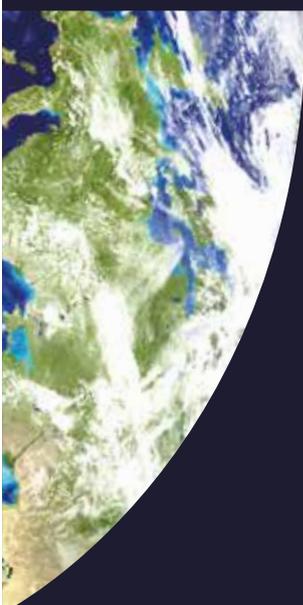




Comisión
Europea

Inversión para el empleo y el crecimiento

Promoción del desarrollo y la buena gobernanza
en las regiones y ciudades de la UE



Sexto informe sobre la cohesión económica, social y territorial

Comisión Europea

Inversión para el empleo y el crecimiento

Promoción del desarrollo y la buena gobernanza
en las regiones y ciudades de la UE

Sexto informe sobre la cohesión económica, social y territorial

Bruselas, 2014

Este informe fue aprobado por la Comisión Europea el 23 de julio de 2014.

Editor: Lewis Dijkstra, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea

Puede consultarse esta publicación en línea en:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_es.pdf

Durante la elaboración de esta publicación se contó con la asistencia técnica de Applica (Bélgica), en colaboración con SeproTec (España).

Los autores agradecen los comentarios que tengan a bien enviar los lectores, que deberán remitirse a:

Comisión Europea

Dirección General de Política Regional y Urbana

Dirección B

B-1049 Bruselas

Correo electrónico: regio-B1-head-of-unit@ec.europa.eu

Ilustraciones de portada (de izquierda a derecha):

© Free Graphic Download

© Deymos Photo/Shutterstock.com

© Eleonora Cugini and Gianluca Bernardo

© Artens/Shutterstock.com

Para utilizar o reproducir fotos que no estén protegidas mediante derechos de autor de la Unión Europea, deberá obtenerse la autorización correspondiente solicitándola directamente al titular o titulares de los derechos de autor.

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

(*) La información proporcionada es gratuita, al igual que la mayoría de las llamadas (si bien algunos operadores, cabinas de teléfono u hoteles pueden cobrarle por ellas).

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2014

ISBN 978-92-79-39112-5

doi 10.2776/9695

© Unión Europea, 2014

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO ELEMENTAL (ECF).

▶▶ Prólogo



La crisis ha tenido un impacto profundo en las regiones y ciudades de toda la UE. Las disparidades económicas regionales, que se venían reduciendo, dejaron de hacerlo. El desempleo, por su parte, ha aumentado con rapidez en toda la UE. La pobreza y la exclusión también se han agravado, incluso en muchas ciudades de los Estados miembros más desarrollados.

El Sexto informe sobre la cohesión toma como punto de partida los informes anteriores. En él se destacan los vínculos existentes entre la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020. Para ello, se incluye una serie de capítulos relativos al crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Asimismo, se muestra la evolución que ha seguido la política de cohesión a fin de fortalecer su impacto sobre los objetivos de crecimiento y empleo de la UE, así como la enorme importancia de la gobernanza para que dicha política sea efectiva.

La política de cohesión ya ha mejorado la competitividad regional y la vida de los ciudadanos en toda la UE. Ha apoyado a empresas emergentes y ayudado a las personas a obtener cualificaciones y nuevos puestos de trabajo. Ha ampliado el acceso a la banda ancha y ha invertido en infraestructura ferroviaria y en la mejora de las conexiones viarias en las zonas menos desarrolladas de la UE. También ha incrementado de forma significativa el número de hogares conectados a servicios de tratamiento de aguas residuales y que cuentan con abastecimiento de agua potable.

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos «ESI») constituyen un medio cada vez más importante para el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, sobre todo las metas relacionadas con el empleo y la reducción de la pobreza. En varios Estados miembros, estos fondos se han convertido en la principal fuente de financiación de la inversión pública, ámbito en el que los Estados miembros han aplicado recortes con el fin de reducir sus déficits presupuestarios.

Los Fondos «ESI» continuarán invirtiendo hasta 2020 en el desarrollo de una economía hipocarbónica, la innovación y las PYME, el empleo de calidad, la movilidad de los trabajadores y la inclusión social, así como en las redes principales de la red TEN-T y las redes digitales, el aprendizaje permanente y la reforma de la administración pública.

El Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país que emanan de él desempeñan un papel crucial en el sostenimiento de la política de cohesión. En 2014, el marco jurídico de los Fondos «ESI» ha introducido nuevas normas dirigidas a garantizar un contexto reglamentario y macroeconómico adecuado para maximizar el impacto de la política. Además, estos fondos seguirán invirtiendo en el fortalecimiento de la capacidad administrativa debido al creciente reconocimiento de que sin una buena gobernanza no es posible lograr unas tasas de crecimiento elevadas y la convergencia económica entre las regiones.

Estos cambios, unidos a una mayor orientación a los resultados, garantizarán que la política de cohesión aborde mejor las disparidades regionales observadas en términos de resultados económicos y ayudarán a lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

László Andor
Comisario Europeo
de Política Regional

Johannes Hahn
Comisario Europeo de Empleo,
Asuntos Sociales e Inclusión

Prólogo.....	iii
Léxico	xi
Inversión para el empleo y el crecimiento	xv
1. Introducción	xv
2. Una política en evolución: invertir en la competitividad de las regiones para mejorar la vida de los ciudadanos.....	xviii
3. La obtención de resultados es el núcleo de la nueva política de cohesión	xx
3.1 Los programas de la política de cohesión tienen que operar en un entorno favorable.....	xx
3.2 Los programas de la política de cohesión deben concentrar los recursos en un número reducido de prioridades y maximizar su valor añadido.....	xxi
3.3 Los programas de la política de cohesión deben definir objetivos y resultados claros.....	xxi
3.4 Los programas de la política de cohesión deben dar más voz a las ciudades	xxii
3.5 Los programas de la política de cohesión deben integrar mejor a los socios en todos los niveles.....	xxii
4. De la teoría a la práctica: nuevos datos surgidos de las negociaciones	xxii
5. Conclusión.....	xxvi
Resumen.....	xxix
Capítulo 1: Crecimiento inteligente	1
1. Introducción	1
2. La crisis interrumpió el proceso de reducción de las disparidades regionales.....	1
3. Los Estados miembros de Europa central y del este mantienen un sector industrial sólido, pero su agricultura necesita seguir modernizándose.....	11
4. Construcción e industria, los sectores más afectados por la crisis	12
5. La crisis provocó la pérdida de puestos de trabajo, pero también algunas ganancias de productividad	14
6. El crecimiento en las regiones metropolitanas es más propenso a experimentar expansiones y contracciones que en las regiones rurales	17
6.1 Las regiones metropolitanas que albergan capitales nacionales mostraban un buen comportamiento hasta que la crisis provocó unas pérdidas de empleo superiores a la media.....	17
6.2 Las regiones rurales registraron un crecimiento del PIB más bajo antes de la crisis, pero demostraron una mayor resistencia durante la recesión.....	21
7. Los índices de creación de empresas y puesta en marcha de negocios dependen de la iniciativa individual y de un entorno institucional adecuado.....	21
8. La innovación sigue caracterizada por su concentración espacial	29
8.1 I+D y el objetivo fijado para 2020	31
8.2 Evolución del número de patentes en la UE y en EE.UU.....	37

