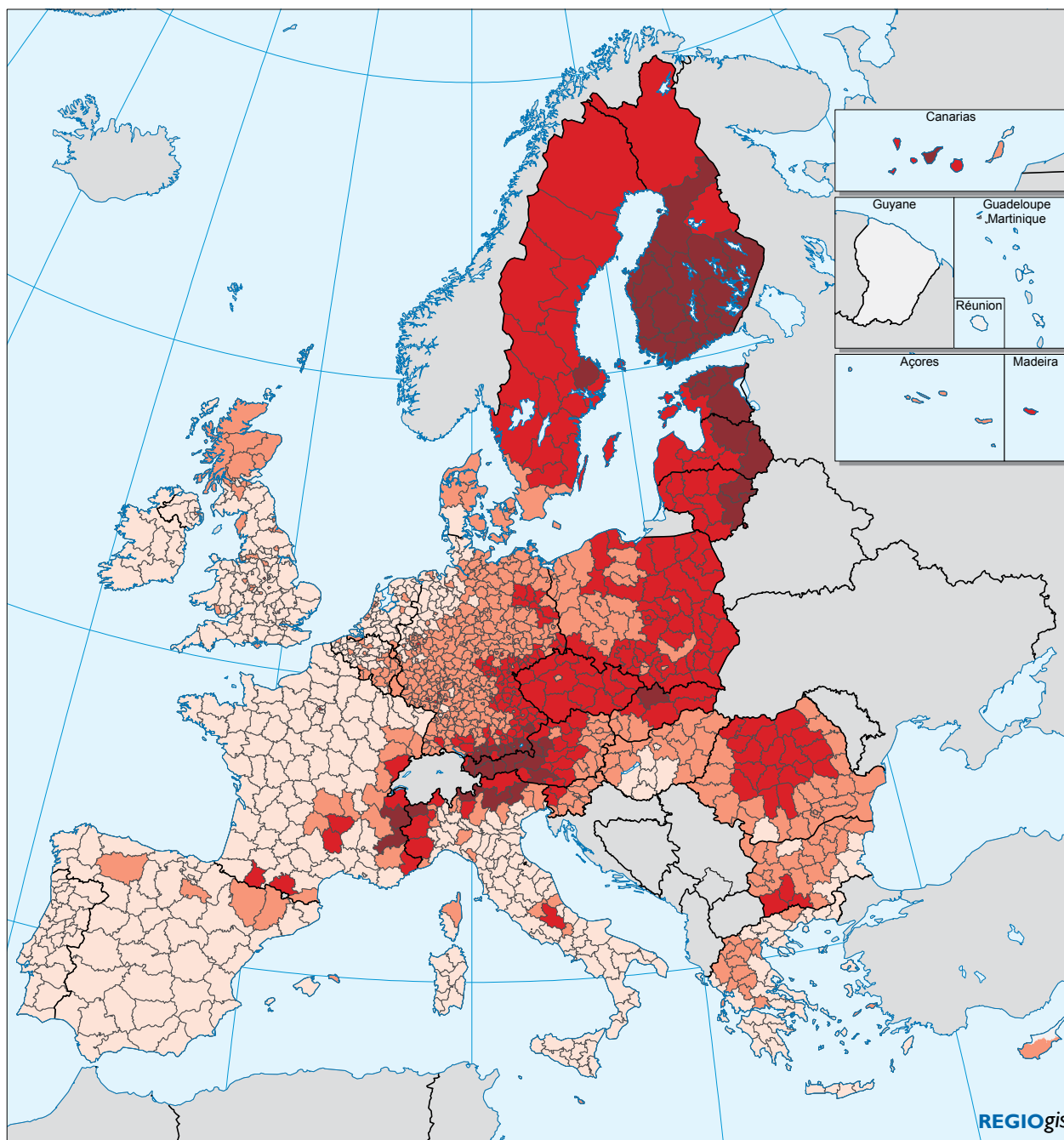
- 0 - 1
- 1 - 3
- 3 - 5
- 5 - 7
- 7 - 10
- No se dispone de datos

Media a nivel NUTS 2.  
Variación del número de días con temperatura mínima > 20°C durante la temporada estival (junio, julio y agosto).

Fuente: Escenario CLM A1B, Centro Común de Investigación-Instituto de Medio Ambiente y Sostenibilidad, REGIO-GIS

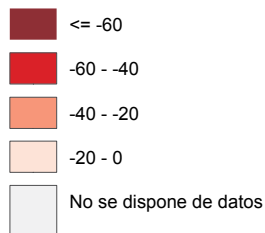
0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



**1.73 Variación proyectada del número de días al año con un manto de nieve entre 1961-1990 y 2071-2100**

Número de días con un manto de nieve



Modelo hidrológico LISFLOOD calculado mediante simulaciones del clima regional a una resolución horizontal de 12 km del modelo de clima regional HIRHAM

Fuente: Centro Común de Investigación, Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

en Bulgaria y en el sur de Rumanía, pero también en el centro de Francia y en Hungría (mapa 1.72).

### Cambio en el manto de nieve

Una consecuencia directa del aumento de las temperaturas será la reducción del número de días con manto de nieve, lo que afectará en particular a las zonas montañosas, especialmente a los Alpes, pero también a los Pirineos y los Cárpatos (mapa 1.73).

La retirada de los glaciares alpinos constituye una preocupación especialmente importante, puesto que provocará directamente la reducción de la provisión de agua; el 40 % del agua dulce de Europa proviene de esta fuente y nutre al Danubio, al Rin, al Po, al Ródano y a otros ríos. Por tanto, el cambio climático amenaza la delicada interacción existente entre el almacenamiento del agua en invierno y su liberación en verano, lo que puede derivar en unos flujos de agua más extremos y, en consecuencia, en un incremento considerable del riesgo de inundaciones y sequías.

La reducción del manto de nieve también afectará a numerosas regiones montañosas que dependen de manera importante de los deportes de invierno. El frágil entorno natural de las zonas montañosas también puede resultar perjudicado, lo que tendría consecuencias directas sobre la biodiversidad y las actividades locales.

### Escasez de agua

El agua es necesaria para la vida, puesto que sostiene los ecosistemas y regula nuestro clima. Sin embargo se trata de un recurso limitado, y menos del 1 % del agua dulce del planeta está accesible para el consumo humano directo. La competencia por el agua plantea un riesgo creciente para la economía, las comunidades y los ecosistemas que dependen de ella. Si el cambio climático continúa elevando las temperaturas medias en Europa, se prevé que el agua escasee aún más en muchas zonas, por lo que es vital encontrar soluciones para protegerla.

Es muy probable que una reducción de las precipitaciones implique una mayor escasez de agua<sup>5</sup>. Se prevé que en el futuro los veranos sean mucho más secos, y que en el conjunto de las regiones de la UE las precipitaciones se reduzcan en más de un 20 % a lo largo de los próximos 60 años y, en algunos casos, en más de un 40 %. Al mismo tiempo, las precipitaciones podrían

aumentar en un 20 % o incluso un 40 % en las regiones del Báltico y del Mar del Norte (mapa 1.74).

El efecto combinado de la sobrexplotación, los cambios en las temperaturas y las precipitaciones puede ser gravemente perjudicial para las condiciones medioambientales y la biodiversidad. En Europa ya existen algunas regiones semiáridas (p. ej. en Chipre, España o Grecia), pero se prevé que para el año 2100 Murcia se haya convertido en la primera región totalmente árida de Europa.

Es probable que Sicilia y Sardinia se conviertan en regiones semiáridas, junto con el sur de Rumanía (incluida Bucarest) y determinadas zonas de Bulgaria, al tiempo que la práctica totalidad de España y Grecia serán semiáridas<sup>6</sup>. Además, varias regiones francesas y de Europa Central podrían pasar a ser clasificadas como zonas subhúmedas secas. Como resultado de ello podría disminuir la disponibilidad de agua potable, lo que afectaría a la salud y al bienestar de la población y a la viabilidad de muchas empresas.

### Impacto sobre la calidad del suelo

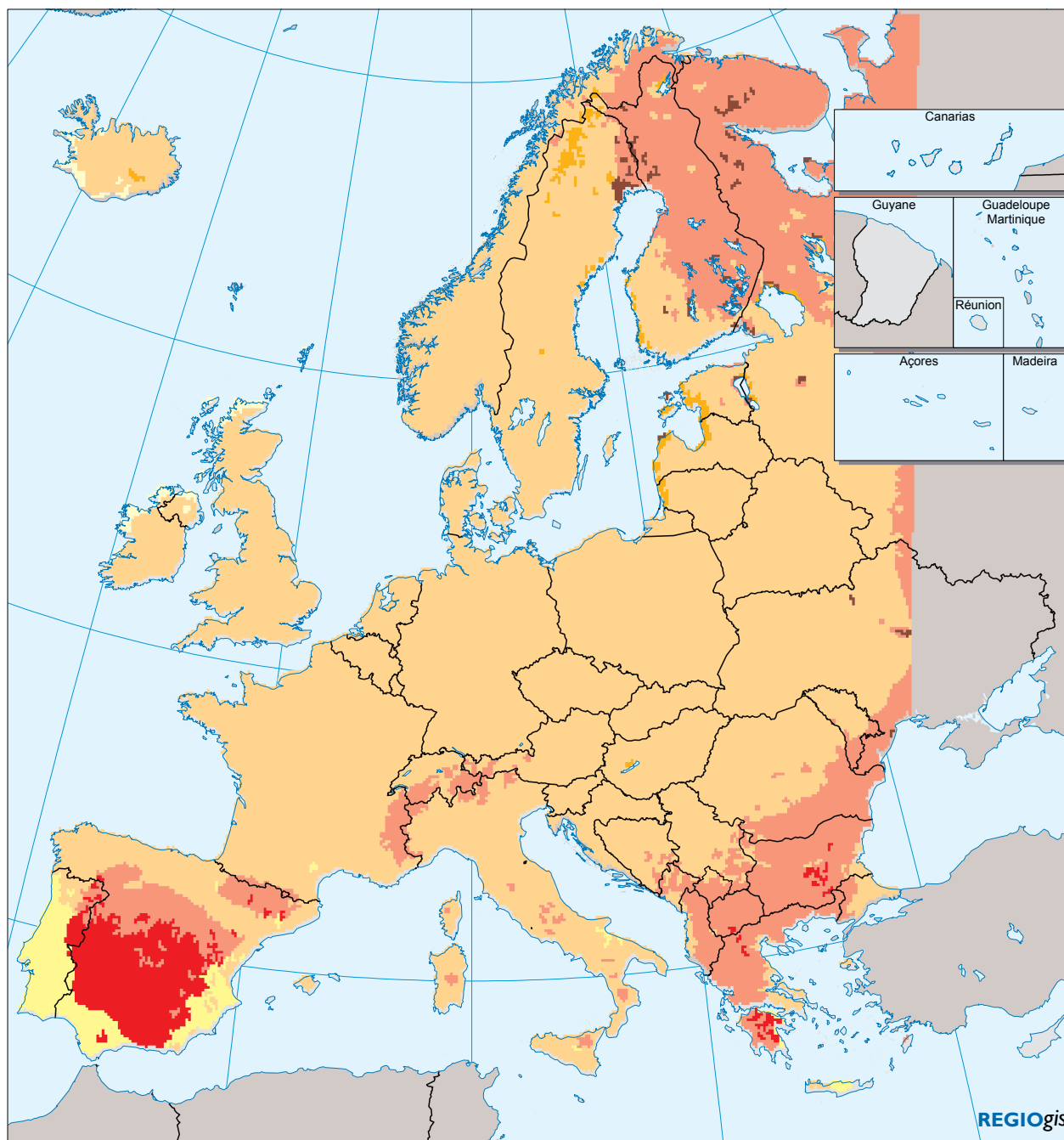
El cambio climático someterá a una mayor presión a la calidad del suelo e incrementará el riesgo de desertificación. Esto es algo que ya afecta a los Estados miembros del sur y se espera que vaya desplazándose progresivamente hacia el norte. Por ejemplo, los cambios en las pautas de precipitación contribuirán a un aumento de la erosión de los suelos vulnerables, que a menudo presentan un bajo contenido en materia orgánica. Además, el aumento de la temperatura del planeta acelerará las pérdidas de carbono procedente del suelo, elevando la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera.

### Incendios forestales

Los incendios forestales son un fenómeno recurrente en la UE que afectan a amplias zonas del Mediterráneo. Los incendios pueden destruir los suelos y liberar dióxido de carbono a la atmósfera. Con el cambio de las condiciones climáticas, aumenta la vulnerabilidad de los bosques ante los incendios en Estados miembros que hasta ahora no corrían el peligro de sufrir este tipo de fenómenos. Los incendios pueden ser perjudiciales para la biodiversidad y exigen enormes esfuerzos de reforestación, en especial en las zonas definidas en el

<sup>5</sup> Se produce escasez de agua cuando la demanda supera los recursos disponibles sostenibles; la sequía, por su parte, se refiere a una reducción temporal de la disponibilidad de agua, por ejemplo cuando deja de llover durante un período de tiempo prolongado.

<sup>6</sup> Relación entre la evaporación potencial (E0) y la precipitación (P), conocida habitualmente como índice de aridez ( $\varphi$ ), en (a) la ejecución de control según el modelo HIRHAM (1961-1990) y (b) la ejecución del escenario (2071-2100). Los valores de  $\varphi$  se clasificaron de acuerdo con Ponce et al. (2000) como regiones húmedas ( $\varphi < 0,75$ ), subhúmedas ( $0,75 \leq \varphi < 2$ ), semiáridas ( $2 \leq \varphi < 5$ ) y áridas ( $\varphi \geq 5$ ).



### 1.74 Variación proyectada de la temperatura y de los niveles de precipitación entre 1961-1990 y 2071-2100

#### Variación de las precipitaciones

Aumento de más del 20 %    Aumento o disminución de más máx. 20 %    Disminución de más del 20 %

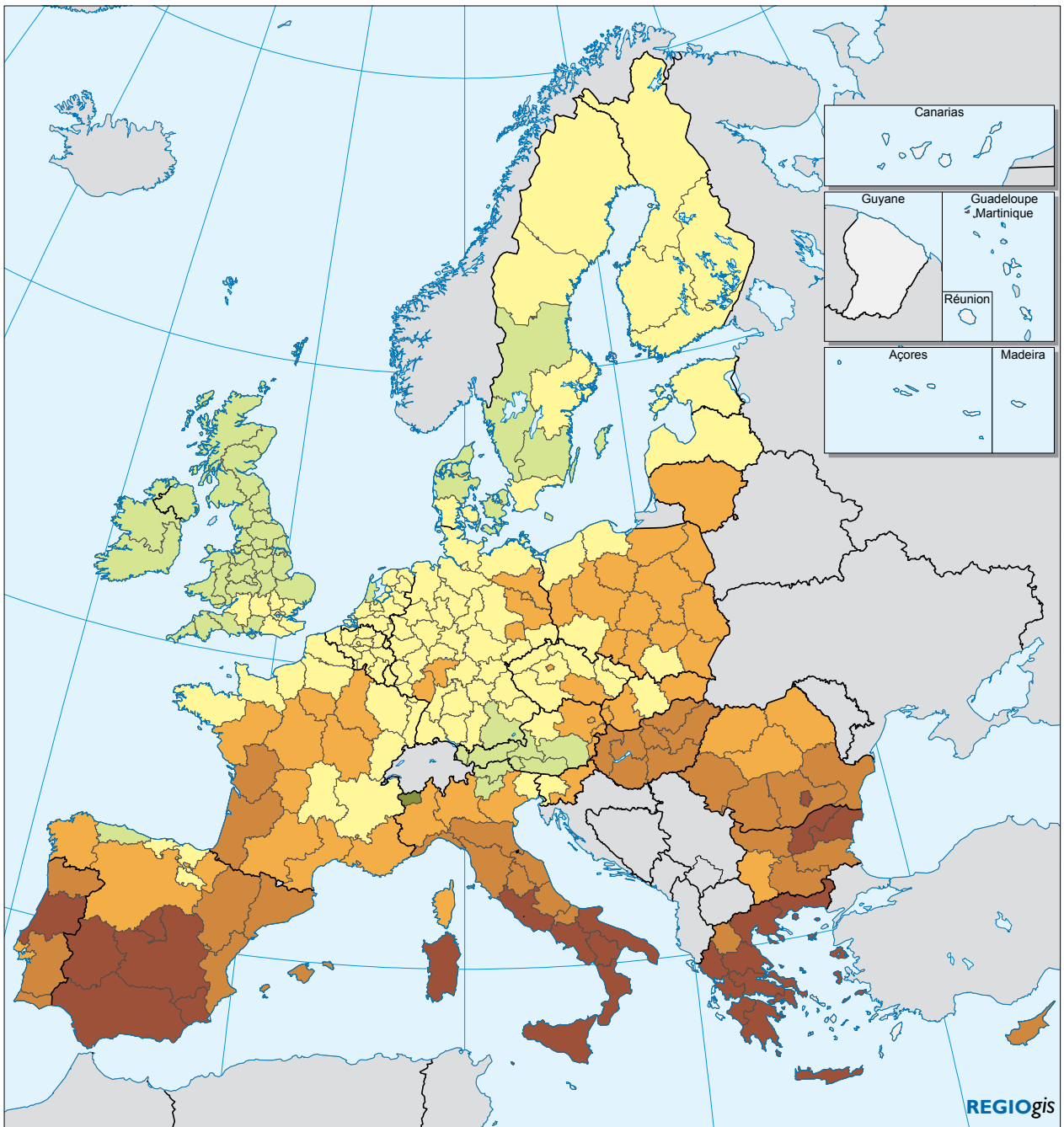


Variación de la temperatura

Fuente: Centro Común de Investigación Basado en el modelo HIRHAM, escenario A2

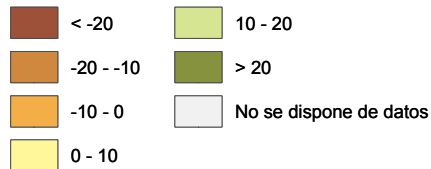


© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### 1.75 Variación proyectada del índice de clima de turismo, 1970-2080

Variación del índice



Valores en verano según el modelo HIRHAM, escenario de 3,9°C

Fuente: Proyecto de investigación PESETA  
ICIS, Universidad de Maastricht



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



programa Natura 2000, donde la infraestructura verde corre el riesgo de resultar fragmentada.

## Inundaciones

Se espera que los desbordamientos de ríos sean cada vez más frecuentes debido al aumento de las condiciones meteorológicas extremas y a la constante actividad de construcción que se está llevando a cabo en zonas de riesgo. Las regiones más vulnerables<sup>7</sup> son el valle del Po, varias zonas en el curso del Rin (especialmente en Francia y los Países Bajos), el bajo Loira, Mecklenburg-Vorpommern y el oeste de Polonia, junto con algunas zonas próximas al río Pineios en Thessalia (Grecia). Como resultado del cambio climático, toda Europa tendrá una mayor probabilidad de sufrir inundaciones repentinas.

A más largo plazo, se prevé que el aumento del nivel de los mares provoque la inundación de varias regiones costeras, especialmente en los Países Bajos y en otras zonas costeras bajas.

## El cambio climático amenaza el turismo

El cambio de las condiciones meteorológicas afectará negativamente a las condiciones de vida en muchas regiones, especialmente en las que se encuentran próximas al Mediterráneo, que se convertirán en zonas áridas y tórridas. Es probable que las áreas más septentrionales ganen atractivo para los turistas, lo que deteriorará las economías de los actuales destinos para las vacaciones de verano (mapa 1.75).

## El índice de vulnerabilidad al cambio climático

El resultado global de la combinación de todos estos efectos es una amplia variedad de experiencias regionales. Las regiones que sufren las mayores presiones están ubicadas, por lo general, en el sur y el sudeste de la UE. En concreto, las que parecen ser más vulnerables al cambio climático son Extremadura, Algarve, Ionia Nisia y Thessalia. Sin embargo, muchas regiones de España, Portugal, Italia, Grecia, Bulgaria, Chipre y Malta también presentan una alta probabilidad de verse afectadas de forma considerable por este fenómeno (mapa 1.76).

## 3.2 Limitación del cambio climático futuro

En 2007 el Consejo Europeo adoptó un enfoque integrado en lo referente a la lucha contra el cambio climático, el aumento de la seguridad energética y el fortalecimiento de la competitividad de la UE, con el objetivo de transformar la Unión en una economía

hipocarbónica y altamente eficiente desde el punto de vista de la energía. A tal fin se establecieron una serie de objetivos (los denominados objetivos «20-20-20») de aquí a 2020:

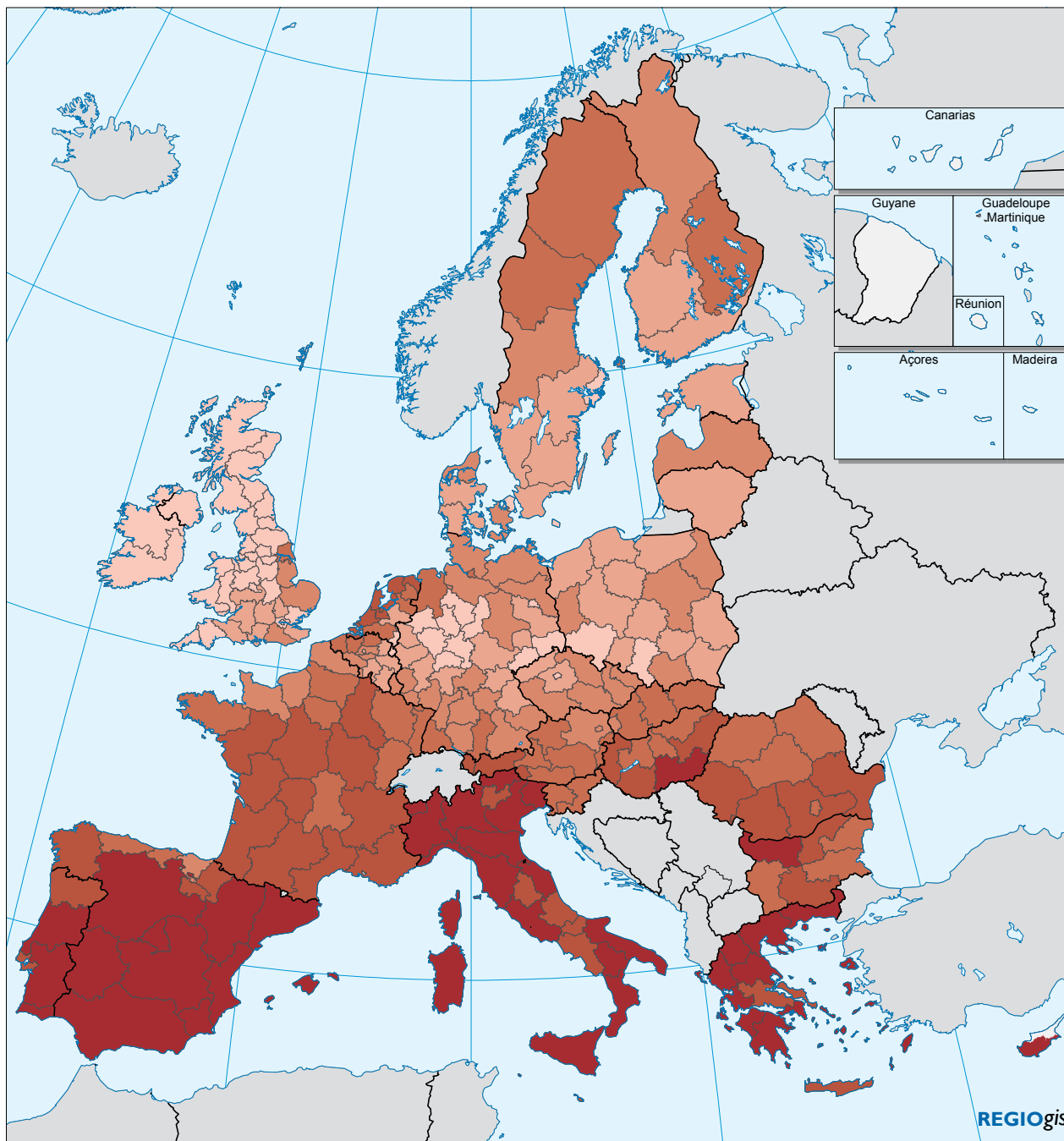
- una reducción de la emisión de gases de efecto invernadero de al menos un 20 % con respecto a los niveles de 1990<sup>8</sup>;
- un 20 % del consumo final de energía de la UE deberá provenir de fuentes renovables;
- una reducción del consumo primario de energía del 20 % con respecto a los niveles previstos, que se logrará a través de la mejora de la eficiencia energética.

El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron en diciembre de 2008 una legislación vinculante dirigida a lograr los objetivos 20-20-20, que se convirtió en ley en junio de 2009. Cuatro elementos influyeron en ello:

- 1 Una revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), con una reducción progresiva a partir de 2013 del número de derechos de emisión disponibles para los grandes emisores hasta situarse en 2020 un 21 % por debajo del nivel de 2005, y la sustitución de la asignación gratuita de derechos por un sistema de subasta.
- 2 Una «Decisión de reparto del esfuerzo», que regirá las emisiones de los sectores no cubiertos por el RCDE UE, como el transporte, la vivienda, la agricultura o el tratamiento de residuos. En virtud de dicha Decisión, cada Estado miembro asumió un objetivo vinculante de limitación de las emisiones nacionales de aquí a 2020, teniendo en cuenta el PIB per cápita. Esos objetivos nacionales reducirán las emisiones globales de la UE en esos sectores un 10 % para 2020 (tomando como referencia los niveles de 2005).
- 3 El establecimiento de objetivos nacionales vinculantes en lo tocante a la energía renovable debería aumentar en el conjunto de la UE hasta el 20 % en 2020.

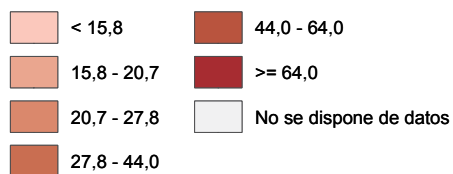
<sup>7</sup> <http://floods.jrc.ec.europa.eu/>.

<sup>8</sup> Los dirigentes de la UE también se ofrecieron a aumentar la reducción de las emisiones de la Unión hasta un 30 %, con la condición de que otros grandes países emisores del mundo desarrollado y en desarrollo se comprometieran a colaborar en el marco de un acuerdo mundial de lucha contra el cambio climático. Se están manteniendo negociaciones en el seno de las Naciones Unidas sobre este tema.



### 1.76 Vulnerabilidad de las regiones NUTS 2 al cambio climático

Índice cuyo valor oscila entre 0 = bajo nivel de vulnerabilidad y 100 = alto nivel de vulnerabilidad



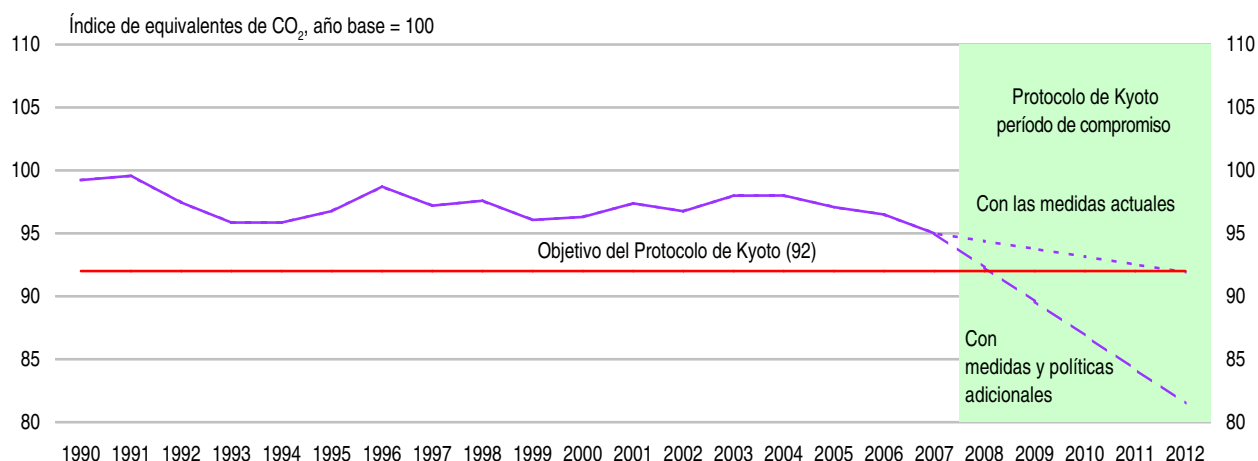
Población afectada por crecidas de ríos; población que vive por debajo de 5 m; población mayor de 75 años y variación en el número de noches tropicales; VAB de la agricultura y la pesca; VAB del turismo e índice del clima del turismo en verano; variación de las precipitaciones y de la temperatura; zonas montañosas.

Fuente: Centro Común de Investigación, Eurostat, EFGS, Oxford Economics, Nordregio, ICIS —Universidad de Maastricht—, REGIO-GIS



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### 1.36 Emisión total de gases de efecto invernadero, UE-15, 1990-2012



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, Eurostat

- Un marco jurídico que estimule el desarrollo y el uso seguro del almacenamiento y la captura del carbón<sup>9</sup>.

Hasta el momento, la aplicación del RCDE UE, que comenzó en 2005, no ha producido una variación significativa de los precios del CO<sub>2</sub>; esto se debe en parte a que las asignaciones realizadas en el período de comercio de derechos de emisión de 2005-2007 fueron superiores a las emisiones anuales, mientras que para el período 2009-2012, la crisis económica redujo las emisiones por debajo de los niveles previstos. Se estima que las asignaciones y los créditos externos superarán la demanda hasta 2013<sup>10</sup>. En consecuencia, el paquete representa una oportunidad para fortalecer el RCDE UE, dado que entre 2013 y 2020 debería convertirse en un medio fundamental para reducir las emisiones a fin de cumplir el objetivo de situarlas un 20 % por debajo de los niveles de 1990<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> La captura y el almacenamiento de carbono es un conjunto de tecnologías que capturan el dióxido de carbono emitido por los procesos industriales y lo almacenan bajo formaciones geológicas donde no puede contribuir al calentamiento global. Aunque ya se han desplegado a nivel comercial los distintos componentes de estas tecnologías, por el momento no se ha demostrado su viabilidad técnica ni económica. La UE tiene previsto crear una red de plantas de demostración de estas tecnologías para 2015 con el fin de verificar su viabilidad.

<sup>10</sup> Curien, I. y Lewis, M. (2009), *The ETS review: unfinished business*, investigación del mercado mundial de Deutsche Bank.

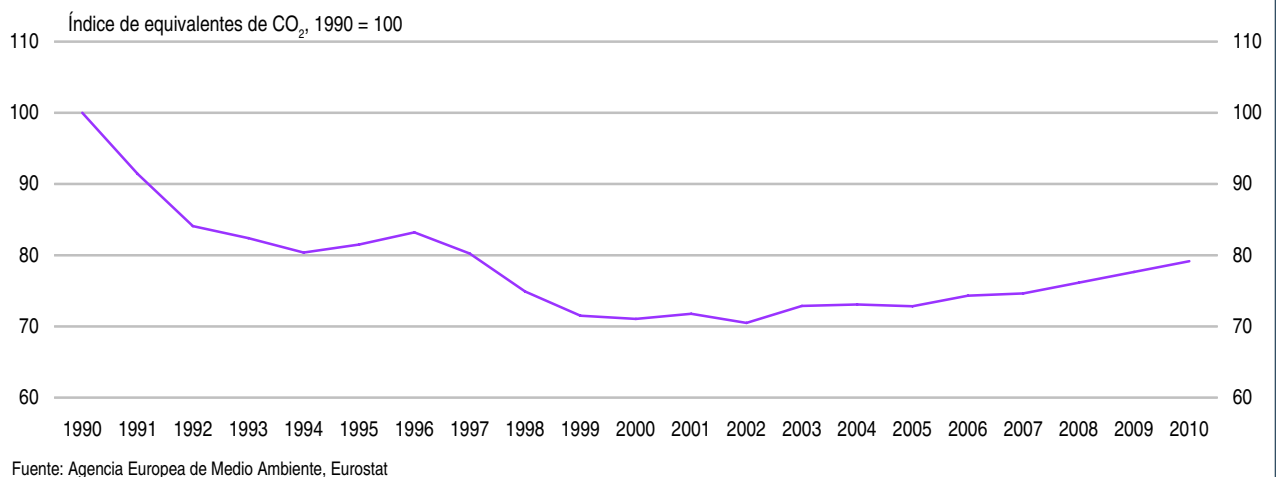
<sup>11</sup> Un estudio reciente también ha puesto de relieve un efecto de «fuga de carbono», que consiste en la posibilidad de que las empresas decidan trasladar sus instalaciones productivas a países fuera de la UE en el caso de que los costes de producción aumenten como consecuencia de la imposición de gravámenes sobre el carbono. Véase Programa ESPON 2013, *ReRISK: Regions at Risk of Energy Poverty* (Regiones en riesgo de caer en la pobreza energética), proyecto de investigación aplicada 2013/1/5, informe final (2010).

### Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero

La limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) constituye un elemento fundamental entre las medidas de lucha contra el cambio climático. En su condición de parte firmante de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), la Comisión supervisa las emisiones de GEI en la UE. Además, en el marco del Protocolo de Kyoto, la UE-15 se comprometió a reducir las emisiones un 8 % entre 2008 y 2012 con respecto al año base<sup>12</sup>.

En 2008, el volumen total de emisiones de GEI de los países de la UE-27 fue un 11,3 % inferior al de 1990, reduciéndose además un 1,9 % entre 2007 y 2008. De acuerdo con la Agencia Europea de Medio Ambiente (que supervisa el cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto), es probable que la UE-15 y la UE-12 cumplan sus obligaciones al respecto. Para la UE-15, no obstante, esto dependerá en parte del éxito de las medidas adicionales adoptadas por los Estados miembros y de la importación de créditos de carbono a través del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) de los países en desarrollo con exceso de oferta. Con las medidas actuales, la reducción estimada de los GEI para 2010 se situaría alrededor del 7 % con respecto al año base, pero podría alcanzar el 13 % si se complementara con los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto (reduciendo dichas emisiones un 2 %), sumideros de carbono (en un 1 %), adquisición de créditos por parte de determinados sectores del RCDE UE (en 1,5 %) y otras medidas adicionales (un 15 %) (ilustración 1.36).

<sup>12</sup> El año base para la UE 15 en el caso del CO<sub>2</sub>, el CH<sub>4</sub> y el N<sub>2</sub>O es 1990; en el caso de los gases fluorados, el año base es 1995 para 12 Estados miembros y 1990 para Austria, Francia e Italia.

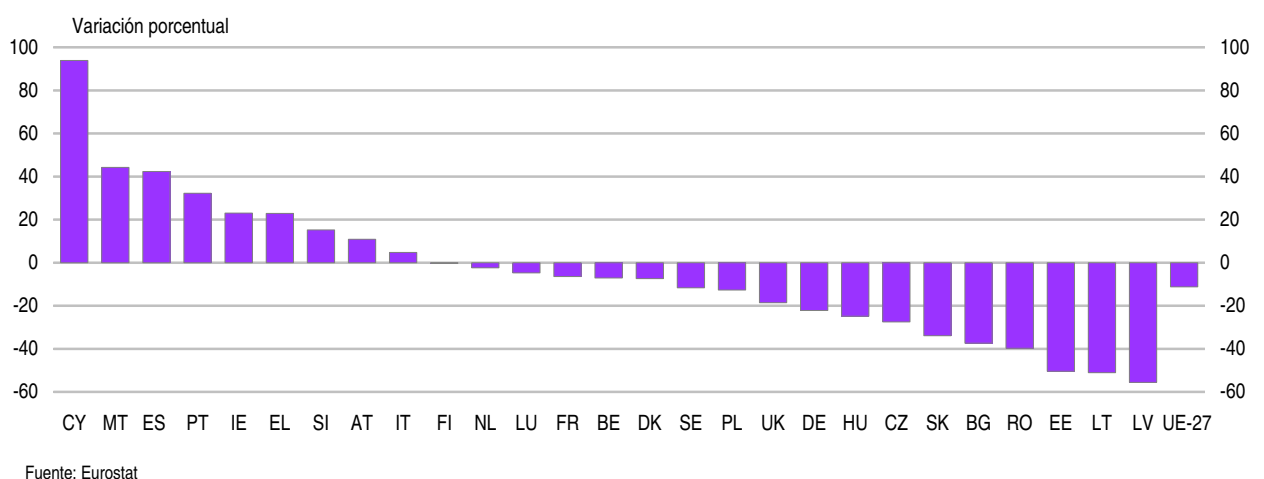
**1.37 Emisión total de gases de efecto invernadero, UE-12, 1990-2012**

Por lo general, las reducciones de los países de la UE-12 han superado sus objetivos, debido principalmente a la modernización de las antiguas plantas industriales, que eran altamente contaminantes. Entre 1990 y 2008, las emisiones de GEI en esos países se redujeron un 27,2 % (ilustración 1.37). Sin embargo, el fuerte crecimiento económico ha producido un aumento constante de las emisiones a partir de 2002, y se espera que en 2010 la reducción caiga hasta el 21 % con respecto al nivel de 1990.

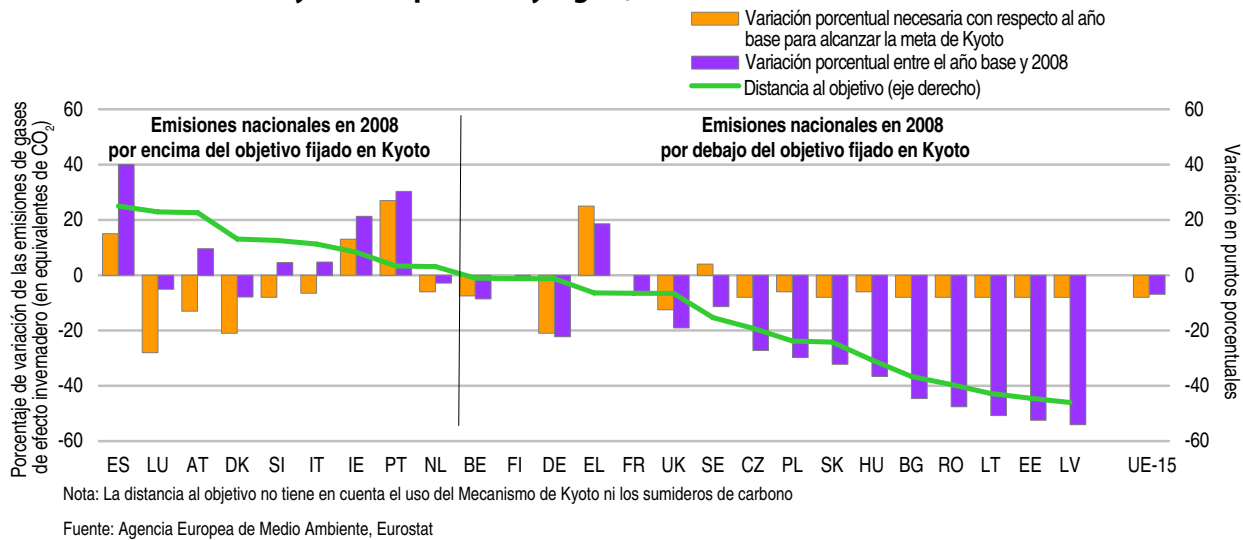
La reducción de las emisiones y el cumplimiento de los objetivos de Kyoto son muy diversos de unos Estados miembros a otros. Las reducciones no solo han sido importantes en la mayor parte de los Estados miembros de la UE-12 sino también en algunos países de la UE-15, como Alemania o el Reino Unido. Las emisiones

aumentaron en algunos países, especialmente en Chipre, donde crecieron más de un 85 % (ilustración 1.38).

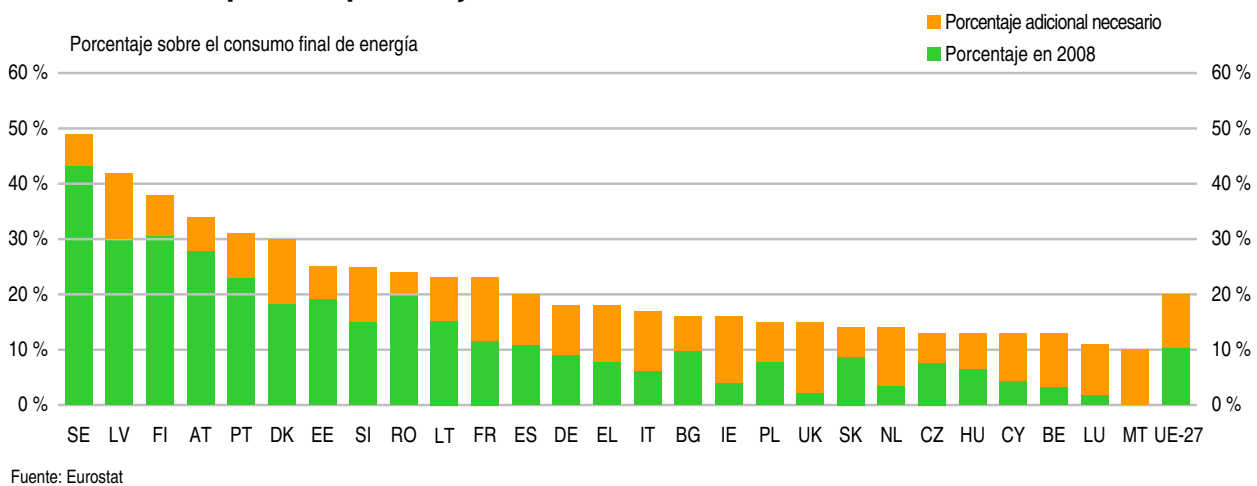
El cumplimiento de los objetivos de Kyoto depende en parte del compromiso asumido por los Estados miembros en virtud del Protocolo. Las variaciones en la intensidad de la reducción de las emisiones se tienen en cuenta a través del mecanismo de reparto de la carga, que permite a determinados países aumentar las emisiones mientras otros compensan dichos incrementos asumiendo unas reducciones mayores. La elevada reducción registrada en los países de la UE-12 ha implicado que hayan superado sus objetivos, como se ha señalado anteriormente, mientras que en algunos países de la UE-15 el cumplimiento dependerá de la introducción de medidas adicionales (ilustración 1.39). Pese a todo, es necesario un esfuerzo muy importante

**1.38 Variación de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE, 1990-2008**

### 1.39 Protocolo de Kyoto: compromisos y logros, 2008



### 1.40 Porcentaje de energía renovable sobre el consumo final de energía (2008) e incremento necesario para cumplir el objetivo del 20 %



para que algunos países, como Luxemburgo o Austria, puedan cumplir los objetivos.

#### Aumento de las energías renovables

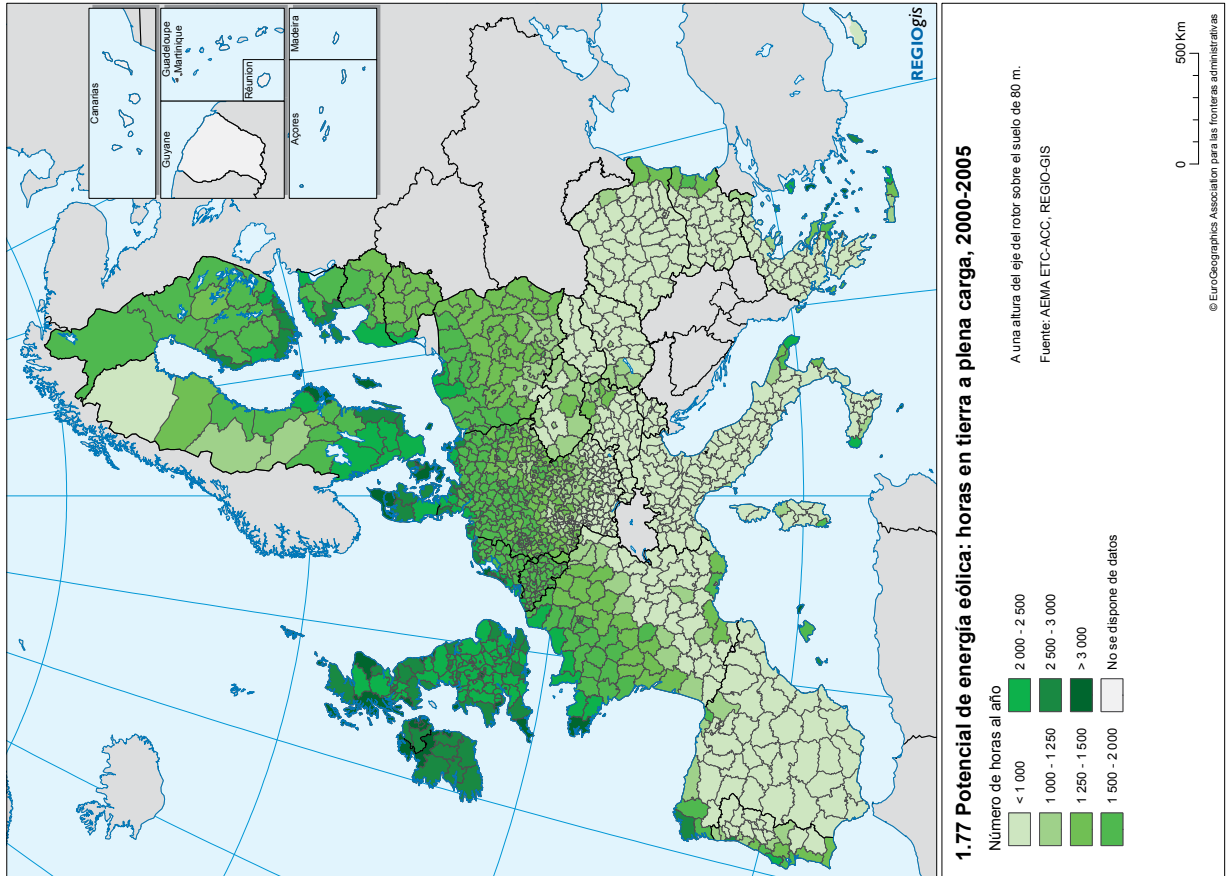
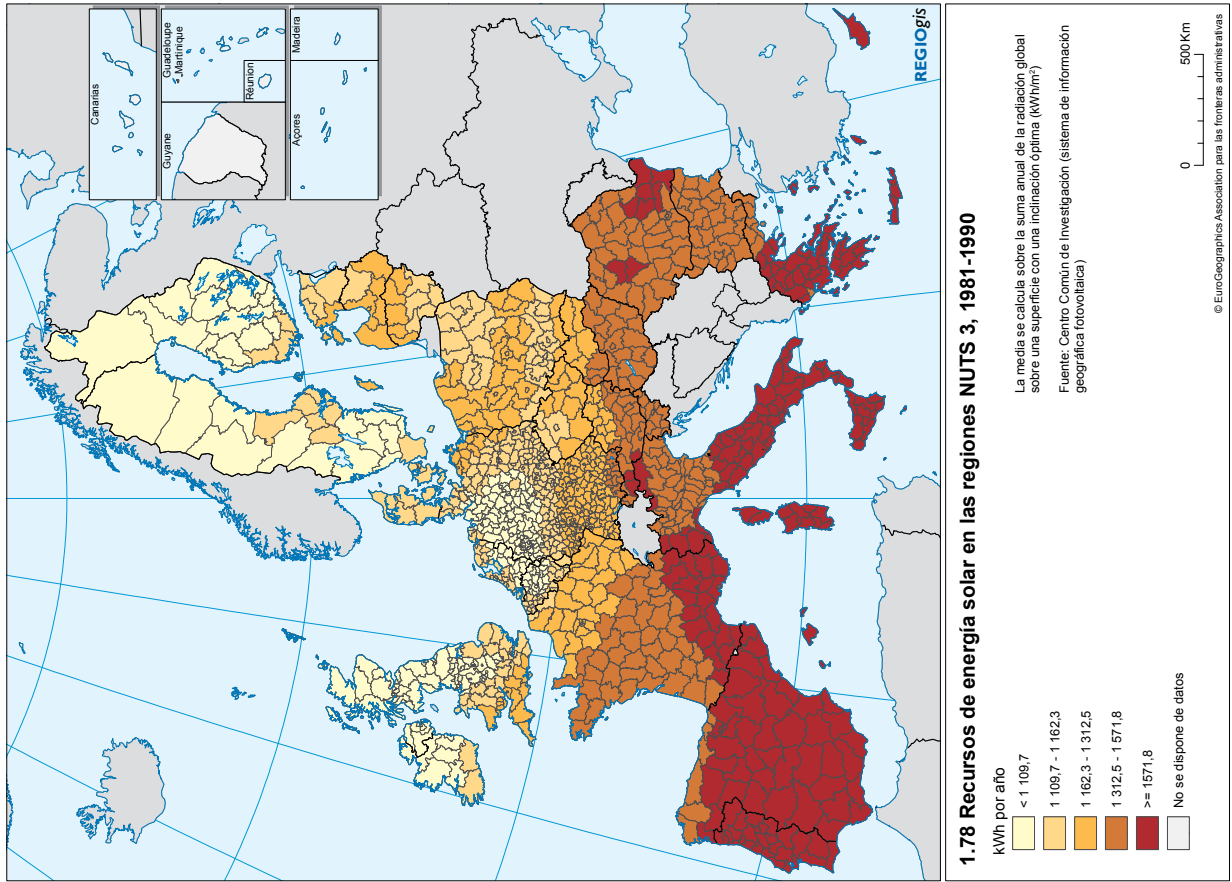
Otro aspecto importante del paquete acordado es el objetivo de aumentar el uso de energía procedente de fuentes renovables. Los objetivos nacionales oscilan desde un porcentaje de consumo de energías renovables de un 10 % del total en Malta hasta el 49 % en Suecia; en 2008, estos porcentajes variaban desde el 0 % en Malta hasta el 43 % en Suecia. Por consiguiente, los esfuerzos necesarios para cumplir el objetivo establecido para el año 2020 varían de unos Estados miembros a otros; el Reino Unido debe incrementar el porcentaje del uso de energías renovables en 12,7 puntos porcentuales, mientras que Rumanía solamente debe aumentarlo en 3,7 puntos porcentuales (ilustración 1.40).

Aunque existen diversas fuentes de energía renovable, el potencial de las dos más importantes (la eólica y la solar) también es diferente según las regiones.

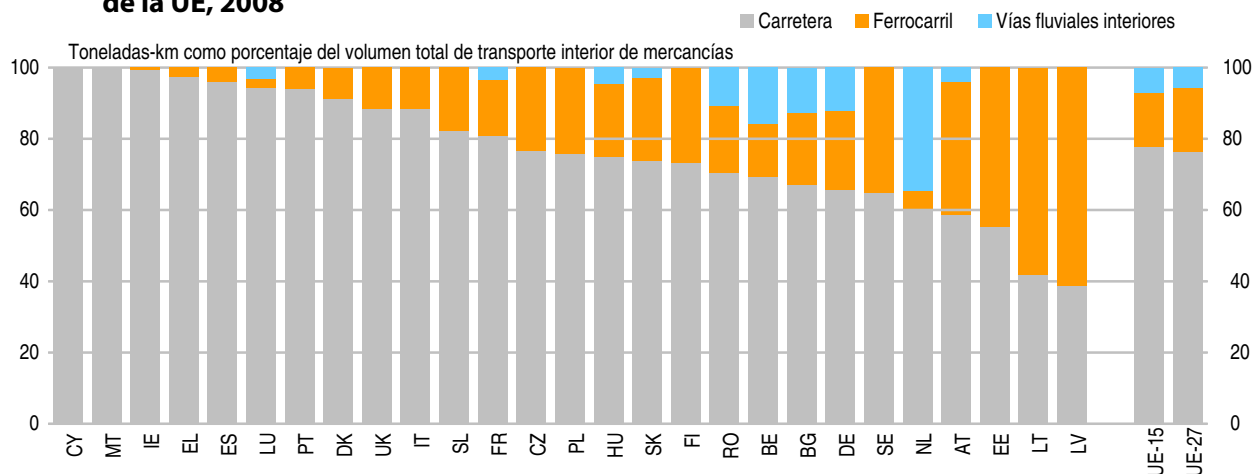
Por lo general, las regiones expuestas al viento procedente del Mar del Norte presentan un mayor potencial en lo referente a la energía eólica (mapa 1.77). Lo anterior también es válido para algunas pequeñas regiones insulares del Mediterráneo y para la parte meridional del Báltico. Al mismo tiempo, las condiciones pueden cambiar acusadamente en un espacio geográfico reducido, y en ocasiones el potencial de la energía eólica puede variar sustancialmente en las regiones NUTS 2, como sucede en muchas zonas costeras de España y Portugal.

Dados los elevados costes fijos asociados a la construcción y el mantenimiento de las turbinas eólicas





### 1.41 Proporción de mercancías según modalidad de transporte en los Estados miembros de la UE, 2008



Fuente: Eurostat

y a sus costes de funcionamiento mínimos, los costes medios de producción de energía eólica disminuyen rápidamente a medida que aumenta la producción. Los costes de producción, por tanto, son más bajos en las regiones con mayor potencial de consumo. El carácter intermitente de estas fuentes de energía renovable convierte el almacenamiento de la energía en una cuestión fundamental<sup>13</sup>.

Las regiones del sur de la UE tienen por lo general mucho más acceso a la energía solar que las del norte, debido al mayor número de días soleados, pero también a su posición más meridional, que incrementa la radiación solar que reciben. Las regiones con mayor potencial para la generación de energía solar están ubicadas principalmente en el Mediterráneo, aunque Bulgaria, el centro de Francia, el norte de Italia y Rumanía también gozan de un potencial relativamente elevado (mapa 1.78).

El aumento de la inversión, la investigación y el desarrollo tecnológico en otras fuentes de energía renovable, como la procedente de las olas, las mareas, la biomasa, los biocombustibles y la energía geotérmica también podría suponer una contribución importante de estas fuentes a la producción global de energía renovable.

Dado el diferente potencial existente para la explotación de las diversas fuentes, el desarrollo de redes inteligentes de distribución es esencial para repartir la energía generada en distintos lugares.

## Aumento de la eficiencia energética

### Un transporte más eficiente

La eficiencia energética de los transportes<sup>14</sup> depende básicamente de tres aspectos: la tecnología integrada en los vehículos, los medios de transporte y la calidad de las redes de transporte.

La generación más moderna de vehículos incorpora a menudo tecnologías más eficientes en cuanto al consumo de combustible (es decir, que posibilitan un menor consumo por unidad de distancia recorrida); por su parte, las redes de transporte eficientes suelen ser las que presentan mayores tasas de ocupación de vehículos. Además, los trenes son generalmente mucho más eficientes que los coches y los camiones desde el punto de vista energético, tanto para el transporte de pasajeros como de mercancías.

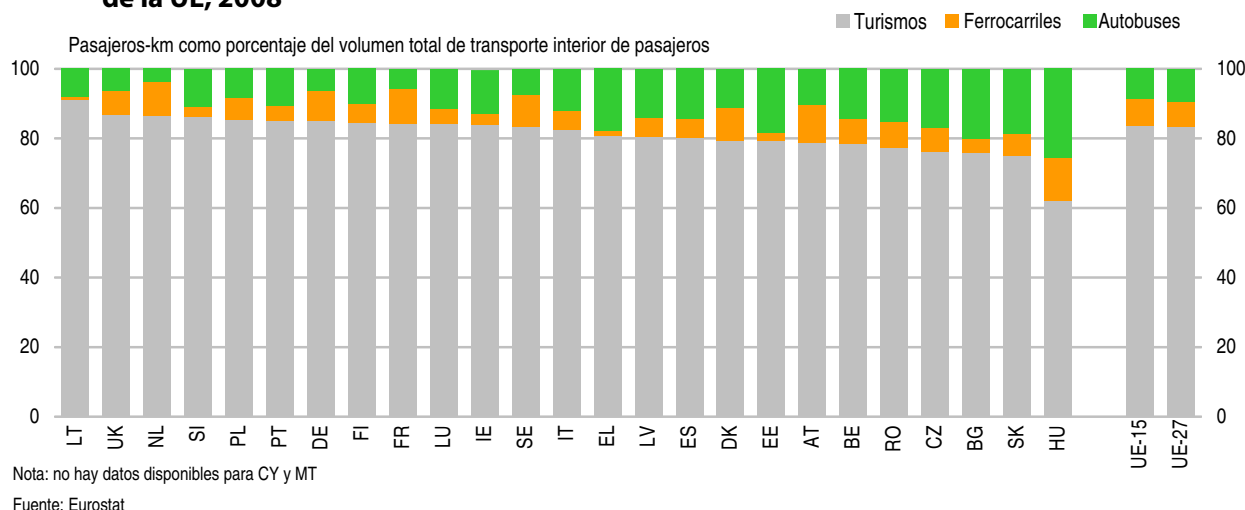
El tráfico rodado continúa aumentando con respecto al ferroviario y al fluvial, sobre todo en el caso del transporte de mercancías (ilustraciones 1.41 y 1.42). No obstante, la importancia del transporte ferroviario varía de unos Estados miembros a otros; en la mayoría de los países de la UE-12, así como en Finlandia, Suecia y Alemania, supera el 20 % del volumen total de transporte de mercancías.

Las políticas de fomento de la eficiencia de los medios de transporte deben adaptarse a la situación local, y presentarán importantes diferencias entre los países de la UE-15 y los de la UE-12. En la UE-15, la red viaria goza, por lo general, de un nivel de desarrollo adecuado

<sup>13</sup> MacKay, D. (2008), *Sustainable Energy without the hot air*, UIT, Cambridge, <http://www.withouthotair.com/>

<sup>14</sup> Esto puede expresarse en términos de consumo por unidad de distancia y por vehículo, por pasajero o por unidad de carga transportada.

### 1.42 Proporción de pasajeros según modalidad de transporte en los Estados miembros de la UE, 2008



y en ocasiones presenta una densidad extremadamente alta. Como resultado de ello, es improbable que las inversiones en nuevas carreteras en estos países produzcan efectos significativos en términos de mejora de la accesibilidad y reducción de la congestión, sobre todo si no van acompañadas de medidas de promoción de otro tipo de medios de transporte y que incentiven a viajar fuera de las horas punta. El reto, por tanto, consiste en mejorar el atractivo y la competitividad de los medios de transporte alternativos a las carreteras, sobre todo a través del aumento de la calidad del servicio mediante un incremento de la velocidad y/o la frecuencia del servicio, así como de un ajuste de los precios con el fin de que refleje mejor su coste medioambiental.

En la UE-12 la red viaria suele presentar deficiencias, y su mejora condiciona parcialmente las expectativas de desarrollo de muchas de las regiones de estos países. El desafío consiste en mejorar dicha red minimizando el daño causado al medio ambiente.

En el marco del proyecto TIPTAP ESPON<sup>15</sup> se examinó el impacto ambiental del sector del transporte. Dicho proyecto llevó a cabo una investigación basada en un escenario reglamentario y de precios en el que las políticas se orientarían a la imposición de gravámenes, la internalización de las externalidades del transporte y los incentivos a un cambio de modos de transporte hacia el transporte ferroviario y marítimo<sup>16</sup>. El proyecto

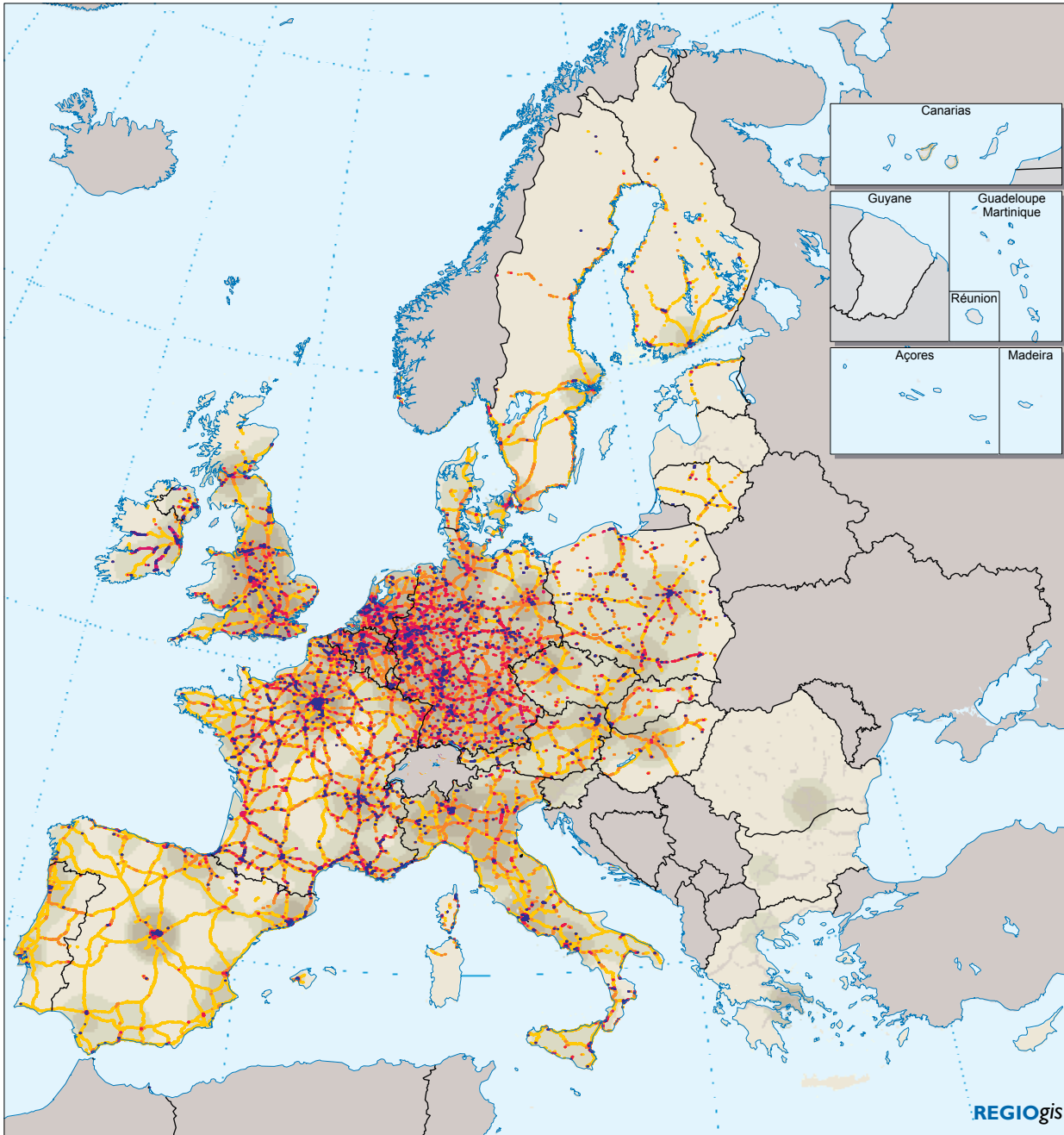
concluyó que todo ello tendría resultados positivos para la mayoría de las regiones, especialmente para Irlanda, el Reino Unido y los países de la UE-12, pero también para España, Portugal, el norte de Italia y el sudoeste de Francia, principalmente como consecuencia de la reducción de la congestión en las carreteras (mapa 1.79).

Las medidas reglamentarias y de fijación de precios deberían reducir el tráfico en toda la red de transportes y hacer que el tráfico de las carreteras congestionadas se dirija a otros modos de transporte (como, por ejemplo, en el oeste de Alemania, los Países Bajos, Londres, Milán y Roma) o a otras regiones distantes de los principales núcleos europeos (como Lisboa, Liubliana, Budapest, Praga, Bucarest y Sofía). El escenario utilizado muestra una reducción sustancial de las emisiones de CO<sub>2</sub>, principalmente en España, Portugal, el centro de Italia y Polonia.

El ferrocarril representa asimismo una alternativa al transporte aéreo, especialmente para los pasajeros, si bien depende de un modo fundamental de las conexiones ferroviarias entre los diferentes núcleos urbanos. En la práctica son pocos los vuelos que compiten directamente con el ferrocarril en trayectos de menos de 500 km (mapa 1.80). En España e Italia, en particular, el transporte aéreo es el medio más habitual para los trayectos entre la mayor parte de las regiones y la capital (que suele ser el principal centro nacional de conexión con vuelos internacionales). La situación es muy distinta en Francia, donde se han establecido conexiones ferroviarias de alta velocidad y el ferrocarril se ha convertido en un competidor directo del avión para los trayectos entre Londres, París, Ámsterdam y Bruselas (mapa 1.81).

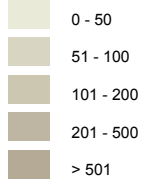
15 Programa ESPON 2013, TIPTAP: Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies (Paquete de efectos territoriales de las políticas agrícolas y de transportes), proyecto de investigación aplicada 2013/1/6, 2010.

16 Este escenario se basa en la hipótesis de bajo crecimiento para 2030, tal como está definida en el estudio TRANSVisions. Se ha utilizado el modelo oficial de predicción de la DG MOVE (TRANS-TOOLS) para pasar de las políticas a los indicadores de evaluación anteriormente definidos.

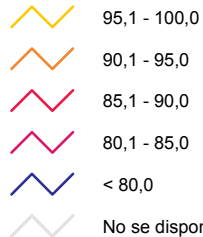


### 1.79 Índice de congestión de la red viaria principal, 2009

Índice de población potencial (UE-27 = 100)



Índice de congestión (%)



Red de carreteras principal:

- Carreteras con un límite de velocidad de al menos 100 km/h.
- Los perfiles de velocidad se basan en telemetría GPS.

Población en una zona de 100 km de radio:

- suma de la población local ponderada según la distancia inversa.

Fuente:

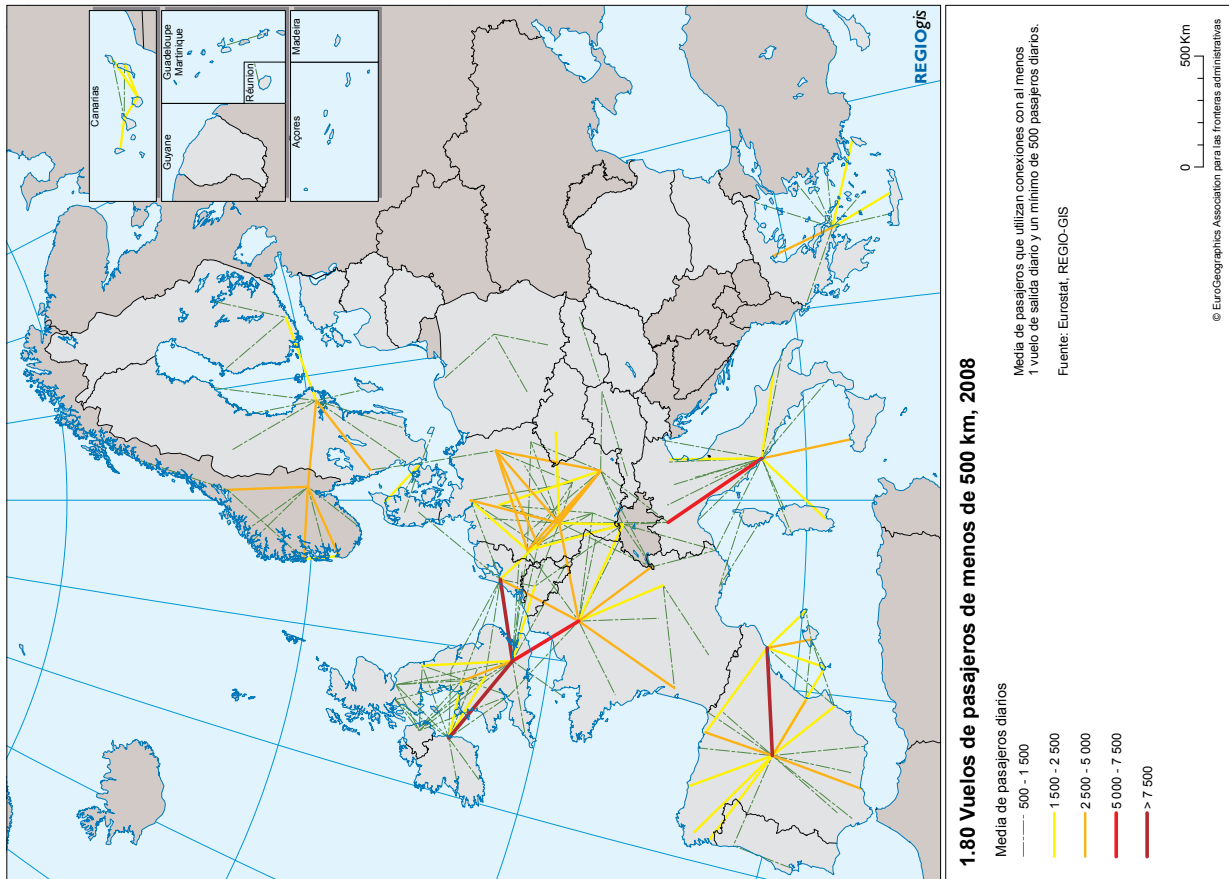
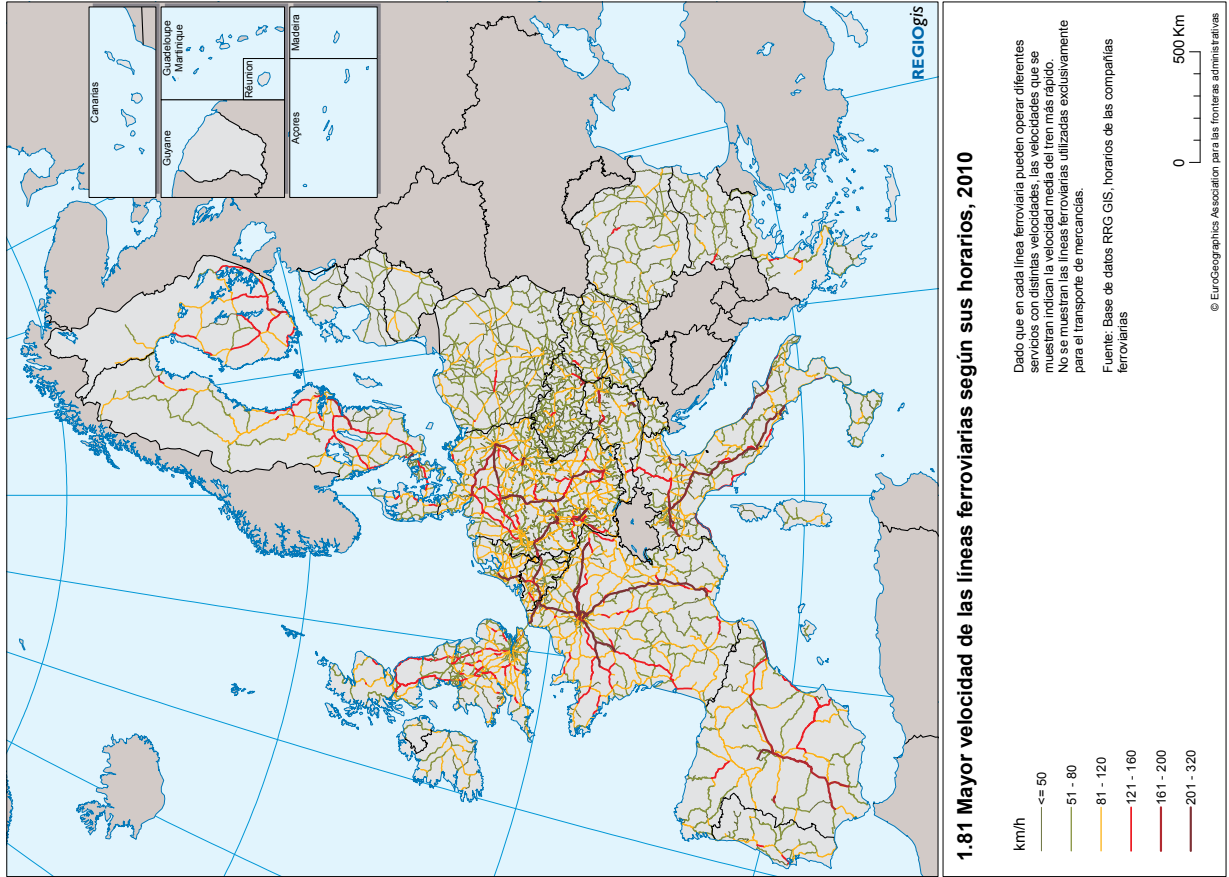
- TeleAtlas, REGIO-GIS, Centro Común de Investigación, EFGS, Eurostat, ONN

Velocidad en días laborables como porcentaje de la velocidad libre



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas







## Una vivienda más eficiente

Las viviendas, y los edificios en general, representan otra área en la que pueden lograrse importantes mejoras en términos de eficiencia energética, lo que además puede conllevar la creación de puestos de trabajo. El consumo de energía puede reducirse de forma considerable mejorando la eficiencia energética de los edificios, tanto de los nuevos como de los existentes.

Un estudio encargado por la Dirección General de Energía examinó el potencial de ahorro energético actual y futuro en los Estados miembros de la UE-27<sup>17</sup>. Los resultados de dicho estudio ponen de relieve que un escenario de alta intensidad normativa —consistente en la eliminación de las barreras a la eficiencia energética, la intensificación del esfuerzo de formulación de políticas y la reducción de los tipos de interés para fomentar la inversión— puede lograr ahorros energéticos considerables, especialmente en los hogares, a través de la introducción de sistemas de calefacción, calentamiento del agua y aislamiento (así como de electrodomésticos) más eficientes.

El escenario utilizado parte de la hipótesis de una política de difusión de las tecnologías eficientes<sup>18</sup> que permitiría reducir el consumo energético de los hogares en un 42 % de aquí a 2030, si bien el potencial de ahorro es mucho menor en Suecia (29 %) debido a que este país ya cuenta con un enfoque normativo fuertemente centrado en la eficiencia energética.

El mayor potencial de ahorro está asociado a la mejora de los sistemas de calefacción. Por lo general, los países más cálidos son los menos eficientes a este respecto y, por tanto, ofrecen el mayor potencial para lograr ahorros muy importantes. El margen existente para el ahorro de energía es mucho menor en lo que respecta a los aparatos eléctricos y electrónicos dado que ya se han logrado importantes reducciones en el consumo en este ámbito; no obstante, dado que las tasas de sustitución son inferiores en los países de la UE-12, su potencial de ahorro (35 %) es mayor que el de la UE-15 (27 %).

17 Study on the Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries, informe final para la Comisión Europea, Dirección General de Energía y Transportes, 2009, [http://ec.europa.eu/energy/efficiency/studies/doc/2009\\_03\\_15\\_esd\\_efficiency\\_potentials\\_short\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/studies/doc/2009_03_15_esd_efficiency_potentials_short_report.pdf)

18 El escenario de elevada intensidad normativa describe la máxima difusión posible de las tecnologías que ofrecen un mayor ahorro de energía desde el punto de vista económico y compara los resultados con un escenario de referencia en el que se supone que la difusión tecnológica continúa al mismo ritmo que en el pasado, aunque tiene en cuenta el efecto potencial de las políticas ya introducidas y de las variaciones de los precios de mercado de la energía.

## Ciudades ecológicas

Las ciudades desempeñarán una función muy importante en la lucha contra el cambio climático, puesto que en ellas vive un elevado porcentaje de la población y se genera una parte sustancial de la actividad económica. En consecuencia, también son el origen de buena parte de las emisiones de GEI. Debido a su alta densidad de población, las ciudades ofrecen oportunidades para la introducción de medidas de eficiencia energética, por ejemplo en los ámbitos del transporte y la calefacción. Esta es una de las razones por las que la UE ha puesto en marcha la Iniciativa «Ciudades inteligentes»<sup>19</sup> en el marco del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética.

Tal como ha destacado un reciente informe de la OCDE (2009)<sup>20</sup>, aunque la situación varía significativamente de unas ciudades a otras, existen al menos tres esferas de actuación particularmente adecuadas:

- las emisiones de GEI se producen fundamentalmente como resultado de la energía consumida por el alumbrado, la calefacción, la refrigeración y los transportes. Las ciudades deberían anticiparse a los futuros aumentos de los precios del carbono y promover inversiones que consuman menos carbono;
- una parte sustancial de la energía consumida en las ciudades guarda relación con los edificios; por ello es especialmente importante aumentar su eficiencia energética. Dado que en las ciudades suelen existir numerosos edificios públicos, debería prestarse una atención especial a este tipo de construcciones;
- el paso a un estilo de vida hipocarbónico y con bajo impacto ambiental requiere a menudo inversiones, cuyos beneficios solamente compensan los costes si llegan a una proporción importante de la población. Las autoridades municipales pueden desempeñar un papel clave en ese sentido, estableciendo una estructura de incentivos adecuada a través, por ejemplo, de subvenciones para la realización de auditorías energéticas, la adaptación de la normativa para fomentar la eficiencia energética y la promoción de modos de transporte respetuosos con el medio ambiente.

Desde la perspectiva de las familias, sin embargo, las ciudades ya ofrecen un modo de vida más eficiente en

19 <http://setis.ec.europa.eu/about-setis/technology-roadmap/european-initiative-on-smart-cities>

20 Kamal-Chaoui, L. y Robert, A. (eds.) (2009), *Competitive Cities and Climate Change*, OECD Regional Development Working Papers N° 2, OCDE.

términos de consumo de recursos<sup>21</sup> y en muchos casos se ha establecido explícitamente el objetivo de continuar avanzando en esa dirección. En enero de 2008 se puso en marcha la iniciativa del Pacto de los Alcaldes con el fin de reducir el impacto que ejercen las ciudades sobre el cambio climático. En el marco de dicho pacto se asumió un compromiso formal de ir más allá de los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de elaborar un plan de acción de energía sostenible, así como de presentar informes periódicos sobre los progresos realizados. Más de 1 000 ciudades de 36 países, con una población total de más de 140 millones de habitantes, han firmado el Pacto. Además, en 2008 los ministros responsables del desarrollo urbano decidieron en Marsella establecer un marco europeo de referencia común para unas ciudades sostenibles.

Las ciudades compactas suelen ser más eficientes que las extensas en términos de consumo de recursos. El Atlas urbano<sup>22</sup> ofrece nuevos datos sobre los diferentes modelos urbanos que existen en la UE. Bucarest, por ejemplo, es una ciudad fuertemente compacta (mapa 1.82). Fuera del centro de la ciudad solamente hay algunas casas y otros edificios aislados. Su tejido urbano se concentra en un radio de 4 km del centro (véase la ilustración situada bajo el mapa). Este hecho tiende a reducir la duración media de los trayectos y mejora la eficiencia del transporte público, disminuyendo el consumo de energía y las emisiones de GEI.

Bruselas, por otro lado, cuenta con asentamientos mucho más dispersos alrededor de la ciudad. La densidad del tejido urbano también disminuye rápidamente a medida que aumenta la distancia con respecto al centro de la ciudad.

En Viena y Colonia, las construcciones fuera del centro de la ciudad se concentran fundamentalmente en pueblos o barrios con amplios espacios entre ellos. El transporte público puede llegar a estos núcleos de forma más eficiente que cuando los asentamientos se encuentran más dispersos. Además, esta concentración de las construcciones protege los espacios abiertos entre dichos asentamientos.

En Varsovia, muchas de las carreteras que salen de la ciudad se han construido a lo largo de los límites

urbanos, si bien la construcción presenta en general una densidad elevada. Este tipo de desarrollo en franjas también puede observarse en las afueras de Lyon y Bruselas, aunque no suele ser tan denso como en el caso anterior.

Las zonas verdes urbanas y las instalaciones deportivas y de ocio pueden incrementar el atractivo de las ciudades y hacerlas más saludables. Colonia, Varsovia, Viena y Bruselas cuentan con numerosos parques y zonas de ocio, tanto cerca de sus respectivos centros urbanos como alejados de ellos. Por el contrario, Bucarest y Barcelona presentan un número de zonas verdes relativamente bajo.

Barcelona y Copenhague están situadas junto al mar. Barcelona, que tiene a un lado el mar y al otro las montañas, se ha desarrollado de forma compacta. Copenhague se ha desarrollado desde 1947 con arreglo a un plan «de cinco dedos» para garantizar un acceso adecuado a los espacios abiertos. El desarrollo se concentra alrededor de los «cinco dedos»; entre ellos se han desarrollado zonas protegidas de campos, bosques, parques urbanos, senderos y rutas ciclistas.

Asimismo, el uso de la tierra también se puede mejorar en varias ciudades. Más de un 0,5 % de la tierra de alrededor de un tercio de las ciudades incluidas en el Atlas urbano podría utilizarse de forma más eficiente. En concreto, casi siempre es posible desarrollar los lugares abandonados, como antiguas plantas industriales, fábricas o almacenes, con el fin de darles una utilidad.

### 3.3 Mejora de la calidad ambiental

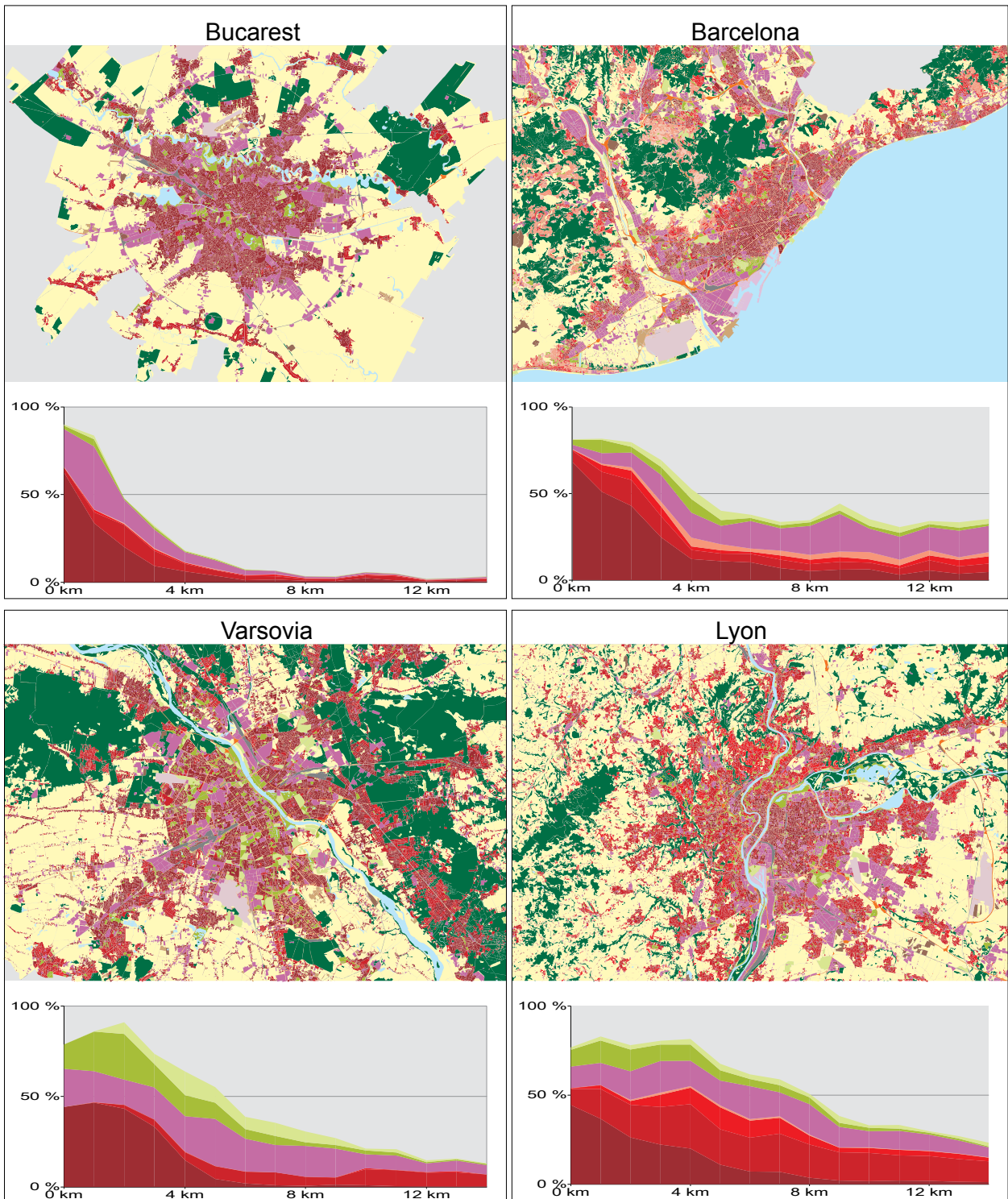
La calidad del medio ambiente está fuertemente condicionada por la actividad humana. La mejora de la calidad requiere, por un lado, limitar los efectos perjudiciales de las actividades en cuestión para el medio ambiente y, por otro, la protección de los activos naturales. A escala comunitaria, esto se ha logrado a través de la introducción de requisitos reglamentarios (como los relativos a la concentración de agentes contaminantes) y de inversiones en infraestructuras.

