

El IV Informe de la Cohesión Económica y Social

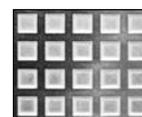
El futuro de la política regional comunitaria

Subdirección General de Asuntos Económicos
y Financieros de la Unión Europea*

El artículo 159 del Tratado de la CE recoge la obligación de la Comisión de presentar cada tres años un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social, y sobre la forma en que las políticas de los Estados miembros y de la Comunidad hayan contribuido a ellos. En cumplimiento de este precepto, la Comisión Europea adoptó el 30 de mayo de 2007 el IV Informe sobre la Cohesión Económica y Social (1). El objetivo de este informe es proporcionar una base para debatir el futuro de la Política Regional de la UE y las directrices a aplicar en el siguiente marco financiero.

Palabras clave: política regional común, cohesión económica y social, Unión Europea.

Clasificación JEL: F15, F42.



EN PORTADA

1. Introducción

Al plantearse el futuro de la Política de Cohesión, o Política Regional, resulta indispensable recordar la importancia de esta política, que persigue poner en práctica la solidaridad entre los pueblos de Europa y, al mismo tiempo, fortalecer la competitividad de la economía de la UE en su con-

junto. En la actualidad, más de un tercio del gasto total del Presupuesto de la Comunidad Europea se asigna a los instrumentos financieros de la Política de Cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo (FSE). Estos instrumentos dispondrán en total de 347.400 millones de euros entre 2007 y 2013, de los cuales alrededor del 82 por 100 se invertirá en las regiones más desfavorecidas de la UE.

La política experimentó una reforma destacada en el año 2006, de forma que

* Este artículo ha sido elaborado por Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro Zulueta y Emma Navarro Aguilera, Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

(1) Además del informe propiamente dicho, existe una versión corta, en forma de Comunicación de la Comisión. COM (2007) 273 final.

en cierta medida podemos hablar de una «nueva Política de Cohesión» para el marco financiero 2007-2013. Los principales elementos de esta reforma, que sientan las bases para su evolución futura, pueden resumirse en los siguientes:

- En primer lugar, la simplificación de la Política de Cohesión. Sus instrumentos se orientan ahora a tres nuevos objetivos: el *Objetivo Convergencia* (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión), destinado básicamente a aquellas regiones cuyo PIB *per cápita* es inferior al 75 por 100 de la media de la UE; el *Objetivo Competitividad Regional y Empleo* (FEDER, FSE), para las regiones que no pertenecen al Objetivo Convergencia; y el *Objetivo Cooperación Territorial Europea* (FEDER), regiones transfronterizas o las que pertenecen a zonas de cooperación transnacional (Mapa 1).

- En segundo lugar, la concentración de recursos en las zonas menos desarrolladas, es decir, las regiones del Objetivo Convergencia y de los países del Fondo de Cohesión (que se incluye dentro de dicho Objetivo), que recibirán el 82 por 100 de la dotación asignada a esta política.

- En tercer lugar, un nuevo enfoque estratégico, basado en la vinculación de esta política con el Proceso de Lisboa. Con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, la Política de Cohesión ha sido reorganizada como un instrumento clave a nivel comunitario para contribuir a la ejecución de la Estrategia de Crecimiento y Empleo. Existe la convicción de que esta vinculación resulta esencial para la eficacia del Proceso de Lisboa, no sólo por la importancia cuantitativa de la Política Regional, sino por que las estrategias diseñadas a niveles locales y regionales deben formar parte integral del esfuerzo para promover el crecimiento, la innovación y el empleo. Esta vinculación tiene un doble componente: por un lado, el reflejo de

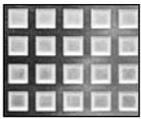
la Política de Cohesión en las Directrices Estratégicas Comunitarias para el período 2007-2013; por otro, la asignación de una proporción de recursos a una serie de inversiones esenciales relacionadas con la Agenda renovada de Lisboa (el llamado *Earmarking*) (2).

En relación con el futuro de la Política de Cohesión, el IV Informe de Cohesión resulta un documento clave. Contiene las primeras orientaciones para el debate sobre la futura política regional post-2013. Este debate se inició oficialmente en el IV Foro de Cohesión del 27 y 28 de septiembre de 2007 (3), momento en el que se abrió un proceso de consulta pública del Informe entre las autoridades nacionales y regionales y demás agentes implicados de los distintos Estados miembros. Dicho proceso se prolongará hasta enero del

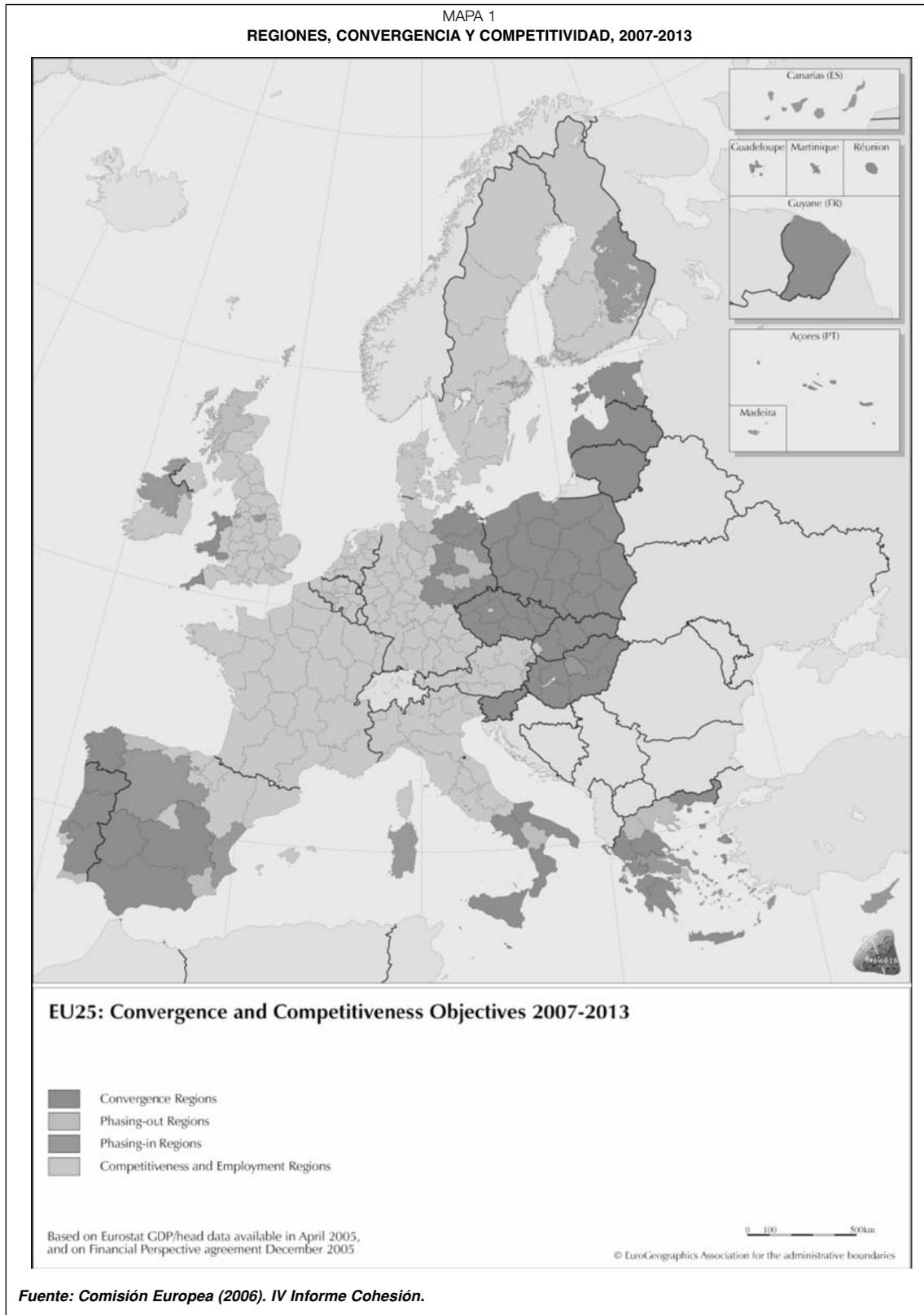
(2) Las áreas cubiertas por el *earmarking* son: (i) I+D e innovación; (ii) competitividad industrial y promoción del espíritu empresarial; (iii) uso sostenible de recursos y refuerzo de las sinergias entre la protección medioambiental y el crecimiento; (iv) infraestructuras del transporte de importancia europea; (v) recursos humanos. Esta lista no pretende ni reemplazar otras prioridades más amplias de la Agenda renovada de Lisboa ni evitar que los EEMM destinen recursos de la Política de Cohesión a otras prioridades nacionales. De acuerdo con los documentos de programación disponibles, el *earmarking* se está cumpliendo ampliamente. Así, en la UE-27, el 64 por 100 de los recursos bajo el objetivo de Convergencia y el 80,8 por 100 bajo el objetivo de Competitividad y Empleo se destinarán a las inversiones esenciales de Lisboa. Además, aunque los nuevos Estados miembros no están obligados a aplicar el *earmarking*, la mayoría de ellos lo están haciendo.