9. La educación superior gana terreno, aunque persisten grandes disparidades.....	37
10. Se estrechan las diferencias en cuanto a las redes digitales y de transporte, pero aún queda trabajo por hacer.....	41
10.1 Las redes digitales se van expandiendo, aunque de forma desigual.....	41
10.2 El nivel de desarrollo de la red de carreteras sigue siendo considerablemente menor en los Estados miembros del centro y el este de la UE	43
10.3 La baja velocidad y frecuencia de los ferrocarriles en los Estados miembros del centro y del este de la UE reducen el atractivo de este medio de transporte frente a los vehículos privados.....	49
11. El comercio y la inversión extranjera directa estimulan el crecimiento en la UE-12	50
12. El efecto expansivo de la competitividad regional hacia otras zonas es limitado en la UE-13.....	54
13. Conclusión.....	55
Capítulo 2: Crecimiento integrador.....	57
1. Introducción	57
2. La crisis destruyó muchos de los empleos que se habían creado desde el año 2000.....	57
2.1 Las tasas de ocupación cayeron rápidamente en las regiones más afectadas por la crisis	57
2.2 El desempleo alcanzó su máximo en la UE en más de una década.....	58
2.3 Las mujeres presentan unas tasas de desempleo mucho más elevadas en las regiones del sur de la UE	63
2.4 La reducción del abandono escolar prematuro sigue el ritmo previsto.....	66
2.5 Se observa un estancamiento del aprendizaje permanente	70
2.6 Según la encuesta sobre las cualificaciones de los adultos (PIAAC) que elabora la OCDE, es necesario mejorar la alfabetización de los adultos y sus aptitudes numéricas en varios Estados miembros de la UE.....	71
3. La pobreza y la exclusión han aumentado como consecuencia de la crisis	71
3.1 La privación material grave es más alta en los pueblos, los suburbios y las zonas rurales de los Estados miembros menos desarrollados	72
3.2 En los Estados miembros más desarrollados, la baja intensidad laboral se concentra en las ciudades.....	73
3.3 Mayor riesgo de pobreza urbana en los Estados miembros más desarrollados, mientras que en los Estados miembros menos desarrollados el riesgo es mayor en pueblos, suburbios y zonas rurales.....	74
3.4 Las ciudades de los Estados miembros menos desarrollados están cerca de alcanzar las metas fijadas para 2020, mientras que en los Estados miembros más desarrollados tienen un camino más largo por recorrer	78
3.5 La calidad de vida en las ciudades europeas varía.....	78
3.6 Los índices de delincuencia son mayores en las regiones urbanas, en las fronteras y en los destinos turísticos.....	79
4. El desplazamiento de ciudadanos en el seno de los Estados miembros, así como entre unos Estados miembros y otros, se ve estimulado por las disparidades en términos de empleo, salarios y salud.....	83
4.1 La UE presenta un alto grado de urbanización y el proceso continúa, aunque lentamente	83
4.2 La migración neta fue la principal causa de aumento de la población en la década de 2000.....	90

4.3 Aumenta la participación de trabajadores nacidos en el extranjero en el mercado de trabajo, con éxito variable	92
4.4 La esperanza de vida es alta, pero siguen existiendo disparidades regionales.....	96
4.5 El nivel de desarrollo humano está mejorando en los Estados miembros del centro y del este de Europa, aunque la crisis redujo dicho nivel en España, Grecia e Irlanda	97
5. Conclusión.....	98
Capítulo 3: Crecimiento sostenible	99
1. Introducción	99
2. La UE necesita mitigar y adaptarse al cambio climático.....	100
2.1 La UE necesita reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero para alcanzar los objetivos fijados de cara a 2020.....	100
2.2 La UE necesita incrementar el consumo de energía renovable para lograr los objetivos fijados de cara a 2020	103
2.3 La UE necesita adaptarse a unos peligros naturales cada vez más frecuentes y con mayor capacidad destructiva.....	107
3. El cambio hacia un modelo de transporte más sostenible puede incrementar la eficiencia energética y mejorar la calidad del aire	108
3.1 Mejora de la accesibilidad y de la eficiencia energética	108
3.2 Las grandes ciudades ofrecen un mayor acceso al transporte público.....	110
3.3 Muchas de las grandes ciudades de la UE presentan una congestión elevada del transporte	115
3.4 La calidad del aire todavía es mejorable en muchos lugares de la UE.....	115
4. Incrementar el atractivo de las ciudades puede impulsar la eficiencia del uso de los recursos en la UE	117
4.1 Las ciudades hacen un uso más eficiente del suelo	117
4.2 Las políticas nacionales y locales pueden determinar la ubicación y la intensidad de uso del suelo de las nuevas construcciones, promoviendo unas ciudades más compactas	124
5. La mejora de los ecosistemas y la reducción del impacto ambiental pueden incrementar la eficiencia de la UE y convertirla en un lugar mejor para vivir.....	125
5.1 Protección de la calidad del agua, de las especies y de los hábitats.....	125
5.2 El tratamiento de las aguas residuales urbanas es necesario para garantizar una alta calidad del agua.....	125
5.3 Mejora la gestión de los residuos sólidos, aunque todavía queda mucho camino por recorrer en numerosas regiones de la UE	128
5.4 Unos ecosistemas sólidos ofrecen numerosos servicios vitales.....	130
6. Conclusión.....	136
Capítulo 4: Inversión pública, crecimiento y la crisis.....	137
1. Introducción	137
2. Se ha reducido la proporción que representa el gasto destinado a estimular el crecimiento sobre el gasto público total.....	137
2.1 La crisis ha provocado un aumento del déficit público.....	137
2.2 La inversión pública impulsa el crecimiento económico.....	139
2.3 El gasto público aumentó, pero actualmente ha disminuido.....	140

2.4 La inversión pública aumentó y posteriormente se redujo	142
3. Las autoridades regionales y locales desempeñan una función clave en el gasto y la inversión públicos.....	142
3.1 Las autoridades regionales y locales son responsables de buena parte del gasto público	142
3.2 Las autoridades regionales y locales gestionan la mayor parte de las inversiones públicas...	144
3.3 La crisis puso fin a un período de crecimiento sostenido del gasto público regional y local.....	147
3.4 Invertir en tiempos de crisis: financiación directa e inversión regional y local	149
3.5 A escala subnacional, los ingresos dependen fundamentalmente de las transferencias	150
3.6 Déficit público y deuda pública de los gobiernos subnacionales	152
4. Contribución de la política de cohesión a la inversión pública en los Estados miembros.....	154
5. Inversión, ayudas estatales y préstamos del BEI	155
5.1 Política de competencia.....	155
5.2 Banco Europeo de Inversiones.....	157
6. Conclusión.....	159
Capítulo 5: La importancia de la buena gobernanza para el desarrollo económico y social.....	161
1. ¿Por qué debe centrarse la UE en la buena gobernanza?.....	161
2. Es más fácil hacer negocios en el norte de la UE	162
3. La mayor parte de los ciudadanos europeos cree que la corrupción es un problema grave y generalizado.....	165
4. Los indicadores de gobernanza varían de unos Estados miembros a otros, así como en el seno de ellos.....	168
4.1 La calidad del gobierno es muy superior en unas regiones que en otras	168
4.2 Crece la autoridad de las regiones de la UE.....	171
5. Una gobernanza deficiente limita los efectos de la política de cohesión	175
5.1 Una gobernanza deficiente puede frenar la inversión y generar pérdidas de financiación	175
5.2 Una gobernanza deficiente puede amortiguar el efecto palanca de la política de cohesión.....	177
6. Conclusión.....	177
Capítulo 6: Evolución de la política de cohesión.....	179
1. Introducción	179
2. A medida que los fondos aumentaban, el alcance geográfico de la política se fue simplificando ...	180
2.1 Durante el período analizado se produjo un incremento del gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión en relación con la renta nacional bruta	180
2.2 El alcance geográfico de la política de cohesión se simplificó entre 1989 y 2013.....	182
2.3 La financiación sigue concentrándose en las regiones menos desarrolladas	187
2.4 Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y la Política de Cohesión.....	188
2.5 Las intensidades de la ayuda en las regiones menos desarrolladas aumentaron hasta el período 2000-2006, y a partir de entonces disminuyeron.....	192
3. Evolución de los objetivos a lo largo del tiempo	194
3.1 Inicialmente el enfoque estaba centrado en la formación y la movilidad.....	194
3.2 En las décadas de 1970 y 1980 surge el desempleo estructural y se producen rápidos cambios en la agricultura y la industria manufacturera.....	195

3.3 Los países que se incorporaron a la UE en las décadas de 1980 y de 2000 carecían de infraestructuras esenciales	196
3.4 Mejora de la infraestructura medioambiental y de transporte.....	196
3.5 La agenda de Lisboa y Gotemburgo	197
3.6 La Estrategia Europa 2020: reducción de la pobreza, mitigación del cambio climático y consideración de otros factores además del PIB	197
3.7 Más allá del PIB: pobreza, desarrollo humano y bienestar	198
3.8 Objetivos de la política de cohesión.....	201
4. Se ha mejorado la integración de la lógica económica subyacente a la política.....	201
4.1 La política de cohesión ha conseguido ir más allá de los determinantes de la naturaleza primaria del crecimiento.....	203
4.2 La política de cohesión puede impulsar el crecimiento a través de la inversión dirigida a los determinantes de la naturaleza secundaria de este	204
4.3 La política de cohesión respalda la integración del mercado y puede ayudar a las regiones menos desarrolladas a crecer con mayor rapidez.....	206
5. La distribución de los fondos entre las distintas esferas de política ha evolucionado, puesto que los objetivos de la política también han cambiado	207
6. Impacto de la crisis en el período 2007-2013	210
6.1 El FSE y la reacción ante la crisis.....	211
7. Conclusión.....	212
Capítulo 7: Impacto de la política de cohesión	213
1. Introducción	213
2. Resultados de los programas en el período 2007-2013.....	214
2.1 El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión.....	214
2.2 El Fondo Social Europeo.....	219
3. Resultados de las evaluaciones sobre el impacto de la política de cohesión	221
3.1 Estado de los trabajos y desafíos planteados para los programas cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión	221
3.2 Pruebas obtenidas mediante las evaluaciones de los programas financiados por el FEDER y el Fondo de Cohesión	225
3.3 Pruebas obtenidas mediante las evaluaciones de los programas financiados por el FSE.....	228
4. Impacto de la política de cohesión en los períodos 2000-2006 y 2007-2013 según un modelo macroeconómico	231
5. Conclusión.....	234
Capítulo 8: La política de cohesión en el período 2014-2020.....	235
1. Elementos claves de la reforma	235
1.1 Nueva geografía, nuevo modelo de financiación.....	236
1.2 Concentración temática en apoyo a la Estrategia 2020	239
1.3 Aumentar la eficacia de la inversión.....	242
1.4 Lograr resultados y demostrarlos	246
1.5 Alinear la inversión de la UE con el Semestre Europeo.....	247