#### Tratamiento de las aguas residuales

El tratamiento de las aguas residuales es necesario para preservar la calidad de los recursos hídricos, por lo general para el consumo, la utilización industrial, el turismo y la agricultura, así como por motivos medioambientales. En el caso de las zonas urbanas es fundamental utilizar un tratamiento que elimine

21 Véase, por ejemplo, *The Green metropolis*, de David Owen, y el trabajo sobre el consumo de energía y de combustibles en los hogares al nivel 4 de la NUTS publicado por el Departamento de Energía y Cambio Climático del Reino Unido. [http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/regional/high\\_level/high\\_level.aspx](http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/regional/high_level/high_level.aspx)

22 El Atlas urbano es el primer mapa de uso de la tierra de alta resolución que engloba todas las grandes aglomeraciones urbanas de la UE. Fue diseñado especialmente para facilitar la comparación de las pautas de uso del suelo urbano a escala comunitaria.



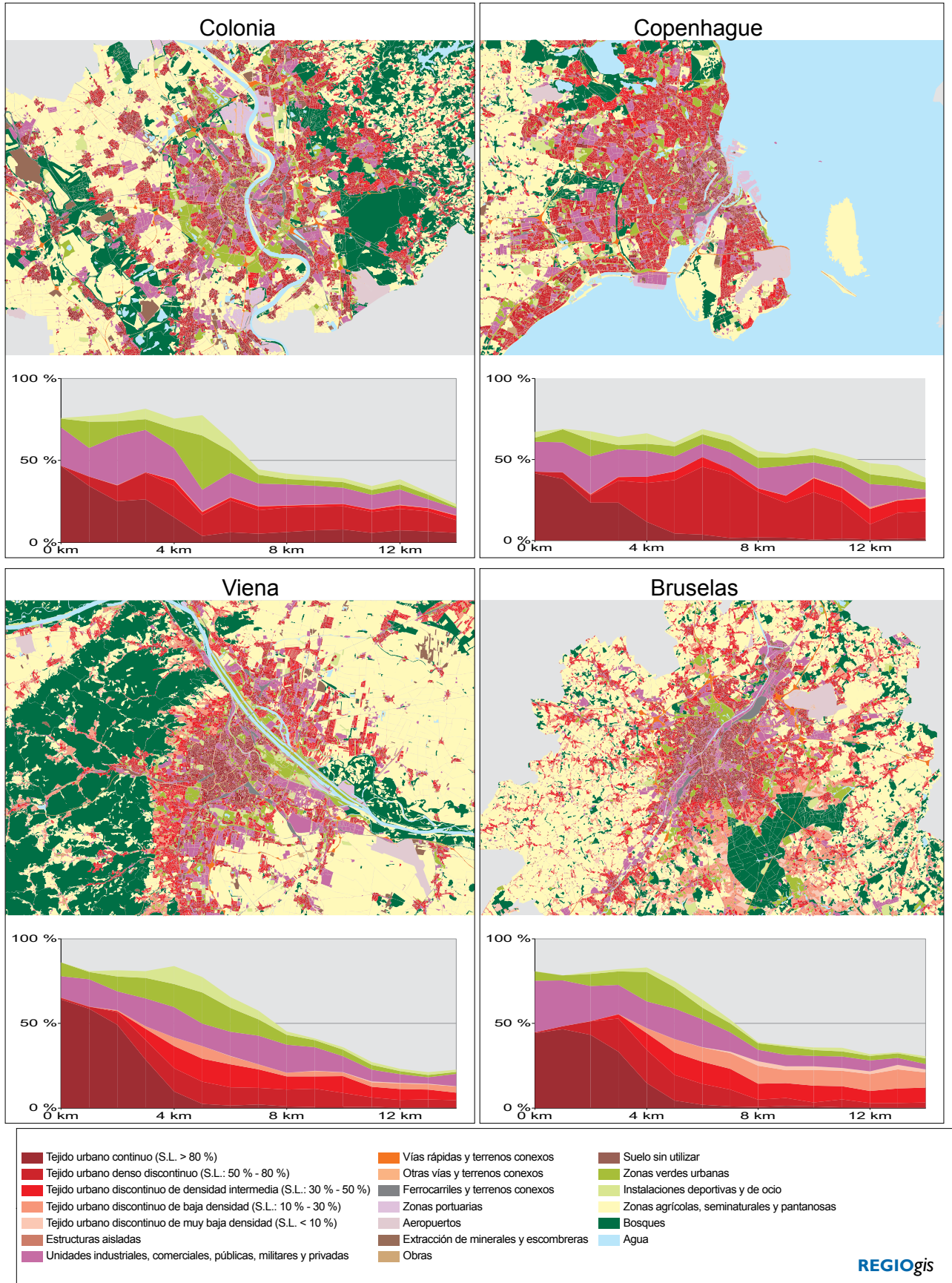
### 1.82 Ocupación y uso del suelo en las ciudades seleccionadas, 2006

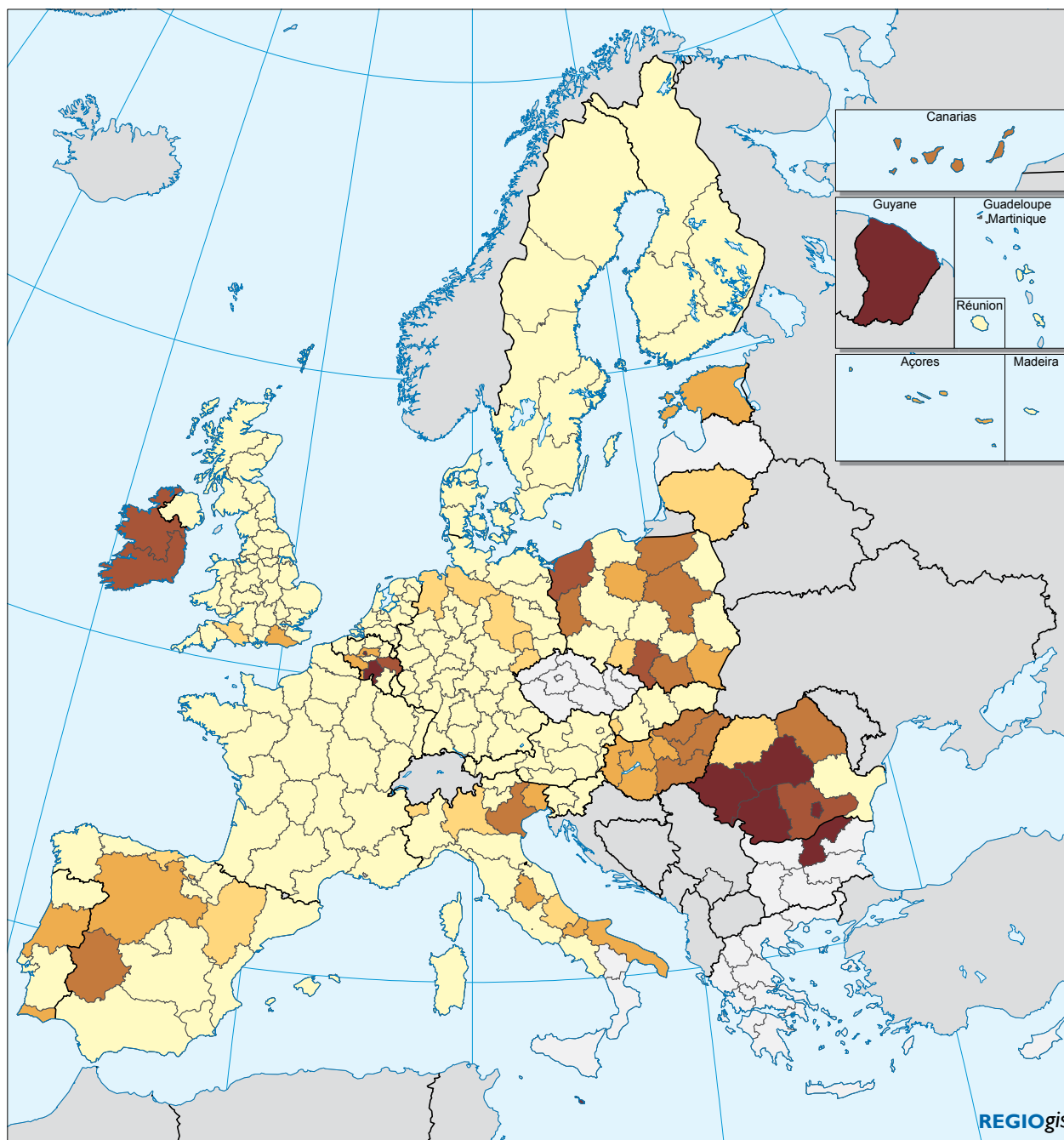
El gráfico muestra el porcentaje de la superficie de suelo total en las clases de ocupación o uso del suelo seleccionadas, según zonas concéntricas en torno al centro urbano.  
Fuente: Atlas urbano GMES, REGIO-GIS

0 10 Km  
|-----|

REGIOgis







### 1.83 Capacidad de tratamiento del agua residual urbana, 2007

Capacidad de tratamiento, en porcentaje de la carga generada



Fuente: DG ENV, REGIO-GIS  
Basado en datos disponibles de la UWWT a noviembre de 2009

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



la mayor parte de los contaminantes del sistema de alcantarillado para proteger el medio natural<sup>23</sup>.

Aunque en la UE-15, en general cerca del 90 % de las aguas residuales recibe tratamiento, continúan existiendo diferencias. En el caso de la UE-12, los Tratados de adhesión disponen una transición escalonada que se extiende hasta 2015 y, en el caso de Rumanía, hasta 2018. En varias zonas urbanas de la UE-12, el tratamiento de las aguas residuales continúa siendo inferior al 100 % (mapa 1.83)<sup>24</sup>. Así sucede especialmente en Rumanía, donde en algunas regiones, incluida la de Bucaresti, el porcentaje de tratamiento de aguas residuales urbanas es inferior al 30 %.

## Gestión de residuos

Los Estados miembros están obligados a establecer planes de gestión de residuos y evaluarlos para todas las regiones de sus respectivos países. Los planes suelen prepararse a nivel regional y, en algunos casos, han sido cofinanciados por la política de cohesión, especialmente en el caso de los países de la UE-12 y de los Estados miembros del sur de Europa, donde los problemas persisten. Estos planes son el principal vehículo para el logro del objetivo central de la Directiva marco sobre residuos de desviar los residuos de los vertederos a las plantas de reciclaje y recuperación.

El porcentaje de residuos que se recicla va en aumento, mientras que el de aquellos que terminan en los vertederos disminuye. Las instalaciones de tratamiento de residuos llevan a cabo cada vez más tareas de reciclaje y de recuperación de energía a través de la incineración. Al mismo tiempo, se ha intensificado el control ejercido sobre los residuos peligrosos y los vertidos ilegales. La gestión de residuos también tiene efectos potencialmente importantes desde el punto de vista económico. Los sectores del reciclaje y la gestión de residuos sólidos facturan anualmente 137 000 millones EUR, más de un 1 % del PIB comunitario, y se estima que han creado más de dos millones de puestos de trabajo<sup>25</sup>.

## Calidad del aire

Una buena calidad del aire ayuda a evitar las enfermedades respiratorias y las muertes prematuras. La emisión de numerosos contaminantes y las concentraciones permitidas de esos contaminantes en

el aire se regulan a través de directivas comunitarias<sup>26</sup>. Existen límites relativos a las emisiones de varios contaminantes que pueden liberarse a la atmósfera, así como a la concentración de partículas sólidas y otros contaminantes perjudiciales en el aire. Las regiones más afectadas por la presencia de altas concentraciones de partículas sólidas en el aire son las ubicadas en la parte central de la UE, en el sur y el centro de Polonia, en algunas zonas de Hungría así como en torno a Bucarest (que es la zona más contaminada) (mapa 1.84).

Existen pruebas abundantes de que unas concentraciones elevadas de ozono en superficie pueden dañar los pulmones e irritar el sistema respiratorio. En consecuencia, se ha establecido un límite de concentración diaria, aunque a menudo varias regiones superan este límite (mapa 1.85). Así sucedía en 2008 especialmente en las regiones italianas y, en menor medida, en Malta, Bulgaria, Chipre, en algunas regiones griegas y en el sur de Rumanía. Además, con la excepción de las regiones españolas, casi todas las zonas del Mediterráneo superaban el límite de concentración durante un número de días elevado (15 o más).

## Pautas de uso de la tierra

### Aislamiento del suelo

El aislamiento del suelo hace referencia a la superficie de tierra cubierta con materiales impermeables. Este fenómeno se produce generalmente como consecuencia del desarrollo urbano y la construcción de infraestructuras. Las funciones ecológicas del suelo de las superficies aisladas se ven gravemente afectadas o incluso resultan anuladas (el suelo actúa, por ejemplo, como amortiguador y filtro, o a modo de sumidero de carbono). Además, los terrenos circundantes pueden verse afectados por la modificación de los flujos del agua o por la fragmentación de los hábitats. El aislamiento del suelo contribuye a aumentar el riesgo de inundación al disminuir su capacidad de absorción y retención del exceso de agua, por lo que aumenta la escorrentía.

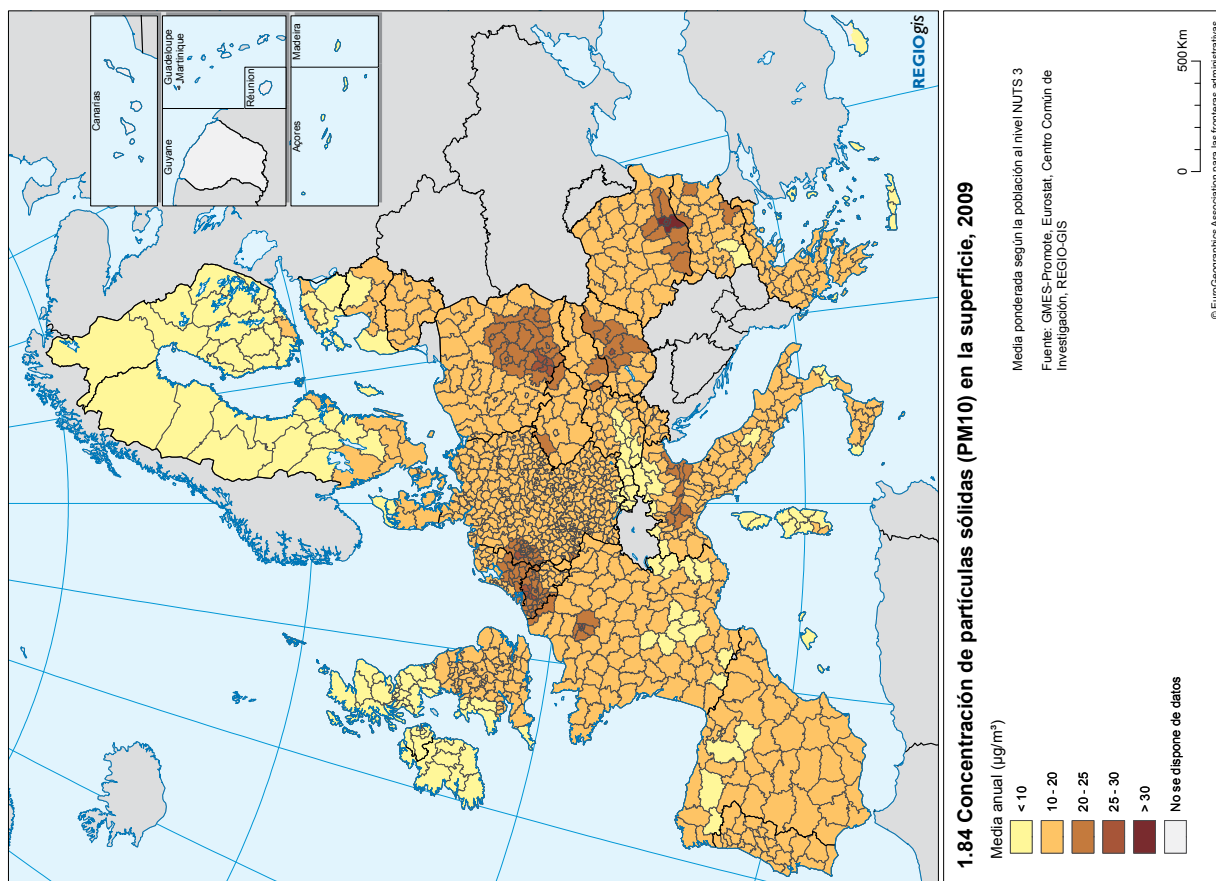
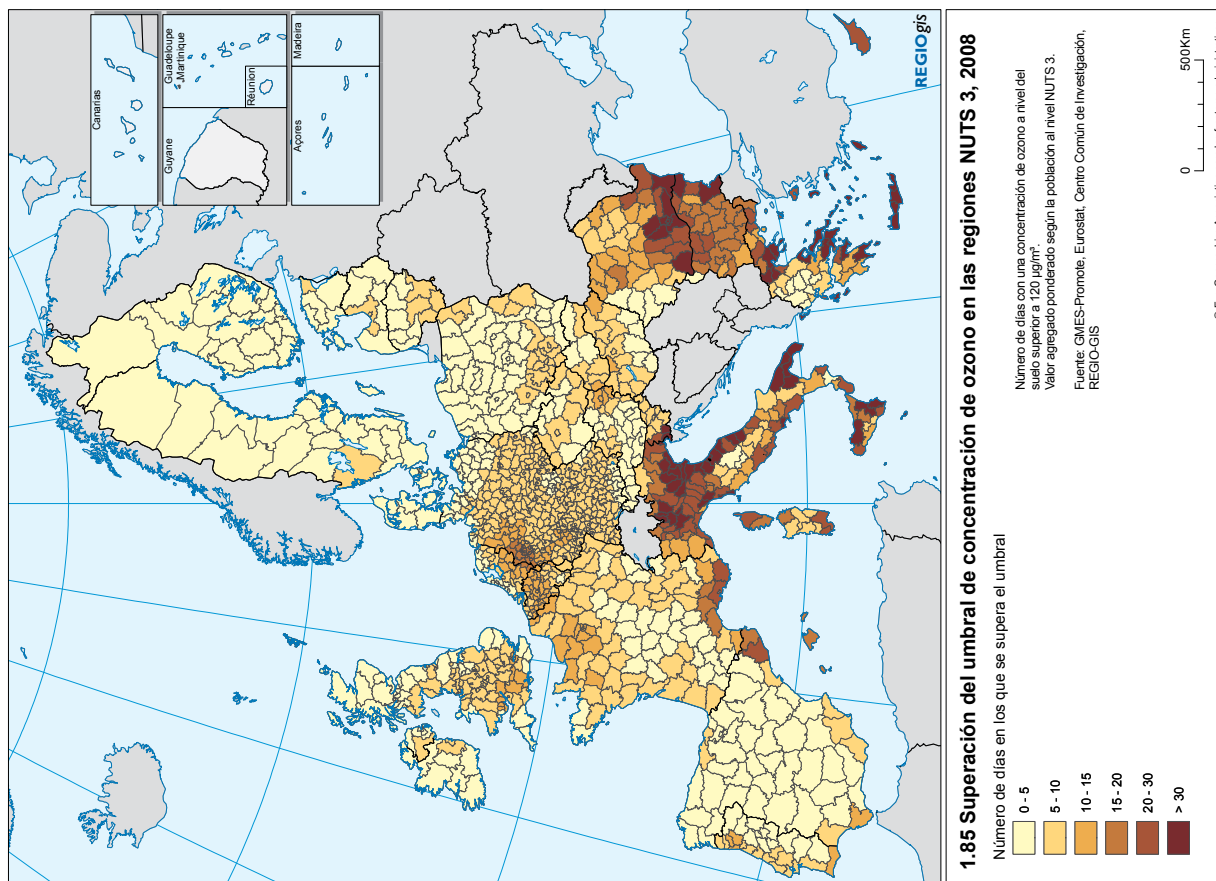
El aislamiento del suelo es particularmente alto en las zonas con un alto nivel de urbanización, como sucede en algunas partes de los Países Bajos, el norte de Bélgica, el sur y oeste de Alemania o las regiones centrales y sudorientales del Reino Unido. En las regiones del

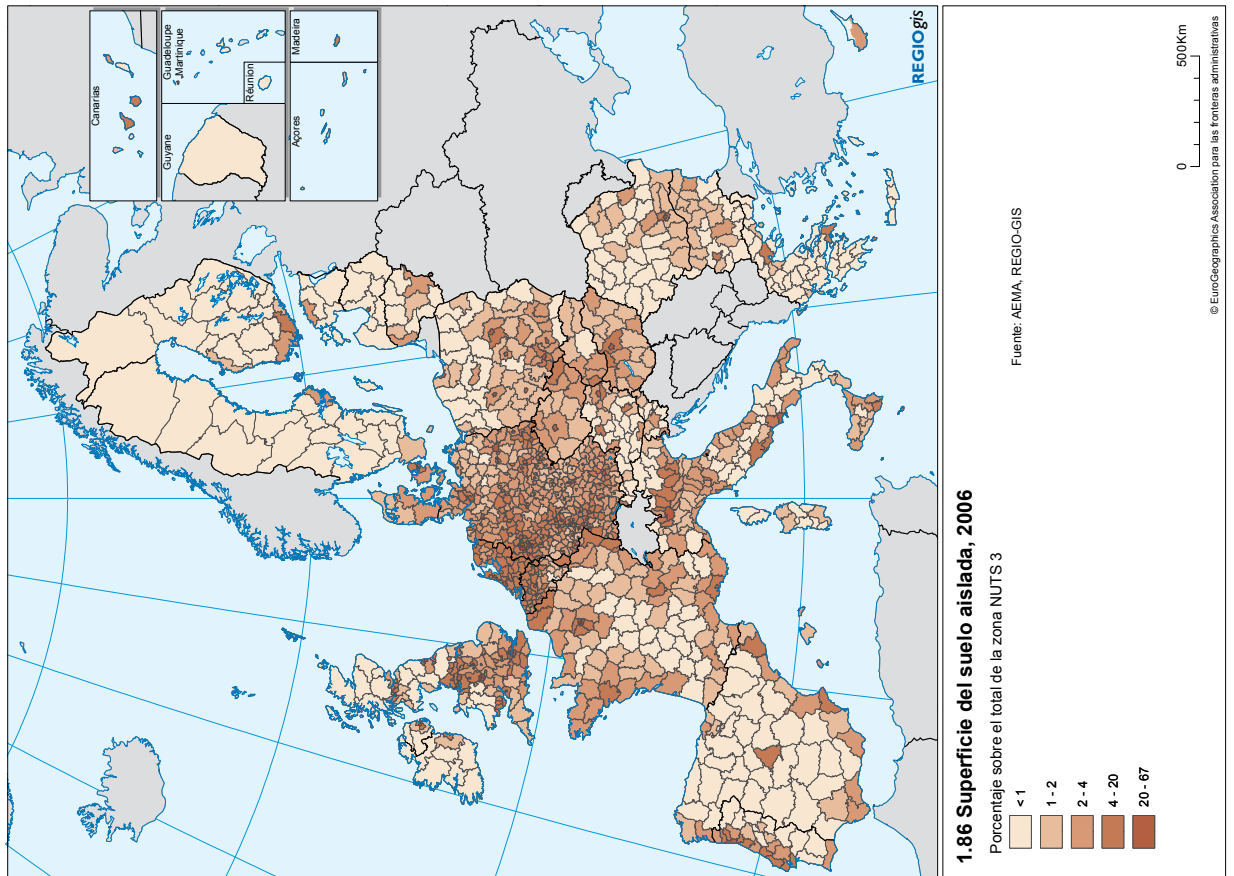
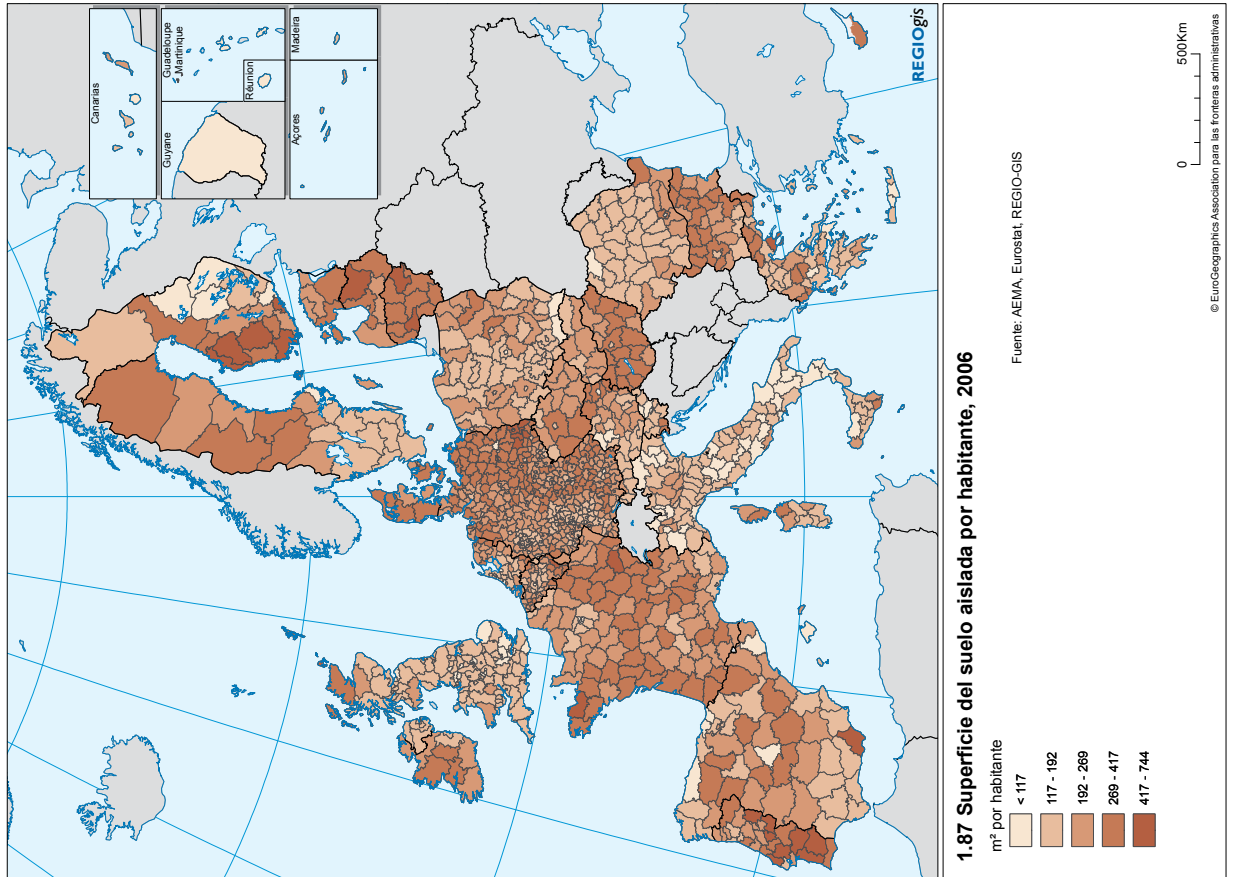
23 Directiva 91/271/CEE.

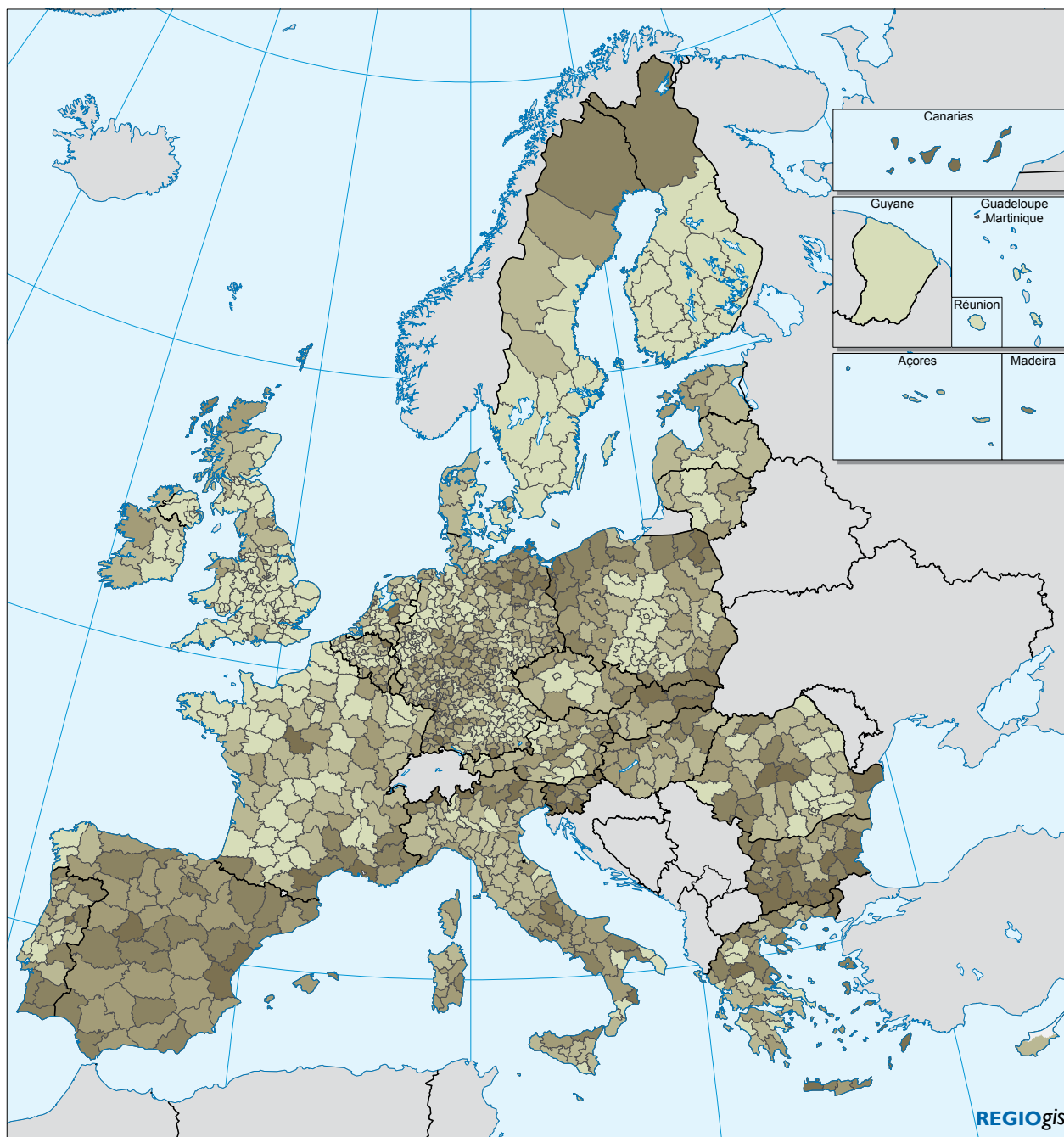
24 El mapa describe la capacidad de tratamiento de las zonas urbanas en la región, no la del conjunto del territorio de la región (zonas urbanas y no urbanas).

25 [http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/pdf/sec\\_biowaste.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/pdf/sec_biowaste.pdf), pp.13-14.

26 Emisiones de agentes contaminantes: principalmente las Directivas 2008/1/CE, 2001/80/CE y 2001/81/CE. Calidad del aire ambiente: fundamentalmente las Directivas 1999/30/CE y 1996/62/CE. Puede consultarse una lista completa de la legislación pertinente en: <http://ec.europa.eu/environment/air/legis.htm>. Recientemente se ha llevado a cabo una revisión y refundición de las Directivas 2008/1/CE, 2001/80/CE y de otras cinco directivas, que quedarán derogadas y sustituidas con la publicación de la nueva Directiva sobre Emisiones Industriales. Está previsto llevar a cabo una revisión del marco de la calidad del aire en 2013.

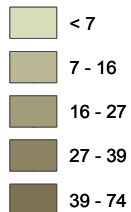






### 1.88 Zonas NATURA 2000, 2009

Porcentaje sobre el total de la zona NUTS 3



Fuente: AEMA, REGIO-GIS



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mediterráneo, el aislamiento del suelo es relativamente alto junto a las costas, donde se ha producido un proceso de urbanización acelerada asociado al crecimiento del turismo. En general, el grado de aislamiento del suelo es mucho menor en los países de la UE-12<sup>27</sup>, aunque es probable que vaya en aumento (mapa 1.86).

El alcance del aislamiento del suelo depende asimismo del estilo de vida de la población y de la ubicación de las empresas. Junto al efecto del turismo, el aislamiento también puede estar causado por una combinación de una planificación poco estricta en lo tocante al uso de la tierra, una preferencia por vivir y trabajar fuera de los centros urbanos y por disponer de casas de mayor tamaño junto con servicios fuera de las ciudades, como supermercados, centros de ocio e infraestructuras de transporte. El aislamiento del suelo por habitante alcanza su nivel mínimo en todas las grandes zonas urbanas (mapa 1.87). A pesar de que algunas zonas rurales del sur y el este de la UE también presentan niveles reducidos de aislamiento del suelo (en el sur de Italia, Grecia y Rumanía), en términos generales puede decirse que las regiones rurales tienen los mayores niveles de aislamiento del suelo por habitante<sup>28</sup>.

### El programa Natura 2000 y la biodiversidad

Natura 2000 es una red de zonas de protección de la naturaleza a escala comunitaria. Su objetivo es garantizar la supervivencia a largo plazo de las especies y de los hábitats amenazados. De acuerdo con las Directivas de protección de la naturaleza, la conservación debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las necesidades económicas, sociales, culturales, regionales y recreativas. En consecuencia, las regiones no deberían considerar las zonas afectadas como simples áreas que es preciso proteger sino como activos muy importantes para las estrategias de desarrollo: las zonas del programa NATURA 2000 podrían utilizarse, por ejemplo, para atraer a un mayor número de visitantes y para desarrollar actividades económicas relacionadas con el turismo ecológico, así como para mejorar la calidad de vida de la población que vive en las regiones involucradas.

La red Natura 2000 abarca en la actualidad cerca del 18 % de la superficie terrestre de la UE (mapa 1.88). Estas zonas protegidas y, en general, las zonas rurales deben gestionarse de forma adecuada con el objeto de garantizar que la biodiversidad y los ecosistemas sigan contribuyendo a la prosperidad económica y humana

(a través, por ejemplo, de la polinización, la purificación del agua o la prevención de las inundaciones). Es fundamental desarrollar la infraestructura verde, evitar la fragmentación de los paisajes y reducir el impacto de la fragmentación a través de redes ecológicas —de forma especial la red Natura 2000— para conservar un medio ambiente sostenible.

La red de zonas protegidas es particularmente densa en Eslovenia, España y Bulgaria. Estas zonas cubren una superficie más reducida en muchas regiones inglesas y francesas, así como en Suecia y en el sur de Finlandia. En esos países, no obstante, suele existir una sensibilidad relativamente elevada con las cuestiones medioambientales, lo que provoca que se añadan otras zonas protegidas además de las incluidas en la red Natura 2000.

### 3.4 Conclusiones

La protección del medio ambiente y la mejora de su calidad son temas cruciales para las regiones de la UE, junto con el efecto de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus consecuencias. Sin embargo, la importancia de estas cuestiones varía considerablemente de unas regiones a otras.

El impacto del cambio climático será especialmente grave en las regiones del sur y el este de Europa. Estas regiones sufrirán sequías más graves y prolongadas, y corren el riesgo de experimentar escasez de agua a medio plazo. Las regiones que dependen de actividades que puedan verse afectadas de forma directa o indirecta por el aumento de las temperaturas y los cambios en las condiciones meteorológicas (como el turismo o la agricultura) son especialmente vulnerables al cambio climático. Otras regiones se enfrentarán a un mayor riesgo de sufrir desastres naturales. Es preciso incorporar estas previsiones a las estrategias de planificación territorial y desarrollo regional.

Para limitar el alcance del cambio climático será necesaria una actuación rápida a fin de lograr los objetivos establecidos en el paquete sobre clima y energía de la UE, que forma parte de la estrategia Europa 2020. La ambiciosa reducción de las emisiones de GEI dependerá de que se logren modificar las pautas actuales en los sectores incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión. No obstante, la consecución del objetivo general de reducción de las emisiones también depende de la introducción de mejoras ajenas a dicho régimen, especialmente en las esferas del transporte y los edificios, en las que las autoridades públicas desempeñan un papel decisivo.

La producción de energía renovable tiene una dimensión geográfica muy importante. El potencial de

27 Informe sobre el estado del medio ambiente 2010, Agencia Europea de Medio Ambiente.

28 Téngase en cuenta que este indicador puede presentar algún sesgo en regiones con un volumen de población reducido, puesto que parte de la infraestructura responsable del aislamiento del suelo (la de transportes, por ejemplo) también presta servicio a la población de las regiones vecinas.



la energía solar, por ejemplo, es muy superior en las regiones meridionales, mientras que las zonas ubicadas en las costas del Atlántico y del Mar del Norte tienen el mayor potencial de generación de energía eólica. En consecuencia, las regiones pueden desempeñar una función muy importante en el fomento y el impulso de la producción de energía renovable.

El aumento de la eficiencia energética depende de la actuación de las personas y de las organizaciones, tanto en el sector público como en el privado. El sector privado invertirá en eficiencia energética en la medida en que pueda recuperar el coste de dicha inversión, lo que depende de los precios de la energía y de los avances tecnológicos. En el sector público, las autoridades deben contemplar el paso a un modelo económico hipocarbónico y estudiar la posibilidad de aumentar sustancialmente los precios de la energía a la hora de adoptar decisiones en materia de políticas e inversiones, especialmente en infraestructuras que probablemente tendrán una vida útil muy prolongada.

La protección del medio ambiente y su calidad continúan presentando amplias diferencias en el conjunto de la UE. Los centros urbanos siguen sufriendo debido a la mala calidad del aire. En las ciudades, las concentraciones de ozono superan con frecuencia los umbrales establecidos por la UE, sobre todo en el sur de Europa; asimismo, la concentración de partículas sólidas en el aire también es excesivamente alta en muchas ciudades, como París, Bruselas, Milán, Budapest y Bucarest. No obstante, el hecho de vivir en el centro de la ciudad (sobre todo si se trata de una ciudad compacta) implica que la gente, normalmente, tenga que recorrer distancias más cortas. Esto conlleva una reducción del consumo de energía en los transportes o incluso más si los trayectos se realizan a pie, en bicicleta o utilizando el transporte público. Vivir en las ciudades (sobre todo en las compactas) también implica unos niveles más bajos de aislamiento del suelo por persona.

Todavía hay Estados miembros en los que las aguas residuales urbanas no reciben un tratamiento adecuado, algo que sucede especialmente en las regiones de la UE-12, pero también en varias zonas de la UE-15. Por otra parte, el sector del tratamiento de residuos recicla un mayor volumen de desechos, ya no depende tanto de los vertederos y está recuperando una mayor cantidad de energía a través de la incineración.

# Capítulo II: Políticas nacionales y cohesión

## 1. Introducción

La política de cohesión de la UE actúa en conjunción con diversas políticas nacionales y regionales diseñadas y aplicadas en muchos lugares diferentes y bajo circunstancias muy distintas.

El objetivo de la promoción de un desarrollo armónico en toda la UE y de la reducción de las disparidades entre regiones consagrado en el artículo 174 del Tratado es una tarea de todos los Estados miembros. De acuerdo con el Tratado (artículo 175), estos últimos deben llevar a cabo y coordinar sus políticas con el fin de lograr la cohesión económica, social y territorial.

Este capítulo analiza la contribución de los Estados miembros al logro de este objetivo y, para ello, examina el volumen y la composición del gasto público a lo largo de la última década, prestando especial atención a las decisiones de inversión en áreas clave para el crecimiento y el desarrollo. Se esbozan las principales características y diferencias que se observan entre los diversos países en lo tocante al gasto público y a la implicación de las autoridades regionales y locales en la inversión pública. Por primera vez se desglosa esta variable a nivel de NUTS 2 y se estudian sus variaciones regionales, su relación con la inversión total y su aportación a la política de cohesión.

Además, este capítulo aborda específicamente la función de las autoridades locales en la aplicación de las políticas, en especial en lo referente a la inversión pública, así como el aumento de los ingresos con el fin de analizar si el proceso de descentralización de competencias que se ha producido ha venido o no acompañado de una transferencia de recursos financieros.

También se analizan las respuestas nacionales a la recesión económica. Dichas respuestas han sido muy diferentes en toda la UE, en general, en consonancia con el tamaño del sector público, el margen fiscal disponible para la puesta en marcha de medidas *ad hoc*<sup>1</sup> y el efecto relativo de la crisis. La repercusión de la crisis sobre los presupuestos también es específica a cada país, si bien los ingresos han disminuido en todas partes. Sin embargo, es probable que las medidas adoptadas y los aumentos del déficit público derivados de ellas limiten de forma significativa el espacio disponible para

la inversión pública en la mayor parte de los Estados miembros en el futuro próximo.

La sección final resume los pasos dados para mejorar el contexto en el que actúa la política de cohesión. Aunque la mayoría de las políticas públicas que influyen en la cohesión económica, social y territorial conllevan un incremento del gasto, hay otras que permiten establecer las condiciones para un desarrollo exitoso y no implican un mayor gasto. Entre ellas cabe citar las medidas encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo o a estimular la competencia.

## 2. Enfoques nacionales en relación con la cohesión económica, social y territorial

Las prioridades definidas por los Estados miembros en materia de políticas no dependen solamente de la magnitud de las diferencias regionales existentes sino también de otros factores como las preferencias sociales, la división de poderes dentro de un país, la naturaleza de los retos a los que se enfrenta y los recursos financieros disponibles.

El objetivo más evidente de las políticas que se asocia a la cohesión es evitar las diferencias excesivas entre regiones. Este es, incluso, un requisito constitucional en algunos Estados miembros. En Alemania, por ejemplo, la Ley fundamental se refiere a la creación de unas condiciones de vida equivalentes en todo el país; además, la legislación federal establece la obligación de ayudar a aquellas regiones cuyo nivel de desarrollo sea inferior a la media nacional. En Italia también existe un compromiso constitucional de reducir las disparidades entre regiones, mediante la asignación de recursos adicionales a aquellas que lo necesiten. En España, la Constitución incluye el objetivo de fomentar «una distribución más equitativa de la renta» y «un equilibrio económico justo y adecuado entre las diferentes partes del territorio español». Otros países, como Grecia o Bulgaria, también incluyen referencias constitucionales explícitas a las desigualdades regionales y sociales, o a las necesidades de determinadas zonas. No obstante, el hecho de que las regiones atrasadas puedan recibir ayuda en virtud de determinadas políticas regionales no siempre implica que la intervención pública les favorezca.

Durante el último decenio se ha producido un cambio gradual, de políticas dirigidas a reducir las desigualdades

<sup>1</sup> El margen presupuestario es el instrumento del que disponen los gobiernos para ampliar el gasto sin poner en peligro la viabilidad de su posición fiscal o la estabilidad de la economía.

a las encaminadas a fortalecer la competitividad regional y nacional, que se centran en explotar el potencial regional con el fin de contribuir al crecimiento nacional. Este es el planteamiento compartido de la mayor parte de los países de cohesión, cuyo principal objetivo es reducir la brecha que existe entre el PIB nacional per cápita y la media comunitaria. De igual modo, en los Países Bajos, la política hace hincapié en el aprovechamiento de las oportunidades que revistan importancia nacional allí donde surjan, mientras que en el Reino Unido el objetivo es crear «*el entorno necesario para maximizar el potencial de las empresas y las comunidades*».

Por lo general estos objetivos se persiguen a través de inversiones en infraestructuras y ayudas a las empresas dirigidas a las regiones atrasadas o con problemas. En Alemania, por ejemplo, se destina un volumen de fondos equivalente aproximadamente al 4 % de su PIB a la financiación de inversiones para el desarrollo económico de los Länder orientales en el marco del Pacto por la Solidaridad II. En España, el *Fondo de Compensación Interterritorial* también tiene el propósito de corregir las disparidades regionales a través de proyectos de inversión pública, al tiempo que en Italia, el Fondo para las Zonas Infratilizadas (*Fondo per le Aree Sottoutilizzate*) está diseñado para incrementar las inversiones en las regiones atrasadas del *Mezzogiorno*, para lo cual tenía previsto destinar una suma equivalente al 3-4 % del PIB italiano a lo largo del período 2007-2013 (aunque este volumen presupuestario se redujo de forma considerable en 2009). Polonia también cuenta con una política específica para las regiones orientales menos desarrolladas del país.

En los Estados miembros con diferencias regionales menos acusadas pero que presentan disparidades de orden geográfico, las políticas regionales se concentran principalmente en zonas que presentan características específicas, y suelen adoptar la forma de ayudas a las empresas. En Finlandia y Suecia, estas ayudas se conceden a empresas ubicadas en las regiones escasamente pobladas del norte. Esas regiones también reciben un subsidio para el transporte con el fin de compensar los gastos adicionales en que incurren por este concepto. Asimismo, las regiones periféricas de Dinamarca reciben fondos adicionales para el desarrollo empresarial. En Francia existen medidas especiales de ayuda para las regiones afectadas por procesos de reestructuración industrial y que respaldan el desarrollo de las zonas rurales y montañosas, al igual que en Córcega. Grecia aplica medidas similares. En Chipre, una corriente considerable de políticas regionales tiene por objetivo abordar el subdesarrollo de las zonas rurales. En Malta existe una preocupación especial por el desarrollo de la isla de Gozo. Un rasgo peculiar de las políticas regionales a lo largo de los últimos 10 años es que han

tendido a ir dando una importancia cada vez mayor al apoyo del desarrollo endógeno<sup>2</sup>. Las políticas de inversión pública dirigidas a reducir las desigualdades territoriales deben tener en cuenta cada vez más sus efectos en términos de eficiencia y crecimiento económico, así como su coherencia con las políticas sectoriales. Casi todos los Estados miembros cuentan con mecanismos de equiparación fiscal con el objetivo de garantizar una provisión aceptable de bienes y servicios públicos. Esos países canalizan los fondos hacia las zonas menos desarrolladas o hacia aquellas en las que el coste de dicha provisión es mayor. Tienden a homogeneizar el nivel de vida dotando de fondos a las autoridades locales, que son incapaces de recaudar unos ingresos suficientes para costear los bienes y servicios públicos que suministran.

Al mismo tiempo, las políticas sectoriales pueden tener un efecto considerable sobre la cohesión, pese a que los objetivos relacionados con ésta no suelen explicitarse y a menudo sus consecuencias son fortuitas. Así sucede, por ejemplo, en el caso de la política de transportes. El establecimiento de prioridades, el fomento de un sistema de transporte en particular y el diseño y la ejecución de los proyectos influyen en la cohesión de un modo que a menudo trasciende las fronteras nacionales. La política de empleo también puede tener consecuencias muy importantes sobre la cohesión económica, social y territorial. La estructura demográfica de la población suele presentar marcadas diferencias de una región a otra dentro de un mismo país. Igualmente, el desempleo afecta de distinta forma en las diferentes zonas y a los diversos grupos sociales, por lo que las medidas adoptadas por los gobiernos para dar respuesta a este problema y aumentar la participación de la población activa influyen en la cohesión. Esta influencia también puede ser considerable en el caso de otras políticas como las educativas, las de investigación e innovación, turismo o desarrollo rural, si bien con frecuencia sus efectos son difíciles de medir.

2 Un estudio reciente aporta pruebas obtenidas en varios países que demuestran que estas políticas tienden a favorecer a las regiones más débiles. Véase Yuill, D., Ferry, M. y Vironen, H. (2008), *New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway*, documento de trabajo 08/1 de EoRPA, Universidad de Strathclyde.

### 3. El gasto y la inversión del sector público en los Estados miembros de la UE

#### 3.1 Tendencias en cuanto al gasto y la inversión del sector público en la UE

##### El tamaño del sector público suele ser mayor en los Estados miembros con mayores niveles de PIB per cápita...

El gasto público<sup>3</sup>, tanto en relación con el PIB como con la población, varía de un Estado miembro a otro según el PIB per cápita. El gasto en protección social explica la mayor parte de esta variación. Por el contrario, la inversión pública suele ser mayor en relación con el PIB —pero no con la población— en los países menos prósperos. Este hecho se debe en gran medida al apoyo de la política de cohesión de la UE, que en los países de cohesión representa un 55 % del gasto público en protección del medio ambiente, más del 25 % en materia de transportes, telecomunicaciones y energía y alrededor de un 10 % de la inversión en desarrollo del capital humano<sup>4</sup>.

A lo largo del período 2002-2007 el gasto público se redujo ligeramente con respecto al PIB (cerca de un punto porcentual), pero aumentó en la misma proporción en 2008 y registró un fuerte incremento en 2009, debido principalmente a la fuerte caída del PIB como consecuencia de la recesión. Hasta 2008 la recuperación en los países de cohesión hacia la media comunitaria fue gradual, tanto en términos de gasto como de inversión del sector público con respecto a la población. Tras la crisis económica, las perspectivas en materia de inversión pública son oscuras en muchos de esos países, lo que subraya la importancia de contar con el apoyo de la política de cohesión.

El gasto público total ascendió en 2008 a casi un 47 % del PIB comunitario, pero alcanzó casi el 51 % en 2009. El motivo de ello no fue tanto el crecimiento del gasto como el desplome del PIB. Pese a todo, se observan importantes diferencias en cuanto al volumen del gasto público de un Estado miembro a otro, ya que varía desde más del 58 % del PIB en Dinamarca hasta poco más del 40 % en Rumanía, en consonancia con las variaciones del PIB per cápita (ilustración 2.1). La mayoría de las diferencias

3 La definición de gasto público utilizada aquí es la que se usa en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Dicha definición incluye todos los gastos en que incluye el gobierno en su conjunto; no se incluye el gasto ejecutado a nivel central o subnacional por empresas públicas u otros organismos similares.

4 Los Estados miembros que cumplen los requisitos para recibir ayudas del Fondo de Cohesión en el período de programación 2007-2013, es decir, los 12 Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007, además de Grecia y Portugal.

#### Inversión pública: un concepto problemático en el Sistema Europeo de Cuentas

En este informe se define la inversión pública como la suma de la formación bruta de capital fijo (P51 en el SEC-95) y las transferencias de capital consolidadas (D9\_CO), netas de transferencias entre los diferentes niveles de gobierno. Esta definición tiene en cuenta el proceso de privatización acometido en muchos Estados miembros a lo largo de las últimas décadas, que a menudo produce una modificación de la categoría económica a la que se asigna el gasto. En lugar de asociar la inversión exclusivamente a la formación de capital fijo, también se relaciona con las transferencias a las organizaciones privatizadas que ejecutan la inversión en vez de las autoridades públicas. La introducción de una distinción marcada entre la formación bruta de capital fijo y las transferencias de capital pierde buena parte de su importancia, y la suma de ambas es el concepto más pertinente para identificar el gasto global destinado al desarrollo regional.

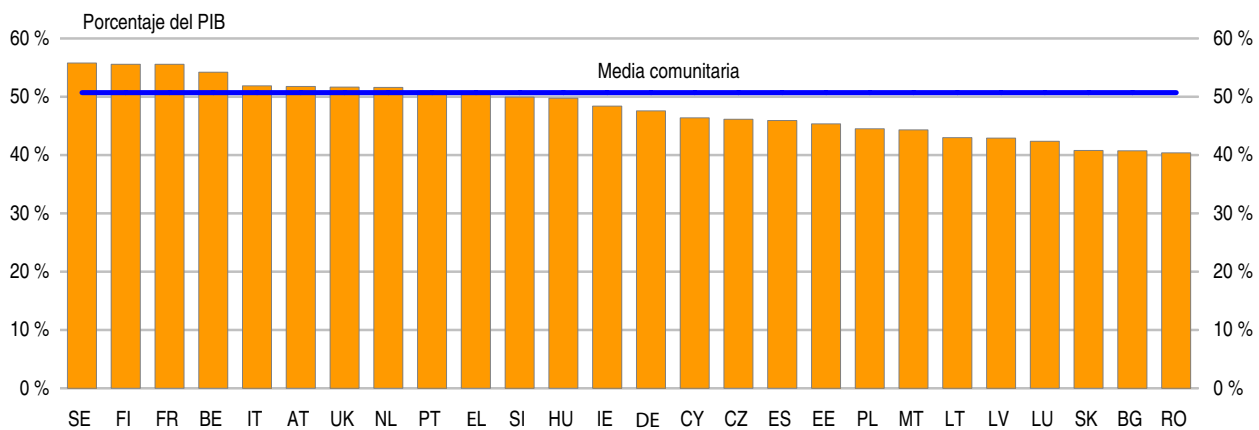
Además, la privatización ha provocado que la venta de activos públicos haya ido ganando importancia. Puesto que en el sistema de cuentas SEC-95 esas operaciones se consideran como un gasto con signo negativo y se deducen de la formación bruta de capital fijo en los datos publicados, las cifras que aquí se presentan en relación con la inversión pública también se expresan en términos netos de ese elemento, que en algunos países puede alcanzar un valor considerable (en el Reino Unido, por ejemplo). Los datos, por tanto, no indican necesariamente las inversiones nuevas como tales, sino que en algunos casos pueden incurrir en una subestimación significativa de estas. Sin embargo, con los datos disponibles no es posible determinar el tamaño de esta distorsión ni el modo en que influye en las variaciones de las cifras a lo largo del tiempo. Debe tenerse en cuenta este hecho al interpretar los datos.

observadas se explican por medio del nivel de gasto público en protección social.

Tras las reducciones durante la carrera que culminó en 1999 con la Unión Monetaria, el gasto público permaneció prácticamente constante en la UE durante casi una década con respecto al PIB. No obstante, en la mayor parte de los Estados miembros que se han adherido a la Unión a partir de 2004, el gasto público registró una disminución con respecto al PIB hasta 2007. En 2009, volvió a aumentar hasta los niveles de 1997, al tiempo que el déficit público y la deuda acumulada crecían de forma drástica.

Las amplias diferencias existentes en la UE con respecto al PIB obligan a expresar el gasto público en términos per cápita con el fin de detectar su tamaño en los diversos Estados miembros. En esos términos, el nivel relativo es aún mayor en los países más prósperos, puesto que

### 2.1 Gasto público total como porcentaje del PIB, 2009



Fuente: Eurostat

su mayor PIB les permite dedicar más recursos al sector público.

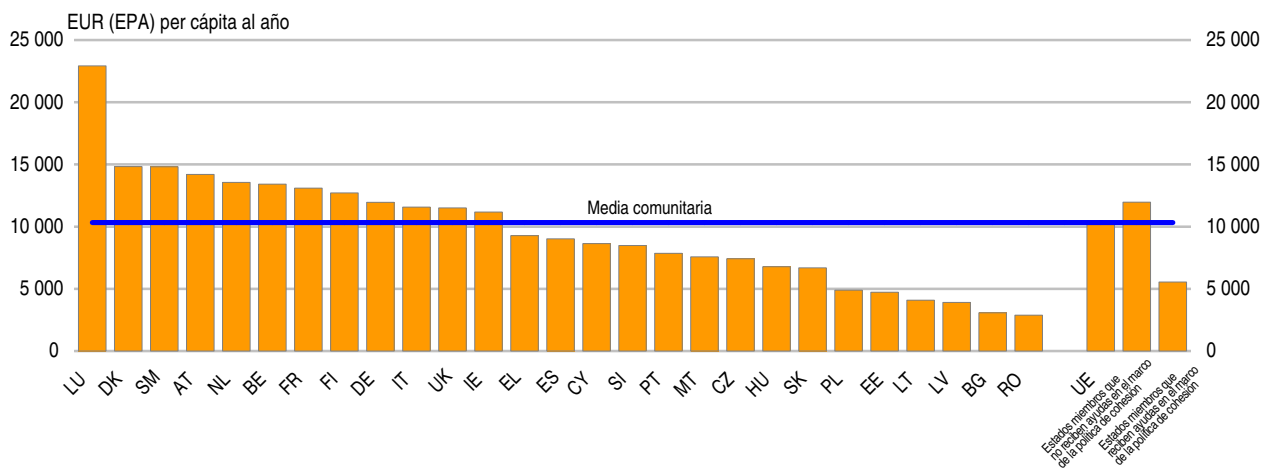
En 2009, el gasto público per cápita en términos EPA en los países de cohesión era, en promedio, aproximadamente la mitad (49 %) que en los otros Estados miembros. Esta diferencia se redujo de forma progresiva (desde el 42 % en 2000) hasta 2008 (cuando se situó en el 51 %) pero se amplió en 2009 (ilustración 2.2). En consecuencia, los mayores incrementos del gasto público per cápita en el período 2000-2008 tuvieron lugar en los Estados miembros cuyo PIB per cápita se encontraba por debajo de la media comunitaria. Por lo general esos países registraron las tasas más elevadas de crecimiento económico, poniendo de relieve la importancia de ello para que sus gobiernos fueran capaces de responder a las demandas de destinar un mayor volumen de gasto al desarrollo y a los aspectos sociales.

### ...pero la inversión pública es mayor con respecto al PIB en los países menos prósperos

La inversión pública representa una parte relativamente pequeña del gasto público total en la UE (apenas un 9 % en 2009). Sin embargo, la línea divisoria entre este concepto y el gasto corriente no está muy clara. El gasto en educación, formación e I+D se clasifica como corriente cuando, al igual que el gasto de capital, produce un rendimiento a lo largo de varios años. Ambos son elementos centrales de la estrategia Europa 2020 (como ya lo fueran en la estrategia de Lisboa).

La inversión pública también permaneció en niveles prácticamente constantes en la UE en relación con el PIB en el período 2000-2007. Sin embargo, entre 2007 y 2009 aumentó desde el 3,7 % del PIB hasta el 4,4 %, lo que

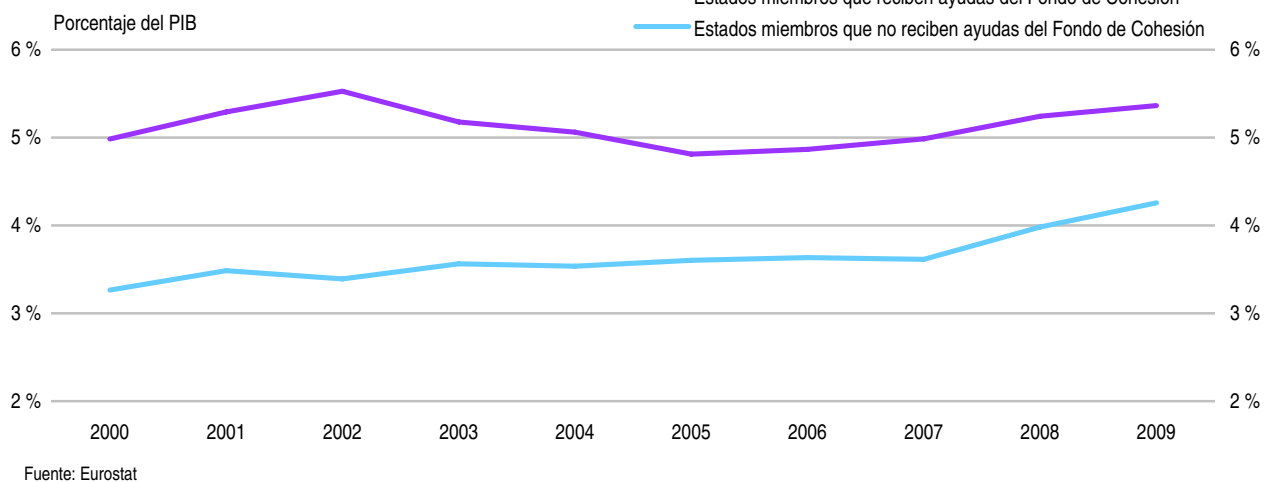
### 2.2 Gasto público total per cápita en EPA, media 2000-2009



Fuente: Eurostat



### 2.3 Inversión pública como porcentaje del PIB en los países que reciben/no reciben ayudas del Fondo de Cohesión, 2000-2009



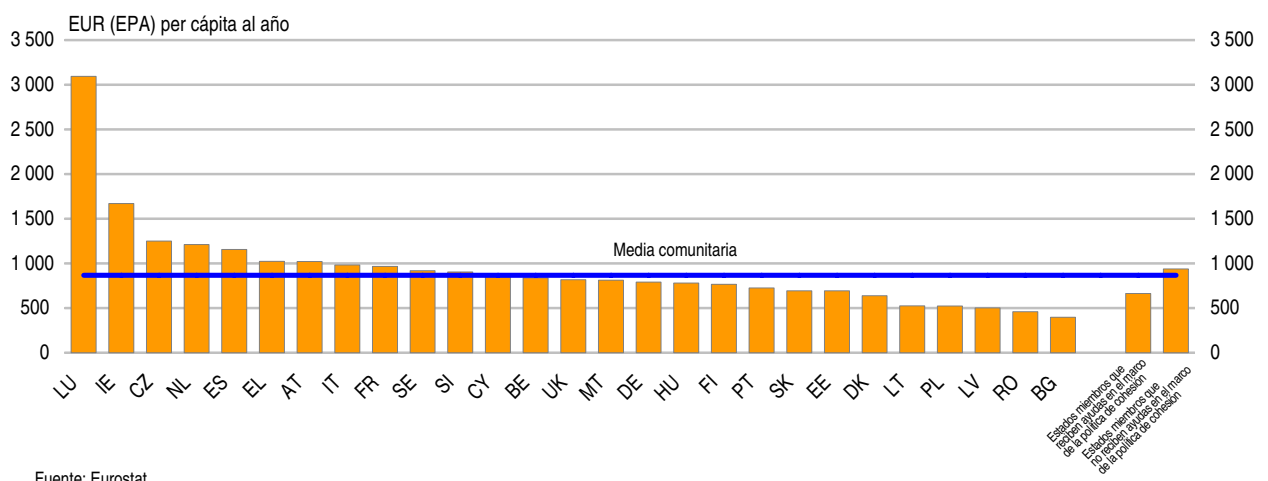
representa un aumento de mayor proporción que el que experimentó el gasto total (ilustración 2.3). En los países de la UE-12, en particular, ha aumentado la proporción que representa la inversión pública sobre el gasto público total, especialmente desde su incorporación a la Unión.

En general, la inversión pública siempre ha sido mayor en relación con el PIB en los países cuyo PIB per cápita es inferior a la media. En promedio, representaba en torno al 5 % del PIB a lo largo del período 2000-2009 en los países de cohesión, frente a menos del 4 % en el resto de Estados miembros. Este hecho podría ser reflejo de una dotación de infraestructuras relativamente bajas y, por tanto, de una mayor necesidad de inversiones que en los países más desarrollados.

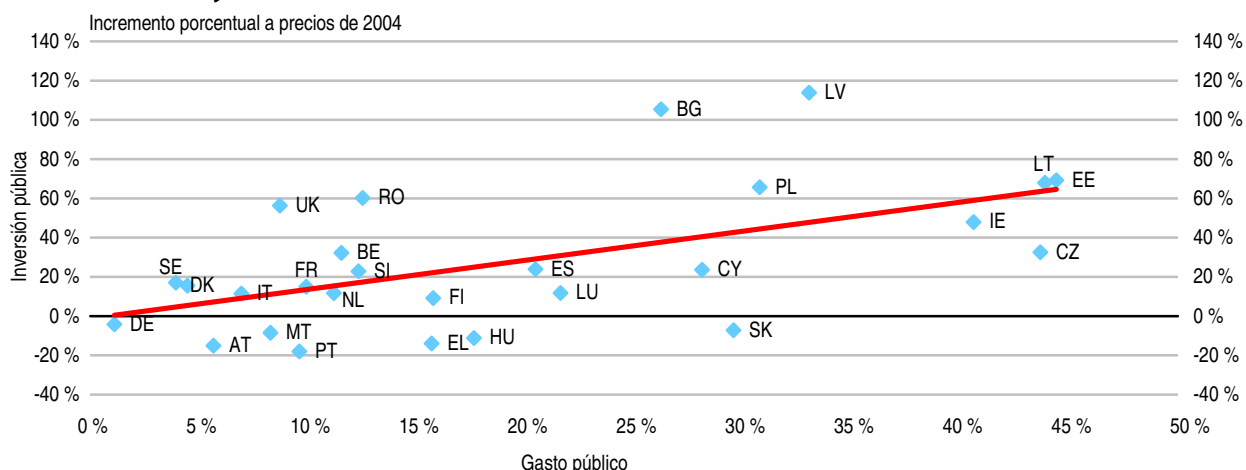
De acuerdo con ello, aunque entre 2000 y 2009 la inversión pública per cápita en términos EPA de los

países en cohesión era en promedio inferior a la del resto de países, la diferencia era mucho menor que en el caso del gasto público total (ilustración 2.4). Además, dicha diferencia se ha ido reduciendo a lo largo del tiempo, a medida que el nivel en los países de cohesión aumentaba desde el 64 % del registrado en otros Estados miembros en 2000 hasta el 75 % en 2008, si bien caía en 2009 hasta el 69 % debido, en gran medida, al menor efecto de la crisis sobre el PIB, especialmente en Polonia. En la República Checa y Grecia, la inversión pública per cápita superaba la media comunitaria en términos EPA, mientras en Chipre y Malta se situaba en torno a dicha media. Por el contrario en Dinamarca, Alemania y Finlandia esta variable era inferior a la media de la UE a pesar del mayor PIB per cápita de estos países.

### 2.4 Inversión pública total per cápita en EPA, media 2000-2009



### 2.5 Variación de la inversión pública en comparación con la variación del gasto público total, 2000-2004 y 2005-2009



Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO

#### La inversión pública ha experimentado un aumento considerable en algunos países de cohesión; en cambio, en los que la deuda pública es elevada, ha disminuido.

La inversión pública creció cerca de un 14 % en términos reales en la UE entre 2000-2004 y en 2005-2009<sup>5</sup> (ilustración 2.5). El incremento fue ligeramente superior en los países de cohesión (19 %) que en los otros (16 %).

Esta media esconde diferencias significativas entre unos Estados miembros y otros, y de forma especial entre unos países de cohesión y otros. La inversión pública se redujo en términos reales en siete Estados miembros, cinco de los cuales eran países de cohesión (Grecia, Hungría, Malta, Portugal y Eslovaquia). Por otro lado, los seis países que experimentaron el mayor incremento también son de cohesión; el aumento superó el 60 % en Polonia, Estonia, Rumanía y Lituania, y el 100 % en Letonia y Bulgaria. En todos ellos el aumento de la inversión pública fue muy superior al del gasto total. Entre los países que no reciben ayudas del Fondo de Cohesión, Irlanda y el Reino Unido fueron los que registraron el mayor crecimiento de la inversión pública (por encima del 45 % en ambos casos).

Parece existir una correlación negativa entre las variaciones del gasto público y los niveles de deuda pública, lo que sugiere que la posible necesidad de limitar el gasto afecta de un modo especial a la inversión pública. En 2008, Grecia, Hungría, Malta y Portugal presentaban los mayores niveles de deuda con respecto al PIB de entre los países de cohesión, y la inversión pública disminuyó en todos ellos, en parte quizá para poder hacer frente al pago de intereses (que suponen

más del 3 % del PIB en Malta y Portugal, y más del 4 % en Hungría y Grecia), que eran relativamente reducidos en los países de cohesión donde más creció la inversión pública (inferiores al 1 % del PIB).

Los países con mayores niveles de inversión pública con respecto al PIB a lo largo del período 2000-2009 también experimentaron los mayores aumentos del PIB per cápita (Luxemburgo, Irlanda y los tres Estados bálticos), aunque no está claro si lo primero fue la causa de lo segundo o viceversa. Por el contrario, solo uno de los 10 países con menores niveles de inversión pública registró un aumento del PIB per cápita superior a la media: el Reino Unido, Estado en el que la inversión pública aumentó en ese período.

### 3.2 El caso de la inversión pública y la lógica de la adicionalidad

Un tema que surge de forma recurrente en las investigaciones académicas hace referencia al efecto neto de la inversión pública sobre el crecimiento económico. Aunque los resultados en ese sentido son mixtos, diversos estudios recientes han llegado a la conclusión de que la inversión pública tiende a estimular el crecimiento, si bien también destacan la importancia del marco institucional (véase el recuadro).

La política de cohesión de la UE persigue el fortalecimiento de la competitividad de las regiones a través del apoyo a la inversión a fin de mejorar su potencial de crecimiento. Para lograr el máximo efecto posible, deberían mantenerse las inversiones realizadas por los gobiernos nacionales. Por este motivo, en virtud del principio de adicionalidad (artículo 15 del Reglamento 1083/2006), se establece que los fondos de la política de cohesión no deberían sustituir al gasto equivalente de los Estados miembros, que deben

<sup>5</sup> Se utilizan valores medios con el fin de evitar las distorsiones causadas por las fluctuaciones del gasto.

mantener su nivel de inversión pública en lugar de destinar esos fondos a otros propósitos.

La verificación previa de la adicionalidad para el período 2007-2013 indicó que en ese período estaba previsto invertir una suma estimada de 94 000 millones EUR anuales o más (a precios de 2006) procedentes de fuentes nacionales en las regiones de convergencia, además de la cantidad financiada por la política de cohesión<sup>6</sup>. En 2011 se llevará a cabo una verificación de

la adicionalidad a mitad de período sobre la base de la inversión pública realizada desde 2007 y las expectativas de inversión hasta 2013<sup>7</sup>.

La adicionalidad es fundamental para mantener la naturaleza estructural de la política de cohesión, para evitar que los Estados miembros desvíen los fondos recibidos para otros fines no estructurales y para garantizar que dicha política se traduzca en mayores tasas de crecimiento que, a su vez, estimulen las inversiones. Sin embargo, el sistema actual de verificación de la adicionalidad suele cuestionarse con el argumento de que sus resultados no son totalmente fiables ni comparables entre los diversos Estados miembros, y ello supone un ejercicio ad hoc que a menudo resulta muy engorroso.

### El efecto de la inversión pública en el crecimiento económico

Partiendo de un análisis crítico de estudios teóricos recientes que han examinado la relación entre el gasto público y la actividad económica, Imen y Kuehnel<sup>1</sup> llegan a la conclusión de que la inversión pública tiende a incrementar la tasa de rentabilidad del capital privado y estimula el crecimiento económico a largo plazo. Varios investigadores<sup>2</sup> hacen hincapié en la importancia del marco institucional para la maximización de los efectos positivos de la inversión pública en la economía. Un estudio<sup>3</sup> reivindica que en la bibliografía reciente existe un mayor grado de consenso acerca de los efectos positivos del capital público sobre el crecimiento económico. Este estudio señala que el efecto varía de una región a otra así como entre los diferentes sectores, y confirma que a menudo depende de factores institucionales y de política. La política de cohesión de la UE también ha sido objeto de amplios análisis. Varios estudios han demostrado que la inversión financiada por la política de cohesión en infraestructuras<sup>4</sup>, educación<sup>5</sup> e I+D<sup>6</sup> influye positivamente en los resultados económicos.

1 Imen, A. y Kuehne, J. (2009), Productive Government Expenditure and Economic Growth. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, nº 4, pp. 692-733.

2 Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson J. (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, en Aghion P. y Durlauf S. (eds.) *Handbook of Economic Growth y Helpman E. (2008). Institutions and Economic Performance*, Harvard University Press.

3 Romp, W. y De Haan, J. (2007), Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 8, pp. 6-52.

4 Bouvet, F. (2007). Labor Productivity, Infrastructure Endowment, and Regional Spillovers in the European Union, en *European Union Studies Association (EUSA)*, 10ª Conferencia Bienal Internacional, 17 a 19 de mayo de 2007, página 27, Montreal, Canadá.

5 Rodríguez-Pose, A. y Fratesi, U. (2004). Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions, *Regional Studies*, Vol. 38, pp. 97-113.

6 Hsu, F., Horng, D., Hsueh C. (2009). The effect of government-sponsored R&D programmes on additionality in recipient firms in Taiwan, *Technovation*, Vol. 29, pp. 204-217.

## 4. La composición del gasto público en la UE

El objetivo de este apartado es identificar las principales áreas de políticas que explican las diferencias existentes en cuanto al gasto público en los diversos Estados miembros, es decir, si se deben a la inversión en capital físico o humano, al gasto corriente destinado a transferencias sociales o al pago de los intereses de la deuda (que oscilaban desde el 5 % del PIB en Italia — cerca del 10 % del gasto público total— o más del 4 % en Bélgica, Grecia y Hungría hasta un porcentaje inferior al 1 % en los Estados bálticos y Luxemburgo).

Por lo general, como se ha señalado, el gasto en protección social explica la mayor parte de la diferencia observada en el gasto público total. Los países con un PIB per cápita inferior a la media tienden a gastar más en energía, transportes y comunicaciones; otros capítulos de gasto no suelen variar de forma sistemática con el PIB per cápita.

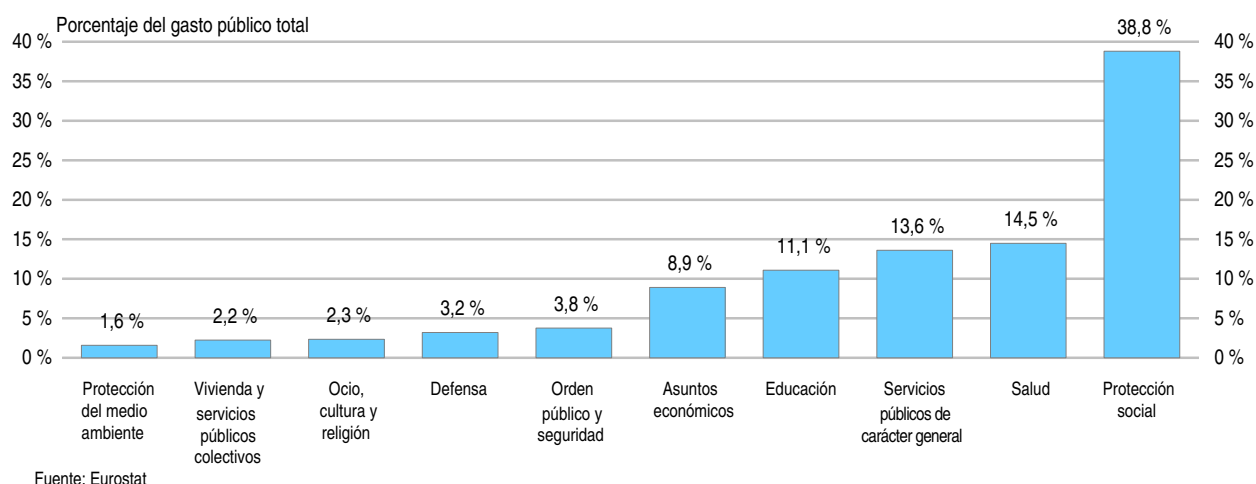
La base más común a la hora de analizar la composición del gasto público es la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas de las Naciones Unidas<sup>8</sup> (CFAP). Solo se dispone de datos completos para todos los Estados miembros en relación con las 10 divisiones más importantes de la CFAP (ilustración 2.6). El mayor volumen de inversión pública se concentra en algunas de ellas, y más de un tercio en Asuntos Económicos (sobre todo en el capítulo de transporte).

7 En vista del efecto de la crisis sobre las finanzas públicas y sobre la viabilidad de estas a medio y largo plazo, podría tomarse la decisión de revisar las líneas maestras acordadas en el marco estratégico nacional de referencia para el período.

8 El gasto se clasifica en Divisiones (10), Grupos (74) y Clases.

6 Realizado por la Comisión en colaboración con los Estados miembros en virtud del artículo 15 del Reglamento nº 1083/2006.

## 2.6 Gasto público según categorías amplias de la clasificación de las administraciones públicas (CFAP) en la UE, 2008



### La protección social explica la mayor parte de las diferencias en el gasto público total de los Estados miembros...

La protección social representaba de media cerca del 39 % del gasto público total en la UE y más del 18 % del PIB en 2008. En los tres Estados miembros con mayores niveles de gasto en protección social (Francia, Dinamarca y Suecia), que también eran los que presentaban un mayor gasto público total, este capítulo suponía más del 20 % del PIB. Por el contrario, en Estonia, Chipre, Letonia y Rumanía representaba menos del 10 % del PIB, y se situaba por término medio en torno al 14 % del PIB en los países de cohesión frente al 18 % en el resto. En los primeros, sin embargo, el gasto per cápita en términos EPA aumentó desde el 47 % de la media de la UE en 2002 a algo más del 50 % en 2008 (ilustración 2.7).

No obstante, las diferencias en el gasto público en protección social pueden ocultar diferencias en la forma en que se presta dicha protección en los diversos países. En algunos Estados miembros, el sector privado desempeña un papel considerable en la provisión de ayudas sociales, mientras que en otros las ayudas adoptan la forma de deducciones sociales y no de gasto público.

La inclusión del gasto privado tiende a ampliar aún más la brecha existente entre los Estados miembros, ya que el gasto privado tiende a ser menor en los países cuyo PIB per cápita es inferior a la media<sup>9</sup>. Por otro lado, el gasto privado reduce las diferencias entre los Estados miembros con un PIB per cápita superior a la media. El peso del sector privado supera el 40 % del total en

<sup>9</sup> Los datos se obtienen a partir de la combinación de los datos sobre Estadísticas de las Finanzas Públicas basadas en el SEC-95 y el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS).

Bélgica y los Países Bajos y casi alcanza dicho porcentaje en Irlanda, el Reino Unido y España frente al 30 % en Francia y Suecia o el 25 % en Dinamarca, donde el gasto público alcanza niveles máximos. Las ventajas fiscales, unidas a los impuestos y a las cotizaciones sociales pagaderas en forma de transferencias sociales, tienen un efecto similar (aunque un análisis detallado de ello excede el alcance del presente informe<sup>10</sup>).

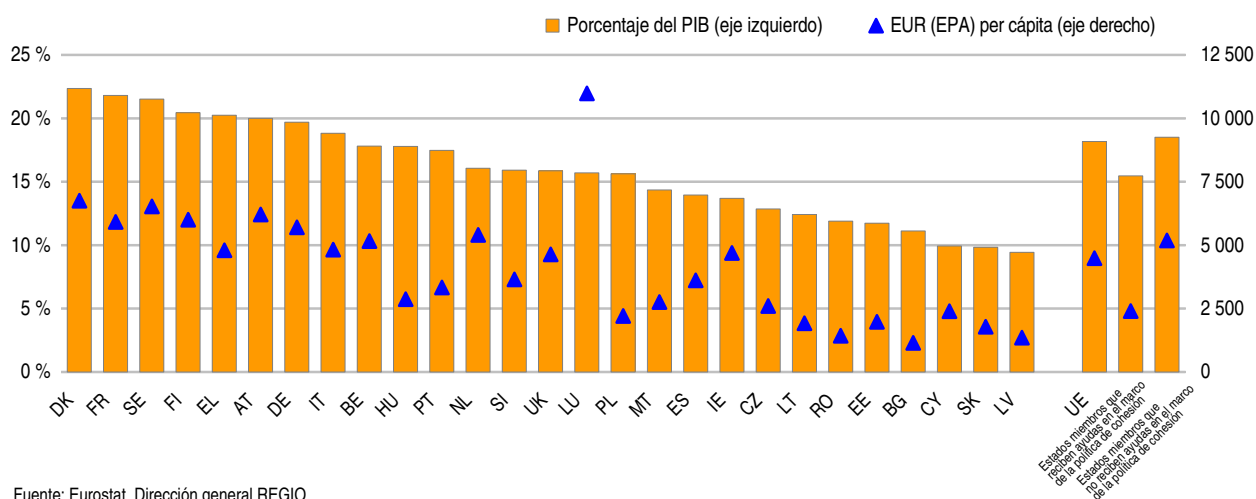
### ...mientras que el gasto público en capital físico y humano apenas guarda relación con los niveles de gasto público total

Por otra parte, la proporción que representa el gasto público en transportes, telecomunicaciones y energía sobre el PIB tiende a ser más elevada en los Estados miembros que tienen un PIB per cápita inferior a la media<sup>11</sup>. En los 18 Estados miembros para los que se dispone de datos completos, el gasto en esos capítulos representaba en 2008 un 3,4 % del PIB en los países de cohesión —en la República Checa, casi el 5,5 %— en contraposición a solo el 2,2 % en los demás países. Esta diferencia refleja la mayor necesidad de ampliar las infraestructuras en los primeros. En relación con la población, estas inversiones aumentaron en esos países desde el 70 % de la media comunitaria en 2002 hasta casi el 79 % en 2008.

<sup>10</sup> Puede encontrarse información adicional en Adema, W. y Ladaique, M. (2009), *How expensive is the Welfare State?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers N°92.

<sup>11</sup> El gasto en estas áreas se incluye en la categoría de la CFAP «Asuntos económicos», que incluye también la agricultura, la pesca, la construcción y la industria manufacturera. No se dispone de datos completos en el caso de nueve Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Grecia, Alemania, Francia, los Países Bajos, Rumanía y Eslovaquia).

## 2.7 Gasto público en protección social como porcentaje del PIB y por habitante, 2008



Los fondos destinados por la UE en el marco de la política de cohesión<sup>12</sup> a los transportes, las telecomunicaciones y la energía en los países de cohesión ascendieron a casi el 1 % del PIB global de esos países, frente a solo un 0,1 % en otros Estados miembros. Por tanto, estos fondos explicaban en 2008 el 75 % de la diferencia de gasto entre los primeros y los segundos. La inversión pública expresada como porcentaje del PIB en esas áreas, por consiguiente, era alrededor de un 35 % mayor en los países de cohesión que en otros; el FEDER y el Fondo de Cohesión financiaban en torno al 28 % de la inversión total —casi un 40 % en Lituania y un porcentaje ligeramente inferior al 35 % en Polonia— (ilustración 2.8).

El gasto público en protección del medio ambiente en relación con el PIB suele ser mayor en los Estados miembros que tienen un PIB per cápita superior a la media, aunque esto no es siempre así. En 2008, este gasto se situaba en promedio ligeramente por encima del 0,7 % del PIB. En Bulgaria, Estonia y Malta, así como en Irlanda y Luxemburgo, este porcentaje superaba el 1 % (ilustración 2.9).

En los países de cohesión, los fondos comunitarios representaban más del 55 % del gasto público total destinado a la protección del medio ambiente. Este hecho permitía a estos países mantener el gasto en niveles comparables a los de otros países. En 2008, su gasto per cápita equivalía al 58 % de la media de la UE en términos EPA, frente al 49 % en 2002. En la República Checa y Malta ha superado la media comunitaria.