(3) Este foro se celebra cada tres años y reúne a personalidades y altas autoridades de toda Europa. Esta edición del Foro, la cuarta, convocó a unos 800 representantes de 31 delegaciones, procedentes de los Estados miembros, los actuales candidatos a la UE y Noruega. Entre sus participantes podemos destacar al Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, los Comisarios de Política Regional y de Empleo y Asuntos Sociales, Danuta Hübner y Vladimir Spidla y el entonces Presidente de la UE, José Sócrates, Primer ministro de Portugal. Por parte española el Foro contó con la participación del Secretario de Estado para la Unión Europea, Alberto Navarro. Para más información sobre el Foro puede consultarse su página web:

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/home_en.cfm



EN PORTADA



2008 y sus conclusiones quedarán recogidas en el V Informe de progreso de la

Cohesión, a publicar previsiblemente en la primavera de 2008.

Por otro lado, este debate se encuadra en el marco del proceso de revisión del presupuesto comunitario puesto en marcha por el Consejo Europeo de diciembre de 2005. En dicha sesión el Consejo Europeo invitó a la Comisión a realizar una revisión completa y en profundidad de todos los componentes del gasto y de ingresos de la Unión Europea (4) y elaborar un informe al respecto para el ejercicio 2008/2009. La Comisión Europea presentó un primer documento de discusión en esta materia el pasado 12 de septiembre de 2007, iniciándose con ello un proceso de consulta pública sobre el resto de los gastos e ingresos del presupuesto UE. En este proceso participarán el Consejo, al Parlamento Europeo y al conjunto de actores locales, regionales y nacionales y ciudadanos. Una vez finalizadas estas consultas (en mayo 2008, según el calendario previsto) tendrá lugar una Conferencia de naturaleza académica. Este proceso culminará con un Libro Blanco, de reflexión estratégica, que contendrá diversas opciones abiertas y escenarios y que la Comisión presentará a finales de 2008 o principios de 2009, dependiendo de cómo avancen las ratificaciones del Tratado de Lisboa. El objetivo es que el Consejo Europeo adopte conclusiones, que orientarán la futura propuesta de perspectivas financieras post 2014, competencia de la nueva Comisión (2011).

Dada su importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, la Política de Cohesión va a resultar clave en todo el proceso de revisión del presupuesto de la UE, lo que dota al IV Informe de la Cohesión, si cabe,

(4) Por tanto, se plantearán de nuevo aquellos temas que no fueron totalmente cerrados durante las negociaciones de las últimas Perspectivas Financieras, 2007-2013, especialmente la reforma de la Política Agrícola Común y del sistema de ingresos, así como la permanencia o no del cheque británico.

de mayor interés. A ello se añade la reciente adopción del Tratado de Lisboa que consagra el concepto de «cohesión territorial» y para el cual la Comisión Europea presentará un Libro Blanco en otoño de 2008.

A lo largo de este artículo presentaremos los puntos más destacados del citado informe. Para ello, comenzaremos analizando brevemente su contenido. A continuación, expondremos las conclusiones del informe tanto en lo que respecta al proceso de convergencia entre Estados miembros como al impacto de la Política de Cohesión. Dedicaremos un apartado a recoger, de forma resumida, la situación de España en el IV Informe de Cohesión. Analizaremos también cuales son los principales retos a los que, según la Comisión, se enfrenta la Política de Cohesión. Terminaremos con unas breves conclusiones.

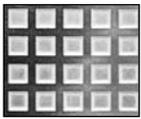
2. Contenido del IV Informe de Cohesión

El Informe (en su versión larga) se estructura en cuatro capítulos:

1º *Situación y tendencias en los ámbitos de la cohesión económica, social y territorial.* Este capítulo analiza, sobre la base de los últimos datos estadísticos disponibles, la situación y evolución de la cohesión en los Estados miembros y las regiones en la UE-27, y de una serie de factores determinantes de la competitividad regional, el crecimiento y el empleo.

2º *El impacto de la Política de la Cohesión,* capítulo que describe los principales logros de la Política de Cohesión durante el marco financiero anterior (2000-2006), así como los principales elementos de la reforma para el actual período de programación 2007-2013.

3º *Las Políticas Nacionales y la Cohesión.* Este capítulo analiza la evolución de



EN PORTADA

la inversión pública a lo largo de la UE en los últimos años, y la influencia de la Política de Cohesión tanto en la inversión pública como en el crecimiento.

4º *Políticas Comunitarias y la Cohesión.* Este capítulo describe el impacto y complementariedades entre las distintas políticas comunitarias (I+D e innovación, agricultura, competencia y ayudas estatales) y la Política de la Cohesión, y examina el efecto redistributivo del Presupuesto comunitario.

3. Análisis de las disparidades regionales y sociales en la UE

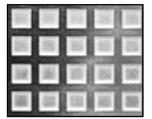
El informe constata que en la última década se ha producido en el seno de la UE un proceso de convergencia a nivel nacional y regional tanto en PIB *per cápita* como en productividad. Como contrapartida, muestra que las diferencias en los niveles de productividad y prosperidad siguen siendo todavía grandes, y que las disparidades regionales no se han reducido en el seno de muchos Estados miembros.

La convergencia a nivel nacional se ha visto favorecida por un crecimiento del PIB *per cápita* de los nuevos Estados miembros (salvo Chipre) mayor que el de la media de la UE-27. Además, las disparidades han seguido reduciéndose en los cuatro «países de la Cohesión» de la UE-15 (España, Grecia, Irlanda y Portugal) gracias a unas tasas de crecimiento superiores a la media de la UE-15. En el caso de España, entre 1995 y 2005 el PIB *per cápita* ha pasado del un 91 por 100 al 102 por 100 de la media de la UE-27 (Mapa 2).