1.6 Adoptar un enfoque estratégico con respecto a las reformas de las Administraciones Públicas....	247
1.7 Una gobernanza económica sólida.....	248
1.8 Proteger la inversión que estimula el crecimiento.....	252
1.9 Vincular la verificación de la adicionalidad con los programas de estabilidad y convergencia.....	253
1.10 Aumentar el papel de los instrumentos financieros.....	254
1.11 Fortalecer la cooperación en toda Europa.....	254
2. Evaluación preliminar de las negociaciones sobre los programas que se ejecutarán en el período 2014-2020.....	258
2.1 Prioridades de financiación en el período 2014-2020	258
2.2 Armonización de las inversiones con las recomendaciones específicas para cada país.....	263
2.3 Potenciar el impacto de la inversión y obtener resultados	265
3. Impacto estimado de la política de cohesión en el período 2014-2020.....	266
3.1 Impacto estimado a escala nacional.....	268
3.2 Impacto estimado a escala regional.....	271
Referencias bibliográficas.....	277
Lista de ilustraciones, mapas, tablas y recuadros	287

Política de cohesión:	engloba todos los programas apoyados por los siguientes fondos: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC). ¹ También conocida como política regional.
Fondos Estructurales:	el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Abreviaturas

AEME:	Agencia Europea de Medio Ambiente
AMECO:	base de datos macroeconómica anual de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea.
BEI:	Banco Europeo de Inversiones
CINE:	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
COH:	países de cohesión, incluidos los países menos desarrollados y los Estados miembros con desarrollo moderado (ver más adelante)
DG BUDG:	Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea
DG ECFIN:	Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea
DG EMPL:	Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea
DG MOVE:	Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea
DG COMP:	Dirección General de Competencia de la Comisión Europea
DG REGIO:	Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea
EFGS:	Foro Europeo de Geografía y Estadística
EPA:	estándares de poder adquisitivo
ESI:	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos Engloba todos los programas apoyados por el FSE, el FEDER, el Fondo de Cohesión, el FEADER y el FEP.
FEADER:	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, anteriormente conocido como Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP:	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, conocido anteriormente como Fondo Europeo de Pesca (FEP) y anteriormente como Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)
FSE:	Fondo Social Europeo
INE:	Instituto Nacional de Estadística
JRC:	Centro Común de Investigación de la Comisión Europea
OCDE:	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
UE:	Unión Europea, anteriormente denominada Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea (CE)

Estados miembros y sus abreviaturas

BE	Bélgica
BG	Bulgaria
CZ	República Checa
DK	Dinamarca
DE	Alemania

¹ En determinados períodos, el FEADER y el Fondo Europeo de Pesca se han considerado parte de los Fondos Estructurales o de la política de cohesión. No obstante, en este informe recibirán un trato diferenciado.

EE	Estonia
IE	Irlanda
EL	Grecia
ES	España
FR	Francia
HR	Croacia
IT	Italia
CY	Chipre
LV	Letonia
LT	Lituania
LU	Luxemburgo
HU	Hungría
MT	Malta
NL	Países Bajos
AT	Austria
PL	Polonia
PT	Portugal
RO	Rumania
SI	Eslovenia
SK	Eslovaquia
FI	Finlandia
SE	Suecia
UK	Reino Unido

Agrupaciones de Estados miembros

Según la ampliación

Con el fin de facilitar la lectura, en este informe se hace referencia a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea (CE) como Unión Europea (UE).

UE-6:	Los seis Estados miembros iniciales: BE, DE, FR, IT, LU y NL
UE-9:	La UE-6 junto con DK, IE y UK
UE-10:	La UE-9 y EL
UE-12:	La UE-10 junto con ES y PT (cuando se hace referencia a datos relativos al período comprendido entre 1986 y 1995)
UE-12:	Todos los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007: BG, CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, RO, SI, SK
UE-13:	Todos los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004, 2007 y 2013: BG, CZ, EE, HR, CY, LV, LT, HU, MT, PL, RO, SI, SK
UE-15:	La UE-12 junto con AT, FI, SE
UE-25:	La UE-15 junto con CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK
UE-27:	La UE-25 junto con RO y BG
UE-28:	La UE-27 junto con HR

Por zona geográfica

- Estados miembros de Europa Central y Oriental: BG, CZ, EE, HR, LV, LT, HU, PL, SI, SK
- Estados miembros del sur: EL, ES, IT, CY, MT, PT
- Estados miembros del oeste: UE-15
- Estados miembros nórdicos: DK, FI, SE
- Estados bálticos: EE, LV y LT
- Benelux: BE, LU, NL

Por nivel de desarrollo

Estados miembros menos desarrollados: BG, EE, HR, LV, LT, HU, PL, SK, RO (PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE en 2012)

Estados miembros con desarrollo moderado: CZ, EL, CY, MT, PT, SI² (PIB per cápita entre el 75 % y el 90 % de la media de la UE)

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

Por estado

Países candidatos: Turquía, Montenegro, Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia

Países candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo de acuerdo con la definición de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e Islandia

Tipologías regionales

Regiones metropolitanas

La presente clasificación se elaboró en colaboración con la OCDE. Consta de una aproximación (al nivel NUTS 3) de todas las zonas urbanas funcionales con una población de más de 250 000 habitantes, según se definen en la metodología de zonas urbanas funcionales de la UE y la OCDE.

Regiones predominantemente urbanas, intermedias o predominantemente rurales

Esta clasificación se basa en la de la OCDE, pero revisada por la Comisión. En 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.

Tipologías locales

Grado de urbanización

Ciudades: unidades administrativas locales en las que más de un 50 % de la población vive en un centro urbano.

Pueblos y suburbios: unidades administrativas locales en las que más de un 50 % de la población vive en aglomeraciones urbanas, pero menos del 50 % vive en un centro urbano.

Zona rural: unidades administrativas locales en las que más de un 50 % de la población vive en cuadrículas rurales.

Para más información, visite la página web:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Degree_of_urbanisation_classification_-_2011_revision

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf

Ciudades y zonas de traslados domicilio-trabajo

Ciudades: se aplica la misma definición que en el caso anterior.

Zonas de traslados domicilio-trabajo: unidades administrativas locales contiguas en las que al menos un 15 % de la población trabajadora se desplaza a una ciudad para trabajar.

Para más información, visite la página web:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/European_cities_%E2%80%93_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf

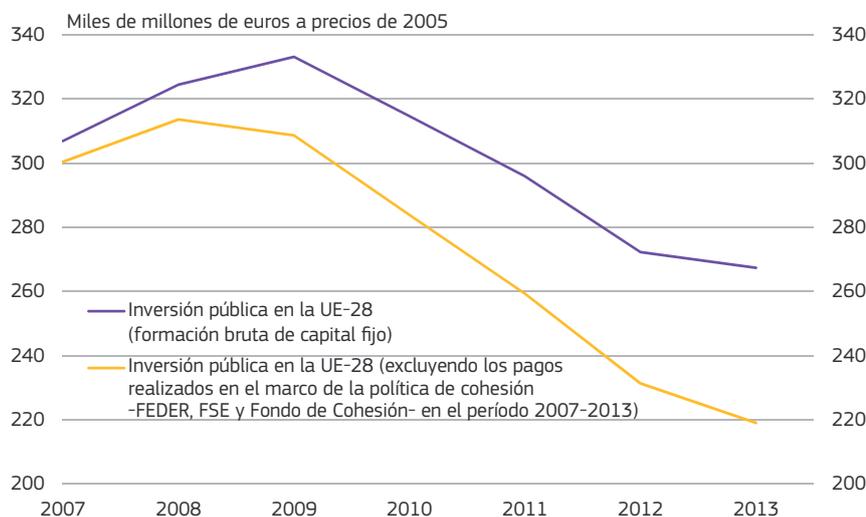
² Chipre se incluyó por ser elegible para recibir ayudas del Fondo de Cohesión. Su PIB per cápita en términos EPA era del 92 % de la media de la UE en 2012 y se prevé que en 2013 se sitúe por debajo del 90 % de dicha media.