<sup>12</sup> Los códigos utilizados para la comparación son los siguientes: 10-15 (sociedad de la información), 16-32 (transportes) y 33-43 (energía), de conformidad con las categorías de gasto incluidas en el Anexo IV del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

El gasto público en educación suponía algo más del 5 % del PIB comunitario en 2008; en los Estados miembros con un PIB per cápita superior a la media este porcentaje era levemente superior al de los países de cohesión. En Estonia, Letonia, Eslovenia, Chipre y Polonia, sin embargo, el gasto en educación expresado en esos términos superaba la media de la UE (ilustración 2.10). En relación con la población, el gasto educativo en los países de cohesión en términos EPA aumentó ligeramente con respecto a la media comunitaria entre 2002 y 2008 (pasando del 56 al 58 %).

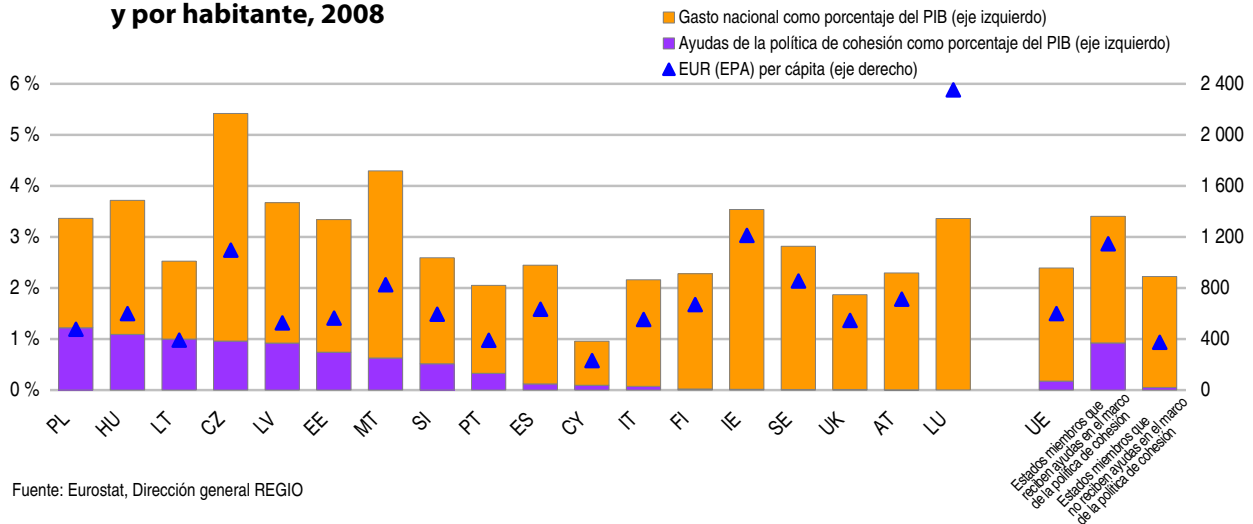
Dado que solamente una pequeña parte del gasto en educación cumple los requisitos para recibir ayudas de la UE, la política de cohesión solo explicaba una pequeña parte de la diferencia de gasto entre los Estados miembros. El gasto en enseñanza primaria y secundaria representa la mayor parte del total, pero en gran medida queda excluido de las ayudas concedidas en el marco de la política de cohesión. Pese a ello, esta política financió en 2008 más del 10 % del gasto en educación en cinco países de la UE-12, así como en Grecia y en Portugal.

### El crecimiento económico permitió aumentar el gasto público en esferas clave para la cohesión económica y social en la mayor parte de los países de cohesión

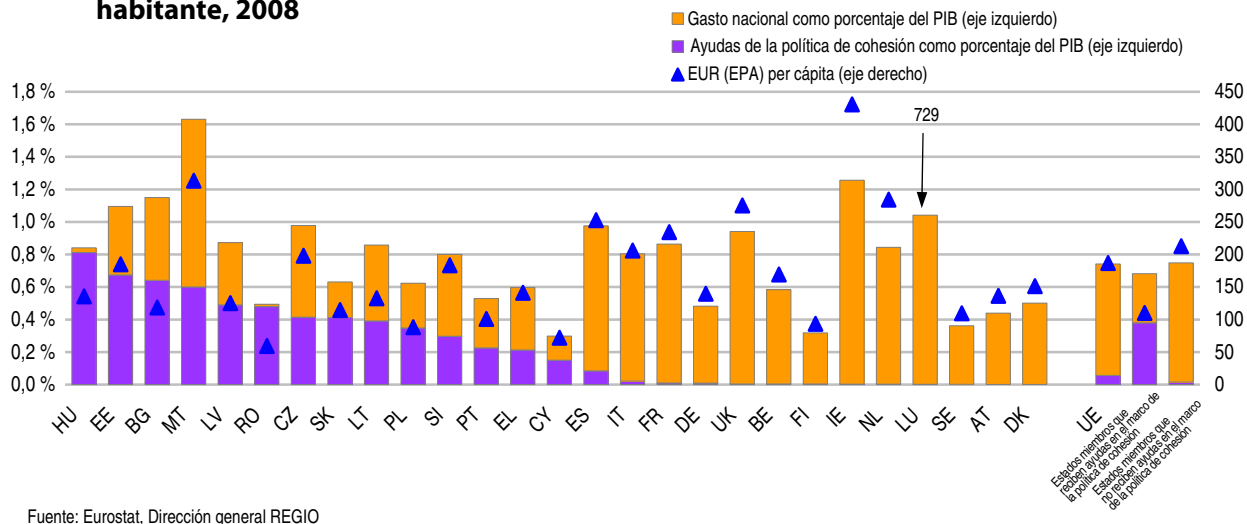
El gasto público total en la UE, expresado como porcentaje del PIB, permaneció prácticamente constante entre 2002 y 2008 (47 %). En términos reales el gasto público total creció aproximadamente un 10 % —más de un 30 % en el caso de los países de cohesión, si bien como porcentaje del PIB disminuyó ligeramente debido a las mayores tasas de crecimiento registradas en esos países—.



### 2.8 Gasto público en transportes, comunicaciones y energía como porcentaje del PIB y por habitante, 2008



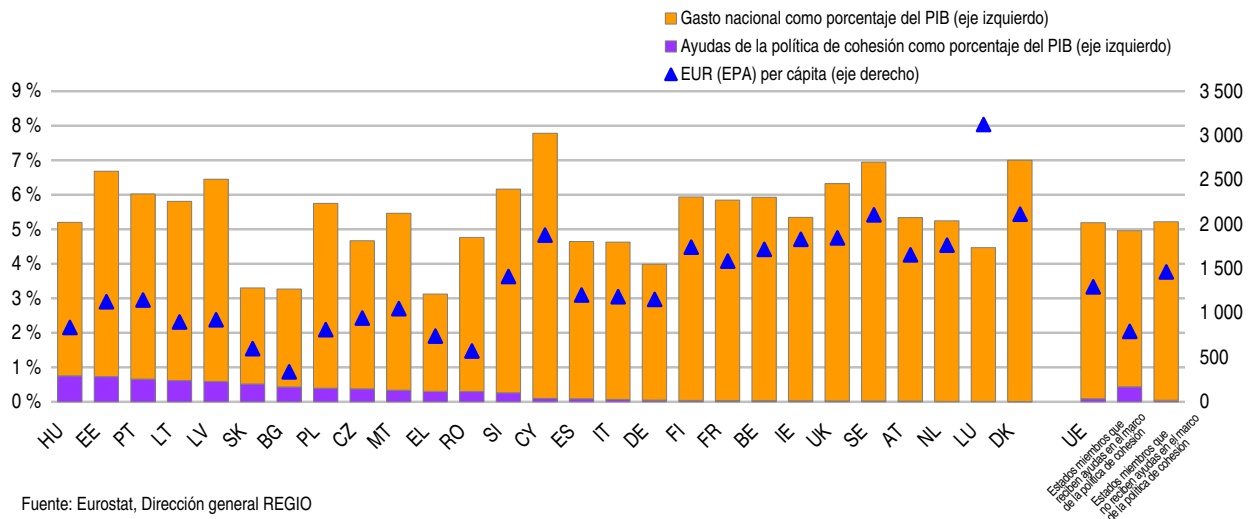
### 2.9 Gasto público en protección del medio ambiente como porcentaje del PIB y por habitante, 2008



El incremento del gasto fue más acusado en los capítulos de protección del medio ambiente y transportes (incluidos en «asuntos económicos»), en torno a un 12 % de media —más del 24 % en los países de cohesión—. Dicho incremento fue menor en los apartados de educación y protección social —por debajo del 5 % en ambos casos—, si bien en los países de cohesión superó el 12 % en el capítulo de protección social y el 7 % en el de educación (cuadro 2.1).

En los países de cohesión el aumento del gasto público con respecto a la población duplicó con creces el registrado en otros países en todas las áreas mencionadas, especialmente en aquellas que recibieron el mayor volumen de fondos comunitarios. Este incremento se produjo pese a la reducción del gasto público en relación con el PIB, lo que refleja el notable crecimiento de este último y demuestra su influencia sobre la capacidad de los gobiernos para gastar en áreas clave para el desarrollo económico y el bienestar social.

## 2.10 Gasto público en educación como porcentaje del PIB y por habitante, 2008



## 5. Gasto público e inversión pública a escala regional

### 5.1 Descentralización del gasto y de la inversión del sector público

Se ha producido un cambio de responsabilidad en lo tocante al gasto público, puesto que a lo largo de las últimas décadas dicha responsabilidad ha pasado del nivel central de gobierno a los niveles inferiores<sup>13</sup>. Esta tendencia, sin embargo, no ha venido acompañada de una mayor dotación de recursos para estos últimos. Desde la década de 1990, la proporción del gasto público subnacional se ha mantenido relativamente estable con respecto al PIB en el conjunto de la UE a pesar de la tendencia a la descentralización de competencias. En algunos países, sin embargo, aumentó de forma significativa (en Bélgica, Dinamarca y España) mientras en otros disminuyó (en Irlanda, los Países Bajos y Austria).

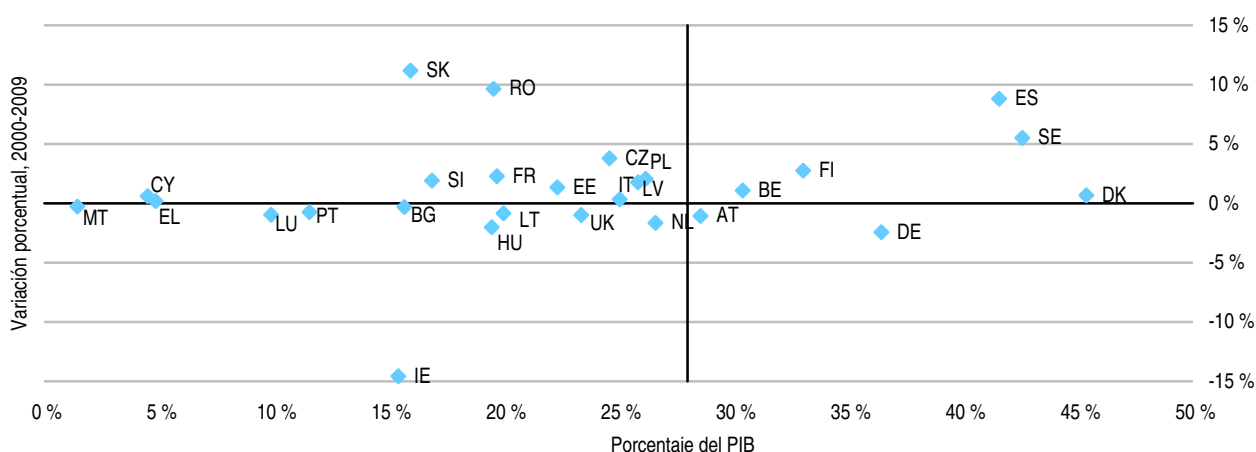
### 2.1 Gasto público por esferas de política, 2002 y 2008

	Porcentaje del PIB		EPA per cápita (a precios de 2004)	
	2002	2008	2002	2008
<b>Asuntos económicos</b>				
UE	3,9	4,2	862,1	967,9
Estados miembros que reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	5,0	5,6	610,8	758,6
Estados miembros que no reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	3,8	4,0	949,7	1 038,2
<b>Medio ambiente</b>				
UE	0,7	0,7	150,8	168,4
Estados miembros que reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	0,6	0,7	73,5	91,5
Estados miembros que no reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	0,7	0,7	177,7	194,2
<b>Educación</b>				
UE	5,3	5,2	1 131,2	1 174,8
Estados miembros que reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	5,3	5,0	631,1	676,7
Estados miembros que no reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	5,3	5,2	1 305,6	1 342,1
<b>Protección social</b>				
UE	18,5	18,2	3 898,7	4 089,7
Estados miembros que reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	15,4	15,5	1 839,2	2 059,6
Estados miembros que no reciben ayudas en el marco de la política de cohesión	18,7	18,5	4 616,9	4 771,6

Fuente: Eurostat y cálculos de la Dirección General REGIO

<sup>13</sup> El término «niveles subnacionales de gobierno» hace referencia a todos los niveles administrativos diferentes del Gobierno central y de la Seguridad Social, es decir, principalmente las autoridades regionales y locales.

### 2.11 Gasto público subnacional como porcentaje del PIB en 2009 y variación 2000-2009



Fuente: Eurostat, cálculos de la Dirección General REGIO.

#### Menos de un tercio del gasto público está descentralizado...

El gasto de los niveles subnacionales de gobierno en la UE representaba en 2009 en torno al 28 % del total, aunque se observaban diferencias muy importantes de unos Estados miembros a otros. El gasto tiende a mostrar un mayor nivel de descentralización en los Estados miembros federalistas (Alemania, Austria y Bélgica), pero también en España y en los países nórdicos, donde las autoridades locales desempeñan una función de gran importancia en la provisión de bienes y servicios públicos. En Dinamarca, el nivel subnacional de gobierno se hacía cargo en 2009 de más del 45 % del gasto público total, al tiempo que en Suecia y España esos niveles de gobierno superaban el 40 % del gasto total y en Alemania el 35 %. En los países de la UE-12, por el contrario, los niveles subnacionales de gobierno representaban alrededor del 25 % del gasto total.

La proporción que representan los gobiernos subnacionales sobre el gasto total ha permanecido aproximadamente constante a lo largo del último decenio pese a la progresiva descentralización de competencias. En la mayoría de los Estados miembros, no obstante, surgió una corriente de descentralización de los ingresos, aunque en muchos casos no revistió una importancia excesiva. La descentralización más significativa del gasto se produjo en Eslovaquia y Rumanía, mientras que la de los ingresos fue más destacada en España y Suecia. Por el contrario, el gasto alcanzó los mayores niveles de centralización en Irlanda y en dos países federales, Alemania y Austria (ilustración 2.11). En resumen, la transferencia de poder a los niveles subnacionales de gobierno no siempre va acompañada de una descentralización de los recursos financieros. La transferencia parece haberse producido

con mayor frecuencia que la descentralización de recursos.

Educación y protección social son los principales capítulos de gasto a escala subnacional, puesto que representan

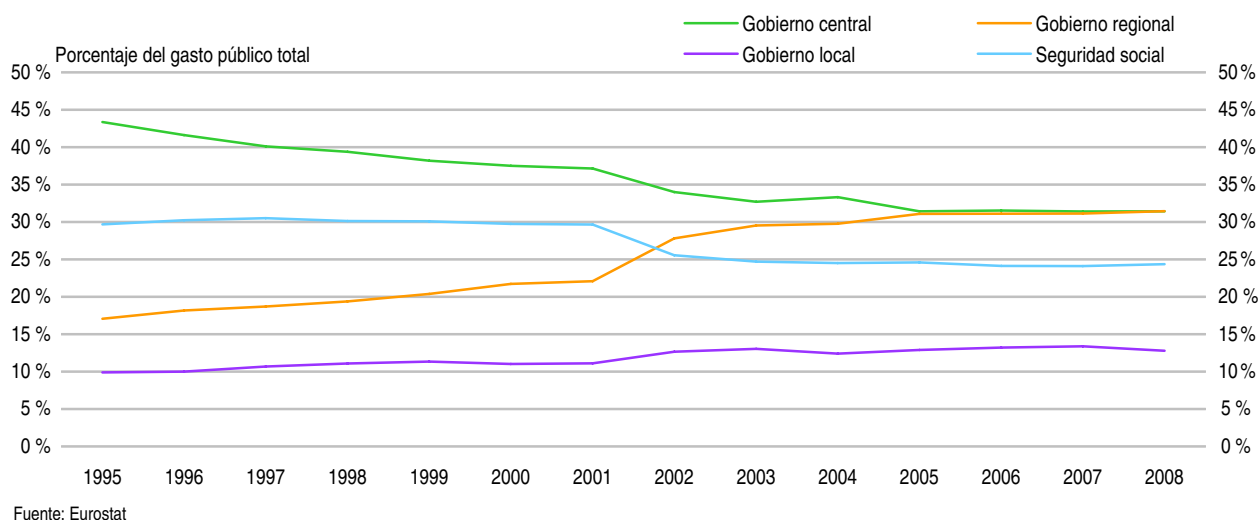
#### España: una rápida descentralización del gasto público

España presentaba en 2009 el mayor grado de descentralización del gasto público de la UE después de Dinamarca y Suecia. Las finanzas públicas han sido objeto de una importante descentralización a lo largo de los últimos 15 años, de forma paralela a una progresiva transferencia de competencias a las regiones. En 2008, el gasto de las Comunidades Autónomas superaba por primera vez al del Gobierno central, si bien la situación se invirtió en 2009 como consecuencia de la crisis.

En los últimos años la descentralización se ha producido en España con mucha mayor rapidez que en el resto de la UE; el peso del nivel subnacional de gobierno aumentó una media de 13 puntos porcentuales entre 1999 y 2007 frente a solamente un punto porcentual en los otros países. La inversión pública siguió la misma tendencia, puesto que cerca de dos tercios del total de las inversiones del sector público se ejecutaban en el nivel subnacional.

El proceso de transferencia de competencias se refleja en la composición del gasto público en las regiones. La transferencia de las competencias en materia de educación y sanidad supuso que más de la mitad de los presupuestos anuales de las regiones se dediquen a estos capítulos, mientras que la inversión en infraestructuras básicas, incluida en el apartado de «asuntos económicos», representa algo menos del 15 %. En el período 2000-2006 se produjo una tendencia particular: un incremento progresivo del gasto en sanidad, acompañado de una disminución relativa del gasto en educación y formación.

## 2.12 Gasto público en la UE según nivel administrativo, 1995-2008



en promedio cerca del 21 % y del 19 % del gasto total en este nivel, respectivamente. El gasto en protección social en el nivel subnacional es particularmente importante en el Reino Unido (28 %), Finlandia (27 %), Alemania (25 %) y Suecia (23 %). El gasto en educación, por su parte, es el epígrafe más importante a nivel subnacional en la mayoría de los países de la UE-12, donde las autoridades locales tienen las competencias de gasto en la enseñanza primaria y secundaria. Las otras áreas que representan en promedio más de un 10 % del gasto total subnacional son la sanidad (13 %)— aunque supera el 20 % en Italia, Suecia, Finlandia, España y Austria— y el capítulo de asuntos económicos (12 %, llegando a superar el 20 % en la República Checa y Rumanía).

### ...mientras que dos terceras partes de la inversión pública se han descentralizado

La inversión pública<sup>14</sup> presenta un grado de descentralización considerablemente mayor que el gasto público, puesto que en prácticamente todos los Estados miembros supone un mayor porcentaje del gasto total en el nivel subnacional que en el central. En promedio, cerca de dos tercios de la inversión pública se ejecutan en los niveles subnacionales de gobierno de la UE (ilustración 2.13).

La proporción de inversión subnacional es mayor en los países federalistas (Bélgica, Alemania y Austria) y en Italia, España y Francia (más del 70 % del total en 2009 en todos los casos). En los países nórdicos se registran porcentajes similares a la media comunitaria, mientras que en los países de la UE-12 el porcentaje de inversión subnacional es, en promedio, inferior al 50 % del total

<sup>14</sup> La inversión pública incluye aquí únicamente la formación bruta de capital fijo, ya que no se dispone de suficiente información para diferenciar las transferencias de capital procedentes de los distintos niveles de gobierno.

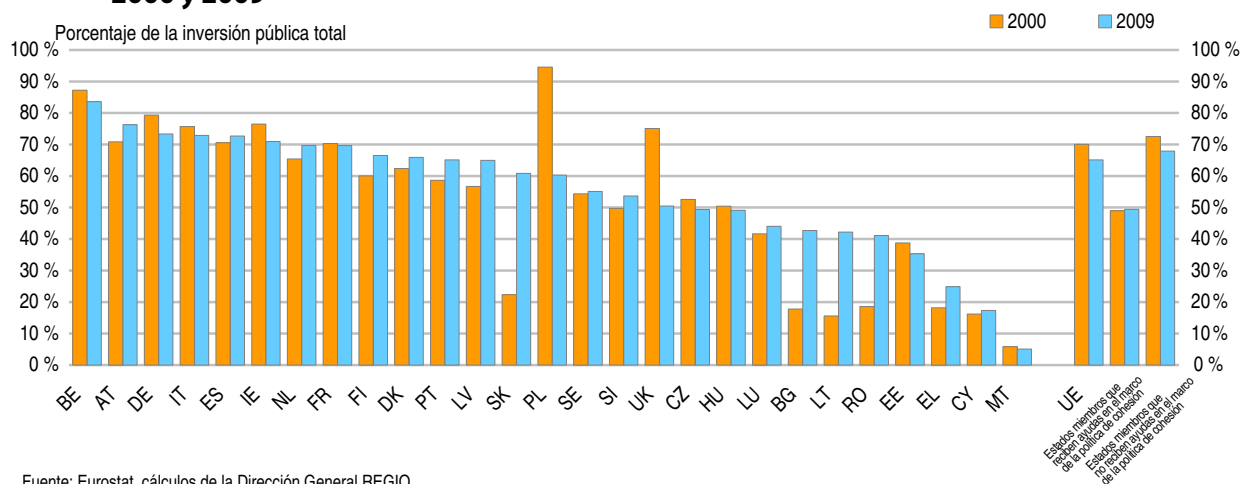
—aunque en Polonia, Letonia y Eslovaquia, donde se ha producido una rápida descentralización de la inversión pública, supera el 60 %—. La importancia del gobierno local también aumentó en la última década en Bulgaria, Rumanía y Lituania.

Aunque los datos anteriores ofrecen una imagen general de la importancia del gobierno subnacional en las finanzas públicas, debe hacerse hincapié en el hecho de que la descentralización del gasto y de los ingresos no es más que un aspecto dentro de un proceso más general. El gasto en el nivel subnacional no refleja necesariamente el poder que ejercen las autoridades en cuestión sobre el gasto; es posible que sus competencias se limiten a seguir las instrucciones del gobierno central y a ejecutar programas que se deciden en otros niveles.

La protección del medio ambiente es, con mucho, la esfera de gasto más descentralizada en la UE: casi el 80 % del gasto se produce en los niveles regional y local, lo que indica el papel crucial de las autoridades competentes a la hora de abordar desafíos como el desarrollo sostenible o el cambio climático. Hay algunos países, sin embargo, en los que el gasto presenta un grado mucho menor de descentralización, especialmente Chipre y Grecia, pero también, en menor medida, Polonia y la República Checa.

Aproximadamente el 40 % del gasto destinado al capítulo de «asuntos económicos» (y, dentro de este, al apartado de transportes, principalmente) se ejecuta a nivel subnacional, sobre todo en los Estados federales, en Italia y en España, lo que es reflejo de que en esos países las autoridades locales y regionales participan más en las inversiones en infraestructuras.

### 2.13 Inversión pública subnacional como porcentaje de la inversión pública total, 2000 y 2009



Fuente: Eurostat, cálculos de la Dirección General REGIO.

## 5.2 Desglose regional de la inversión

Por el momento no existen estadísticas oficiales de la UE sobre el gasto público a escala regional y, por consiguiente, no se dispone de datos fiables ni comparables al respecto. Este hecho representa un serio obstáculo para el análisis de la distribución del gasto y la inversión del sector público en las diferentes regiones de la UE<sup>15</sup>. Entretanto, existen datos regionales que solamente están disponibles de fuentes nacionales, aunque no en todos los casos ni con una metodología comparable. No obstante, se ha intentado homogeneizar los datos nacionales, cuando se dispone de ellos, con las Estadísticas de las Finanzas Públicas basadas en el SEC-95 a fin de ofrecer algunas orientaciones sobre el volumen del gasto y sus variaciones interregionales.

En esta sección la inversión pública se define de manera que incluye la formación bruta de capital fijo del sector público general y las transferencias de capital a las empresas<sup>16</sup>.

### La inversión pública no se concentra especialmente en las regiones menos desarrolladas...

A pesar de que la distribución regional de la inversión pública y las variaciones de dicha distribución difieren de unos Estados miembros a otros, la inversión pública per cápita a lo largo del período 2002-2006 fue superior, por término medio, en las regiones de competitividad y

15 En la actualidad la Comisión está colaborando con los Estados miembros para publicar esas estadísticas en el nuevo programa de transmisión de datos de cuentas nacionales SEC-95 a partir de 2014; el objetivo es publicar los datos al nivel 2 de la NUTS para las principales categorías de gasto público.

16 Esto significa que se excluye el gasto corriente en educación y formación, parte del cual está incluido en el gasto de cohesión, si bien no es posible distinguir esa parte a nivel regional.

### Regionalización de las cifras de gasto público en Italia

Italia representa una excepción entre los países de la UE, en el sentido de que dispone de una completa serie de datos relativos a los ingresos y gastos del sector público a nivel regional NUTS 2, algo que viene haciendo desde 1994.

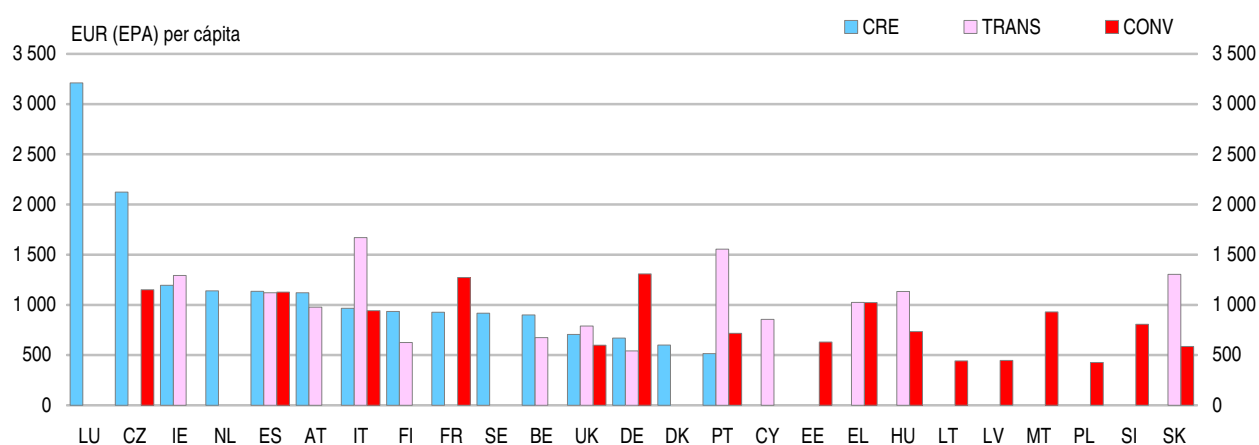
La *Banca Dati Conti Pubblici Territoriali* (CPT) proporciona información sobre los ingresos y los gastos (tanto corrientes como de capital) de las diferentes autoridades públicas de cada región. Dicha información se coordina desde una unidad técnica central del Departamento de Desarrollo y Cohesión italiano y desde 21 unidades operativas, una en cada región. Estas unidades operativas recopilan los datos de los organismos públicos de acuerdo con una metodología armonizada. Los datos abarcan la totalidad del sector público, incluidas las empresas públicas, y se dividen por niveles administrativos, esferas de política y función, posibilitando así el examen de la distribución del gasto público entre las diversas regiones y su composición en cada una de ellas.

empleo (CRE) y en las regiones de transición (TRANS) que en las de convergencia (CONV)<sup>17</sup> (ilustración 2.14). Francia y Alemania son los únicos países en los que las regiones CONV presentan mayores niveles de inversión pública per cápita, sobre todo este último país, donde el gasto per cápita duplicó con creces el ejecutado en otras regiones del país. En España, Grecia y el Reino Unido, la inversión pública se distribuyó de forma relativamente homogénea entre las diversas regiones, mientras que en la República Checa, Eslovaquia y Hungría se produjo

17 Se utiliza la clasificación del período de programación actual 2007-2013, puesto que los diferentes objetivos se fijaron utilizando la situación de las desigualdades regionales en los años 2001, 2002 y 2003.



## 2.14 Inversión pública per cápita en EPA por tipo de región, media 2002-2006



Fuente: organismos nacionales, Dirección General REGIO, Eurostat

una concentración de capital muy importante en las regiones que albergan las respectivas capitales. En consecuencia, parece que determinados factores han sido más importantes que el PIB per cápita a la hora de determinar el destino geográfico de la inversión pública. De acuerdo con lo anterior, la población que vive en regiones atrasadas a menudo se beneficia de la inversión pública en menor medida que las personas que viven en otras regiones, lo que implica un aumento de las desigualdades en cuanto a la dotación de bienes y servicios públicos a lo largo del tiempo.

### ...puesto que la determinación del destino geográfico de la inversión pública parece depender en mayor medida de otros factores diferentes del PIB per cápita

La inversión pública parece especialmente elevada en regiones con características geográficas específicas, como las regiones alpinas de Tirol, en Austria, y Valle d'Aosta, Bolzano y Trento en Italia. Las islas de Corse (Francia), Sardeña (Italia), y Açores y Madeira (Portugal) también presentan un nivel más alto que otras regiones de sus respectivos países. Lo mismo sucede en el caso de las dos regiones más septentrionales de Suecia, al tiempo que en España la inversión pública tiende a ser superior cuanto menor es la densidad de población; las regiones de Castilla y León y Aragón registraron los mayores niveles de inversión pública per cápita a lo largo del período 2002-2006 (mapa 2.1).

Otro elemento importante parece ser el grado de autonomía política y administrativa, que en algunos casos se solapa con las características geográficas, como sucede en las regiones italianas, francesas y portuguesas anteriormente mencionadas. Entre otros casos cabe citar

la ciudad estado de Bremen (Alemania) o las regiones británicas transferidas de Scotland y Northern Ireland.

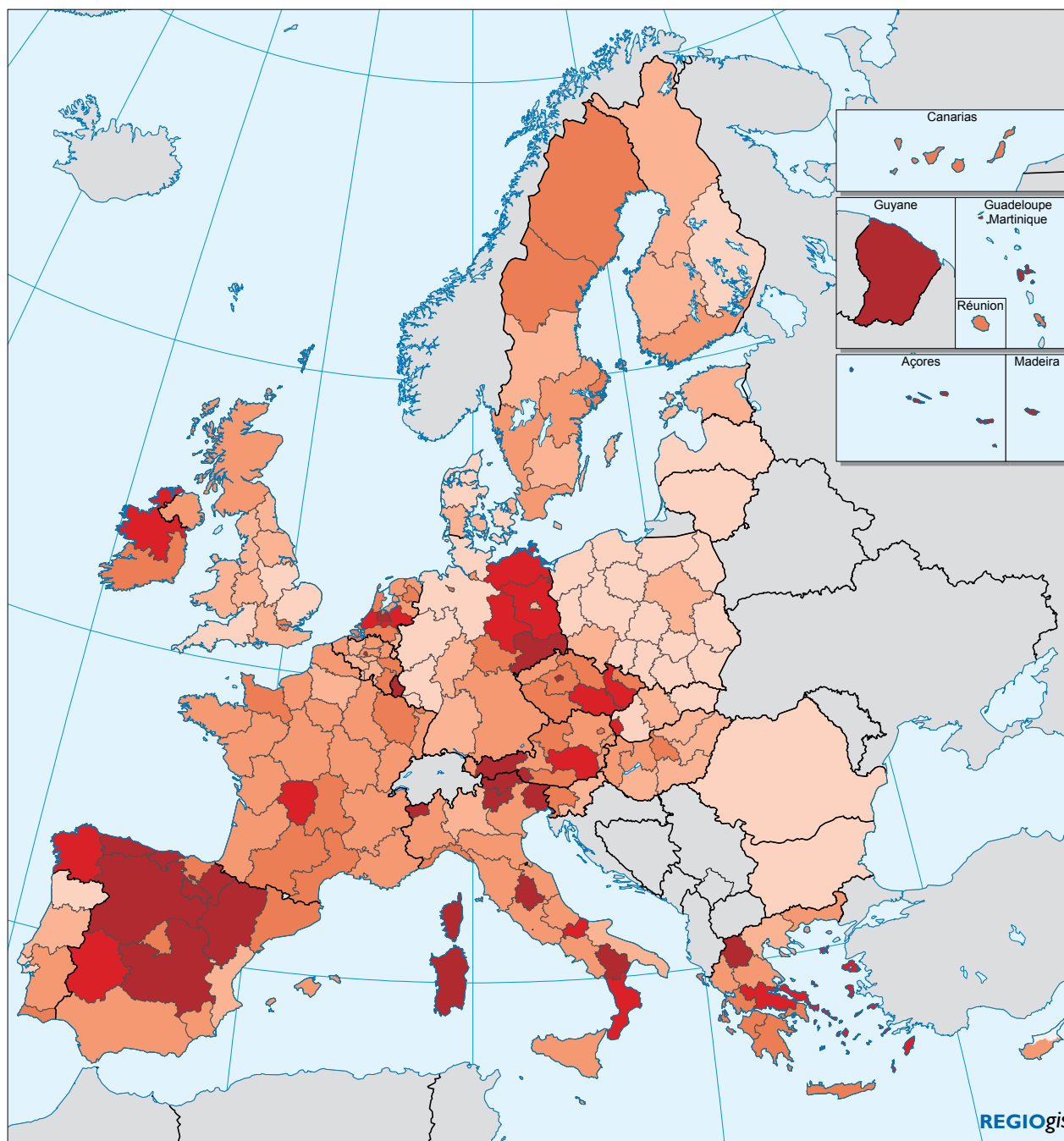
En algunos países la inversión pública parece concentrarse asimismo en las regiones que albergan las capitales nacionales en términos per cápita, como ocurre en Austria, el Reino Unido y Suecia así como en Hungría, la República Checa y Eslovaquia. La inversión que realizan los respectivos gobiernos centrales explica en buena medida este hecho; ese mayor nivel de inversión refleja quizá el elevado número de trabajadores que se desplazan de una región a otra y que genera una mayor necesidad de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, la falta de datos relativos a la inversión pública por región, especialmente a la del gobierno central, limita en algunos países —como Alemania y Francia— las posibilidades de examinar en detalle esta tendencia.

La política de cohesión, por tanto, actúa en diferentes contextos nacionales en los que la inversión pública solo se concentra parcialmente en las regiones menos desarrolladas. Los datos referentes a la inversión pública per cápita parecen sugerir un esfuerzo relativamente limitado destinado a mejorar la dotación de bienes y servicios públicos en las regiones afectadas, lo que implica el riesgo de que aumenten las desigualdades en términos de oportunidades de desarrollo.

Cabe distinguir cuatro grandes grupos de países en cuanto a la dimensión de las disparidades regionales y la distribución regional de la inversión pública a lo largo del período 2002-2006.

El primer grupo engloba los Estados miembros con amplias disparidades regionales, en los que el volumen de inversión pública fue más importante en las regiones menos adelantadas. Destaca en ese sentido el caso de



### 2.1 Estimación de la inversión pública per cápita (EPA), media 2002-2006

EPA per cápita



CZ: 2005/06, PL y PT: 2002/05

Fuente: ONN, Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### El caso del Mezzogiorno italiano

El Mezzogiorno comprende las ocho regiones del sur de Italia; todas ellas recibieron ayudas en el marco del Objetivo 1 en el período 2000-2006, salvo Abruzzo y Molise, que tenían la condición de regiones en proceso de exclusión gradual. La mayor parte de ellas se encontraban entre las regiones de la UE con menores tasas de crecimiento del PIB a lo largo de ese período; su PIB per cápita en términos EPA cayó desde el 76 % de la media comunitaria en 2000 hasta el 68 % en 2006.

A pesar de que las tasas de empleo aumentaron, continuaron en niveles bajos en comparación con las del resto de la Unión, e incluso con las del resto del país. Lo anterior fue especialmente notorio en el caso de las tasas de empleo de las mujeres.

El reducido crecimiento registrado en el *Mezzogiorno* refleja no obstante que, en el conjunto de la economía italiana, el PIB per cápita en términos EPA se redujo desde un 117 % de la media comunitaria en 2000 hasta situarse por debajo del 104 % en 2006. Además, en ese período el crecimiento en las regiones italianas incluidas en el Objetivo 1 fue ligeramente superior al registrado en el centro y el norte del país. Puede decirse, por tanto, que «el problema no es solo del Mezzogiorno, sino de Italia en su conjunto».

Las políticas de inversión pública a escala nacional no favorecieron especialmente al Mezzogiorno a lo largo del período indicado. El Gobierno<sup>1</sup> no alcanzó su objetivo de lograr en el Mezzogiorno un nivel de gasto público de capital, excluidos los fondos específicos destinados al desarrollo regional, mayor que en el resto del país en términos per cápita. Excluyendo la inversión de las empresas públicas (que en Italia representa alrededor de un 25 % de la inversión pública total), la inversión pública per cápita a lo largo del período 2000-2006 fue inferior en las regiones Objetivo 1 (1 198 EUR per cápita anuales) que en otras partes del país (1 322 EUR per cápita). Los datos anteriores contrastan con la relativa concentración de la inversión pública en las regiones menos desarrolladas de Alemania y, en menor medida, de España.

Después de siete años en los que el país registró un crecimiento modesto, la crisis internacional arrastró a Italia a una profunda recesión en 2008, antes de que la mayoría de las demás economías de la zona del euro se vieran inmersas en ella. La reducción de la actividad económica alcanzó a todas las regiones, tanto a las CRE como a las CONV<sup>2</sup>. Sin embargo, es probable que las regiones CRE más abiertas (y resistentes) se recuperen con mayor rapidez que las CONV.

1 Ley financiera 311/2004 (*Legge Finanziaria* 2005), art. 1.17: A los mismos efectos, el Gobierno central cumplirá el objetivo de asignar al Mezzogiorno al menos un 30 % del gasto de capital «ordinario».

2 Las regiones CONV de Italia son Campania, Puglia, Calabria y Sicilia; Basilicata tiene la condición de región en proceso de inclusión gradual. Todas las demás regiones son CRE.

Alemania, donde la inversión pública en los cinco Länder occidentales fue muy superior a la del resto del país. En Francia ocurrió lo mismo en las cuatro regiones ultraperiféricas, así como en Corse.

El segundo grupo incluye a los Estados miembros en los que, pese a la existencia de fuertes diferencias regionales, la inversión pública no se concentró en las regiones menos desarrolladas. En Italia, la inversión pública per cápita fue ligeramente superior en las regiones más prósperas del centro y el norte del país —alcanzando niveles especialmente elevados en las regiones ricas de Aosta, Bolzano y Trento— que en el *Mezzogiorno*, incluso a pesar de los fondos especiales que se destinaron a esta última región. En España, la inversión pública superó la media nacional en las regiones de convergencia de Galicia, Extremadura y Castilla La Mancha, pero en Andalucía —la otra región de convergencia, que además es la más poblada del país— se situó por debajo de dicha media. En Portugal, las mayores tasas de inversión pública fueron, con mucho, las regiones ultraperiféricas de Madeira (con el segundo mayor nivel de PIB per cápita del país) y Açores.

El tercer grupo consta de países que presentan diferencias regionales relativamente reducidas, en los que, por lo general, la inversión pública suele ser mayor en las regiones periféricas y en las que tienen características geográficas específicas. En Austria, el mayor nivel de inversión pública se registró en la región Alpina de Tirol; en Suecia, en las dos regiones más septentrionales, y en el Reino Unido, en Scotland y Northern Ireland. En esos países, no obstante, la inversión pública per cápita también superó la media nacional en las regiones que albergan las respectivas capitales nacionales.

El cuarto grupo incluye a aquellos Estados miembros con un PIB per cápita inferior a la media comunitaria en los que la inversión pública se concentra en la región de la capital. Se trata de países que se han adherido a la UE a partir de 2004; la República Checa, Hungría y Eslovaquia representan los ejemplos más destacados de ello.

### ...y la inversión privada suele ser mayor en las regiones más prósperas

La inversión privada presenta una distribución interregional muy diferente de la inversión pública, en el sentido de que está fuertemente correlacionada con la prosperidad relativa de las regiones y, por tanto, tiende a concentrarse en las regiones más ricas, tanto a escala nacional como comunitaria. Aunque la inversión pública no se concentra especialmente en las regiones menos desarrolladas, tiende a ser mayor con respecto al

PIB en esas regiones que en otras, pues se busca fortalecer su competitividad mediante la mejora de su atractivo como lugares en los que vivir, trabajar e invertir.

A lo largo del período 2002-2006, la inversión privada en la UE alcanzó sus niveles máximos en la amplia región que abarca el nordeste de Italia, el oeste de Austria y la zona de Bayern, en Alemania, y, en menor medida, en la zona flamenca de Bélgica y parte de los Países Bajos (mapa 2.2). Estas regiones se encuentran entre las que registran el mayor PIB per cápita de la Unión. El nordeste de España, Irlanda y la mayor parte de Dinamarca también registraron niveles elevados de inversión en términos per cápita, junto a la mayoría de las regiones que albergan las capitales nacionales y varias conurbaciones, como Hamburgo, lo que confirma que la inversión tiende a dirigirse hacia lugares con buena accesibilidad y una importante dotación de capital físico y humano, en los que existe un entorno particularmente propicio para los negocios. La inversión privada también fue superior a la media en relación con la población en las regiones ultraperiféricas de Portugal y España, en algunas regiones alpinas y en algunas regiones insulares del Mediterráneo, que constituyen importantes destinos turísticos (en especial las Islas Baleares y Creta), por lo que puede concluirse que la geografía no siempre representa un obstáculo para atraer las inversiones.

Esta variable se situó muy por debajo de la media con respecto a la población en prácticamente todas las regiones de Europa Central y Oriental (salvo en algunas regiones que albergan capitales nacionales) así como en muchas regiones de convergencia del sur de Europa, sobre todo en la mayor parte del *Mezzogiorno* italiano y la región portuguesa de Norte. Estas regiones tienen un PIB per cápita inferior a la media comunitaria y, a menudo, inferior a su media nacional (téngase en cuenta que no se dispone de datos regionales sobre la inversión para el Reino Unido ni Bulgaria).

### **El sector público es crucial para mantener el empleo en muchas regiones europeas...**

De acuerdo con lo anterior, la inversión pública desempeña una función muy importante en esas regiones, al incrementar su dotación de infraestructuras y mejorar de ese modo la competitividad de las empresas ubicadas en ellas, lo que aumenta el atractivo de esas regiones para la inversión privada.

Merece la pena señalar asimismo que la inversión pública es relativamente importante en varias regiones no incluidas en la convergencia que tienen características geográficas particulares, como las regiones septentrionales de Suecia, la región de Corse en Francia y las regiones alpinas de Italia, así como aquellas que se encuentran inmersas en procesos de

### **Stock de capital**

La dotación de capital físico constituye un factor fundamental de crecimiento para las economías regionales. Existen estadísticas disponibles sobre el stock de capital a escala nacional para la mayoría de los países de la UE, pero hay una carencia grave de datos a escala regional y, en los casos en los que se dispone de ellos, los métodos empleados para producirlos no suelen ser homogéneos en los diferentes países.

Un estudio piloto encargado por la Dirección General REGIO examinó la viabilidad de elaborar estimaciones comparables del stock de capital para las regiones NUTS 2. Tras analizar los principales enfoques utilizados para la estimación, se seleccionó el método del inventario permanente (véase el Manual de la OCDE sobre estimación del stock de capital, OCDE 2001, 2009) como el más apropiado teniendo en cuenta la disponibilidad de datos y el que lograba la cobertura geográfica más amplia.

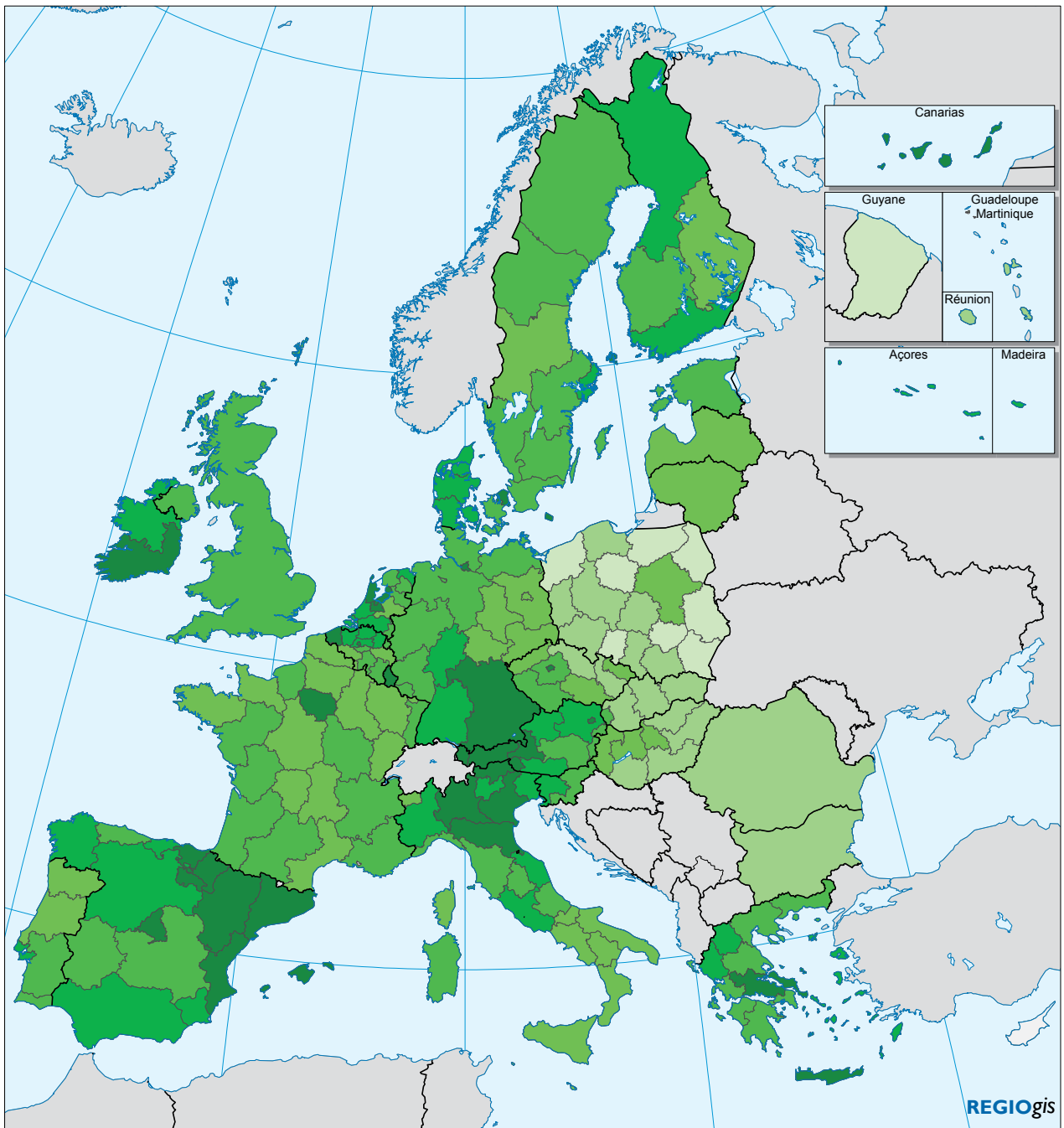
Utilizando datos de Eurostat o de otras fuentes disponibles públicamente siempre que era posible, el estudio produjo datos sobre el stock de capital para todas las regiones NUTS 2 de la UE. El análisis de esos datos sugiere que las estimaciones son fiables en términos generales, y da lugar a las observaciones siguientes. El stock de capital es invariablemente mayor en la UE-15 que en la UE-12, con algunas excepciones, como la observada en la región polaca de Mazowieckie. En la zona altamente industrializada del noroeste de Alemania se concentra un volumen de capital muy importante, así como en la región sudoccidental, en torno a Frankfurt. El norte de Italia, el sur de Francia y algunas regiones españolas, como Cataluña y Castilla y León, también cuentan con un stock neto de capital muy amplio.

Asimismo, se recurrió a las estimaciones para calcular la relación entre capital y trabajo, que refleja el grado de intensidad en el uso de uno u otro factor en las economías regionales. Esta relación tiende a ser mayor en los Estados miembros más desarrollados, y más baja en aquellas regiones en las que la mano de obra resulta más barata. Austria, el oeste de Alemania y los países nórdicos cuentan con agrupaciones de regiones con una ratio relativamente alta entre capital y trabajo. Esta relación también es elevada en Ile de France y Provence-Côte d'Azur, así como en las regiones de Inner y Outer London.

reestructuración industrial, como Nord-Pas-de-Calais en Francia o Liège en Bélgica.

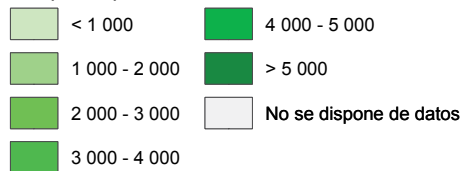
### **...y la política de cohesión europea se encuentra muy a menudo detrás de este considerable apoyo público a la inversión en las regiones**

El FEDER y el Fondo de Cohesión representan una parte muy importante de la inversión pública en las regiones



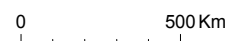
### 2.2 Inversión privada per cápita (EPA), media 2002-2006

EPA per cápita



IE, CY: 2002/04; EE, FR, PT, PL: 2002/05;  
CZ: 2005/06; RO: 2003/06

Fuente: ONN, Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



menos desarrolladas de la Unión (mapa 2.3). A lo largo del período 2000-2006 ambos fondos supusieron conjuntamente más del 40 % de la inversión pública en las regiones de convergencia en Portugal, más del 30 % en la mayor parte de las regiones de Grecia, entre el 20 y el 25 % en las regiones de convergencia españolas, alrededor del 15 % en el Mezzogiorno italiano y aproximadamente un 10 % en las regiones orientales de Alemania. En estas últimas, sin embargo, dicha inversión se produjo en el contexto de una fuerte concentración de inversión pública nacional en esas regiones. En los países de la UE-12, los dos fondos citados fueron responsables de más del 20 % de la inversión pública en Letonia, Lituania y en gran parte de las regiones de Polonia. Además, es probable que este porcentaje sea significativamente mayor en el actual período de programación, debido a las mayores sumas previstas y a los posibles efectos adversos de la crisis sobre los fondos nacionales. En varios de esos países es probable asimismo que la política de cohesión pase a ser la principal fuente de financiación de la inversión pública en este período. De hecho, en 2009 ya representaba una parte considerable de la formación bruta de capital fijo total<sup>18</sup> (FBCF) del sector público. La política de cohesión financiaba el 90 % de la FBCF en Lituania y superaba el 50 % en Hungría, Portugal, Estonia y Eslovaquia.

La política de cohesión de la UE no es solamente importante para las regiones menos prósperas de la Unión; equivale al 25 % de la inversión pública efectuada por los gobiernos regionales en las regiones españolas y francesas no incluidas en la convergencia (y a más del 30 % en Cataluña y Aquitaine). Además, en las regiones de West Midlands y London, se calcula que la política de cohesión corre a cargo de cerca de un 15 % del gasto público en protección del medio ambiente.

También es muy importante la inversión en capital humano proveniente de fondos comunitarios, puesto que mejora la adaptabilidad de los trabajadores y ayuda a los grupos desfavorecidos a conseguir un empleo. Se calcula que en algunas regiones del centro y el norte de Italia esta inversión representa cerca de un 25 % del gasto público, porcentaje que se sitúa en torno a un 10 % en la región de Bruselas.

### 5.3 Gasto corriente y cohesión

Los gobiernos regionales y locales, que son los principales responsables de la provisión de bienes y servicios públicos, se enfrentan a menudo a importantes restricciones incluso a pesar de disfrutar de altos niveles de PIB per cápita. Una de las razones de ello es

que el número de personas que utilizan los servicios públicos es mucho mayor que el número de habitantes, especialmente en el caso de las capitales y de otras áreas metropolitanas. Otro posible motivo es el alto nivel de endeudamiento de muchos gobiernos locales y regionales.

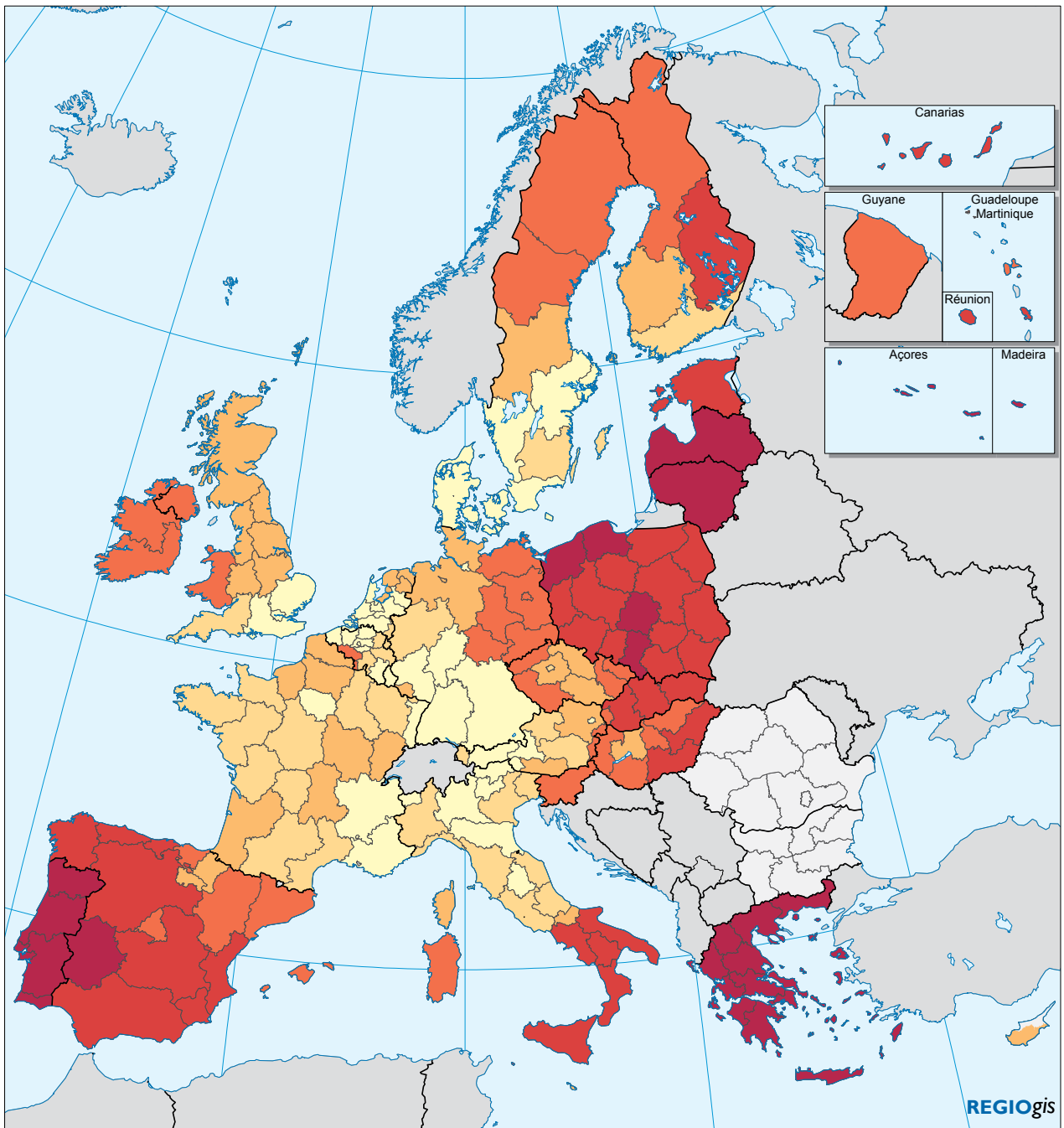
Además, en muchos casos la capacidad de estos niveles de gobierno para aumentar los ingresos por sus propios medios también suele ser menor de lo que cabría esperar teniendo en cuenta su PIB per cápita. Los impuestos regionales y locales suelen depender del patrimonio y/o los ingresos de los residentes en esas regiones, variables que pueden ser muy diferentes del PIB. Asimismo, la dotación de bienes y servicios públicos y la capacidad para suministrarlos parece guardar una correlación más estrecha con la renta per cápita que con el PIB per cápita.

#### En todos los Estados miembros el PIB presenta una mayor concentración que la renta

En la UE la actividad económica y, por tanto, el PIB, presentan una mayor concentración regional que la población o la renta. Como resultado de ello, las disparidades regionales en el PIB per cápita son mayores que las diferencias interregionales en cuanto a la renta per cápita. Como se ha indicado anteriormente, el principal motivo de ello es el traslado de trabajadores de una región a otra, que provoca en efecto la transferencia de la renta generada por el PIB de las regiones en las que trabajan esas personas a las regiones en las que viven, así como la transferencia de beneficios empresariales y, lo que es más importante —al menos en los niveles 1 y 2 de la NUTS—, de los impuestos y transferencias del sector público. Estas últimas incluyen aquellas tanto que aspiran a equiparar los niveles de renta de las distintas regiones como que se asocian al sistema de protección social.

Las disparidades en el PIB per cápita entre las regiones NUTS 2 son particularmente amplias en Bélgica, Eslovaquia y Rumanía, debido a la elevada concentración de la actividad económica en las regiones que albergan las respectivas capitales nacionales en relación con la población. En estas últimas regiones, el PIB per cápita duplica aproximadamente la media nacional, puesto que muchas de las personas responsables de la generación del PIB viven en regiones vecinas. Y a la inversa, las diferencias regionales en el PIB per cápita son relativamente bajas en los Países Bajos, debido en parte a que el PIB y la población presentan una distribución interregional muy similar y el volumen de traslados por motivos de trabajo entre regiones es mucho menor (aunque no tanto dentro de cada región).

<sup>18</sup> Aunque el ámbito de aplicación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión no se limita a la formación bruta de capital fijo, ofrece una indicación de la importancia relativa de la política en el conjunto de la inversión pública.



**2.3 Porcentaje que supone la contribución del FEDER y el Fondo de Cohesión en la inversión pública total, 2002-2006**

Porcentaje



DK: solo datos nacionales, PL y PT: media 2002-2005  
 CZ: solo 2004/05, BG y RO: adhesión en 2007  
 Fuente: ONN, Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### PIB, renta y provisión de bienes y servicios públicos

La provisión de bienes y servicios públicos es importante para incrementar las oportunidades de desarrollo y el nivel de vida de las regiones. Un PIB per cápita elevado no garantiza necesariamente una provisión suficiente para las personas que viven en la región.

El PIB per cápita, que suele ser el indicador más utilizado para medir la prosperidad relativa de las regiones, guarda relación con la renta generada a través de la producción de bienes y servicios en una región en relación con la población que vive en ella. Sin embargo, el PIB generado en una región no se distribuye forzosamente en su totalidad entre la población que reside en ella. Una parte puede ir destinada a personas que trabajan en la región pero viven fuera de ella, es decir, personas que se desplazan a la región para trabajar y que, por tanto, son responsables de parte del PIB generado en ella. Otra parte estará compuesta por los beneficios empresariales, que pueden ser transferidos a otras regiones o incluso a otros países. Otra parte puede ser transferida fuera de la región por los propios residentes, en forma, por ejemplo, de remesas enviadas al extranjero. Por consiguiente, la renta familiar disponible en una región es diferente del PIB de esa región. La relación entre el PIB per cápita y la renta familiar disponible a nivel regional, por tanto, dista mucho de ser sistemática. Los factores que determinan finalmente la renta de la que disponen los hogares para hacer frente a sus gastos son los impuestos y las transferencias del sector público; ambas variables pueden presentar importantes diferencias de unas regiones a otras. Las regiones con un PIB per cápita elevado no tienen necesariamente un alto nivel de renta familiar disponible per cápita; de igual modo, un PIB per cápita reducido no implica una renta familiar reducida ni un bajo nivel de vida.

### El número de traslados por razones de trabajo es importante para la reducción de las desigualdades regionales, especialmente en algunos Estados miembros

Los traslados por motivos de trabajo desempeñan un papel muy importante en la reducción de las desigualdades en términos de renta en las regiones NUTS 2 de varios países. Este fenómeno tiende a elevar el PIB per cápita en las regiones que albergan las capitales nacionales y a reducirlo en las regiones aledañas que, en consecuencia, suelen presentar los mayores niveles de renta primaria per cápita con respecto al PIB per cápita. En Austria, por ejemplo, debido al número de personas que se desplazan a Viena por motivos de trabajo, la renta per cápita en Burgenland es un 42 % mayor que el PIB per cápita, y un 26 % mayor en Niederösterreich. De igual modo, en la región Wallonne de Bélgica, la renta primaria es un 21 % mayor que el PIB. Otros

países presentan diferencias similares, especialmente aquellos en los que la región que alberga la capital es relativamente pequeña en términos geográficos y, por tanto, las regiones circundantes tienen una mayor importancia en cuanto al suministro de mano de obra<sup>19</sup>. En el conjunto de la UE, el grado de dispersión de la renta primaria entre las diversas regiones es aproximadamente un 8 % inferior a la dispersión del PIB.

### Los sistemas de impuestos y transferencias del sector público son más importantes todavía para la reducción de las desigualdades de renta entre regiones, tanto en el conjunto de la UE como a escala nacional

En todos los Estados miembros, las disparidades interregionales en términos de renta disponible per cápita son más reducidas que en el caso del PIB per cápita o la renta primaria, como consecuencia de la redistribución de la renta que llevan a cabo los gobiernos a través de los impuestos y las transferencias. Lo anterior también es válido para el conjunto de la UE. Las desigualdades regionales en cuanto a la renta disponible son en torno a un 18 % menores que las del PIB.

En 2007, el PIB per cápita medio del 10 % de las regiones con mayores niveles de esta variable en términos EPA fue 4,5 veces superior a la media del 10 % de las regiones con menor PIB per cápita. La renta disponible de las primeras, sin embargo, fue 3,9 veces mayor que la de estas<sup>20</sup>.

El efecto redistributivo de los impuestos y las transferencias es especialmente notorio en Dinamarca; como resultado de ello, la renta disponible per cápita en este país presenta las menores desigualdades de todas las regiones NUTS 2 de la UE (mapa 2.4). El efecto es algo menos acusado en Suecia, Austria, Francia y los Países Bajos. Por el contrario, el efecto de la redistribución es relativamente pequeño en España, Italia y Rumanía, países que presentan las mayores desigualdades interregionales de la UE, junto con Hungría, Eslovaquia y Bulgaria<sup>21</sup>.

Es igualmente importante tener en cuenta el efecto de las transferencias en especie, que no queda recogido en los datos anteriores. Todos los países ofrecen

19 Por este motivo, el análisis se efectúa al nivel I de la NUTS en el Reino Unido, Alemania, los Países Bajos y Bélgica. Se trata de los cuatro Estados miembros con mayor densidad de población de toda la UE.

20 El 20 % de las regiones con mayores y menores niveles de PIB per cápita y de renta per cápita se ha calculado aquí en términos de población en lugar de utilizar el número de regiones, con el fin de tener en cuenta las grandes diferencias en cuanto al tamaño de la población en las regiones NUTS 2.

21 No se dispone de datos para Grecia.

educación y atención de la salud de forma gratuita y, de ese modo, contribuyen de un modo significativo a la cohesión económica, social y territorial. La calidad de esos servicios varía de un país a otro así como dentro de cada país, lo que debería tenerse en cuenta al evaluar las diferencias de renta. En algunos países, asimismo, los servicios sociales, como el cuidado infantil o de personas mayores, son gratuitos o se prestan a un precio muy inferior a su coste —especialmente en los países nórdicos—; sin embargo, en otros países esto no es así, de forma que en los primeros estos servicios se añaden a la renta en mucha mayor medida que en los segundos. El hecho de ignorar estos servicios introduce distorsiones en la comparación entre países —y, en algunos casos, entre regiones—, si bien la falta de datos sobre ellos dificulta su incorporación a los análisis.

Un total de 16 de las 20 regiones en las que son más evidentes los efectos de los impuestos y las transferencias son regiones de convergencia o de transición; en ellas, las intervenciones públicas producen un incremento de al menos un 9 % en la renta disponible per cápita. Entre esas regiones se encuentran Asturias (España), Calabria (Italia), Wales y Northern Ireland (Reino Unido), Itä-Suomi (Finlandia) y las dos regiones orientales de Hungría. En cuatro de los Länder orientales de Alemania, este incremento supera el 15 %.

El número de regiones NUTS 2 (132) de la UE en las que ha aumentado la renta disponible per cápita en relación con el PIB per cápita es muy superior al de regiones en las que se ha reducido (50), lo que refleja una mayor concentración de actividad económica que de población.

En resumen, la renta familiar per cápita en la UE presenta una distribución interregional mucho más igualitaria que el PIB per cápita, debido principalmente al efecto neto de los impuestos y las transferencias. Este efecto, sin embargo, varía considerablemente de un país a otro, al igual que el volumen de traslados por motivos de trabajo, que en varios países reviste gran importancia para la transferencia de la renta generada sobre todo en las regiones de las capitales hacia las regiones circundantes.

Desde el año 2000 se ha producido una disminución progresiva de las desigualdades regionales en la UE, tanto en términos de renta como en lo referente al PIB.

### Regiones que albergan capitales nacionales: un tipo especial de entidad administrativa

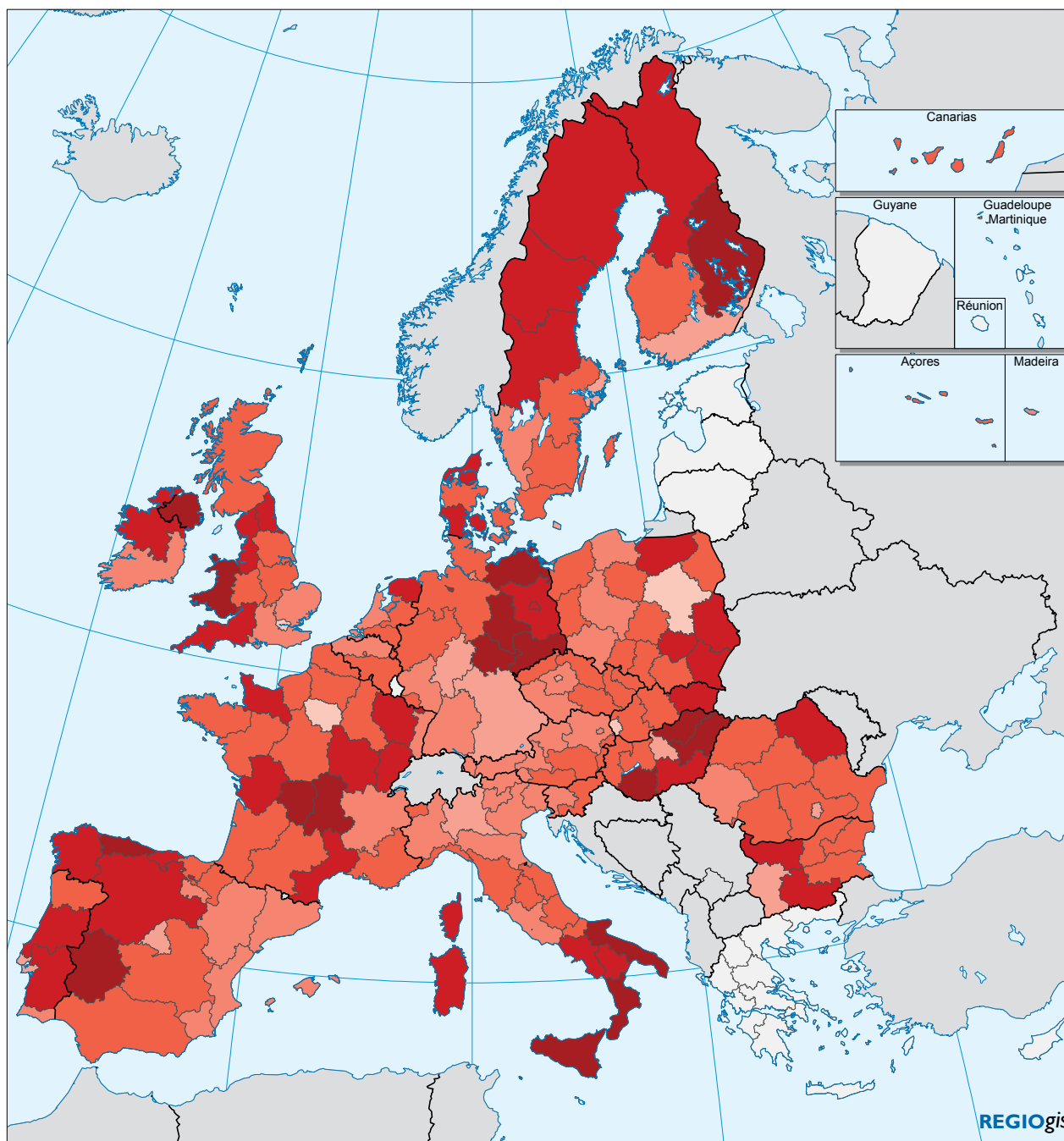
Las regiones de la UE en las que se ubican las capitales nacionales presentan una serie de características comunes. En casi todos los Estados miembros, estas regiones tienen el mayor PIB per cápita debido a que en ellas la concentración de actividad económica es mayor que la de población. La principal excepción a la regla anterior es Berlín. El PIB per cápita de las regiones de Lazio (Italia) y Madrid (España) tampoco es el más alto en sus respectivos países, aunque supera con creces la media nacional.

Las regiones en las que se encuentran las capitales nacionales acogen diariamente un importante flujo de entrada de trabajadores procedentes de las regiones vecinas, elevando el PIB per cápita en aquellas y reduciéndolo en estas. De las 20 regiones de la UE en las que se registra la mayor diferencia entre la renta primaria per cápita y el PIB per cápita, 12 son regiones que albergan las capitales de sus respectivos países. El principal ejemplo de ello se encuentra en Bruselas, donde el PIB per cápita casi duplica la media nacional y, sin embargo, la renta primaria per cápita se sitúa un 7 % por debajo de la media. En Londres, el PIB per cápita es un 178 % superior a la media nacional, mientras que la renta primaria se sitúa un 71 % por encima de la media; en Praga los datos son un 109 % y un 47 % superiores a la media, respectivamente, y en Viena, un 34 % y un 4 % mayores. Estas amplias diferencias reflejan en parte el tamaño geográfico relativamente pequeño de las ciudades implicadas, y el hecho de que no constituyen regiones coherentes desde el punto de vista funcional. Otras regiones más grandes que también albergan las capitales nacionales, definidas en términos NUTS 2, registran unos flujos más modestos de entrada de trabajadores (gran parte de los traslados por motivos de trabajo tienen lugar en el interior de la propia región), aunque en algunos casos también son importantes, como en Ile de France o en las regiones en las que se sitúan Budapest, Varsovia y Atenas. En todas ellas, la diferencia entre la renta primaria per cápita y la media nacional es más de un 10 % inferior a la que existe entre el PIB per cápita y la media nacional de esta variable.

Las regiones que albergan las capitales nacionales también suelen transferir un volumen considerable de renta a otras regiones a través del funcionamiento del sistema fiscal, lo que produce una disminución de su renta disponible. Las únicas excepciones al respecto son Berlín, Bruselas y Atenas. La cuantía de las transferencias es especialmente elevada en Rumanía, Eslovaquia y el Reino Unido, donde la renta disponible per cápita disminuye más de un 15 % en todos los casos. El volumen de transferencias es algo más reducido en Francia, Hungría y Polonia, donde la reducción supera el 10 %.

Este flujo de salida de renta puede afectar a la capacidad de las autoridades de las regiones en las que se albergan las capitales nacionales para mantener los servicios públicos que necesitan las personas que trabajan en la región así como las que viven en ella, o puede derivar en la imposición de unos tributos relativamente elevados sobre los residentes para financiar esos servicios.





### 2.4 Efecto neto de los impuestos y las transferencias del sector público, 2007

Relación entre la renta disponible y la renta primaria



La relación se calcula en referencia a la media nacional.

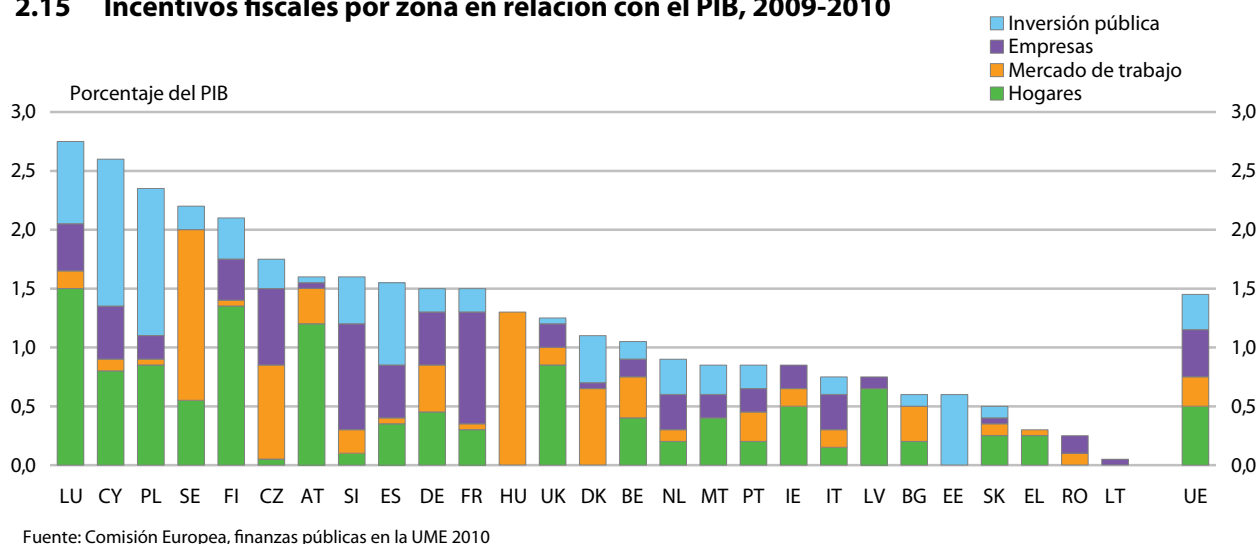
Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



### 2.15 Incentivos fiscales por zona en relación con el PIB, 2009-2010



## 6. Las políticas nacionales y la crisis económica

### 6.1 La crisis económica y los planes nacionales de estímulo

La economía de la UE sufrió en 2009 la peor recesión desde la II Guerra Mundial. El PIB cayó más de un 4 % y el desempleo aumentó hasta llegar al 10 % al final del año. Sin embargo, los efectos de la crisis se vieron amortiguados gracias al Plan europeo de recuperación económica <sup>22</sup> (EERP) aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008. Dicho plan constaba de dos elementos fundamentales:

- una importante inyección de poder adquisitivo para estimular la demanda a corto plazo y recuperar la confianza de empresas y consumidores;
- actuaciones a corto plazo encaminadas a fortalecer la competitividad de la UE a largo plazo.

El primer elemento implicó una ampliación presupuestaria de 170 000 millones EUR procedentes de fuentes nacionales, además de 30 000 millones adicionales provenientes de los fondos comunitarios. Gran parte de esta suma se invirtió en forma de pagos acelerados en el marco de la política de cohesión (véase el recuadro).

#### Muchos Estados miembros aprobaron planes nacionales de estímulo...

Desde el otoño de 2008, muchos Estados miembros adoptaron paquetes de estímulo por un valor total cercano al 1,5 % del PIB comunitario en 2009, porcentaje

que se mantuvo prácticamente inalterado en 2010. El volumen financiero de estos paquetes, no obstante, variaba significativamente de unos países a otros, tendiendo a ser mayor en aquellos que disfrutaban de un margen más amplio de actuación fiscal (ilustración 2.15).

En cinco Estados miembros (Luxemburgo, Chipre, Polonia, Suecia y Finlandia), el volumen total de los planes de estímulo superaba el 2 % del PIB en 2009 y 2010, mientras que en 11 Estados miembros no llegaba al 1 %, y en tres de ellos (Grecia, Rumanía y Lituania) era inferior al 0,5 %.

La naturaleza de las medidas adoptadas también fue muy diversa. Dichas medidas pueden dividirse en cuatro grandes categorías:

- **ayudas a los hogares** (en torno al 0,5 % del PIB en 2009-2010); se trata de la actuación más importante, puesto que representa aproximadamente un tercio de los paquetes totales de estímulo. Consiste principalmente en una reducción temporal de los impuestos y las cotizaciones sociales así como en la concesión de ayudas especiales a los hogares con bajos ingresos;
- **aumento de la inversión pública** (cerca del 0,3 % del PIB en 2009-2010), consistente en la puesta en marcha de nuevos proyectos o en la agilización de iniciativas existentes, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras;
- **ayudas a las empresas** (0,4 % del PIB en 2009-2010) con el fin de brindar un apoyo transitorio a los sectores más afectados, como el del automóvil;
- **medidas relacionadas con el mercado de trabajo** (0,25 % del PIB en 2009-2010) con el propósito de mitigar los efectos sociales de la crisis.

<sup>22</sup> Un Plan Europeo de Recuperación Económica. COM(2008) 800 final.

El peso relativo otorgado a cada una de las medidas anteriores fue muy diferente de un país a otro, según los efectos concretos de la crisis en ellos. En Austria, Luxemburgo, Finlandia y el Reino Unido, las ayudas se concentraron en las familias; en Suecia, Hungría, Dinamarca y la República Checa, se destinaron principalmente al mercado laboral; en Eslovenia y Francia, a las empresas, y en Polonia, a la inversión pública. En Alemania, España y Bélgica, los fondos de los paquetes de estímulo se distribuyeron de forma relativamente homogénea entre estas medidas.

Al igual que en el caso de otras medidas, cada país concedió una prioridad distinta a la inversión pública: varios países de cohesión (Grecia, Letonia, Rumanía, Hungría y Lituania) no tenían capacidad para ampliar el gasto debido al escaso margen fiscal del que disponían para este tipo de actuaciones.

La mayor parte del incremento del gasto público adoptó la forma de proyectos de infraestructura, muchos de los cuales se encontraban ya en fase de preparación. Alemania representa la principal excepción, puesto que en este país se priorizaron aquellos proyectos

que perseguían aumentar la eficiencia energética, en consonancia con las directrices de la Comisión. Fueron pocos los países que adoptaron medidas encaminadas a estimular de forma significativa la I+D (Eslovenia, Eslovaquia y Letonia, entre los países de cohesión).

Estos paquetes han evitado una mayor caída del PIB, una mayor pérdida de puestos de trabajo y el cierre de un mayor número de empresas. Dado que la mayor parte de estas medidas son de carácter temporal, su aplicación finalizará en 2011 a medida que el crecimiento económico comience a repuntar.

### **...en los que las regiones desempeñaron un papel activo para contrarrestar los efectos de la crisis**

Gran parte de la respuesta a la crisis tuvo lugar a nivel nacional. Sin embargo, las autoridades regionales y locales también desempeñaron una función importante en algunos países, sobre todo en aquellos en los que las competencias en materia fiscal presentan un alto grado de descentralización.

### **La política de cohesión de la UE en el marco del plan de recuperación**

En 2009, la política de cohesión de la UE constituía una parte fundamental del Plan europeo de recuperación económica. En ese año se efectuaron importantes pagos a cuenta de la política de cohesión, lo que permitió destinar un mayor volumen financiero a proyectos prioritarios (un volumen total de pagos de 11 250 millones EUR, de los que 6 250 millones EUR se abonaron en respuesta a la crisis). Se amplió la fecha de subvencionabilidad de muchos de los programas correspondientes al período 2000-2006 con el fin de aumentar las oportunidades de absorción de los fondos, y numerosos Estados miembros incrementaron el ritmo de pago y la cuantía de los anticipos abonados a los beneficiarios para ayudarles a hacer frente a la recesión.

A finales de 2009 se habían asignado más de 93 000 millones EUR a proyectos específicos sobre el terreno, lo que equivalía a más del 27 % de la financiación total asignada para el conjunto del período de programación 2007-2013.

La mayor inyección de fondos tuvo lugar en los Estados bálticos en los que más se sintieron los efectos de la recesión; los pagos supusieron cerca del 4 % del PIB en Estonia y Lituania, y un 2,5 % en Letonia. En Hungría y Polonia, los pagos representaban también más de un 2 % del PIB. Las mayores tasas de absorción se registran en los países más afectados por la crisis, a saber, Irlanda, Estonia y Lituania, donde la inversión se redujo en más de un 35 % y el consumo en más de un 10 %.

La mayoría de esos países disponían de escaso margen fiscal para la aplicación de medidas anticíclicas, y sus paquetes

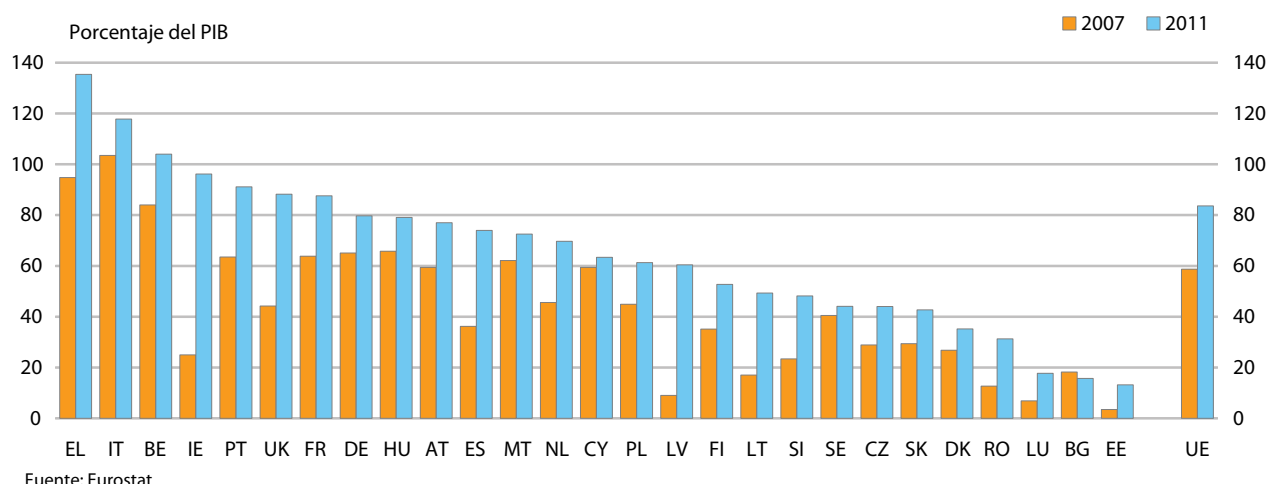
nacionales de estímulo se encontraban entre los más reducidos de la UE.

En términos generales, la composición del gasto era conforme con los objetivos del Plan europeo de recuperación económica y con los de la estrategia Europa 2020. Se asignaron unos 60 000 millones EUR a proyectos en zonas relacionadas con esta última. En particular, un 28 % de los proyectos financiados consistía en la concesión de ayudas a la innovación y a las empresas, y en torno a un 28 % en subvenciones para la mejora del capital humano. Además, cerca de la mitad de los fondos destinados a mejorar el atractivo de diferentes lugares sirvieron para financiar proyectos de transporte limpio (ferrocarril), protección del medio ambiente e iniciativas de naturaleza cultural y social.

La absorción de los fondos fue particularmente elevada en lo que respecta a las ayudas a las empresas, ya que en 2009 se había comprometido más de un 36 % de los fondos asignados para todo el período de programación, al igual que la inversión en capital humano (el grado de absorción de los fondos destinados a este capítulo alcanzaba en ese momento el 25 %).