A nivel regional, la convergencia ha sido significativa, especialmente en los últimos cuatro años. Así, entre 1995 y 2004 ha descendido tanto el número de regiones cuyo PIB *per cápita* es inferior al 75 por 100 de

la media de la UE-27 («regiones atrasadas») como el de regiones con un PIB inferior al 50 por 100 de la media (5). Esta convergencia se ha visto en parte favorecida por el escaso dinamismo en estos años de ciertas regiones de renta alta, que han registrado tasas de crecimiento muy bajas e incluso negativas. Por otro lado, también ha contribuido a la cohesión la reducción de las disparidades entre las regiones del centro de la UE (el llamado «pentágono», que abarca de Londres hacia Hamburgo, hacia Munich, Milán y París) y las regiones periféricas, por el mayor crecimiento exhibido, en general, por las últimas. Pese a estos progresos, las disparidades regionales en los niveles de prosperidad siguen siendo importantes, y no se han reducido en muchos Estados miembros. En concreto, las disparidades regionales (6) se ampliaron entre 1995 y 2004 en Holanda, Portugal, Reino Unido y Suecia, y se han mantenido prácticamente invariables en Alemania, España, Francia, Grecia e Italia.

Los nuevos Estados miembros también están registrando un proceso de convergencia en términos de productividad, medida en función del PIB por persona empleada (7). Por ejemplo, entre 1995 y 2004, la productividad creció cuatro veces más que la media de la UE los tres Estados Bálticos y en partes de Polonia. Sin embargo, las disparidades regionales

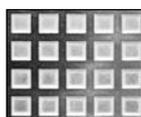
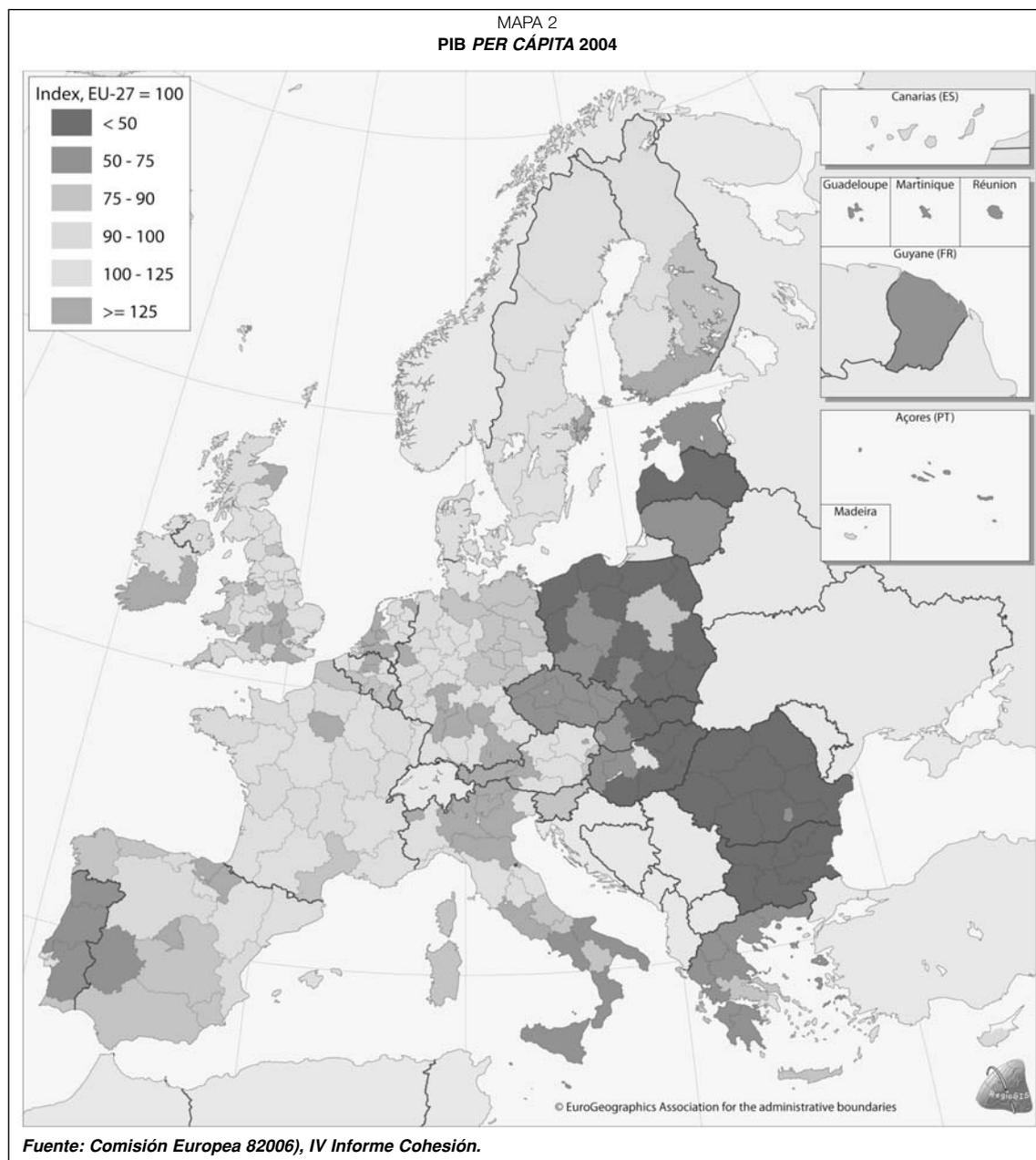


EN PORTADA

(5) Las regiones atrasadas han pasado de 78 a 70, mientras que las muy atrasadas se han reducido de 39 a 32.

(6) Parte de esta divergencia en prosperidad regional es consecuencia de una alta concentración del crecimiento y la actividad económica alrededor de las «regiones capitales», sin que se den polos de crecimiento secundarios importantes, salvo contadas excepciones. Entre ellas, podemos destacar, en España, la región de Barcelona, que genera en torno el 14 por 100 del PIB español pese a que Madrid registra mayores tasas de crecimiento económico y de población.

(7) En términos de PIB por hora trabajada, las disparidades regionales en productividad tienden a ser mayores, dado que las jornadas laborales suelen ser más largas en las regiones de renta más baja.



EN PORTADA

en productividad siguen siendo significativas, debido a que algunas regiones parten de niveles de productividad muy bajos. En cuanto a los «países de la Cohesión», en la mayoría de sus regiones la productividad también se aproxima a la media de la UE, aunque se sitúa todavía por debajo de la misma. Los niveles de productividad de estas regiones son todavía significativamente más altas que las de los nuevos Estados miembros.

El informe muestra que también se ha producido una cierta convergencia en tasas de empleo entre las regiones de la UE-27 en el período 2000 y 2005, aunque la situación ha empeorado para las regiones más atrasadas (8). Las disparidades regionales en tasas de desempleo tam-

(8) Así, en 2005, la tasas de empleo de estas regiones seguía siendo casi 11 puntos porcentuales inferior a la media de la UE (57 por 100 frente a 67 por 100), mientras que en 2000 la diferencia era de 9 puntos porcentuales.

CUADRO 1
Capacidad de la innovación en la UE-27

Para analizar el desarrollo innovador de la UE-27 y su evolución, la Comisión acude a un indicador de desarrollo innovador a nivel regional, el *Regional Innovation Performance Index* (1). Esto le permite clasificar a los Estados miembros en cuatro grupos:

- Los de mayor capacidad de innovación: Finlandia, Suecia, Dinamarca y Alemania.
- Aquellos con capacidad innovadora en torno a la media de la UE: el resto de los países de UE-15, salvo Grecia España y Portugal.
- Aquellos con capacidad de innovación inferior a la media de la UE y tendencia a converger: Grecia, Portugal, Eslovenia, Hungría, República Checa, Lituania, Letonia, Chipre y Malta.
- Los de capacidad de innovación inferior a la media y tendencia empeorar: España, Estonia, Bulgaria, Polonia, Eslovaquia y Rumania.