1. Introducción

Aunque los gobiernos nacionales han tenido que aplicar recortes en el gasto en los últimos años para equilibrar sus presupuestos y que la financiación privada se haya agotado debido a la crisis financiera y económica, la financiación de la política de cohesión ha seguido fluyendo a los Estados miembros y las regiones, apoyando inversiones vitales para el crecimiento y el empleo.

La crisis ha tenido un profundo impacto en los presupuestos nacionales y regionales, limitando la disponibilidad de financiación en todos los ámbitos de inversión. En el conjunto de la UE, la inversión pública se redujo un 20 % en términos reales entre 2008 y 2013 (ilustración 1). En Grecia, España e Irlanda, la reducción fue de alrededor del 60 %. En los países de Europa Central y Oriental, donde la financiación de la política de cohesión es particularmente importante, la inversión pública (medida como formación bruta de capital fijo) se redujo en un tercio. Sin la política de cohesión, las inversiones en los Estados miembros más afectados por la crisis habrían registrado un descenso adicional del 50 %. Los fondos de cohesión representan actualmente más del 60 % del presupuesto de inversión en estos países (ilustración 2).

Ilustración 1: Impacto de la política de cohesión sobre la inversión pública, 2007-2013

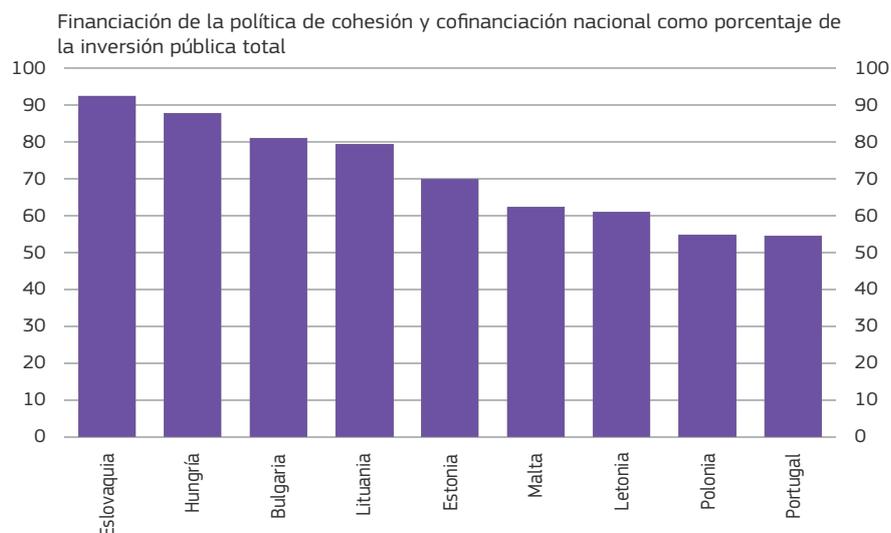


Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO.

La crisis económica ha invertido una prolongada tendencia de convergencia del PIB y la tasa de desempleo dentro de la UE, afectando, en particular, a las regiones del sur de Europa, y ha traído consigo un aumento de la pobreza y la exclusión social. A su vez, esto ha dificultado la consecución de algunos de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

1 COM(2014) 473 final.

Ilustración 2: Parte que representa la política de cohesión en la inversión pública, media 2010-2012



Fuente: Eurostat y DG REGIO.

Por ejemplo, en 210 de las 277 regiones de la UE, se registró un aumento del desempleo entre 2007 y 2012. En cincuenta de estas regiones, la tasa de desempleo se ha más que duplicado. La situación es especialmente preocupante para los jóvenes, ya que, en 2012, la tasa de desempleo juvenil fue superior al 20 % en aproximadamente la mitad de las regiones. Como consecuencia de ello, muchas regiones aún no han podido contribuir a la realización del objetivo principal de Europa 2020 de lograr, de aquí a 2020, una tasa de empleo del 75 % para la población con una edad comprendida entre los 20 y 64 años.

Además de seguir luchando contra los obstáculos estructurales a largo plazo que afectan al desarrollo, la Comisión y los Estados miembros han respondido a la crisis reorientando algunas inversiones de la política de cohesión a ámbitos en los que los efectos en la actividad económica y el empleo serían directos e inmediatos. En consecuencia, a finales de 2013 se habían reasignado más de 45 000 millones EUR, es decir, el 13 % del total de los fondos. Esta transferencia de fondos ha permitido apoyar medidas destinadas a paliar el aumento del desempleo y de la exclusión social y a apoyar la inversión en innovación e investigación y desarrollo (I+D), las ayudas a las empresas, la energía sostenible y las infraestructuras sociales y educativas.

La Comisión ha propuesto asimismo medidas para mejorar la liquidez en los Estados miembros más afectados por la crisis. La adopción de estas medidas por el Parlamento Europeo y el Consejo permitió reducir las contribuciones nacionales y pagar más de 7 000 millones EUR de anticipos adicionales. Se ha aprobado asimismo una nueva reducción de la cofinanciación nacional por un valor de casi 2 100 millones EUR.

Todo parece indicar que las inversiones de la política de cohesión han tenido un impacto significativo.

Entre 2007 y 2012, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) creó cerca de 600 000 puestos de trabajo. Esto equivale a casi el 20 % del número estimado de empleos perdidos en el mismo período, desde el comienzo de la crisis financiera. Las inversiones se han destinado a 200 000 proyectos de pequeñas y medianas em-

presas (pymes) y 80 000 empresas emergentes, se han financiado 22 000 proyectos de cooperación entre la investigación y las empresas, se ha proporcionado una cobertura de banda ancha a cinco millones de personas y se ha facilitado a cinco millones y medio de personas el acceso al tratamiento de aguas residuales. Por otra parte, las inversiones de la UE con cargo a la política de cohesión han permitido construir 3 000 km de redes fundamentales europeas de transporte (15 % de la red global TEN-T) y se ha duplicado el volumen de la financiación pública para I+D en los Estados miembros menos desarrollados.

Entre 2007 y 2012, el Fondo Social Europeo (FSE) apoyó 68 millones de participaciones individuales en proyectos. Gracias a las ayudas del FSE, 5,7 millones de parados o personas inactivas encontraron un empleo, y se adquirieron casi 8,6 millones de cualificaciones. Se registraron más de 400 000 empresas emergentes y nuevos empleos por cuenta propia. Todo ello ha contribuido a limitar la caída del PIB en muchos países o a evitar un nuevo aumento del desempleo.

Los efectos de estas inversiones se dejarán sentir en los próximos años, ya que los Estados miembros tienen de plazo hasta finales de 2015 para utilizar los fondos de los programas del período 2007-2013 y existe un desfase entre el momento en que se realiza la inversión y el momento en que su impacto es cuantificable.

Con un presupuesto total de más de 450 000 millones de euros (incluida la cofinanciación nacional) para el período de programación 2014-2020, la política de cohesión será el principal instrumento de inversión de la UE. Aportará la mayor contribución para apoyar a las PYME, la I+D y la innovación, la educación, la economía con bajas emisiones de carbono, el medio ambiente, la lucha contra el desempleo y la exclusión social, el desarrollo de las infraestructuras que conecten a los ciudadanos de la UE y a la modernización de las administraciones públicas. Sus inversiones, combinadas con las reformas estructurales, desempeñarán un papel clave a la hora de apoyar el crecimiento y la creación de puestos de trabajo y en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El reto es garantizar que estos recursos se utilizan de la manera más eficaz y eficiente posible, maximizando su impacto, consolidando la recuperación y ayudando a la UE a salir de la crisis más fuerte y competitiva que antes.

La nueva política de cohesión está plenamente en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y sus objetivos principales en materia de empleo, investigación y desarrollo, cambio climático y energía, educación y lucha contra la pobreza y la exclusión social, y está vinculada al Semestre Europeo y al proceso de gobernanza económica de la UE. Por lo tanto, las inversiones en el marco de la política de cohesión se utilizarán asimismo para apoyar las políticas aplicadas por los Estados miembros de conformidad con las directrices integradas y los programas nacionales de reforma, así como para seguir las recomendaciones específicas por país (REP) formuladas por el Consejo. La Comisión también podrá solicitar a los Estados miembros que modifiquen sus acuerdos de asociación y programas operativos para hacer frente a los nuevos desafíos identificados en las REP.