Los fondos comunitarios representaban en 2009 una gran parte de la inversión pública total en muchos Estados miembros en los que las restricciones presupuestarias limitaban el volumen de gasto, y es probable que la situación se mantenga en los próximos años como consecuencia de la necesidad de reducir el nivel de endeudamiento del sector público. Por consiguiente, en esos países los fondos comunitarios son cruciales para garantizar en lo posible la estabilidad de los niveles de inversión pública y representan, por tanto, un elemento esencial para la recuperación económica.

## 2.16 Deuda del sector público con respecto al PIB, 2007 y 2011 (proyección)



Varias regiones pusieron en marcha importantes paquetes de estímulo. Por ejemplo, todas las regiones italianas introdujeron paquetes propios por un valor global cercano a los 5 500 millones de EUR, lo que representa aproximadamente la mitad de los fondos totales invertidos en planes de estímulo. También se aprobaron importantes paquetes de recuperación económica en todos los Länder alemanes así como en las regiones de Vlaanderen (Bélgica), Gelderland (Países Bajos), y Scotland y Wales (Reino Unido). Por lo general, estas actuaciones incluían los mismos tipos de medidas que se estaban desarrollando a nivel nacional, centrándose de un modo especial en proyectos de infraestructuras. En España, muchas regiones introdujeron asimismo incentivos fiscales temporales y otras medidas de apoyo para el sector automovilístico como complemento de las medidas aprobadas por el Gobierno nacional. En la UE-12, el único ejemplo de ayudas directas en el plano regional se encontraba en Eslovenia<sup>23</sup>.

### 6.2 Efectos de la crisis económica sobre las finanzas públicas y perspectivas para la inversión pública

Las finanzas públicas se han visto gravemente afectadas por la aguda recesión económica que estalló en 2008. En 2009 todos los Estados miembros presentaban déficit en sus presupuestos (que, en algunos casos como Irlanda, España, Grecia o el Reino Unido, superaban el 10 % del PIB), y se prevé que esta situación continúe en 2010 y 2011. El déficit medio de la UE ascendía al 6,9 % del PIB, y se espera que aumente al 7,5 % en 2010. En

2009, el endeudamiento acumulado del sector público representaba en promedio un 73,5 % del PIB, y se calcula que alcanzará el 83 % en 2011 a menos que se produzca un cambio en la política.

#### La crisis ha dejado una problemática herencia en forma de déficit y deuda pública...

Se espera que el deterioro de las finanzas públicas continúe al menos hasta 2011, a pesar de la consolidación fiscal estipulada en los programas de estabilidad y convergencia recientemente aprobados. Se calcula que en 2011 la deuda pública de la UE habrá aumentado en 25 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2007, pero el incremento será de más de 70 puntos porcentuales en Irlanda, superará los 50 puntos porcentuales en Letonia y los 40 en el Reino Unido, mientras en España y Grecia el aumento solo será ligeramente inferior a este (ilustración 2.16).

A pesar de los paquetes de estímulo que han aprobado numerosos Estados miembros, solo una pequeña parte del incremento de la deuda se debe al gasto público adicional; el resto proviene de la disminución de los ingresos gubernamentales en concepto de impuestos y cotizaciones sociales como consecuencia de la crisis económica (los denominados estabilizadores automáticos que evitan una caída aún mayor de la actividad). Por supuesto, también es necesario tener en cuenta el efecto sobre el denominador debido a la reducción del PIB en 2009.

Los elevados niveles de deuda pública constituyen uno de los principales legados de la crisis a medio plazo, convirtiendo la viabilidad de las finanzas públicas en una preocupación fundamental de la agenda política. En la mayoría de los casos, la recuperación de la economía y

23 Grzegorz, G. y Chor-Ching, G. (2009), Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity, Banco Mundial-EUROREG.

de la base tributaria, junto con la retirada de las medidas de estímulo, no será suficiente para reducir la deuda pública hasta los niveles anteriores a la crisis. Para lograr este objetivo será necesario un ajuste prolongado<sup>24</sup>.

### **...que supone una amenaza para la inversión pública en el futuro próximo**

Existe un riesgo importante de que ese ajuste se traduzca en una reducción de la inversión pública, como ocurrió en el pasado en períodos similares de consolidación presupuestaria. Así sucedió, por ejemplo, en la década de 1990, cuando se redujo la deuda pública para cumplir los criterios de Maastricht en lo referente a la adhesión a la Unión Monetaria. El riesgo es especialmente grave en aquellos Estados miembros en los que más ha crecido la deuda pública. La evidencia empírica demuestra que en los países con altos niveles de deuda la inversión pública suele ser reducida, sobre todo en épocas de consolidación fiscal.

No obstante, una de las «reglas de oro» de la economía establece que, en tiempos de restricción presupuestaria, el gasto público no debe recortarse de forma tan drástica como otros elementos, puesto que de ese modo se pueden lograr mayores tasas de crecimiento a largo plazo, lo que resulta esencial para la viabilidad de la consolidación fiscal<sup>25</sup>. Además, es probable que la disminución de la inversión pública dificulte la reducción del nivel de endeudamiento del sector público a largo plazo, debido a su efecto negativo sobre el crecimiento (véase el recuadro).

### **En 2009, las finanzas públicas de las autoridades regionales y locales no se vieron tan afectadas por la crisis como las de los gobiernos centrales.**

Los gobiernos regionales y locales han sufrido los efectos de la crisis en distinto grado, dependiendo de su tamaño, de la composición del gasto y de sus fuentes de ingresos. En términos globales, sin embargo, las consecuencias de la crisis en 2009 no fueron tan acusadas como las que sufrieron los gobiernos centrales.

En 2009, el gasto público aumentó un 2,2 % en términos nominales a escala comunitaria. En los tres Estados bálticos, sin embargo, el gasto disminuyó. El incremento global del gasto fue mayor en los gobiernos centrales (hasta un 2,6 %) que en los niveles subnacionales (hasta un 1,7 %). Malta, Austria y la República Checa fueron los

### **Inversión pública y consolidación presupuestaria**

Los estudios económicos sugieren que los recortes de la inversión pública en infraestructuras y educación pueden ejercer efectos perjudiciales sobre el crecimiento económico a largo plazo; dichos efectos pueden contrarrestar con creces la reducción del déficit presupuestario a corto plazo. Zagler y Durnecker (2003), por ejemplo, muestran los efectos que tienen las inversiones públicas en infraestructuras y educación sobre el crecimiento a largo plazo. Esto es muy importante, puesto que obliga a los programas de investigación sobre cuestiones de política fiscal a abandonar una visión puramente de corto plazo para adoptar una perspectiva de más largo plazo. La inversión pública que estimula el crecimiento, pese a causar déficit presupuestarios en el corto plazo, no solo tiene un efecto positivo sobre el crecimiento sino que también genera un aumento de los ingresos fiscales. Si se reduce la inversión pública con fines presupuestarios hasta unos niveles de desinversión considerable, existe el riesgo de que la renta disminuya más que la mejora inmediata que se producirá en los déficit de caja como consecuencia del menor crecimiento económico. Estos autores muestran que los efectos de un recorte de la inversión pública no solo son negativos en términos de crecimiento económico, sino que también son perjudiciales para la posición presupuestaria del país. Por ello, en tal situación, cabe concluir que a medio y largo plazo no se produce un efecto compensatorio entre la inversión pública y la consolidación fiscal, sino que más bien sucede lo contrario. La reanudación del crecimiento económico es fundamental para que una consolidación sostenible de las finanzas públicas y la inversión pública puedan desempeñar una función importante en la recuperación de la economía.

únicos países en los que se produjo la situación inversa (ilustración 2.17).

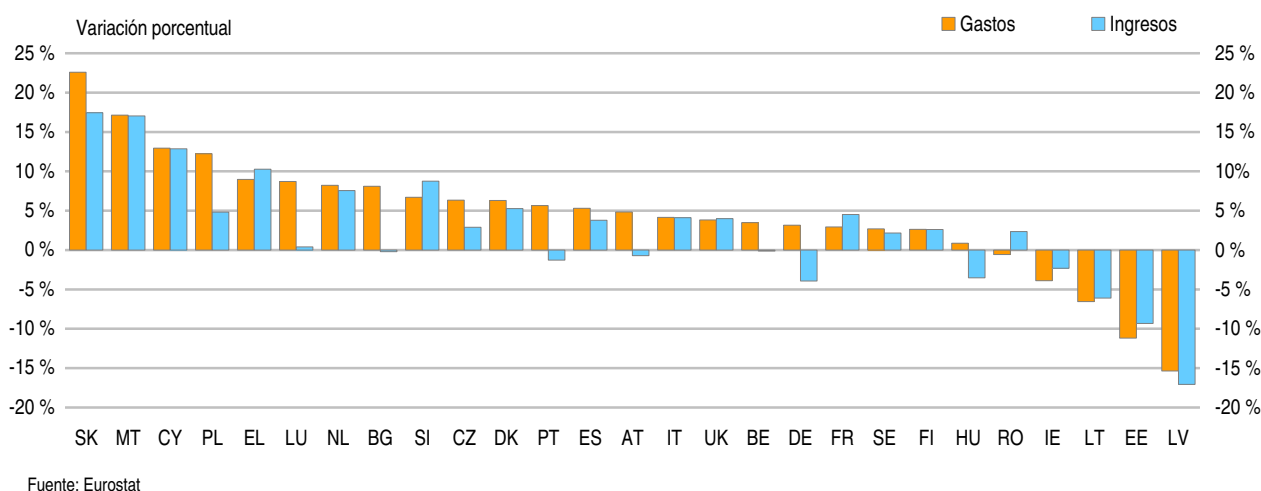
En ese mismo año la inversión pública aumentó tanto para los niveles de gobierno central como subnacional; dicho aumento fue ligeramente superior al del gasto total, lo que refleja el efecto de las medidas de estímulo. Sin embargo, se observaban marcadas diferencias de unos Estados miembros a otros. La inversión pública se redujo en muchos países de cohesión, hasta un 35 % en Letonia y Lituania y por encima del 20 % en Estonia, algo menos del 20 % en Irlanda y en torno al 15 % en Bulgaria. Los mayores aumentos también correspondieron a dos países de cohesión, Chipre (36 %) y Polonia (22 %), donde la crisis tuvo un efecto mucho más moderado.

Los ingresos de los niveles subnacionales de gobierno no se vieron excesivamente afectados por la crisis, puesto que, en general, no dependen tanto de los impuestos como de las transferencias del gobierno central, que representan más del 40 % de sus ingresos totales. Dichas

24 Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, European Economic Forecast, otoño 2009. Bruselas, 2009.

25 Mintz J. y Smart M. (2006), Incentives for public investment under fiscal rules, Documento de trabajo N° 3860 de investigaciones sobre políticas, Banco Mundial.

## 2.17 Variación de los ingresos y los gastos de los niveles subnacionales de gobierno, de 2008 a 2009



transferencias aumentaron en 2009 a pesar de la crisis, en muchos casos en el marco de los planes nacionales de estímulo, aunque experimentaron fuertes caídas en los tres Estados bálticos debido a la profundidad de la recesión.

Pese a que en 2009, por lo general, la crisis tuvo un efecto reducido sobre los recursos financieros de los niveles subnacionales de gobierno, existe preocupación con respecto a las posibles reducciones que puedan experimentar esos recursos en los próximos años, especialmente en países con altos niveles de déficit y endeudamiento. Los niveles subnacionales de gobierno son los responsables de una gran parte de la inversión pública y de la provisión de bienes y servicios públicos muy importantes para el bienestar social y para la mejora de las oportunidades de desarrollo. En muchos casos, buena parte de sus ingresos procede del Gobierno central respectivo. Aunque la crisis afectó con mayor crudeza en 2009 a las regiones que disfrutaban de un mayor grado de autonomía fiscal, es posible que durante la recuperación económica obtengan mejores resultados que otras si los presupuestos nacionales se consolidan al mismo tiempo.

## 7. Condiciones estructurales necesarias para una cohesión exitosa

La intervención pública en pos del logro de los objetivos de cohesión no se limita solamente al gasto público; también incluye medidas encaminadas a establecer las condiciones estructurales necesarias para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. El diseño y la aplicación efectivos de estas condiciones no solo son necesarios para garantizar un crecimiento sostenido, sino también para optimizar los efectos de la inversión

pública. Incluso es posible que logren un impacto mayor en las regiones con mayores tasas de desempleo y mayor potencial de crecimiento. Por consiguiente, las reformas estructurales no solo son importantes para el crecimiento de la UE en su conjunto, sino también para abordar las desigualdades existentes a nivel regional.

La política de cohesión genera un considerable estímulo de la demanda a corto plazo en muchos Estados miembros. Los riesgos derivados de ello en términos de inflación y otros desequilibrios por cuenta corriente pueden mitigarse a través de reformas estructurales orientadas a lograr una mayor flexibilidad, así como mediante políticas de estabilización. La sinergia entre la política de cohesión de la UE, canalizada hacia la inversión más productiva en capital físico y humano (y complementada a través de la inversión pública nacional), y las políticas de reforma fiscal y estructural puede producir un efecto duradero en el lado de la oferta de la economía.

En los últimos años, los Estados miembros han puesto en marcha diversas medidas de carácter estructural en el marco de sus programas nacionales de reforma; actualmente se está formulando el segundo conjunto de medidas para los años 2008-2010 en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada, centradas en el crecimiento y el empleo. Las prioridades de este conjunto de medidas son el establecimiento de unos mercados de trabajo y de productos que funcionen adecuadamente, la creación de un entorno favorable para las empresas y la innovación, y el aumento de la competencia.

Se ha dicho en repetidas ocasiones que la existencia de un marco institucional adecuado y de una administración pública eficiente constituyen requisitos previos para



crear un entorno propicio para el crecimiento y la competitividad, así como para obtener el máximo rendimiento de la inversión pública y de la política de cohesión en particular. La reforma de la administración pública se ha convertido en una prioridad fundamental en la agenda de muchos Estados miembros, especialmente en aquellos en los que las debilidades estructurales en esta área dificultan la consecución de sus objetivos de desarrollo económico.

### **Los Estados miembros han avanzado en la adopción de enfoques coherentes e integrados con respecto a la I+D y la innovación...**

La investigación y la innovación son cruciales para una economía moderna basada en el conocimiento y en la producción de bienes y servicios de alto valor añadido.

Los Estados miembros son cada vez más conscientes de que para mejorar sus resultados económicos y responder a sus necesidades sociales necesitarán ampliar el alcance de sus políticas de I+D y desarrollar estas políticas en coordinación con las de otras áreas. La reforma del proceso de Lisboa ha puesto de relieve su utilidad, alentando a la adopción de una orientación común de las políticas y al establecimiento de un número limitado de objetivos cuantificados pero, al mismo tiempo, dejando libertad a los Estados miembros para experimentar y diseñar medidas adaptadas a su estructura económica, a sus características institucionales y a sus prioridades nacionales específicas. Las estrategias nacionales en materia de I+D han ido evolucionando hacia una combinación de políticas más compleja y más coherente, en las que participan diferentes ministerios y que conllevan modificaciones de la estructura institucional. En este contexto es probable que las inversiones financiadas por el fondo de cohesión logren un impacto mayor.

### **...a pesar de que el gasto en I+D se ha mantenido en un nivel inferior al objetivo de Lisboa**

En la estrategia Europa 2020 se ha conservado el objetivo de aumentar el gasto total en I+D al 3 % del PIB comunitario. Todos los Estados miembros han fijado sus propios objetivos nacionales, que en la mayoría de los casos son inferiores a ese 3 %. Los progresos realizados en cuanto al incremento de la I+D han sido muy lentos; a lo largo del período 2000-2008, el gasto solo ha aumentado de forma marginal, pasando del 1,8 % al 1,9 % del PIB. En general, los aumentos más significativos del gasto en I+D han tenido lugar en países en los que el nivel de gasto en este capítulo era relativamente bajo. Al mismo tiempo, la financiación pública de la I+D privada está adquiriendo cada vez más la forma de

medidas de carácter indirecto, como incentivos fiscales, en detrimento de las actuaciones directas<sup>26</sup>.

El gasto en I+D y las políticas en este ámbito corren el riesgo de verse reducidos como consecuencia de las enormes tensiones que sufren tanto los presupuestos públicos como los privados. En ese marco, es importante que los Estados miembros se basen en sus propios progresos y aborden sus debilidades a fin de consolidar las tendencias positivas actuales y continuar avanzando más allá de 2010.

### **Numerosas regiones participan cada vez más en las políticas de I+D+i**

Son muchas las regiones que han pasado a desempeñar un papel activo en las políticas de innovación de los Estados miembros. Esas regiones han desarrollado sus propias estrategias en la materia, confiando en sus fortalezas actuales y en su potencial local. Por lo general se concentran en áreas o en tecnologías determinadas, así como en sectores específicos. El principal objetivo de la participación regional es fomentar la transferencia de tecnologías, la innovación y la comercialización. Sin embargo, dicha implicación en las políticas de investigación y, más concretamente, en el Espacio Europeo de Investigación, ha producido resultados mixtos. Un cambio que puede ser importante es que se ha otorgado una mayor responsabilidad a las regiones ubicadas en países federalistas en lo tocante a la financiación de las universidades y de la actividad científica básica. Por el contrario, aquellas regiones que se limitan a ejecutar políticas de investigación e innovación diseñadas a escala central no pueden participar de ningún modo en sus propias políticas, salvo que participen en proyectos financiados por la UE<sup>27</sup>.

### **Se ha avanzado en la modernización de los sistemas de educación superior**

El período posterior al año 2000 ha conocido una extensa actividad normativa dirigida a la introducción de reformas que aspiran a fomentar la excelencia de la base investigadora pública, sobre todo en lo que respecta a las universidades. El Programa de Lisboa contemplaba la modernización de las universidades.

Las universidades europeas han introducido importantes cambios en sus políticas relativas a la gobernanza, la

<sup>26</sup> Trends in R&D policies for a European knowledge-based economy (Tendencias en las políticas de I+D para una economía europea basada en el conocimiento), Informes científicos y técnicos del Centro Común de Investigación. Comisión Europea, 2009.

<sup>27</sup> Contribution of policies at the regional level to the realisation of the European Research Area (Contribución de las políticas regionales a la realización del Espacio Europeo de Investigación), ERAWATCH, una iniciativa conjunta de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea y del Centro Común de Investigación. Comisión Europea, 2009.

financiación y los recursos humanos. El aumento de la competencia les ha llevado a desarrollar estrategias para atraer a estudiantes e investigadores así como para captar fondos y elevar su perfil científico. La mayoría de los países han reforzado la autonomía institucional de la que disfrutaban las universidades. Este fortalecimiento ha implicado la implantación de métodos de coordinación más competitivos y orientados al logro de resultados entre el Estado y las instituciones de enseñanza superior, así como entre estas últimas. También ha conllevado una reorganización de los procesos de adopción de decisiones en el seno de estas instituciones. La financiación de las universidades se ha modificado, mediante una reducción de las subvenciones globales y un aumento de la financiación competitiva y de los fondos asociados a contratos.

No obstante, los Estados miembros continúan teniendo dificultades para modernizar sus sistemas de enseñanza superior. La crisis económica ha provocado importantes recortes del gasto, que pueden poner en peligro los logros alcanzados. El marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»), adoptado por el Consejo en mayo de 2009, hace hincapié en la necesidad de continuar con el programa de modernización de la educación superior y de mejora de la calidad y la eficiencia de la educación y la formación<sup>28</sup>.

### **Poco a poco se ha ido desbloqueando el potencial empresarial, especialmente en las pymes**

Las empresas de la UE se enfrentan diariamente a numerosos obstáculos que dificultan sus actividades. Estas barreras limitan su capacidad para operar a escala internacional y reducen el efecto de las ayudas del FEDER destinadas a mejorar la competitividad empresarial. Con frecuencia las empresas se ven obligadas a hacer frente a 27 sistemas jurídicos diferentes para una misma operación, además de tener que soportar importantes cargas administrativas con sus correspondientes costes, incluso a la hora de crear una empresa. Todo ello resulta en menoscabo del efecto de las ayudas que presta la UE en el marco de la política de cohesión dirigida a mejorar la competitividad de las empresas (70 000 millones EUR en 2007-2013). Esos problemas afectan de forma especial a las pymes, que constituyen uno de los principales focos de actuación de la política, y les impiden aprovechar las oportunidades que genera el mercado único.

En el segundo conjunto de programas nacionales de reforma se han realizado algunos progresos en cuanto

a la mejora del entorno empresarial en varios Estados miembros, debido en parte al mayor hincapié en la creación de unas condiciones más favorables para las pymes en respuesta a la crisis económica. En 2009, 18 Estados miembros introdujeron servicios de ventanilla única para la creación de empresas; el plazo medio para crear una sociedad limitada se redujo a ocho días naturales frente a los 24 días que costaba en 2002, y el coste medio de establecimiento se redujo a la mitad, hasta los 417 EUR. Pese a que se ha producido un cambio fundamental en la cultura normativa de la UE en este período, queda mucho por hacer en materia de simplificación del entorno empresarial y reducción de los trámites administrativos.

El primer paso hacia la creación de un marco integral de política para las pymes de toda la UE fue la aprobación de la Ley de la Pequeña Empresa por parte de la Comisión en junio de 2008. Ya se han introducido varias de las medidas contempladas en ese documento, como la introducción de tipos reducidos de IVA en junio de 2009.

El acceso de las pymes a la financiación ha adquirido una importancia aún mayor durante la crisis; la mayoría de los Estados miembros han adoptado medidas para facilitar dicho acceso, principalmente a través de la ampliación de los programas de garantía de préstamo para pymes, de subvenciones a los tipos de interés y del aumento del crédito destinado específicamente a pymes. No obstante, el acceso a la financiación continúa muy fragmentado y no se ajusta a las necesidades actuales, especialmente para la creación de nuevas empresas así como en el caso de los pequeños préstamos (microcréditos).

### **...pero las políticas en la esfera de la competencia han avanzado con relativa lentitud**

Las políticas en materia de competencia y la lucha contra las prácticas restrictivas entre empresas, así como contra los monopolios, aspiran a garantizar que los mercados creen un entorno adecuado para la inversión y la innovación y, en consecuencia, para el crecimiento y el empleo. En ausencia de competencia, existe el riesgo de que la inversión pública y las ayudas a las empresas no produzcan los efectos previstos.

Con frecuencia, las medidas adoptadas por los Estados miembros en esta área han sido de carácter general, centradas en la aplicación del acervo existente, sobre todo en lo tocante a las «industrias de red» (energía, transportes y telecomunicaciones), o en el fortalecimiento de la política de la competencia.

<sup>28</sup> Focus on Higher Education in Europe 2010: The impact of the Bologna Process. Comisión Europea,

La regulación de los servicios profesionales continúa siendo restrictiva en varios Estados miembros, lo que dificulta la competencia. La aplicación de la Directiva de servicios debería conllevar mejoras visibles, facilitando el establecimiento de servicios en otros países y la prestación de servicios transfronterizos. La mayoría de los Estados miembros han avanzado en ese sentido, pero todavía quedan algunos en los que no se aplica totalmente la Directiva. La integración financiera ha aumentado, aunque a diferentes velocidades en los distintos sectores del mercado. Los servicios bancarios para particulares, en concreto, siguen presentando un alto grado de fragmentación, si bien varios Estados miembros han tomado medidas concretas para corregir esta situación, como Polonia, que abolió los reglamentos que limitan la inversión en los mercados del comercio al por mayor y al por menor. Algunos Estados miembros han adoptado medidas para suprimir las barreras de acceso al mercado por parte de nuevos operadores así como las que limitan la expansión de los existentes. La apertura de las industrias y los servicios de red a la competencia se ha producido con lentitud, y todavía persisten importantes barreras de acceso al mercado. Aunque muchos Estados miembros han intentado aumentar la competencia en los sectores del gas, la electricidad y las telecomunicaciones, continúa habiendo restricciones debido a las «agrupaciones» (especialmente en los sectores del gas, la electricidad y los ferrocarriles). Asimismo, es necesario crear autoridades reguladoras independientes, con mandatos claros y una dotación de recursos adecuada.

Además, un reducido número de Estados miembros ha introducido medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mercados de la contratación pública o la normativa que regula los derechos de propiedad intelectual e industrial, o a acelerar la normalización.

### **La introducción de mejoras estructurales en el funcionamiento de los mercados de trabajo contribuye a crear empleo...**

El aumento del nivel de empleo es una de las formas más eficaces de generar crecimiento económico y de mejorar la inclusión social. La política de cohesión destina en el período de programación actual cerca de 75 000 millones EUR a políticas de empleo y de mejora del capital humano. Sus objetivos son, entre otros, aumentar el aprendizaje a lo largo de la vida, mejorar la empleabilidad de los colectivos desfavorecidos y apoyar el envejecimiento activo.

Sin embargo, será imposible lograr todos los beneficios potenciales de esos fondos si no se introducen reformas paralelas de carácter legislativo e institucional con el fin

de modernizar los mercados de trabajo y los sistemas de protección social. Los efectos de los programas de formación en la inserción de las personas desempleadas son limitados si existen barreras y obstáculos que impiden acceder al empleo. De igual modo, las ayudas al envejecimiento activo apenas tienen efectos positivos si existe una edad de jubilación obligatoria a los 60 ó 65 años. En resumen, es preciso establecer las condiciones adecuadas para facilitar el acceso al empleo, ya sea al primer empleo, a la reincorporación al trabajo tras un período de ausencia o a la prolongación de la vida laboral.

Esas condiciones implican unos niveles adecuados de coste laboral, la introducción de modelos modernos de organización del trabajo, la supresión de las barreras de acceso al mercado laboral o para abandonarlo temporalmente, y una combinación entre la flexibilidad del mercado de trabajo y la seguridad del empleo (la llamada «flexiseguridad»). Las políticas activas de inclusión también son importantes para aumentar la participación y fortalecer la cohesión social.

A pesar del incremento experimentado por las tasas de empleo a lo largo de la última década, la recesión económica ha puesto de relieve la necesidad de redoblar los esfuerzos en dos esferas: (1) la aplicación de trayectorias de «flexiseguridad» integradas para suavizar las transiciones entre unos puestos de trabajo y otros, o entre el desempleo o la inactividad y el empleo, y (2) la garantía de un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de competencias profesionales y la actualización de estas, lo que es muy importante para que las personas desempleadas consigan un trabajo y para mejorar la seguridad del empleo.

### **...a través de mayores esfuerzos en favor de la flexiseguridad...**

Uno de los cambios más importantes que supone la Estrategia de Lisboa en el ámbito de la política de mercado de trabajo ha sido la adopción de unos principios comunes de flexiseguridad, lo que contribuye a dar respuesta a las necesidades de adaptación de empresas y trabajadores al cambio estructural. La mayor parte de los Estados miembros han desarrollado estrategias amplias en ese sentido o están desarrollándolas en la actualidad, si bien todavía no han comenzado a introducir las reformas previstas en esas estrategias.

Algunos de ellos, por ejemplo, han introducido o anunciado la introducción de reformas dirigidas al desarrollo de marcos contractuales flexibles que, sin embargo, mejoran la protección de los trabajadores afectados, o han revisado sus respectivos códigos de trabajo. Existe una corriente generalizada de cambio

hacia la aplicación de políticas activas de empleo en detrimento de las políticas pasivas; las primeras muestran una orientación creciente a la prevención y a la intervención temprana, y ponen el acento en la formación. Algunos países están adoptando también iniciativas innovadoras dirigidas a aumentar la movilidad entre ocupaciones, especialmente en el caso de los jóvenes.

Además, muchos Estados miembros han reformado sus sistemas tributarios y de prestaciones con el fin de aumentar su atractivo de cara al trabajo y de alentar a las personas desempleadas e inactivas a buscar un empleo. Se han introducido políticas que buscan hacer rentable el trabajo, y se han invertido esfuerzos para incrementar el salario neto de las personas que perciben sueldos bajos. En el capítulo tributario, se han realizado grandes esfuerzos para reducir la cuña fiscal, sobre todo en el caso de los jóvenes, las personas que cobran salarios bajos, los trabajadores de edad avanzada y los colectivos desfavorecidos.

### **... y abordando las debilidades estructurales persistentes de los mercados de trabajo**

Se han realizado algunos progresos en la esfera de la promoción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida. La mayoría de los Estados miembros han llevado a cabo reformas de las pensiones, que refuerzan los incentivos a la prolongación de la vida laboral y alientan a los empleadores a mantener a los trabajadores de más edad. Sin embargo, los avances en cuanto a la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres han sido limitados, y la mayor parte de los países distan mucho de contar con un enfoque integral de género en sus políticas de empleo y de realizar evaluaciones sistemáticas de los efectos de sus políticas desde el punto de vista del género.

También se ha progresado en algunos Estados miembros en la esfera de la lucha contra el desempleo juvenil, a través de la introducción de programas de educación y formación profesional de mayor calidad dirigidos a garantizar una mejor adecuación a las necesidades del mercado de trabajo y a brindar una orientación y un apoyo personalizados.

Se ha destinado algún esfuerzo a la mejora de la organización del trabajo en varios países, en beneficio tanto de trabajadores como de empleadores, al tiempo que se ha fomentado la movilidad regional mediante la concesión de subsidios para costear los gastos de transporte, el aumento de la cooperación entre los servicios de empleo regionales, la formación en idiomas y la subvención de los gastos de alojamiento.

A pesar de las medidas anteriormente enumeradas, continúan existiendo problemas estructurales. La segmentación de los mercados de trabajo persiste en varios Estados miembros, la participación en la formación continua sigue siendo baja en casi toda la UE, el desempleo juvenil es elevado en muchas zonas de la Unión y los sistemas de educación y formación no terminan de dar respuesta a la demanda de trabajo.

### **Aunque se ha avanzado mucho, el ritmo de introducción de reformas ha sido lento y desigual**

A pesar de que la Estrategia de Lisboa ha contribuido a forjar un consenso en toda la UE acerca de la necesidad de introducir reformas, los avances en ese sentido han sido lentos y desiguales en los diferentes Estados miembros y en las diversas esferas de política. En particular, las reformas en ámbitos de política que son clave para la cohesión (I+D+i, entorno empresarial, mercado interno y competencia, mejora de la agenda normativa) ha ido a la zaga con respecto a las introducidas en el mercado de trabajo.

En el marco de la estrategia Europa 2020 seguirán introduciéndose reformas estructurales en apoyo del crecimiento económico, el empleo y la cohesión. Sin embargo, es preciso acelerar la implantación de esas reformas con el fin de que logren un efecto significativo sobre la cohesión económica y social; asimismo, los resultados de la política de cohesión y un vínculo más estrecho entre esta, las reformas estructurales y las políticas fiscales podrían fortalecer la efectividad de la política e impulsar el crecimiento a largo plazo.

## **8. Conclusiones**

A lo largo de las dos últimas décadas, las políticas de desarrollo regional mostraban una orientación creciente hacia el estímulo del desarrollo endógeno a través del apoyo a las áreas en las que cada región contaba con ventajas comparativas en lugar de tratar de compensar las desventajas.

Bajo este nuevo paradigma, la inversión pública ha demostrado ser esencial para el desarrollo de las regiones atrasadas. Los fondos asignados en virtud de la política de cohesión, junto a su principio de adicionalidad, garantizan que los países menos desarrollados disfruten de mayores tasas de inversión pública en relación con el tamaño de sus economías. Este es el principal motivo por el que, en promedio, la inversión pública es más elevada con respecto al PIB (aunque no con respecto al PIB per cápita) en los países de cohesión que en el resto de la UE y, además, por el que la inversión pública ha aumentado en relación con la población a lo largo del último decenio.



Varios estudios recientes han concluido que, bajo determinadas condiciones, la inversión pública impulsa el crecimiento; entre esas condiciones, una adecuada gobernanza institucional se considera absolutamente imprescindible. Dichos estudios muestran que en ese período se ha producido una correlación positiva entre las tasas de inversión pública y las de crecimiento económico, lo que sugiere que la inversión pública es importante para la convergencia y que el crecimiento económico influye en la inversión pública. Por consiguiente, es importante mantener la concentración de la inversión pública, y más concretamente la política de cohesión, en los Estados miembros y las regiones menos desarrollados con el fin de fortalecer la cohesión económica, social y territorial.

Las autoridades regionales y locales son actores clave para el desarrollo. En prácticamente todos los Estados miembros, la inversión pública presenta un grado de descentralización considerablemente mayor que el gasto público. En promedio, cerca de dos tercios de la inversión pública se ejecutan en los niveles subnacionales de gobierno de la UE.

Las mayores tasas de inversión pública que se observan en los países de cohesión se deben principalmente al gasto en infraestructuras, sobre todo a las inversiones en redes de transportes. Este hecho refleja la falta de dotación de capital físico en los Estados miembros menos adelantados y la función crucial que desempeña la política de cohesión en la reducción de esta brecha.

A diferencia de lo que sucede en el caso de la política de cohesión de la UE, la relativa prosperidad de las regiones no influye de forma decisiva en su acceso a los fondos de inversión nacionales, salvo en Alemania y, en menor medida, en Francia. Otros factores, como las características geográficas, el grado de autonomía fiscal y política o la atracción de las capitales parecen ser como mínimo tan importantes como los objetivos de cohesión a la hora de determinar la distribución geográfica de la inversión pública. En otras palabras, en muchos Estados miembros la cohesión no parece ser un factor determinante de las decisiones relativas a la inversión pública.

La crisis económica llevó a la mayoría de los gobiernos nacionales y a algunas autoridades regionales a introducir paquetes de estímulo ad hoc para mitigar sus efectos sobre el crecimiento y el empleo. La inversión pública constituía un componente muy importante de ellos. No obstante, la crisis ha dejado su huella en forma de un drástico incremento de la deuda pública, proveniente sobre todo de una fuerte reducción de los ingresos fiscales. Es probable que la reducción del déficit público que se producirá en los próximos años hasta situarlo en niveles más sostenibles ejerza

una importante presión sobre los programas de gasto público y sobre la inversión pública en particular.

Por consiguiente, es probable que la política de cohesión —que representa una parte sustancial de la financiación de las inversiones en muchos países— adquiera en el futuro una importancia cada vez mayor. Por otro lado, las restricciones fiscales y presupuestarias a las que se ven sometidos los Estados miembros tendrán efectos significativos en el entorno en el que actuará la política de cohesión.

En este nuevo contexto es importante que los Estados miembros tengan presente la función potencialmente significativa que desempeña la inversión pública. En cualquier caso, es necesario revisar el sistema de verificación de la adicionalidad. El método actualmente utilizado se cuestiona por motivos relacionados con su fiabilidad y con la falta de comparabilidad entre Estados miembros debido a su complejidad y a su naturaleza ad hoc. Es preciso reformar este sistema con vistas a incrementar su fiabilidad, su transparencia, su simplicidad y su proporcionalidad.

Es importante introducir reformas estructurales e institucionales a fin de maximizar los efectos de la política de cohesión. Sin embargo, a lo largo del último decenio las reformas han seguido un ritmo relativamente lento en algunas áreas fundamentales, lo que reduce el efecto de la política sobre el terreno. La estrategia Europa 2020 ha establecido un nuevo marco, y la política de cohesión debe adaptarse a él. Un elemento central de la reforma de la política será el establecimiento de vínculos más estrechos entre el diseño y la aplicación de la política, los objetivos macroeconómicos y las reformas estructurales e institucionales necesarias en este contexto.

En el período de programación actual (2007-2013) de la política de cohesión, la condicionalidad se limita al criterio macroeconómico relacionado con el Fondo de Cohesión (aparte de los requisitos administrativos relativos a la gestión financiera y a los sistemas de control). Para la política de cohesión posterior a 2013, sería deseable estudiar la necesidad de ampliar o no ese tipo de condicionalidad macroeconómica y, en caso afirmativo, de qué manera. También debe examinarse la idoneidad de introducir la condicionalidad para otros fines, como proporcionar incentivos para la introducción de reformas estructurales e institucionales en esferas estrechamente relacionadas con la política de cohesión, con el objetivo de dotar a la política de una mayor orientación al logro de resultados y de tratar de garantizar la optimización de los recursos invertidos.



# Capítulo III: La cohesión y otras políticas de la Unión Europea

## 1. Introducción

La cohesión económica, social y territorial es un objetivo clave de la UE<sup>1</sup>, que se incluye de forma transversal en todas las políticas. De acuerdo con el Artículo 175 del Tratado, «Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174 (es decir, el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial) participando en su consecución».

Pese a que cada política cuenta con objetivos propios, existe una creciente necesidad de aumentar la eficacia de la estrategia global adoptada por la UE, a la que se ha dotado de mayor peso a través del establecimiento de los objetivos principales de la estrategia Europa 2020.

En este capítulo se examina la interacción entre las diferentes políticas y el grado en que otras políticas refuerzan el efecto de la política de cohesión sobre los objetivos de esta última, centrándose especialmente en su efecto sobre la reducción de las desigualdades regionales.

Adoptando un enfoque ligeramente distinto al de informes anteriores, este capítulo distingue las políticas que tienen una dimensión espacial (regional) explícita de aquellas que no tienen en cuenta dicha dimensión<sup>2</sup>, es decir, que no distinguen entre las diversas regiones de la UE<sup>3</sup>.

Este capítulo no defiende que las políticas deban incluir la dimensión especial; muchas políticas, como las relativas a los derechos de propiedad intelectual, no tienen una dimensión ni efectos espaciales. No obstante, una mayor conciencia de las posibles consecuencias territoriales puede mejorar las políticas y facilitar la coordinación entre ellas. Como se señala al final de este capítulo, esto

puede lograrse a través de evaluaciones territoriales de los efectos de las políticas.

## 2. Políticas que incluyen explícitamente la dimensión espacial

### 2.1 Competencia

La política de competencia está diseñada para garantizar que el mercado interior siga siendo un mercado abierto, en el que las empresas disfruten de idénticas oportunidades para competir sea cual sea el lugar en el que estén ubicadas o el Estado miembro en el que se creen. El propósito de dicha política es eliminar la protección de las empresas nacionales y las regiones más prósperas con el fin de impedir que puedan sobrepasar a las menos prósperas en términos de los incentivos económicos ofrecidos. Dado que en determinados casos es necesaria la intervención gubernamental, el Tratado dispone no obstante algunas situaciones en las que la ayuda estatal se considera compatible con la competencia en el mercado interior. Por consiguiente, se especifican una serie de excepciones a la prohibición general relativa a las ayudas. De acuerdo con lo anterior, las ayudas del Estado pueden utilizarse, por ejemplo, para proporcionar capital riesgo y financiación para la I+D y otras inversiones, contribuyendo de ese modo a la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020 mediante el fomento de la adopción de tecnologías más innovadoras y ecológicas.

En 2008, las ayudas del Estado ascendieron a 52 900 millones EUR<sup>4</sup>, es decir, 113 EUR por habitante. En el trienio 2006-2008, estas ayudas representaron en promedio un 0,4 % del PIB comunitario anual, aunque las medidas excepcionales destinadas a combatir la crisis elevaron este porcentaje al 2,2 % del PIB de la UE en 2008.

Las ayudas públicas presentan importantes diferencias de unos Estados miembros a otros. Su cuantía oscilaba en 2008 desde los más de 300 EUR per cápita en Dinamarca y más de 200 EUR per cápita en Suecia y Malta hasta menos de 50 EUR per cápita en Letonia, Rumanía, Estonia y Bulgaria. Estos datos reflejan las importantes diferencias en cuanto al enfoque de las políticas de cada país así como en lo referente a los

1 El artículo 3(3) de las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que «La Unión promoverá la cohesión económica, social y territorial». El artículo 174 profundiza en esta idea: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial».

2 Barca, F. (2009), An agenda for a reformed Cohesion Policy. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)

3 Puede consultarse un enfoque similar en el capítulo 3 del informe The territorial dimension of environmental sustainability (Dimensión territorial de la sostenibilidad medioambiental). Informe técnico nº 9/2010, AEMA, 2009, Copenhague. <http://www.eea.europa.eu/publications/the-territorial-dimension-of-environmental-sustainability>.

4 No se incluyen los ferrocarriles. El total incluidos los ferrocarriles asciende a 67 400 millones EUR.

niveles de prosperidad económica. A pesar de que en la UE-15 se registran cifras relativamente elevadas con respecto a las ayudas públicas, los Estados miembros de la UE-12 representaban alrededor del 13 % del total en 2008, un porcentaje mucho mayor que el que supone su participación en el PIB comunitario (8 %) debido al mayor volumen de población abarcado.

### Ayudas regionales

Las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013<sup>5</sup> establecen los principios para determinar si las ayudas destinadas al desarrollo económico de las zonas desfavorecidas y el apoyo que conllevan a la inversión o a la creación de nuevas empresas son compatibles con las reglas del mercado interior. La intensidad máxima de la ayuda permitida es más elevada en las regiones con menor PIB per cápita y en las regiones ultraperiféricas. Se alienta a los Estados miembros a concentrar las ayudas en planes multisectoriales, que forman parte de la política regional de cada país y que, por lo general, están exentos del requisito de notificación a la Comisión.

En el período 2006-2008 se destinaron ayudas al desarrollo regional por importe de 11 300 millones EUR, lo que representaba un incremento del 14 % con respecto al trienio anterior. La proporción de las ayudas regionales sobre el volumen total de las ayudas aumentó del 18 al 22 % entre esos dos períodos. Los países que más contribuyeron a ese crecimiento fueron Grecia, Polonia, Portugal, Suecia y la República Checa.

### Las ayudas en las regiones desfavorecidas

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en su Artículo 107(3)(a)) admite aquellas ayudas destinadas a promover el desarrollo económico de las zonas con un nivel de vida anormalmente bajo o en las que exista un problema grave de subempleo (regiones denominadas de «categoría a») (mapa 3. 1). En la práctica, las zonas afectadas se definen como regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE-25, que coinciden aproximadamente con las regiones de convergencia (incluidas las regiones en proceso de exclusión gradual). En esas regiones, la cuantía de las ayudas ascendió en 2008 a casi 14 000 millones EUR.

En las regiones de «categoría a» el volumen de las ayudas aumentó un 25 % entre 2007 y 2008 (desde 11 000 millones EUR), si bien la tendencia a largo plazo es descendente (desde una media de 17 000 millones EUR en 2003-2005 a 13 000 millones EUR en el período 2006-2008). El nivel de ayuda que destinan los Estados miembros en esas regiones varía considerablemente

<sup>5</sup> DO C 54 de 4.3.2006, p. 13.

de unos a otros, lo que refleja las diferencias en las políticas regionales, el grado de utilización de la ayuda para apoyar el desarrollo y el tamaño de la población potencialmente beneficiaria<sup>6</sup>.

### Posibilidades diferenciadas de ayuda estatal para las regiones insulares, las zonas escasamente pobladas y otras regiones calificadas según su aislamiento geográfico

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en su Artículo 107(3)(c)) permite utilizar las ayudas para facilitar el desarrollo de otras zonas determinadas, siempre que ello no afecte de un modo significativo a la competencia (regiones de «categoría c»). Entre dichas zonas se encuentran las regiones con un PIB per cápita inferior a la media de la UE-25, aquellas cuya tasa de desempleo supera en más de un 15 % la media nacional y las que están experimentando importantes cambios estructurales o sufren un grave declive relativo, así como las regiones con baja densidad de población, las regiones insulares con una población de hasta 5 000 habitantes y las regiones aisladas geográficamente. También se incluyen en este grupo las regiones vecinas a las de «categoría a». La cuantía total de las ayudas otorgadas a las regiones de «categoría c» ascendió en 2008 a 7 400 millones de EUR (es decir, algo más de la mitad del volumen concedido en las regiones de «categoría a»), lo que supone una reducción del 23 % con respecto a 2007.

### Las ayudas estatales y los objetivos de Lisboa

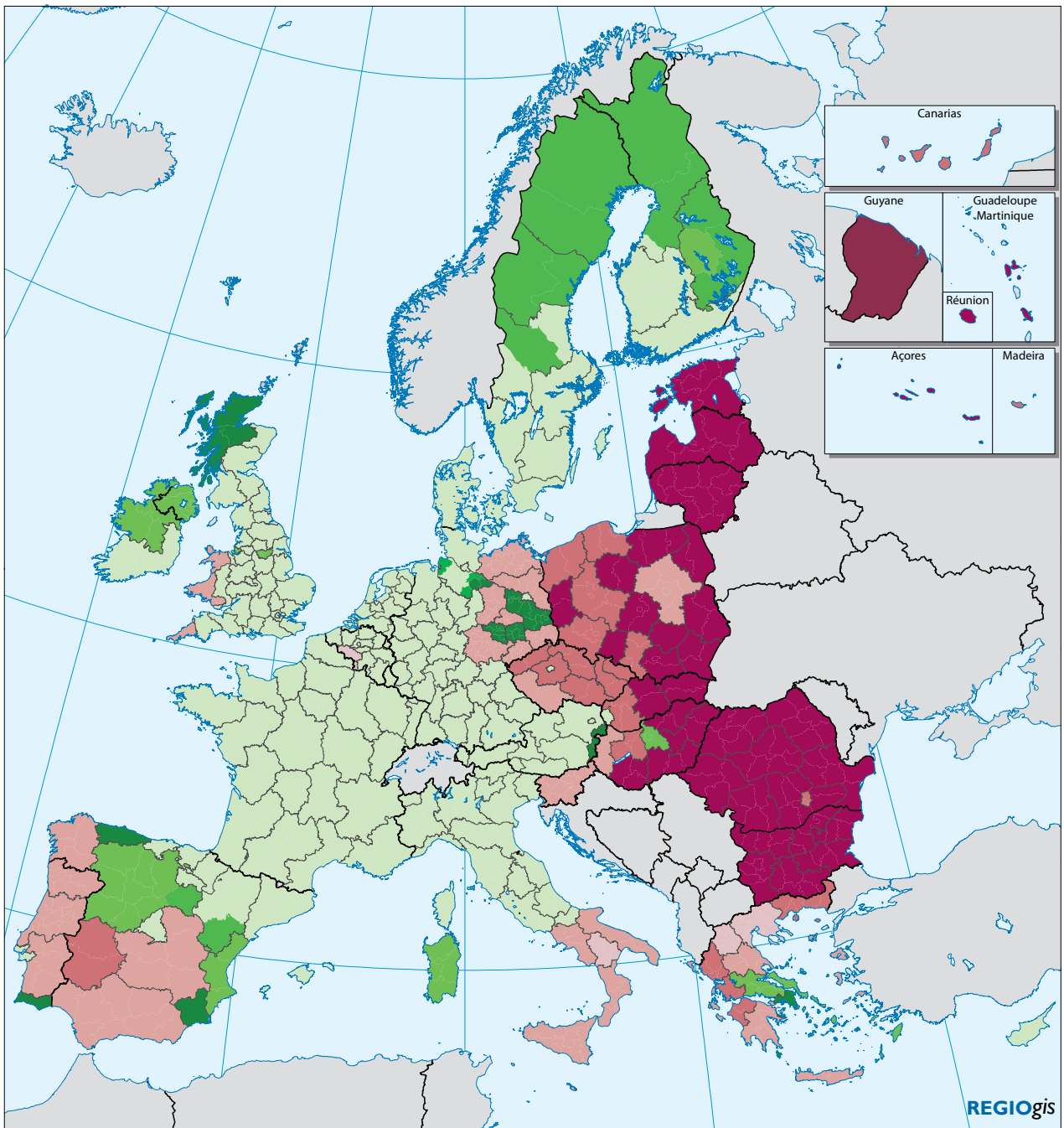
En 2008 se introdujo un nuevo Reglamento general de exención por categorías<sup>7</sup>, que establecía la aprobación automática de una serie de medidas de ayuda sin necesidad de notificación previa. La exención por categorías carece de dimensión espacial, puesto que se aplica a todas las regiones.

Dicho Reglamento engloba las ayudas a las pymes, a la investigación, a la innovación, al desarrollo regional, a la formación, al empleo y al capital riesgo, así como las destinadas a la protección del medio ambiente, el fomento del espíritu emprendedor y la creación de empresas en zonas asistidas, así como a dar respuesta a problemas como, por ejemplo, las dificultades que experimentan las mujeres empresarias para acceder a la financiación.











La reforma que introdujo el Reglamento general de exención por categorías perseguía reorientar las ayudas hacia los objetivos de Lisboa; a tal fin, el Reglamento

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que las ayudas otorgadas a las regiones de «categoría a» pueden utilizarse para fines diferentes del desarrollo regional.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/reform.cfm](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm)



### 3.1 Ayudas regionales, 2011-2013

Letra a) del punto 3 del artículo 87	Letra c) del punto 3 del artículo 87
 60 % intensidad de las ayudas	 20 %
 50 % intensidad de las ayudas	 15 %
 40 % intensidad de las ayudas	 15 % (población baja)
 30 % intensidad de las ayudas	 Desarrollo económico
 30 % (efecto estadístico)	 Otras regiones

Fuente: DG COMP



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

alentaba a los Estados miembros a concentrarse en aquellas ayudas que realmente sean beneficiosas para la competitividad, la creación de puestos de trabajo y la cohesión económica y social. Al mismo tiempo, redujo la carga administrativa que soportan las autoridades públicas, los beneficiarios de las ayudas y la propia Comisión. El Reglamento general de exención por categorías unificaba y simplificaba las reglas anteriores, y ampliaba las categorías de ayuda estatal a las que se aplica la exención. En 2008 ya se aplicaba la exención por categorías a casi un 19 % de las ayudas a la industria y los servicios (10 000 millones EUR) en virtud de los reglamentos anteriores, frente al 13 % en 2007 (6 300 millones EUR) y el 6 % en 2006 (3 000 millones EUR).

En 2009 se introdujeron un Código de Buenas Prácticas y un procedimiento simplificado con objeto de facilitar el tratamiento de asuntos de ayuda estatal y acelerar el proceso. Entre las medidas que cumplen los requisitos para la aplicación del tratamiento simplificado se incluyen determinadas ayudas para las pymes, el medio ambiente, la innovación y la reestructuración. Además, se han adoptado recientemente directrices para la concesión de ayudas públicas a la inversión en redes de banda ancha<sup>8</sup> con el fin de acelerar y ampliar su despliegue y contribuir así tanto a la recuperación de la economía comunitaria a corto plazo como a su competitividad a largo plazo en el marco del Plan europeo de recuperación económica<sup>9</sup>.

## 2.2 Transportes

La inversión en transportes afecta inevitablemente a unas regiones más que a otras; no obstante, la selección de rutas y lugares en los que invertir a escala comunitaria ha estado determinada en gran medida por objetivos que nada tienen que ver con la reducción de las desigualdades, si bien es indudable que ha contribuido al progreso de los países menos desarrollados.

La política de transportes se centra en completar la Red Transeuropea de Transportes (TEN-T), cuya finalidad es garantizar que el sistema de transportes permita un correcto funcionamiento del mercado interior y que los principales núcleos de población y actividad económica dispongan de conexiones razonablemente buenas.

Desde 1996, año en que se puso en marcha esta política, se han destinado a la red unos 400 000 millones EUR, de

los que casi un tercio provenía de fuentes comunitarias<sup>10</sup>, especialmente del Fondo de Cohesión, que financia específicamente inversiones en Estados miembros con unos niveles de renta relativamente bajos. Este hecho ha permitido mejorar la interconexión de las redes viarias y ferroviarias nacionales.

Es importante contar con una red de transportes eficiente para lograr un desarrollo económico sostenido y mejorar el equilibrio territorial. Sin embargo, la política de la TEN-T se ha ocupado principalmente del fortalecimiento de las conexiones en toda la UE y no en mejorar la accesibilidad de las regiones atrasadas (pese a que, sin duda, ha contribuido a ella), principalmente a través de inversiones financiadas por el Fondo de Cohesión. Esos países —Grecia, España, Portugal, Irlanda (hasta 2003) y los países de la UE-12 (a partir de 2004)— eran también los que presentaban mayores necesidades de expansión y mejora en sus sistemas de transportes. Así, se ha confiado a la política de cohesión y, en particular, al FEDER y al Fondo de Cohesión, la labor de fortalecer las relaciones de tráfico tanto dentro de las regiones como entre las redes regionales, nacionales y europeas.

En la actualidad, el reto consiste en responder de manera eficaz a la creciente necesidad de reducir las emisiones del transporte y de ahorrar energía, fomentando en particular el cambio del transporte por carretera al ferrocarril, pero también el transporte fluvial y marítimo. Al mismo tiempo, debe hacerse frente a la necesidad de mejorar las redes de transportes en las regiones con menor dotación de infraestructuras. Lo anterior implica la necesidad de destinar un mayor volumen de inversiones a los países de la UE-12, donde tanto las redes viarias como ferroviarias presentan un estado deficiente y resultan inadecuadas para satisfacer las demandas que se les imponen a medida que sus economías crecen y van adquiriendo un mayor grado de desarrollo.

## 2.3 Medio ambiente

El principal factor de impulso político para la mejora de la calidad del medio ambiente y la salud humana es el Tratado de la UE; los Estados miembros deben aplicar el cuerpo legislativo aprobado en virtud de dicho Tratado. La UE desarrolla su política en materia de medio ambiente a través de Programas de Acción; el sexto de ellos abarca el período 2002-2012 con el objetivo de profundizar en la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS). Dicha estrategia engloba una amplia variedad de actividades, desde la protección de los sistemas y la biodiversidad hasta la mejora del abastecimiento y el tratamiento de

8 [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/specific\\_rules.html#broadband](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/specific_rules.html#broadband).

9 Incluye 1 020 millones EUR del FEADER que los Estados miembros podrían asignar, entre otras prioridades, al desarrollo de la banda ancha de Internet en las zonas rurales.

10 Subvenciones con cargo al presupuesto de la Red Transeuropea de Transporte, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, además de préstamos del Banco Europeo de Inversiones.



agua o la reducción de la contaminación acústica. Su meta es reducir las desigualdades ambientales en la UE, lo que contribuye directamente a la cohesión al mejorar el atractivo de las regiones atrasadas y convertirlas en lugares más saludables en los que vivir y trabajar.

Natura 2000 representa un buen ejemplo de política con una sólida dimensión espacial. Se trata de una red de zonas de protección de la naturaleza a escala de la UE, creada con el fin de garantizar la supervivencia de las especies y de los hábitats más valiosos y amenazados de Europa. Natura 2000 no es un sistema estricto de reservas naturales en la que se excluye toda actividad humana; aunque ciertamente toda la red incluye reservas naturales, la mayor parte de la tierra continúa en manos privadas. Natura 2000 hace hincapié en garantizar la sostenibilidad de la gestión futura, tanto desde el punto de vista ecológico como económico.

Las directivas marco, además, exigen a las autoridades públicas establecer planes de gestión del agua, de los residuos, del riesgo de inundaciones y de la calidad del aire en las ciudades, así como de los recursos marinos, con miras a la consecución de una serie de objetivos ambientales, alentando a la formulación de estrategias de desarrollo integradas para determinadas zonas. Los planes de gestión de las cuencas fluviales, por ejemplo, pueden contribuir a mejorar la coordinación de su utilización por parte de los sectores de la agricultura, el turismo, el transporte, la energía hidroeléctrica, etc., mientras que los dirigidos a la mejora de la calidad del aire pueden traer consigo el desarrollo del transporte público, más espacios verdes y carriles para bicicletas.

Hasta el momento, la política comunitaria en materia de biodiversidad se regía por el objetivo fijado en 2001 por los Jefes de Estado de la UE para 2010 —detener la pérdida de biodiversidad en la UE para ese año—. En 2006 se puso en marcha el Plan de acción sobre biodiversidad de la UE para acelerar el progreso hacia el logro de este objetivo, adoptando un enfoque integrador. Para el período posterior a 2010, el Consejo de Medio Ambiente celebrado en marzo de 2010 aprobó una nueva visión para 2050 y un nuevo objetivo para 2020 en lo referente a la biodiversidad, consistente en detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios de ecosistemas en la UE para ese año, y restaurar estos en la medida de lo posible, además de ampliar la contribución de la UE a la detención de la pérdida de biodiversidad global.

Además, existen planes para la adopción de una nueva estrategia de prevención de los desastres naturales y de

los causados por el hombre<sup>11</sup>, que conllevan importantes costes para algunas regiones (se estima que las pérdidas ocasionadas por los desastres naturales produjeron 98 000 muertes en el período 1998-2008 y provocaron pérdidas por valor de 112 000 millones de EUR)<sup>12</sup>.

## 2.4 Política marítima

La política marítima integrada de la UE es un nuevo enfoque que consiste en desarrollar todas las actividades relacionadas con el mar de forma sostenible. Esta política se sirve de herramientas intersectoriales, como la planificación marítima espacial, la vigilancia integrada y el conocimiento marino, que permitirán mejorar la gestión de nuestros océanos. Asimismo, la Comisión ha dado el primer paso de cara a la aplicación de esta política a escala regional, especialmente en el Mar Báltico y en el Mediterráneo.

El objetivo de este nuevo planteamiento es identificar aquellas actuaciones de la UE que tienen repercusiones en el mar y promover la coherencia entre los diversos sectores y áreas de actividad. Además, aspira a impulsar la economía marítima, a proteger y restaurar el entorno marino, a fortalecer la investigación y la innovación, y a estimular el desarrollo en las zonas costeras y ultraperiféricas<sup>13</sup>. El éxito de este enfoque depende en gran medida de su interacción con otras políticas. Por ejemplo, durante el período de programación 2007-2013 la política de cohesión había financiado hasta finales de diciembre de 2008 un total de 1 131 proyectos relacionados con la política marítima. La cuantía total de las inversiones realizadas en ese marco ascendió a casi 1 200 millones EUR<sup>14</sup>.

## 2.5 La política pesquera común

El objetivo actual de la política pesquera común<sup>15</sup> es «...garantizar la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos», «contribuyendo a unas actividades de pesca eficientes en un sector pesquero y piscícola competitivo y económicamente viable, proporcionando un nivel de vida adecuado para quienes dependan de las actividades pesqueras...». Uno de los cuatro pilares principales de la política consta de medidas estructurales

11 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 23 de febrero de 2009: Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano COM(2009) 82 final.

12 Agencia Europea de Medio Ambiente (2010), Mapping the impact of recent natural and technological disasters in Europe. An overview of the last decade.

13 Estado de situación de la política marítima integrada de la UE. COM(2009) 540.

14 Policy Research Corporation, utilizando la base de datos de proyectos financiados por la UE, [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/study\\_d\\_base\\_en.html](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/study_d_base_en.html)

15 Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo de 20 diciembre 2002.



dirigidas a fortalecer la cohesión económica, social y territorial.

El Fondo Europeo de Pesca, que financia esta política, asciende a 4 300 millones EUR para el período 2007-2013. Tres de los pilares de dicho fondo incluyen medidas de apoyo al sector pesquero (especialmente en relación con la flota pesquera, la acuicultura, las actividades de procesamiento y la organización del sector), mientras que el cuarto pilar se compone de medidas estructurales encaminadas al fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial. El objetivo de este fondo es contribuir al desarrollo de las zonas costeras en las que la pesca representa una parte importante de la actividad económica, así como ayudar a mejorar la calidad de vida en esas regiones.

Para alcanzar estas metas, el Fondo Europeo de Pesca ha creado grupos de acción local en el sector de la pesca, cuya labor consiste en diseñar estrategias integradas de desarrollo local con el fin de mantener la viabilidad de las comunidades costeras mediante la diversificación de sus actividades y la creación de puestos en otros sectores de actividad. El presupuesto público total destinado a ello asciende a unos 826 600 millones EUR; por el momento se han creado cerca de 130 grupos de acción de los 240 previstos.

### 3. Políticas que incluyen parcialmente la dimensión espacial

#### 3.1 Investigación y desarrollo tecnológico

Es inevitable que los efectos de las políticas de fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+DTI) sean mayores en unas regiones que en otras. La dimensión regional, no obstante, no representa un aspecto central en el diseño de la política ni en la determinación de los fondos comunitarios destinados a actividades de investigación, que constituye un aspecto muy importante del presupuesto global de la Unión Europea (mapas 3.2 y 3.3).

El Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación (FP7) cuenta con un presupuesto aproximado de 50 000 millones EUR para el período 2007-2013. El objetivo de este programa es ayudar a que la UE se convierta en la región líder en el campo de la investigación a escala mundial a través del apoyo a la excelencia investigadora dondequiera que se produzca. El Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido (MFRC) ofrece 10 000 millones EUR en forma de préstamos para proyectos que conllevan un nivel de riesgo relativamente elevado.

El Programa Específico «Capacidades» del FP7 cuenta con un presupuesto de unos 4 000 millones EUR, cuya finalidad es mejorar la capacidad de investigación e

innovación en toda Europa y garantizar un uso óptimo de ellas.

Estos fondos permiten apoyar actividades diversas, como la mayor participación de las pymes en actividades de investigación (1 300 millones EUR), la creación de la infraestructura de investigación paneuropea a gran escala definida en la hoja de ruta del Foro estratégico europeo sobre infraestructuras de investigación (ESFRI)<sup>16</sup> y la optimización del uso de las infraestructuras existentes (1 800 millones EUR), el fortalecimiento del potencial de las regiones europeas en materia de I+D mediante el impulso —a través de la acción Regiones del Conocimiento— de la creación de agrupaciones regionales orientadas a la investigación (con la implicación de investigadores, empresas y autoridades públicas) (126 000 millones EUR) y el desbloqueo y desarrollo del potencial investigador en las regiones ultraperiféricas y de convergencia mediante el apoyo de entidades de investigación excelentes (340 000 millones EUR) a través de la acción «Potencial de Investigación».

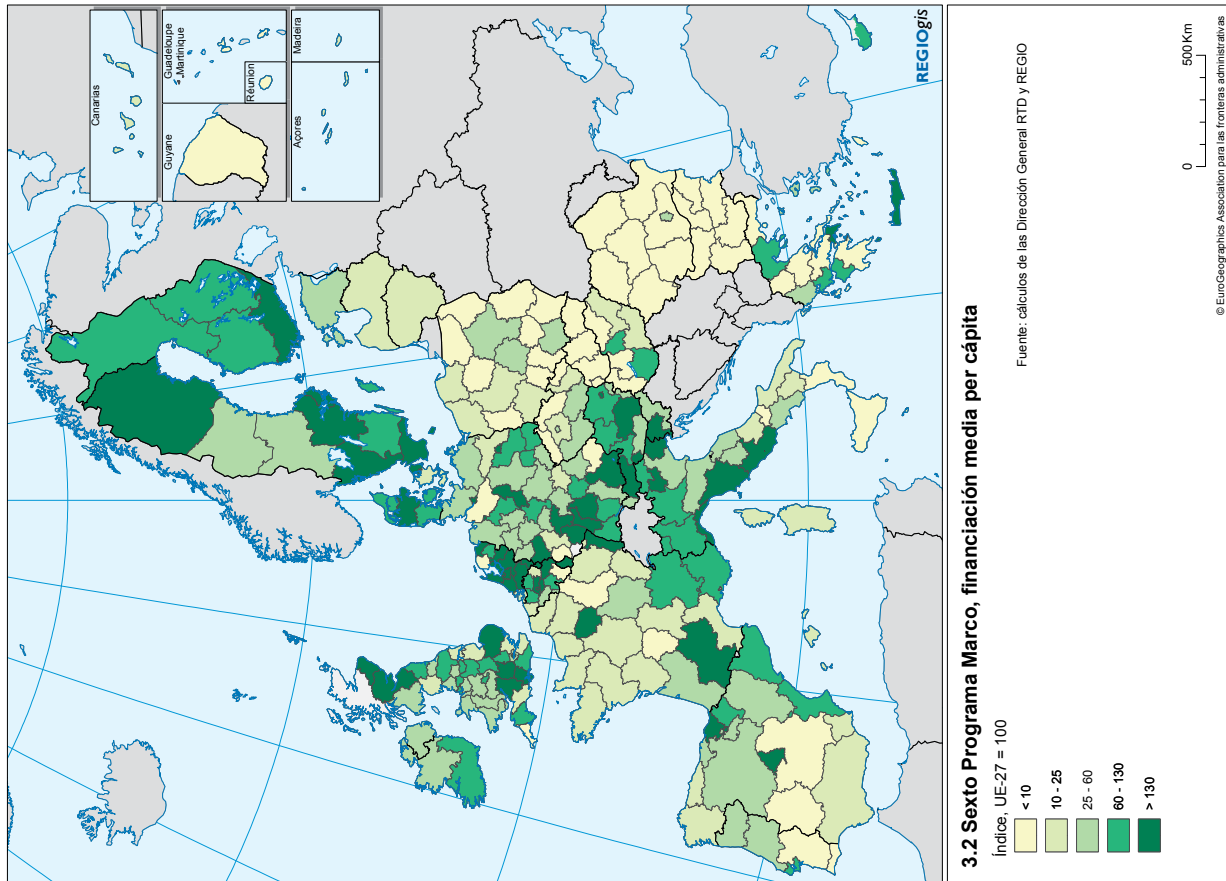
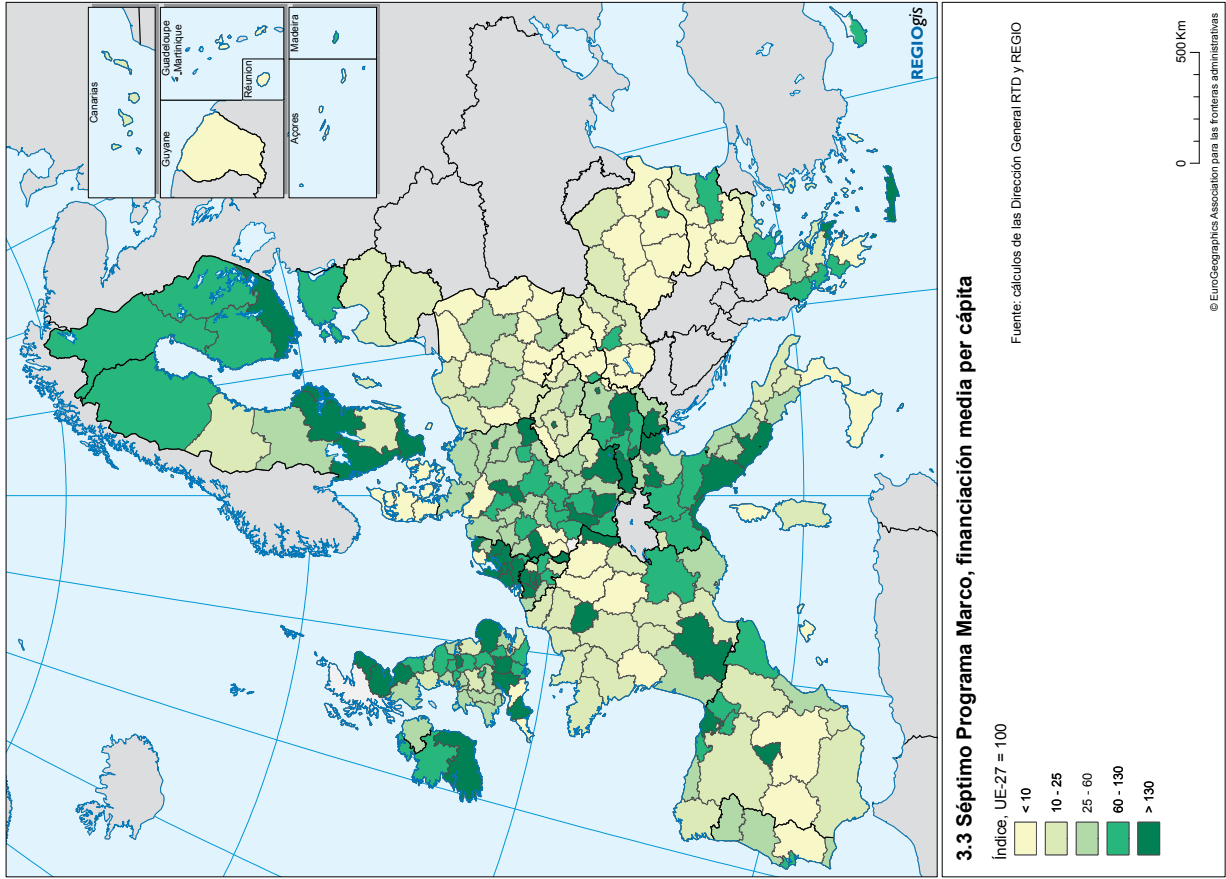
Puesto que el grueso de los fondos destinados a actividades de I+DTI en el marco de la política de cohesión se utiliza para financiar categorías de gasto que reflejan las áreas de intervención contempladas en el programa «Capacidades», existe una clara complementariedad entre estas dos fuentes de financiación.

No obstante, es probable que otros programas del FP7 también produzcan efectos indirectos sobre el fortalecimiento de la cohesión: en particular, los programas «Cooperación» (que apoya la colaboración transnacional), «Ideas» (que respalda las actividades de investigación básica en toda la UE) y «Personas» (que financia la capacitación del personal investigador a escala comunitaria).

Igualmente, parte de los programas de «Cooperación» se dedican a actividades de investigación en la esfera de las ciencias sociales («Investigación en ciencias socioeconómicas y humanidades», con un presupuesto de 623 millones EUR para el período 2007-2013)<sup>17</sup>. En el marco de estos programas, que están diseñados para aumentar el conocimiento de los problemas económicos y sociales, se han concedido ayudas para la realización de estudios sobre el crecimiento económico, los resultados regionales, los sistemas regionales de innovación, los problemas urbanos o los problemas a los que se enfrentan las regiones rurales como consecuencia

<sup>16</sup> Foro estratégico europeo sobre infraestructuras de investigación. <http://cordis.europa.eu/esfri/roadmap.htm>

<sup>17</sup> Pueden consultarse las descripciones detalladas de los proyectos de investigación pertinentes en el sitio web del programa Ciencias Socioeconómicas y Humanidades: [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/research\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/research_en.html)



de la globalización. Además, se han llevado a cabo varios estudios centrados específicamente en la cohesión social, que han analizado cuestiones como los efectos de la desigualdad, la exclusión social y la integración de los jóvenes, o la cohesión social en las ciudades.

El análisis de los programas de TIC desarrollados en el marco del FP6<sup>18</sup> puso de manifiesto que la participación de los países de la UE-12 en proyectos junto a países más avanzados constituyó una oportunidad muy importante para la mejora de las competencias del personal investigador, las infraestructuras y la capacidad de aquellos para crear nuevos productos y procesos.

### 3.2 Innovación y espíritu empresarial

El Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC) persigue el objetivo de aumentar la competitividad de las empresas de la UE a través del apoyo a las actividades de innovación. El programa tiene una dotación financiera de 3 600 millones EUR para el período 2007-2013. Las ayudas tienen la finalidad de ayudar a las pymes, sus principales beneficiarias, a invertir en ecoinnovación, eficiencia energética y energías renovables, así como de mejorar el acceso de estas empresas a la financiación, a los servicios de apoyo y a las TIC. Los principales instrumentos utilizados para la política de innovación son:

- instrumentos financieros (con un presupuesto aproximado de 1 000 millones) para pymes e innovación;
- la red Enterprise Europe Network, que reúne a los proveedores de ayudas a las empresas y a la innovación nacionales y regionales de toda la UE (y del extranjero) con el fin de mejorar y ampliar desde una perspectiva transnacional el apoyo que prestan estas entidades;
- plataformas y redes para los responsables de la formulación de políticas de innovación (PRO INNO Europe<sup>19</sup>), agencias (Europe INNOVA<sup>20</sup>), la realización de análisis estadísticos y de políticas sobre innovación (por ejemplo el cuadro europeo de indicadores de la innovación<sup>21</sup>) y el Observatorio Europeo de Agrupaciones, subvenciones para

18 Watching IST innovation and knowledge, FP6 IST impact analysis study, 2009. <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/impact/documents/wing-pilot-fp6-final-report-18-12-09.pdf>

19 PRO INNO Europe pretende convertirse en el centro de referencia en materia de análisis de políticas de innovación y cooperación en ellas, con vistas a aprender de las mejores prácticas y a contribuir al desarrollo de nuevas políticas de innovación.

20 Europe INNOVA es una iniciativa europea que pretende convertirse en el laboratorio de referencia para el desarrollo, el ensayo y la promoción de nuevas medidas de apoyo a la innovación.

21 <http://www.proinno-europe.eu/page/regional-innovation-scoreboard>

ecoinnovación, proyectos de aplicación comercial y proyectos piloto relacionados con las TIC.

La iniciativa del mercado líder<sup>22</sup> ha creado redes de autoridades públicas que ofrecen asesoramiento sobre la adquisición de soluciones innovadoras, lo que representa un buen ejemplo del modo en que las autoridades nacionales o regionales pueden impulsar la innovación. En esa misma línea, el programa viene patrocinando desde 2006 los Premios Europeos de la Empresa, que se otorgan a las mejores iniciativas emprendidas por autoridades públicas en el campo de la promoción del espíritu empresarial y de la pequeña empresa. Cada año participan en este concurso más de 300 iniciativas procedentes de 29 países, y los ganadores sirven de modelo para todas las regiones europeas<sup>23</sup>.

En años recientes ha surgido una conciencia cada vez mayor acerca de la necesidad de mejorar la complementariedad entre el FP7, el PIC y la política de cohesión<sup>24</sup>, que se materializó en la Comunicación de la Comisión titulada «Regiones europeas competitivas gracias a la investigación y la innovación»<sup>25</sup>. Dicha Comunicación hacía hincapié en la necesidad de que los Estados miembros y las regiones coordinen de forma más eficaz el uso de las diferentes fuentes de financiación.

### 3.3 Sociedad de la información y medios de comunicación

Las TIC son una fuente esencial de crecimiento económico, ya que son las responsables directas del 5 % del PIB de la UE. Sin embargo, existen importantes desigualdades entre países y regiones en cuanto a la tasa de adopción de las TIC y de los sistemas de telecomunicación modernos en particular. Así, la cobertura de banda ancha es mucho menor en las regiones de convergencia (donde el 47 % tenía acceso a estos servicios en 2009) que en las de competitividad (en las que el grado de cobertura alcanzaba el 68 %)<sup>26</sup>,

22 [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/index_en.htm)

23 Este intercambio de las mejores prácticas ya se ha materializado en la replicación de proyectos exitosos, como el proyecto Y4 de desarrollo del espíritu emprendedor ejecutado en la región central de Finlandia, que ha inspirado y respaldado otros proyectos similares en Finlandia y Portugal.

24 Se ha examinado la cuestión en informes del Parlamento Europeo (Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds, ITRE Committee, European Parliament, mayo de 2007), el Comité consultivo europeo de investigación (Energising Europe's Knowledge Triangle through the Structural Funds, abril de 2007) y el Comité de investigación científica y técnica de la UE (How to make better coordinated use of FPs and Structural Funds to support R&D, CREST, mayo de 2007).

25 COM(2007) 474, 16.08.2007.

26 Digital Competitiveness Report, 2010. [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/documents/edcr.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/documents/edcr.pdf)

si bien existen algunas pruebas que indican que se está produciendo una recuperación en el primer grupo.

Es evidente que las autoridades de gestión de las regiones menos adelantadas tienen dificultades para absorber los fondos disponibles para la mejora de la infraestructuras de TIC debido a que carecen de los conocimientos y de la experiencia necesarios<sup>27</sup>.

La Agenda Digital pone de relieve las actuaciones necesarias por parte de las autoridades nacionales, regionales y municipales para contribuir a reducir estas diferencias e impedir que sigan ampliándose. La Agenda incluye los objetivos siguientes de aquí a 2020: (i) todos los europeos deberían tener acceso a Internet con una velocidad de 30 Mbps o más y (ii) el 50 % o más de los hogares europeos deberían contratar conexiones a Internet con una velocidad superior a 100 Mbps.

Además, la Comunicación de la Comisión sobre contratación precomercial (2007)<sup>28</sup> destacó la diferencia entre la contratación pública de I+D en la UE, de la que las TIC representan un 20 %, y el nivel que alcanza esta contratación en los EE.UU. La mayor parte de la contratación pública se produce en los niveles local y regional; en esos niveles, las autoridades de los países de la UE-12, cuyo grado de concienciación con respecto a la innovación es sensiblemente menor, invierten en este capítulo mucho menos que las de los países de la UE-15. Debido a la fragmentación de la demanda, la cooperación entre regiones en materia de contratación precomercial es fundamental para generar una masa crítica suficiente para que las innovaciones lleguen a los grandes mercados. La intención, por consiguiente, es ayudar a las autoridades a coordinar la contratación de TIC en el programa FP7.

### 3.4 Pobreza y exclusión social

Las políticas de inclusión social, tanto a nivel comunitario como nacional, suelen concentrarse en colectivos específicos de personas desfavorecidas y vulnerables (como madres solteras, personas mayores que viven solas, migrantes, personas sin hogar, minorías étnicas y personas con discapacidades). Uno de los principales objetivos de la estrategia Europa 2020 consiste en reducir en al menos 20 millones el número de personas que corren riesgo de caer en la pobreza y en la exclusión.

Este enfoque suele carecer de dimensión espacial, ya que las actuaciones se dirigen normalmente a ayudar a los beneficiarios con independencia del lugar en el

que residan. Sin embargo, existe una conciencia cada vez mayor de que la exclusión social se concentra en zonas concretas, en particular en los centros urbanos y en los barrios desfavorecidos. La concentración también se produce en zonas rurales, sobre todo en los países de la UE-12, donde la actividad económica es más limitada y fuera de la agricultura de subsistencia no existen muchas oportunidades de empleo. El análisis llevado a cabo en el contexto del método abierto de coordinación<sup>29</sup> sobre la protección social y la inclusión social pone de manifiesto esta situación con toda claridad. Dicho análisis ofrece una base para la cooperación política en esta área en busca del logro de objetivos comunes; dicha cooperación constituye la piedra angular de la política social de la UE, puesto que la competencia en esta materia pertenece principalmente a los Estados miembros.

Cada vez existe un consenso mayor, por tanto, acerca del hecho de que la naturaleza de las desventajas que afectan a las personas en situaciones de pobreza y exclusión social se ve influida por la región en la que viven. Hay una relación bidireccional entre las circunstancias individuales y las situaciones presentes en el ámbito local. La concentración de un alto número de personas desfavorecidas en determinados barrios provoca un aumento de la presión sobre los servicios públicos, la reducción de la actividad económica y de la inversión privada, la aparición de guetos y el deterioro del capital social. Al mismo tiempo, el hecho de vivir en zonas deprimidas implica un acceso limitado al empleo, una dotación de servicios a menudo deficiente, así como estigmatización y discriminación. La concentración de la desventaja también parece ser un fenómeno persistente que puede transmitirse de una generación a la siguiente. En consecuencia, las políticas sociales deben abordar los aspectos territoriales de la desventaja si quieren ayudar con éxito a las personas en los lugares en los que viven, así como contemplar la regeneración de las zonas desfavorecidas y ayudar a la propia población afectada.

Este enfoque también se fomenta a través de los principios comunes de inclusión activa<sup>30</sup>, que hacen hincapié en la importancia de tener en cuenta las circunstancias locales y regionales y en la necesidad de garantizar el acceso a unos servicios de calidad. La adopción de una política social con un enfoque regional fue uno de los principales temas que se trataron en la

27 Un estudio reciente sobre el gasto de la UE en TIC en el marco de las políticas de desarrollo rural y estructural aporta pruebas adicionales de la brecha existente entre las regiones de convergencia y de competitividad.

28 COM(2007) 799 La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles. [http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home_en.html)

29 En esencia, el método abierto de coordinación proporciona a los Estados miembros un medio para intercambiar información y opiniones sobre la política social con base en un conjunto común de indicadores acordados relativos a diversos aspectos de la evolución social, así como para someter sus políticas a un proceso de evaluación por homólogos gestionado por la Comisión.

30 Véase la Recomendación de la Comisión de 3.10.2008 (2008/867/CE), las Conclusiones del Consejo de 17.12.2008 y la Resolución del Parlamento de 6.5.2009 (2008/2335(INI)).



Mesa Redonda sobre la Pobreza y la Exclusión Social de 2009, organizada por la Presidencia sueca y que instaba a redoblar los esfuerzos para combinar los enfoques personales y geográficos en el método abierto de coordinación y en la política de cohesión.

### 3.5 Empleo

La política de empleo representa un medio fundamental para abordar los problemas relacionados con la pobreza y la exclusión social, puesto que el desempleo —o la inactividad— es una de sus principales causas. El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo elevó el objetivo de empleo de la población de 20 a 64 años al 75 %. El aumento de la participación de los jóvenes, las personas mayores y los trabajadores poco cualificados, así como la mejora de la integración de los migrantes, pueden contribuir de forma significativa a la consecución de esa meta. Con el fin de mejorar la integración de los migrantes, la Comisión aprobó en 2010 el programa de Estocolmo<sup>31</sup>, al que seguirá en 2011 la adopción de la agenda de la UE para la integración.

No obstante, el enfoque de la Estrategia Europea de Empleo es más bien nacional y no tanto regional, si bien dicha estrategia es más pertinente en zonas con alto nivel de desempleo y su éxito se juzga inevitablemente en términos de reducción de desigualdades en las tasas de empleo y de desempleo, tanto entre Estados miembros como dentro de ellos. Al igual que la política social, la Estrategia actúa a través del método abierto de coordinación, puesto que las competencias de empleo siguen en manos de los Estados miembros, a pesar de que el FSE proporciona asistencia financiera para contribuir al logro de los objetivos de la EEE (véase el capítulo IV más adelante).

La Estrategia Europea de Empleo parte del principio fundamental de que un buen funcionamiento de los mercados de trabajo es clave para aumentar el empleo y mejorar la cohesión económica y social, pero todo ello debe ir acompañado de medidas encaminadas a ayudar a las personas en caso de que pierdan sus trabajos. Este enfoque basado en la flexiseguridad, que combina medidas activas en el mercado de trabajo (especialmente a través de la educación y la formación) con un seguro de desempleo adecuado y una regulación eficaz del empleo, reduce el riesgo de exclusión y ayuda —y anima— a las personas a cambiar de empleo o a pasar de una situación de inactividad o de desempleo a otra de empleo. Además, los métodos flexibles de organización del trabajo contribuyen tanto a incrementar la productividad —al permitir ajustar los insumos de factor trabajo al flujo de actividad— como

<sup>31</sup> COM(2010) 171.

### El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) ayuda a los trabajadores que han perdido su empleo como consecuencia de los cambios en las pautas comerciales mundiales a encontrar otro trabajo rápidamente. Cuando una empresa cierra o una fábrica se traslada a un país fuera de la UE, o se produce una fuerte pérdida de puestos de trabajo en un sector y en una región determinados, el FEAG puede ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar otros empleos lo antes posible. El FEAG dispone de un presupuesto anual máximo de 500 millones EUR para financiar esas intervenciones. La crisis económica ha provocado una pérdida masiva de empleos en toda Europa. Esto también se vio reflejado en la aplicación de fondos del FEAG en 2009 y 2010, dado que tres cuartas partes de dicha asignación estaban relacionadas con la crisis. En 2007 y 2008, todas las solicitudes de fondos correspondían a la esfera del comercio.

El sector del automóvil fue uno de los que resultaron más duramente castigados por la crisis, y es el sector que registró el mayor porcentaje del total de solicitudes (18 %). Junto a la industria textil aglutina más de un tercio de las solicitudes, seguido por los sectores de artes gráficas e industria mecánica, ambos con un porcentaje aproximado del 10 %. Desde su creación en 2007, el FEAG ha recibido 63 solicitudes de los Estados miembros. España, los Países Bajos e Irlanda presentaron respectivamente 10, 9 y 6 solicitudes, mientras Bulgaria, la República Checa, Malta, Eslovenia, Finlandia y Suecia presentaron solamente una solicitud por país.