Se confirma así que los países nórdicos son los de mayor capacidad innovadora, y que en el otro extremo figuran los nuevos Estados miembros, aunque algunos de ellos están mejores posicionados que los países de la Cohesión de la UE-15, excluyendo a Irlanda. España y sus regiones presenta resultados muy pobres en este indicador, peores incluso a los de algunos de los nuevos Estados miembros, como Estonia, Eslovenia y Hungría. Otros indicadores de desarrollo innovador a nivel regional utilizados ofrecen resultados similares.

Resulta interesante comprobar que, en general, las regiones con los menores niveles de gasto en I+D se encuentran en los nuevos Estados miembros o son regiones de la UE-15 con niveles de renta *per cápita* relativamente bajos (2). No obstante, en algunas regiones atrasadas, el gasto en I+D está aumentando en los últimos años más que la media de la UE.

(1) El *Índice de Desarrollo de Innovación Regional* es un índice construido a partir de indicadores de los principales elementos del desarrollo innovador (niveles de educación y otros determinantes de la innovación, gasto en I+D, número de PYMEs innovadoras, aplicación de la innovación, número de innovaciones patentadas, etc.). Se trata de uno de los indicadores del *European Innovation Scoreboard*, uno de los instrumentos que utiliza la Comisión para medir la innovación.

(2) El informe cita algunas excepciones, como las Islas Baleares, en España.

Fuente: Comisión UE (2007). *IV Informe de la Cohesión. Marzo 2007.*

bién se redujeron a lo largo de este período, especialmente en las regiones más atrasadas (9).

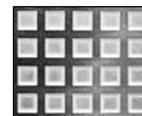
Finalmente, el informe constata la existencia de notables diferencias en la capacidad y desarrollo innovador entre los Estados miembros y regiones de la UE, lo que en parte obedece a las fuertes disparidades regionales en gasto en I+D (Cuadro 1 y Mapa 3). La I+D es uno de los factores clave en determinar la capacidad de innovación de una región, por lo que la concentración de altos niveles de gasto en I+D en un número limitado de regiones de la UE es motivo de preocupación. En este sentido, de acuerdo con las estimaciones realizadas, 35 regiones (que representan el 23 por 100 del PIB y absorben el 46 por 100 del total de gasto en I+D de la UE-27) superan el objetivo de Lisboa según el cual la UE en media destinará el 3 por 100 del PIB a I+D; mientras que 47

regiones (que representan el 3,5 por 100 del PIB y absorben aproximadamente el 0,5 por 100 del total de gasto en I+D de la UE-27) registran un gasto en I+D inferior al 0,5 por 100 del PIB.

El acceso a las TIC es un factor importante para el desarrollo de la economía del conocimiento. En 2005, casi la mitad de los hogares de la UE tenían acceso a Internet, aunque con diferencias importantes entre Estados miembros. El grado de penetración de Internet supera el 70 por 100 en Países Bajos, Dinamarca y Suecia; mientras que es del 20 por 100 en Lituania, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Grecia. El grado de penetración de Internet es en general mucho más reducido en los nuevos Estados miembros.

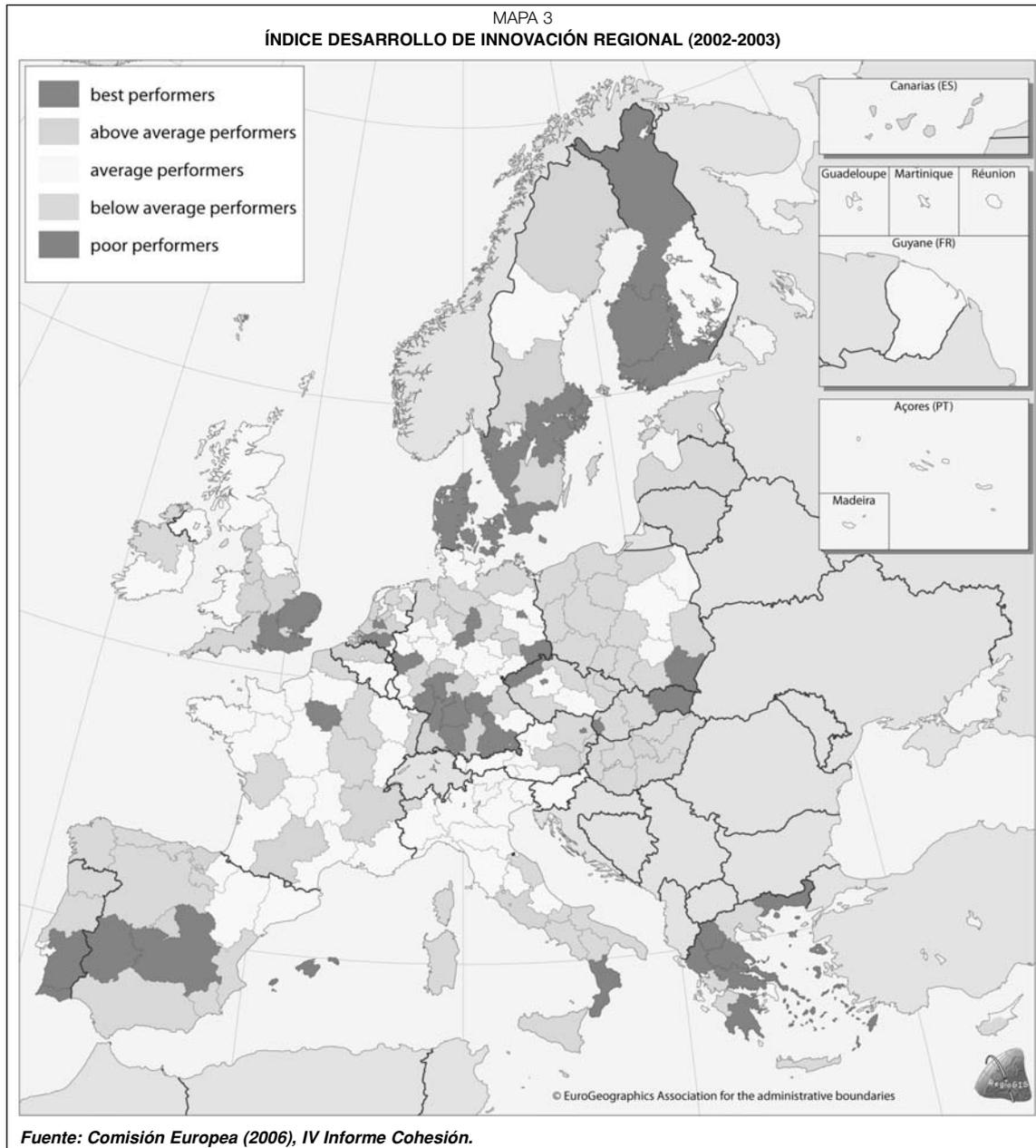
4. El impacto de la Política de Cohesión

Como hemos señalado previamente, se han producido notables avances en la convergencia real. La cuestión a plantearse,



EN PORTADA

(9) En las más desarrolladas, la tasa de desempleo permaneció relativamente estable, aunque por lo general se redujo en las regiones de España, Italia, Francia y Reino Unido mientras que tendió a aumentar en las de Alemania, Austria, Países Bajos y Bélgica.



entonces, es el papel que ha jugado la Política de Cohesión en este proceso, ello nos lleva a analizar el Impacto de la Política de Cohesión (10). En este sentido, el informe confirma que la Política de Cohesión ha contribuido a favorecer la

(10) Para valorar el impacto de la Política de Cohesión, el informe acude a una serie de modelos macroeconómicos caracterizados por tener en cuenta, además de los habituales efectos sustitución, *crowding-out* y multiplicador, los efectos dinámicos de dicha política, con objeto de estimar también su impacto a largo plazo. Entre los distintos

convergencia y el empleo, a través de dos canales: por un lado a través de sus efec-

modelos que utiliza el informe, nos centramos fundamentalmente en el en el Modelo HERMIN. En concreto, el modelo se basa en la evolución de los pagos corrientes para la mayor parte de los programas de Cohesión en el período 2000-2006, programas que recordemos cubren Grecia, Irlanda, España y Portugal además de Alemania del Este, incluyendo Berlín, y las regiones objetivo 1 de Italia. Para ello, el modelo consideran los derechos de pago hasta 2006 inclusive y supone que los remanentes presupuestarios se distribuyen por igual entre 2007 y 2008. Tales remanentes se toman como estimaciones de los patrones de gasto para el período de 2007-2013.