La presente Comunicación resume los logros de la financiación de la cohesión en el anterior período de programación. Describe los elementos principales de la reforma de la política de cohesión para el período 2014-2020², y las distintas tendencias apareci-

² Reglamentos UE nº 1299/2013 a 1304/2013.

das durante las negociaciones programáticas en curso entre la Comisión y los Estados miembros. Va acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión³, en el que se analizan los retos socioeconómicos y de gobernanza a los que se enfrentan los Estados miembros y las regiones y se evalúa el impacto de las inversiones públicas y de la política de cohesión en las disparidades económicas y sociales.

2. Una política en evolución: invertir en la competitividad de las regiones para mejorar la vida de los ciudadanos

El Tratado de la UE fija como objetivo de la política de cohesión la reducción de las disparidades económicas, sociales y territoriales, ofreciendo un apoyo especial a las regiones menos desarrolladas.

Con el tiempo, la política ha contribuido a mejorar el nivel de vida y las oportunidades económicas de las regiones de la UE, mejorando las competencias y la empleabilidad, facilitando el acceso a las regiones, apoyando el desarrollo de la capacidad administrativa, estableciendo vínculos entre instituciones de investigación, universidades y la comunidad empresarial, y prestando servicios a las pequeñas y medianas empresas. Mediante el apoyo a los principales motores del crecimiento económico, la política de cohesión contribuye a que las regiones de la UE crezcan con mayor rapidez.

Manteniéndose fiel a sus raíces, la política de cohesión ha evolucionado y avanzado. En sus primeros años, su enfoque era puramente nacional, financiando proyectos determinados previamente en los Estados miembros, con escasa influencia europea. A lo largo del tiempo, se han ido introduciendo principios esenciales como la programación plurianual, inversiones más estratégicas y una mayor participación de los socios locales y regionales.

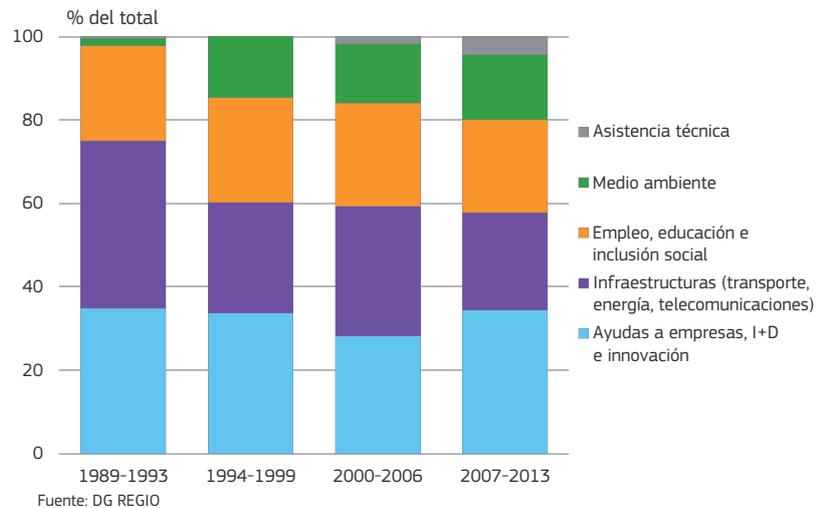
La mayor parte del apoyo financiero con cargo a esta política se ha centrado sistemáticamente en las regiones y los Estados miembros menos desarrollados. No obstante, se ha producido una transferencia de las inversiones en infraestructuras hacia el apoyo a las PYME, la innovación y las políticas de empleo y sociales más innovadoras. Este cambio ha sido posible gracias al desarrollo de infraestructuras en los Estados miembros (tanto los que se adhirieron después de 2004, como en los «antiguos» Estados miembros), financiadas en el marco de la política de cohesión en los períodos anteriores.

La proporción de la inversión en estructuras pesadas (especialmente en el transporte) era elevada en el momento en que se puso en marcha la política y tras la ampliación de 2004, cuando los países con evidentes retrasos en materia de infraestructuras entraron a formar parte de la UE (ilustración 3). Con la creación del Fondo de Cohesión (FC) en la década de los noventa, la inversión medioambiental cobró cada vez mayor importancia a fin de ayudar a los Estados miembros y las regiones a cumplir las Directivas y los Reglamentos de la UE en este ámbito. La inversión en el sector productivo, y en las PYME en particular, se ha mantenido relativamente estable.

Sin embargo, la inversión en capital humano (educación, empleo e inclusión social) ha disminuido ligeramente en términos relativos. No obstante, el papel del FSE como instrumento para invertir en capital humano ha crecido de forma significativa, más

³ SWD(2014) 242 final.

Ilustración 3: Composición de la inversión realizada en el marco de la política de cohesión en las regiones menos desarrolladas, 1989-2013



recientemente como consecuencia de los terribles efectos de la crisis económica en los mercados de trabajo de los Estados miembros. Como nueva medida para hacer frente a este problema, el marco reglamentario para 2014-2020 asegura al FSE un 23,1 %, como mínimo, del presupuesto de la política de cohesión. Esto es importante para garantizar el volumen de inversiones en capital humano, empleo, inclusión social, reforma de la administración pública y desarrollo de la capacidad institucional necesarios para trabajar en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Por primera vez, la política de cohesión, en particular a través del FSE, ha apoyado durante el período 2007-2013 la modernización y la reforma de las administraciones públicas y los sistemas judiciales en los países de convergencia. Este apoyo tiene por objeto mejorar el funcionamiento, la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos, con el fin de facilitar la elaboración de políticas basadas en datos y poner en marcha las políticas conjuntamente con los interlocutores sociales y la sociedad civil.

Por último, el porcentaje de los recursos dedicados a la asistencia técnica ha aumentado considerablemente desde el período 2000-2006, lo que refleja la importancia crucial de que las instituciones funcionen correctamente para la gestión eficaz de los programas de la política de cohesión.

Mediante la adaptación de las inversiones a los niveles de desarrollo económico, la política de cohesión ha sido capaz de responder a las cambiantes necesidades de cada región a lo largo del tiempo. Sin embargo, la evolución de la política no ha sido tan decisiva como habría cabido esperar. Se constata, por ejemplo, que la introducción en 2007-2013 de la asignación obligatoria de una parte de los fondos a las prioridades de la UE representó un importante avance, pero los resultados han sido desiguales y la dispersión de los fondos sigue siendo excesiva.

Asimismo, ha ido quedando cada vez más claro que la eficacia de la política de cohesión depende de que existan unas buenas políticas macroeconómicas, un entorno favorable para las empresas y unas instituciones sólidas. En algunos casos, unas políticas inadecuadas y las deficiencias institucionales y administrativas han limitado la eficacia de la financiación. La transposición de la legislación de la UE a la legislación nacional

en ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión también presenta lagunas. Aunque se ha intentado definir los marcos estratégicos, institucionales y administrativos existentes, su aplicación ha seguido siendo discrecional y no sistemática.

Por último, la ejecución de los fondos se ha centrado más en el gasto y el respeto de las normas de gestión que en la consecución de los objetivos. Los objetivos programáticos han sido a veces vagos, lo que ha dificultado el seguimiento y la evaluación de los resultados. La definición de los objetivos es compleja y algunos Estados miembros han establecido objetivos que no eran lo suficientemente ambiciosos. Esto ha limitado la capacidad de evaluar los efectos de las intervenciones y comprender qué medidas eran las más efectivas y por qué.

3. La obtención de resultados es el núcleo de la nueva política de cohesión

Los resultados de las negociaciones sobre la reforma de la política de cohesión, que finalizaron en diciembre de 2013, abordan estas deficiencias.

La reforma se centra en el establecimiento de una política de inversión. Los objetivos de la política de cohesión se han puesto en consonancia con la Estrategia Europa 2020 y las recomendaciones por país pertinentes se tienen sistemáticamente en cuenta para la planificación de las inversiones. Se ha reformado asimismo el funcionamiento de la política de cohesión, sobre la base de cinco ideas principales.

3.1 Los programas de la política de cohesión tienen que operar en un entorno favorable

La nueva política de cohesión está vinculada al proceso de gobernanza económica de la UE y el «Semestre europeo», ya que las inversiones en el marco de ésta política no pueden considerarse de forma aislada del contexto económico en el que esta se realiza.

Con el fin de evitar políticas económicas o presupuestarias insostenibles, que vayan en detrimento de la eficacia de la ayuda de la UE durante el período 2014-2020, la financiación podrá suspenderse cuando un Estado miembro no cumpla las recomendaciones que había recibido en el marco del proceso de gobernanza económica de la UE.

La eficacia de la inversión no debe verse perjudicada por políticas inadecuadas u obstáculos reglamentarios, administrativos o institucionales. Los Estados miembros y las regiones deben cumplir una serie de condiciones previas a fin de garantizar que la inversión se inscribe en un marco estratégico claro que permite la rápida transposición de la legislación de la UE relativa a la ejecución de los fondos de cohesión, una capacidad administrativa suficiente y respeto de requisitos mínimos, por ejemplo en materia de no discriminación, igualdad de género, discapacidad, contratación pública y ayudas estatales.