El FEAG financia medidas activas dirigidas al mercado de trabajo, como ayudas para la búsqueda de empleo, orientación laboral, formación personalizada y actividades de reciclaje que incluyen competencias de TI y la certificación de la experiencia adquirida, asistencia para la recolocación y promoción del espíritu emprendedor, así como ayudas al autoempleo. También puede ofrecer medidas especiales de duración limitada, como prestaciones para la búsqueda de empleo, subsidios de movilidad o becas para los participantes en actividades de formación y aprendizaje permanente.

El FEAG no financia medidas pasivas de protección social, como pensiones de jubilación o prestaciones de desempleo.

a que las personas puedan conciliar el trabajo con sus responsabilidades familiares.

La flexiseguridad se acompaña de medidas encaminadas a fomentar la movilidad laboral, en forma de servicio internacional de colocación (EURES, que en agosto de 2009 poseía información sobre 805 000 puestos de trabajo vacantes en toda Europa) así como a través de ayudas a la libre circulación de trabajadores y a la eliminación de los obstáculos que dificultan la movilidad



laboral, además de mediante la iniciativa «Nuevas cualificaciones para nuevos empleos». Esta última tiene la finalidad de prever las necesidades futuras del mercado laboral y de alentar a los sistemas educativos y de formación a dar una respuesta más adecuada a la demanda prevista de determinadas cualificaciones. El acento, sin embargo, se sitúa fundamentalmente en las tendencias generales que se observan a escala comunitaria, y no tanto en las posibles variaciones de las necesidades de cualificaciones en los distintos países o en las diversas regiones.

### 3.6 Educación

La política de educación y formación está íntimamente ligada tanto a las políticas de empresa e innovación como a las de empleo e inclusión social, puesto que se considera un elemento crucial para el logro de los objetivos de estas últimas. Su objetivo general es fomentar el aprendizaje a lo largo de toda la vida en los Estados miembros, ya que estos conservan las competencias en esta área (si bien en algunos Estados miembros la responsabilidad recae en los niveles regionales o locales de gobierno), de nuevo a través del método abierto de coordinación. Como en el caso de la política social y de empleo, el enfoque de esta política es casi íntegramente nacional en lugar de regional, pese a que dentro de cada país se aprecian importantes desigualdades en cuanto al nivel educativo y las tasas de abandono escolar de unas regiones a otras —lo cual es, en cierta medida, reflejo de las diferencias económicas— así como entre unos países y otros.

No obstante, la educación y la formación constituyen un elemento clave para el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Las diversas iniciativas incluidas en el programa de aprendizaje permanente (Erasmus y Leonardo da Vinci, por ejemplo) incrementan las oportunidades disponibles para los jóvenes —que gracias a ellas pueden disfrutar de las becas de investigación de la UE— para alcanzar un alto nivel educativo<sup>32</sup>. Asimismo, se ha acordado con los Estados miembros un conjunto de objetivos dirigidos a aumentar los niveles de educación y reducir el abandono escolar de aquí a 2020:

- al menos el 95 % de los niños con edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de inicio de la enseñanza primaria obligatoria deberían participar en la educación infantil;
- el porcentaje de jóvenes de 15 años con capacidades inadecuadas para la lectura, las matemáticas y las ciencias debería ser inferior al 15 %;

- en promedio, al menos el 15 % de las personas de 25 a 64 años deberían participar en la formación continua;
- el porcentaje de abandono escolar prematuro debería ser inferior al 10 %;
- al menos un 40 % de las personas de 30 a 34 años debería tener educación superior.

Los dos últimos también están recogidos en los objetivos principales de la estrategia Europa 2020.

### 3.7 Igualdad entre hombres y mujeres

A lo largo de la última década, el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo ha sido el factor clave para el logro de los objetivos de Lisboa en materia de empleo. Dicha participación ha crecido de forma constante en los últimos años, aproximándose en promedio a un 60 % en el conjunto de la UE<sup>33</sup> (el objetivo fijado en la Estrategia de Lisboa para 2010<sup>34</sup>). Los programas nacionales de reforma han abordado la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres a nivel nacional y regional, lo que ha ayudado a identificar mejor la contribución de la igualdad de género a los objetivos de empleo, crecimiento e inclusión social y ha influido positivamente en la cohesión económica y social de Europa<sup>35</sup>.

Las políticas de igualdad pueden ejercer un efecto considerable sobre las personas, las empresas, las regiones y los países<sup>36</sup>. En muchos países existe una correlación positiva entre un nivel elevado de actividad económica (PIB per cápita) y una mayor participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Son varios los factores que pueden hacer que la política de igualdad de género contribuya al crecimiento económico, como las medidas dirigidas a combinar la vida laboral y la vida familiar o el diseño de sistemas fiscales que permitan incrementar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, aumentando el empleo y por tanto el crecimiento<sup>37</sup>.

33 Un 59,1 % en 2008, con enormes diferencias de unos Estados miembros a otros. Véase SEC(2009)1706, informe anual sobre la igualdad entre mujeres y hombres correspondiente a 2010.

34 El grupo de edad (de 20 a 64 años) contemplado en el objetivo de la estrategia Europa 2020 consistente en lograr una tasa de empleo del 75 % difiere del que abarcaba la estrategia de Lisboa (de 15 a 64 años). Tomando como referencia el objetivo de la estrategia Europa 2020, la tasa de empleo femenino ha aumentado del 57,3 % al 62,5 % entre 2000 y 2009.

35 Smith, M., Analysis note: gender equality on the labour market: challenges of the EU after 2010. Red de expertos de la Comisión Europea sobre cuestiones de empleo e igualdad de género, julio de 2009.

36 Smith, M. y Bettio, F., Analysis note: the Economic case for Gender Equality, Red de expertos de la Comisión Europea sobre cuestiones de empleo e igualdad de género, agosto de 2008.

37 Lofström, A. (2009). Gender Equality, Economic Growth and Employment. Presidencia sueca de la Unión Europea.

32 Séptimo programa marco para acciones de investigación y desarrollo tecnológico: acciones Marie Curie.

Aquellos Estados miembros que han puesto en marcha políticas de conciliación han logrado elevar tanto los porcentajes de participación de hombres y mujeres en el mercado laboral como las tasas de fecundidad. Recientemente la UE ha ayudado a mejorar las condiciones generales de apoyo a la conciliación de la vida laboral y la vida privada. En ese sentido son muy importantes las directivas que otorgan a los trabajadores por cuenta propia y sus cónyuges el derecho a disfrutar por primera vez de la baja por maternidad y que fortalecen los derechos del permiso parental<sup>38</sup>. La igualdad de género hace posible el desarrollo de un modelo social más coherente, en el que se utiliza la inversión en infraestructuras sociales para ayudar a los hombres y mujeres trabajadores y para fomentar el empleo sostenible y la reproducción social<sup>39</sup>.

### 3.8 Salud

La salud forma parte del capital humano y constituye un factor clave para el crecimiento y la competitividad, así como para el bienestar de las personas. Los Estados miembros y las regiones presentan amplias diferencias en cuanto al estado de salud de sus poblaciones y la calidad de los servicios sanitarios que prestan, lo que puede tener importantes consecuencias para la cohesión económica, social y territorial.

En 2007, la Comisión adoptó una nueva estrategia en materia de salud para el período 2007-2013, dirigida a promover la mejora de la salud y a aumentar los años de vida en buen estado de salud, así como a reducir las desigualdades en el ámbito de la salud, a proteger a las personas de las amenazas para la salud y a respaldar la innovación tecnológica en sistemas de atención de la salud. Aunque la estrategia no incluye explícitamente el objetivo de la cohesión, uno de sus aspectos centrales es la reducción de las desigualdades de acceso y asequibilidad. El enfoque adoptado para lograr este objetivo está definido en la Comunicación de la Comisión «Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE» (COM(2009) 567), en la que se identifican las grandes diferencias existentes en el ámbito de la salud entre Estados miembros y regiones, así como entre grupos sociales, como una amenaza para los valores fundamentales de la UE. Dicha Comunicación destaca una serie de medidas cuya adopción corresponde tanto a la Unión como a los Estados miembros, inclusive a través de la política

<sup>38</sup> COM(2008) 635 final; Directiva 2010/18/UE por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, DO L 68/13, 18.3.2010; Directive 2010/41/UE sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, DO L 180/1, 15.7.2010.

<sup>39</sup> El término «reproducción social» designa los procesos que conservan o perpetúan las características de una estructura social o tradición determinadas a lo largo de un período de tiempo.

de cohesión. El objetivo de reducir las desigualdades en salud también está contemplado en el Programa de Salud 2008-2013.

En relación con lo anterior, se ha establecido un sistema europeo de información sobre la salud, que se encarga de vigilar los cambios producidos en este ámbito en los Estados miembros y en las diferentes regiones. El sistema incluye 30 indicadores de salud, la mayor parte de los cuales están disponibles a nivel regional y nacional.

### 3.9 La política agrícola común

La política agrícola común (PAC) consta de dos pilares (apoyo a la agricultura y desarrollo rural) con objetivos diferenciados aunque complementarios. Su presupuesto global para el período 2007-2013 asciende a 413 000 millones de euros (a precios corrientes).

#### Apoyo a la agricultura

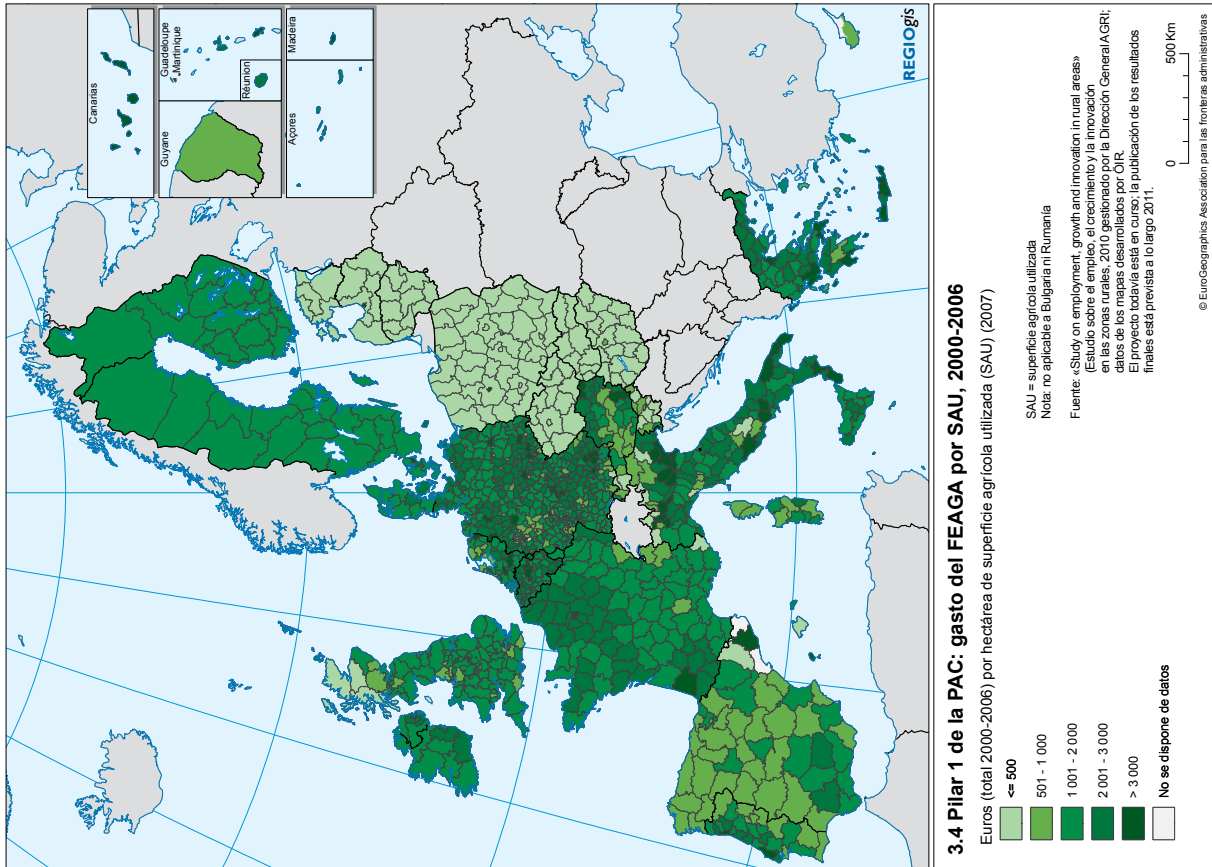
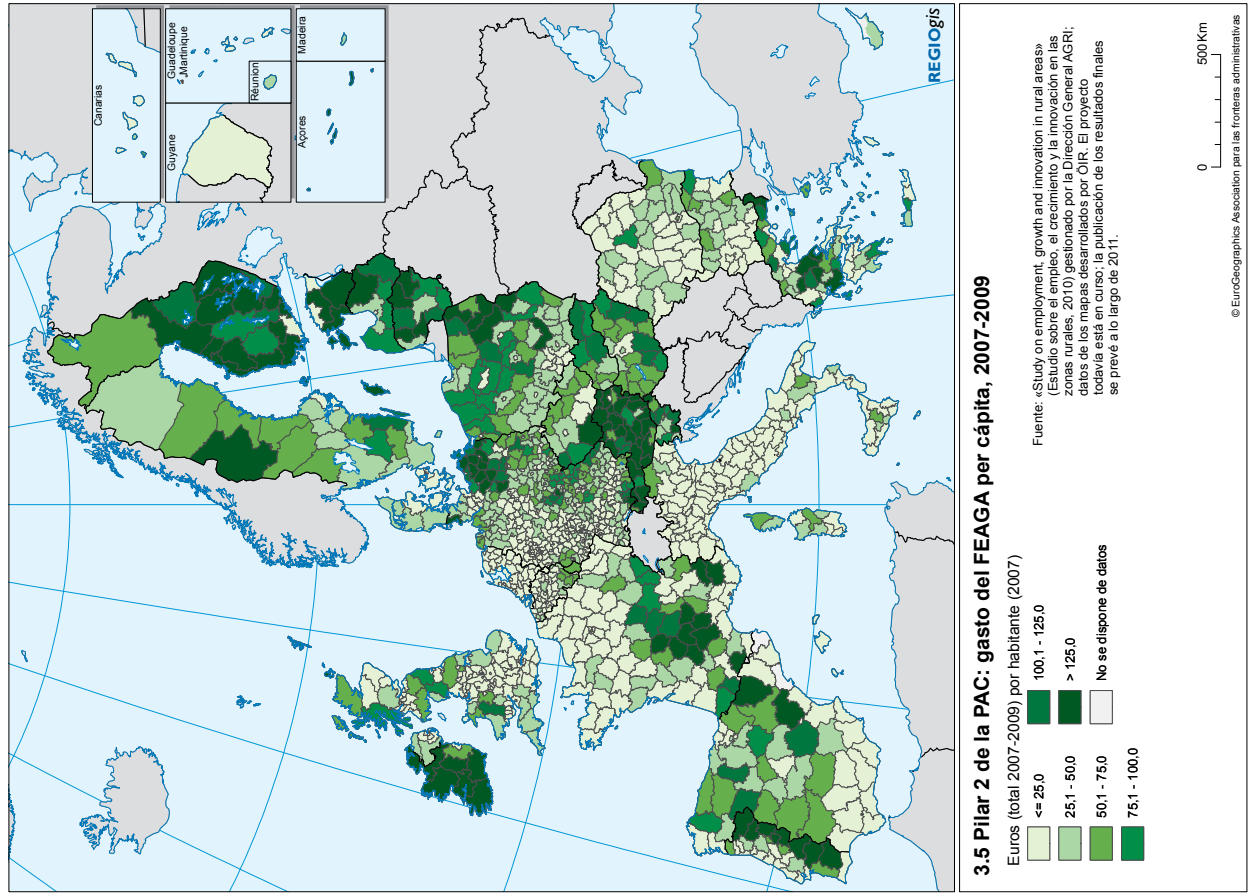
El primer pilar de la PAC se financia a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) con un límite presupuestario de 313 000 millones EUR. Este pilar consiste fundamentalmente en pagos directos a los agricultores, además de incluir un reducido número de medidas de gestión comercial.

Los pagos directos a los agricultores ayudan a mantener el empleo en la agricultura. Asimismo, garantizan que los agricultores puedan continuar asumiendo importantes funciones de gestión de la tierra en toda la UE y contribuyen a la viabilidad de las zonas rurales.

El sector agrícola y agroalimentario, considerados de forma conjunta, aglutinaban en 2005 un total de 18,6 millones de puestos de trabajo en la UE (algo menos del 9 % del empleo total) y representaban el 4 % del PIB. No obstante, se aprecian variaciones considerables de un país a otro (más acusadas en la UE-12 que en la UE-15) en cuanto a la importancia de estos dos sectores.

La estructura del sector primario es diferente en la UE-12, donde se compone de una combinación de explotaciones muy pequeñas y empresas de gran tamaño. En Rumanía y Bulgaria, alrededor de dos tercios de las explotaciones agrícolas están clasificadas como de semisubsistencia; en el resto de países de la UE-12 más de la mitad de las explotaciones son de este tipo, frente a solo un 16 % aproximadamente en la UE-15.

La mejora de la productividad derivada de la evolución de la genética agrícola y animal, la mecanización y la presión económica han provocado una considerable reducción estructural en términos de empleo a lo largo de las dos últimas décadas. En el período más reciente, la PAC ha contribuido a amortiguar este proceso mediante la ralentización de los flujos de salida de mano



de obra, al tiempo que aumentaba la productividad, la competitividad y la sostenibilidad.

Los principales beneficiarios del primer pilar de la PAC en 2008 fueron —como en el pasado— Francia (21,5 % del total), Alemania (14,6 %), España (13,1 %) e Italia (10,2 %). Las ayudas financieras por «unidad de trabajo anual» (es decir, por persona empleada en términos de equivalente anual) fueron mayores en los Estados miembros septentrionales que en los meridionales y en los países de la UE-12. La ayuda por hectárea presentaba un mayor equilibrio, aunque los Estados miembros de la UE-12, en los que se iban eliminando gradualmente los pagos directos, recibieron una cuantía considerablemente menor por hectárea que los de la UE-15 (véase el mapa 3.4).

### Desarrollo rural

Los elementos territoriales de la PAC se concentran en el pilar de desarrollo rural, enteramente dedicado a las zonas rurales, que los Estados miembros deben definir en sus programas. Este pilar brinda asimismo un apoyo mayor a los agricultores ubicados en las zonas más desfavorecidas (mapa 3.6) e invierte los fondos en la adopción de medidas estructurales (inversión en explotaciones agrícolas, comercialización y procesamiento) en las zonas rurales, además de promover el desarrollo local en el marco de la iniciativa Leader. Durante el período 2007-2009, el gasto per cápita del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) tiende a concentrarse en regiones concretas, en particular en las más remotas y en aquellas que no incluyen grandes ciudades (mapa 3.5). En la mayoría de los Estados miembros, las regiones NUTS 3 que incluyen una gran ciudad o en las que se encuentra la capital nacional suelen tener un gasto per cápita menor.

El FEADER recibió una dotación presupuestaria de 92 000 millones EUR para el período 2007-2013, de los que al menos 31 200 millones estaban destinados a las regiones de convergencia. Este presupuesto se incrementó en 2009 en 4 400 millones EUR, en parte a través de una reducción de la cuantía disponible en el primer pilar, a fin de fortalecer el gasto destinado a la lucha contra el cambio climático, a las energías renovables, a la gestión del agua, a la biodiversidad y a la innovación, al desarrollo de la banda ancha en zonas rurales y a ayudar a los agricultores del sector lácteo afectados por la crisis.

La mayoría de los países de la UE-12, incluidos Polonia, Bulgaria y Rumanía, han asignado una cuantía superior a la media al amplio objetivo de «mejorar la competitividad de la agricultura y la silvicultura»; estos tres países se encuentran además entre los que asignan un mayor volumen de fondos al objetivo de «mejorar la calidad

de vida en las zonas rurales y diversificar la economía rural». Este objetivo supone en torno al 13 % de los fondos totales del FEADER en la UE para el período, y se estima que creará cerca de 320 000 nuevos puestos de trabajo, de los cuales más de 240 000 en las regiones de convergencia<sup>40</sup>.

### 3.10 Clima

La política climática tiene dos objetivos fundamentales: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y facilitar la adaptación a las consecuencias del cambio climático futuro. La forma en que se persiguen ambos objetivos afecta de forma diferente a cada región.

La reducción del uso de combustibles fósiles para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero conlleva una necesidad de reestructuración en las regiones en las que se concentran los sectores afectados. Al mismo tiempo, tenderá a aumentar el crecimiento en las regiones en las que se encuentren las fuentes de energías renovables, que no serán necesariamente las mismas.

Las autoridades regionales y locales tienen una importante función que desempeñar en la adopción de medidas dirigidas a reducir las emisiones, puesto que son en buena medida las responsables de las cuestiones relacionadas con la vivienda, los edificios públicos, el transporte local, los tributos y cargas locales así como la planificación territorial en toda la UE. En el marco de una iniciativa de la Comisión Europea, más de 1 750 alcaldes han acordado ya ir más allá de los objetivos de reducción de las emisiones definidos por la UE y han firmado un compromiso a tal fin<sup>41</sup>.

La necesidad de adaptación al cambio climático también varía según las regiones. Las pruebas disponibles apuntan a que en la cuenca del Mediterráneo, las regiones ultraperiféricas y el Ártico son las regiones más vulnerables, mientras que las zonas montañosas, en particular los Alpes, las islas, las zonas costeras y las llanuras aluviales densamente pobladas afrontan problemas especiales<sup>42</sup>. El Libro Blanco de la Comisión sobre la adaptación al cambio climático vuelve a hacer hincapié en el papel de las autoridades regionales y locales en este ámbito y alienta a formular estrategias de adaptación nacionales y regionales de aquí a 2012.

<sup>40</sup> No siempre es posible hacer coincidir los programas de desarrollo rural nacionales o regionales con las regiones cubiertas por el objetivo de convergencia, puesto que las zonas en las que se ejecutan los programas no corresponden a regiones NUTS 2.

<sup>41</sup> El Pacto de los Alcaldes.

<sup>42</sup> COM(2009) 147 final. Libro Blanco «Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación».





### 3.6 Zonas desfavorecidas

- Zonas totalmente desfavorecidas
- Zonas parcialmente desfavorecidas

La zona en la que se ubica un municipio puede cumplir los requisitos para recibir ayudas en virtud de alguno de los artículos siguientes:

Art. 18: colinas/zonas montañosas

Art. 19: zonas en peligro de abandono del uso del suelo

Art. 20: zonas afectadas por desventajas específicas.

En el caso de Bulgaria, Rumanía y las regiones francesas de ultramar solo se incluyen las zonas contempladas en el artículo 18.

Fuente: Dirección General AGRI

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



## 4. Políticas sin una dimensión espacial

### 4.1 Mercado único

La política de mercado único consiste en la eliminación de las barreras a la competencia y la simplificación de las reglas con el fin de permitir que cualquiera —empresas y personas físicas— pueda aprovechar al máximo las oportunidades que se le presenten por el hecho de tener acceso directo a un mercado de casi 500 millones de personas. Esta política ofrece a las personas una mayor variedad de bienes y servicios de calidad entre los que elegir a precios competitivos, y a las empresas la posibilidad de operar en 27 países sin tener que hacer frente —en la mayor parte de los casos— a barreras nacionales ni a procedimientos administrativos innecesarios.

Sin embargo, existen algunas lagunas, sobre todo en lo tocante a los servicios<sup>43</sup>, debido a que las diferentes normativas nacionales dificultan a los proveedores el desarrollo de su actividad en otros Estados miembros.

Al mismo tiempo, los obstáculos al desarrollo a los que se enfrentan varias regiones atrasadas, en forma de mercados de pequeño tamaño, lejanía geográfica, problemas de acceso y dependencia de un número reducido de sectores, pueden verse agravados por el aumento de la liberalización. Inicialmente, además, la política de cohesión estaba concebida como un complemento necesario para la eliminación de las restricciones al comercio en el seno de la UE a fin de contrarrestar los efectos potencialmente perjudiciales de la competencia para los productores ubicados en las regiones en desarrollo, proporcionándoles ayudas de carácter tanto directo como indirecto para permitirles operar en condiciones razonables de igualdad con respecto a los de otras regiones.

### 4.2 Intercambios comerciales

La política comercial de la UE se aplica en toda la Unión, por lo que constituye un claro ejemplo de política carente de dimensión espacial. La actividad comercial puede ayudar a construir una economía comunitaria más sólida, siempre que sus exportaciones sean suficientemente competitivas en el extranjero. En relación con su tamaño, la UE es una de las economías más orientadas al exterior del mundo.

Al igual que el mercado único europeo, el grado de apertura de la UE al comercio y a la inversión ha sido un catalizador esencial del crecimiento a lo largo de las dos últimas décadas. El comercio, por sí solo, explica una cuarta parte de la mejora de la productividad que ha experimentado la UE en los últimos años, a través del

impulso de la competencia, la especialización en áreas de mayor valor añadido y la innovación.

### 4.3 Energía

La política de la UE en materia energética también genera efectos potencialmente diferentes de unas regiones a otras, aunque carece de una dimensión regional explícita. Sus objetivos son mantener un sector energético competitivo y garantizar un suministro seguro y sostenible. La política se aplica a través de Directivas, Reglamentos y Comunicaciones que persiguen la creación de un mercado único de la energía en la UE con el fin de reducir los precios que pagan tanto las empresas como los consumidores, incrementar la eficiencia del consumo de energía, reducir el impacto ambiental y elevar la proporción que representan las energías renovables en el suministro total. Estas últimas podrían contribuir al desarrollo económico de las regiones menos favorecidas, ayudándolas a capitalizar sus recursos naturales (como la energía solar, la eólica o la biomasa).

### 4.4 Unión económica y monetaria

La unión económica y monetaria (UEM) contribuye al establecimiento de unas condiciones financieras adecuadas en toda la UE, lo que es importante para el crecimiento sostenido de los Estados miembros y de las regiones. En la UEM, los Estados miembros ya no pueden recurrir al ajuste del tipo de cambio para adaptarse a las perturbaciones macroeconómicas. La política fiscal puede utilizarse con fines de estabilización solamente si no se ha agotado el margen de maniobra definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Lo anterior implica que la flexibilidad de los mercados de trabajo y de productos y, por tanto, las reformas estructurales destinadas a mejorar la flexibilidad de estos mercados deberían desempeñar una función crucial, impidiendo la ampliación de las diferencias en términos de competitividad, actividad económica y empleo en la zona del euro. Esto se aplica a las diferencias tanto entre países como entre regiones de un mismo país.

La política de cohesión puede ayudar a las regiones a hacer frente a sus problemas estructurales fundamentales, que menoscaban la competitividad de sus productores, y puede apoyar además parte de las reformas estructurales dirigidas a mejorar la flexibilidad de los mercados de trabajo y de productos. Sin embargo, para que la política de cohesión tenga un efecto duradero en el lado de la oferta de las economías asistidas, debe complementarse con políticas prudentes orientadas a la estabilización así como con otras políticas que introduzcan reformas estructurales adecuadas. Un marco normativo propicio no solo podrá respaldar la consecución de los objetivos de la política de cohesión a largo plazo, sino que también

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/top\\_layer/index\\_19\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_en.htm)

podrá aliviar el riesgo potencial a corto plazo asociado a la inflación inducida por el flujo de entrada de transferencias de capital a gran escala en las economías de la zona del euro.

A pesar de que las diferencias en los resultados económicos entre los países de la zona del euro han ido disminuyendo a lo largo del tiempo, las pruebas disponibles sobre el efecto concreto que tiene la UEM en la reducción de las desigualdades regionales son escasas. Al mismo tiempo, las pruebas indican que la transparencia de los costes y la reducción del riesgo cambiario derivadas de la unión monetaria han situado en primer plano la función de las características específicas de cada región como factores determinantes del potencial de desarrollo regional.

#### 4.5 La Estrategia de Lisboa

El relanzamiento de la estrategia de Lisboa en 2005 mejoró la coherencia global del marco de política económica de la Unión<sup>44</sup>. Se consideró importante para lograr una mayor identificación con los objetivos de Lisboa sobre el terreno y, por tanto, para aumentar la participación de los agentes regionales y locales así como la de los interlocutores sociales. En virtud de la estrategia de Lisboa, muchas políticas deben ser aplicadas a nivel subnacional, sobre todo las que corresponden a áreas en las que es importante la proximidad, como la innovación y la economía basada en el conocimiento, el empleo, el desarrollo del capital humano, el espíritu emprendedor, el apoyo a las pymes y el acceso al capital riesgo, o bien a esferas que son competencia de las autoridades regionales o locales (educación y salud, por ejemplo).

La posición de las regiones en relación con los objetivos fundamentales de Lisboa depende de su nivel general de desarrollo. Las regiones de convergencia suelen obtener unos resultados mucho más modestos en todos esos indicadores (cuadro 3.1). Sin embargo, entre 2000 y 2008 han logrado avances considerables. El índice de Lisboa mide la distancia de las regiones con respecto a ocho de los objetivos de Lisboa (mapa 3.7). Si una región ha alcanzado los ocho objetivos obtiene una puntuación de 100, mientras que la región más atrasada en la consecución de todos ellos obtiene una puntuación

#### 3.1 Índice de Lisboa 2008 y variación en el período 2000-2008

	Objetivo de Lisboa	2008			
		UE-27	CONV	TRANS	CRE
Tasa de empleo de los hombres de 15 a 54 años	85	76	71	75	80
Tasa de empleo de las mujeres de 15 a 54 años	64	64	57	59	69
Tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años	50	46	40	44	49
Desertores escolares de 18 a 24 años	10	14	15	19	12
Porcentaje de personas de 20 a 24 años con estudios secundarios	85	78	80	72	78
Porcentaje de la población de 25 a 64 años que participa en la formación continua	12,5	9,4	5,3	8,6	11,6
Gasto empresarial en I+D como porcentaje del PIB	2	1,2	0,4	0,5	1,4
Gasto en I+D del Gobierno, las instituciones de enseñanza superior y las entidades sin ánimo de lucro como porcentaje del PIB	1	0,6	0,5	0,5	0,7
Índice de Lisboa	100	68	38	42	70
Variación del índice de Lisboa de 2000 a 2008		11	7	10	9

Fuente: Eurostat, Dirección general REGIO

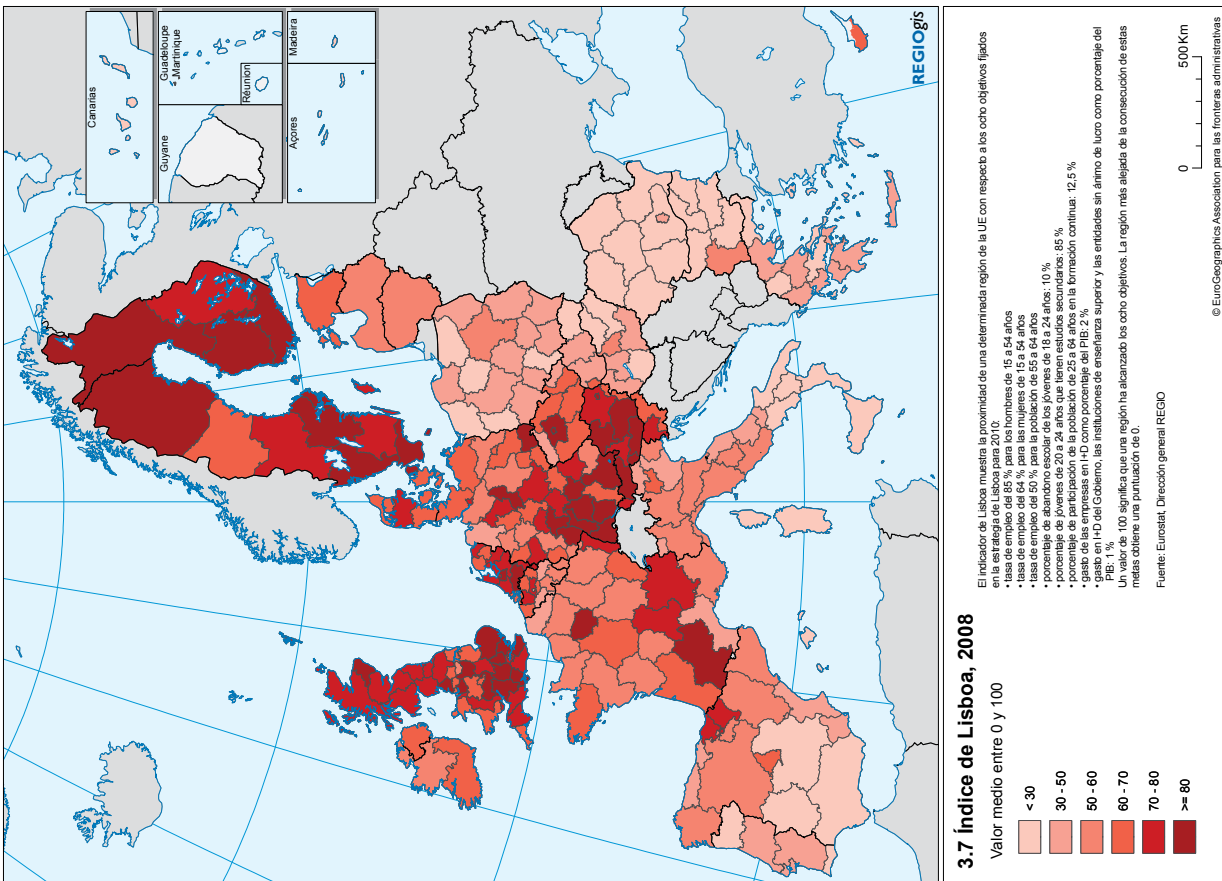
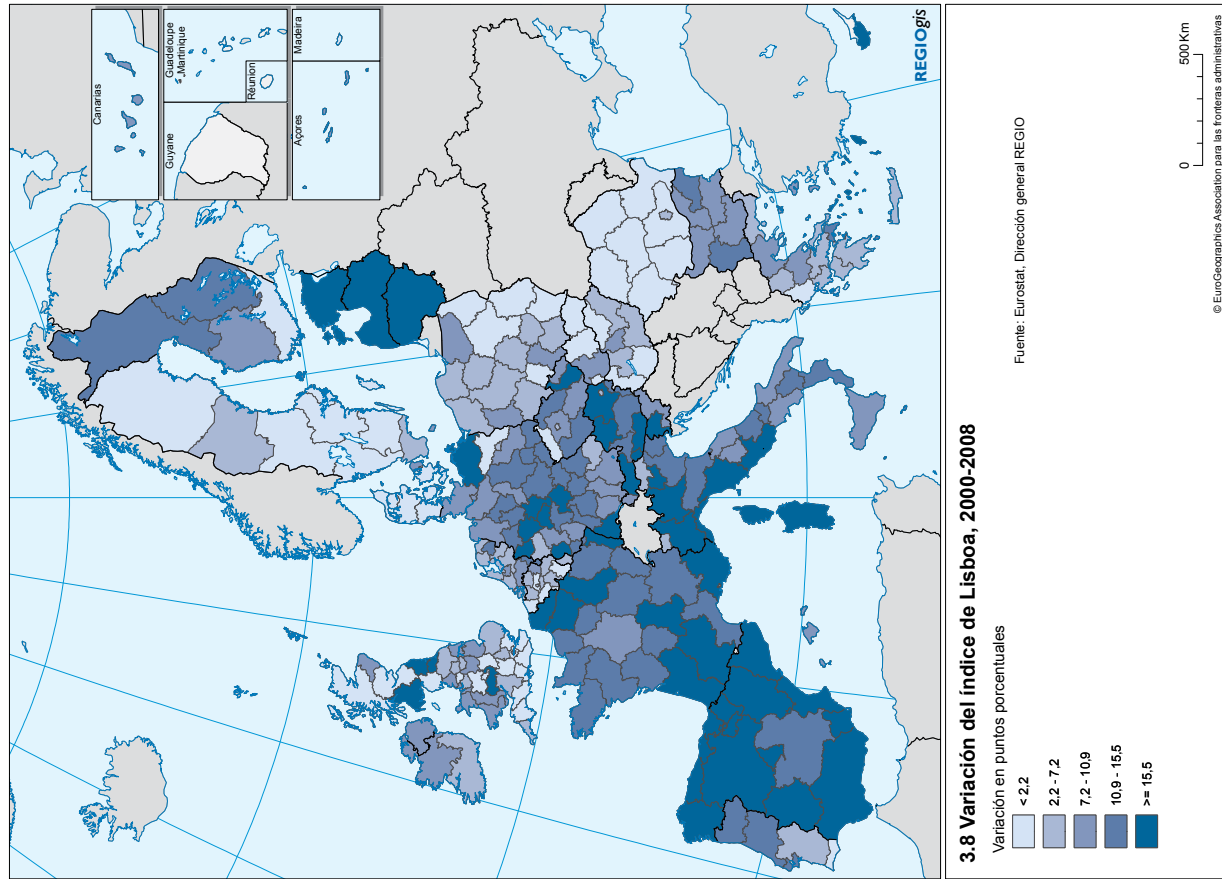
de 0. Las regiones de convergencia mejoraron su puntuación en siete puntos a lo largo de ese período, casi tanto como las regiones CRE, lo que indica que todas las regiones —y no solo las más desarrolladas— contribuyeron al progreso de la estrategia de Lisboa.

En 2008 solamente tres regiones habían alcanzado los ocho objetivos: Länsi-Suomi (Finlandia), y Östra Mellansverige y Västsverige (Suecia). Entre 2000 y 2008, las cinco regiones que avanzaron con mayor rapidez eran españolas; estas regiones aumentaron su puntuación entre 27 y 36 puntos en ese período (mapa 3.8). Pese a ello, la crisis provocó una fuerte caída de las tasas de empleo en España, lo que perjudicó seriamente a sus resultados de cara al logro de los objetivos de empleo.

#### 5. Evaluación de los efectos territoriales

Tanto las políticas que incluyen explícitamente una dimensión espacial como las que carecen de ella pueden beneficiarse de una evaluación de los efectos territoriales que producen. Antes de decidir la aplicación de una política concreta, este tipo de evaluación puede ilustrar de forma cuantitativa o cualitativa aquellas áreas o regiones que pueden enfrentarse a los mayores costes u obtener los mayores beneficios de ella. Una vez que ya se ha aplicado la política, la evaluación puede revelar si sus efectos en la UE han sido desiguales.

<sup>44</sup> Grupo de alto nivel presidido por Wim Kok (2004): Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment.



### Ejemplos de elementos territoriales que deben tenerse en cuenta en las evaluaciones de impacto ex ante que lleva a cabo la Comisión

EFFECTOS	PREGUNTAS CLAVE
ECONÓMICOS: Regiones o sectores específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Tendrá un impacto específico sobre determinadas regiones, por ejemplo en términos de creación o destrucción de puestos de trabajo?</li> <li>• ¿Hay algún Estado miembro, alguna región o algún sector que resulte afectado de forma desproporcionada (un impacto que podría denominarse atípico)?</li> </ul>
SOCIALES: Inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Afecta a la igualdad de acceso a bienes y servicios?</li> <li>• ¿Afecta al acceso a los servicios de colocación o a los servicios de interés económico general?</li> <li>• ¿Afecta la opción que se está estudiando a unas localidades en concreto más que a otras?</li> </ul>
MEDIOAMBIENTALES: Uso de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La opción que se baraja provoca la utilización de nuevas zonas de tierra por primera vez?</li> <li>• ¿Afecta a terrenos calificados como sensibles por motivos ecológicos? ¿Provoca un cambio en el uso de la tierra (por ejemplo, en la división entre rural y urbana o en el tipo de agricultura)?</li> </ul>

La mayoría de las partes interesadas en el debate sobre el Libro Verde sobre la cohesión territorial<sup>45</sup> así como expertos de diversos Estados miembros<sup>46</sup> han argumentado que la Comisión Europea debería mejorar la dimensión territorial de sus evaluaciones de impacto. Para ello no sería necesario crear un instrumento nuevo. Bastaría con garantizar que se preste la debida atención a la dimensión territorial en la evaluación estratégica ambiental<sup>47</sup> y en la evaluación de impacto; de ese modo se conseguirían importantes beneficios. Las directrices actuales relativas a las evaluaciones de impacto contienen varios elementos que revisten una clara importancia desde el punto de vista territorial. Si una política afecta de forma desproporcionada a un Estado miembro o una región, este hecho debería mencionarse. En los casos en que estas desigualdades parezcan notables, deberían ser analizadas, dado que podría ser necesario adaptar la iniciativa en cuestión, por ejemplo ofreciendo medidas compensatorias o transitorias a la región atípica. Las directrices de la evaluación de impacto ofrecen asimismo orientaciones más específicas sobre la evaluación de los efectos territoriales (véase el recuadro). Un abordaje coherente de estas cuestiones y, cuando sea posible, un análisis geográfico de los

45 La Comisión publicó un resumen de las contribuciones realizadas en el Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social, COM(2009) 295, junio de 2009.

46 Véanse el anexo y el informe del seminario de la UE sobre los efectos territoriales de las políticas comunitarias, celebrado el 5 de marzo de 2009 en Ámsterdam, acción 2.2 del Programa de acción para la aplicación de la agenda territorial de la UE [http://www.eu-territorial-agenda.eu/Summary%20Documents/Action%202-2\\_%20Report%20EU%20Seminar%20Territorial%20Impact%20\(3\)\\_05032009.pdf](http://www.eu-territorial-agenda.eu/Summary%20Documents/Action%202-2_%20Report%20EU%20Seminar%20Territorial%20Impact%20(3)_05032009.pdf)

47 Directiva 2001/42/CE.

resultados obtenidos permitirían mejorar la calidad y el alcance de estas evaluaciones.

Los Estados miembros también pueden llevar a cabo sus propias evaluaciones de los efectos territoriales, por dos motivos: en primer lugar, conocen mejor su territorio, lo que les permite llevar a cabo una evaluación más específica de los efectos de las políticas; en segundo lugar, el efecto concreto de la legislación comunitaria depende de la forma en que los Estados miembros transponen las directivas comunitarias a sus respectivos ordenamientos jurídicos.<sup>48</sup> Un buen ejemplo de evaluación nacional de los efectos territoriales es el llamado «análisis rápido neerlandés»<sup>49</sup>, que combina

métodos cuantitativos y cualitativos.

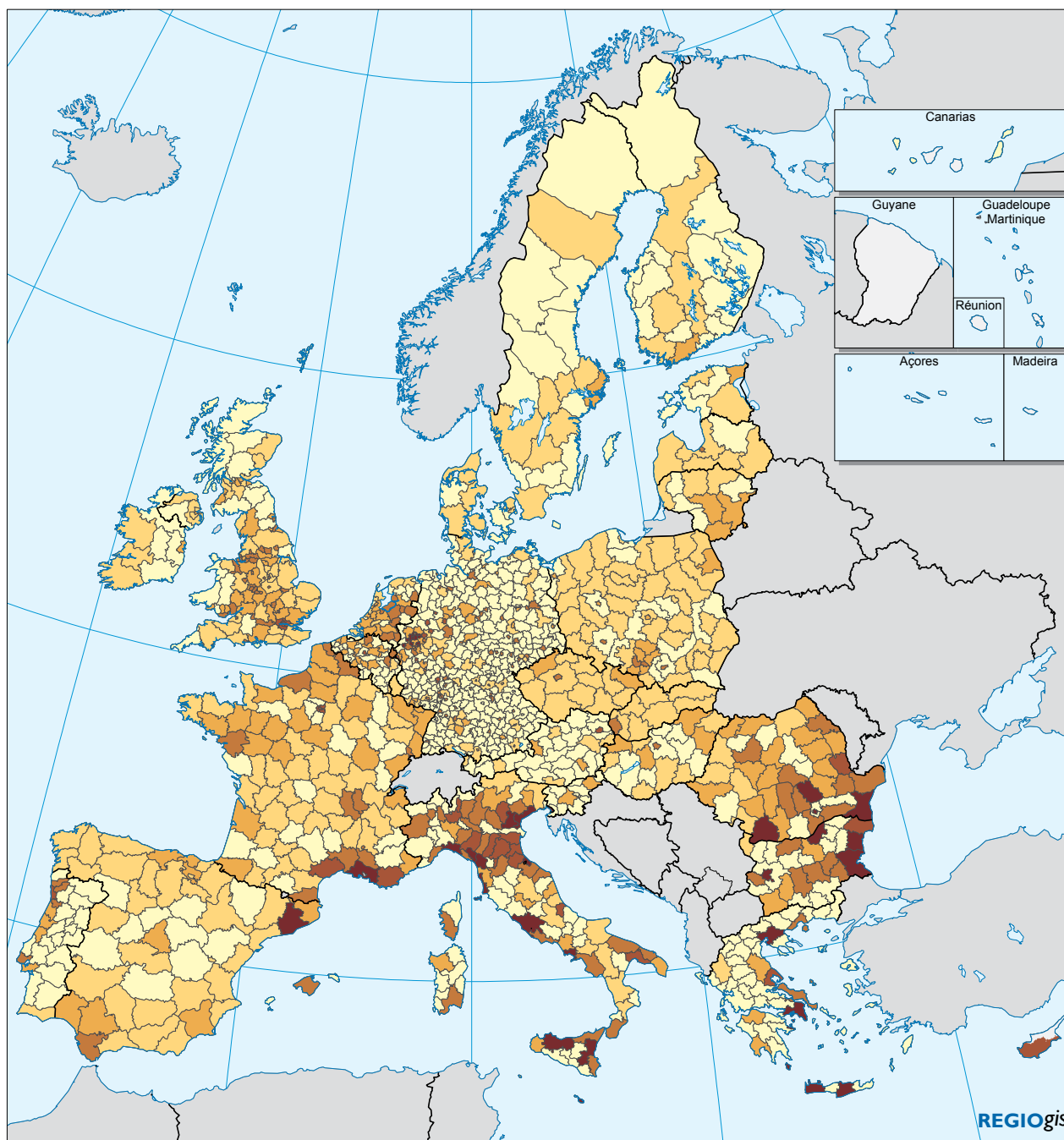
Un estudio realizado en el marco del programa ESPON está ensayando un enfoque sencillo que evaluará la sensibilidad de las regiones con respecto a una serie de políticas específicas y de directivas (que no suponen gasto). Un ejemplo de un enfoque similar es la evaluación posterior del impacto de la directiva relativa al ozono en el aire ambiente (2002/3/EC). El objetivo de esta directiva es reducir la exposición a altas concentraciones de ozono en las ciudades. Combinando el porcentaje de población que vive en las ciudades y el número de días en los que la concentración de ozono supera ese umbral se obtiene una indicación de qué regiones resultarán más afectadas por la directiva (mapa 3.9).

Una directiva alternativa sobre el ozono podría estudiar la posibilidad de establecer metas más diferenciadas de acuerdo con los niveles iniciales de ozono en cada ciudad. De este modo disminuiría la exposición acumulada a largo plazo en las ciudades que tienen concentraciones relativas medias de ozono elevadas, pero que no superan el umbral máximo.

48 Véase también Zonneveld, W. y Waterhout, B., EU Territorial Impact Assessment: Under What Conditions. 49th European Congress of the Regional Science Association, 25-29. Lodz, Polonia.

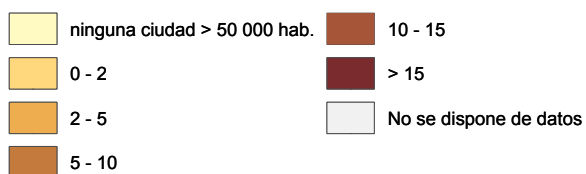
49 Véase, por ejemplo, Quickscan energie en ruimte, PBL. Agencia de evaluación ambiental de los Países Bajos, 2010. <http://www.pbl.nl/publicaties/2010/Quickscan-energie-en-ruimte-Raakvlakken-tussen-energiebeleid-en-ruimtelijke-ordening.html>





### 3.9 Superación del umbral de concentración de ozono en las ciudades, 2008

Número de días en los que se supera el umbral multiplicado por el porcentaje de población urbana



Número de días con una concentración de ozono a nivel del suelo superior a  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Fuente: GMES-Promote, Eurostat, Centro Común de Investigación, REGIO-GIS



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



## 6. Conclusiones

Algunas políticas cuentan con una dimensión territorial explícita, como sucede en el caso de la política de transporte o en el de la política medioambiental. Esto significa que, durante la fase de diseño de la política, se tienen en cuenta sus efectos territoriales y se ajusta la política con el fin de garantizar el máximo impacto y una distribución territorial equilibrada de dicho impacto. No obstante, las políticas que incluyen la dimensión espacial también pueden tener consecuencias territoriales adversas debido, por ejemplo, a efectos no previstos o a cambios en el contexto. Por consiguiente, sigue siendo importante evaluar los efectos territoriales de las políticas que incluyen la dimensión espacial una vez que se han aplicado.

Otras políticas solo tienen una dimensión territorial parcial, como las relativas a la investigación, la innovación, la sociedad de la información o la salud. Por ejemplo, la política de la UE en materia de salud otorga a los residentes en la Unión determinados derechos en todos los Estados miembros, pero también tiene en cuenta cuestiones territoriales específicas, como la atención sanitaria transfronteriza. La Agenda Digital teme que las infraestructuras de banda ancha de alta velocidad no lleguen a las zonas remotas o rurales sin la intervención pública; por esa razón incluyó el objetivo de que todos los ciudadanos de la UE deberían tener acceso a ese tipo de conexión a Internet. Otro ejemplo es la política agrícola común, que ofrece ayudas directas y uniformes a los agricultores en el marco de su primer pilar, mientras que parte de las ayudas concedidas a través del segundo pilar establecen diferencias según el tipo de zona. Las políticas que incluyen la dimensión espacial deberían examinar sus efectos territoriales durante la fase de diseño e incluir la dimensión territorial en la evaluación posterior.

Determinadas políticas no distinguen entre unas regiones de la UE y otras; como es el caso de la política de mercado único o de intercambios comerciales. Esto no significa, sin embargo, que estas políticas carezcan de impacto territorial. La ampliación de la liberalización del comercio, por ejemplo, puede provocar la pérdida de puestos de trabajo concentrada en una zona en particular. La UE ha creado el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización con el fin de reducir este tipo de efectos sociales negativos.

En resumen, este capítulo ha puesto de manifiesto que algunas políticas comunitarias tienen un impacto territorial asimétrico y que, en determinados casos, se han adoptado medidas concretas para evitar una concentración excesiva de los costes o beneficios que producen. Esto implica que las nuevas políticas que

puedan tener efectos asimétricos sobre el territorio pueden beneficiarse de un debate explícito durante la fase de diseño en el que se aborden dichos efectos.

Además, todos los tipos de políticas, tanto las que incluyen la dimensión espacial como las que carecen de ella, deberían contemplar la dimensión territorial en sus evaluaciones posteriores; esto permitiría detectar sus posibles efectos espaciales, deliberados o no.



# Capítulo IV: Impacto de la política de cohesión

## 1. Introducción

La cohesión era, desde el principio, uno de los objetivos que posteriormente dieron lugar al nacimiento de la Unión Europea. En 1957, seis países firmaron el Tratado de Roma en el que manifestaban su deseo de «*reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas*».

Este objetivo estaba motivado por la preocupación de que las regiones menos desarrolladas pudieran ser incapaces de beneficiarse de la unión económica, una inquietud que subyace a la política de cohesión y que ya se expresó en el informe Thomson de 1973: «*Ninguna Comunidad puede sobrevivir por sí misma ni tener sentido para las personas que pertenezcan a ella mientras tenga un nivel de vida precario y existan dudas sobre la voluntad común de ayudar a todos los Estados miembros a mejorar las condiciones de su población*».

Las sucesivas ampliaciones han provocado un aumento sustancial de las desigualdades regionales en la UE. Cuando Grecia, España y Portugal se adhirieron a la Unión en 1981/86, la proporción de la población que vivía en regiones con un PIB per cápita inferior a la media comunitaria saltó del 12,5 % al 20 %. Las últimas dos ampliaciones causaron un drástico aumento de las diferencias regionales y pusieron de manifiesto aún más, si cabe, la necesidad de contar con una política dirigida a garantizar el desarrollo de todas las regiones. Esta necesidad también quedó recogida en el Tratado de Lisboa, que añadía a los objetivos de cohesión económica y social el de la cohesión *territorial*.

### ¿Cómo encajan estos objetivos?

El objetivo general de la política de cohesión es lograr un desarrollo armonioso de la Unión y de sus regiones, a través de:

- la mejora de la competitividad, especialmente en las regiones menos desarrolladas;
- el aumento del empleo y del nivel de bienestar de la población;
- la protección y mejora del medio ambiente.

La cohesión económica y social están estrechamente relacionadas con los dos primeros objetivos. La cohesión territorial está asociada al tercer objetivo, así como a la

incorporación de un enfoque más integrado y territorial en la formulación de políticas.

### Un enfoque integrado y territorial

Para dar un impulso eficaz al desarrollo regional es necesario coordinar adecuadamente las políticas públicas. Por ejemplo, aunque las inversiones en infraestructuras y educación pueden contribuir al desarrollo, su efecto es mayor si se realizan de forma coordinada que si se llevan a cabo por separado. Es más, esta coordinación debe producirse a escala regional, con el fin de garantizar que la inversión se dirija a los factores prioritarios contemplados en la estrategia de desarrollo integrada.

El enfoque territorial conlleva asimismo la necesidad de que los diferentes niveles de gobierno —local, regional, nacional y comunitario— trabajen juntos para asegurar la coherencia entre las diferentes políticas. Esta coordinación puede tener lugar a nivel local, con una estrategia de desarrollo local integrada respaldada por las autoridades y otros agentes locales. Sin embargo, el alcance geográfico puede variar según la esfera normativa de que se trate. En algunos casos —como ocurre, por ejemplo, con la protección medioambiental— podría ser necesaria una estrategia que englobe a macrorregiones, como la que abarca el área del Mar Báltico.

En esa misma línea, para que la política regional sea coherente entre unas regiones y otras deberán tenerse en cuenta en cada zona las estrategias que se estén desarrollando en el resto. De acuerdo con ello, la política de cohesión apoya el desarrollo de la coordinación transregional con objeto de evitar posibles conflictos y garantizar el aprovechamiento de las sinergias existentes.

Las pruebas que se presentan a continuación se refieren a menudo en mayor medida a la cohesión económica y social que a la cohesión territorial, que se incorporó a la política como objetivo del Tratado en 2009. La evidencia acerca del impacto del enfoque territorial resulta particularmente evidente en asuntos como el desarrollo local, la cooperación territorial o la sostenibilidad.

## 1.1 Invertir en un crecimiento sostenible, inteligente e integrador: principales líneas de gasto

La política de cohesión es la principal herramienta con que cuenta la UE para hacer realidad un crecimiento sostenible y equilibrado en toda Europa. Los fondos de que dispone dicha política para el período de programación actual 2007-2013 (ilustración 4.1 y cuadro 4.1), más de un tercio del presupuesto comunitario, lo que representa una señal tangible del compromiso de la Unión con el desarrollo regional y con la cohesión económica y social.

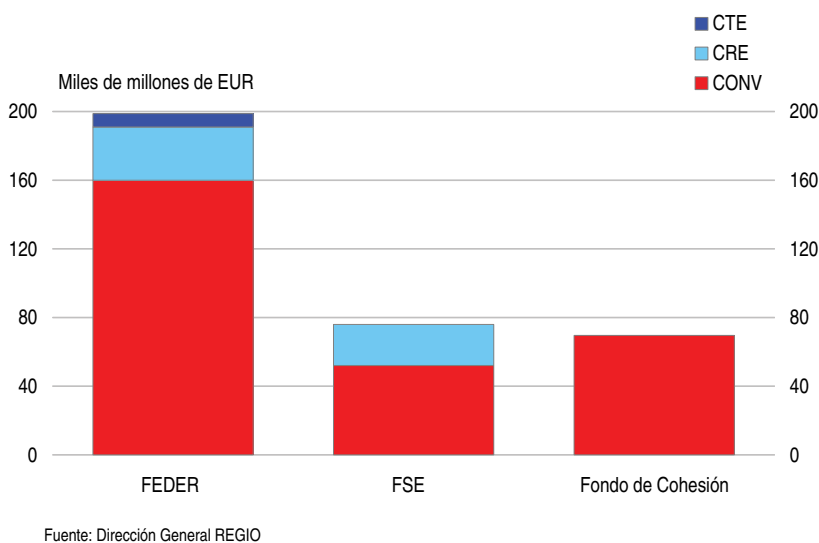
Los principales elementos de la política son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), divididos entre:

- el objetivo de convergencia (212 000 millones EUR a lo largo del período 2007-2013<sup>1</sup>), que engloba a las 100 regiones NUTS 2 menos prósperas con una población total de 170 millones de habitantes. Se trata de aquellas regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE;
- el objetivo de competitividad regional y empleo (CRE) (55 000 millones EUR<sup>2</sup>), que trata de ayudar a otras regiones de la UE a competir y a mantener los puestos de trabajo en una economía global;
- el objetivo de cooperación territorial europea (7 800 millones EUR<sup>3</sup>), dirigido a fortalecer la cooperación transfronteriza y el intercambio de experiencias en toda la UE.

Además, el Fondo de Cohesión (70 000 millones EUR) apoya las inversiones en infraestructuras

1 Incluidas las 16 regiones que a lo largo del período estaban en proceso de exclusión gradual.  
2 Incluidas las 13 regiones que a lo largo del período estaban en proceso de inclusión gradual.  
3 Más 900 millones EUR para la colaboración con terceros países en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y el instrumento de preadhesión (IPA), lo que supone un total de 8 700 millones EUR.

### 4.1 Distribución de los fondos por objetivo, 2007-2013



### 4.1 Distribución de los Fondos por Objetivo, 2007-2013

Objetivo	Millones de EUR			
	Todos los Fondos	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión
Todos los objetivos	344,3	198,8	76	69,6
Convergencia — CONV <sup>1</sup>	281,5	159,9	52	69,6 <sup>2</sup>
Competitividad regional y empleo — CRE <sup>3</sup>	55	31	23,9	
Cooperación territorial europea — CTE <sup>4</sup>	7,8	7,8		

1 Incluye las regiones en proceso de exclusión gradual  
2 La correspondencia entre las regiones de convergencia y los países que reciben ayudas del Fondo de Cohesión es aproximada, no uno a uno.  
3 Incluye las regiones en proceso de inclusión gradual  
4 No incluye 900 millones EUR para la cooperación con terceros países.  
Fuente: Gasto programado. Estas cifras pueden ser ligeramente inferiores a las de las perspectivas financieras, puesto que no incluyen los créditos liberados o aún no programados.

medioambientales y de transportes en los 15 Estados miembros con menores niveles de renta nacional (menos del 90 % de la media comunitaria)<sup>4</sup>.

La consecución de los objetivos de cohesión es compleja. Cada región presenta necesidades específicas y las diferentes zonas afrontan desafíos distintos. Además, el desarrollo económico debe ser sostenible y, por tanto, compatible con los objetivos sociales y medioambientales así como con la cohesión

4 Bulgaria, Chipre, la República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia. España cumple los requisitos para recibir fondos en el marco de lo previsto para las regiones en proceso de exclusión gradual. Por consiguiente existe una correspondencia estrecha, pero no exacta, entre los criterios de admisión del Fondo de Cohesión y del objetivo de convergencia.

## Contribuyendo a un crecimiento inteligente e integrador<sup>1</sup> en el este de Alemania<sup>2</sup>

Los Länder orientales de Alemania recibieron 18 600 millones EUR del FEDER y el FSE en el período 2000-2006. Exceptuando Berlín, todos ellos cumplían los requisitos para recibir subvenciones en el marco del Objetivo 1. En el período 2007-2013, el presupuesto de la política de cohesión asciende a 16 600 millones EUR; todas las regiones reciben ayudas en el marco del objetivo de convergencia salvo Berlín (incluida en el objetivo de competitividad) y Brandenburg-Südwest (en proceso de exclusión gradual).

En 2000-2006, la política de cohesión supuso un tercio de las ayudas totales concedidas a las empresas; una cuarta parte de esos fondos se destinaron a actividades de I+D y un quinto al desarrollo urbano. La política de cohesión supuso asimismo el 50 % de la inversión en formación profesional y el 10 % de la financiación en el caso de las políticas activas de empleo.

La contribución de la política de cohesión al desarrollo económico del este de Alemania queda demostrada a través de varios indicadores. Por ejemplo, las ayudas a las empresas contribuyeron a crear 91 000 puestos de trabajo; se crearon o renovaron instalaciones industriales con una superficie total de cerca de 3 250 hectáreas; se construyeron o mejoraron 3 300 km de carreteras. Más de 2,6 millones de personas participaron en actividades dirigidas a ayudar a los desempleados a incorporarse al mercado laboral y a desarrollar los recursos humanos. Las estimaciones del modelo macroeconómico HERMIN (véase el capítulo IV.6) indican que las medidas subvencionadas en el marco de la política de cohesión tuvieron un impacto significativo en el PIB y en la creación de empleo.

El PIB creció rápidamente en el este de Alemania durante los años siguientes a la reunificación, pero en 1996 la tasa de crecimiento de esta variable ya se situaba por debajo del 2 % y caía hasta niveles prácticamente nulos a principios de la década de 2000. La recuperación que experimentó el PIB a partir de 2006, cuando aumentó un 2,8 %, se vio interrumpida por la crisis económica. La población ha ido disminuyendo desde la unificación. En 2008 ya era casi un 9 % inferior a la de 1991. Este declive, unido al crecimiento del PIB, se tradujo en un aumento del PIB per cápita hasta el 116 % de la media comunitaria en 1995, pero a continuación cayó hasta situarse en el 95 % de dicha media en 2000 y en el 88 % en 2008. Sin embargo, el nivel varía desde el 87 % de la media de la UE en la región de Brandenburg-Nordost hasta el 117 % en la de Berlín. La tasa de empleo siguió una tendencia similar a la del crecimiento económico, cayendo por debajo del 60 % de la población en edad laboral a principios de la década de 2000 para ascender hasta el 68 % en 2008.

La inversión masiva en construcción que se produjo en el este de Alemania ha hecho que prácticamente se haya cerrado la brecha que existía en términos de dotación de infraestructuras con respecto a la parte occidental del país. No obstante, es necesario fortalecer el potencial productivo de esta zona a fin de estimular la competitividad y afrontar los desafíos derivados de la globalización, las tendencias demográficas, el cambio climático y el déficit energético. Lo anterior es de aplicación, en particular, al capital humano, la capacidad de innovación y las relaciones de tráfico en la región. Aunque un tercio de la población en edad laboral tiene un alto nivel educativo, muchas de esas personas abandonan la región para trabajar en otros lugares debido a la falta de demanda en el mercado de trabajo (fuga de cerebros). Asimismo, es preciso continuar mejorando en las esferas de la igualdad entre mujeres y hombres y de la formación continua.

También es necesario aumentar la innovación y la comercialización de nuevos productos con el fin de aprovechar al máximo la inversión en I+D, así como crear unos vínculos más sólidos entre las empresas y los centros de investigación.

<sup>1</sup> Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der europäischen Strukturpolitik in den Jahren 2014-2020 in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin (GEFRA, EMDS, IFS, MR), 2010.

<sup>2</sup> Thüringen, Dresden, Chemnitz, Brandenburg-Nordost, Brandenburg-Südwest, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern y Berlin.

territorial, lo que conlleva la reducción al mínimo de las desigualdades espaciales y la garantía de acceso a los servicios básicos.

En consecuencia, el gasto de la política de cohesión abarca una amplia variedad de medidas, si bien hay cuatro grandes esferas de políticas que suponen más del 80 % del total:

- El apoyo a las **empresas y a la innovación**, que son los motores del desarrollo económico y la fuente de ingresos fiscales que, a su vez, hacen posible el gasto social, la protección del medio ambiente y el desarrollo territorial equilibrado. Esto incluye la concesión de ayudas económicas directas a la

inversión y la I+D, pero también la ampliación de otro tipo de ayudas en forma de sistemas de innovación y colaboración en red, asesoramiento empresarial e incubadoras de empresas.

La inversión prevista en esta área asciende a cerca de 79 000 millones de EUR a lo largo del período 2007-2013 y constituye el capítulo de gasto más importante en casi todas las regiones.

- La infraestructura de **transportes** para crear conexiones internas en las regiones y relacionarlas con el resto del mundo. Se apoya la inversión en carreteras y líneas ferroviarias, pero también en el transporte urbano, puertos y aeropuertos así como



las conexiones entre las diversas modalidades de transporte.

La inversión prevista asciende a unos 76 000 millones EUR en el período 2007-2013, principalmente en la UE-12, donde las redes viarias y ferroviarias necesitan una modernización, pero también en numerosas regiones del sur en las que se han venido desarrollando programas de inversiones a lo largo de varios períodos de programación y ya se encuentran próximos a su finalización.

- El desarrollo del **capital humano**, que constituye una fuente esencial de crecimiento en todos los Estados miembros y regiones de Europa así como un medio para fortalecer la cohesión social y la igualdad de oportunidades, así como la mejora de la adaptabilidad de trabajadores y empresarios a los cambios económicos.

La inversión planificada para el período 2007-2013 asciende a 68 000 millones EUR. Los fondos se destinan a apoyar distintas iniciativas de educación y formación profesional, así como reformas estructurales del mercado laboral o sistemas educativos y de formación, además de a ayudar a los colectivos que se enfrentan a problemas específicos en el mercado de trabajo, como los desempleados de larga duración, los migrantes o las personas con discapacidades.

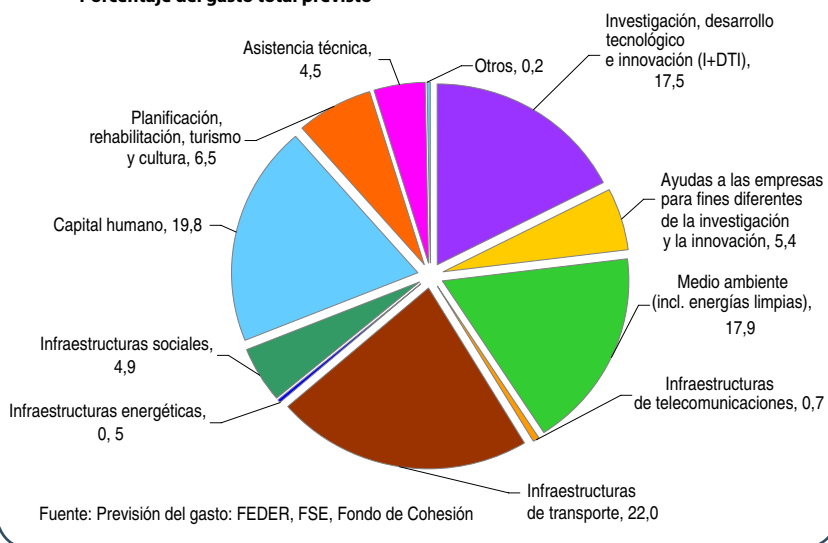
- La **protección del medio ambiente**, a fin de garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y aumentar el atractivo de las regiones para vivir y trabajar.

La inversión prevista asciende a cerca de 62 000 millones EUR en el período 2007-2013, en gran medida en sistemas de tratamiento de residuos, agua y agua residual, sobre todo en las regiones menos desarrolladas. En otras regiones, las ayudas se destinan principalmente a medidas como la regeneración urbana, la explotación de complejos industriales antiguos, el ahorro energético o inversiones respetuosas con el medio ambiente en empresas. Aproximadamente la mitad de los Estados miembros<sup>5</sup> han incluido en sus programas

5 Austria, Bulgaria, la República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido.

#### 4.2 Gasto de la política de cohesión según los principales capítulos de gasto, 2007-2013

Porcentaje del gasto total previsto



indicadores relativos a la emisión de gases de efecto invernadero. Además, la política de cohesión ofrece ayudas para la formación, con el fin de aumentar las cualificaciones y el empleo en esta amplia esfera.

El volumen relativo de gasto en estas esferas de las políticas principales ha permanecido en niveles similares a lo largo del tiempo (ilustración 4.2). Sin embargo, se han producido algunos cambios en cuanto a las prioridades de gasto de acuerdo con la agenda de Lisboa; resulta especialmente notorio el cambio de las ayudas a las empresas para el apoyo a la innovación, gran parte del cual va destinado a las pymes.

### 1.2 Evaluación: comprender los efectos de la intervención y buscar formas de mejorar dichos efectos

#### Métodos de evaluación: de evolución a lo largo del tiempo<sup>6</sup>

La evaluación trata de determinar el impacto económico, social y medioambiental de la política de cohesión. Esto sirve al doble objetivo de la rendición de cuentas (¿qué resultados se han conseguido con el dinero de los contribuyentes?) y el aprendizaje (¿cómo podría mejorarse la política?).

El impacto, sin embargo, es difícil de medir, puesto que la política de cohesión es solamente uno de los elementos que intervienen; la evolución económica general, el

6 Para obtener más información, puede consultarse la página web dedicada a la evaluación: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm) [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en&internal\\_pagesId=616&moreDocuments=yes&tableName=INTERNAL\\_PAGES](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en&internal_pagesId=616&moreDocuments=yes&tableName=INTERNAL_PAGES)

cambio tecnológico, la política macroeconómica, etc., también ejercen una influencia, al igual que la conducta de individuos y empresas. Además, los efectos totales de la política de cohesión solo se conocerán a largo plazo, especialmente en lo que respecta a las ayudas a la innovación y a los transportes.

Por consiguiente, la medición del impacto de la política de cohesión no resulta sencilla en absoluto. En lugar de ello, se utilizan diversos métodos para establecer una panorámica detallada a lo largo del tiempo:

- Las estadísticas regionales muestran lo ocurrido en términos de PIB, innovación, productividad, empleo y desempleo, el entorno natural y construido, etc.,

pero no miden la contribución de la política de cohesión a los cambios producidos.

- La supervisión de los programas registra la actividad y los resultados de la política de cohesión, es decir, el volumen que suponen las subvenciones a la I+D y la utilización que las empresas declaran hacer de dichas subvenciones. ¿Cuántos kilómetros de carreteras se han construido? ¿Se han producido retrasos en la ejecución? ¿Cuánta gente ha participado en actividades de formación?
- En los casos en los que existen datos disponibles, las entidades apoyadas pueden compararse con otras entidades «de control» con objeto de estimar el impacto de la política<sup>7</sup>.

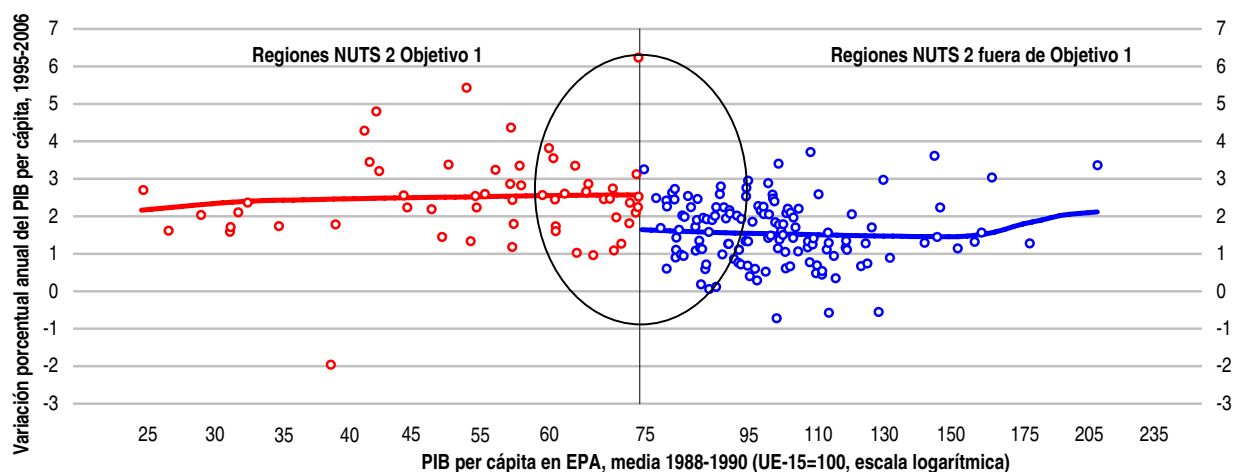
### Las técnicas econométricas más avanzadas demuestran la contribución al crecimiento económico y a la convergencia

Un estudio académico reciente sobre la dinámica del crecimiento regional del PIB en la UE-15 (véase la ilustración) descubrió una importante diferencia entre las regiones que recibieron fondos del Objetivo 1 en el período 1995-2006 y las demás regiones. Comparando las regiones situadas cerca del punto de corte para la subvencionabilidad en el marco del Objetivo 1, el PIB de las regiones Objetivo 1 creció a un ritmo medio de 0,6-0,9 puntos porcentuales más<sup>1</sup> que en otras regiones similares que superaban dicho punto de corte.

Esto implica una aportación adicional al PIB de aproximadamente un 10 % a lo largo de los dos períodos de programación considerados (1994-1999 y 2000-2006).

La dimensión de este efecto supera con creces el volumen de fondos asignado (y el estímulo directo de estos fondos sobre la demanda), lo que sugiere que su principal consecuencia es el fortalecimiento del lado de la oferta en las economías de las regiones afectadas.

#### 4.3 Comparativa de las tasas de crecimiento de las regiones Objetivo 1 y otras, 1995-2006



Fuente: "Measuring the Effects of European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Approach" Busillo, Muccigrosso, Pellegrini, Tarola, Terribile (2010)

1 Las diversas estimaciones se generaron a través de varias técnicas paramétricas y no paramétricas.

7 Se está ensayando este método contrafactual en diversos escenarios, como las ayudas a empresas, la renovación urbana o la asistencia a las minorías, entre otros.

- A través del análisis coste-beneficio posterior puede estimarse la aportación de las infraestructuras al conjunto de la economía.
- Asimismo, pueden utilizarse modelos macroeconómicos —que intentan replicar los principales mecanismos económicos— para intentar capturar el efecto de la política en la economía<sup>8</sup>.
- Algunos modelos pueden ayudar a analizar el impacto que tienen las posibles reformas sobre el mercado de trabajo, las empresas y los hogares<sup>9</sup>.
- Cabe la posibilidad de utilizar estudios de casos, que pueden incluir la realización de entrevistas a las partes interesadas, para conocer los factores que subyacen a los cambios cuantificados y la contribución de la política a estos.

Cada uno de estos métodos tiene sus propios usos. La supervisión, por ejemplo, representa una herramienta de gestión fundamental para realizar el seguimiento de los programas, pero los indicadores de seguimiento (como el número de kilómetros de carretera construidos) no dicen nada acerca del impacto económico o social de la política.

Dado que ninguno de los métodos existentes puede estimar por sí solo el impacto de la política, la «triangulación» o comparación de los resultados obtenidos por cada uno de ellos constituye una parte muy importante del proceso de evaluación.

La Comisión Europea no puede aportar por sí sola todas las pruebas necesarias sobre los resultados de la política de cohesión. En consecuencia, alienta a los Estados miembros a llevar a cabo evaluaciones y, en la medida de lo posible, a utilizar métodos rigurosos a tal fin. Cuanto mayor sea el número de evaluaciones que arrojen pruebas fiables sobre los diferentes aspectos de la política, mayor será la posibilidad de establecer con precisión su resultado global como base para introducir mejoras en ella en el futuro.

Los principales resultados de las evaluaciones posteriores de la política de cohesión (véase el recuadro) constituyen el núcleo de este capítulo<sup>10</sup> y se presentan

### La evaluación posterior del período 2000-2006

La evaluación de la política de cohesión representa una tarea inmensa. Solamente la evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006 produjo 105 estudios de casos en profundidad y el examen de cerca de 29 500 indicadores de seguimiento para 382 programas<sup>1</sup>. Para la evaluación posterior del FSE se realizaron 49 estudios de casos y se examinaron más de 2 000 medidas desarrolladas en el marco de 238 programas.

La evaluación del FEDER no podía abarcar todos los detalles incluidos en la política de cohesión entre 2000 y 2006 en los más de 230 programas ejecutados en el marco de los Objetivos 1 y 2. En lugar de ello, se concentró en las principales esferas y cuestiones de política en 14 estudios, que abarcaron desde el apoyo a las empresas hasta la igualdad de oportunidades, evaluando la contribución de la política al desarrollo de las regiones atrasadas (Objetivo 1) y al proceso de reestructuración (en las regiones incluidas en el Objetivo 2).

De igual modo, la evaluación posterior del FSE no podía examinar en detalle todos y cada uno de los aspectos de la contribución de este Fondo a los 238 programas desarrollados en el marco de los Objetivos 1, 2 y 3 (incluida la iniciativa EQUAL). Se llevaron a cabo cinco evaluaciones con el fin de analizar los resultados del apoyo del FSE y sus efectos sobre la cohesión. Un estudio preparatorio se centró en la disponibilidad y la fiabilidad de los datos. Dos evaluaciones examinaron el apoyo del FSE al método abierto de coordinación sobre la protección social y la inclusión social y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo y en las ayudas a la inversión en infraestructuras y sistemas para el desarrollo del capital humano. Otras dos evaluaciones examinaron el FSE y la Iniciativa Comunitaria EQUAL.

Otras evaluaciones estudiaron los efectos de los programas INTERREG y URBAN. El Fondo de Cohesión, por su parte, está siendo examinado a través de tres estudios cuya finalización está prevista para principios de 2011.

<sup>1</sup> 230 programas en el marco del Objetivo 1 y el Objetivo 2, más los programas Interreg y URBAN.

<sup>8</sup> La DG Política Regional utiliza dos modelos macroeconómicos (HERMIN y QUEST) así como un modelo sobre la inversión en los transportes (TRANSTOOLS).

<sup>9</sup> El modelo ha sido desarrollado recientemente y se ha aplicado a seis Estados miembros: Austria, Dinamarca, Alemania, Italia, Polonia y el Reino Unido, que presentan diferentes características socioeconómicas y que pueden ser representativos del resto de países de la UE.

<sup>10</sup> Para obtener información detallada y consultar informes sobre la materia, véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/rado2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en>

dentro de cinco temas centrales e interrelacionados entre sí:

- desarrollo económico, incluidas las relaciones de tráfico y los enlaces transfronterizos
- inclusión social, incluidos la formación y el desarrollo local;
- protección del medio ambiente y economía sostenible;
- gobernanza, incluidos los acuerdos de asociación;

- resultados de los modelos macroeconómicos.

A continuación se analiza cada uno de ellos.

## 2. Mayor solidez de las economías

El crecimiento de las economías regionales era el objetivo original del FEDER y continúa siendo una prioridad fundamental que crea puestos de trabajo y financia el gasto social, la protección del medio ambiente, la cohesión social y el uso de tecnologías más eficientes que, a su vez, también contribuyen al crecimiento.

En esta sección se examina la contribución de la política de cohesión al crecimiento, comenzando por las ayudas a las empresas y a la innovación para, seguidamente, analizar las inversiones en el ámbito de los transportes, que son importantes para la accesibilidad y la creación de conexiones internas eficientes. Finalmente, se estudia la aportación del programa Interreg a la cooperación transfronteriza y al intercambio de experiencias.

### 2.1 Fortalecer la competitividad y las pymes

Las empresas y la innovación son fundamentales para el crecimiento. Si se pretende que las regiones atrasadas se recuperen y que el resto mantenga su nivel de competitividad, es crucial fomentar el crecimiento de empresas eficientes e innovadoras.

El fundamento para el apoyo a las empresas reside en varias áreas en las que se producen fallos de mercado:

- Dado que muchas de las condiciones básicas para la innovación son bienes públicos, la intervención pública tiene un papel muy importante que desempeñar en su impulso.
- Las pymes y, sobre todo, las empresas de nueva creación suelen tener grandes dificultades de acceso al crédito, especialmente para la puesta en marcha de ideas innovadoras y arriesgadas; el apoyo público puede ayudar a reducir esas dificultades y a absorber parte del riesgo.
- Puesto que las pymes y las nuevas empresas tienen dificultades e incurren en costes para obtener asesoramiento, información y orientación especializada, la intervención pública puede facilitarles el acceso a este tipo de servicios.
- Dado que, además, las pymes son la principal fuente de puestos de trabajo en la UE y constituyen un caldo de cultivo para nuevas ideas de negocio<sup>11</sup>, la

política se concentra en este tipo de empresas. En el período 2000-2006 recibieron aproximadamente un 83 %<sup>12</sup> de las ayudas del Fondo de Cohesión para empresas, y se estima que en el período 2007-2013 este porcentaje alcance una cota similar.

El objetivo general de las ayudas a las empresas en todos los Estados miembros es incrementar la productividad y la competitividad con vistas al crecimiento sostenible y al empleo. Esta meta se hace eco de los objetivos de Lisboa; y algunos países (especialmente Alemania, Polonia y Luxemburgo) han establecido incluso una relación explícita entre ellos.

En Polonia, por ejemplo, los documentos de programación para el período 2004-2006 hacían hincapié en la dependencia de la economía con respecto a las empresas que operan en sectores tradicionales y que solamente son capaces de competir en términos de costes de la mano de obra. Dado que unas rentas bajas no constituyen un tipo de ventaja comparativa socialmente sostenible, las empresas necesitan ayuda para invertir en nuevas tecnologías y en unos métodos de producción más eficientes.

### Importantes logros: puestos de trabajo y productividad

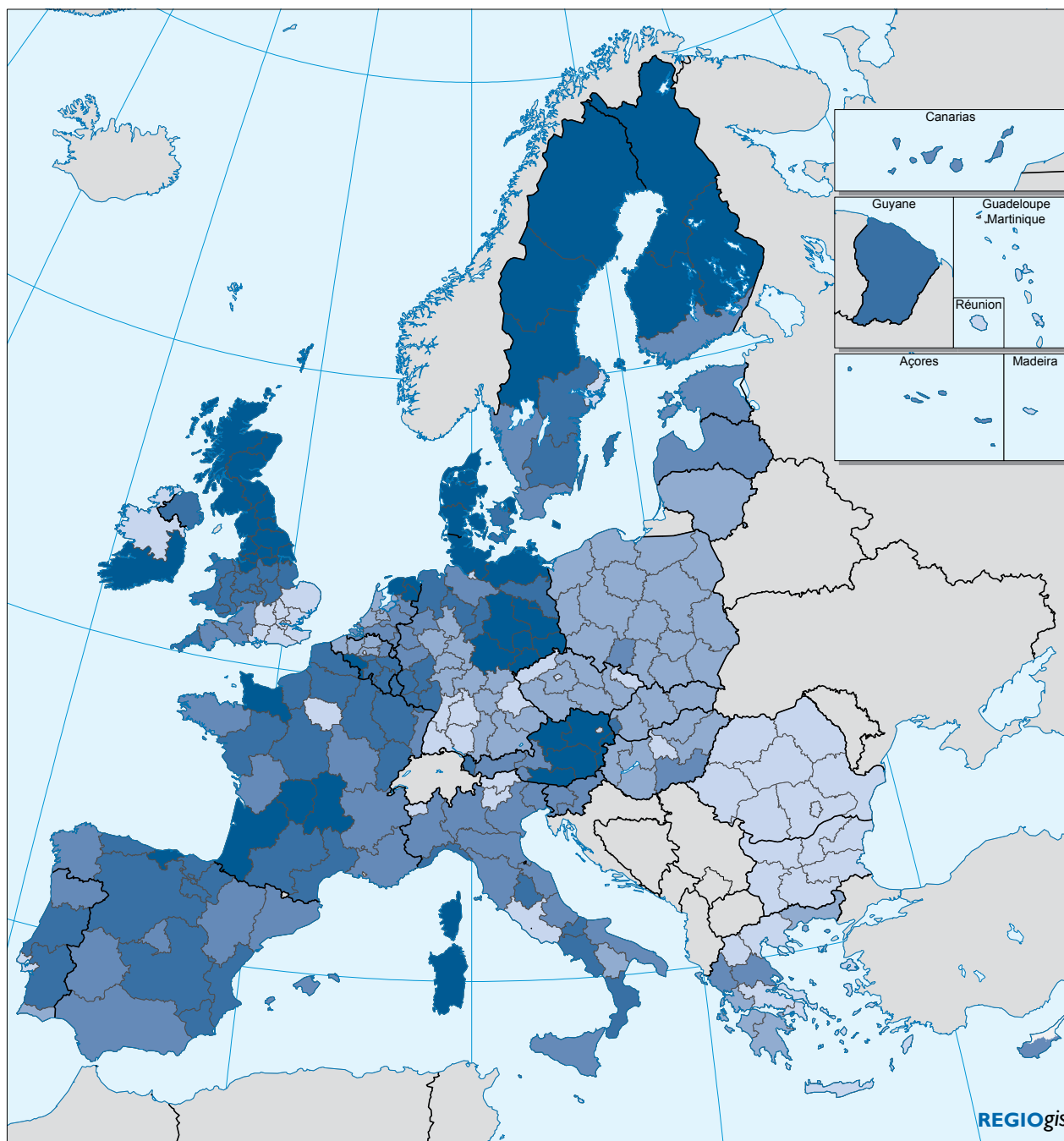
Las pruebas obtenidas a través de las evaluaciones<sup>13</sup> pusieron de relieve que, gracias a las ayudas concedidas a empresas durante el período 2000-2006, se habían obtenido los logros siguientes:

- la creación de 1,4 millones de puestos de trabajo brutos en el conjunto de los Estados miembros; se calcula que un millón de ellos se debió a las ayudas otorgadas a las empresas;
- aproximadamente 230 000 empresas (principalmente pymes) recibieron ayudas económicas directas —sobre todo en forma de subvenciones, pero también de préstamos o capital riesgo—;
- en torno a 1,7 millones de empresas (de nuevo, pymes en su mayoría) recibieron asesoramiento, orientación especializada y ayudas para la colaboración en red.