TABLA 1
 IMPACTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2000-2006 SOBRE EL PIB Y EL EMPLEO NACIONAL EN 2006

País	Ganancias de PIB (porcentaje sobre el escenario base)	Ganancias de empleo (porcentaje sobre el escenario base)	Ganancias de empleo (1000s por encima del escenario base)
Bulgaria.....
República Checa.....	1,6	0,8	39,4
Estonia.....	1,8	1,3	7,9
Irlanda.....	0,9	0,7	12,9
Grecia.....	2,8	2,0	85,2
España.....	1,0	0,7	133,5
Chipre.....	0,1	0,1	0,4
Letonia.....	1,6	1,2	11,7
Lituania.....	1,2	0,9	12,4
Hungría.....	0,6	0,6	22,1
Malta.....	0,4	0,4	0,6
Polonia.....	0,5	0,4	50,3
Portugal.....	2,0	1,4	70,6
Rumanía.....
Eslovaquia.....	0,7	0,5	11,3
Eslovenia.....	0,3	0,3	2,3
Alemania del Este.....	0,9	0,7	53,0
Mezzogiorno italiano.....	1,1	0,8	55,7
TOTAL.....			569,3

Fuente: IV Informe de la Cohesión, basado en GEFRA, EMDS (2007)

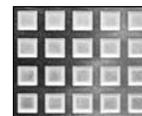
tos a más corto plazo, sobre la demanda (por ejemplo, vía aumento de la construcción); y por otro sus efectos a largo plazo, por el aumento del capital físico y humano, y de la I+D, con los consiguientes beneficios en términos de productividad y potencial de crecimiento.

De esta forma, se estima que la Política de Cohesión 2000-2006 supuso para España ganancias absolutas del PIB en 2006 del 1 por 100, y del orden del 5-10 por 100 para los nuevos EEMM en 2015. Además, se calcula que generó unos 570.000 puestos de trabajo adicionales en 2006 (frente a la no intervención) en el conjunto de los EEMM beneficiarios, siendo las ganancias de empleo para España de entorno 133.500 nuevos puestos (0,7 por 100) y de 160.000 trabajos en los nuevos Estados miembros. Además, las estimaciones preliminares sugieren que los efectos de la Política de Cohesión del período 2007-2013 se sentirán todavía más a más largo plazo, dado que se requiere tiempo para que los efectos por el lado de la oferta se mate-

rialicen. Así, se calcula que para España, las ganancias del PIB en 2015 serán del orden del 1,2 por 100, y que generará unos 156.0000 puestos de trabajo adicionales. Las ganancias de empleo en el mismo horizonte temporal para el total de los países beneficiarios se estiman en unos 2 millones.

Como se observa en las tablas 1 y 2, la magnitud estimada de las ganancias difiere considerablemente entre los países, tanto por el distinto volumen de financiación recibida como por su distinta estructura económica. No obstante, se calcula que las ganancias son mayores para los nuevos Estados miembros.

Adicionalmente, tampoco puede olvidarse la contribución de la Cohesión a los esfuerzos nacionales en innovación y en I+D. Por ejemplo, en el caso de España, las ayudas a las regiones objetivo 1 representaron alrededor del 5 por 100 del gasto en I+D, aunque el efecto total es previsiblemente mayor por la cofinanciación del gobierno y del sector privado. Esta contribución aumentará previsiblemente

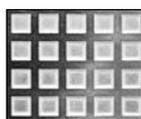


EN PORTADA

TABLA 2
 IMPACTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2000-2013 SOBRE EL PIB Y EL EMPLEO NACIONAL EN 2015

País	Ganancias de PIB (porcentaje sobre el escenario base)	Ganancias de empleo (porcentaje sobre el escenario base)	Ganancias de empleo (1000s por encima del escenario base)
Bulgaria	5,9	3,2	90,4
República Checa.....	9,1	7,1	327,8
Estonia	8,6	5,4	31,0
Irlanda	0,6	0,4	8,2
Grecia.....	3,5	2,3	95,0
España	1,2	0,8	156,7
Chipre.....	1,1	0,9	3,1
Letonia	9,3	6,0	55,4
Lituania.....	8,3	4,8	67,7
Hungría	5,4	3,7	147,3
Malta	4,5	4,0	6,9
Polonia	5,4	2,8	384,2
Portugal.....	3,1	2,1	104,8
Rumanía.....	7,6	3,2	267,5
Eslovaquia.....	6,1	4,0	87,9
Eslovenia.....	2,5	1,7	15,7
Alemania del Este	1,1	0,9	60,0
Mezzogiorno italiano	1,5	0,9	60,1
TOTAL.....			1.969,7

Fuente: IV Informe de la Cohesión, basado en GEFRA, EMDS (2007)



EN PORTADA

en el futuro, con la actual Política regional y su vinculación, tras su reforma, a la Estrategia renovada de Crecimiento y Empleo (11). Además, esta política ha prestado ayuda a gran número de Pymes en la UE. En el caso de España, por ejemplo, se estima que en el período 2000-2006 unas 9.500 Pymes en las siete regiones del objetivo 2 recibieron apoyo a través de la política de la Cohesión.

Por otro lado, el hecho de que todas las regiones situadas por debajo de la media en términos del cumplimiento de la Agenda de Lisboa sean *regiones atrasadas* (12) confirma el importante papel que puede jugar la Política de la Cohesión para el cumplimiento de la Agenda de Lisboa.

Además, la Política de Cohesión también juega cierto papel a la hora de impulsar y salvaguardar la observancia de las demás políticas de la UE (tales como ayu-

das estatales, medio ambiente, transporte, apoyo a la innovación o sociedad de la información). Por último, la planificación estratégica y los procedimientos creados para gestión descentralizada los fondos de Cohesión (incluyendo la estrecha coordinación entre las distintas autoridades, locales, nacionales y comunitarias) traen consigo otros beneficios considerables. Así, la Política de Cohesión aumenta la transparencia y fomenta la buena gobernanza, al tiempo que contribuye a la mejora y modernización pública, especialmente en las regiones «de Convergencia» y en aquellos Estados miembros con menores niveles de renta.

5. España en el IV Informe de Cohesión

Aunque a lo largo de los epígrafes anteriores hemos hecho algunas referencias a España, resulta interesante presentar brevemente en un apartado cuál es su situación en los principales aspectos

(11) Cabe recordar que una de las áreas cubiertas por el *earmarking* es la I+D e innovación.

(12) Es decir, tienen un PIB *per cápita* inferior al 75 por 100 de la media de la UE-27.