En particular, cada ámbito de inversión debe basarse en una estrategia bien definida. Por ejemplo, no podrán realizarse inversiones en transporte hasta que exista una estrategia global de transporte a escala nacional o regional. Del mismo modo, las inversiones en el ámbito de I+D y de la innovación deben inscribirse en una «estrategia de especialización inteligente» con un proceso de elaboración de un enfoque que identifique las ventajas competitivas, establezca prioridades estratégicas y recurra a políticas inteligentes para

maximizar el potencial de cada región para alcanzar un desarrollo basado en el conocimiento. En resumen, los proyectos deberán atenerse a las estrategias y no a la inversa.

3.2 Los programas de la política de cohesión deben concentrar los recursos en un número reducido de prioridades y maximizar su valor añadido

Los Estados miembros y las regiones deben concentrar la financiación en un número limitado de ámbitos relevantes para la UE. Una parte importante del FEDER se asignará a cuatro prioridades centrales de la Estrategia Europa 2020: innovación e investigación, agenda digital, apoyo a las pyme y economía con bajas emisiones de carbono.

La concentración del FSE en un máximo de cinco prioridades de inversión contribuirá a la consolidación de las realizaciones y los resultados a escala europea. También garantizará una relación más clara con la Estrategia Europea de Empleo y las directrices integradas de empleo. Al menos el 20 % del presupuesto del FSE se reservará para apoyar la inclusión social y luchar contra la pobreza y la discriminación.

Habida cuenta de la urgente necesidad de luchar contra el desempleo de los jóvenes, se ha puesto en marcha la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (IEJ) dotada con un presupuesto de 6 000 millones de euros de financiación específica para ayudar a aplicar la Garantía Juvenil en el conjunto de la UE. De este modo se garantiza que todos los jóvenes reciben una oferta adecuada de empleo o formación en un plazo de cuatro meses tras acabar los estudios o quedarse en paro. La financiación de la Iniciativa de Empleo Juvenil se centrará en las regiones con tasas de desempleo juvenil particularmente altas.

Las regiones y los Estados miembros tendrán que tomar decisiones claras con respecto a sus objetivos. De este modo, se podrá alcanzar una masa crítica de recursos, garantizando un impacto significativo e inversiones en los ámbitos que tienen repercusiones directas e inmediatas sobre el crecimiento y el empleo.

3.3 Los programas de la política de cohesión deben definir objetivos y resultados claros

El éxito de la política de cohesión se medirá por sus resultados y su impacto. Por consiguiente, el objetivo principal de las reformas es prestar una mayor atención a los resultados mejorando los indicadores de rendimiento, la elaboración de informes y la evaluación.

En la elaboración de los programas, los Estados miembros y las regiones deben especificar los resultados que se pretenden conseguir al final del período de programación. Los programas tendrán que determinar de qué manera van a contribuir las acciones propuestas al logro de estos objetivos y establecerán indicadores de rendimiento con puntos de referencia y objetivos claros para medir los progresos realizados. Cada programa dispondrá de un marco de rendimiento a fin de aumentar la transparencia y la responsabilidad.

A modo de incentivo adicional, se han reservado aproximadamente 20 000 millones EUR (el 6 % del presupuesto de la política de cohesión), que se asignarán en 2019 a los programas que demuestren que están en vías de alcanzar sus objetivos.

3.4 Los programas de la política de cohesión deben dar más voz a las ciudades

Las ciudades pueden desempeñar un papel clave en la política de cohesión y en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Más de dos tercios de los europeos viven en ciudades. Las ciudades son productivas e innovadoras y su papel para lograr un crecimiento inteligente puede ser primordial. Pueden utilizar los recursos de manera más eficiente (por ejemplo, limitando al mínimo la ocupación y el sellado del suelo y el consumo de energía) y participar en la consecución de un crecimiento sostenible, por ejemplo, mediante infraestructuras verdes. Las disparidades en los niveles de riqueza y la concentración de excluidos sociales y de pobreza en las ciudades hacen que su papel sea esencial para afrontar al reto del crecimiento integrador.

Por esta razón se prevé que en el período 2014-2020 aproximadamente la mitad del FEDER se gaste en las ciudades. La nueva política de cohesión también tiene como objetivo dotar a las ciudades de los medios necesarios para que elaboren y pongan en marcha políticas que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, dedicando el 5 %, como mínimo, del FEDER a la inversión en el desarrollo urbano sostenible integrado y garantizando que las ciudades desempeñen un papel principal en la selección de los proyectos.

La Comisión pondrá también en marcha convocatorias de proyectos en el marco del nuevo Programa de acciones urbanas innovadoras con el fin de apoyar a las ciudades dispuestas a experimentar nuevas ideas en materia de desarrollo urbano.

3.5 Los programas de la política de cohesión deben integrar mejor a los socios en todos los niveles

El marco político para el período 2014-2020 se basa en la premisa de que, respetando los principios de la gobernanza multinivel, todos los socios a nivel nacional, regional y local, incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, deben participar en todas las fases de programación. Por primera vez a nivel de la UE, el Código de Conducta Europeo sobre las Asociaciones⁴ proporciona a los Estados miembros un modelo para incorporar a estos socios a la elaboración de los programas, durante su aplicación y en la fase de seguimiento y evaluación. Las asociaciones también podrían ser particularmente eficaces en la consecución de los objetivos de las estrategias de desarrollo local participativo. Los nuevos Reglamentos también incluyen medidas para el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales y de la sociedad civil.

4. De la teoría a la práctica: nuevos datos surgidos de las negociaciones

En el momento de adoptar la presente Comunicación, la Comisión había recibido la totalidad de los 28 acuerdos de asociación y alrededor de 150 programas operativos (PO)⁵. Las negociaciones con los Estados miembros y las regiones están en curso, de modo que lo que sigue a continuación es solo una indicación de en qué medida se

⁴ Véase el Reglamento delegado de la Comisión de 7.1.2014, COM(2013) 9651 final.

⁵ La Comisión ya ha adoptado cuatro acuerdos de asociación.

han integrado los principales elementos de la reforma en las nuevas estrategias y programas.

La información disponible pone de manifiesto algunas tendencias muy alentadoras y algunos retos.

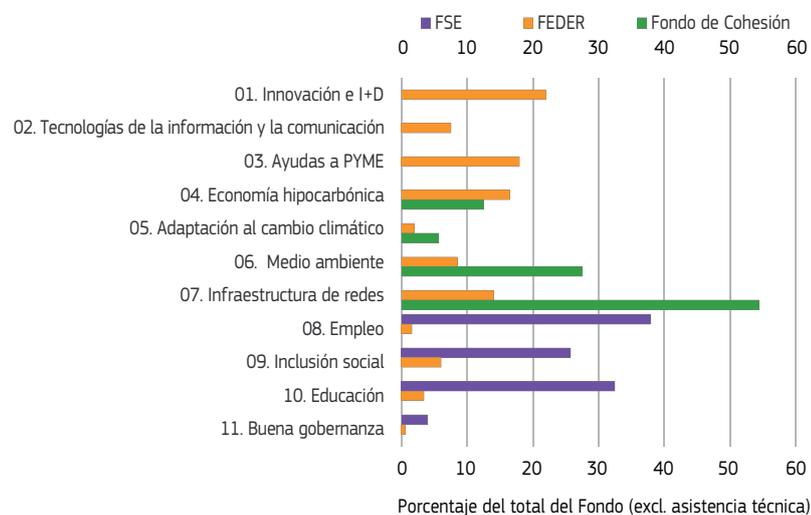
En total, se han asignado unos 336 000 millones EUR a programas nacionales y regionales con arreglo al objetivo de «inversión para el crecimiento y el empleo. Los recursos se distribuyen del siguiente modo: 187 500 millones EUR al FEDER, 63 000 millones EUR al Fondo de Cohesión y 85 000 millones EUR al FSE, es decir un importe superior al mínimo de 80 000 millones EUR⁶ de asignación legalmente obligatoria para el FSE.

Unos 124 000 millones EUR se asignan a la I+D y la innovación, a las TIC, las pymes y la economía con bajas emisiones de carbono (ilustración 4). Esto representa un aumento de casi el 22 % en comparación con el período 2007-2013. El FEDER financia la mayor parte de este importe (116 500 millones EUR) y el resto el Fondo de Cohesión.

98 000 millones EUR se invertirán en empleo, inclusión social y educación, de los que el FSE financia la mayor parte: empleo (30 700 millones EUR), inclusión social (20 900 millones EUR) y educación (26 300 millones EUR).