<sup>12</sup> Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 6 sobre ayudas a las empresas, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6_en.htm). Dado que el estudio examinó el período de ejecución 2000-2006 de la política de cohesión, el término «Estados miembros» se refiere a la UE-25.

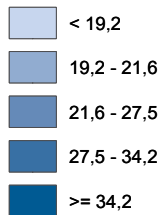
<sup>13</sup> Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 6b sobre los 30 programas empresariales importantes, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6_en.htm).

<sup>11</sup> Carta Europea de la Pequeña Empresa, Comisión Europea, Dirección General de Empresa.



#### 4.1 Previsión de inversiones de la política de cohesión en I+DT, innovación y entorno empresarial, 2007-2013

Porcentaje de la financiación total



UE-27 = 23,0

La financiación destinada a I+DT, innovación e iniciativas empresariales asciende a cerca de 79 000 millones EUR

Fuente: Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Los efectos a largo plazo son más difíciles de medir y deben ser analizados caso por caso. Sin embargo, cada vez existen más pruebas que demuestran que las ayudas a las pymes en particular pueden tener repercusiones considerables (véase el recuadro).

### Cambio estructural: invertir en el futuro

La gestión y la facilitación de los cambios estructurales en la actividad económica era una meta explícita del Objetivo 2 en el período 2000-2006, y la adaptabilidad de los trabajadores, de las empresas y de otras organizaciones era una de las cinco esferas esenciales de la política del FSE. A medida que las economías se modernizan, se hace esencial mejorar la eficiencia en el uso del capital y del trabajo para mantener el crecimiento y lograr unos niveles de vida más elevados.

Sin embargo, ese ajuste también pueden conllevar importantes costes, en forma de desplazamiento de puestos de trabajo o de un desguace prematuro del capital, que a menudo recaen sobre una pequeña parte de la población. En consecuencia, es importante gestionar los cambios de un modo que limite o tenga en cuenta esos costes.

La evaluación posterior<sup>14</sup> descubrió que los programas del Objetivo 2 habían logrado gestionar con éxito el cambio estructural cuando:

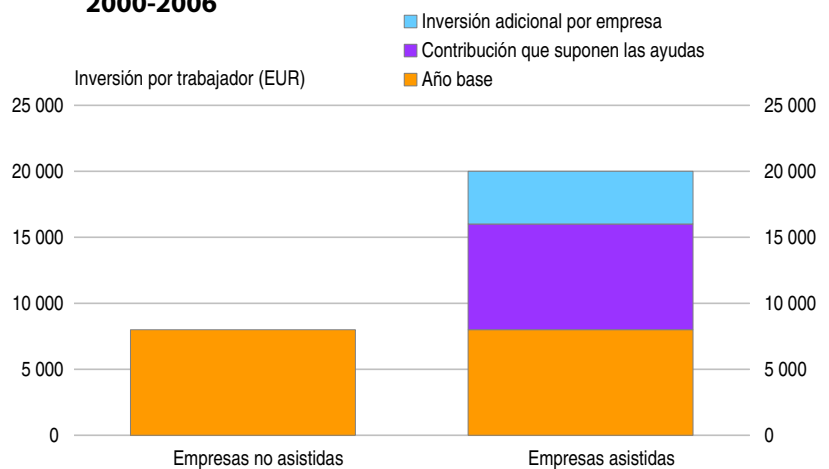
- habían concentrado sus esfuerzos en la innovación, la capacidad de las pymes para absorber nuevas tecnologías, el fomento de la creación de agrupaciones, la internacionalización y la creación de nuevos puestos de trabajo, en lugar de tratar de proteger el empleo en sectores en crisis; es decir, cuando se habían preocupado por invertir en el futuro en lugar de en el pasado;

<sup>14</sup> Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 4: cambio estructural y globalización, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp4\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp4_en.htm)

### Resultados positivos de una evaluación rigurosa e innovadora de las ayudas a las empresas en el este de Alemania

En el este de Alemania se llevó a cabo un innovador estudio<sup>1</sup> que comparó las empresas que habían recibido ayudas con otras similares que no habían recibido ayudas. De acuerdo con dicho estudio, una subvención media de unos 8 000 EUR por trabajador generó en torno a 12 000 EUR de inversión adicional, por lo que cabe concluir que las ayudas tuvieron un claro efecto de palanca. Como resultado de ello, las empresas asistidas invirtieron alrededor de 20 000 EUR por trabajador, cerca de 2,5 veces más que las empresas que no recibieron ayudas. Aunque la iniciativa tuvo importantes beneficios en términos de empleo, su principal efecto fue un aumento de la productividad, lo que demuestra que, incluso en un contexto regional en el que las ayudas sean habituales, también pueden ser eficaces.

#### 4.4 Efecto estimado de las ayudas a la inversión por trabajador, 2000-2006



Fuente: Comisión Europea, evaluación posterior de la política de cohesión 2000-2006, paquete de trabajo 6c: "An explorative study using counterfactual methods on available data from Germany" (Estudio exploratorio a partir de métodos contrafactuales sobre los datos disponibles para Alemania)

<sup>1</sup> Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 6c: estudio exploratorio utilizando métodos contrafactuales con datos disponibles relativos a Alemania, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6_en.htm)

- las políticas se desarrollaban a largo plazo. Así sucedió en el País Vasco, que durante décadas ha puesto en práctica una política que fomenta la adaptación al cambio estructural y a la globalización, y que requiere un sólido compromiso de todas las partes.

La evaluación concluyó que, incluso en los casos en que el volumen de gasto del Fondo de Cohesión era relativamente reducido, podía actuar como catalizador del cambio. Las pruebas obtenidas en regiones exitosas subrayaron la importancia que tiene la planificación a largo plazo. La política de cohesión desempeñó un papel crucial en la definición del programa y brindó a las

partes interesadas a escala regional la oportunidad de reunirse y de estudiar posibles estrategias de desarrollo.

Dado que la transferencia de los recursos hacia actividades más productivas es un elemento intrínseco al cambio estructural, las medidas dirigidas a incrementar la adaptabilidad de los trabajadores y de las organizaciones adquieren una importancia estratégica. No obstante, pueden producirse costes de ajuste considerables en forma de pérdida de puestos de trabajo, principalmente. Con frecuencia estos costes recaen sobre los sectores más desfavorecidos de la población, lo que genera preocupaciones con respecto a la igualdad.

La evaluación posterior al período de programación 2000-2006 del FSE concluyó que el gasto total destinado a medidas de apoyo a la adaptabilidad de las organizaciones<sup>15</sup> ascendió a 33 100 millones EUR y que en ese período se superaron los 18 millones de beneficiarios, al tiempo que las medidas encaminadas a mejorar la adaptabilidad de los trabajadores supusieron un gasto de 65 800 millones EUR con un total de 37 millones de beneficiarios en 335 000 organizaciones.

## 2.2 Más ayudas para la innovación

La política de cohesión es la mayor fuente de financiación con que cuenta la UE para apoyar las actividades de I+DT y de innovación<sup>16</sup>. Se ha producido un cambio notable entre el período de programación anterior y el actual (ilustración 4.5), puesto que las ayudas han pasado de ir fundamentalmente dirigidas a las empresas (por lo general en forma de subvenciones para la modernización de su base de capital) a una mayor variedad de medidas destinadas a fomentar la innovación. Entre estas medidas de carácter más innovador cabe citar:

- subvenciones para la investigación, la colaboración y la creación de capacidades, dirigidas tanto al sector privado como a los organismos de investigación;
- inversiones en la educación formal así como en la educación y la formación profesional, con el fin de dotar a los trabajadores de las cualificaciones y las competencias profesionales que demanda el mercado;

<sup>15</sup> Tanto en el sector público como en el privado.

<sup>16</sup> Las otras dos grandes fuentes de financiación son el Séptimo programa marco para acciones de investigación y desarrollo tecnológico y el Programa marco para la innovación y la competitividad.

### Formación para microempresas

Una evaluación de las ayudas del FSE a las empresas<sup>1</sup> en Polonia concluyó que dichas ayudas habían proporcionado a las microempresas un fuerte incentivo para formar a sus trabajadores. Aproximadamente el 41 % de las microempresas (aquellas con una plantilla inferior a 10 trabajadores) que habían recibido ayudas no habían realizado actividades formativas con anterioridad (en comparación con el 20 % de las pequeñas empresas, el 13 % de las medianas y solo el 6 % de las grandes). De manera similar, una evaluación del programa Sachsen del FSE correspondiente al período 2007-2013 descubrió que la mitad de las empresas que recibían ayudas del FSE no habían realizado anteriormente actividades formativas<sup>2</sup>.

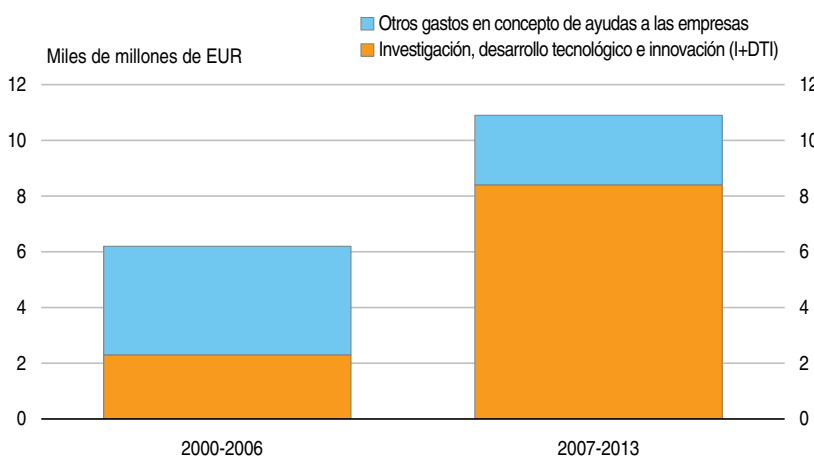
<sup>1</sup> Bernard Brunhes International (2010). Reporting on ESF interventions in the EU: The European Social Fund: developing human potential in research and innovation.

<sup>2</sup> ISW, Begleitende Evaluierung für den Europäischen Sozialfonds im Freistaat Sachsen, Evaluierung der Prioritätsachse A, Endbericht, septiembre de 2009.

- medidas indirectas, como ayudas para servicios empresariales, transferencia de tecnología, trabajo en red e infraestructuras de investigación;
- capital riesgo y fondos para préstamos, dirigidos en ocasiones a un sector en concreto, como es el de la biotecnología.

En cualquier caso, las ayudas a las empresas, la innovación y la I+DT mantienen un vínculo inextricable. En el período de programación actual 2007-2013 está previsto invertir cerca de 60 000 millones EUR en actividades de I+DT e

#### 4.5 Gasto anual en iniciativas empresariales e innovación, por período



Fuente: Planificación del gasto, UE-25

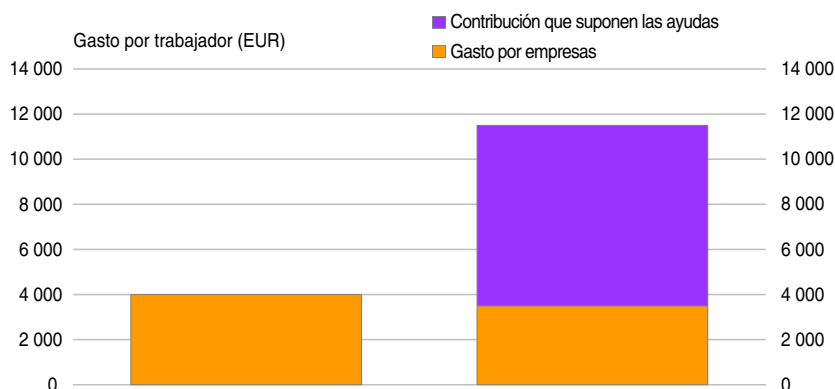
### La política de cohesión ha impulsado la I+D en Thuringia (Alemania)

Una evaluación de carácter innovador<sup>1</sup> utilizó grupos de control para medir el impacto de las subvenciones directas a la I+D empresarial en Thüringen a lo largo del período 2000-2006.

Los resultados fueron muy positivos: en promedio, una subvención para I+D de unos 8 000 EUR por trabajador era casi completamente adicional, en el sentido de que generaba un incremento similar de la inversión total en I+D. Esto contradice la hipótesis, excesivamente frecuente, de que las empresas solicitan fondos públicos para efectuar inversiones que harían de todos modos, más pronto o más tarde —lo que se conoce como «pérdida de eficiencia»—.

Como consecuencia de las ayudas del FEDER, la inversión en I+D de las empresas asistidas fue aproximadamente 2,5 veces mayor que la de las empresas que no recibieron subvenciones para esta actividad. Aunque los resultados no son tan llamativos como en el caso de las subvenciones generales a la inversión (no existe efecto de palanca, véase el recuadro anterior sobre las ayudas a las empresas), el estudio señaló que es probable que el aumento del gasto en I+D por parte de las empresas produzca mayores beneficios para el crecimiento regional a corto plazo.

#### 4.6 Efecto estimado de las ayudas a la I+D por trabajador, 2000-2006

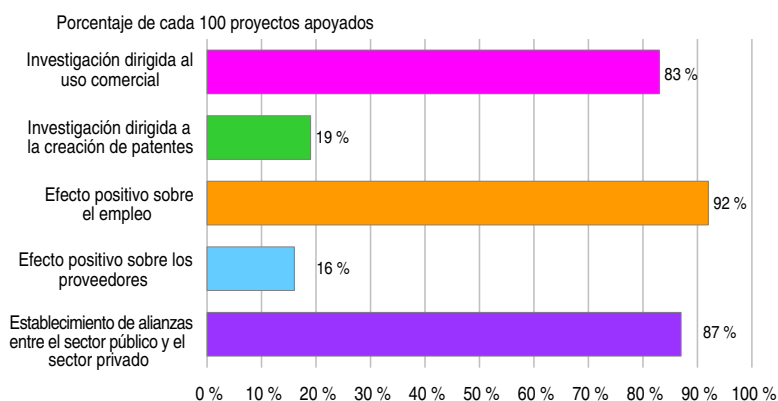


### Las ayudas a la innovación y a las empresas en Italia<sup>2</sup>

A lo largo del período 2000-2006 se destinaron en Italia cerca de 1 300 millones EUR del FEDER a un programa de ayudas a la I+DT y a la enseñanza superior en las regiones Objetivo 1; la mayor parte de esos fondos se concedieron a las pymes en forma de subvenciones a la inversión. La financiación total, incluida la procedente de fuentes gubernamentales nacionales y privadas, ascendieron a un 0,7 % del PIB de esas regiones en 2004.

Un estudio realizado sobre 250 empresas que habían recibido ayudas llegó a la conclusión de que más de dos tercios de los proyectos (un 69 %) eran de un nivel tecnológico medio o alto, y que cerca de 100 de los proyectos financiados (desde actividades de investigación hasta comercialización de los resultados) habían obtenido resultados positivos, desde el uso de la investigación con fines comerciales hasta un impacto en los proveedores.

#### 4.7 Efecto de las ayudas a la investigación, 2000-2006



Fuente: ISMERI Europa - Nova, evaluación intermedia de NOP SIL, 2005 e ISMERI Europa - IZI evaluación intermedia de la investigación NOP

1 Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 6c: estudio exploratorio utilizando métodos contrafactuales con datos disponibles relativos a Alemania, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6\\_en.htm#6c](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6_en.htm#6c)

2 ISMERI Europa — Nova, evaluación intermedia de NOP SIL, 2005 e ISMERI Europa — IZI, evaluación intermedia de la investigación NOP, 2003.

### Superación de los retrasos de las medidas TIC gracias a métodos de financiación innovadores

El Informe estratégico 2010 recientemente publicado sobre la ejecución de los programas de cohesión<sup>1</sup> revela que, en promedio, solo un 22 % de los Fondos Estructurales destinados a servicios de TIC y el 18 % de los destinados a infraestructuras de banda ancha se habían asignado a proyectos, frente a una media comunitaria del 27 % para el conjunto de las demás medidas. Uno de los motivos que justifican este hecho es la importante dificultad que experimentan las autoridades de gestión en la planificación y la administración de los proyectos relacionados con la banda ancha. Además, en el clima económico actual, las autoridades locales y regionales suelen tener más dificultades para encontrar fondos paralelos para esos proyectos.

La Comisión Europea publicará en 2011 unas orientaciones relativas a la inversión en iniciativas de banda ancha dirigidas a estimular a las autoridades locales y regionales a absorber los fondos comunitarios en su totalidad. Además, se proporcionarán directrices sobre asociaciones entre el sector público y el sector privado, así como sobre otros instrumentos financieros tales como los fondos paralelos.

1 COM(2010)110 y Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2010)360: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/reporting/cs\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm)

innovación, de los que 25 millones irán a parar de forma directa o indirecta a las empresas.

En toda la UE, los programas de cohesión hacen hincapié en la necesidad de estimular la investigación y la innovación así como la transferencia de tecnología. Esto también se aplica a las empresas (y, en particular, a las pymes), a los centros de investigación y a las instituciones de enseñanza superior. Además, se observa una proliferación de programas dirigidos a mejorar la innovación a través de la cooperación y la creación de redes.

Un estudio reciente sobre los resultados de la política de cohesión en el período 2007-2013<sup>17</sup> concluyó que el FEDER proporciona un apoyo importante a las políticas de I+DT en toda la Unión Europea, no solo en términos financieros —que, naturalmente, representan un aspecto fundamental— sino también en lo tocante al impulso del desarrollo de estrategias más coherentes a nivel nacional que tengan en cuenta las características locales y las necesidades de las empresas. La dimensión regional de las políticas de innovación ha crecido en los

17 Análisis efectuado por la Red de expertos en materia de evaluación sobre los resultados de la política de cohesión en el período 2007-2013, informe de síntesis sobre la innovación, 2010.

últimos años gracias a las ayudas del FEDER. Mientras los Estados miembros más avanzados gastan más en innovación y cosechan beneficios considerables en términos del efecto multiplicador de los fondos sobre la inversión privada, las regiones de convergencia se ocupan actualmente de establecer las condiciones previas para la innovación en lo referente a la creación de instituciones y de capacidad de absorción, acción colectiva y desarrollo de los recursos humanos. Los Fondos Estructurales constituyen un factor esencial de impulso de este proceso.

Solo en las regiones de convergencia se han asignado 47 600 millones EUR para actividades de innovación, lo que representa un estímulo muy significativo. Muchas regiones de convergencia tienen una capacidad limitada que puede deberse a deficiencias en sus tejidos económicos o en los centros de investigación y de enseñanza superior, o en todos ellos<sup>18</sup>. Además, en las regiones periféricas puede ser complicado crear la masa crítica necesaria en términos de conocimiento, capital y cualificaciones. En la UE-12 existe un potencial muy importante (que incluye una mano de obra cualificada) pero, en cambio, la experiencia y el número de instituciones que se dedican a la I+DT son limitados.

En las regiones de competitividad los fondos se concentran de forma especial en la innovación —13 400 millones EUR, que representan un 24 % de la asignación total—. En Francia, por ejemplo, la política de cohesión permitió continuar financiando la innovación a pesar de la crisis económica.

### Desarrollo del capital humano

El FSE complementa las ayudas del FEDER destinadas a investigación e innovación a través de un enfoque centrado específicamente en el desarrollo del capital humano y, en particular, en la educación y la formación de las personas y en el desarrollo y la adaptación de los sistemas educativos y de formación. El impacto del FSE resulta especialmente notorio en lo que respecta a la movilidad internacional, la modernización de la enseñanza superior, el incremento de las cualificaciones de los estudiantes y los investigadores y la transferencia de conocimiento entre los centros de investigación y las empresas.

En 2000-2006, 18 de los 25 Estados miembros utilizaron las ayudas de la política de cohesión para invertir en capital humano, en investigación y en innovación. El FSE concedió ayudas por valor de 3 400 millones EUR, a

18 Evaluación estratégica sobre la innovación y la economía basada en el conocimiento en relación con los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, correspondiente al período de programación 2007-2013, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/strategic\\_innov.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/strategic_innov.pdf)

### Apoyo al empleo de base tecnológica

En Finlandia, cerca de 10 000 empresas de nueva creación recibieron ayudas del FSE a lo largo del período 2000-2006<sup>1</sup>. En Suecia se apoyó la creación de más de 50 centros tecnológicos y de más de 80 nuevas empresas<sup>2</sup>. Además, se financiaron casi 600 proyectos de cooperación y creación de redes.

Los datos disponibles indican que casi 70 000 investigadores de siete Estados miembros (Alemania, España, Finlandia, Francia, Suecia, Eslovaquia y el Reino Unido) recibieron ayudas del FSE para investigación e innovación. Más de 40 000 obtuvieron un título oficial y casi 60 000 encontraron un empleo tras haber participado en actividades subvencionadas por el FSE.

El Fondo Social Europeo apoyó asimismo iniciativas dirigidas a la puesta en marcha de centros de competencia en Suecia y Alemania. Las ayudas destinadas a la medida «Transferencia de conocimiento y competencia en apoyo al cambio estructural a nivel regional» en Schleswig Holstein (Alemania) llevaron a la creación de ocho redes y de cinco centros de competencia en áreas como la tecnología médica, la ingeniería de tejidos, la tecnología de pilas de combustible e hidrógeno o la energía eólica.

1 Reporting on ESF interventions in the EU. The European Social Fund: developing human potential in research and innovation, Bernard Brunhes International (BBI), 2010.

2 2000SE192DO001, OP, Öarna, Suecia.

lo que se añadió cofinanciación nacional y privada por importe de 3 100 millones EUR. Se calcula que más de 3,1 millones de personas participaron en las medidas desplegadas.

La enseñanza superior, en particular, es un componente esencial para una política de innovación exitosa, y la cofinanciación del FSE se sumó a la contribución nacional para alcanzar un volumen de ayudas agregado de 3 500 millones EUR a lo largo del período 2000-2006. Dichos fondos se destinaron a financiar los tres tipos de intervenciones que se indican a continuación: elevar los perfiles de cualificación y aumentar la capacidad de investigación, aumentar la movilidad de los investigadores y fomentar la cooperación internacional, así como hacer que la enseñanza superior sea accesible a todas las personas y promover la igualdad de oportunidades. Casi dos millones de personas recibieron ayudas en el marco de estas medidas.

### Superando la división existente entre la investigación pública y privada en Italia

En Italia se ejecutaron 34 medidas en diferentes regiones con un presupuesto total de 1 800 millones EUR. Dichas medidas iban dirigidas a mejorar las condiciones en que se desarrollan la enseñanza superior y la investigación, proporcionando un vínculo entre el sistema escolar, las universidades, el sector formativo y las empresas. Casi 600 000 personas participaron en esas iniciativas y se financiaron aproximadamente 28 000 proyectos. Entre la amplia variedad de actividades apoyadas se encuentran las siguientes:

- la promoción de la educación superior y universitaria mediante el establecimiento de nuevos programas educativos postsecundarios y post-terciarios y másters;
- proyectos innovadores dirigidos a facilitar la colaboración entre empresas y centros de investigación;
- el fomento del intercambio de prácticas entre centros de investigación;
- la formación postsecundaria (posterior a la obtención de un diploma) y la educación post-terciaria;
- la integración de los programas académicos con los sistemas regionales de formación profesional con el objetivo de crear un vínculo con el mercado de trabajo.

## 2.3 Amplia variedad de herramientas, incluida la ingeniería financiera

### El apoyo indirecto —asesoramiento, creación de redes, agrupaciones e incubadoras de empresas— puede ser tan eficaz como las ayudas económicas directas

Las medidas directas (principalmente en forma de subvenciones, pero también de préstamos y capital) constituyeron el pilar principal del apoyo a las empresas y a la innovación a principios de la década de 2000, y representaron cerca del 69 % del gasto asignado a este capítulo a lo largo del período 2000—2006. Sin embargo, las medidas de carácter indirecto aumentaron desde cerca del 17 % del gasto dirigido a las empresas y la innovación en las regiones de la UE-15 incluidas en el Objetivo 1 en 2000 hasta el 28 % en 2006, y del 37 % a 45 % en las regiones incluidas en el Objetivo 2. Al parecer, esta tendencia continúa en el período 2007-2013.

Entre las ayudas indirectas cabe citar las siguientes:

- asesoramiento, formación, tutoría o servicios de consultoría;



### Desarrollo de un programa de innovación, creación de agrupaciones y de redes de pymes en la región del Mar Báltico

Este proyecto «estrella» tiene la finalidad de estimular la I+D y la creación de agrupaciones transnacionales, la colaboración en materia de innovación y las redes de pymes. Se trata de un proyecto dirigido conjuntamente por Suecia y Lituania cuyo objetivo es establecer «una nueva marca para la región del Mar Báltico», basada en la «inteligencia», la investigación, la innovación y la cooperación. Sus objetivos a largo plazo son la creación de capacidades, la mejora de la competitividad internacional, el aumento de la inversión extranjera y la existencia de empresas de talla mundial en determinados sectores estratégicos.

### Las ayudas a la innovación en Polonia

En Polonia se financiaron 234 proyectos en el marco de la medida «Estrategias de innovación regionales y transferencia de conocimientos», dirigida a aumentar la capacidad de innovación en el país mediante el fortalecimiento de la cooperación entre los centros de investigación y las empresas<sup>1</sup>. La medida subvencionó puestos de trabajo para jóvenes en formación y becas para estudiantes de doctorado, y apoyó el intercambio de información y la transferencia de innovaciones a las empresas locales. Como resultado de ello, 381 empresas suscribieron acuerdos con las universidades y otros centros de investigación para respaldar la realización de proyectos innovadores conjuntos.

1 2003PL161PO001, PC, Desarrollo regional integrado, Polonia.

- creación de redes y de agrupaciones;
- infraestructuras y servicios de apoyo tales como incubadoras de empresas.

Es frecuente que estas medidas se combinen, por ejemplo el asesoramiento especializado con ayudas económicas para convertir una nueva idea en un éxito comercial.

Por su propia naturaleza, el efecto de las medidas de apoyo indirecto solo suele apreciarse a muy largo plazo, pero las (escasas) pruebas disponibles sugieren que su eficacia por euro invertido no es menor que la de las ayudas económicas directas<sup>19</sup>. Por ejemplo, en

19 Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 6b sobre los 30 programas empresariales importantes, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6_en.htm).

Merseyside (Reino Unido) el 37 % de las pymes que recibieron ayudas experimentaron un crecimiento en términos de empleo y su cifra de negocios aumentó un 63 %.

La intensidad de las ayudas puede variar de forma considerable. En los 30 programas de ayudas a las empresas de mayor tamaño ejecutados en el período 2000-2006, recibieron ayudas un total de 387 000 empresas, lo que implica que, en ese período, más de 600 000 empresas de toda la UE recibieron ayudas<sup>20</sup>.

El apoyo del FSE para actividades de transferencia de tecnología y de conocimiento entre los centros de investigación y las empresas, incluida la creación de centros de cualificación, ascendió a más de 3 000 millones EUR a lo largo del período, gracias a lo cual se crearon más de 50 000 nuevos puestos de trabajo en las regiones y en los países en los que se llevó a cabo el seguimiento de la medida.

### Ingeniería financiera: una forma de apoyo eficaz y en auge

El acceso de las pymes a la financiación y al capital riesgo es crucial para hacer realidad su contribución potencial al crecimiento económico y a la competitividad. Además, los fondos destinados a préstamos y el capital riesgo ayudan a las regiones a pasar de una cultura basada en las subvenciones a otra en la que se recompensan la ambición y la asunción de riesgos. Asimismo, los fondos pueden permanecer en un «fondo de reserva» y ser reutilizados en el futuro.

La financiación en forma de préstamos y capital<sup>21</sup> es relativamente habitual en determinados Estados miembros (como el Reino Unido y Alemania, sobre todo), y mucho menos en otros. No obstante, comienzan a aparecer numerosos programas y proyectos piloto; de hecho, se han destinado 3 000 millones EUR para fondos de capital riesgo durante el período 2007-2013.

Las pruebas disponibles<sup>22</sup> sugieren que ambos instrumentos realizan una contribución fundamental a

20 Basado en la hipótesis de que al resto de programas no abarcados en la evaluación se aplicó un porcentaje similar de ayudas para un volumen de gasto determinado.

21 Los préstamos se amortizan, normalmente en condiciones generosas. La financiación del capital implica que, a cambio del dinero invertido, el fondo de capital riesgo posee parte del capital de la empresa. La diferencia entre los préstamos y el capital, pese a que sobre el papel está suficientemente clara, a veces no es tan evidente en la práctica. De hecho, los fondos generales ofrecen en ocasiones la posibilidad de combinar el capital con los préstamos, o la opción de convertir el capital en préstamo o a la inversa.

22 Paquete de trabajo 6b sobre los 30 programas empresariales importantes, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp6_en.htm).

## **JEREMIE y JASMINE: ingeniería financiera al servicio de la política de cohesión**

JEREMIE y JASMINE son dos iniciativas conjuntas de ingeniería financiera entre la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y su sección de capital riesgo, el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

### **JEREMIE**

La iniciativa JEREMIE (recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas, por sus siglas en inglés) invierte en la expansión de las pymes y la innovación en ellas, así como en la creación de nuevas empresas. En el marco de esta iniciativa se crean depósitos de fondo que, a su vez, proporcionan capital, préstamos o garantías.

La mejora del acceso de las pymes al crédito era una prioridad de la Estrategia de Lisboa, si bien las autoridades responsables de la ejecución de los programas carecían tanto de la especialización necesaria como del acceso al capital riesgo. La iniciativa JEREMIE fue diseñada para ayudar a superar estos obstáculos mediante la creación de un marco de cooperación con instituciones financieras especializadas (el FEI y el BEI) así como otras instituciones financieras internacionales.

El FEI y la DG REGIO comenzaron los preparativos en 2006. Los primeros pasos incluyeron la evaluación de la demanda de instrumentos financieros para pymes en las regiones y los Estados miembros (los denominados «estudios de evaluación») y la orientación a las autoridades de gestión interesadas acerca de mecanismos prácticos para la aplicación de los fondos de la iniciativa JEREMIE.

La segunda fase, consistente en la aplicación de la iniciativa, comenzó en 2009. Hasta la fecha se han comprometido 3 200 millones EUR en el marco de 26 acuerdos de depósito de fondos suscritos bajo la iniciativa JEREMIE. De esa cantidad, las instituciones financieras regionales que actúan como depositarias de los fondos gestionan 2 100 millones EUR, utilizando fondos de la política de cohesión.

El BEI gestiona la cantidad restante (1 100 millones de EUR). El FEI ha firmado hasta la fecha 11 acuerdos con diferentes Estados miembros y regiones, siete de ellos con países de la UE-12.

### **JASMINE**

La iniciativa JASMINE (Acción común en apoyo de las instituciones de microfinanciación en Europa) proporciona fondos adicionales y asistencia técnica a las instituciones de microfinanciación no bancarias. El objetivo de esta iniciativa es ayudar a las instituciones asistidas a incrementar su acceso a los mercados de capital privado, a crecer y a ser viables.

JASMINE es una iniciativa piloto de tres años de duración (2009-2011) administrada por el FEI. Consta de dos elementos: apoyo financiero y asistencia técnica.

En el marco del primer elemento, el FEI ha comprometido ya una inversión de 1,8 millones EUR con Coopest, un fondo de inversión con sede en la UE que proporciona financiación a pequeñas entidades de microfinanciación de Europa Central y Oriental. Además, se han aprobado operaciones de capital destinadas a instituciones de microfinanciación de nueva creación con el fin de fortalecer las capacidades de cuatro instituciones de microfinanciación en la UE.

La iniciativa piloto de asistencia técnica consta de evaluaciones y valoraciones (gratuitas) de los beneficiarios seleccionados por JASMINE (proveedores no bancarios de microcrédito que operan en la UE-27). Tras esta fase de evaluación, los beneficiarios reciben una formación a medida de las necesidades específicas de cada uno de ellos, según haya determinado la fase de evaluación y valoración. En total, al menos 30 instituciones de microfinanciación no bancarias recibirán asistencia técnica durante la fase piloto.

Asimismo, se ha establecido una serie de servicios de desarrollo comercial con el objetivo de incrementar la visibilidad del mercado europeo de microfinanciación (creación de una base de datos basada en web de entidades de microfinanciación europeas) y de promover el intercambio de las mejores prácticas (organización de talleres específicos y creación de un servicio de asistencia técnica para los profesionales de la microfinanciación).

la modernización, a la innovación y a la intensificación de capital; en consecuencia, su principal efecto suele ser el aumento de la productividad y no tanto la creación de puestos de trabajo (aunque puede que esto también suceda a largo plazo, a medida que las empresas crecen).

Uno de los principales efectos positivos es la creación de un mercado sólido de capital riesgo en la región. El Fondo de Inversión Conjunta del Nordeste (de Inglaterra) constituye un ejemplo sorprendente de ello. Dicho fondo se creó en 2005 en una región en la que la última sociedad de inversión había cerrado en 1999, generando un déficit de profesionales especializados en finanzas corporativas con conocimiento del mercado local. El FEDER apoyó el establecimiento del fondo y el desarrollo del conocimiento y las redes locales necesarios para administrarlo, contribuyendo así a la creación de un mercado de capital riesgo en la región.

Los gastos de establecimiento pueden demorar el desarrollo de los fondos de préstamo y de capital riesgo, sobre todo en regiones en las que estos fondos compiten con programas de subvenciones que, obviamente, resultan más atractivos para las empresas. Además, puede resultar complicado identificar proyectos adecuados y dejar de financiar aquellos que se podrían haber financiado a partir de fuentes comerciales. No obstante, las ayudas de la UE han adquirido una

### Lo que se mide, está hecho: dos ejemplos procedentes de Italia

La Ley italiana nº 488/92 para el desarrollo de las empresas locales se evaluó<sup>1</sup> utilizando un grupo de control de empresas que no habían recibido ayudas. La asistencia tuvo un efecto positivo muy importante sobre la facturación, el empleo y la inversión en las empresas apoyadas; en cambio, las empresas que no recibieron ayudas presentaban un crecimiento menor de la productividad del trabajo. La evaluación concluyó que el motivo más probable que explicaba este hecho era que el principal indicador de resultados era el número de puestos de trabajo creados, y que esta era una señal clara de las prioridades del programa y de los gestores de proyectos.

La evaluación contrastó este resultado con una pequeña iniciativa dirigida a promover el comercio electrónico en Piemonte. En este caso el indicador utilizado era el incremento de las ventas, y el resultado que se obtuvo fue un aumento del 5 % en la facturación de las empresas apoyadas.

<sup>1</sup> Pellegrini, G. y Centra, M. (2006) Growth and efficiency in subsidized firms. Artículo elaborado para el taller «La evaluación de programas de empleo, bienestar e incentivos a las empresas», del 11 al 13 de mayo de 2006, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti (Venecia).

### El BEI y la política de cohesión

En la actualidad el Banco Europeo de Inversiones (BEI), en su condición de banco de inversiones de la Unión, proporciona fondos a los países de la UE-27 y a los países adherentes y candidatos con el fin de respaldar la aplicación de la política de cohesión. Los préstamos del BEI constituyen un complemento muy importante a los instrumentos de ayuda contemplados en la política de cohesión, puesto que proporcionan un instrumento intermedio entre estos y los préstamos de los bancos comerciales.

El BEI cuenta con amplias atribuciones y con un amplio apoyo. Más allá de las RTE, la energía y el cambio climático así como las ayudas a la protección medioambiental y a la viabilidad de las comunidades, el BEI abarca la financiación de proyectos en las esferas de la economía del conocimiento (agenda de Lisboa), la educación y la formación, la I+D+i y las TIC, inclusive para pymes. Entre 2007 y 2009, más de la mitad del volumen total de préstamos del BEI se destinó a proyectos de inversión en los sectores de la energía y el transporte. Las ayudas a la competitividad y a la economía del conocimiento también representan una parte muy importante de las actividades de préstamo del BEI en las regiones de convergencia.

La importancia del apoyo del BEI se ha visto acentuada por la crisis financiera y, como consecuencia de ello, se ha ampliado el volumen de los préstamos concedidos a las regiones de convergencia como parte de la contribución del BEI al Plan europeo de recuperación económica. En 2009, el volumen de los préstamos destinados a las regiones de convergencia ascendió en total a 29 000 millones EUR, es decir, el 41 % del volumen total anual de préstamos de esta institución, con los que financió 135 proyectos. Desde el comienzo del período de programación en curso, el BEI ha otorgado préstamos a los países de cohesión por un importe de 65 900 millones EUR, y ha apoyado un total de 339 proyectos.

Durante el período de programación actual (2007-2013), el Banco ha asumido mayores competencias en las iniciativas comunes ejecutadas por la Comisión para aumentar la convergencia a través de servicios de asesoramiento, ingeniería financiera y productos financieros a medida, especialmente en los países de la UE-12. Estas funciones abarcan la planificación y la programación, incluida la asistencia técnica en la preparación de proyectos, la evaluación de proyectos, la ingeniería financiera y el seguimiento.

Hay cuatro iniciativas conjuntas especialmente diseñadas en el marco de la política de cohesión, las llamadas «cuatro J», surgidas de la colaboración entre la Comisión Europea, el BEI/FEI y otras instituciones financieras internacionales. Se trata de las iniciativas (i) JASPERS (Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas, en la que participan el BEI, la Comisión Europea, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y KfW Bankengruppe); (ii) JESSICA (Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones

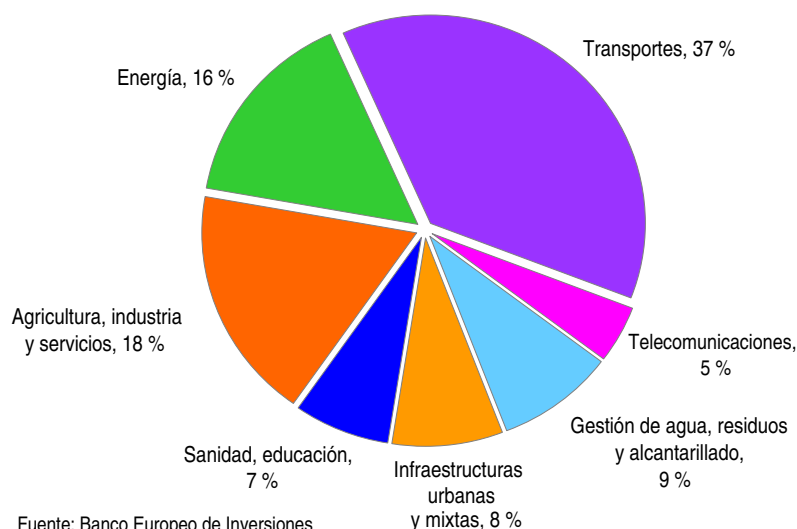
sostenibles en zonas urbanas, con la participación del BEI, la Comisión Europea y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa), (iii) JEREMIE (recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas, en la que intervienen el FEI y la Comisión Europea); y finalmente (iv) JASMINE (Acción común en apoyo de las instituciones de microfinanciación en Europa, con la participación del FEI y la Comisión Europea).

Pero, al mismo tiempo, existe una serie de instrumentos de riesgo compartido como el Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido (MFRC) y la garantía de préstamo para la Red Transeuropea de Transporte, que abordan objetivos complementarios de la UE y han sido desarrollados en colaboración con la Comisión. La ingeniería financiera brinda nuevos instrumentos reembolsables que permiten adecuar mejor el tipo de financiación a la naturaleza de las actividades y que garantizan el impacto comercial y el aprovechamiento de los recursos financieros de la UE.

Se están desarrollando nuevas actividades de asistencia técnica a partir de los productos establecidos en este ámbito, que por lo general están estrechamente vinculadas a los proyectos financiados por el BEI. El servicio de asistencia europea a la energía local (ELENA, por sus siglas inglesas) representa un ejemplo de un nuevo producto que respaldará la inversión pública en el ámbito de la eficiencia energética, las fuentes de energía renovable y el transporte ecológico. El Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC, en sus siglas en inglés) es otra iniciativa desarrollada en colaboración con la DG REGIO. El EPEC apoya la creación de asociaciones entre el sector público y el privado en favor de la inversión en infraestructuras a través del intercambio y la transferencia de conocimientos, experiencias y prácticas recomendadas.

En lo que respecta a la cooperación territorial europea, el BEI ha sido un actor clave en el diseño, la puesta en marcha y la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico y actuó como explorador para el diseño de la nueva estrategia macrorregional desarrollada por la Comisión a petición del Consejo Europeo. El BEI contribuye a dicha estrategia a través de su actividad de préstamo, del desarrollo de asistencia técnica, de una cooperación y una participación reforzadas con el Banco Nórdico de Inversiones (BNI) en el Grupo de Expertos Financieros para la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, y de una mayor participación en los Foros de la Dimensión Septentrional pertinentes. El BEI realiza una contribución similar a la estrategia de la UE para la cuenca del Danubio.

#### 4.8 Desglose sectorial de las ayudas del BEI a la política de cohesión, importe acumulado 2007-2009 % del total



#### 4.2 Ayudas totales del BEI a la política de cohesión<sup>1</sup> (cantidad suscrita)

	2007		2008		2009	
	Millones de EUR	% del total	Millones de EUR	% del total	Millones de EUR	% del total
Países que reciben ayudas del Fondo de Cohesión	11 691	75 %	16 398	77 %	22 838	79 %
Países que no reciben ayudas del Fondo de Cohesión	3 898	25 %	4 884	23 %	6 212	21 %
<b>Total</b>	<b>15 588</b>		<b>21 282</b>		<b>29 050</b>	
Porcentaje de cofinanciación de los fondos estructurales del BEI (SPL)						
Países que reciben ayudas del Fondo de Cohesión	1 583	100 %	2 612	65 %	2 472	97 %
Países que no reciben ayudas del Fondo de Cohesión	0	0 %	1 400	35 %	75	3 %
<b>Total</b>	<b>1 583</b>		<b>4 012</b>		<b>2 547</b>	

<sup>1</sup> Incluidos los préstamos totales para pymes y de tipo medio  
Fuente: Banco Europeo de Inversiones

importancia aún mayor debido a la escasez de crédito que se ha experimentado en la última época.

### Los sistemas de supervisión deben seguir el ritmo de las nuevas herramientas

El éxito de las ayudas a las empresas se ha medido históricamente en términos de número de puestos de trabajo creados, o incluso de número de puestos de trabajo conservados, tanto desde el punto de vista de la gestión cotidiana (supervisión) como de la valoración (evaluación) a largo plazo de las ayudas. Solo en muy raras ocasiones se ha realizado un seguimiento de otro tipo de indicadores —como la productividad, los beneficios obtenidos, el valor añadido o la innovación—.

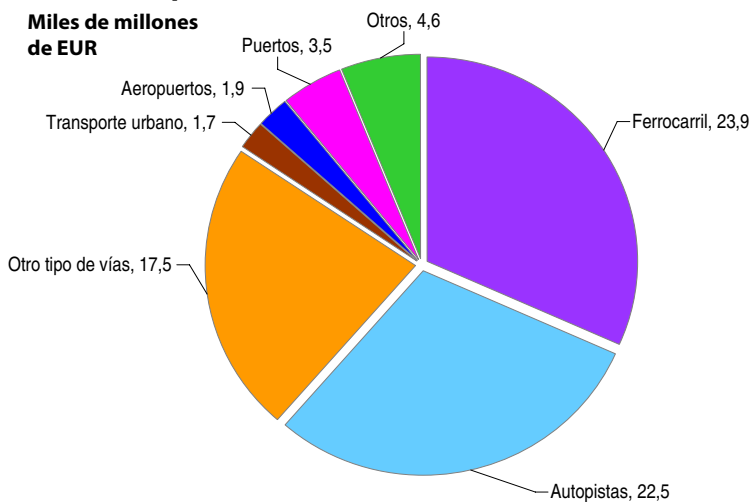
Dado que el enfoque se centra cada vez más en la innovación, un porcentaje creciente del volumen de ayudas destinado a las empresas persigue aumentar la productividad y la competitividad en lugar de centrarse en la creación directa de puestos de trabajo, al menos a corto plazo, si bien el objetivo es aumentar el empleo a largo plazo de forma sostenible como resultado del incremento de la competitividad.

Los sistemas de medición, sin embargo, no han seguido el ritmo que marca esta nueva realidad. A pesar del enfoque centrado en la competitividad y la productividad, la mayor parte de los programas continúan evaluando su impacto en términos del número de puestos de trabajo creados. El riesgo que existe es que esto pueda distorsionar la dirección de la política hacia una visión de corto plazo en detrimento de la perspectiva de largo plazo y hacia el mantenimiento de actividades en crisis en lugar de apoyar la diversificación hacia nuevos sectores (véase el recuadro). Las pruebas obtenidas a través de las evaluaciones sugieren que en el futuro será necesaria una mayor claridad acerca de los objetivos de las ayudas a las empresas y a la innovación, lo que conllevará un compromiso mayor con una evaluación rigurosa de los efectos de la intervención.

## 2.4 Infraestructura de transportes

El hecho de contar con unos sistemas de transporte eficientes también es muy importante para lograr un desarrollo regional sostenido. Es más, muchos de los problemas que sufren las regiones atrasadas se deben a unas relaciones de tráfico inadecuadas.

### 4.9 Gasto previsto de la política de cohesión en el capítulo de transportes, 2007-2013



Fuente: Previsiones de gasto, incluido el Fondo de Cohesión

La red de transportes de una región es tan importante como sus conexiones con el exterior, y suele determinar la facilidad de acceso de las empresas y personas a los diversos servicios de apoyo así como a los servicios sociales y culturales. Las zonas rurales dependen a menudo del acceso a los centros regionales, mientras que las zonas urbanas necesitan contar con buenos sistemas de transporte público para funcionar de manera eficaz.

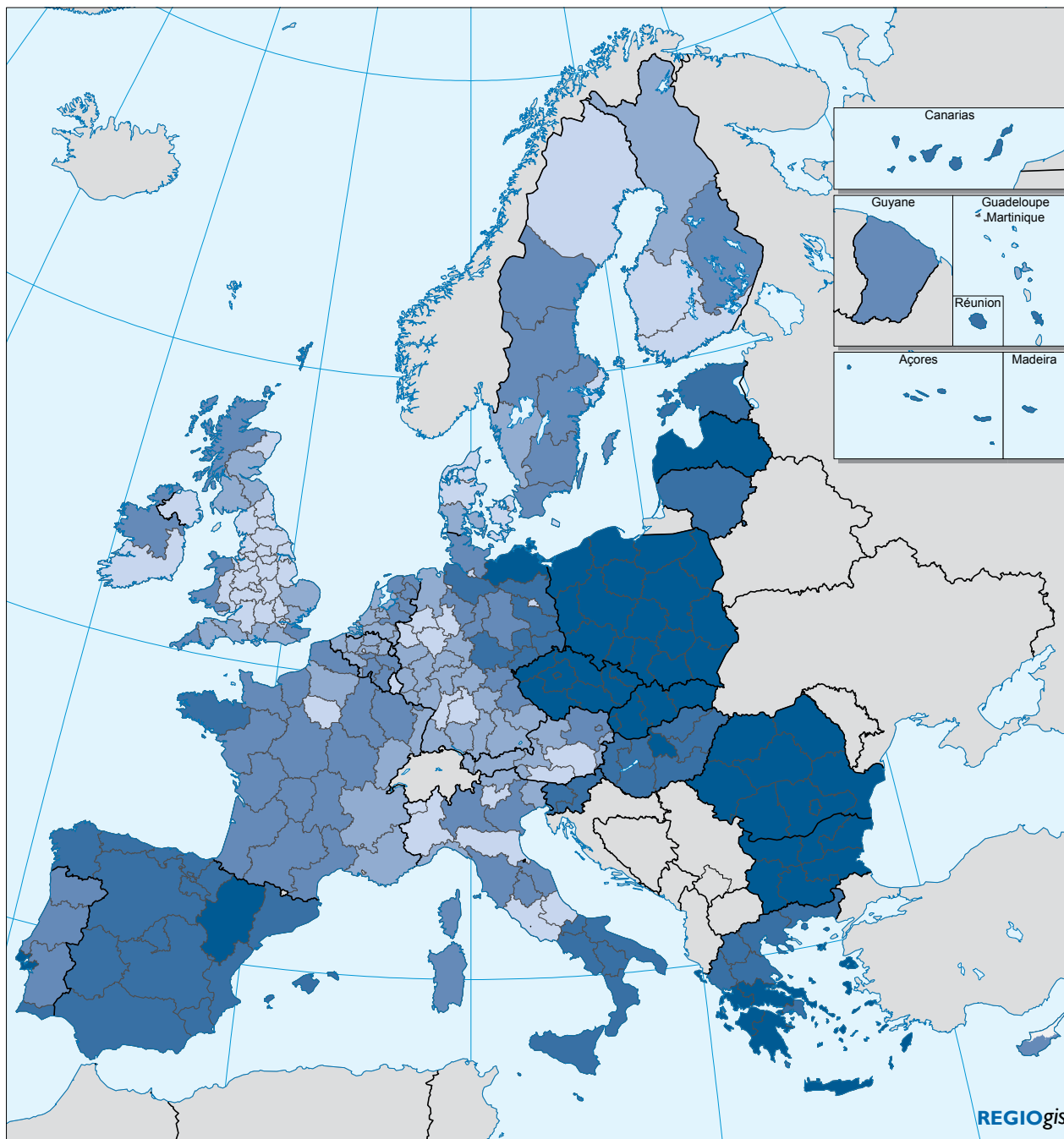
No obstante, a lo largo de la última década ha surgido una preocupación creciente sobre la reducción de las emisiones del transporte y el ahorro energético, que ha llevado a una necesidad cada vez mayor de sustituir unos medios de transporte por otros (en especial, el transporte por carretera por el ferrocarril). Las consideraciones ambientales también se han traducido en una expansión en los sistemas de transporte público, que debe potenciarse aún más en el futuro.

La inversión en infraestructuras de transportes es particularmente importante para las regiones de convergencia (anteriormente denominadas regiones Objetivo 1). El mayor porcentaje de los fondos continúa invirtiéndose en la construcción de carreteras, si bien la proporción que representa el ferrocarril es sustancial.

Los problemas de transporte en la UE-10<sup>23</sup> eran especialmente graves en el momento de la adhesión. Las principales carencias no se referían a la red de transporte, sino a deficiencias de carácter general. La duración de los trayectos tendía a ser prolongada debido

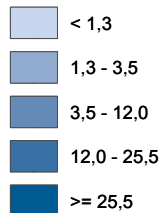
<sup>23</sup> El término «UE-10» se refiere a los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004, es decir, la UE-12 salvo Bulgaria y Rumanía. Esta clasificación solamente tiene importancia en el período 2000-2006, en el que esos países compartieron la experiencia de incorporarse a la Unión a mitad del período de programación.





### 4.2 Previsión de inversiones de la política de cohesión en infraestructuras de transportes, 2007-2013

Porcentaje de la financiación total



UE-27 = 22,0

Los fondos destinados a infraestructuras de transportes ascienden a cerca de 76 000 millones EUR

Fuente: Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

al mal estado de mantenimiento de las carreteras y de las vías ferroviarias, y porque estas no estaban diseñadas para soportar el volumen de tráfico actual. En particular, había pocas carreteras con dos calzadas separadas y todavía menos autopistas. En Polonia, por ejemplo, solo había 358 km de autopistas en 2000, un tercio de los existentes en Dinamarca pese a que Polonia tiene un volumen de población siete veces mayor.

### Construcción de carreteras: importantes avances en la UE-15, mucho por hacer en la UE-12

A pesar de las importantes inversiones efectuadas en las regiones Objetivo 1 en los períodos de programación anteriores, a comienzos del período 2000-2006 persistían fuertes desigualdades en toda la UE en cuanto a dotación de medios de transporte de alta velocidad entre regiones y a la existencia de conexiones eficientes entre ellas. Así se observaba, de forma especial, en Grecia e Irlanda, así como en la UE-10.

El hecho de hacer hincapié en las carreteras significa que la política de cohesión era una fuente de financiación esencial para la construcción de autopistas. De los 6 034 nuevos kilómetros construidos en los países de cohesión (4 954 km en la antigua Cohesión Cuatro<sup>24</sup>, 1 080 km en la UE-10), unos 4 691 km (77 % del total) recibieron cofinanciación a través del FEDER y el Fondo de Cohesión. Como resultado de ello, la densidad de autopistas en esos países creció del 90 % de la media comunitaria en 2000 al 111 % en 2006. En España se construyeron aproximadamente 2 080 km adicionales de autopistas, que conectan sobre todo las grandes ciudades de Andalucía e impulsan el desarrollo en las regiones aledañas.

En la UE-10, la mayor parte de los fondos se concentraron en mejorar las condiciones de la red de carreteras para adecuarlas a los estándares internacionales, con lo que se logró reducir la duración media de los trayectos en la República Checa, por ejemplo, en un 7 %. En el período 2000-2006 se construyeron casi 100 000 km de carreteras con la ayuda del FEDER, aunque solamente el 13 % de ellos era de nueva construcción. La densidad de las autopistas en estos países creció del 31 % al 34 % de la media de la UE-25 en ese período.

Aunque los fondos invertidos en el marco de la política de cohesión han mejorado la red de transportes de la UE y han contribuido al desarrollo económico en las regiones asistidas, resulta evidente que, en lo que respecta a la densidad de las autopistas, estas regiones se han situado en gran medida a la altura de las más desarrolladas. La red viaria de la UE-12 sigue necesitando mejoras

<sup>24</sup> España, Grecia, Portugal e Irlanda.

sustanciales, pero las inversiones en el transporte deben centrarse cada vez más en ofrecer soluciones sostenibles tanto a nivel nacional como regional. Debe tenerse en cuenta de forma explícita la necesidad de reducir las emisiones de carbono y de otro tipo, de aliviar la congestión y de garantizar la mejora de la seguridad vial, lo que implica la inversión en otras modalidades de transporte.

### Ferrocarril

A lo largo del período 2000-2006, el 56 % de las nuevas conexiones ferroviarias de alta velocidad construidas en la UE-15 se cofinanciaron a través del FEDER y del Fondo de Cohesión. En España, en particular, la red de alta velocidad se amplió de 471 km a 1 594 km, y este incremento se cofinanció íntegramente mediante la política de cohesión.

Esas nuevas conexiones han generado una drástica reducción de la duración de los trayectos: entre Roma y Nápoles (prácticamente reduciendo la duración del viaje, de 114 minutos a 65), así como entre Madrid y varias ciudades andaluzas (la duración del trayecto de Madrid a Málaga se ha reducido un tercio, de 240 minutos a 160).

El FEDER y el Fondo de Cohesión también contribuyeron a financiar la mejora de alrededor de 7 260 km de líneas convencionales. Una inversión considerable en un contexto en el que la red ferroviaria global se reducía en 1 500 km por motivos de racionalización.

A pesar de que los trenes de alta velocidad pueden reducir de forma espectacular la duración de los

#### El metro de Atenas

La congestión del tráfico es un grave problema en Atenas. La construcción del metro de Atenas, incluidas las ampliaciones cofinanciadas a través del FEDER y el Fondo de Cohesión a lo largo del período 2000-2006, sirvió para eliminar unos 120 000 trayectos en coche diarios en la ciudad. De este modo se ha reducido la duración de los trayectos en una media de 20 minutos, ha disminuido la presión que sufrían los aparcamientos y la emisión de gases producidos por el tráfico ha caído en promedio un 25 %.

Sin embargo, el continuo aumento de las cifras de matriculación de vehículos oculta estos beneficios. No obstante, en comparación con la situación que existiría en ausencia de metro, está claro que la calidad de vida de los residentes en Atenas ha mejorado de forma considerable. El metro ha contribuido también a elevar las cifras de turistas, se estima que creó (de forma directa o indirecta) 600 puestos de trabajo fijos e impulsó el desarrollo económico de zonas a las que anteriormente no se podía acceder utilizando el transporte público.

trayectos, la evaluación del FEDER concluyó que los proyectos de inversión deben examinarse y justificarse caso por caso, proporcionando financiación únicamente en aquellos casos en los que se estimule el desarrollo regional más allá de los principales núcleos a los que se preste servicio y dejando el desarrollo de la red ferroviaria estratégica de la UE a otras fuentes (como el Fondo de Cohesión o el presupuesto de la Red Transeuropea de Transporte). En cualquier caso, la inversión en líneas ferroviarias convencionales suele constituir una opción más adecuada, puesto que logra resultados similares a menor coste y en un plazo de tiempo inferior.

### El transporte público urbano: una inversión acertada

Al inicio del período 2000-2006 existían importantes problemas de congestión en las grandes ciudades de las regiones incluidas en el Objetivo 1, especialmente en Atenas y Dublín, pero también en Lisboa y Salónica. De acuerdo con la evaluación posterior, la cofinanciación de las inversiones en sistemas de transporte público en esas ciudades por parte de la política de cohesión produjo importantes beneficios tanto económicos como sociales.

Un buen ejemplo de ello es la ampliación del metro de Atenas (véase el recuadro), junto con la construcción del tranvía y la renovación de las flotas de autobús y trolebús, que ha conseguido reducir el tráfico en la ciudad a niveles inferiores a los que existirían de no haberse introducido estas medidas.

### Puertos y aeropuertos: la mejor inversión es su conexión a la red global

En el caso de otros medios de transporte, la contribución del FEDER es más difícil de medir, pero en el caso que nos ocupa contribuyó a financiar la modernización de 31 aeropuertos en toda la UE, casi todos ellos en regiones Objetivo 1, y cerca de 45 puertos, de los que 33 se encontraban en regiones Objetivo 1 y 12 en regiones Objetivo 2.

Sin embargo, la evaluación posterior concluyó que los beneficios económicos y sociales de esta inversión no son tan evidentes. De hecho, dado que la expansión de los puertos y aeropuertos suele generar una rentabilidad comercial, es necesario demostrar los beneficios económicos y sociales que obtendrá la región en cuestión con carácter previo a la concesión de las ayudas.

La evaluación concluyó asimismo que, en ocasiones, la mejora de las conexiones multimodales produce más beneficios que la ampliación de un puerto o de un aeropuerto. Como mínimo, deberían mejorarse las conexiones de estas infraestructuras con las carreteras

y líneas férreas al mismo tiempo que se amplían las instalaciones.

### Los desafíos que plantean la gestión y la coordinación estratégica

A menudo la gestión de los proyectos de transporte resulta compleja debido a sus elevados costes y a los largos plazos de ejecución que los caracterizan. Lo anterior es especialmente cierto en el caso de las nuevas infraestructuras, cuyo proceso de construcción desde la fase de planificación hasta la finalización puede durar 10 años o más, abarcando más de un período de programación (puesto que estos duran siete años), lo que puede provocar que los grandes proyectos sean aplazados en favor de otros más pequeños. Otra dificultad a nivel regional consiste en coordinar el gasto con la política nacional de transporte y garantizar la coherencia entre ambos.

## 2.5 El programa Interreg y la cooperación territorial

### De la iniciativa comunitaria al objetivo integral de la política de cohesión

Las fronteras colocan barreras artificiales en el camino del desarrollo. La superación de esas barreras y el fomento de las conexiones transnacionales e interregionales han sido durante mucho tiempo objetivos muy importantes de la política de cohesión. En 2007, la cooperación territorial se convirtió en uno de los tres objetivos de esta política. La cooperación territorial se divide en tres grandes capítulos:

- El capítulo A (cooperación transfronteriza) aspira a «llenar las lagunas» creadas por las fronteras, que limitan a las comunidades en términos económicos, sociales y culturales. La evaluación posterior señaló que las políticas nacionales suelen descuidar a las regiones transfronterizas y, como resultado de ello, sus economías a menudo están atrasadas. Los fondos destinados por el FEDER en el período actual a este capítulo ascienden a 5 600 millones EUR.
- El capítulo B (cooperación internacional) tiene la finalidad de promover la colaboración entre grandes agrupaciones de regiones. Los 13 programas desarrollados dentro de este capítulo, que cuenta con un presupuesto de 1 800 millones EUR, abarcan regiones como las del Mar Báltico, los Alpes o el Mediterráneo.
- El Capítulo C (cooperación interregional más Interact, ESPON y, en el período actual, URBACT —diversas redes de intercambio y análisis—), con un presupuesto de 445 millones EUR, busca mejorar la

efectividad de las políticas de cohesión a través del intercambio de experiencias entre las autoridades regionales y locales.

La evaluación<sup>25</sup> del programa Interreg III, ejecutado en el período 2000-2006, ofrece información muy importante sobre los logros alcanzados durante la ronda de programas anterior, así como propuestas de mejora. A lo largo del período, este programa contribuyó a la creación o el mantenimiento de 115 200 puestos de trabajo y al establecimiento de cerca de 5 800 nuevas empresas; además, otras 3 900 recibieron algún tipo de ayuda. Más de 544 000 personas participaron en actos relacionados con temas de cooperación.

Además, se apoyó la cooperación a través de la creación de unas 12 000 redes, lo que se tradujo en la formulación de aproximadamente 1 285 planes independientes relativos a asuntos transfronterizos o transnacionales y en la conclusión de casi 63 000 acuerdos.

Se construyeron o mejoraron más de 18 000 km de carreteras, vías férreas o caminos en zonas fronterizas, junto con inversiones destinadas a la mejora de las telecomunicaciones y del medio ambiente, y se apoyaron más de 25 000 iniciativas locales y regionales.

El programa Interreg, por consiguiente, se extendió mucho más allá del aprendizaje mutuo, apoyando numerosos proyectos innovadores en la UE-15, al tiempo que en la UE-10 puso en marcha nuevas formas de cooperación entre las regiones involucradas y estableció alianzas para una colaboración a largo plazo.

Hubo más dificultades para establecer los acuerdos institucionales en materia de cooperación en las nuevas zonas fronterizas (es decir, entre las regiones de la UE-15 y la UE-12) y para acordar estrategias y objetivos comunes.

Las evaluaciones también concluyeron, no obstante, que podría haberse aprendido más de las políticas si se hubieran creado unos vínculos más estrechos con los principales programas, puesto que, con demasiada frecuencia, el conocimiento obtenido de la experiencia en la ejecución de los programas permanece en el seno de la comunidad Interreg.

### Principales áreas para profundizar en el desarrollo

Las lecciones aprendidas gracias a la evaluación con respecto al diseño futuro y la ejecución de las políticas fueron:

- Las necesidades de las políticas de cooperación territorial de disponer de unos objetivos más

claros, más realistas y coherentes con los recursos disponibles, lo que implica, entre otras cosas, que es preciso reconocer las dificultades creadas debido a las diferentes circunstancias existentes en las distintas regiones, como entre las de la UE-15 y las de la UE-12.

- Para ser más eficaces, los programas deben definir estrategias mejores y que contengan objetivos más claros, lo que conlleva la identificación de las necesidades en las diferentes esferas de cooperación y la definición de metas concretas y cuantificables. Esto es fundamental para medir el efecto de las intervenciones.
- Las medidas financiadas deben coordinarse mejor con otros programas de ayudas de la UE en las áreas de la cooperación, a fin de garantizar su compatibilidad y de aprovechar las posibles sinergias que existan.
- Las pruebas demuestran que el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, que constituye una característica fundamental de los programas interregionales, es extremadamente valioso y puede extenderse a los programas generales para mejorar la formulación de políticas.

## 3. Trabajar por el bienestar de los ciudadanos de la UE

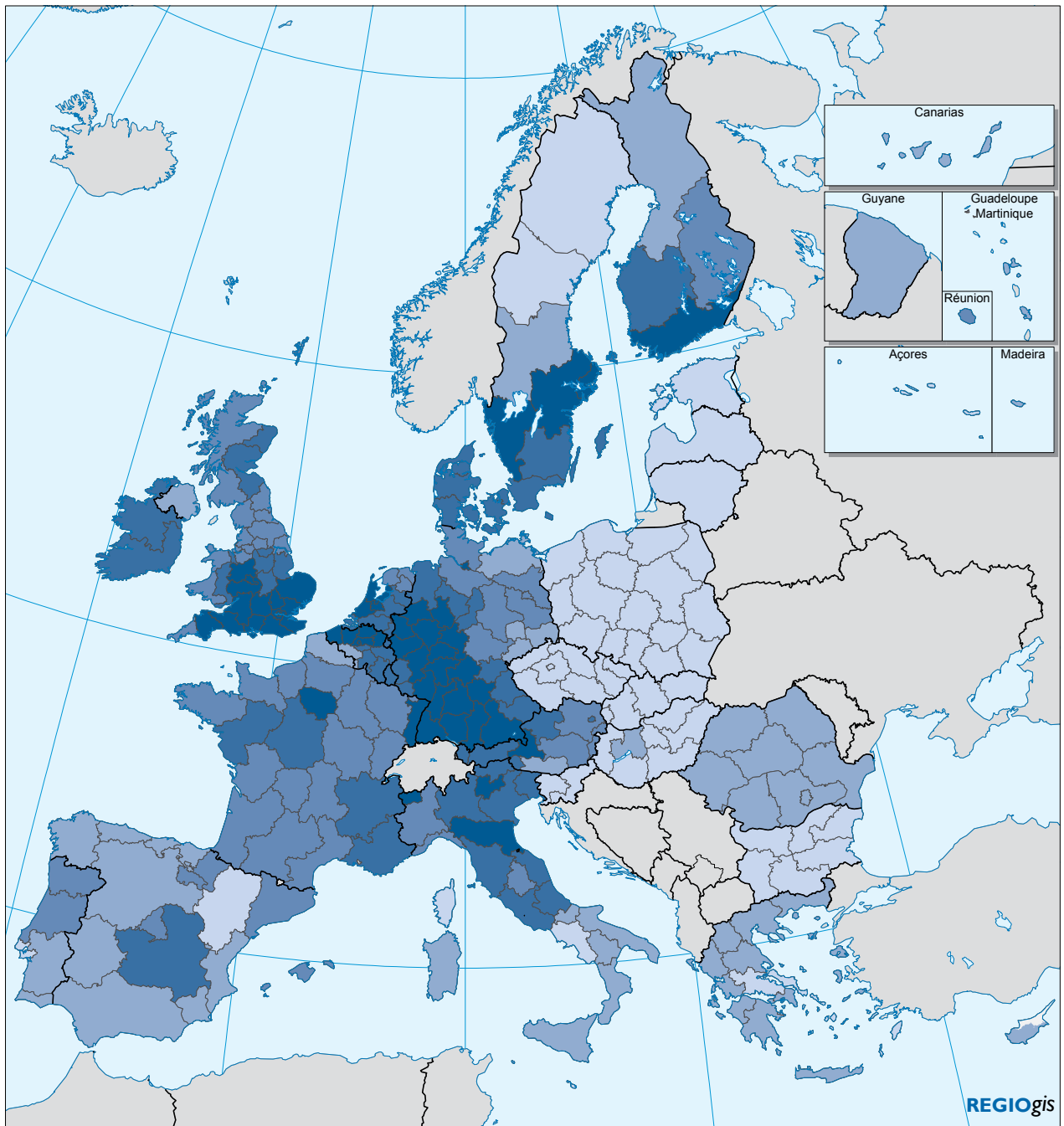
El FSE es la principal fuente con que cuenta la UE para financiar las ayudas directas a las personas y el acceso de estas al empleo, la educación, la formación y la igualdad de oportunidades, así como las reformas estructurales. La evaluación posterior del FSE concluyó que las ayudas incrementaron las actuaciones emprendidas a escala nacional en favor de las prioridades comunitarias, ampliaron el alcance de dichas actuaciones, respaldaron las reformas de políticas y la innovación y promovieron la buena gobernanza a través del principio de asociación y de la introducción de novedades en los procedimientos.

El empleo es una preocupación muy importante para toda la población de la UE. El FSE viene dando respuesta a esta preocupación desde su establecimiento mediante la ayuda a los desempleados a encontrar trabajo, a los trabajadores a conservarlo y a los colectivos desfavorecidos a incorporarse al mundo laboral, así como el fomento de la conciliación de la vida laboral y la vida familiar y la estimulación de la modernización de los sistemas de empleo, formación y educación.

### El FSE ayuda a las personas

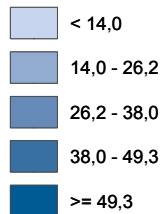
En el período de nueve años de 2000 a 2008, el FSE ayudó de diferentes maneras a más de 82 millones de

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/interreg\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/interreg_en.htm)



### 4.3 Previsión de inversiones de la política de cohesión en capital humano, 2007-2013

Porcentaje de la financiación total



UE-27 = 19,8

Los fondos destinados a la inversión en capital humano ascienden a cerca de 68 000 millones EUR

Fuente: Dirección General REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



personas<sup>26</sup>. En Irlanda, Portugal y España, un 10 % de la población en edad laboral recibió ayudas del FSE cada año. En el conjunto de la UE, cerca del 50 % de los participantes en las diferentes iniciativas eran mujeres, mientras en algunos Estados miembros (Malta, Lituania, Irlanda, Portugal, Grecia y Austria) este porcentaje superaba el 55 %. Casi el 60 % de los participantes estaban en desempleo. En torno al 40 % de ellos encontraron un trabajo inmediatamente después de finalizar la intervención, y las evaluaciones<sup>27</sup> muestran que muchos más lo consiguieron en el plazo de 12 meses desde la finalización de la medida en la que habían participado.

En el período de programación actual, el porcentaje de población inactiva que recibe ayudas del FSE ha aumentado con respecto al registrado en el período 2000-2006. En 2007 y 2008, la tercera parte de los participantes en programas subvencionados estaban en situación de inactividad, frente a solo un 6 % en el período anterior. En 2009, este porcentaje aumentó hasta el 42 %.

El FSE amplió el alcance de los programas nacionales; entre sus beneficiarios se encontraban las personas con discapacidades (en el Reino Unido e Irlanda, por ejemplo), los parados de larga duración y las mujeres (como en Hungría), los reclusos (como en Malta o Italia), los jóvenes con baja cualificación (en los Países Bajos), las personas trabajadoras (en Estonia) o las pequeñas empresas y las microempresas (en Alemania, Suecia y Bélgica, por ejemplo).

La evaluación posterior del FSE correspondiente al período 2000-2006 estimó que el 65 % de la población en edad laboral de la UE vive en lugares en los que se han mejorado los servicios públicos de empleo gracias a las ayudas del FSE y el 68 % vive en zonas en las que se han perfeccionado los sistemas de formación, al tiempo que las mejoras introducidas en los sistemas educativos llegaban al 25-30 % de la población de 6 a 18 años de edad.

<sup>26</sup> 75 millones de personas recibieron ayudas en el período de programación 2000-2006; en el período de programación iniciado en 2007 ya han recibido ayudas 7,2 millones de personas. No hay datos disponibles sobre el número de personas asistidas en 2007 y 2008 en el marco de los programas correspondientes al período 2000-2006. Estos datos no tienen en cuenta la doble contabilidad, cuyo alcance se desconoce: los participantes pueden haberse beneficiado de más de una intervención del FSE.

<sup>27</sup> De hecho, por lo general, la mitad o incluso una proporción mayor de los participantes desempleados encuentran un trabajo dentro de los 12 meses siguientes a la finalización de la intervención. Este porcentaje varía según los programas y el tipo de persona desempleada (los parados de larga duración, en particular, pueden experimentar muchas dificultades para encontrar un empleo), pero oscila entre el 40 y el 80 %. Fuente: Reporting on ESF interventions in the EU. The European Social Fund and Active Labour Market Policies and Public Employment Services, Bernard Brunhes International (BBI), 2010.

### 3.1 Integración en el mercado laboral

El FSE ayuda a las personas a incorporarse o reincorporarse al mercado laboral a través del apoyo a las políticas activas de empleo, inclusive mediante acciones dirigidas a prevenir el desempleo y a combatirlo, a aumentar el empleo y a mantener el nivel de empleabilidad. Estas medidas se pusieron en práctica en toda la UE en gran forma a través de los servicios públicos de empleo.

En el período 2000-2006 se destinaron 18 000 millones EUR a la financiación de políticas activas de empleo. En el período 2007-2013, el porcentaje de programas que incluyen ayudas para políticas activas de empleo ha aumentado del 71 % en 2000-2006 al 90 %.

En 2000-2006 el FSE se utilizó para ofrecer:

- servicios personalizados y planes de acción integrados;
- formación para personas desempleadas, para quienes corrían el riesgo de perder su empleo y para las personas en situación de inactividad;
- incentivos para la creación directa de puestos de trabajo y para el mantenimiento del empleo, para la creación de empresas, para el empleo asistido y para la inclusión en el mercado laboral de los colectivos excluidos;
- medidas activas para colectivos específicos, como los jóvenes o las personas con discapacidades.

Cerca de 28 millones de personas participaron en las actividades organizadas por el FSE en el marco de las políticas activas de empleo a lo largo del período; la mitad de ellas eran mujeres, tres de cada cuatro estaban en desempleo y cuatro de cada 10 eran jóvenes menores de 25 años<sup>28</sup>. En promedio, un tercio de los desempleados de la UE participó anualmente en programas cofinanciados por el FSE. Las evaluaciones que llevaron a cabo los diferentes Estados miembros ilustran los efectos positivos de estas ayudas. Como se ha indicado anteriormente, en torno al 40 % de los participantes en programas de formación encontró un empleo inmediatamente después de finalizar su participación en esos programas, y muchos más lo consiguieron en los meses posteriores.

Las ayudas del FSE se destinaron especialmente a financiar medidas dirigidas a los colectivos desfavorecidos que necesitan apoyo para encontrar un trabajo, como los desempleados de larga duración. En Austria, el 64 % de las mujeres y el 60 % de los

<sup>28</sup> Reporting on ESF interventions in the EU. Active Labour Market Policies and Public Employment Services, Bernard Brunhes International, 2010.

### En Alemania: el «modelo Thüringen»

La Oficina Federal de Empleo de Alemania (Die Bundesagentur für Arbeit), en colaboración con los ayuntamientos de Thüringen, puso en marcha una serie de proyectos que perseguían la integración directa de los desempleados en el mercado de trabajo. Se utilizó un modelo en tres fases que combinaba la cualificación inicial, servicios de colocación y formación de acompañamiento en el lugar de trabajo. Este enfoque en varias fases se diseñó siguiendo las recomendaciones de un estudio que demostraba que unas cualificaciones concretas y adaptadas a las necesidades de los individuos y del puesto de trabajo específico eran las que tenían mayores probabilidades de éxito. Cuatro años después de la introducción del programa se llevó a cabo una encuesta que descubrió que el 42 % de los participantes encontró un empleo en el plazo de seis meses desde la finalización de la formación.

hombres encontraron un empleo en el plazo de nueve meses desde la finalización de la formación realizada en el marco de la prioridad «Prevenir y combatir el desempleo». El seguimiento realizado a lo largo de los nueve meses posteriores mostró que el 69 % de esas personas permanecían más de tres meses en el trabajo que habían conseguido. En el Reino Unido, una encuesta realizada entre los participantes en medidas subvencionadas a través del programa Objetivo 3 en Inglaterra, y que estaban abiertas tanto a desempleados como a trabajadores, indicó que la proporción de personas ocupadas entre quienes finalizaban los cursos había aumentado desde el 41 % al inicio del curso hasta el 56 % a la conclusión de este, alcanzando un 61 % entre 4 y 8 meses después. Sin embargo, el programa no logró un resultado tan espectacular en el caso de las personas inactivas. En torno al 19 % de los participantes en las diversas medidas estaban en situación de inactividad al inicio, porcentaje que solamente se redujo al 14 % al finalizar su participación y volvía a subir ligeramente hasta el 15 % entre 4 y 8 meses más tarde<sup>29</sup>.

Una evaluación de las ayudas concedidas por el FSE a medidas que incluían la reducción de la jornada laboral (*Kurzarbeit*) en Alemania llegó a la conclusión de que, en promedio, el porcentaje de personas que habían participado en programas del FSE y dos años después se encontraban trabajando (44 %) era ligeramente superior al de las personas que habían participado en programas nacionales (algo menos del 40 %)<sup>30</sup>.

### Medidas de cuidado infantil en Irlanda

La mitad de las medidas del FSE relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres puestas en marcha en Irlanda tenían el objetivo de mejorar la calidad de las medidas de cuidado de los niños en zonas desfavorecidas. Para ello, las ayudas se destinaban a proyectos de base comunitaria, en los que se subvencionaban los costes salariales de los cuidadores infantiles cualificados. Este tipo de medidas no solo produjo un incremento del número de niños atendidos, sino también del número de redes locales de cuidado infantil creadas (se establecieron 20 asociaciones en las regiones meridional y oriental y 17 en las regiones central, occidental y fronteriza) y del número de organizaciones de cuidado infantil de ámbito nacional no previstas en la ley (siete en ambas regiones).

Muchas de las medidas subvencionadas por el FSE incluían apoyo personalizado, con el fin de garantizar una mayor adecuación entre las cualificaciones de la población y los puestos de trabajo disponibles. A menudo esto se trasladaba al ámbito de la formación, ofreciendo formación previa para el desempeño de un puesto de trabajo con el fin de incrementar la empleabilidad general del individuo.

Una evaluación de la formación para desempleados en Italia descubrió que quienes finalizaban un curso tenían una probabilidad considerablemente mayor de encontrar un empleo en el plazo de un año que las personas incluidas en el grupo de control<sup>31</sup>. Una evaluación similar llevada a cabo en Alemania, en este caso relativa a programas de formación profesional complementaria para desempleados, concluyó que, en comparación con los parados que no habían participado en ningún programa, los participantes en medidas subvencionadas por el FSE tenían en promedio más éxito en el mercado de trabajo a medio y largo plazo<sup>32</sup>.

El FSE se utilizó asimismo para apoyar la creación de empresas. Una evaluación del Programa Operativo (PO) de Hamburgo para el período 2007-2013 que incluía ayudas para la creación de empresas, llegó a la conclusión de que los proyectos que habían obtenido subvenciones del FSE personalizaban el apoyo que prestaban a las necesidades y características específicas de los migrantes en general y de las mujeres migrantes en particular, a diferencia de los programas nacionales, que

29 Department for Work and Pensions, Research Report No 376, European Social Fund Objective 3, The 2005 Beneficiary Survey for England, 2006.

30 IAB Forschungsbericht 3/2009, Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall.

31 Study on the return on ESF investment in human capital, p. 76, 2010.

32 IAB Forschungsbericht 1/2009, Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA Programms.

### Los servicios públicos de empleo en Polonia

El rendimiento de los servicios públicos de empleo polacos ha mejorado desde 2004. El apoyo a los demandantes de empleo y la formación de desempleados ha ido aumentando cada vez más para incluir políticas activas de empleo, al igual que las ayudas a las empresas. Para lograr este objetivo, se formó a casi 20 000 trabajadores de los servicios públicos de empleo para la adquisición de nuevas cualificaciones y competencias, y se reestructuró toda la organización. Sin el FSE, nada de ello habría sido posible en un plazo tan breve. Las encuestas realizadas entre los desempleados y los empresarios han registrado un elevado nivel de satisfacción con los servicios públicos de empleo.

### Orientación de carrera en Flandes y Brandenburgo

En Flandes se cofinanciaron a través del FSE 16 centros de orientación de carrera distribuidos por toda la región en el período 2000-2006. El efecto más tangible de ello es la implantación de la orientación de carrera en la región.

En Brandenburgo, el proyecto piloto INNOPUNKT ensayó nuevos tipos de servicios orientados a las pymes. Dichos servicios incluían asesoramiento, orientación de carrera, colocación, formación y tutoría. Una evaluación puso de relieve que el 60 % de esos servicios continuarán una vez que finalicen las ayudas del FSE, y el 85 % de los beneficiarios consideraba que los servicios eran viables y resultaban útiles de cara al futuro.

no eran lo suficientemente flexibles para dar respuesta a las necesidades concretas del colectivo beneficiario<sup>33, 34</sup>.

### Fomentar la movilidad de la población

La movilidad geográfica y ocupacional puede contribuir a mejorar las oportunidades de encontrar un empleo, a elevar el nivel de cualificación profesional y a lograr un mejor ajuste con respecto a los requisitos de los diferentes puestos de trabajo. En el período de programación anterior, se informó de que casi 220 000 personas habían recibido ayudas para trasladarse al extranjero o para cambiar de ocupación en el marco de las medidas de apoyo a la movilidad subvencionadas por el FSE, ya fuera en forma de subsidios, becas como programas de incentivos. Otras 450 000 personas recibieron formación u orientación que mejoraron sus posibilidades de trasladarse a otros lugares. Casi 17 000 organizaciones (en su mayor parte empresas) participaron en medidas de apoyo relacionadas con la movilidad<sup>35</sup>.

### Mejorar el equilibrio entre vida privada y vida laboral

El equilibrio entre vida privada y vida laboral se ha convertido a lo largo de los años en un elemento que ha adquirido una importancia creciente para el bienestar individual. Así sucede, en particular, en el caso de quienes tienen personas a su cargo, para los que se han establecido medidas de apoyo para su incorporación o reincorporación al mercado de trabajo. Dichas medidas

han ayudado a conseguir empleo a un creciente número de mujeres y, en consecuencia, han contribuido de un modo fundamental al aumento del PIB per cápita.

A lo largo del período 2000-2006 se destinaron 1 200 millones de EUR de los fondos del FSE —el 26 % del presupuesto previsto para medidas relacionadas con el género— a la mejora del equilibrio entre la vida privada y la vida laboral a través de ayudas para el cuidado infantil y modelos flexibles de empleo, así como de medidas de organización del tiempo de trabajo. El FSE desempeñó un papel especial a la hora de promover la ejecución de proyectos piloto, como en Grecia, donde se introdujeron escuelas de enseñanza primaria y guarderías a tiempo completo para niños pequeños con el fin de posibilitar que las madres pudieran trabajar.

La encuesta realizada en Inglaterra a los beneficiarios del Programa Operativo del FSE para el período 2000-2006 concluyó que uno de cada cinco participantes (22 %) tenían personas a su cargo, lo que limitaba el tiempo del que disponían para la realización de las actividades cotidianas así como para trabajar. La mayor parte de esas personas eran mujeres (76 %) y una de cada cuatro (24 %) eran padres o madres solteros. Como resultado de estas medidas, las mujeres afectadas encontraron un empleo, se encontraban más dispuestas a buscar un trabajo o creían que sus probabilidades de encontrar un puesto de trabajo habían aumentado.