CUADRO 2
Capacidad de innovación de España

Según el Informe, España presenta resultados poco favorables en los rankings de capacidad y desarrollo innovador:

- Según los indicadores de desarrollo innovador (*) a nivel regional utilizados por la Comisión, su capacidad de innovación no sólo es inferior a la media, sino que muestra una tendencia a empeorar en los últimos años. Además, muchas de sus regiones se encuentran entre las peores valoradas en términos de desarrollo innovador, como no sólo a Extremadura y Castilla La Mancha, además de algunas con un PIB *per cápita* superior a la media de la UE, como las Islas Baleares. En el otro extremo, Madrid se encuentra entre las de mejores valoradas.
- El volumen de gasto en I+D es también inferior a la media en las regiones españolas con renta *per cápita* relativamente baja, aunque su crecimiento en los últimos años ha sido mayor que el de la media.
- La mayoría de las regiones españolas también aparecen entre las de peores resultados en otros indicadores del desarrollo innovador como el número de solicitud de patentes.

(*) Entre otros, el *Índice de Desarrollo de Innovación Regional* mencionado en el Cuadro 1.

Fuente: IV Informe de la Cohesión (2007).

tos objeto de análisis en el IV Informe de Cohesión.

La convergencia en PIB *per cápita* en el caso español ha sido significativa. Entre 1995 y 2005 éste ha aumentado del 91 por 100 al 102 por 100 de la media de la UE-27. No obstante, las disparidades entre las regiones españolas se han mantenido prácticamente invariables (como también ha ocurrido en Alemania Francia, Grecia e Italia).

Siguiendo la tendencia general, España ha registrado una alta concentración del crecimiento y la actividad económica alrededor de la región de la capital, si bien en su caso cuenta con un polo de crecimiento secundario importante: la región de Barcelona genera en torno el 14 por 100 del PIB español. No obstante, Madrid registra mayores tasas de crecimiento económico y de población que Barcelona.

España es el Estado miembro de la UE-27 donde menos creció la productividad durante el período 1996-2005, que se mantuvo estancada con una tasa de crecimiento cercana a cero. El nivel de productividad de la mayoría de las regiones españolas se encuentra más cercano a la media de la UE, aunque está todavía por debajo. En algunas regiones españolas la productividad cayó entre 1995 y 2004, incluyendo a algunas de los mayores PIB

per cápita, como Madrid, Navarra y Cataluña (13).

De esta forma, el crecimiento económico español se ha basado en la creación de empleo, que ha aumentado a un ritmo muy alto, con un diferencial respecto a la tasa de crecimiento media interanual de la UE-27 en el período entre 1995 y 2004 de 2,3 puntos porcentuales. De hecho, España ha sido el país que ha registrado un mayor crecimiento en la tasa de empleo en este período (6 puntos porcentuales). No obstante, existen grandes diferencias en las tasas regionales de empleo, lo que confirma las diferencias en los niveles de desarrollo.

Teniendo en cuenta que la tasa de crecimiento de la mayoría de las regiones españolas ha sido superior a la media de la UE, el Informe concluye que en el largo plazo puede ser difícil de mantener ese crecimiento si no se producen mejoras en la eficiencia y se desarrollan actividades de alto valor añadido (que habitualmente registran fuerte crecimiento de la productividad).

Por otro lado, el Informe muestra que existen grandes diferencias en los resultados de las regiones españolas en términos el cumplimiento de los Objetivos de la

(13) Hay que tener en cuenta que la evolución de la productividad (medida en términos de PIB por persona trabajada) se ha visto afectada por el fuerte crecimiento del empleo.



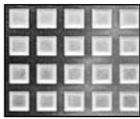
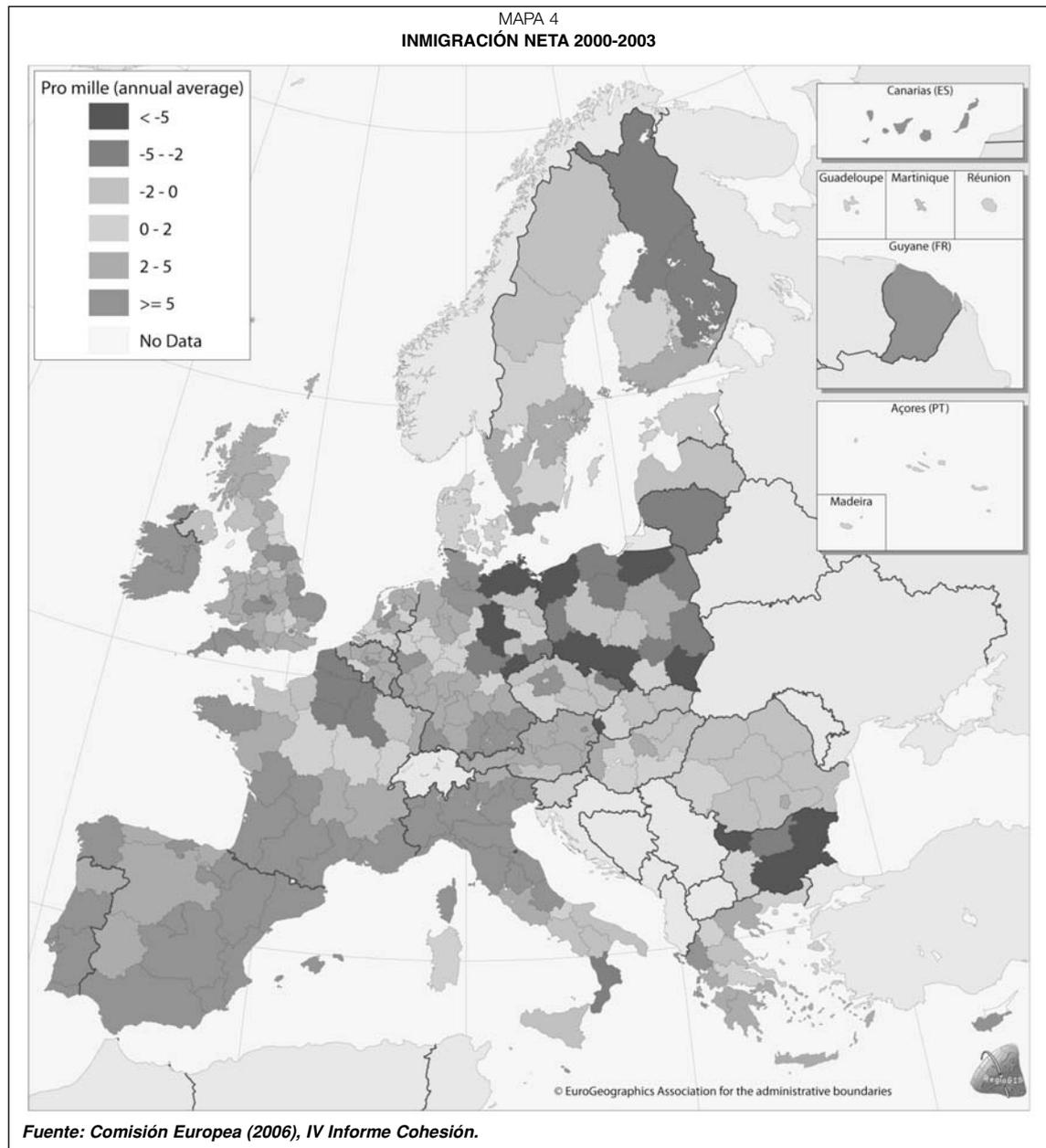
Agenda de Lisboa, obteniendo las regiones del Sur resultados muy pobres en el indicador que mide este cumplimiento.