59 000 millones se asignan a las infraestructuras de las redes de transporte y energía,

Ilustración 4: Asignación a las diferentes prioridades según fondo, 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

lo que supone un descenso del 21 % en comparación con 2007-2013.

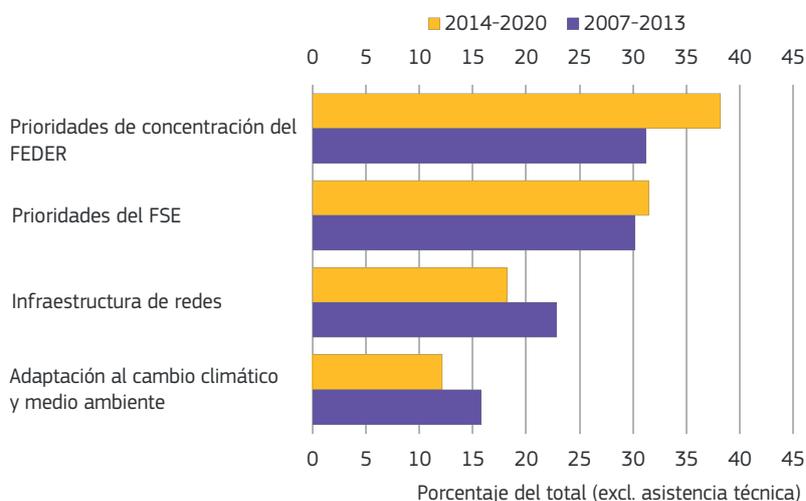
Casi 4 300 millones EUR se invertirán en el desarrollo de la capacidad institucional de las autoridades públicas y en la eficacia de las administraciones públicas y los servicios («buena gobernanza»). Esto representa un aumento del 72 % en comparación con el período anterior.

El nuevo período de programación introduce, por tanto, una clara reorientación de las prioridades de financiación con respecto al período 2007-2013 (ilustración 5). Los Estados miembros y las regiones invertirán más en las prioridades del FEDER (I+D e innovación, TIC, pymes y economía con bajas emisiones de carbono) y del FSE (empleo, inclusión social, educación y gobernanza), mientras que la inversión en redes e infraestructuras medioambientales se verá reducida. La disminución de la inversión en infraestructuras es especialmente acusada en los Estados miembros más desarrollados.

La atención especial que dedica la Comisión a la economía con bajas emisiones de carbono ha resultado en un claro aumento de este tipo de inversión: se dedicarán más de 38 000 millones EUR a apoyar la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y con resistencia frente al cambio climático. Varios países han hecho hincapié en la eficiencia energética y en el desarrollo de las energías renovables. En algunos casos, sin embargo, conviene precisar el vínculo entre la inversión y los resultados esperados con respecto a los objetivos relacionados con el cambio climático.

Habida cuenta de los retos que plantea la alta tasa de desempleo y el aumento de la pobreza, algunos acuerdos de asociación podrían poner mayor énfasis en el crecimiento inclusivo. La Comisión opina, asimismo, que la financiación asignada a la educación no resulta en estos momentos suficiente para realizar las prioridades establecidas. En algunos acuerdos de asociación, la prioridad que se atribuye a las medidas activas de inclusión social es escasa. Para garantizar mejores resultados sociales e inversiones más sensibles al cambio social, la reforma de la política social debe integrarse mejor

Ilustración 5: Asignación a las diferentes prioridades en los períodos 2014-2020 y 2007-2013



Fuente: proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014 y DG REGIO.

en la programación.

Además, la información relativa a la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en algunos acuerdos de asociación y programas operativos es bastante general y no explica de qué manera se va a aplicar ni cómo va a contribuir, en su caso, a la aplicación de los programas de la Garantía Juvenil. En algunos programas, las acciones apoyadas por la IEJ deben centrarse más en el apoyo a la creación de empleo.

Pese a la recomendación específica por país relativa a la integración de la minoría romaní, algunos Estados miembros no prevén una prioridad específica en favor de las comunidades marginadas, por lo que se hace difícil evaluar qué parte de la financiación se atribuirá a este ámbito. Algunos Estados miembros no tienen suficientemente en cuenta las necesidades de este grupo destinatario o deben desarrollar más su estrategia y lógica de intervención.

La modernización administrativa y la calidad de la justicia se reconocen como factores clave para la competitividad y el crecimiento inclusivo. Muchos Estados miembros prevén medidas para reforzar sus instituciones públicas y mejorar su capacidad para ofrecer políticas más eficaces, mejores servicios administrativos, procedimiento judiciales más rápidos, mayor transparencia e integridad de las instituciones públicas, y mejora de la participación pública en las distintas fases de la elaboración de las políticas. Sin embargo, algunos Estados miembros en los que la reforma de la administración pública se ha considerado indispensable para apoyar el empleo, el crecimiento y la competitividad adolecen de una falta de estrategia clara y los objetivos son vagos e incompletos. Además, en algunos de estos Estados miembros falta un claro compromiso político en favor de una reforma de este tipo.

La necesidad de una preparación previa a la inversión en la que la aplicación de los programas esté condicionada al cumplimiento de unas condiciones cobra una clara importancia. El proceso no ha sido fácil y, en muchos casos, la Comisión tendrá que acordar planes de acción para garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos dentro de plazos bien definidos. Las condiciones que los Estados miembros consideran difíciles de cumplir afectan a ámbitos en los que deben transponerse directivas de la UE o en los que es preciso aplicar eficazmente los reglamentos de la UE.

Se han diseñado estrategias de especialización inteligente a nivel nacional y regional para acelerar la transformación económica y colmar la brecha de conocimiento. Debe ponerse más énfasis en formas de apoyo blando, en apoyar la investigación impulsada por el mercado y la cooperación con las empresas. Existe el riesgo de que el apoyo a las pyme no experimente ningún cambio, en vez de adaptarse a sus necesidades y potencial de crecimiento a fin de generar un efecto multiplicador elevado y una rápida absorción.

Algunos Estados miembros también han diseñado programas que establecen una relación clara entre la economía digital y la innovación. Esto es importante, ya que son necesarias inversiones en la banda ancha de alta velocidad y en las TIC para superar obstáculos específicos y fomentar soluciones impulsadas por el mercado. Por ejemplo, es esencial centrar la inversión en la banda ancha en las redes de nueva generación para garantizar que las regiones menos desarrolladas no queden aún más rezagadas. Las sinergias entre la política de cohesión, el programa Horizonte 2020 y otros programas de la UE son también esenciales en el contexto de las estrategias de especialización inteligente a nivel nacional y regional.

En el período 2014-2020, unos ochenta y ocho programas llevados a cabo en dieciséis países serán programas plurifondo, que combinan recursos procedentes del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE. De este modo, se espera fomentar un enfoque integrado que reúna diferentes políticas, fondos y prioridades.

A fin de mejorar la eficacia de la política y orientarla hacia los resultados y el rendimiento, los Estados miembros y las regiones deberán fijar objetivos y metas detallados. Es fundamental que los programas no establezcan objetivos demasiado generales que

incluyan un número elevado de acciones potenciales con el fin de disponer de la máxima flexibilidad para la selección de los proyectos en una fase posterior. Esto es crucial: si los objetivos y las metas no son lo suficientemente ambiciosos, resultará sumamente difícil evaluar la política y mantener un debate público útil al respecto. Durante el proceso de negociación, la Comisión se centrará en estos riesgos.

Los acuerdos de asociación han sido elaborados en gran medida en el marco de un diálogo razonable con los socios, si bien parece que, en algunos casos, este diálogo ha sido insuficiente, no ha incluido a importantes partes interesadas, o las observaciones no se han reflejado en las últimas versiones de los documentos. La Comisión examinará muy de cerca la manera en que los Estados miembros han aplicado el Código de Conducta sobre Asociaciones a fin de garantizar una verdadera participación de las partes interesadas.

Por último, pero no por ello menos importante, el nuevo período requiere mecanismos de gobernanza y coordinación sólidos a escala nacional y regional, a fin de garantizar la coherencia entre los programas, el apoyo a la Estrategia Europa 2020 y las recomendaciones específicas por país, y evitar solapamientos y lagunas. Esto resulta importante a la vista del incremento general del número de programas regionales (en el caso de los programas del FSE, un aumento de casi el 60 % en comparación con el período 2007-2013).

5. Conclusión

En 2014-2020, la política de cohesión orientará un tercio del presupuesto de la UE a fin de contribuir a la consecución de los objetivos de crecimiento y empleo en el conjunto de la UE y reducir las disparidades económicas y sociales. Es también el principal instrumento de inversión a escala de la UE para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. La política de cohesión aporta la mayor contribución en una serie de ámbitos, en particular el apoyo a las pymes, la investigación y la I+D, la inversión en mano de obra cualificada y competitiva, la lucha contra el desempleo y la exclusión social, la adaptación al cambio climático y el medio ambiente.