### El FSE como catalizador del cambio: el apoyo a los sistemas

Los efectos del FSE son más difícilmente cuantificables en el caso de las medidas innovadoras o de las reformas estructurales, si bien suelen ser sostenidos en el tiempo y tienen mayores efectos de palanca.

33 Ad-hoc-Evaluierung der Aktion A.5 — Forderung des Unternehmergeistes — im Rahmen des ESF-OP Hamburg 2007-2013

34 PAG Uniconsult, The Impact of Structural Funds on Employment, Final Report, agosto de 2007.

35 Reporting on ESF interventions in the EU. The European Social Fund and labour mobility, Bernard Brunhes International, 2010.

### La inclusión social en Inglaterra

El programa del Objetivo 3 desarrollado en Inglaterra en el período 2000-2006 destinó un elevado porcentaje del presupuesto del FSE a las personas que tienen dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. En términos globales, dos tercios de los participantes presentaban una o más condiciones de desventaja (eran padres o madres solteros, tenían personas a su cargo, pertenecían a una minoría étnica o sufrían una discapacidad o un problema de salud crónico). Aproximadamente el 29 % de los participantes presentaba un factor de desventaja, el 21 % presentaba dos y el 16 % presentaba tres o más factores de desventaja. Quienes presentaban múltiples factores de desventaja tenían una probabilidad más de dos veces superior de encontrarse en situación de inactividad en el momento de incorporarse al programa, y una probabilidad mucho menor de encontrarse trabajando en aquel momento (12 % frente al 40 %)<sup>1</sup>. La evaluación concluyó que los proyectos subvencionados por el FSE lograron implicar con éxito a los participantes con múltiples factores de desventaja e identificó el valor añadido del FSE en términos de:

- la prestación de servicios a un mayor número de personas;
- la mayor calidad de los servicios, que incluía una mayor oferta de servicios;
- un enfoque más orientado a la prestación de apoyo diseñado a medida de la persona, un apoyo más intenso y unas instalaciones de mayor calidad;
- un mayor aprovechamiento de la financiación adicional.

<sup>1</sup> Department for Work and Pensions, Research Report No 376, European Social Fund Objective 3, The 2005 Beneficiary Survey for England, 2006.

La asistencia del FSE a los sistemas de educación y empleo tenía la finalidad, por un lado, de mejorar los acuerdos institucionales con objeto de lograr un mejor ajuste entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y, por otro, de modernizar los sistemas de educación y formación para que incorporasen las cualificaciones necesarias en una economía globalizada y se adaptasen más rápidamente a los cambios en los perfiles profesionales. Los fondos se utilizaron para: a) fomentar que las iniciativas y redes locales se anticipen mejor a la evolución del mercado laboral, aprovechando para ello las fortalezas y competencias de las diferentes partes interesadas; b) respaldar la modernización de los sistemas, convirtiendo por ejemplo los servicios públicos de empleo en proveedores orientados a dar respuesta a las necesidades en lugar de en rígidas burocracias, y c) apoyar la modernización de los programas de cualificación profesional para que sean capaces de adaptarse en el futuro y reflejen la permeabilidad de los sistemas de educación y formación.

En el período 2000-2006 se invirtieron aproximadamente 5 100 millones EUR en la reforma de los mercados laborales y de los sistemas educativos<sup>36</sup>. Un 55 % de esta suma se destinó a mejorar las condiciones necesarias para el crecimiento del empleo, un 24 % a iniciativas de empleo local y un 21 % a la modernización de los servicios públicos de empleo.

Tanto el volumen como las pautas de gasto del FSE en lo tocante a la reforma de los sistemas variaban de unos Estados miembros a otros, lo que refleja la complejidad de las instituciones del mercado de trabajo y el fuerte arraigo de sus tradiciones nacionales. Los esfuerzos de modernización deben tener presentes estos factores y adaptarse a ellos. En este sentido, los efectos del FSE deben evaluarse teniendo en cuenta este contexto.

Mientras en Polonia se utilizó el FSE para reformar el conjunto de los sistemas públicos de empleo, cambiando su enfoque centrado en políticas pasivas a otro orientado hacia las políticas activas, la UE-15 se sirvió de este fondo para respaldar la innovación en las organizaciones y para llenar determinadas lagunas.

### 3.2 Inclusión social

Una de las tareas del FSE consiste en reforzar la inclusión social de los colectivos desfavorecidos y garantizar que disfruten de mayores oportunidades para permanecer en el trabajo a largo plazo. La evaluación posterior del período 2000-2006 concluyó que se habían dedicado esfuerzos considerables a financiar medidas relacionadas con la inclusión social, especialmente tras la evaluación intermedia de los programas.

Para el período 2007-2013, todos los Estados miembros han incorporado una prioridad del FSE relativa a la inclusión social (a la que se han destinado 9 980 millones EUR) o, como mínimo, tienen previsto poner en práctica importantes medidas en este ámbito en el marco de otras prioridades más amplias (como en el caso de Dinamarca). En España se ha dedicado un Programa Operativo completo a la lucha contra la exclusión social. Dicho programa desarrolla una amplia variedad de actividades dirigidas a los colectivos desfavorecidos, como las minorías étnicas, los migrantes, las personas con discapacidad o que sufren problemas de salud, los ex reclusos, las personas mayores, las personas sin hogar, los padres y madres solteros y quienes tienen personas a su cargo.

El FEDER también proporciona ayudas económicas para la integración social de los colectivos vulnerables,

<sup>36</sup> Reporting on ESF interventions in the EU. Active Labour Market Policies and Public Employment Services, Bernard Brunhes International, 2010.



### El enfoque de las trayectorias: Conciliation Famille Handicap (Francia)

Los enfoques de trayectorias están diseñados para acercar a las personas al mercado laboral, pasando del empleo protegido al empleo normalizado y encontrando puestos de trabajo para esas personas en organizaciones pertenecientes al ámbito de la economía social o como trabajadores por cuenta propia.

El proyecto concedió ayudas a familias (especialmente a madres) con hijos discapacitados, proporcionando información y formación en materia de discapacidad. El objetivo último de la iniciativa era mejorar y reconocer formalmente las cualificaciones de los padres y madres que participaron en ella. El proyecto contó con el copatrocinio de asociaciones de padres y madres y de centros educativos, y trabajó con empresas en las que trabajan padres y madres de niños discapacitados alentándolos a adaptar sus horarios y sus condiciones de trabajo.

complementando las actividades del FSE en ese sentido a través de la financiación de las inversiones en infraestructuras. Por ejemplo, los programas desarrollados en el este de Escocia, en Liguria y en Gelderland incluyeron la construcción de centros comunitarios dirigidos a dar respuesta a las necesidades específicas de los migrantes. Además, el Instituto Don Bosco de Genua (Liguria) ofrece una amplia gama de servicios (educación, instalaciones deportivas y culturales, y asistencia práctica) a diversos sectores de la población, como los jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad o los migrantes).

La evaluación posterior de las ayudas concedidas por el FSE al método abierto de coordinación en el apartado referente a la inclusión social indicó que los principales tipos de intervención fueron los incluidos en los capítulos «Reducción del desempleo y aumento de la empleabilidad» y «subsanción de las deficiencias en materia de educación y formación». Una encuesta en línea realizada en el marco de la evaluación<sup>37</sup> reveló que los jóvenes desempleados (49 %) y los parados de larga duración (45 %) eran los principales grupos beneficiarios de estas medidas.

Una evaluación de las ayudas del FSE en Londres llegó a la conclusión de que las medidas subvencionadas por el FSE se centraban en los jóvenes con menores niveles de cualificación formal. En torno al 67 % de los participantes de este grupo obtuvieron una cualificación básica («capacidades para la vida»); en cambio, los programas nacionales dirigidos a otros colectivos (como las personas sin hogar o las familias) registraban unas tasas de éxito

<sup>37</sup> Ex post evaluation of the support of ESF to the social OMC, p. 38-39.

### EQUAL

La Iniciativa Comunitaria EQUAL tenía la finalidad de promover el cambio y luchar contra la discriminación y la exclusión en el mercado de trabajo. La evaluación posterior concluyó que la iniciativa tuvo un éxito importante en cuanto al desarrollo y la generalización de numerosas innovaciones de gran utilidad. Se ha elaborado una base de datos de buenas prácticas identificadas en el marco del programa, que se ha puesto a disposición de los profesionales y de los encargados de la formulación de políticas. La evaluación señaló 924 enfoques innovadores, 783 de ellos relacionados con la inclusión social y 141 con la igualdad de oportunidades, así como 285 casos exitosos de «asimilación», 211 de ellos vinculados a la inclusión social y 74 a la igualdad de oportunidades.

La iniciativa EQUAL tuvo efectos positivos sobre las políticas y sistemas, y no tanto sobre la creación de puestos de trabajo. Entre esos efectos cabe destacar la introducción de cambios legislativos (por ejemplo, la concesión de créditos en condiciones innovadoras o el establecimiento de mecanismos de apoyo para los desempleados, los migrantes y los romaníes; o la creación de incentivos fiscales dirigidos a incrementar la participación de los colectivos vulnerables en el mercado de trabajo), nuevas políticas, la inclusión de los principios de la iniciativa EQUAL en nuevas políticas y nuevos programas operativos del FSE. También tuvo repercusiones sobre los sistemas educativos y de formación así como sobre los servicios de apoyo e intermediación para la incorporación al mercado de trabajo, y provocó una serie de cambios operativos en los servicios públicos y en los servicios de empleo. Además, EQUAL contribuyó a mejorar la calidad de la gobernanza y la profesionalidad de las organizaciones de la sociedad civil. Constituyó un importante recurso de creación de capacidades entre los participantes en los programas —especialmente en la UE-10— y tuvo efectos a largo plazo en términos de concienciación y cambios de mentalidad.

Además, EQUAL fue una fuente de valor añadido comunitario; actuó como catalizador para la concesión de ayudas a grupos que, de no existir esta iniciativa, no habrían recibido recursos significativos, proporcionó recursos para nuevas áreas de intervención, creó nuevas asociaciones, aumentó la concienciación sobre nuevas formas trabajar y cambió las formas de pensar, desarrollando soluciones prácticas y llenando las lagunas existentes en las políticas nacionales o complementando las medidas desarrolladas a escala nacional.

Sin embargo, no se prevé que EQUAL tenga a largo plazo un efecto significativo sobre la situación de las personas desfavorecidas dado que los proyectos ejecutados en el marco de esta iniciativa fueron de volumen reducido y de carácter piloto, y dependían de la integración de esas actuaciones en programas del FSE nacionales o regionales.



## Integrar a los inmigrantes en la población activa de Suecia

El proyecto se centró en aquellos inmigrantes que tenían escaso conocimiento de la lengua y, en algunos casos, dificultades físicas o mentales. La idea consistía en aplicar al grupo el método de empleo con apoyo. Este método, que ya se había utilizado con éxito en personas sin discapacidad, conlleva la participación de un tutor individual que acompaña a los participantes en su proceso de incorporación al mundo laboral y, posteriormente, en su nuevo puesto de trabajo con el fin de ayudar a esas personas a superar las dificultades que encuentran en las fases iniciales, a la hora de conseguir y mantener un puesto de trabajo. La clave de este método es que los propios tutores tengan antecedentes como inmigrantes.

## Ayudar a los solicitantes de asilo en Grecia

En Grecia se diseñó un proyecto EQUAL dirigido a abordar el problema del fuerte incremento del número de solicitantes de asilo, que tienen dificultades para encontrar un empleo incluso después de obtener un permiso de trabajo, y que, con frecuencia, sufren discriminación, lo que provoca que en muchos casos solo puedan acceder a trabajos temporales de baja cualificación. Muchos de ellos presentan múltiples factores de desventaja: no hablan la lengua local y carecen tanto de títulos educativos como de experiencia laboral. El proyecto culminó con la creación de una red electrónica y una base de datos común en línea que conectaba a todas las organizaciones que prestan servicios a los solicitantes de asilo. Asimismo, el proyecto desarrolló un innovador sistema de derivación, en el que no solo se registraban las solicitudes de asilo sino que también se realizaba el seguimiento de cada caso hasta que un funcionario se ocupase de él.

## Acciones en apoyo de la población romaní

Los romaníes representan una de las minorías étnicas más numerosas de la UE. A menudo viven en zonas marginadas y en condiciones socioeconómicas deficientes. La exclusión social de los romaníes está causada por diversos factores: bajos niveles educativos, altas tasas de desempleo (cerca del 80-90 % en algunas zonas de Europa Central y Oriental), problemas de salud y una fuerte discriminación en muchos ámbitos. Debido a todo ello presentan elevadas tasas de mortalidad y una esperanza de vida 10-12 años inferior a la media.

La segregación de los romaníes es una de las principales barreras que existen para su inclusión social. Los niños romaníes que se matriculan en escuelas separadas suelen terminar en el paro o incluso fuera del mercado de trabajo. Las comunidades romaníes que viven en barrios marginados cuentan con un acceso muy limitado a los servicios básicos y gozan de escasas oportunidades laborales.

Los Estados miembros utilizan de diferentes formas el FSE para dar respuesta a los problemas específicos de la población romaní.

En Hungría, las ayudas se han aplicado a través de la «*Lucha contra la exclusión social a través de la promoción del acceso al mercado de trabajo*», una de las prioridades del Programa Operativo del FSE durante el período 2004-2006. Las medidas iban dirigidas a los colectivos más desfavorecidos y excluidos del mercado de trabajo, incluidos los romaníes. Por ejemplo, se apoyaron iniciativas de ONG en las esferas de la educación, la formación y los servicios sociales. El Programa Operativo de Renovación Social ejecutado en Hungría en el período 2007-2013 contiene una medida específica de reducción de la segregación de los estudiantes romaníes gravemente desfavorecidos mediante la provisión de mayores oportunidades de acceso a la enseñanza pública a través de:

- la detección de mecanismos de selección negativos existentes en el sistema y que refuerzan la segregación;
- el apoyo a iniciativas civiles dirigidas a reducir la discriminación en el ámbito educativo;
- la ampliación del número de escuelas que participan en un modelo de educación integrada a través de la formulación y aplicación de un sistema adecuado de verificación y control de calidad;
- programas preventivos (programas de patrocinio de tutores, desarrollo de redes educativas, ayudas para programas de residencias de estudiantes y movilidad) dirigidos a fomentar la matriculación de los niños con múltiples factores de desventaja en la enseñanza preescolar;
- el análisis de los motivos del abandono de la enseñanza secundaria;
- la difusión de los programas del tipo «Una nueva oportunidad» y «Una segunda oportunidad», que ofrecen itinerarios de aprendizaje flexibles y personalizados para que los jóvenes que han abandonado el sistema educativo regresen a la escuela.

muy inferiores (un 28 % y un 23 %, respectivamente). Lo mismo sucedía en el caso de las medidas financiadas por el FSE y dirigidas a los migrantes (24 %) o a las minorías étnicas (20 %). La evaluación sugería que para esos grupos concretos es necesario modificar las actitudes culturales existentes y dirigir las intervenciones hacia ese objetivo.

### Integración de personas con necesidades especiales

En el período 2000-2006 se destinaron cerca de 3 700 millones EUR del FSE y 4 800 millones EUR de cofinanciación nacional y privada a subvencionar medidas dirigidas a las personas con discapacidades.

Una evaluación del programa del FSE correspondiente al período 2004-2006 ejecutado en Estonia y dirigido a personas con necesidades especiales concluyó que es fundamental adoptar un enfoque centrado en las personas y que, en el caso de quienes sufren múltiples desventajas, es necesario adoptar un enfoque que analice caso por caso para encontrar la solución más eficiente en cada uno<sup>38</sup>.

Todos los Programas Operativos ejecutados en España en el período 2000-2006 contenían una medida de inserción dirigida a las personas con discapacidad. Aunque se apreciaban algunas diferencias en cuanto a los elementos en los que hacían énfasis dichas medidas, todos los PO seguían un planteamiento común que incluía servicios de orientación e inserción, promoción del autoempleo y del teletrabajo, así como mejora de la prestación de servicios a las personas con discapacidades. Se utilizaron los servicios sociales para ayudar a las personas a buscar cursos de formación y se desarrollaron las competencias básicas de los demandantes de empleo a través de talleres ocupacionales.

### Integrar a los migrantes y a los colectivos minoritarios en el mercado de trabajo

La política de cohesión ha desempeñado un importante papel de apoyo a la integración de los migrantes y de las minorías<sup>39</sup>. Los reglamentos del FSE para los períodos 2000-2006 y 2007-2013 contienen disposiciones encaminadas a prestar asistencia a ambos grupos, ya sea indirecta —a través de medidas de lucha contra la exclusión social— o directa, identificándolos como colectivos beneficiarios.

38 Evaluation of Results of Labour Market Projects Intended for Persons with Special Needs, Supported by Resources of Measure 1.3 of Estonian Single Programming Document 2004-2006, and Their Applicability in Policies, Research summary.

39 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Tercer informe anual sobre inmigración e integración, COM(2007) 512 final, Bruselas, 11.9.2007.

### Sinergia entre la política de cohesión y los objetivos del método abierto de coordinación en lo referente a la atención de la salud y a los cuidados a largo plazo

En Finlandia, el FSE contribuyó a lograr los objetivos consistentes en desarrollar estilos de vida saludables mediante el fomento de la cooperación entre los centros de trabajo, los centros de rehabilitación y los servicios de atención de la salud. En Polonia apoyó el desarrollo de los recursos humanos en centros de detección y en otras instituciones sanitarias. En Suecia, el FSE se concentró en ayudar a desarrollar el sistema de atención sanitaria a nivel local y en Portugal se dedicó un programa completo al desarrollo de unos recursos humanos de alta calidad en el sector de la atención sanitaria.

Para el período 2000-2006, 12 Estados miembros<sup>40</sup> recopilaron datos sobre los migrantes y los colectivos minoritarios; de acuerdo con dichos datos, 1,2 millones de personas pertenecientes a estos grupos participaron en programas subvencionados por el FSE. Solo en España se encontraba el 58 % de ellas, seguido de Italia (14 %) y Grecia (8 %). Las medidas desarrolladas iban dirigidas a las personas y a los sistemas e incluían el desarrollo de la educación intercultural en las escuelas o la adecuación del apoyo a las necesidades.

Los romaníes constituyen uno de los colectivos minoritarios más numerosos en el conjunto de los Estados miembros, sobre todo en Europa Central y Oriental. En 2000-2006, sin embargo, solamente las autoridades de gestión de cinco Estados miembros aportaron informes sobre la participación de los romaníes en las medidas de ayuda —Finlandia (500 participantes), Grecia (33 000), Hungría (23 000), Irlanda (7 000) y España (35 000)<sup>41</sup>.

### 3.3 El cambio demográfico

El cambio demográfico ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor en la agenda política. En primer lugar, la población en edad laboral disminuye en muchas zonas de la Unión y el número de personas que no ha alcanzado la edad de jubilación aumenta. Estos hechos representan un reto para la economía, así como para los servicios sociales, sanitarios y colectivos. En segundo lugar, los importantes flujos migratorios —tanto los procedentes de los países en desarrollo de fuera de la UE como los producidos en el seno de la Unión, de este a oeste, desde 2004— han provocado un aumento

40 Bélgica, Alemania, España, Finlandia, Reino Unido, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia.

41 Reporting on ESF interventions in the EU. The European Social Fund and Roma, Bernard Brunhes International (BBI), 2010.

de la preocupación en torno a la integración de esas personas y una mayor presión sobre las infraestructuras (educativas, de vivienda, etc.) en los países de destino, así como sobre la pérdida de mano de obra cualificada en los países de origen de los migrantes.

La demografía no era un tema explícitamente incluido en las directrices de la UE para el período 2000-2006; sin embargo, numerosas regiones de la UE-15 los incluían en sus programas (a menudo de forma implícita), y, a partir de 2004, también algunas regiones de la UE-10. Una evaluación<sup>42</sup> llegó a la conclusión de que las medidas que abordaban indirectamente las cuestiones demográficas representaban el 23 % de los fondos globales invertidos por el FEDER en las regiones incluidas en una muestra.

Este hecho ilustra la fortaleza del planteamiento ascendente de la política de cohesión, puesto que, incluso aunque un tema no constituya una prioridad expresamente recogida en los reglamentos, existe la flexibilidad necesaria para que las regiones puedan incluirlo.

Las tendencias demográficas muestran algunos rasgos comunes en el conjunto de la UE, si bien en cada región se observan efectos diferentes. El envejecimiento y los flujos migratorios ejercen un impacto mayor y más inmediato en algunas zonas que en otras. Los asuntos relacionados con la demografía han pasado al primer plano en Polonia y en los Países Bálticos, sobre todo, y es probable que en el futuro adquieran mayor peso en la política de cohesión.

### Medidas dirigidas a dar respuesta a las necesidades de una población que envejece

El FEDER apoyó la provisión de centros de atención a personas mayores en las zonas rurales y en las zonas urbanas desfavorecidas de diversas regiones en el período 2000-2006. En Castilla y León, por ejemplo, cofinanció la construcción de 47 centros de salud y la ampliación o reforma de otros 91, así como el establecimiento de centros de atención médica 24 horas al día para las personas de edad avanzada, con discapacidad y otros grupos vulnerables. De este modo disminuyó la necesidad de trasladarse a ciudades más grandes para acceder a la atención sanitaria, reduciendo asimismo la carga de trabajo de los cuidadores (principalmente mujeres) en las zonas rurales afectadas. En el marco del programa se crearon además 2 900 puestos de trabajo, sobre todo para mujeres.

<sup>42</sup> Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 7: Igualdad de sexos y cambio demográfico, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp7\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp7_en.htm)

Los trabajadores de 55 años o más suponían un 4 % del total de participantes en las medidas del FSE (más de 300 000 personas<sup>43</sup>) en 2007 y 2008, cuando se pusieron en marcha los nuevos programas. La mayor parte de ellos participaron en acciones formativas o recibieron orientación para permanecer más tiempo en el empleo.

La evaluación posterior correspondiente al período 2000-2006 concluyó que las medidas subvencionadas por el FSE contribuyeron a prolongar la vida laboral de los trabajadores de edad avanzada y a lograr los objetivos del método abierto de coordinación en lo referente a la atención de la salud y a los cuidados a largo plazo<sup>44</sup>, sobre todo en cinco países (Grecia, Finlandia, Polonia, Portugal y Suecia).

### Medidas encaminadas a mantener el equilibrio demográfico en las regiones

Un aspecto clave de la respuesta al cambio demográfico a nivel regional consiste en intentar mantener un equilibrio razonable en la composición por edades de la población, animar a los jóvenes a quedarse y garantizar un volumen de oportunidades de empleo suficiente para la población en edad laboral así como una oferta adecuada de servicios sociales y culturales. En consecuencia, la mejora del atractivo de una región a través de la creación o la reforma de la infraestructura y de los servicios sociales constituye un elemento muy importante de la política de cohesión.

En la región neerlandesa de Gelderland, por ejemplo, el FEDER apoyó la inversión en centros culturales en ciudades y pueblos de pequeño tamaño, mejorando su atractivo de cara a que los jóvenes busquen trabajo en la zona. Como efecto secundario, también generó oportunidades de empleo para los colectivos vulnerables. La provisión de centros de día posibilitó la incorporación de un mayor número de mujeres al trabajo, al tiempo que las personas mayores tenían acceso a unos servicios de atención más adecuados.

La provisión local de educación y formación también puede ser importante, en el sentido de que tiende a reducir el número de personas que se trasladan a otros lugares buscando elevar su nivel de formación y mejora la empleabilidad de los jóvenes, aumentando el atractivo de la región para las empresas. En Salzburgo, el FEDER subvencionó la reforma de un centro ocupacional para aprendices, financiando la adquisición de maquinaria en la «agrupación mecatrónica». A la finalización del curso se garantizaba un puesto de trabajo en una

<sup>43</sup> Informes anuales de ejecución. Puesto que no siempre queda registrada la edad de los participantes, es probable que el dato real sea mayor.

<sup>44</sup> Los objetivos se centran en cuestiones relacionadas con el acceso, la calidad y la viabilidad de la atención de la salud y de los cuidados a largo plazo.

empresa local para cada joven participante (en torno a 100 jóvenes participaron anualmente en el programa). También en Salzburgo, el FEDER ayudó a construir un centro de formación que impartió cursos de tecnologías de la información en los que participaron anualmente 100 personas mayores de 60 años.

### 3.4 Igualdad de oportunidades

Las medidas horizontales pueden tener efectos positivos, pero necesitan contar con una estrategia concreta de aplicación, es decir, un compromiso continuado en el tiempo y la participación activa de las partes interesadas pertinentes.

Garantizar que mujeres y hombres disfruten de idénticas oportunidades de acceso a una educación de calidad, a un trabajo digno o al desarrollo de una carrera profesional constituye un objetivo de pleno derecho y es esencial para construir una sociedad justa y equitativa. Pero también es importante por motivos económicos, puesto que no solo es probable que produzca un aumento de la población activa, sino que también tiende a incrementar las cualificaciones disponibles y, en consecuencia, ayuda a elevar la tasa de crecimiento y a mejorar la competitividad.

El FSE ha desempeñado una importante función de apoyo de las políticas de igualdad de oportunidades y de incorporación de la perspectiva de género en los Estados miembros, sobre todo ayudando a las mujeres —y, de forma especial, a las pertenecientes a colectivos vulnerables, como las migrantes— a encontrar un empleo, promoviendo su formación continua, luchando contra la discriminación por motivos de género en la selección de carreras y ocupaciones, respaldando su participación en actividades científicas y tecnológicas y ayudándolas a crear empresas.

Las evaluaciones muestran que el FSE ha contribuido a cuestionar las prácticas existentes en todos los Estados miembros con respecto a las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres. Además, en muchos casos, este tema no ocupaba siquiera un lugar prioritario en la agenda política ni estaba considerado por la población como un asunto importante. En el período 2000-2006 se destinó un total de 4 400 millones EUR de los fondos del FSE (el 7 % del total) a financiar medidas de promoción de la igualdad entre los sexos y de incorporación de la perspectiva de género, incluidas medidas de conciliación de la vida privada y la vida laboral. La Iniciativa EQUAL añadió 753 millones EUR adicionales a este objetivo (el 15 % de su presupuesto). Alemania fue el país que más gastó en medidas relacionadas con la igualdad de género (un 25 % de los fondos destinados en toda la UE a este capítulo). En algunos Estados miembros, como Bélgica, se

desarrollaron numerosas medidas para la incorporación de la perspectiva de género, y en Flandes se estableció un sistema de control para efectuar un seguimiento de dichas medidas. En Suecia y Dinamarca la perspectiva de género ya estaba plenamente integrada, por lo que estos países no llevaron a cabo medidas específicas en este ámbito.

El FEDER ha contribuido a incorporar la perspectiva de género en todas las áreas pertinentes, en particular en la provisión de ayudas a la formación y la educación, a las mujeres empresarias y a la inversión en centros de atención.

La evaluación<sup>45</sup> efectuada sobre una muestra de regiones sugiere que las medidas de apoyo (directo o indirecto) a la igualdad de oportunidades subvencionadas por el FEDER en el período 2000-2006 representaron un 21 % de la financiación total. La evaluación llegó a la conclusión de que para aplicar con eficacia los principios de igualdad entre los sexos es necesario mucho esfuerzo, liderazgo político, un compromiso a largo plazo y, por encima de todo, unas medidas bien diseñadas. Las cuestiones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres estaban incluidas de forma explícita en el diseño de la mayoría de los programas ejecutados en el período 2000-2006, pero las pruebas no son tan evidentes cuando se evalúan su aplicación y sus resultados.

La necesidad de un esfuerzo y un compromiso a largo plazo se extiende al período actual. El artículo 16 del Reglamento CE 1083/2006 insta a tener en cuenta la igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación y la accesibilidad de las personas con discapacidad en todas las fases de la ejecución de los programas. Aunque está claro que aún es demasiado pronto para medir los efectos de ello, la evaluación<sup>46</sup> arroja resultados mixtos sobre su inclusión en las medidas. Aunque todos los programas mencionan la igualdad entre mujeres y hombres y la incorporación de la perspectiva de género, no está tan claro que se hayan tenido en cuenta las consideraciones relativas a la igualdad entre los géneros en la ejecución de los programas.

45 Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 7: Igualdad de sexos y cambio demográfico, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp7\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp7_en.htm)

46 Estudio sobre la traslación del artículo 16 relativo a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, la no discriminación y la accesibilidad de las personas con discapacidad en los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en 2007-2013 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/eval2007/art16\\_gender\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/eval2007/art16_gender_en.htm)



La evaluación de la integración de los temas transversales<sup>47</sup> en los programas ejecutados en Gales en el marco de los Objetivos 1 y 3 en el período 2000-2006 llegó a la conclusión de que los gestores de proyectos solo incluían las cuestiones horizontales «de palabra», incluida la igualdad de oportunidades, porque encontraban dificultades para aplicar esos temas de forma transversal en la práctica. En la mayoría de los casos (el 70 % de los examinados), la igualdad de oportunidades se consideraba una prioridad horizontal pero carecía de una estrategia específica. El 22 % de los programas evaluados incluían los tres temas a modo de declaración de intenciones sin objetivos claros, sin criterios de selección o sin establecer obligación alguna en cuanto a su seguimiento. Solo el 8 % de los programas integraban los tres temas en una estrategia global, con una identificación clara de los problemas y con metas cuantificadas. Pese a ello, la evaluación consideró que el alto perfil de los problemas contemplados en los programas ha elevado su importancia y ha provocado que se alentase a los patrocinadores de los proyectos a tenerlos en cuenta<sup>48</sup>.

La discriminación se percibe de forma diferente según los países. Mientras en la UE-15 el enfoque de las medidas de lucha contra la discriminación suele estar centrado en las mujeres, los migrantes y las personas de edad avanzada, en la UE-12 suelen priorizarse las acciones dirigidas a las minorías étnicas, especialmente a los romaníes (véase el recuadro anterior).

Los estudios de casos sugieren que la participación efectiva de las partes interesadas pertinentes en el diseño y la ejecución de las medidas es crucial para que sean eficaces. Sin embargo, pese a que los programas de igualdad de oportunidades registraron una participación relativamente elevada de los diversos interesados, la participación fue menor en el caso de los colectivos minoritarios, los migrantes y las personas con discapacidades.

### **Las acciones concretas son eficaces, sobre todo las de apoyo al cuidado infantil y las ayudas a las mujeres empresarias**

Con frecuencia, las medidas concretas y tangibles constituyen un complemento fundamental para las medidas horizontales. La evaluación del artículo 16 concluyó que los programas ejecutados en el período actual se centran en el transporte público, los centros de atención infantil, los servicios sociales y las ayudas a la creación de empresas.

<sup>47</sup> Los temas transversales del programa fueron la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad medioambiental y las TIC.

<sup>48</sup> Ecotec, proyecto de investigación sobre temas transversales, informe final (abril de 2006).

Los estudios de casos regionales realizados en el marco de la evaluación del FEDER para el período 2000-2006 identificaron una serie de resultados positivos de las ayudas, entre los que cabe citar los siguientes:

- la creación de más de 2 000 nuevas empresas dirigidas por mujeres en el este de Escocia, así como la introducción de «políticas activas que tienen en cuenta las necesidades de las personas» por parte de cerca de 600 organizaciones; dichas políticas buscan ayudar a lograr el equilibrio entre la vida privada y la vida profesional;
- la creación en Norra Norrland (Suecia) de unos 100 puestos de trabajo en el ámbito de las tecnologías de la información para mujeres, y de más de 1 000 nuevas empresas dirigidas por mujeres;
- la creación en el sur y el este de Irlanda de más de 400 nuevos centros de cuidado infantil y la mejora de otros 800.

Los estudios de casos regionales pusieron de relieve la existencia de pruebas claras relativas tanto a la creación de puestos de trabajo como de empresas para mujeres como resultado de las medidas de apoyo directas (ayudas a la inversión, infraestructuras físicas, compra de maquinaria, etc.) e indirectas (asesoramiento, apoyo a la creación de redes y asociaciones de mujeres empresarias y actividades de tutoría por y para mujeres). Dichos estudios señalaron también que las ayudas habían sido especialmente eficaces cuando las medidas directas se habían combinado con otras de carácter indirecto. Por ejemplo, muchas mujeres empresarias —al igual que los hombres— encuentran dificultades a la hora de mantener y sostener un negocio, sobre todo en lo referente al cumplimiento de los requisitos administrativos y financieros. Estos problemas suelen derivarse de la falta de los conocimientos y la experiencia necesarios, o de dificultades para acceder al crédito. Las medidas indirectas permiten superar esos obstáculos e incrementan la efectividad de las medidas directas.

Los datos disponibles para el FSE y correspondientes a este período<sup>49</sup> sugieren que un total de 4,6 millones de personas se beneficiaron de las medidas de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres (un 76 % de ellas eran mujeres) y que el número de mujeres que participaron en medidas de apoyo a la creación de empresas superaba las 800 000. En España participaron 150 000 personas en estas medidas, y 5 500 pymes recibieron algún tipo de ayuda. En Francia, cerca de 220 000 mujeres recibieron ayudas en este contexto.

<sup>49</sup> Reporting on ESF interventions in the EU. The European Social Fund: Women, gender mainstreaming and reconciliation of work and private life, Bernard Brunhes International (BBI), 2010.



### Desarrollo local y participación local: el ejemplo de URBAN II

Una conclusión sorprendente de la evaluación posterior del programa URBAN II es que el éxito de los proyectos no dependió del tema específico abordado ni de los medios concretos utilizados para ello; los proyectos exitosos englobaban un amplio abanico de temas y recursos utilizados. Los elementos clave del éxito fueron el liderazgo y la identificación locales. Ambos elementos eran coherentes con las percepciones locales sobre las necesidades existentes y con la implicación de la población y las organizaciones locales tanto en el diseño como en la ejecución de las medidas. A menudo, los proyectos que fracasaron venían impuestos desde los niveles superiores y contaban con escasa implicación de los agentes locales.

La participación de las autoridades locales era un factor fundamental. La evaluación posterior señaló que el 80 % de los programas desarrollados en el marco de la iniciativa URBAN II estuvieron dirigidos por la autoridad local pertinente; por su parte, los estudios de casos revelaron una clara diferencia en el grado de efectividad entre esos proyectos y el reducido número de programas en los que no participaron las autoridades locales.

Asimismo, más del 80 % de las asociaciones locales podían definirse como integradoras, puesto que contaron con la participación de un amplio elenco de interesados, como grupos comunitarios, empresas privadas, agencias de empleo, proveedores de formación, agencias de desarrollo y profesionales expertos. El sector del voluntariado participó en la ejecución de numerosos proyectos, lo que generó importantes beneficios en términos de fomento de la capacidad de los socios locales para la puesta en marcha de otros proyectos en el futuro.

Los socios de mayor tamaño (como las autoridades municipales o regionales, o las agencias de desarrollo) desempeñaron a menudo una función clave en:

- la provisión de conocimientos especializados y el desarrollo de la capacidad de los participantes locales;
- el mantenimiento de los proyectos a largo plazo —el 60 % de los proyectos ejecutados en el marco de la iniciativa URBAN II continuaron tras la finalización de las ayudas, y con frecuencia el apoyo de un socio de gran tamaño resultó fundamental para ello—;
- la creación de unas condiciones económicas favorables en el conjunto de la ciudad o de la región (la evaluación destacó la fuerte influencia que ejerce sobre una zona la situación existente en las zonas aledañas).

Los datos disponibles en cuanto al número de puestos de trabajo creados son escasos. En Inglaterra, la encuesta realizada en 2005 entre los beneficiarios del programa del Objetivo 3 correspondiente al período 2000-2006 concluyó que las mujeres participantes en las actividades pertinentes subvencionadas por el FSE tenían mayor

probabilidad de aumentar sus cualificaciones que los hombres (73 % frente al 62 %). Los resultados más notables en términos de empleo se registraron en los proyectos con mayor carácter innovador, que por lo general eran de menor tamaño y seguían un enfoque más integrado (es decir, aquellos que apostaban por un apoyo multinivel y personalizado a los beneficiarios).

Las evaluaciones también suelen destacar los efectos intangibles de las medidas subvencionadas en esta área por el FSE, en concreto el incremento de poder de las mujeres y su compromiso continuado con la búsqueda de empleo y la permanencia en éste, así como con la promoción profesional. Este incremento de poder surge a partir de las cualificaciones que adquieren, de la confianza en sí mismas y de nuevas aspiraciones que, en algunos casos, incluyen la ampliación de la educación, así como de nuevas oportunidades para conciliar las obligaciones laborales y familiares. Estas consecuencias positivas son una fuerza latente para aumentar el empleo a largo plazo.

Para el período 2007-2013 se han asignado 2 400 millones EUR (el 3 % del presupuesto total del FSE) a la prioridad amplia de mejorar el acceso al empleo, incrementar la participación sostenible, el progreso de la mujer en el empleo con el fin de reducir la discriminación basada en el género en el mercado de trabajo, y la conciliación de la vida privada y la vida laboral. Sin embargo, en Dinamarca y Suecia la igualdad entre los sexos se considera una prioridad transversal al conjunto del PO, por lo que no se ha destinado un presupuesto específico a este objetivo.

Tal como lo demuestran las nuevas leyes promulgadas, los nuevos procesos políticos adoptados, las nuevas organizaciones creadas y la adaptación de los enfoques existentes, el FSE y la Iniciativa EQUAL han tenido importantes efectos en los planos institucional y normativo.

### **Sin embargo, podría hacerse mucho más: las medidas a pequeña escala y las declaraciones generales no pueden sustituir a un planteamiento más global**

Como se ha indicado anteriormente, el progreso logrado es desigual y se podría hacer mucho más. Todos los programas incluyen algún tipo de compromiso formal; muchos de ellos contemplan como mínimo la creación de algunas infraestructuras sociales y servicios de atención, con los que se obtienen beneficios claros a nivel local. Pero la plena traslación del artículo 16 a la práctica exige esfuerzo y un compromiso a largo plazo respaldado por una estrategia integral, un presupuesto concreto y metas cuantificadas. Sin embargo, solo el 8 %

### Pactos territoriales para el empleo en Asturias

Los pactos territoriales para el empleo (PTE) firmados en Gijón y Avilés (Asturias) son ejemplos de la adaptación de las ayudas a las características económicas y territoriales específicas de la región en dos aspectos fundamentales:

- se centraron en los problemas locales en materia de empleo y, de forma específica, en los parados con necesidades especiales;
- durante la ejecución de las principales medidas contempladas en los PTE (financiación y contratación de personas para adquirir formación y experiencia laboral), el perfil de los colectivos beneficiarios varió de forma considerable. Inicialmente se hacía hincapié en la formación y el empleo de las personas con baja cualificación en riesgo de exclusión en actividades municipales (como jardinería, mantenimiento urbano, construcción o asistencia social). Sin embargo, se descubrió que esta experiencia resultaba también muy útil para estudiantes recién titulados, como medio para ayudarles a incorporarse al mundo laboral. Por consiguiente, en una fase también se concedieron ayudas a estudiantes.

de los programas del FEDER han llegado tan lejos en el período 2007-2013.

### 3.5 Desarrollo local

El desarrollo local es un modelo que puede aplicarse a una amplia variedad de actividades. Sus principales características son:

- una zona local bien definida y generalmente de pequeño tamaño;
- una estrecha colaboración y una fuerte implicación de todos los agentes locales pertinentes, que movilizan sus fortalezas y su conocimiento local. Esta labor precisa a menudo de apoyo administrativo y en términos de creación de capacidades por parte de las unidades de mayor tamaño;
- una estrategia integrada que aborde los distintos desafíos que afronte la zona. Tal estrategia se desarrollaría a través de una estrecha colaboración entre los diversos agentes locales, tanto públicos como privados, y afectaría a los diferentes niveles administrativos (autoridades locales y unidades territoriales de los gobiernos central y regional).

La segunda ronda de la Iniciativa Comunitaria Urbana («URBAN II»), desarrollada en 2000-2006, representa un buen ejemplo práctico de este modelo. Se alentó a las asociaciones locales a desarrollar un enfoque integrado con respecto a los cambios económicos, sociales y

medioambientales a los que se enfrentan las zonas urbanas en crisis, un enfoque que incorporó el FEDER con carácter general en el período de programación 2007-2013.

Las iniciativas de empleo local también fueron un rasgo muy importante del FSE, y contribuyeron a estimular la creación de puestos de trabajo y a mejorar el ajuste entre la oferta y la demanda en el ámbito local. Estas iniciativas adoptaron formas distintas según los países. En Alemania, España, Grecia y Bélgica, por ejemplo, se establecieron alianzas entre las partes interesadas públicas y privadas a escala local. En otros países se crearon redes para la creación de empleo y/o empresas, fundaciones para el desarrollo de los recursos humanos o «talleres de empleo».

En el período 2000-2006, 16 de los 25 Estados miembros recurrieron al FSE para ayudar a las zonas urbanas y apoyar el empleo local. El importe asignado a estas medidas superó los 11 000 millones EUR (el 11 % del total). En términos globales, participaron en las iniciativas desarrolladas en este marco 1,8 millones de personas, 80 % de las cuales se encontraban en desempleo, un 50 % eran parados de larga duración y el 53 % eran mujeres.

No obstante, las cifras relativas a la participación no reflejan la importancia de las iniciativas. Como en el caso del programa URBAN, a través de la participación de diferentes interesados en una estrategia común, estas iniciativas del FSE, junto con los pactos territoriales para el empleo, produjeron unos resultados que estaban fuera del alcance de las intervenciones a escala nacional o regional. Una evaluación de los proyectos subvencionados por el FSE en el este de Londres destacó la creación de sólidas alianzas que actuaban como una palanca clave junto a los servicios de apoyo local, especialmente de cara a la participación de los

### Le Havre, Francia: un ejemplo de los problemas que afrontan los barrios en crisis

En 2001, la zona asistida de Le Havre sufría el declive de sus sectores tradicionales, presentaba una tasa de desempleo del 21 % y una alta dependencia con respecto a las prestaciones sociales. Los bajos niveles educativos, una elevada tasa de criminalidad y la falta de cultura empresarial dificultaban la recuperación. El entorno físico también era deficiente, con numerosos edificios abandonados y en ruinas y un importante nivel de contaminación del suelo.

jóvenes<sup>50</sup>. Una conclusión común a la que llegaron varias evaluaciones fue que las iniciativas locales y los pactos territoriales se traducían en una mayor especialización y en una mejor adaptación a las necesidades del mercado laboral.

El principio de colaboración y el intercambio de experiencias fueron los aspectos centrales del programa LEADER, que estaba diseñado para ayudar a los agentes que trabajan sobre el terreno y para poner en marcha estrategias innovadoras para el desarrollo sostenible en el ámbito local. LEADER es una parte fundamental de la política de desarrollo rural financiada en el marco del FEADER.

El desarrollo local también ocupa el centro de la actividad de los grupos de acción local en el sector de la pesca creados con el apoyo del Eje 4 del Fondo Europeo de Pesca con el fin de mitigar el efecto negativo de la crisis del sector pesquero en las zonas que dependen de este sector.

Las medidas de desarrollo local también constituían una parte esencial del programa INTERREG y lo siguen siendo en el capítulo transfronterizo del Objetivo de Cooperación Territorial.

El modelo de desarrollo local es una característica muy importante de la política de cohesión. Moviliza las fortalezas, el conocimiento y el entusiasmo de la población local; alienta a tomar decisiones mejores, a desarrollar acciones conjuntas y a adoptar medidas locales más coherentes, eficaces y rentables. Asimismo, impulsa los aspectos de la política de cohesión relacionados con la participación democrática y ciudadana, y proporciona una alta visibilidad a la intervención comunitaria en algunas de las zonas de la UE que se enfrentan a mayores desafíos.

Sin embargo, el éxito en la aplicación de medidas locales requiere un compromiso continuado a largo plazo por parte de los diferentes niveles de gobierno así como de la población local. El éxito de los proyectos depende poderosamente de la existencia de un entorno propicio y favorable, pero también de la formación y el desarrollo de la capacidad administrativa de los participantes locales.

### 3.6 Renovación urbana

#### El ejemplo del programa URBAN II

La segunda ronda de la Iniciativa Comunitaria URBAN («URBAN II») se desarrolló de 2001 a 2006 con el objetivo de ayudar a los barrios en crisis. Los barrios seleccionados

<sup>50</sup> BMG Research, Evaluation report: ESF-funded projects in East London, septiembre de 2008.

#### JESSICA: ingeniería financiera al servicio de las ciudades europeas

JESSICA (Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas) es una iniciativa conjunta de la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa dirigida a fomentar el uso de la ingeniería financiera para el desarrollo y la renovación urbanas sostenibles. JESSICA ofrece a las autoridades de gestión la posibilidad de utilizar la experiencia externa, incluida la del sector privado, para captar no solo recursos financieros sino también las aptitudes y conocimientos de otras organizaciones.

Ya se han firmado nueve acuerdos de financiación en el marco de JESSICA, en los que el BEI actúa como gestor de los fondos. Además, se están desarrollando otras tres operaciones impulsadas por instituciones financieras de ámbito nacional o regional (Brandenburg, East Midlands, Estonia).

En la actualidad ya se han comprometido 1 100 millones EUR para la ejecución de los acuerdos de financiación suscritos. Las operaciones ya aprobadas indican que esta cifra podría alcanzar los 1 800 millones EUR para finales de 2010. Una de las ventajas de la ingeniería financiera es que en 2015 se contará con un depósito de fondos para la reinversión en nuevas actuaciones de renovación urbana.

presentaban una amplia variedad de problemas económicos y sociales, entre los que cabía destacar una alta tasa de desempleo (una media del 17 % en el conjunto de las zonas que se acogieron al programa) y un entorno urbano con importantes deficiencias. Los espacios verdes, por ejemplo —un indicador del entorno y de la infraestructura medioambiental—, solo alcanzaban la mitad de la media de la superficie existente en las ciudades de la UE para las que se disponía de datos (un 10,5 % de la superficie total frente al 20,5 %).

#### Generalización de las buenas prácticas en la esfera de la colaboración: Nordrhein-Westfalen (Alemania)

Cerca del 30 % del programa está destinado al «desarrollo urbano y regional sostenible». El programa está basado directamente en la experiencia anterior obtenida durante la ejecución del programa URBAN II en Dortmund, que incluyó un enfoque integrado con una fuerte participación local. Las evaluaciones muestran que las intervenciones previas produjeron un efecto de palanca sobre la inversión pública y privada, un aumento de la actividad económica y una mejora de la calidad de vida.

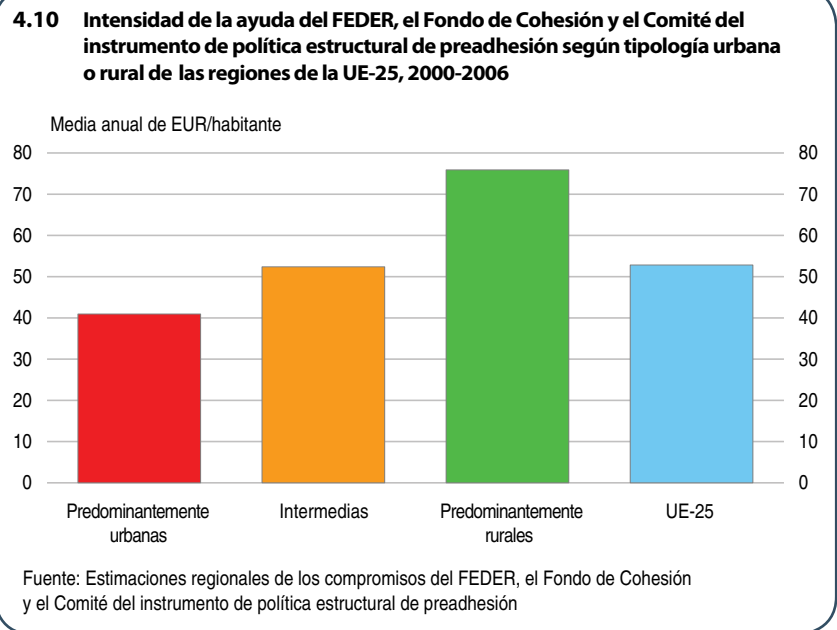
La Iniciativa Comunitaria URBAN II proporcionó ayudas por un importe total de 754 millones EUR —que, unidas a la cofinanciación, se elevaron hasta los 1 600 millones EUR— a los 70 programas que se desarrollaron en toda la UE-15 a lo largo del período indicado. La población total de las zonas en cuestión era de 2,2 millones de habitantes. Tres fueron las principales áreas de gasto:

- Proyectos de renovación física y medioambiental dirigidos a invertir la decadencia urbana e inversión en centros de operaciones del transporte y en nuevas instalaciones, así como en nuevas infraestructuras comunitarias (museos, bibliotecas, guarderías). La evaluación posterior registró, por ejemplo, la conversión y renovación de 2 314 000 metros cuadrados de edificios y la creación de 3 238 000 metros cuadrados de espacios verdes.
- La consolidación de la economía local mediante la prestación de servicios de apoyo a las empresas y la creación de incubadoras para nuevos negocios, además de la formación. La evaluación posterior señaló que se había formado a 108 000 personas y que se habían concedido ayudas a 6 000 empresas a lo largo del período, lo que se había traducido en la creación de 2 000 puestos de trabajo.
- Inclusión social Más de la mitad de las 108 000 personas formadas pertenecían a grupos vulnerables y recibieron ayuda para superar su analfabetismo y proseguir con su educación o para incorporarse por primera vez al mercado laboral. Además se desarrollaron 247 proyectos dirigidos a reducir la delincuencia local, que incluían la provisión de encargados de la seguridad de las calles y de circuitos cerrados de televisión así como el alumbrado de calles y jardines, en colaboración con los grupos comunitarios y los vigilantes de barrio.

### Los servicios locales y la inclusión

Los proyectos de inclusión social contribuyeron a reducir la delincuencia, a mejorar los resultados educativos y a mejorar las cualificaciones de la población local; estos proyectos ayudaron a los colectivos desfavorecidos de diversas formas y ampliaron las capacidades de los grupos de la sociedad civil y del voluntariado.

En Escocia, la gran mayoría de los hogares que sufren privación (77 %) se concentran en zonas urbanas —la



mitad de ellos en Glasgow—. Con el fin de mejorar la situación de estas familias, las actividades del FSE incluían ayudas para los estudiantes escolares con edades comprendidas entre los 12 y los 16 años en forma de orientación y asesoramiento de carrera con objeto de reducir el abandono escolar prematuro. Las autoridades públicas también desempeñaron una función importante, ayudando a encontrar un empleo a las personas excluidas del mercado laboral y dando respuesta a los déficit de cualificaciones y a otras barreras que dificultan el acceso a un puesto de trabajo (como la falta de habilidades sociales, por ejemplo). De las más de 53 000 personas que recibieron ayudas en este marco, participaron en las medidas desarrolladas unos 1 067 ex reclusos, 451 personas sin hogar y 363 consumidores de drogas. Más de 7 000 empresas participaron activamente en la iniciativa<sup>51</sup>.

### 2007-2013: URBAN se integra en los programas generales...

Tras el éxito de la Iniciativa Comunitaria URBAN II, la renovación urbana se incluyó en el FEDER con un presupuesto ampliado<sup>52</sup>, lo que supuso la asignación de unos 10 000 millones EUR al desarrollo urbano como eje prioritario del programa. Las operaciones que pueden desarrollarse al nivel inferior al de eje prioritario elevan este total hasta unos 30 000 millones EUR.

51 Reporting on ESF interventions in the EU. The European Social Fund: urban areas and local employment, Bernard Brunhes International (BBI), 2010.

52 Puede consultarse una visión detallada al respecto en el documento de trabajo Fostering the Urban Dimension — Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013) («Impulsando la dimensión urbana: análisis de los Programas Operativos cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (2007-2013)»).



### Promoviendo la actividad económica en la región central de Francia

El FEDER se utilizó principalmente para atraer a nuevas empresas, especialmente pequeñas compañías de menos de 10 trabajadores, y para dotarlas de las infraestructuras y los servicios necesarios. Además se pusieron en marcha otras medidas encaminadas a mejorar el atractivo de las zonas rurales para las empresas.

El efecto de estas medidas fue particularmente notorio en los sectores de la distribución comercial y la artesanía. Se cofinanciaron 15 ORACs (*Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce* —acciones de reestructuración del comercio y la artesanía, dirigidas especialmente a los proveedores locales—), que reunieron a representantes de las diversas autoridades y empresas locales.

El FEDER cofinanció asimismo numerosos proyectos turísticos que produjeron un incremento tangible del número de visitantes (por ejemplo, llevando a algunos de los muchos visitantes de los castillos del Loira a conocer las zonas rurales de la región).

Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 9: Desarrollo rural.

Más de la mitad de los programas del FEDER cuentan con una dimensión urbana perfectamente identificable y abordan de forma explícita los desafíos urbanos. Entre las operaciones desarrolladas cabe citar desde la regeneración de zonas desfavorecidas hasta actuaciones dirigidas a impulsar la innovación y la competitividad en los polos de crecimiento urbano. Alrededor de la mitad de los programas de cohesión incluyen una dotación para la iniciativa JESSICA (Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas, véase el recuadro).

También se ha utilizado el FSE para respaldar acciones en la esfera de la educación, la formación y el empleo en zonas urbanas en crisis. Concretamente, el FSE hace hincapié en la inclusión social de las personas desfavorecidas a través de la implicación de las comunidades y empresas locales y de la promoción de iniciativas de empleo local. En el período 2007-2013, 22 de los 27 Estados miembros han previsto expresamente en sus programas operativos destinar ayudas a las zonas urbanas y a iniciativas de empleo local.

### ...pero el modelo de desarrollo local —clave para el éxito de URBAN— necesita un desarrollo mayor

Como se ha indicado anteriormente, la evaluación posterior de la Iniciativa Comunitaria URBAN II llegó

a la conclusión de que el principal factor que explica el éxito de los proyectos de renovación urbana fue la participación a escala local. La creación de asociaciones locales conllevó un gran esfuerzo; en una sola iniciativa, por ejemplo (en Burnley, Reino Unido), participaron 134 personas en la gestión comunitaria.

En cambio, en los programas desarrollados en el período 2007-2013 la participación local directa comenzó en niveles bajos y solo se ha recurrido en raros casos a la opción de delegar responsabilidades en las autoridades locales. Incluso de manera informal, la mayoría de las ciudades han desempeñado por el momento un papel limitado en el diseño y la aplicación de políticas, y los signos de participación activa de los residentes locales son escasos. Resta por ver los efectos de la integración de estas medidas en los programas generales a largo plazo.

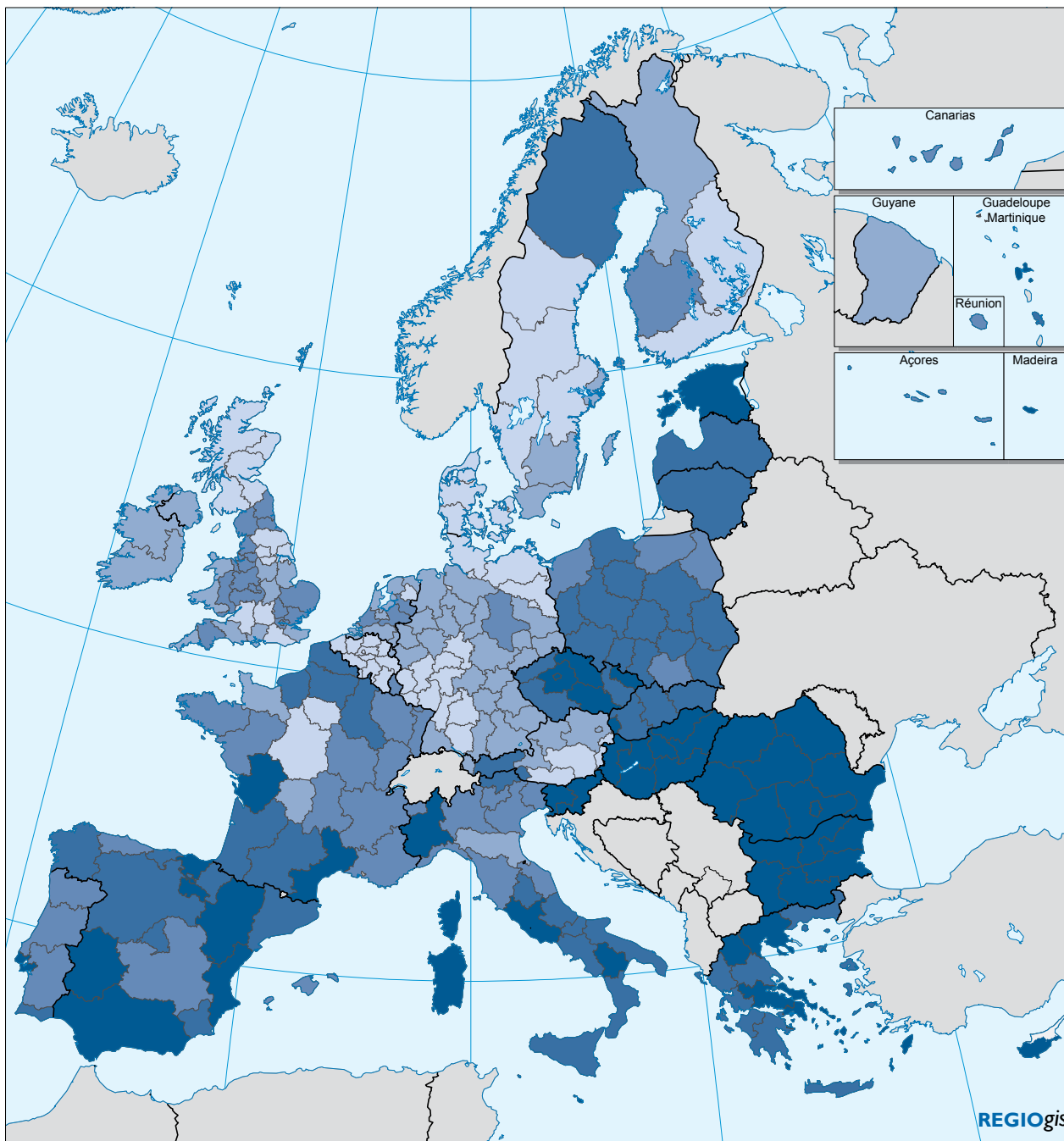
### 3.7 Zonas rurales

Las zonas rurales constituyen un elemento fundamental de cualquier estrategia de fomento de la sostenibilidad y el equilibrio territorial. Cada vez se hace más hincapié en la necesidad de adaptar las políticas a las características específicas de cada región; las zonas rurales comparten a menudo determinados activos y puntos fuertes en los que puede basarse la política de cohesión. De igual modo, el creciente enfoque centrado en la sostenibilidad implica que el desarrollo no debe producirse en detrimento del entorno rural ni poner en peligro la cohesión social.

No obstante, la situación de las zonas rurales varía considerablemente en el conjunto de la UE. Se observa desde la existencia de zonas remotas que experimentan una reducción de la población (como en Rumanía, el este de Polonia y el norte de Suecia o de Finlandia) hasta zonas más centrales en las que se aprecia un aumento demográfico (el norte de Grecia y el sur de Suecia o de Finlandia). En algunas zonas predomina el turismo; en otras, la agricultura y la silvicultura.

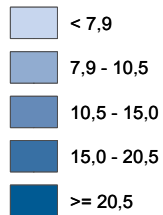
No hay, por tanto, una única estrategia que sirva para todas las zonas rurales, aunque emerge de forma recurrente la necesidad de mantener la actividad económica (o el acceso a ésta) junto con los servicios y las infraestructuras sociales (como guarderías, centros de atención de personas mayores o instalaciones de ocio y tiempo libre). Además, suele existir una preocupación implícita por proteger el carácter rural de la zona y por que el desarrollo logre involucrar a los agentes locales (modelo de desarrollo local) en lugar de venir impuesto desde el exterior. Por último, la despoblación de las zonas rurales constituye una importante preocupación





#### 4.4 Previsión de inversiones de la política de cohesión en la protección del medio ambiente, 2007-2013

Porcentaje de la financiación total



UE-27 = 17,9

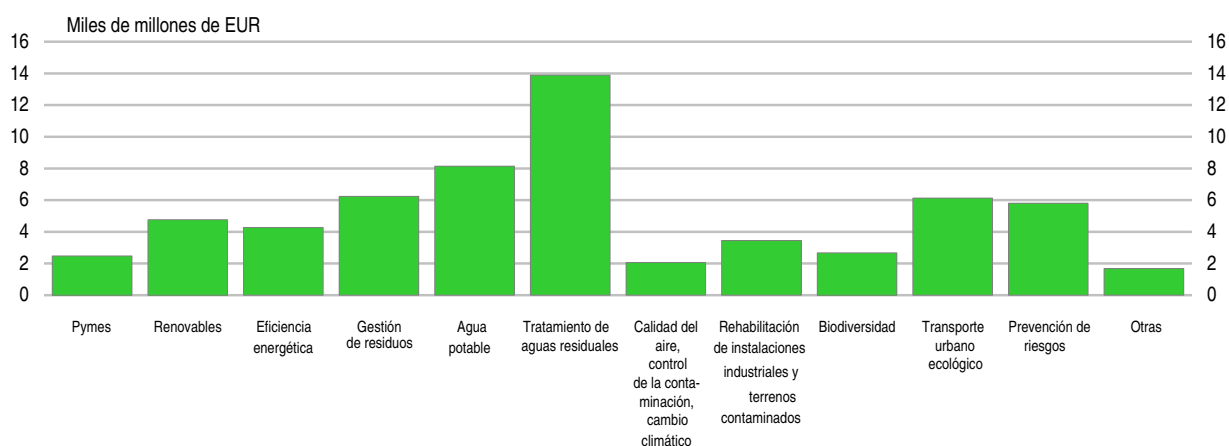
Los fondos destinados a la protección del medio ambiente ascienden a cerca de 62 000 millones EUR

Fuente: Dirección General REGIO



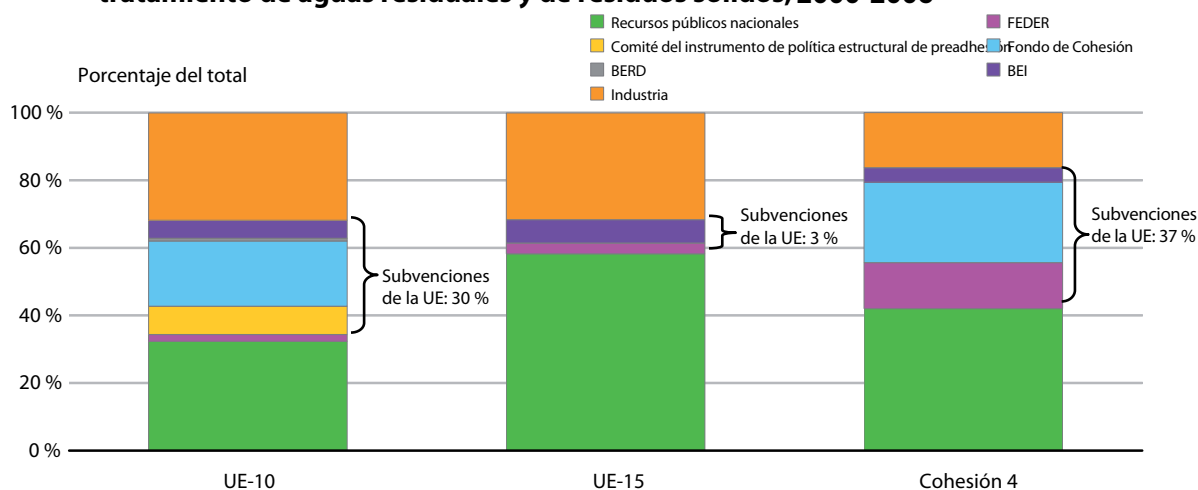
© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

#### 4.11 Gasto de la política de cohesión en el capítulo de medio ambiente por área de política, 2007-2013



Fuente: Planes de gasto

#### 4.12 Principales fuentes de inversión en infraestructuras de abastecimiento de aguas y tratamiento de aguas residuales y de residuos sólidos, 2000-2006



Fuente: Evaluación posterior de la política de cohesión 2000-2006

en el Mediterráneo en lo referente a la gestión de los bosques y al riesgo de que se produzcan incendios.

La tarea de apoyar el desarrollo rural se dividió en el período 2000-2006 entre el FEDER, el FSE y el FEOGA (únicamente la sección «orientación»<sup>53</sup>). Las ayudas de la sección «orientación» del FEOGA se concentraban en el apoyo a las actividades agrícolas y su conversión, incluido el mantenimiento y el fortalecimiento de un tejido social viable en las zonas rurales; el FSE se

centraba en el desarrollo del capital humano, y el FEDER subvencionaba una amplia variedad de medidas, como:

- la generación de nuevas actividades económicas, el turismo y la renovación de zonas contaminadas o deterioradas;
- las relaciones de tráfico, que a menudo representan un salvavidas para las comunidades y las economías rurales;
- el acceso a las infraestructuras y servicios sociales y medioambientales.

<sup>53</sup> Dentro del FEOGA, únicamente se aplicó la sección «orientación» en el marco de la política de cohesión, proporcionando ayudas en las regiones que en aquel momento estaban incluidas en el Objetivo 1. La sección «garantía», independiente de la política de cohesión, destinaba sus ayudas a las zonas no incluidas en el Objetivo 1 y a la financiación de determinados tipos de medidas de desarrollo rural en toda la UE.

En Andalucía, por ejemplo, la evaluación concluyó que las ayudas del FEDER a las empresas habían sido cruciales para la economía local. Entre las medidas desarrolladas se incluía la cofinanciación de locales para negocios de

artesanía y pequeñas empresas, la inversión en hoteles y servicios de restauración, la mejora de los pueblos, la construcción de centros comunitarios y la provisión de servicios de apoyo a las pymes.

La mejora del acceso a los servicios adoptó a menudo la forma de una mejora del abastecimiento de agua y del tratamiento del agua residual, pero la UE cofinanció otras muchas medidas, entre las que cabe citar:

- la renovación de las villas rurales en muchas áreas en el conjunto de la UE.
- la restauración de edificios y monumentos históricos en localidades rurales italianas, cofinanciada tanto a través del Objetivo 1 como del Objetivo 2;
- ayudas para la construcción de infraestructuras sociales en Portugal, sobre todo, y en menor medida en Grecia;
- ayudas para la construcción de infraestructuras sociales en la región francesa de Centre, como ejemplo guarderías y servicios de restauración;
- ayudas para la construcción de infraestructuras sociales en zonas rurales de los países de la UE-10, especialmente en Estonia, donde más del 40 % de los fondos que asignó el FEDER en las zonas rurales se destinó a este fin, pero también en Lituania, donde el porcentaje superó el 20 %.

Estas acciones contribuyeron a mejorar las condiciones de vida y a lograr un desarrollo territorial más equilibrado, así como a fortalecer la cohesión social.

## 4. Proteger el medio ambiente

En ausencia de una gestión adecuada del medio ambiente, el crecimiento económico regional no es sostenible. Además de ser importante por sí mismo, un medio ambiente de buena calidad es un recurso fundamental para la calidad de vida y el atractivo de las regiones. Los problemas ambientales conllevan costes sociales que frenan la expansión de las empresas locales y desincentivan a los inversores externos.

A lo largo del período 2007-2013 se han asignado unos 50 000 millones EUR a la protección del medio ambiente y la prevención de riesgos en el marco del FEDER y del Fondo de Cohesión (ilustración 4.11); además, se han destinado 800 millones EUR adicionales a las energías renovables y 2 500 millones EUR a ayudar a las pymes a implantar procesos y desarrollar productos respetuosos con el medio ambiente.

El programa más extenso es el Programa Operativo de infraestructuras y protección del medio ambiente de Polonia, con un presupuesto total de 28 000 millones

EUR procedentes del FEDER y del Fondo de Cohesión. Pese a que incluye diversos tipos de infraestructuras, la mayor parte de las prioridades operativas (7 de 13) afectan al medio ambiente, e incluyen la eficiencia energética, el tratamiento del agua y de los residuos, el transporte ecológico y la protección del hábitat.

Tradicionalmente las ayudas se han centrado sobre todo en las infraestructuras medioambientales (en especial el suministro de agua clara potable, el tratamiento del agua residual y la gestión de residuos domésticos e industriales), en particular en las regiones incluidas en el Objetivo 1 o de convergencia. Sin embargo, el planteamiento hace cada vez más hincapié en las energías renovables, el transporte ecológico, la economía sostenible y una gobernanza de la política de cohesión más respetuosa con el medio ambiente.

### 4.1 Infraestructuras de abastecimiento de aguas y de gestión de residuos: una inversión considerable

Una importante cantidad de los fondos de la política de cohesión se destina a la inversión en sistemas de abastecimiento de agua, tratamiento del agua residual, alcantarillado y gestión de residuos sólidos (ilustración 4.12), con el fin de ayudar a las regiones atrasadas a cumplir la normativa comunitaria, el denominado acervo comunitario. Esta fue una de las principales razones por las que se creó el Fondo de Cohesión en 1993. El objetivo que persigue el Fondo es mejorar el medio ambiente per se, más que aumentar el desarrollo económico, aunque es indudable que convierte las zonas en las que actúa en lugares más atractivos para vivir y trabajar.

El FEDER y el Fondo de Cohesión<sup>54</sup> invirtieron en conjunto 27 400 millones EUR en esta área a lo largo del período 2000-2006, lo que representa un 14 % de la inversión total de esta naturaleza efectuada en la UE y, en términos generales, un tercio de la inversión realizada en países que reciben ayudas del Fondo de Cohesión.

El resultado de ello ha sido una mejora notable de las infraestructuras ambientales en toda la UE. Se estima que en el período 2000-2006 se ha conectado como mínimo a 40 millones de personas a redes de recogida y tratamiento de residuos con un nivel de calidad aceptable (el 12 % de la población); el FEDER y el Fondo de Cohesión participaron en la financiación de cerca de

<sup>54</sup> No siempre es posible separar claramente el impacto de los proyectos del FEDER y del Fondo de Cohesión. En muchos casos ambos fondos financiaron elementos diferentes de un mismo sistema; por ejemplo, el FEDER apoyaba la recogida de residuos y el Fondo de Cohesión respaldaba la construcción de instalaciones para el tratamiento de estos.

### **Promover la economía hipocarbónica en el este de Inglaterra**

El programa 2007-2013 se concentra en contribuir al crecimiento de la economía hipocarbónica. Comprende iniciativas relacionadas con las empresas y la innovación; el principal criterio de selección de proyectos es su potencial para reducir la huella de carbono de la región y para integrar los objetivos económicos, sociales y medioambientales. Un proyecto muy importante es la creación de un fondo de capital riesgo de cerca de 20 millones EUR para la reducción de las emisiones de carbono, gestionado por el Centro de innovación para la reducción de las emisiones. El programa tiene la finalidad de situar a la región en la vanguardia de la innovación en cuanto al crecimiento de la economía hipocarbónica, la tecnología limpia y la energía renovable.

### **Parque científico y empresarial de Lahti (Finlandia)**

En el período 2000-2006 se destinaron 1,5 millones EUR al desarrollo del parque científico y empresarial de tecnologías limpias de Lahti. El objetivo de la inversión era la «fertilización intelectual» entre diferentes áreas de conocimiento y el fomento de la innovación y el desarrollo de tecnologías medioambientales; la estrategia utilizada consistió en reunir a empresas de todos los tamaños, universidades y autoridades locales. Se estableció un programa de investigación además de una cátedra en gestión de residuos y un programa máster en tecnología medioambiental.

Como resultado de todo ello se logró la creación de 170 nuevos puestos de trabajo y de 20 nuevas empresas de tecnologías limpias, así como la atracción de un volumen de inversión superior a los 30 millones EUR. Por tanto, el FEDER ha contribuido a la formulación de una estrategia coherente de innovación y a la transformación de Lahti en una ciudad líder en el campo de la innovación medioambiental y en un núcleo muy atractivo para las empresas que desarrollan este tipo de actividad.

la mitad del coste que ello supuso. Al mismo tiempo, se conectó al menos a 20 millones de personas a fuentes de suministro de agua clara potable y se cerraron o rehabilitaron 964 vertederos que no contaban con la autorización correspondiente.

El sector privado ha mostrado un grado de participación creciente en la aplicación de los principios de que quien contamina paga, aunque se observan importantes diferencias de unos países a otros. En el período 2000-2006 este aumento de la participación resultó particularmente notorio en la UE-10, así como en muchos Estados miembros más prósperos de la UE-15,

representando casi un tercio de la inversión total. El sector privado está especialmente presente en el sector del tratamiento de residuos, en el que existen signos que parecen indicar la aparición de un mercado de residuos a escala comunitaria.

Los derechos de uso suelen cubrir una parte sustancial de los gastos de mantenimiento y de funcionamiento, garantizando así la sostenibilidad financiera de estas infraestructuras. Estos, además, generan un incentivo para el uso y la gestión eficientes de los recursos, si bien el sector público y la política de cohesión deben desempeñar todavía un papel crucial en la reducción de la incertidumbre económica con respecto al funcionamiento de las infraestructuras y deben asegurarse de que los usuarios puedan pagar, financiando a tal fin la diferencia entre los costes y la asequibilidad para asegurar que la población utilice estos servicios.

Los costes dependen de la capacidad instalada, y la evaluación posterior señaló las dificultades que plantea la estimación de la capacidad correcta por adelantado, debido a la necesidad de prever la demanda a lo largo de un horizonte temporal prolongado. Además, la demanda se ve afectada por las reacciones de los usuarios ante los derechos de uso y las posibles modificaciones de estos, así como por la migración. La política de cohesión puede ejercer una función importante, no solo en la mitigación de las consecuencias de estos riesgos sino también a través del fomento de una planificación más realista a largo plazo.

## **4.2 Renovación y protección del medio ambiente**

A lo largo del período 2000-2006 se destinaron 11 500 millones EUR de los fondos del FEDER a la planificación y la rehabilitación, de los cuales la mayor parte correspondió a la renovación de zonas urbanas (4 500 millones EUR). Las otras dos grandes áreas de intervención fueron la protección y la mejora del entorno natural (2 800 millones EUR) y la explotación de antiguas instalaciones industriales y militares (2 200 millones EUR).

La importancia de estas actividades fue muy elevada en las regiones incluidas en el Objetivo 2, sobre todo en zonas urbanas (25 % del presupuesto global del FEDER destinado a actuaciones medioambientales) y en particular en lo tocante a la limpieza de instalaciones industriales y militares (21 %).

Las medidas desarrolladas iban dirigidas fundamentalmente a mejorar las condiciones de vida en esas zonas, así como el atractivo de estas para los turistas

### Herramienta de evaluación de la sostenibilidad de los proyectos en Brandenburgo

El proyecto «Herramienta de evaluación de la sostenibilidad de los proyectos» desarrollado en el marco del programa del Objetivo 1 en Brandenburgo (Alemania) durante el período 2000-2006 representa un ejemplo de buena práctica, que además se ha convertido en un método estándar de supervisión en el período 2007-2013. La autoridad de gestión aspira a continuar desarrollando la herramienta y a instaurarla como una parte legalmente vinculante del proceso de aprobación de proyectos. La institución financiera que la desarrolló está estudiando extender su uso a otros programas de financiación.

y para las empresas que estuviesen contemplando posibilidades de inversión. Por su propia naturaleza, el impacto económico de estas medidas solía limitarse a la zona local en la que se desarrollaban y, por lo general, era mayor cuando perseguían objetivos muy concretos, como la contaminación de zonas costeras con una actividad turística importante.

### 4.3 Una economía más sostenible y un desarrollo económico a largo plazo

La política de cohesión concede una importancia creciente a la economía sostenible y a la traducción de los conocimientos técnicos de la UE en una producción eficiente de recursos competitivos a escala mundial, en línea con los objetivos de la estrategia Europa 2020.

Las medidas de la política de cohesión superan los tradicionales límites sectoriales; la creación de una economía competitiva y más sostenible requiere la instalación de Internet de alta velocidad, el desarrollo de sistemas de transporte inteligente, una mayor eficiencia energética y el uso de energías renovables, además de unos procesos de contratación pública respetuosos con el medio ambiente y un buen funcionamiento de las administraciones. Para lograr todo ello es necesario contar con un marco integrado para la inversión, que combine el gasto en las diferentes áreas (innovación, desarrollo de los recursos humanos, ayudas a las empresas, infraestructuras, etc.) en un paquete de políticas coherente, adecuado al contexto nacional, regional o local y que dé respuesta a las necesidades locales.

La política de cohesión proporciona dicho marco mediante la integración de las políticas de diferentes áreas en una única estrategia de desarrollo que tiene en

### Lograr el equilibrio entre las políticas sectoriales centralizadas y las políticas integradas descentralizadas<sup>1</sup>

Los Estados miembros altamente desarrollados prefieren las políticas integradas con el fin de aprovechar las sinergias entre los diferentes objetivos de las políticas en las diversas zonas de cada país. En este proceso suelen dejar en manos de las regiones una labor importante en términos de diseño y aplicación de las políticas. Los Estados miembros menos desarrollados, por su parte, se inclinan más por políticas sectoriales de alcance nacional. A medida que se desarrollan, los beneficios derivados del hecho de evitar las externalidades negativas y de la creación de sinergias tienden a superar los costes asociados a la integración y la descentralización. Como resultado de ello también pueden adoptar un enfoque orientado hacia la formulación de políticas más integradas y descentralizadas.

Este cambio es patente en la política de transportes. El desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad de Francia, por ejemplo, comenzó en la década de 1950 como una política nacional cuyo principal objetivo era reducir la duración de los trayectos realizados en tren. Durante las décadas de 1980 y 1990, la política se modificó e incorporó otros objetivos, como la mejora del desarrollo en las ciudades o regiones en crisis o la reducción de la contaminación mediante la sustitución de los viajes en coche y avión por el tren de alta velocidad.

Además, las autoridades regionales y locales asumieron un papel activo en la preparación y la identificación de nuevas conexiones y estaciones. En varios casos (como en Lille y Lyon) esto hizo posible que emergiera una fuerte sinergia entre la inversión realizada en las infraestructuras ferroviarias y el desarrollo urbano.

El cambio hacia unas políticas más integradas y descentralizadas también es apreciable en las políticas de innovación. Suecia y Finlandia, dos de los países con mejores resultados en materia de innovación a escala mundial, han modificado las prioridades de sus políticas, pasando de simples medidas sectoriales (como las ayudas a la I+D) a la creación de sistemas de innovación regional. El enfoque actual se centra en invertir en el establecimiento de una colaboración a largo plazo entre las empresas, los centros de investigación y el sector público (lo que se conoce como la «triple hélice» o el triángulo del conocimiento) con objeto de mejorar la innovación en las empresas involucradas, pero también la competitividad de la región en su conjunto.

Huelga decir que las políticas sectoriales centralizadas no desempeñan una función importante; cada vez son más los Estados miembros que reconocen que ese tipo de políticas son una condición necesaria pero no suficiente para una formulación de políticas eficaz y eficiente que reconozca las diferencias espaciales y la necesidad de coordinar las diversas medidas.

<sup>1</sup> Próxima publicación del estudio Intralab: en busca de prácticas normativas inspiradoras desarrolladas por Ecorys.



cuenta las necesidades y las condiciones reales presentes sobre el terreno.

En concreto, la política de cohesión puede ayudar a las regiones a aprovechar el potencial de la economía sostenible como nueva fuente de crecimiento. El fomento de la ecoinnovación y la creación de nuevos puestos de trabajo ecológicos, sobre todo en las pymes, constituyen una prioridad fundamental. En el período 2007-2013, la política de cohesión aporta 2 500 millones EUR a respaldar el desarrollo de productos, procesos y servicios respetuosos con el medio ambiente en las pymes, así como las actividades de investigación e innovación en el ámbito de las tecnologías sostenibles.

### 4.4 Gobernanza respetuosa con el medio ambiente

El desafío medioambiental va más allá de las fronteras. La política de cohesión, con sus numerosos programas transfronterizos, transnacionales e interregionales, ofrece un marco adecuado para el establecimiento de nuevas modalidades de cooperación «ecológica». Un ejemplo de ello es la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, que aspira a mejorar el estado del mar báltico desde el punto de vista medioambiental. Se trata de la primera estrategia comunitaria diseñada al nivel de una macrorregión y que afecta a países vecinos como Rusia.

Además, los programas de cohesión cumplen los requisitos necesarios para ser considerados ecológicos: puesto que, previamente a la aprobación de la Comisión, los Estados miembros deben presentar una evaluación estratégica ambiental<sup>55</sup> que demuestre que sus programas respetan la normativa de la UE en esta materia. En el caso de determinados programas es necesario además llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental<sup>56</sup>, como sucede con los grandes proyectos de transportes. Más allá de todo ello, la sostenibilidad ambiental continúa siendo uno de los dos principios transversales a todas las acciones cofinanciadas<sup>57</sup>.

Si se aplica con visión estratégica<sup>58</sup>, la contratación pública ecológica<sup>59</sup> puede mejorar la competitividad de los proveedores de bienes y servicios. Actualmente existen

ya varios métodos y técnicas<sup>60</sup> al respecto, y las directivas relativas a la contratación pública en la Unión Europea posibilitan que las autoridades públicas tengan en cuenta las consideraciones sociales y medioambientales en sus procedimientos de adquisición. La política de cohesión puede contribuir a responder al desafío que supone el hecho de formar e informar a los funcionarios encargados de la contratación pública en todos los niveles de la administración.

En esa línea, cerca de la mitad de los Estados miembros (Austria, Bulgaria, la República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido) han incluido indicadores relativos a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero en los programas que desarrollan en el marco de la política de cohesión. Francia, por ejemplo, ha desarrollado una herramienta de medición del carbono capaz de estimar las emisiones de CO<sub>2</sub> generadas por todos los proyectos subvencionados con fondos comunitarios<sup>61</sup>, y el proyecto GROW, en el marco del programa Interreg, ha desarrollado (con la participación de varios países) una herramienta estadística de contabilidad medioambiental regional<sup>62</sup>.

Se han creado redes de autoridades medioambientales en varios países (ES, IT, UK, PL, DE); asimismo, a escala de la UE se ha establecido la Red Europea de Autoridades Ambientales para la política de cohesión<sup>63</sup> (ENEA).

## 5. Gobernanza

La existencia de unos sistemas de gobernanza bien establecidos, eficaces y eficientes es una condición previa para el éxito de la política de cohesión. No se trata solamente de garantizar que los fondos asignados se gasten conforme a lo acordado, sino también de asegurar un diseño adecuado y coherente de la estrategia, así como la movilización de los participantes adecuados, la selección de proyectos de alta calidad y el establecimiento de unos sistemas de seguimiento y evaluación rigurosos a fin de garantizar que la ejecución de los programas se desarrolla conforme a los objetivos previstos.

La gestión diaria de la política de cohesión sobre el terreno está en manos de los Estados miembros y de las regiones, bajo el principio de gestión compartida. Por consiguiente, los sistemas de gestión son una función

<sup>55</sup> Directiva 2001/42/CE.

<sup>56</sup> Directiva 85/337/CEE, en su versión enmendada.

<sup>57</sup> Artículo 17 del Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales.

<sup>58</sup> Informe elaborado por la Red Europea de Autoridades Ambientales (ENEA), Improving the climate resilience of Cohesion Policy funding programmes.

<sup>59</sup> COM(2008) 400 final, 16.7.2008, sección 5.2, pp.8-9.

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

<sup>61</sup> «NECATER». Para más información, visite la página web: [http://www.datar.gouv.fr/IMG/Fichiers/DEVELOPPEMENT\\_DURABLE/Necater\\_presentation.pdf](http://www.datar.gouv.fr/IMG/Fichiers/DEVELOPPEMENT_DURABLE/Necater_presentation.pdf)

<sup>62</sup> [http://www.grow3c.com/project\\_detail.php?id=21](http://www.grow3c.com/project_detail.php?id=21).