6. Nuevos desafíos de la Política de Cohesión

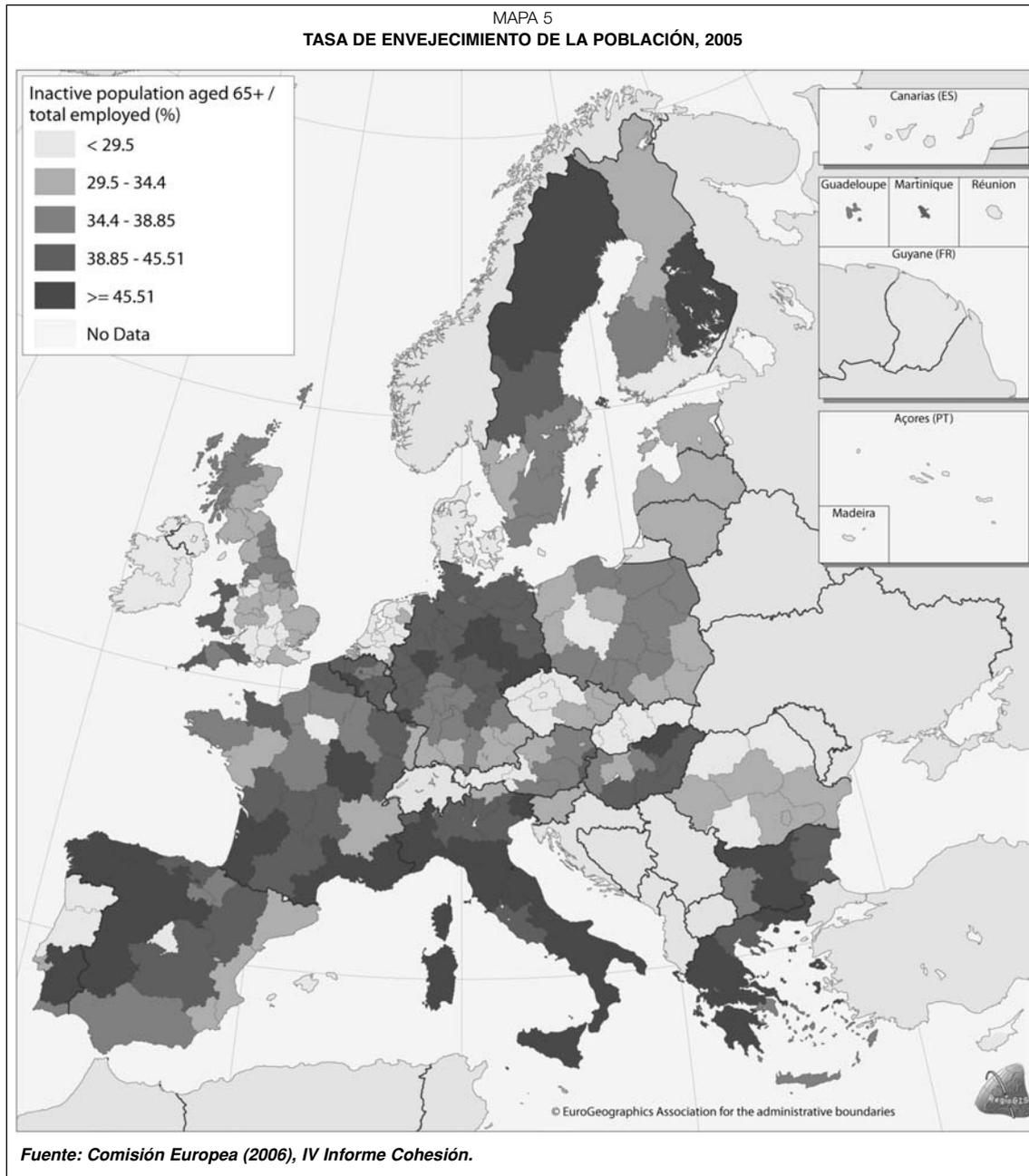
La Política de la Cohesión se va a enfrentar en el futuro a importantes desafíos, entre los que la Comisión destaca:

— Los *cambios demográficos* (ver Mapa 4 y Mapa 5). En algunas regiones de la UE-27 la población ha disminuido, y en otras solo se mantiene gracias a la inmigración (14). A partir de 2020 se prevé una disminución generalizada de la población. Esta evolución demográfica limitará

(14) Además, ciertas regiones de la UE registran tasas de dependencia (porcentaje de población mayor de 65 años respecto a la población activa) muy bajas.



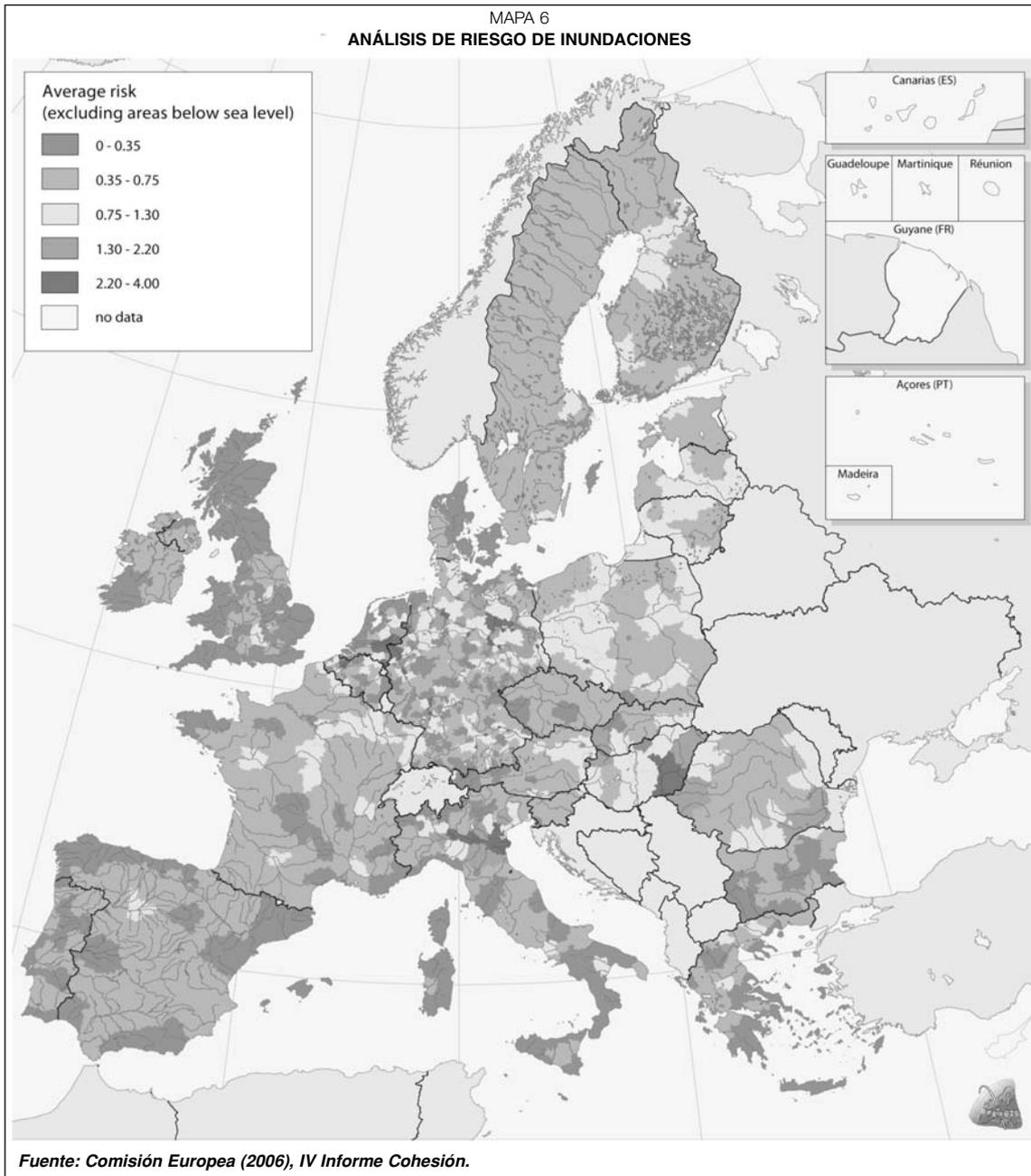
EN PORTADA



gradualmente el crecimiento del empleo, previéndose, a partir de 2017, que la población activa disminuya (a menos que se den fuertes aumentos de la inmigración neta). De disminuir el empleo, el aumento de la productividad pasará a ser la principal fuente de crecimiento.