<sup>63</sup> [http://ec.europa.eu/environment/integration/cohesion\\_policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/integration/cohesion_policy_en.htm)

que corresponde en parte a la normativa que regula la política de cohesión y en parte al contexto institucional y administrativo existente en cada Estado miembro.

La gestión compartida conlleva el reto de garantizar la implicación activa de todos los actores clave, incluida la sociedad civil, pero ofrece una oportunidad muy importante para aumentar la identificación de los diversos agentes que trabajan sobre el terreno con los programas y para fortalecer la eficiencia y la efectividad de estos.

También genera beneficios para las políticas nacionales: a través de la creación de procedimientos para el debate y la formulación de estrategias, la selección de proyectos, el seguimiento y la evaluación, así como de la asignación de fondos para la creación de capacidad administrativa, la política de cohesión contribuye a fortalecer la capacidad de gestión y de formulación de políticas de las autoridades implicadas. La política de cohesión, por tanto, puede ayudar a mejorar la efectividad de las políticas en otras esferas.

## 5.1 Gobernanza eficaz y gestión basada en los resultados

### La calidad de la gestión pública ha mejorado en la UE-10

La evaluación posterior correspondiente al período 2000-2006<sup>64</sup> puso de manifiesto que los países de la UE-10 habían puesto en práctica con éxito un sistema de gestión de los fondos comunitarios que les permitía cumplir las exigencias legales. Se trató de un logro muy importante en sí mismo dada la brevedad del período de programación y la falta de experiencia previa en la administración de sumas tan elevadas, muy superiores a las que habían dispuesto durante el período previo a la adhesión.

Aunque inicialmente hubo problemas, los nuevos sistemas funcionaban con un nivel de eficacia razonable al final del período como consecuencia del aprendizaje basado en la experiencia y de la introducción de algunas reformas en la administración pública, estimuladas en gran medida por las prácticas de gestión de la política de cohesión. La evaluación descubrió mejoras que, en muchos casos, se extendían a la política nacional, como:

- una planificación estratégica de mayor calidad y una coordinación y colaboración más eficiente entre las distintas autoridades;

<sup>64</sup> Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 11: Sistemas de gestión y puesta en práctica, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp11\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp11_en.htm)

### Política de cohesión: un socio muy valioso para el Gobierno local

Para medir el valor de los fondos comunitarios, la Asociación de gobiernos locales del Reino Unido llevó a cabo una encuesta en 2009 a 450 agentes territoriales con una experiencia mínima de siete años en la gestión de proyectos europeos.

El estudio abarcó los principales programas subvencionados por la UE, incluidos el FEDER y el FSE. Las 157 respuestas recibidas demostraron que las autoridades locales apreciaban los beneficios que producen los programas europeos y consideraban que los fondos comunitarios debían continuar desempeñando un papel importante en el desarrollo regional después de 2013.

- El 93 % de los encuestados manifestaba que su autoridad local valora positivamente la ayuda que representan los fondos para las comunidades locales.
- El 49 % declaró que los fondos comunitarios les habían permitido realizar proyectos que normalmente no habrían cumplido los requisitos para obtener financiación nacional. Asimismo, estos encuestados identificaban como las principales ventajas un período de financiación estable de siete años y la posibilidad de utilizar fondos paralelos.
- El conocimiento del FEDER y del FSE era elevado (73 %) en comparación con otros fondos comunitarios destinados a fines específicos (cuyo grado de conocimiento suele oscilar entre el 10 % y el 20 %).
- El 88 % de los encuestados que manifestaron una opinión al respecto declaró que aumentarían o, como mínimo, mantendrían su nivel de implicación con respecto a los fondos comunitarios a partir de 2013.
- Por otro lado, el 62 % de los encuestados pensaba que los requisitos administrativos de la política de cohesión eran excesivamente complejos en relación con el volumen de los fondos recibidos, y el 95 % consideraba que la carga administrativa asociada a dichos fondos puede disuadir a las organizaciones locales y de voluntariado de presentar proyectos.

La encuesta, la primera de esta naturaleza, proporcionó valiosas pruebas que la Asociación de gobiernos locales del Reino Unido pudo utilizar en sus debates con el Gobierno central y con la UE. La intención de la Asociación es explorar la posibilidad de llevar a cabo en el futuro un estudio similar a escala de la UE.

Los resultados completos de la encuesta están disponibles en la página web: [www.lga.gov.uk/euregionalpolicy](http://www.lga.gov.uk/euregionalpolicy)

- la simplificación de los procedimientos, mayor apertura, transparencia y rendición de cuentas, provisión de mejor asesoramiento. La evaluación señaló, por ejemplo, reducciones en los tiempos de procesamiento de las solicitudes y reclamaciones;
- la mejora de las prácticas de gestión, de la especialización del personal, del nivel de profesionalidad y de la gestión de los recursos humanos;
- el fortalecimiento y la ampliación de la colaboración, por ejemplo, una intensa participación regional en la ejecución de proyectos en la República Checa y Polonia;
- un seguimiento y una evaluación más sistemáticos.

Sin embargo, la evaluación concluyó que seguía habiendo margen de mejora y que es necesario continuar invirtiendo en esta amplia área, especialmente en Bulgaria y Rumanía, que iniciaron el proceso en 2007.

### **... y continuar mejorando en la UE-15, donde se obtienen beneficios para las políticas nacionales**

En la UE-15, la evaluación puso de manifiesto mejoras adicionales en cuanto a la gestión estratégica de los programas en 2000-2006, sobre todo en forma de una planificación de mayor calidad, un aumento de la participación y una intensificación de la labor evaluadora. También ha mejorado la calidad del seguimiento, si bien la evolución positiva se vio dificultada por una serie de factores, como la utilización de sistemas de indicadores excesivamente complicados, las dificultades operativas relacionadas con las TI o la incoherencia de los datos.

La evaluación mostró que la política de cohesión puesta en práctica en la UE-15 también tuvo efectos positivos de arrastre sobre las prácticas de gestión nacionales. Estos efectos eran especialmente notorios en lo que respecta a la planificación estratégica, la calidad del seguimiento y la evaluación y el alcance de la participación. Además, incluyeron cambios institucionales como la creación o el fortalecimiento de organismos territoriales y el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación. También existían pruebas de cambios en la cultura administrativa, con actitudes más positivas hacia el seguimiento y la evaluación.

El efecto de arrastre solía hacerse más patente con el paso del tiempo: las mejoras detectadas en el período 2000-2006 a menudo tenían su origen en el período anterior y continúan en 2007-2013. Su influencia en otras políticas fue especialmente importante cuando esos cambios estaban impulsados por gestores comprometidos y contaban con un importante volumen de fondos de la política de cohesión.

### **Los programas mejoran gracias a los socios**

#### **El caso de la protección del medio ambiente en Polonia**

Las cuestiones ambientales pueden presentar una dificultad especial en cuanto a la preparación de proyectos. Los comités de seguimiento de todos los programas desarrollados en Polonia en el período 2007-2013 (salvo el programa de asistencia técnica) contaban con expertos en medio ambiente, pertenecientes a ONG o a la comunidad académica e investigadora. La aportación de estos expertos fue considerada valiosísima, especialmente durante la fase de planificación así como a la hora de establecer los criterios de selección de proyectos.

#### **El caso de la innovación en Francia**

La Dirección General de Política Regional y las autoridades francesas (DATAR) crearon en 2005 un grupo de trabajo con el objetivo de ayudar a las regiones a formular sus estrategias de innovación. Posteriormente se amplió la iniciativa y se incluyeron otros organismos públicos, empresas, universidades y centros de investigación. La iniciativa estableció las bases para la puesta en práctica de estrategias en el período 2007-2013.

### **No basta con gastar los fondos: el rendimiento y la calidad son de vital importancia**

La gestión de programas estuvo dominada en muchos Estados miembros por el cumplimiento de la normativa y el mantenimiento del ritmo de gasto, con un enfoque excesivamente centrado en la absorción financiera en detrimento de la efectividad del gasto.

Aunque la oportunidad del gasto y su conformidad con las reglas financieras y de auditoría son condiciones previas fundamentales para el éxito de la política de cohesión, es necesario poner mayor énfasis en los resultados. Es importante, en consecuencia, mejorar el diseño, el seguimiento y la evaluación de los programas, así como continuar invirtiendo en el fomento de la capacidad institucional y administrativa, promover el intercambio de experiencias y fortalecer la profesionalidad de las personas involucradas.

A modo de ejemplo cabe citar la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico», cofinanciada por el FEDER y que promueve las buenas prácticas en la gestión de los programas de la política de cohesión. Dicha iniciativa se desarrolló en respuesta al reconocimiento generalizado de la necesidad de adoptar un enfoque más coordinado en relación con el intercambio de buenas prácticas y con

la creación de redes más eficaces entre regiones a fin de mejorar la calidad de los programas.

La iniciativa ha introducido nuevas formas de dinamizar las redes regionales y ayuda a dichas redes a trabajar en estrecha colaboración con la Comisión, a ensayar ideas innovadoras y a transferirlas a los propios programas. Asimismo, incluye actividades de comunicación como un sitio web, una base de datos de estudios de casos o los premios RegioStars.

## 5.2 Los gastos administrativos son relativamente bajos

Los gastos administrativos asociados a la política de cohesión son similares o incluso inferiores a los de los programas de financiación de otras organizaciones internacionales como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional. Un reciente estudio realizado para la Comisión Europea<sup>65</sup> estimó los gastos totales de administración de la política de cohesión en el período 2007-2013 en solo un 3,5 % del presupuesto total de dicha política.

La gestión de programas representa la mayor parte de la carga de trabajo (80 % del total) y de los costes (78 % del total). Las tareas que requieren más tiempo son la selección de proyectos y la verificación de los resultados concretos. Pese a lo anterior, tanto los gastos como la carga de trabajo varían en función de los Estados miembros o los programas de que se trate, en este último caso como resultado de las diferencias en los niveles salariales, y en el caso de la carga de trabajo debido a:

- La dimensión geográfica: los programas nacionales suelen conllevar una menor carga de trabajo administrativo por euro del presupuesto total que los programas regionales; estos, por su parte, conllevan una carga de trabajo administrativo inferior a la de los programas de cooperación territorial. Esto se debe en parte a que los programas de alcance nacional suelen centrarse en una esfera de política en particular, y no en varias. Además, los programas de cooperación territorial tienen a menudo un ámbito de actuación amplio e implican la necesidad de coordinar a numerosos participantes.
- Dimensión económica: en general, cuanto menor es el programa, mayor es el porcentaje que suponen los gastos de administración, debido simplemente a las economías de escala: la gestión, la certificación

y la auditoría incluyen numerosas tareas que no varían significativamente en función del tamaño del programa.

- Esferas de política abarcadas: por lo general, los programas centrados en las infraestructuras o el medio ambiente presentan una menor carga de trabajo administrativo que los que se dedican a la innovación o a la creación de capacidades. Los proyectos innovadores (intelectualmente complejos y que a menudo requieren un conocimiento especializado y un alto grado de coordinación) generan unos gastos de administración especialmente elevados. Lo anterior también es válido en el caso de los programas de formación.

Una conclusión importante es que los diferentes sistemas de gestión, en especial los centralizados frente a los descentralizados, no presentan diferencias significativas en términos de gastos de administración.

La aplicación de la normativa comunitaria no añade en sí misma una carga de trabajo administrativo considerable. Por otro lado, la sobrerregulación, es decir, el caso en que las normativas nacionales van más allá de lo necesario, pueden incrementar considerablemente la carga administrativa.

## 5.3 Participación

La participación de una amplia variedad de actores ha sido durante mucho tiempo un principio clave de la política de cohesión, puesto que la movilización de las cualificaciones y de los conocimientos de los diversos socios tiene la capacidad de aumentar la eficacia de la planificación y de la propia ejecución. También puede lograr aumentar el efecto integrador de un programa, posibilitando que los socios piensen más allá de sus propios intereses y adquieran una visión más estratégica, de carácter regional. La evaluación posterior<sup>66</sup> correspondiente al período 2000-2006 concluyó que la aplicación del principio de participación era un valor añadido ampliamente reconocido de la política de cohesión, especialmente en lo tocante a las medidas de desarrollo local<sup>67</sup>.

Dicha evaluación llegó también a la conclusión de que en el período 2000-2006 la participación aumentó en la UE-15, logrando una mayor implicación de los organismos, empresas, interlocutores sociales y demás organizaciones de los ámbitos local y regional. En

<sup>65</sup> Regional governance in the context of globalization: reviewing governance mechanisms and administrative costs, SWECO Ltd, marzo de 2010.

<sup>66</sup> Evaluación posterior del FEDER correspondiente al período 2000-2006, paquete de trabajo 11: Sistemas de gestión y puesta en práctica, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp11\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp11_en.htm)

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/urban\\_ii\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/urban_ii_en.htm)



España y Francia, por ejemplo, se introdujo un sistema de corresponsabilidad entre los gobiernos regional y central que permitía a las regiones asumir mayores competencias en el diseño, el seguimiento, la gestión y la elaboración de informes, lo que aumentó los conocimientos y la capacidad de las regiones en esas esferas.

En la mayor parte de la UE-15 se concluyó que la implicación de los socios había sido más importante en el desarrollo de estrategias y en el diseño de programas que en la ejecución de estos. Finlandia suponía una excepción ya que, a través del Acuerdo de Crecimiento de Oulu se consiguió una sólida participación de los agentes locales (y, especialmente, de las empresas) también en la fase de ejecución.

En el período 2004-2006 muchos países de la UE-10 tuvieron dificultades para aplicar el principio de participación puesto que carecían en gran medida de una tradición cooperativa y de medios para identificar e implicar a los socios. Además, los socios encontraban a veces dificultades para influir en las decisiones, sobre todo al inicio del período, cuando su conocimiento de la política de cohesión era limitado.

Estos obstáculos eran menos acusados en los países que ya tenían experiencia en la celebración de foros nacionales de consulta en materia de políticas. En Malta, por ejemplo, el Consejo de Desarrollo Económico y Social creó un foro de consulta y diálogo social en 2001. De igual modo se estableció en Polonia un grupo de trabajo sobre la política de cohesión en el seno de la Comisión Tripartita para las Cuestiones Socioeconómicas, en el que participan representantes del Gobierno, los sindicatos y los empresarios, y cuya finalidad es respaldar la aplicación de la política de cohesión.

Un indicador del éxito del principio de participación es que la evaluación posterior concluyó que la participación de los socios solía ser mayor en los programas comunitarios que en las políticas nacionales, si bien existen ejemplos en los que este principio se ha extendido a las políticas nacionales de desarrollo regional:

- la atribución de mayores facultades a los gobiernos regionales para la negociación y la aplicación de los *Contrats de Projets Etat-Région* (Contratos de Proyectos Estado-Región, CPER)<sup>68</sup> en Francia, y de un mayor poder de negociación a los prefectos regionales;
- la transferencia de competencias en materia de política regional a las agencias regionales de

<sup>68</sup> Acuerdos formales entre un Estado y una región acerca de un programa plurianual sobre temas de interés común.

### Mejorar la capacidad administrativa en Bulgaria

El programa del FSE en Bulgaria incluye una amplia gama de medidas de apoyo a las reformas administrativas y judiciales que se están llevando a cabo en el país. Su objetivo es introducir herramientas específicas para la formulación y aplicación de políticas (evaluación de impacto, consultas públicas, evaluación de políticas, asociaciones entre el sector público y el privado) en la administración cotidiana de las políticas a nivel central, regional y local. El programa busca asimismo fortalecer la organización y la gestión de los recursos humanos en las instituciones públicas, proporcionar formación a los funcionarios públicos y a los jueces y mejorar la prestación de servicios, así como desarrollar una metodología común para el examen funcional y la aplicación de éste. El Programa Operativo aspira además a mejorar los tribunales y los recursos humanos y de información con los que cuentan, y apoya una serie de programas de capacitación dirigidos a aumentar el conocimiento de los magistrados en diferentes áreas del derecho comunitario.

desarrollo en Inglaterra, que se tradujo en un aumento de la colaboración con las autoridades y organizaciones locales en las regiones.

### 5.4 Fomento de la capacidad institucional

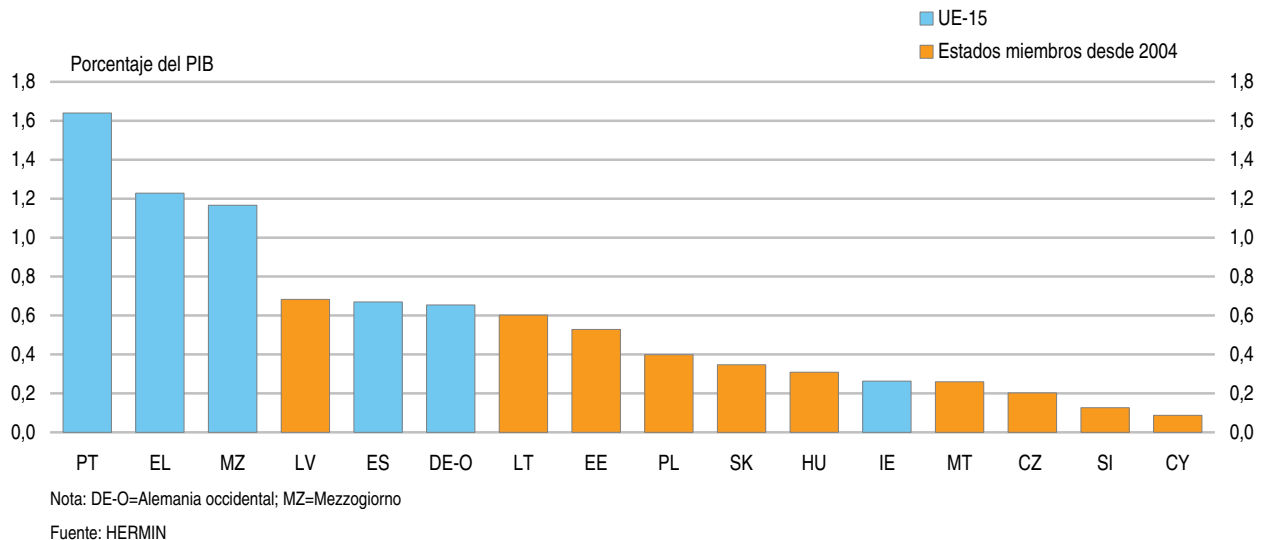
Para que las políticas públicas sean eficaces es necesario contar con una administración competente y eficiente, que sea imparcial y esté orientada al cliente. El fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa y la creación de un entorno empresarial establece favorece el ajuste estructural y contribuye al crecimiento y al empleo.

En el período 2000-2006, el FSE desempeñó un importante papel en la modernización de la administración pública. En Portugal, la creación de una empresa conllevaba en 2005 11 procedimientos y se necesitaban 78 días para ello. Con la introducción de la ventanilla única con el apoyo del FSE, en la actualidad solo se tardan siete días y son necesarios siete procedimientos. Como consecuencia de ello, el coste total de establecimiento de una empresa se ha reducido de forma significativa.

En el período 2007-2013 se introdujo una nueva prioridad del FSE relativa al fomento de la capacidad institucional para las regiones de convergencia y los Estados miembros que reciben ayudas del Fondo de Cohesión. Dicha prioridad persigue fortalecer la capacidad de la administración pública y de los servicios públicos a escala nacional, regional y local. Cuatro Estados miembros han dedicado un Programa Operativo al fomento de la capacidad institucional



#### 4.13 Gasto de la política de cohesión en relación con el PIB, media 2000-2006



(Hungría, Grecia, Rumanía y Bulgaria) y muchos otros la han definido como prioridad en sus PO.

La prioridad relativa al fomento de la capacidad institucional apoya las inversiones dirigidas al desarrollo del capital humano y las TIC en la administración y los servicios públicos en todos los niveles territoriales. Sus objetivos son mejorar la legislación, facilitar la creación de empresas, aumentar la efectividad de la gestión de las políticas públicas y mejorar los servicios prestados a personas físicas y empresas, por lo general reduciendo los trámites burocráticos. El enfoque adoptado en los PO de toda la Unión Europea es: la mejora de la regulación (en Polonia, Chipre y Eslovaquia); el fortalecimiento del sistema judicial (Eslovenia y Polonia); el desarrollo de la capacidad de las instituciones de empleo (Malta y Eslovenia); ética e integridad (Polonia y Hungría); la reducción de la carga administrativa para las empresas

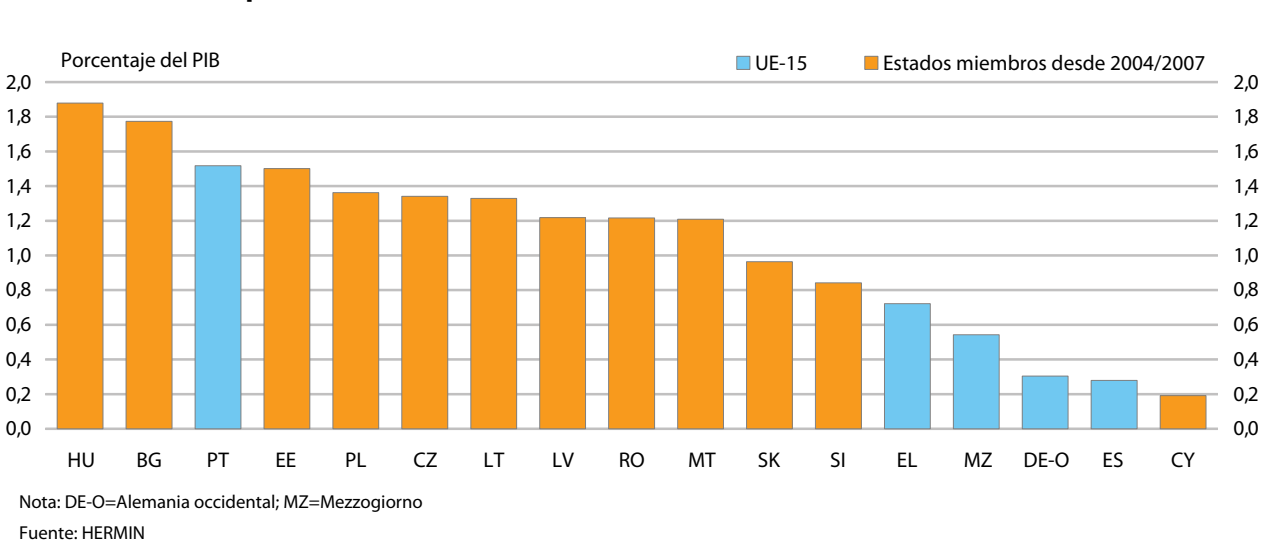
(Letonia y Lituania) y la mejora del nivel de transparencia y de lucha contra la corrupción (Italia y Rumanía). En Bulgaria, el FSE apoya un examen completo de la administración nacional, que podría servir de base para una reforma estructural.

## 6. Contribuir al crecimiento regional y global

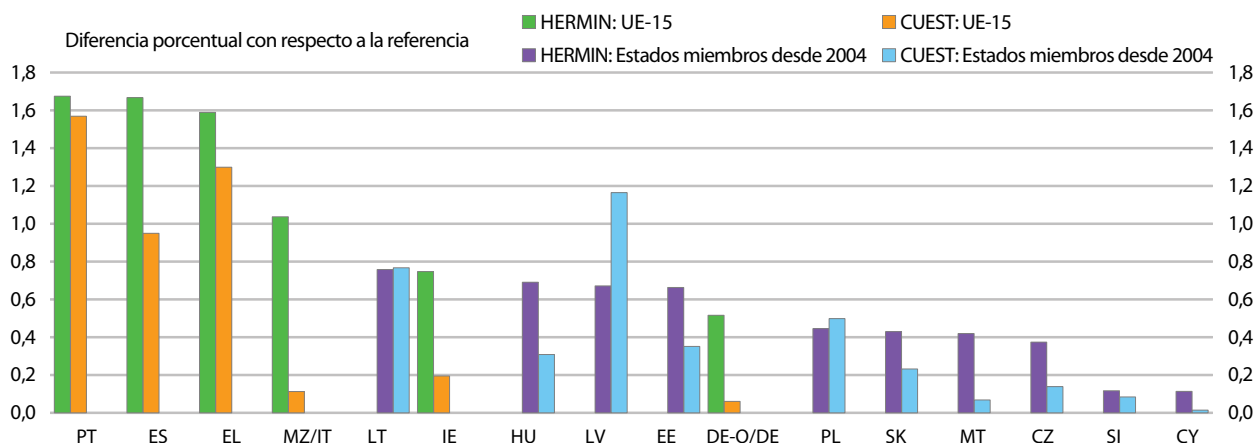
### 6.1 Utilización de modelos macroeconómicos para estimar los efectos

La política de cohesión busca mejorar los resultados económicos de las regiones, sobre todo en términos de PIB, empleo, productividad, inversión y balanza comercial. Dado que estos y otros factores

#### 4.14 Gasto de la política de cohesión en relación con el PIB, media 2007-2013

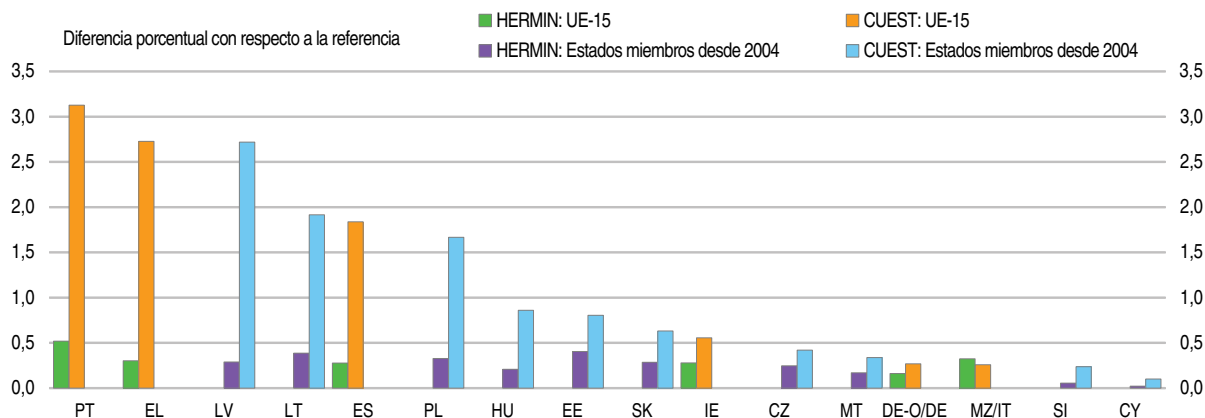


#### 4.15 Efecto estimado del gasto de la política de cohesión sobre el PIB, media 2000-2009



Nota: DE-O=Alemania occidental; MZ=Mezzogiorno; HERMIN indica el efecto para DE-O y MZ, mientras CUEST muestra el efecto global para el conjunto de DE e IT  
Fuente: HERMIN, CUEST

#### 4.16 Efecto estimado del gasto de la política de cohesión sobre el PIB en 2014



Nota: DE-O=Alemania occidental; MZ=Mezzogiorno; HERMIN indica el efecto para DE-O y MZ, mientras CUEST muestra el efecto global para el conjunto de DE e IT  
Fuente: HERMIN, CUEST

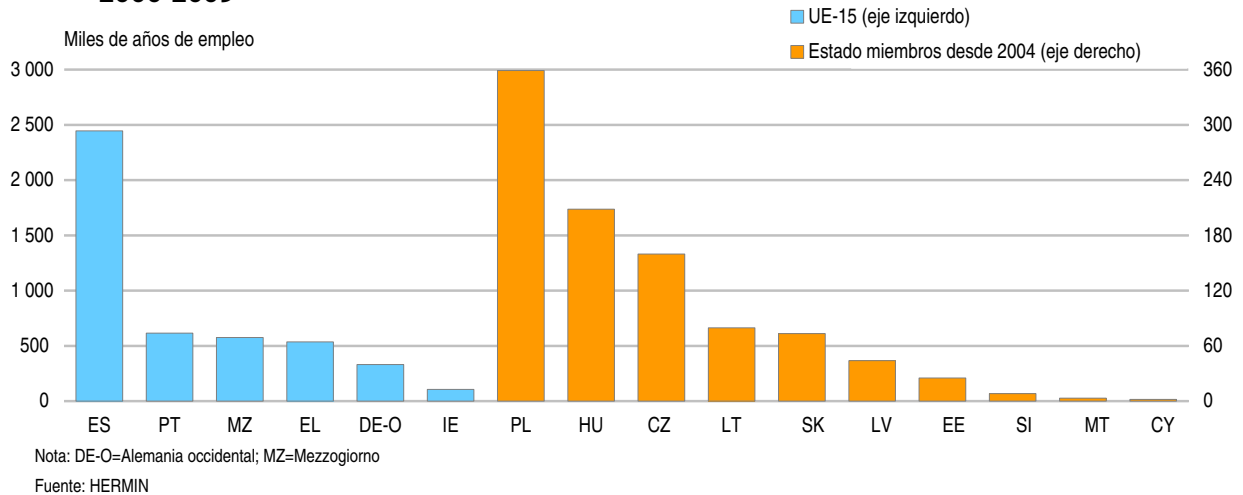
macroeconómicos interactúan a escala regional, nacional y comunitaria y se ven afectados por diversas influencias internas y externas, la única forma de examinar el efecto de la política de cohesión sobre ellos es a través de la utilización de modelos macroeconómicos.

A tal fin, se utilizan dos modelos macroeconómicos —HERMIN<sup>69</sup> y QUEST<sup>70</sup>— que se concentran en el objetivo de convergencia. HERMIN es un modelo macroeconómico con características neoclásicas en el

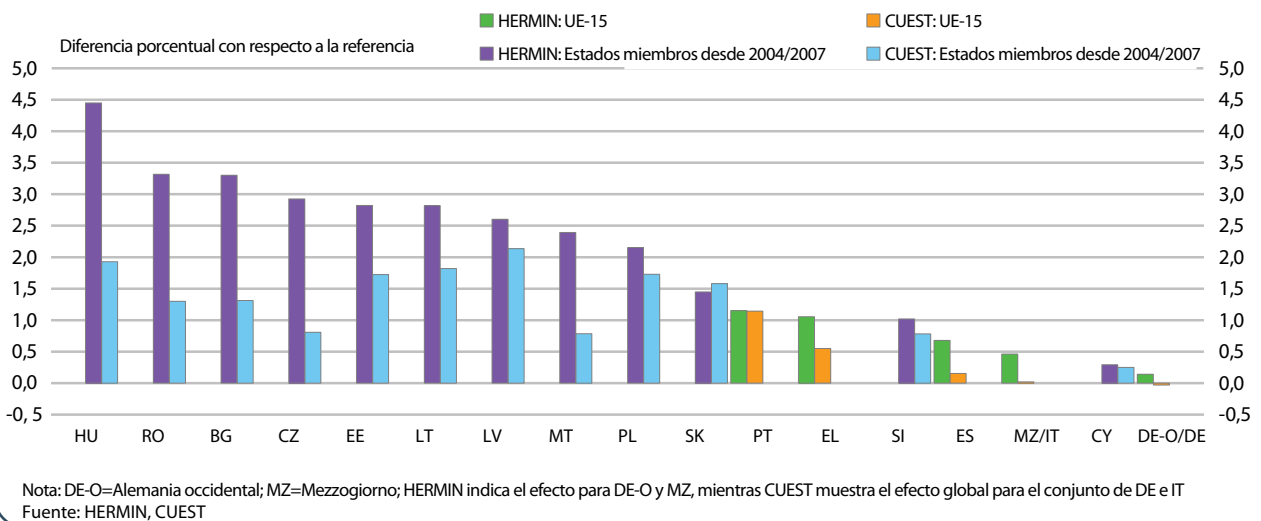
69 Puede consultarse una descripción del modelo HERMIN, así como los resultados de la evaluación posterior de impacto correspondiente al período de programación 2000-2006 en: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, Analysis of EU Cohesion Policy 2000-2006 using the CSHM: Aggregate impacts and inter-country comparisons, 2009. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp3\\_hermin\\_aggregate.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp3_hermin_aggregate.pdf)

70 Puede consultarse una descripción del modelo QUEST, así como los resultados de la evaluación posterior de impacto correspondiente al período de programación 2000-2006 en: Varga, J., in 't Veld, J. (2010), The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-2013 Programming Period: A Model-Based Analysis. ECFIN European Economy Economic Paper, no. 422. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/index_en.htm)

#### 4.17 Estimación de la creación de empleo inducida por el gasto de la política de cohesión, 2000-2009



#### 4.18 Efecto estimado del gasto de la política de cohesión sobre el PIB, 2007-2016



lado de la oferta. QUEST es un modelo micro, dinámico y neokeynesiano de equilibrio general con crecimiento endógeno. El uso de dos modelos diferentes que parten de hipótesis muy distintas acerca del funcionamiento de las fuerzas económicas da mayor solidez a los resultados.

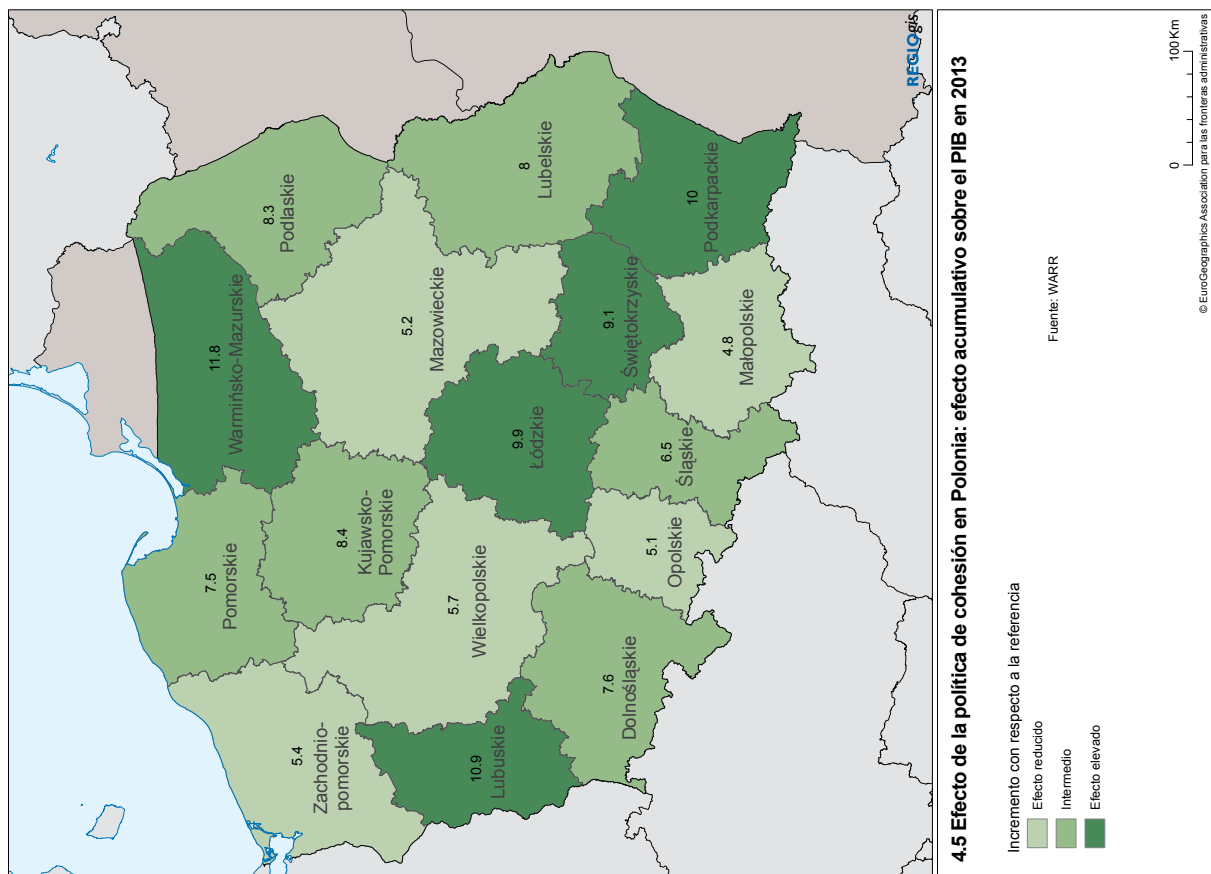
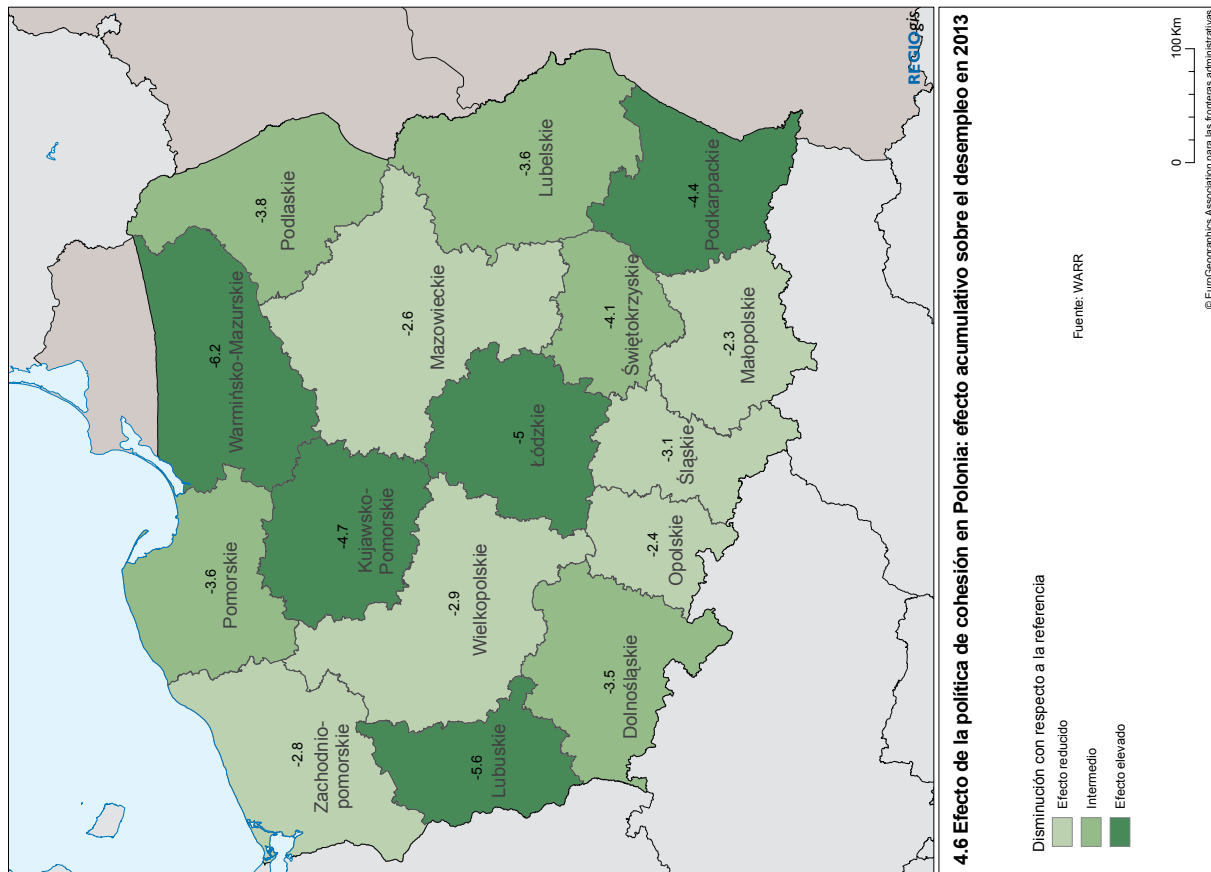
No obstante, es preciso tener presente que ninguno de los dos modelos miden el impacto de la política: se limitan a modelarla. En la medida de lo posible, las propiedades del modelo son coherentes con las pruebas empíricas, aunque esto no siempre está claro. No obstante, es inevitable incluir una serie de supuestos relativos al funcionamiento de la economía, aunque sean razonables.

Como cualquier método de evaluación, los modelos macroeconómicos tienen puntos fuertes, pero deben utilizarse en conjunción con otros métodos de

#### 4.3 Efecto neto acumulativo de la política de cohesión sobre el PIB: beneficios a largo plazo estimados por el modelo QUEST

	2000-2009	2000-2015	2000-2020
UE-15	0,5	1,9	3,3
UE-10	3,7	10,2	15,9
UE-25	0,7	2,4	4,0

Nota: Variación porcentual acumulada del PIB en comparación con un escenario en ausencia de política de cohesión  
Fuente: Varga J., In't Veld J., A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-2006: Simulation with the QUEST III endogenous R&D model, Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, 2010



evaluación con el fin de obtener una visión completa. Lo anterior es especialmente cierto en el caso que nos ocupa, puesto que los objetivos de la política de cohesión van mucho más allá del mero crecimiento del PIB.

Cualquier evaluación del impacto macroeconómico debe partir del gasto real financiado por la política de cohesión (ilustración 4.13). Dado que los países de la UE-10 no contaron con una dotación de fondos importante hasta su adhesión a la UE en 2004, España, Portugal, Grecia, Irlanda y las regiones del este de Alemania y del sur de Italia (Mezzogiorno) fueron los principales receptores de ayudas en el período 2000-2006.

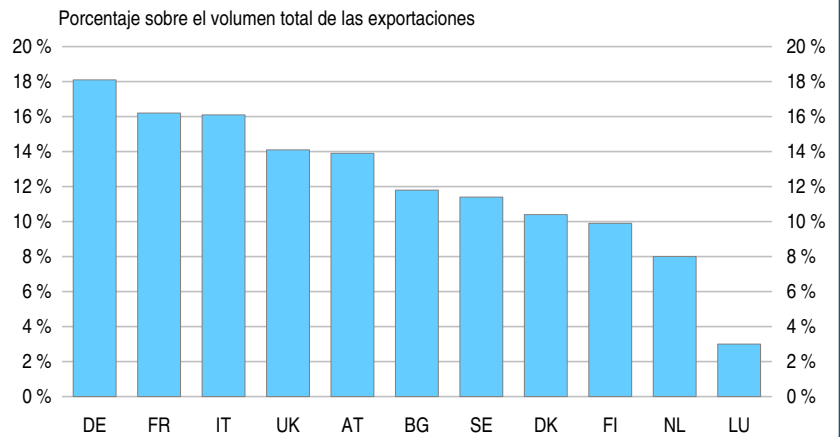
En el período 2007-2013 la situación es bien distinta. Los países de la UE-12 reciben algo más de la mitad del presupuesto de gasto de la política de cohesión, y buena parte del resto se destina a los países de la UE-15 o a las regiones anteriormente enumeradas (ilustración 4.14).

## 6.2 Impacto macroeconómico de los programas ejecutados en el período 2000-2006

A la hora de evaluar el impacto de la política de cohesión, es necesario distinguir entre los efectos a corto plazo (en gran medida centrados en la demanda) y a largo plazo (centrados principalmente en el lado de la oferta). Los efectos a corto plazo se producen durante el período de ejecución de los programas. El gasto destinado, por ejemplo, a la construcción de carreteras o planes de formación tiende a impulsar la producción y el empleo (trabajadores de la construcción, formadores), lo que genera una demanda adicional. A medida que empresas e individuos obtienen mayores ingresos, también invierten y consumen más, lo que repercute en la producción (lo que se conoce como efecto multiplicador keynesiano). Este efecto tiene lugar en gran medida durante el período de ejecución del gasto, aunque puede extenderse más allá de dicho período debido a los multiplicadores. El período de ejecución de los programas del período 2000-2006 se prolongó hasta finales de 2009 (ilustración 4.15).

El efecto sobre la demanda es particularmente apreciable en el modelo HERMIN, ya que este modelo se centra especialmente en ese aspecto. De acuerdo con HERMIN, se estima que la política de cohesión incrementa el PIB de

**4.19 Porcentaje de los principales Estados miembros beneficiarios en las exportaciones totales de los países contribuyentes netos, 2008**



Fuente: Eurostat, base de datos COMEXT

los principales Estados miembros receptores de fondos a un ritmo medio del 1,2 % anual a lo largo del período de gasto. Es necesario hacer hincapié en que estos efectos son acumulativos, de modo que se calcula que, gracias a la política de cohesión, en 2009 el PIB en esos países sería en torno a un 11 % mayor de lo que sería si no se hubiera contado con dicha política.

Como cabía esperar, el impacto en los diferentes países guarda una estrecha relación con el volumen de fondos invertido. Sin embargo, ambos modelos obtienen resultados diferentes. En HERMIN se ignoran los gastos de financiación del gasto de cohesión. En QUEST, los Estados miembros de la UE-15 también contribuyen a estos gastos y, como resultado, los fondos *netos* que reciben estos países son inferiores al volumen bruto indicado en la sección anterior y simulado en HERMIN. Asimismo, el modelo QUEST estima un impulso de la demanda menor que en HERMIN, puesto que el gasto de cohesión provoca una apreciación real de los tipos de cambio (en los países que no pertenecen a la zona del euro) y la evicción de parte del gasto privado, por lo que su efecto sobre la producción es menor. El efecto a corto plazo sobre la demanda, aunque es positivo, no es la razón de ser de la política de cohesión, cuyo objetivo es impulsar el cambio estructural y el crecimiento a largo plazo a través de sus efectos en el lado de la oferta: la mejora del sistema de transportes, una base empresarial más sólida, el incremento de la tasa de innovación y el aumento de las cualificaciones de la población. Estos efectos de la política sobre la mejora del potencial productivo de las economías regionales son duraderos.

De nuevo, ambos modelos obtienen resultados diferentes al estimar el efecto que tendrá en 2014 — cinco años después de finalizar el período de gasto — la



## RHOMOLO

El impacto de las inversiones en la Red Transeuropea de Transportes en cinco países (la República Checa, Alemania, Hungría, Polonia y Eslovaquia) se distribuyó a lo largo del tiempo, como muestra un nuevo modelo piloto regional denominado RHOMOLO. Inicialmente, dichas inversiones produjeron una reducción considerable de los costes de transporte en las zonas afectadas, pero también en otras gracias a la mejora general de la red de transportes.

La disminución de los costes de transporte también facilita la movilidad de las personas, lo que se traduce en un importante incremento del PIB. A corto plazo, el impacto suele ser mayor en las regiones que se benefician directamente de la mejora de la red de transportes, como la región de Warmińsko-Maruskie (ubicada en el nordeste de Polonia) o la de Moravskoslezsko (República Checa) (mapa 4. 7).

A medio y largo plazo, sin embargo, el PIB acelera progresivamente su crecimiento puesto que la inversión necesita tiempo para materializar todos sus efectos. Además, debido a las repercusiones interregionales, el impacto positivo sobre el PIB se difunde lentamente a otras regiones vecinas, incluso a aquellas en las que no se ha realizado inversión alguna (como, por ejemplo, a la región polaca de Zachodniopomorskie, situada en el noroeste del país). Si se tienen en cuenta todos los efectos directos e indirectos, las regiones polacas y húngaras son las más beneficiadas por esas inversiones en la Red Transeuropea de Transportes.

Los modelos utilizados hasta el momento para evaluar el impacto de la política de cohesión de la Unión Europea toman como referencia las economías nacionales, sin prestar demasiada atención a los cambios que se producen a nivel subnacional. En consecuencia, pasan por alto la heterogeneidad que suele existir a escala regional u otro tipo de efectos, como las repercusiones interregionales o la migración.

RHOMOLO puede simular el impacto que ejerce la política de cohesión en las regiones de la UE a través de actuaciones que:

- amplían las infraestructuras, el stock de capital humano y la capacidad de I+D;
- aumentan el atractivo de las regiones para el empleo y las actividades productivas;
- modifican las pautas nacionales de gasto entre regiones o esferas de política debido a la cofinanciación;
- reducen los costes de transporte entre regiones.

El modelo no solo pretende evaluar los efectos económicos a nivel regional, sino también el impacto social y medioambiental. Sus principales características son:

- el uso de la economía regional al nivel II de la NUTS (al nivel I de la NUTS en el caso de Alemania) como piedra angular;
- la inclusión de elementos de la teoría del crecimiento endógeno, en la que el aumento del capital humano y del conocimiento sostienen el crecimiento regional, así como de elementos de la nueva geografía económica, según la cual las fuerzas de aglomeración y dispersión determinan la distribución espacial de empresas y trabajadores;
- la introducción de vínculos explícitos entre las economías regionales a través de los flujos comerciales y migratorios en un contexto de equilibrio general, en el que se permite la competencia imperfecta y el desempleo friccional.

política de cohesión aplicada en el período 2000-2006 (ilustración 4.16).

En este caso, el modelo QUEST estima un efecto mayor sobre el PIB, debido en gran medida a que, al tratarse de un modelo de crecimiento endógeno, captura el impacto que ejerce la inversión en el desarrollo del capital humano y la I+DT sobre el crecimiento. HERMIN, por su parte, supone que el efecto de la inversión va disminuyendo progresivamente con el paso del tiempo. Sin embargo, resulta evidente que bajo diferentes hipótesis en relación con el funcionamiento de la economía, la política de cohesión tiene efectos importantes sobre el PIB y el crecimiento, tanto a corto como a largo plazo. Incluso bajo los supuestos más conservadores del modelo HERMIN, la política de cohesión desarrollada en el período 2000-2006 obtuvo una rentabilidad de 2,1 EUR por euro invertido. Según

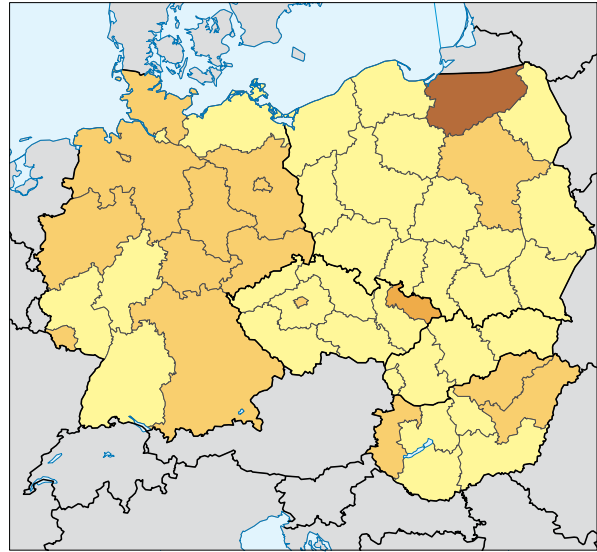
el modelo QUEST, la rentabilidad en 2009 equivale a 1,2 EUR por euro invertido. Sin embargo, este modelo calcula que para 2020 la rentabilidad será de 4,2 EUR por euro invertido.

La política de cohesión también ayudó a elevar el nivel de empleo. HERMIN estima que en 2009 el número de personas ocupadas era 5,6 millones mayor gracias a la política ejecutada en 2000-2006 (ilustración 4.17), lo que supone un promedio anual de 560 000 personas más que las que habrían estado trabajando en ausencia de la política de cohesión.

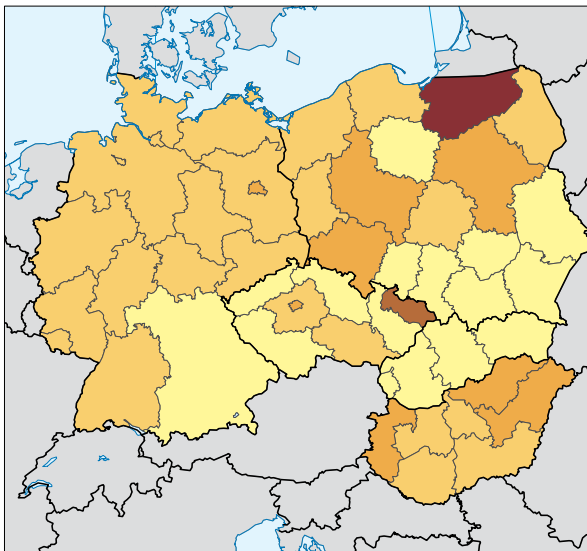
**Relaciones de tráfico**



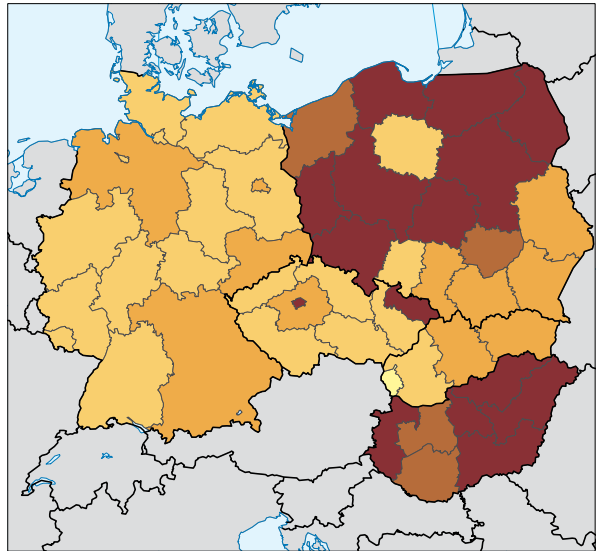
**A corto plazo**



**A medio plazo**



**A largo plazo**



REGIOgis

**4.7 Variación del PIB en términos reales debido a las inversiones de la Red Transeuropea de Transportes**

Variación porcentual con respecto a la referencia

- < 0,1
- 0,1 - 0,2
- 0,2 - 0,3
- 0,3 - 0,4
- > 0,4
- No se dispone de datos

- Conexiones ferroviarias nuevas/mejoradas
- Conexiones viarias nuevas/mejoradas

Fuente: TNO, IPTS, Dirección General REGIO utilizando el modelo Rhomolo

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

### 6.3 El impacto macroeconómico de la política de cohesión 2007-2013<sup>71</sup>

Como resultado del mayor volumen de fondos destinado a la UE-12 en el período 2007-2013, el impacto previsto de la política de cohesión sobre el PIB de estos países es muy superior al registrado en 2000-2006. Al igual que en el caso anterior, HERMIN estima un efecto más importante sobre la demanda a lo largo del período, si bien los efectos que estiman ambos modelos son considerables para todos los países y guardan relación con el volumen de gasto (ilustración 4.18).

De nuevo, se estima un impacto significativo y persistente sobre el PIB a largo plazo, así como un efecto sustancial a corto plazo.

La aplicación de un modelo parecido al HERMIN en Polonia muestra que estos resultados también se reproducen a nivel regional<sup>72</sup>. Las estimaciones de los resultados acumulativos del gasto en los períodos 2004-2006 y 2007-2013 indican que es probable que el PIB de todas las regiones polacas experimente un aumento notable gracias a la política de cohesión.

Este aumento depende en parte del volumen de gasto, pero también de la estructura económica y del perfil de gasto de cada región. Se calcula que las regiones centrales y occidentales, en las que los sectores manufactureros tienen un tamaño considerable, registrarán los mayores incrementos. En cambio, las regiones orientales, con un mayor peso del sector agrícola y unos sectores productivos más pequeños y menos eficientes, se beneficiarán menos de la política, aunque en cualquier caso las estimaciones arrojan resultados importantes que oscilan entre el 8 % y el 12 % del PIB.

### 6.4 Impacto sobre los países contribuyentes neto y sobre la UE-27

Como es natural, la política de cohesión también afecta a los países contribuyentes netos; la obtención de la financiación necesaria para la política implica para estos países una mayor carga impositiva que la que experimentarían en ausencia de esta política. Sin embargo, los países afectados suelen tener unas

economías más avanzadas, capaces de producir muchos de los tipos de bienes y servicios fundamentales que necesitan los países receptores netos a medida que se desarrollan. Como resultado de ello, el efecto de la mayor presión impositiva se ve mitigado por el aumento de las exportaciones<sup>73</sup>.

El modelo HERMIN confirma la afirmación anterior, puesto que estima un crecimiento muy significativo de las exportaciones, si bien en unos países más que en otros dependiendo de las relaciones comerciales<sup>74</sup>. Francia y el Reino Unido, por ejemplo, obtuvieron importantes beneficios gracias a unos intercambios comerciales relativamente elevados con España e Irlanda, respectivamente, al tiempo que Alemania destina una parte relativamente importante de sus exportaciones a la mayoría de los países receptores netos (ilustración 4.19).

El modelo QUEST se ha utilizado para estimar los efectos netos de la política de cohesión en el conjunto de la economía de la Unión Europea. El modelo estimó que el efecto neto acumulativo del gasto ejecutado en los programas correspondientes al período 2000-2006 sobre el PIB de la UE-25 ascendía al 0,7 % en 2009 (es decir, el PIB era mayor en este porcentaje como resultado de la aplicación de la política). Además, el modelo calculaba que este efecto aumentaría hasta el 4 % para 2020. Solo en la UE-15 se obtuvo una estimación del efecto neto acumulativo sobre el PIB de algo más del 3 % para 2020 (cuadro 4.3).

## 7. Conclusiones

La política de cohesión tiene una visión amplia. Esta visión no solo abarca el desarrollo económico de las regiones atrasadas y el apoyo a los grupos sociales vulnerables, sino también la sostenibilidad social y ambiental del desarrollo y el respeto de las características territoriales y culturales de las diferentes partes de la UE. La amplitud de esta visión se refleja en la gran variedad de Fondos, programas, áreas de intervención y socios.

En términos de economía regional, la política de cohesión ha creado cerca de un millón de puestos de trabajo en empresas de toda la UE, y posiblemente ha añadido nada menos que un 10 % al PIB de las regiones Objetivo 1 de la UE-15. Tal como señalan diversos estudios, esto contribuyó a impulsar el comercio y las exportaciones

71 Próximamente se publicará un documento de trabajo basado en el modelo HERMIN que proporcionará una descripción detallada de los resultados nacionales y de las principales características de las economías beneficiarias.

72 Zaleski, J. (2009), Regionalisation of the HERMIN macro-economic modelling framework in Poland, documento presentado en la sexta Conferencia europea sobre la evaluación de la política de cohesión. Nuevos métodos para evaluar la política de cohesión: promoción del aprendizaje y de la rendición de cuentas, Varsovia, 30 de noviembre-1 de diciembre de 2009. Todos los detalles técnicos están disponibles en la página web de la WARR: <http://www.hermin.pl>

73 El impacto de la política de cohesión sobre los donantes netos puede adoptar también otras formas (por ejemplo, la adjudicación de contratos de adquisición a proveedores procedentes de Estados donantes).

74 Estudio para el Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores, Departamento de Políticas B: Structural and Cohesion Policies, Regional Development, *The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States*, 2009.

de los países contribuyentes netos, lo que ayuda a compensar su aportación financiera a esta política.

No obstante, hay margen para la mejora: las ayudas a las empresas y a la I+D constituyen una herramienta útil, pero en el pasado se han utilizado con excesiva frecuencia en detrimento de otros instrumentos. Por tanto, debe acogerse con agrado la tendencia hacia una combinación más equilibrada que incluya la ingeniería financiera (préstamos y capital riesgo) así como medidas de carácter indirecto (es decir, instrumentos de naturaleza no financiera como acciones de orientación y apoyo al trabajo en red y al agrupamiento). La Comisión Europea, en estrecha colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), fomenta activamente esa diversificación de las medidas de apoyo a través de iniciativas como JEREMIE, JASMINE, JASPERS y JESSICA.

Además, las inversiones que durante muchos años ha efectuado la política de cohesión en autopistas y carreteras en las zonas menos desarrolladas de la UE-15 significan que la tarea está muy avanzada. La inversión debería dirigirse hacia modos de transporte más ecológicos (en especial el ferrocarril y los sistemas de transporte urbano), si bien en la UE-12 continúa siendo prioritario mejorar todas las relaciones de tráfico.

Gracias a la política de cohesión se forman cada año 10 millones de personas, con un enfoque fuertemente centrado en los jóvenes, los desempleados de larga duración y los trabajadores poco cualificados. La política de cohesión cuenta con una dilatada experiencia en el ámbito de la cooperación transfronteriza a través de diversas iniciativas de desarrollo local, que han permitido regenerar barrios desfavorecidos en áreas urbanas y mejorar el acceso a los servicios en las zonas rurales.

La participación de las comunidades regionales y locales es fundamental para mejorar la política en el futuro. Las pruebas obtenidas mediante las evaluaciones han demostrado que la implicación activa de personas y organizaciones en los proyectos regionales y locales, desde su diseño hasta la fase de ejecución, constituye un factor crucial para el éxito de dichas iniciativas de desarrollo. La colaboración es asimismo una de las principales fuentes de valor añadido de la política de cohesión, puesto que moviliza los conocimientos y las aptitudes de los participantes para mejorar la eficacia y el carácter integrador de los programas.

En cuanto a la protección del medio ambiente, más de la mitad de los Estados miembros están realizando un seguimiento de la emisión de gases de efecto invernadero, puesto que éste es uno de los objetivos de sus programas de cohesión para el período 2007-2013. En el período 2000-2006, gracias al FEDER y al Fondo de Cohesión, se conectó a más de 23 millones de personas

a sistemas de recogida y tratamiento del agua residual; asimismo, se conectó al menos a 20 millones de personas a fuentes de suministro de agua clara potable.

En consecuencia, la política de cohesión ha ayudado a muchas regiones a cumplir los requisitos establecidos en las directivas comunitarias en materia medioambiental. También ha mejorado la calidad de vida y del medio ambiente. Sin embargo, es preciso examinar con más detalle la viabilidad de las instalaciones construidas: en ocasiones, las infraestructuras medioambientales se construyeron sin unos planes claros de financiación a largo plazo.

Desde el punto de vista de la gestión, el éxito de la política de cohesión y la mayor o menor duración de sus efectos dependen de una administración firme y responsable a nivel nacional, regional y local. A pesar de que las evaluaciones han concluido que los países de la nueva UE-12, en especial, han logrado importantes progresos en el período transcurrido desde su adhesión, es necesario redoblar los esfuerzos a fin de garantizar la presencia de la capacidad administrativa necesaria a todos los niveles para aplicar eficazmente la política de cohesión en toda la Unión Europea.

Una conclusión recurrente de las evaluaciones en todas las áreas de inversión era la preocupación por la «absorción», es decir, por el hecho de gastar los fondos en lugar de concentrarse en el auténtico fin para el que habían sido diseñadas las políticas. Si bien es obvio que aquella representa un requisito previo para el éxito de las políticas, es el objetivo de éstas lo que importa en última instancia. Los sistemas de seguimiento, por ejemplo, suelen priorizar el gasto y los productos (como el número de personas formadas o los kilómetros construidos de nuevas carreteras) frente a los resultados (como el número de personas que consiguen un empleo tras la formación realizada o la cantidad de tiempo de desplazamiento ahorrado), por no hablar de los efectos (el efecto que tiene en el desarrollo regional, el hecho de disponer de una plantilla mejor formada o de contar con redes de transporte más eficientes).

La política de cohesión debe cultivar un enfoque orientado al rendimiento. Dicho enfoque debe empezar en los propios programas, mediante la identificación de un número limitado de prioridades de la política (concentración) con una visión clara del modo en que se lograrán y de cómo contribuirá su consecución al desarrollo económico, social y territorial de las regiones o de los Estados miembros afectados.

Es preciso mejorar los sistemas de supervisión y evaluación en toda la UE con el fin de controlar el rendimiento y ayudar a reorientar los esfuerzos cuando sea necesario para garantizar el logro de los objetivos

fijados. Este hecho requiere una visión estratégica clara de las metas que persigue el programa y de la forma en que se identificará y se medirá su éxito (establecimiento de objetivos adecuados). También exige recurrir en mayor medida a métodos de evaluación rigurosos, incluida la evaluación contrafactual de los efectos, el análisis coste-beneficio o las encuestas a beneficiarios, así como utilizar con mayor rigor los métodos cualitativos, como los estudios de casos.



# Lista de ilustraciones, mapas y cuadros

## Lista de ilustraciones

1.1	PIB per cápita (en EPA), 2008.....	2
1.2	Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2000-2011 .....	2
1.3	Compraventa de productos en relación con el PIB, UE-27 .....	4
1.4	Venta de servicios en relación con el PIB, UE-27 .....	4
1.5	Exportaciones e importaciones a otros Estados miembros de la UE, 2000-2008 .....	7
1.6	Actividad comercial entre la UE-15 y la UE-12, 2000-2008 .....	7
1.7	Saldo de entradas y salidas netas de IED, media 2004-2008 .....	8
1.8	Saldo de entradas y salidas netas de IED, 2009.....	8
1.9	Remesas personales netas, 2008.....	9
1.10	Medidas de la dispersión del PIB per cápita, 1996-2007 .....	11
1.11	Tasas de crecimiento del PIB per cápita en las regiones NUTS 2 de la UE-12, 2000-2007 .....	14
1.12	Dispersión del PIB per cápita en las regiones NUTS 2 de la UE-15, 1990-2007.....	16
1.13	Proporción de la población con estudios superiores, por países y extremos regionales, 2008.....	34
1.14	Proporción de la población que solo cuenta con estudios básicos, por países y extremos regionales, 2008.....	39
1.15	Crecimiento de la productividad del trabajo (en la industria y los servicios) y PIB per cápita, 2000-2006 .....	52
1.16	Hogares dotados de banda ancha según grado de urbanización, 2008.....	62
1.17	Aumento del número de conexiones de banda ancha en los hogares, 2005-2009 .....	62
1.18	Disponibilidad y utilización de servicios de administración electrónica, 2009.....	65
1.19	Índice regional de bienestar económico sostenible y valor añadido bruto per cápita en Inglaterra, 2007 .....	70
1.20	Percepción personal sobre el propio estado de salud en los Estados miembros de la UE, 2008 .....	82
1.21	Tasas de desempleo por países y extremos regionales, 2008.....	82
1.22	Equilibrio entre vida privada y vida laboral en los Estados miembros de la UE, 2008.....	90
1.23	Diferencias en las tasas de empleo entre personas nacidas dentro y fuera de la UE, 2008 .....	92
1.24	Porcentaje de población que manifiesta tener dificultades para acceder a la enseñanza obligatoria según grado de urbanización, 2008 .....	97
1.25	Porcentaje de población que manifiesta tener dificultades para acceder a la atención médica primaria según el grado de urbanización, 2008 .....	97
1.26	Porcentaje de población que manifiesta tener dificultades para acceder a los servicios bancarios según grado de urbanización, 2008.....	98
1.27	Porcentaje de la población que está en desacuerdo con la afirmación: «En general, se puede confiar en la mayoría de los habitantes de esta ciudad», 2009.....	100
1.28	Porcentaje de población que indica problemas relacionados con la delincuencia, la violencia o el vandalismo según grado de urbanización, 2008 .....	100
1.29	Nivel de satisfacción de los residentes en las ciudades seleccionadas con respecto a diversos factores de calidad de vida, 2009 .....	102
1.30	Porcentaje de la población que vive en hogares en los que ninguno de sus miembros está ocupado o con baja intensidad laboral, 2008 .....	109

1.31	Porcentaje de la población que vive en hogares que corren riesgo de caer en la pobreza, que sufren privación material grave o con baja intensidad laboral, 2008 .....	109
1.32	Porcentaje de población que sufre privación material según grado de urbanización, 2008 .....	110
1.33	Porcentaje de población que sufre privación material grave según grado de urbanización, 2008 .....	110
1.34	Porcentaje de población que es incapaz de hacer frente a gastos financieros inesperados según grado de urbanización, 2008 .....	111
1.35	Porcentaje de población que se encuentra en riesgo de caer en la pobreza según grado de urbanización, 2008.....	111
1.36	Emisión total de gases de efecto invernadero, UE-15, 1990-2012 .....	126
1.37	Emisión total de gases de efecto invernadero, UE-12, 1990-2012 .....	127
1.38	Variación de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE, 1990-2008.....	127
1.39	Protocolo de Kyoto: compromisos y logros, 2008 .....	128
1.40	Porcentaje de energía renovable sobre el consumo final de energía (2008) e incremento necesario para cumplir el objetivo del 20 %.....	128
1.41	Proporción de mercancías según modalidad de transporte en los Estados miembros de la UE, 2008.....	130
1.42	Proporción de pasajeros según modalidad de transporte en los Estados miembros de la UE, 2008.....	131
2.1	Gasto público total como porcentaje del PIB, 2009.....	148
2.2	Gasto público total per cápita en EPA, media 2000-2009 .....	148
2.3	Inversión pública como porcentaje del PIB en los países que reciben/no reciben ayudas del Fondo de Cohesión, 2000-2009 .....	149
2.4	Inversión pública total per cápita en EPA, media 2000-2009 .....	149
2.5	Variación de la inversión pública en comparación con la variación del gasto público total, 2000-2004 y 2005-2009.....	150
2.6	Gasto público según categorías amplias de la clasificación de las administraciones públicas (CFAP) en la UE, 2008.....	152
2.7	Gasto público en protección social como porcentaje del PIB y por habitante, 2008.....	153
2.8	Gasto público en transportes, comunicaciones y energía como porcentaje del PIB y por habitante, 2008.....	154
2.9	Gasto público en protección del medio ambiente como porcentaje del PIB y por habitante, 2008 .....	154
2.10	Gasto público en educación como porcentaje del PIB y por habitante, 2008 .....	155
2.11	Gasto público subnacional como porcentaje del PIB en 2009 y variación 2000-2009.....	156
2.12	Gasto público en la UE según nivel administrativo, 1995-2008 .....	157
2.13	Inversión pública subnacional como porcentaje de la inversión pública total, 2000 y 2009 .....	158
2.14	Inversión pública per cápita en EPA por tipo de región, media 2002-2006 .....	159
2.15	Incentivos fiscales por zona en relación con el PIB, 2009-2010 .....	169
2.16	Deuda del sector público con respecto al PIB, 2007 y 2011 (proyección) .....	171
2.17	Variación de los ingresos y los gastos de los niveles subnacionales de gobierno entre 2008 y 2009.....	173
4.1	Distribución de los fondos por objetivo, 2007-2013.....	202
4.2	Gasto de la política de cohesión según los principales capítulos de gasto, 2007-2013 .....	204
4.3	Comparativa de las tasas de crecimiento de las regiones Objetivo 1 y otras, 1995-2006.....	205
4.4	Efecto estimado de las ayudas a la inversión por trabajador, 2000-2006 .....	209
4.5	Gasto anual en iniciativas empresariales e innovación, por período .....	210
4.6	Efecto estimado de las ayudas a la I+D por trabajador, 2000-2006.....	211
4.7	Efecto de las ayudas a la investigación, 2000-2006 .....	211
4.8	Desglose sectorial de las ayudas del BEI a la política de cohesión, importe acumulado 2007-2009.....	217

4.9	Gasto previsto de la política de cohesión en el capítulo de transportes, 2007-2013 .....	218
4.10	Intensidad de la ayuda del FEDER, el Fondo de Cohesión y el Comité del instrumento de política estructural de preadhesión según tipología urbana o rural de las regiones de la UE-25, 2000-2006 .....	237
4.11	Gasto de la política de cohesión en el capítulo de medio ambiente por área de política, 2007-2013 .....	240
4.12	Principales fuentes de inversión en infraestructuras de abastecimiento de aguas y tratamiento de aguas residuales y de residuos sólidos, 2000-2006 .....	240
4.13	Gasto de la política de cohesión en relación con el PIB, media 2000-2006 .....	249
4.14	Gasto de la política de cohesión en relación con el PIB, media 2007-2013 .....	249
4.15	Efecto estimado del gasto de la política de cohesión sobre el PIB, media 2000-2009 .....	250
4.16	Efecto estimado del gasto de la política de cohesión sobre el PIB en 2014 .....	250
4.17	Estimación de la creación de empleo inducida por el gasto de la política de cohesión, 2000-2009 .....	251
4.18	Efecto estimado del gasto de la política de cohesión sobre el PIB, 2007-2016 .....	251
4.19	Porcentaje de los principales Estados miembros beneficiarios en las exportaciones totales de los países donantes, 2008 .....	253

## Lista de mapas

1.1	Rusia, India, China y Brasil: PIB regional per cápita, 2007 .....	6
1.2	Porcentaje de la población residente en edad laboral que se trasladó desde una región diferente de la UE en 2007-2008 .....	10
1.3	Porcentaje de la población residente en edad laboral que se trasladó desde un estado diferente de EE.UU. en 2008 .....	10
1.4	PIB per cápita (en EPA), 2007 .....	12
1.5	Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2000-2007 .....	13
1.6	Variación del PIB regional per cápita (EPA), 1995-2007 .....	15
1.7	Balcenes Occidentales: PIB per cápita (en EPA), 2008 .....	17
1.8	Turquía: PIB per cápita, 2006 .....	18
1.9	TLCAN: PIB per cápita (en EPA de dólares estadounidenses), 2006 .....	19
1.10	TLCAN: Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2000-2006 .....	19
1.11	Tipología urbana y rural de las regiones NUTS 3 .....	21
1.12	Incremento potencial del PIB per cápita derivado del aumento de la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años hasta un 75 %, 2007 .....	28
1.13	Tasa de empleo de las personas de 20 a 64 años en 2008 y diferencia con respecto al objetivo de la estrategia Europa 2020 .....	29
1.14	Variación de la tasa de empleo de la población de 20 a 64 años, 2000-2008 .....	29
1.15	Crecimiento de la productividad en el seno de los diversos sectores, 2000-2007 .....	30
1.16	Crecimiento de la productividad a través de la transferencia de trabajadores de un sector a otro, 2000-2007 .....	30
1.17	Población de 25 a 64 años con educación superior, 2008 .....	33
1.18	Población de 25 a 64 años con bajo nivel educativo, 2008 .....	33
1.19	Población de 30 a 34 años con estudios superiores en 2008 y diferencia con respecto al objetivo fijado en la estrategia Europa 2020 .....	35
1.20	Incremento potencial del PIB per cápita derivado de un aumento del porcentaje de población de 25 a 34 años con educación superior hasta el 40 %, 2007 .....	36
1.21	Participación de la población adulta de 25 a 64 años en la educación y la formación, 2008 .....	38

1.22	Abandono escolar prematuro entre la población de 18 a 24 años en 2007-2008 y diferencia con respecto al objetivo fijado en la estrategia Europa 2020 .....	40
1.23	Estudiantes con problemas en matemáticas, lectura y ciencias, 2006 .....	41
1.24	Gasto total en I+D, 2007 .....	44
1.25	Recursos humanos en ciencia y tecnología (núcleo), 2008 .....	46
1.26	Empleo en sectores de alta tecnología, 2008 .....	47
1.27	Solicitudes de patentes a la Oficina Europea de Patentes (OEP), media 2006-2007 .....	48
1.28	EE.UU.: Número de patentes, media 2007-2008 .....	48
1.29	Índice del desempeño en innovación regional, 2006 .....	50
1.30	Productividad del trabajo en la industria y los servicios, 2007 .....	51
1.31	Potencial de innovación regional, 2008 .....	54
1.32	Incremento potencial de la accesibilidad de las carreteras: escenario de alta velocidad en relación con a situación actual .....	56
1.33	Incremento estimado de la accesibilidad de las carreteras: situación actual en relación con el escenario de baja velocidad .....	56
1.34	Autopistas en relación con la población potencial .....	58
1.35	Ferrocarriles de pasajeros en la Red Transeuropea de Transporte, 2005 .....	58
1.36	Incremento potencial de la accesibilidad de los ferrocarriles: escenario de alta velocidad en relación con la situación actual .....	60
1.37	Estimación del incremento de la accesibilidad de los ferrocarriles: situación actual en relación con el escenario de baja velocidad .....	60
1.38	Accesibilidad a vuelos de pasajeros, 2008 .....	61
1.39	Hogares que disponen de conexión de banda ancha, 2009 .....	64
1.40	Grado de urbanización .....	67
1.41	Índice de competitividad, 2010 .....	69
1.42	Esperanza de vida al nacer en las mujeres, 2007 .....	74
1.43	Esperanza de vida al nacer en los hombres, 2007 .....	74
1.44	Tasa de mortalidad infantil, 2006-2007 .....	75
1.45	Tasa de mortalidad estandarizada como consecuencia del cáncer entre la población menor de 65 años, 2006-2008 .....	77
1.46	Tasa de mortalidad estandarizada como consecuencia de enfermedades cardíacas entre la población menor de 65 años, 2006-2008 .....	77
1.47	Número de víctimas de accidentes de tráfico, 2004-2006 .....	78
1.48	Tasa de mortalidad estandarizada como consecuencia de suicidios entre la población menor de 65 años, 2006-2008 .....	78
1.49	Tasa de paro, 2008 .....	81
1.50	Variación de las tasas de paro, 2000-2008 .....	81
1.51	Tasa de desempleo de larga duración, 2008 .....	83
1.52	Tasa de desempleo juvenil, 2008 .....	85
1.53	Jóvenes de 15 a 24 años que no trabajan, no están estudiando ni participan en actividades formativas, media 2006-2008 .....	85
1.54	Inmigración neta en las regiones NUTS 3, 2001-2007 .....	86
1.55	Crecimiento vegetativo de la población, 2001-2007 .....	86
1.56	Variación total de la población, 2001-2007 .....	89

1.57	Diferencia entre las tasas de empleo masculino y femenino, población de 20 a 64 años, 2008.....	91
1.58	Diferencia entre las tasas de empleo masculino y femenino, 2008.....	91
1.59	Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 55 a 64 años con educación superior, 2008.....	93
1.60	Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 25 a 34 años con educación superior, 2008.....	93
1.61	Población de 15 a 64 años nacida fuera de la UE, 2008.....	94
1.62	EE.UU.: Población de 18 a 64 años nacida en el extranjero, 2008.....	94
1.63	Tipología urbana-rural de las regiones NUTS 3, incluido el carácter remoto.....	96
1.64	TLCAN: tipología urbana-rural de las regiones, incluido el carácter remoto.....	96
1.65	Tasa de homicidios, 2005.....	99
1.66	EE.UU.: Tasa de homicidios, 2006-2008.....	99
1.67	Renta neta disponible ajustada de los hogares privados, 2007.....	105
1.68	Población que corre el riesgo de caer en la pobreza una vez incluidas las transferencias sociales, 2008.....	106
1.69	Población que sufre privación material grave, 2008.....	108
1.70	Índice de desarrollo humano de la UE, 2007.....	114
1.71	Índice 2 de pobreza humana de las Naciones Unidas, 2007.....	114
1.72	Variación proyectada del número de noches tropicales entre 1961-1990 y 2071-2100.....	119
1.73	Variación proyectada del número de días con un manto de nieve entre 1961-1990 y 2071-2100.....	120
1.74	Variación proyectada de la temperatura y de los niveles de precipitación entre 1961-1990 y 2071-2100.....	122
1.75	Variación proyectada del índice de clima de turismo, 1970-2080.....	123
1.76	Vulnerabilidad de las regiones NUTS 2 al cambio climático.....	125
1.77	Potencial de energía eólica: horas en tierra a plena carga, 2000-2005.....	129
1.78	Recursos de energía solar en las regiones NUTS 3, 1981-1990.....	129
1.79	Índice de congestión de la red viaria principal, 2009.....	132
1.8	Vuelos de pasajeros de menos de 500 km, 2008.....	133
1.81	Mayor velocidad de las líneas ferroviarias según sus horarios, 2010.....	133
1.82	Ocupación y uso del suelo en las ciudades seleccionadas, 2006.....	136
1.83	Capacidad de tratamiento del agua residual urbana, 2007.....	138
1.84	Concentración de partículas sólidas (PM10) en la superficie, 2009.....	140
1.85	Superación del umbral de concentración de ozono en las regiones NUTS 3, 2008.....	140
1.86	Superficie del suelo aislada, 2006.....	141
1.87	Superficie del suelo aislada por habitante, 2006.....	141
1.88	Zonas NATURA 2000, 2009.....	142
2.1	Estimación de la inversión pública per cápita (EPA), media 2002-2006.....	160
2.2	Inversión privada per cápita (EPA), media 2002-2006.....	163
2.3	Porcentaje que supone la contribución del FEDER y el Fondo de Cohesión en la inversión pública total, 2002-2006.....	165
2.4	Efecto neto de los impuestos y las transferencias del sector público, 2007.....	168
3.1	Ayudas regionales, 2011-2013.....	181
3.2	Sexto Programa Marco, financiación media per cápita.....	185
3.3	Séptimo Programa Marco, financiación media per cápita.....	185
3.4	Pilar 1 de la PAC: gasto del FEAGA por SAU, 2000-2006.....	191
3.5	Pilar 2 de la PAC: gasto del FEADER per cápita, 2007-2009.....	191
3.6	Zonas desfavorecidas.....	193
3.7	Índice de Lisboa, 2008.....	196



3.8	Variación del índice de Lisboa, 2000-2008.....	196
3.9	Superación del umbral de concentración de ozono en las ciudades, 2008 .....	198
4.1	Previsión de inversiones de la política de cohesión en I+DT, innovación y entorno empresarial, 2007-2013 .....	208
4.2	Previsión de inversiones de la política de cohesión en infraestructuras de transportes, 2007-2013 .....	219
4.3	Previsión de inversiones de la política de cohesión en capital humano, 2007-2013 .....	223
4.4	Previsión de inversiones de la política de cohesión en la protección del medio ambiente, 2007-2013.....	239
4.5	Efecto de la política de cohesión en Polonia: efecto acumulativo sobre el PIB en 2013 .....	252
4.6	Efecto de la política de cohesión en Polonia: efecto acumulativo sobre el desempleo en 2013 .....	252
4.7	Variación del PIB en términos reales debido a las inversiones de la Red Transeuropea de Transportes .....	255

## Lista de cuadros

1.1	Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2000-2007 .....	1
1.2	Porcentaje de población según tipología urbana o rural, 2007 .....	22
1.3	PIB per cápita (EPA) en 2007 y variación en el período 2000-2007 según tipología urbana o rural .....	22
1.4	Fuentes de crecimiento económico, 2000-2007.....	23
1.5	Fuentes de crecimiento de la productividad del trabajo, 2000-2007 .....	31
1.6	Empleo y productividad por sector, 2007 .....	32
1.7	Incremento potencial del PIB per cápita derivado del logro de los objetivos de la estrategia Europa 2020 relativos a la tasa de empleo y la educación superior, 2007 .....	37
1.8	Resultados de la innovación regional.....	49
1.9	Productividad del trabajo en la industria y los servicios, 2007 .....	52
1.10	Variación de la población, variación vegetativa y migraciones según tipología urbana o rural, 2001-2007.....	88
1.11	Estructura de edades de la población según tipología urbana o rural, 2007 .....	88
1.12	Variaciones en la privación material y en la renta familiar neta en seis Estados miembros menos desarrollados, 2005-2008.....	112
1.13	Tasas de riesgo de caer en la pobreza en seis Estados miembros menos desarrollados, 2005-2008 .....	112
1.14	Índices de felicidad y satisfacción vital en seis Estados miembros menos desarrollados, 2003-2007 .....	113
1.15	Felicidad y PIB per cápita, 2007.....	116
2.1	Gasto público por esferas de política, 2002 y 2008 .....	155
3.1	Índice de Lisboa 2008 y variación en el período 2000-2008 .....	195
4.1	Distribución de los fondos por objetivo, 2007-2013.....	202
4.2	Ayudas totales del BEI a la política de cohesión <sup>1</sup> (cantidad suscrita) .....	217
4.3	Efecto neto acumulativo de la política de cohesión sobre el PIB: beneficios a largo plazo estimados por el modelo QUEST .....	251

Comisión Europea

**Invirtiendo en el futuro de Europa**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas

2010 — 286 pp. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-17801-6

doi: 10.2776/29907

Precio (IVA no incluido) en Luxemburgo: 000 EUR



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UE**

### **Publicaciones gratuitas:**

- a través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- a través de las representaciones de la Comisión Europea y las delegaciones. Puede obtener los datos de contacto en Internet (<http://ec.europa.eu>) o enviando un fax a +352 2929-42758.

### **Publicaciones de pago:**

- a través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);

### **Suscripciones de pago (como las series anuales del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea):**

- a través de la red de oficinas de venta de la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).



ISBN 978-92-79-17801-6