— *Cambio climático*, con creciente riesgo de desastres naturales, inundaciones, sequía, etc. (Mapa 6). El cambio cli-

mático planteará problemas importantes a la agricultura, la pesca y el turismo en algunas zonas, y requerirá fuertes inversiones. Para algunos grupos desfavorecidos el impacto puede ser desproporcionado. No obstante, el cambio climático también ofrece oportunidades para las economías regionales, como la eco-innovación, el desarrollo de industrias respetuosas con el medioambiente y el empleo en este ámbi-



to. Señalar que en el nuevo periodo 2007-2013 la prevención de riesgos se ha incluido como categoría financiable.

— El posible *aumento del coste de la energía a largo plazo*. Este desafío afectará a las regiones de la UE de distinta manera, dependiendo de factores como el patrón de su consumo energético, su estructura económica, su eficacia energética o su localización. Su incidencia sobre

los grupos de bajos ingresos es intenso. Ante este desafío, la UE se ha puesto como objetivo que las energías renovables supongan el 20 por 100 del consumo energético de la UE, aunque los progresos registrados en este frente están siendo muy lentos. Por otro lado, la expansión de las energías renovables y la inversión en eficacia energética también ofrecen oportunidades importantes a la mayoría

de las regiones y ofrecen considerable potencial de creación de empleo a nivel local.

— La *globalización y sus efectos sobre la competitividad*. Algunas regiones presentan una acusada dependencia productiva a ciertos sectores que se encuentran seriamente amenazados por la competencia de países emergentes, como el textil o los curtidos. También se aprecia una dependencia excesiva de ciertas regiones a sectores tradicionales en los que la ventaja competitiva se basa en los menores costes y salarios, como la siderurgia. Sin embargo, la competencia basada en costes no es una opción viable a largo plazo, existiendo la necesidad de modernizar y diversificar la estructura económica de las regiones de la UE hacia sectores de alto valor añadido, en los que la capacidad de innovación resulta fundamental.

Con la reforma de la Política de la Cohesión, y ante el desafío de la globalización, se está poniendo un mayor énfasis a la mejora de la competitividad de las regiones en la economía mundial. Aquí subyace la idea de que la Política de la Cohesión puede facilitar la creación de una serie de condiciones determinantes de la competitividad regional (y en consecuencia, del crecimiento económico y la creación de empleo), como son el transporte, las telecomunicaciones, la energía, los servicios sanitarios, el capital humano y la capacidad de innovación.

Por otro lado, ciertas políticas comunitarias, como las políticas de I+D e innovación, la PAC y las Ayudas de Estado, juegan un papel complementario a la política de Cohesión, pudiendo aumentar su eficiencia. No obstante, en el informe se incide en que todavía hay sinergias por aprovechar. En particular, por lo que respecta a las políticas comunitarias de I+D y de innovación, es necesario reforzar su dimen-

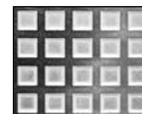
sión regional, que no ha sido suficientemente tenida en cuenta en el pasado. Con objeto de explotar estas sinergias, durante el actual periodo de programación se han introducido una serie de mejoras en el 7 Programa Marco de la Política Comunitaria de I+D y en Programa Marco de Competitividad e Innovación 2007-2013, con el refuerzo de la dimensión regional de sus iniciativas. Por citar alguna mejora, a modo de ejemplo, el 7 Programa Marco incorpora ahora algunos objetivos con claro impacto regional (como el desarrollo del potencial de investigación de las regiones periféricas y las incluidas en el objetivo de convergencia, o el desarrollo de *clusters* del conocimiento a través de la Iniciativa de Regiones del Conocimiento).

7. Conclusión

El Informe de la Cohesión constituye un elemento sumamente valioso y se configura como una pieza clave para el debate sobre el proceso de revisión del Presupuesto y Políticas Comunitarias actualmente en curso.

Por otro lado, el informe confirma el importante valor añadido de la Política de Cohesión. Así, los Fondos pueden ayudar a los Estados miembros a mantener altas tasas de crecimiento, sin poner en peligro la estabilidad económica ni generar riesgos de excesiva inflación. De esta forma, favorece a largo plazo la compatibilidad entre la convergencia real (en PIB *per cápita* con el resto de la UE) y la convergencia nominal (en tasas de inflación, déficit público y niveles de endeudamiento), aunque quizás a corto plazo pueda suscitarse algún conflicto en los países beneficiarios de las transferencias de Fondos.

Por otro lado, un aspecto sobre el que el Informe incide es la existencia de importantes sinergias entre la Política de

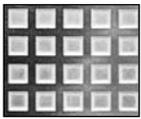


EN PORTADA

Cohesión y otras Políticas comunitarias, especialmente la de I+D e innovación. Este punto, así como la creciente vinculación de la Política de Cohesión y la Estrategia de Lisboa, son aspectos muy relevantes que se deberán tener en cuenta, de cara a la definición de la nueva estrategia de la Política Regional posterior a 2013, que debería orientarse, prioritariamente, a las acciones de innovación y cohesión territorial y tecnológica.

Bibliografía

- [1] CALVO HORNERO, A. (1997), *Organización de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- [2] COMISIÓN EUROPEA (1992), *Tratado de la Unión Europea*. 1992, Comisión de la CE, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2007). «*Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and Official Texts*».
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2007). «*Growing Regions, growing Europe*» *Fourth Report on Economic and Social Cohesion*».
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2007). Comunicación de la Comisión. «*Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social*». COM (2007) 273 final.
- [6] SERRANO, C; MONTORO, B; VIGUERA, E. (2004), «Perspectivas Financieras 2007-2013. Comunicación de la Comisión», *Boletín de Información Comercial Española* nº 2819, del 11 al 17 de octubre de 2004, Madrid, pp. 3-8.
- [7] SERRANO, C; MONTORO, B; VIGUERA, E. (2004), «Perspectivas Financieras 2007-2013, Las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional», *Informes del Observatorio de Economía Europea*, nº 2-2004, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, mayo de 2004, Madrid.
- [8] SERRANO, C. Y MONTORO, B. (2004), «Un nuevo horizonte para la política regional de la UE: el Tercer Informe de Cohesión», *Boletín de Información Comercial Española* nº 2807, del 24 al 30 de mayo de 2004, Madrid, pp. 3-14.
- [9] SERRANO, C; MONTORO, B; VIGUERA, E. (2004), «Perspectivas Financieras 2007-2013, Las nuevas prioridades de la Unión Europea», *Boletín de Información Comercial Española* nº 2799, del 15 al 28 de marzo de 2004, Madrid, pp. 7-14.
- [10] TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (Reformado por el Tratado de Maastricht) (1998), *Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros Actos básicos de Derecho Comunitario*, Sexta edición, Tecnos.



EN PORTADA