Los modelos económicos proporcionan una indicación de su impacto macroeconómico. Por ejemplo, se espera que en los principales países beneficiarios de la política de cohesión el PIB pueda aumentar un 2 % de media y el empleo alrededor de un 1 % durante el período de ejecución.

Además, los efectos positivos de la política de cohesión en la productividad siguen acumulándose después de que los programas han llegado a su fin. De aquí a 2030, se calcula que el PIB en estos países habrá aumentado más del 3 % con respecto al nivel previsto de no haberse aplicado la política de cohesión. Esto significa que, durante el período 2014-2030, por cada euro gastado en los principales países beneficiarios, el PIB podría aumentar más de tres euros.

No obstante, para beneficiarse de este impacto, es preciso que los Estados miembros y las regiones lleven a cabo las reformas y utilicen las medidas como un instrumento de inversión eficaz. Por lo tanto, será crucial el resultado de las negociaciones en curso para desarrollar estrategias sólidas, identificar un número reducido de prioridades de inversión clave, establecer objetivos ambiciosos y garantizar unas condiciones macro y micro que permitan obtener el máximo impacto de las inversiones financiadas en el marco de la política de cohesión.

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo en 2017 un primer informe sobre la evolución de los programas. De esta forma se dará una visión general de los progresos realizados por los Estados miembros y las regiones para lograr los objetivos fijados en sus programas, indicando si están obteniendo los resultados previstos.

Resumen

La publicación del presente informe coincide con el inicio de un nuevo período de programación de siete años para la política de cohesión, en un momento en que la situación que vive la UE es radicalmente diferente de la experimentada al inicio del anterior período de programación, en 2007. Entonces la UE seguía disfrutando de un período de crecimiento económico sostenido. Los niveles de renta aumentaban, al igual que las tasas de ocupación y la inversión pública; al mismo tiempo, la pobreza y la exclusión social disminuían y se estrechaban las disparidades regionales. Sin embargo, a pesar de estas tendencias positivas, seguían observándose amplias diferencias de diversos tipos entre las distintas regiones.

La llegada de la crisis lo cambió todo. A partir de 2008, el nivel de deuda pública se incrementó de forma drástica, la renta de muchos ciudadanos ha caído en toda la UE, las tasas de ocupación se han desplomado en la mayoría de los países y el paro conoce niveles sin precedentes en más de 20 años, mientras la pobreza y la exclusión social han tendido a ganar terreno. Simultáneamente, las disparidades regionales en términos de tasas de ocupación y desempleo se han ampliado, al igual que en el caso del PIB per cápita en muchos países, mientras en otros dichas disparidades han dejado de reducirse. Esta evolución significa que los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en lo referente al empleo y a la pobreza están actualmente bastante más lejos de alcanzarse que cuando se definieron, y será necesario un esfuerzo sustancial a lo largo del próximo sexenio para lograrlos en un contexto de restricciones presupuestarias muy importantes.

Capítulo 1: La primera fase de la crisis tuvo un impacto profundo en el sector de la construcción y la industria. Ambos sectores sufrieron una acusada caída del empleo, que en la construcción se debió al colapso de la burbuja inmobiliaria que se había generado en algunos Estados miembros y a una reducción de la inversión pública; en la industria, por su parte, la caída del empleo se explica por una reducción de la demanda global, sobre todo de bienes de inversión. En el período más reciente, los mercados mundiales se han expandido y se ha registrado un aumento de las exportaciones, lo que ha dado lugar a cierto crecimiento de la producción. Este efecto ha sido particularmente importante para muchos de los Estados miembros de Europa central y del este, donde este sector representa una buena parte del valor añadido generado.

Desde el punto de vista territorial, la crisis ha tenido un efecto mixto. En la mayoría de las partes de la UE, las regiones metropolitanas han demostrado una mayor propensión a experimentar expansiones y contracciones, mientras que las regiones rurales han hecho gala de una mayor resistencia. En la UE-15, las regiones metropolitanas de segundo nivel registraron unos resultados acordes con la media; sin embargo, en la UE-13 superaron al resto de regiones. Entre 2008 y 2011, las regiones rurales de la UE-15 sufrieron una menor contracción del PIB que las otras regiones debido a unos mayores niveles de crecimiento de la productividad. Además, en la UE-13, este mayor crecimiento de la productividad conllevó un estrechamiento de la brecha de crecimiento con respecto a las otras regiones.

A pesar del difícil contexto económico, el porcentaje de ciudadanos con educación superior ha aumentado en los últimos años y en la mayor parte de los países, y las tasas

de abandono escolar prematuro se han reducido. Como resultado de ello, es probable que los objetivos fijados por la UE para ambas variables se alcancen de aquí a 2020 o incluso antes. Al mismo tiempo, la investigación y desarrollo (I+D) no ha decrecido en relación con el PIB durante la crisis, e incluso ha comenzado a aumentar ligeramente en los últimos dos años, aunque no lo suficiente como para alcanzar el objetivo del 3 % fijado para 2020. No obstante, la innovación sigue presentando una fuerte concentración espacial y no muestra signos de extenderse a las regiones más rezagadas.

La inversión en infraestructura digital y de transporte ha reducido las deficiencias que presentaban estas redes en muchas zonas rurales y en las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, el acceso a Internet a través de tecnologías de última generación crea nuevos desafíos para las zonas rurales, en las que este tipo de tecnologías son prácticamente inexistentes. Además, la finalización de la Red Transeuropea de Transporte requerirá como mínimo dos décadas más de inversiones sustanciales, sobre todo en la mayoría de los Estados miembros de Europa central y del este.

El inicio de la crisis provocó una reducción significativa del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) en la UE; ambas actividades representan importantes fuentes de crecimiento para los Estados miembros menos desarrollados. Por fortuna, las exportaciones de los países de la UE-13 con destino a otros Estados miembros de la UE han experimentado una recuperación notable y en la actualidad representan un porcentaje mayor del PIB de esos países que antes de la crisis, al tiempo que la IED también ha repuntado.

La competitividad sigue siendo baja en la mayoría de las regiones de los Estados miembros de Europa central y del este, aunque las regiones en las que se encuentran las capitales suelen ser una excepción. Estas últimas tienden a mostrar unos elevados niveles de competitividad, si bien en su mayoría no generan por el momento un efecto expansivo que beneficie a otras regiones. Por consiguiente, la mayor parte de las regiones próximas a la capital en esos países no obtienen una ganancia perceptible derivada de dicha proximidad, mientras en muchos otros Estados miembros desarrollados las regiones vecinas a la capital también tienden a presentar unos altos niveles de competitividad. Además, en algunos Estados miembros, como en los Países Bajos, Alemania e Italia, otras regiones que cuentan con una ciudad importante de segundo nivel muestran una competitividad mayor que la región que alberga la capital.

Capítulo 2: La crisis ha destruido la mitad de los empleados creados entre 2000 y el inicio de la recesión, en un proceso que ha afectado de forma especial a los Estados miembros meridionales. Como resultado de ello, en las regiones en transición así como en las menos desarrolladas, las tasas de ocupación se sitúan 10 puntos porcentuales por debajo del objetivo nacional, frente a tan solo 3 puntos porcentuales en el caso de las regiones más desarrolladas. El aumento de los índices de desempleo también ha sido superior en las primeras, al situarse en promedio en 5 puntos porcentuales entre 2008 y 2013, en comparación con el incremento en las regiones más desarrolladas, que fue algo menor (3 puntos porcentuales).

Aunque 2013 fue el primer año en el que se igualó la tasa de paro media en la UE para hombres y mujeres, persisten fuertes disparidades en algunas partes, y en numerosas regiones del sur el desempleo afecta de forma mucho más acusada a las mujeres que a los hombres. En todas las regiones de la UE, las tasas de ocupación de las mujeres siguen siendo inferiores a las de los hombres. Aunque la diferencia es relativamente reducida en varias regiones de Suecia y Finlandia, supera los 20 puntos porcentuales en Italia, Grecia y en varias regiones de Rumanía, la República Checa y Polonia. En el

capítulo educativo, sin embargo, el número de hombres y mujeres con edades comprendidas entre los 30 y los 34 años con educación superior ha aumentado.

Otra de las herencias que ha dejado la crisis económica es un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. En la actualidad hay cerca de 9 millones de personas en riesgo de pobreza en la UE; el incremento de personas en esta situación ha sido particularmente pronunciado en Grecia, España, Italia y el Reino Unido. Un aspecto clave es la variación de unos países a otros. En el caso de los Estados miembros menos desarrollados, el riesgo de pobreza tiende a ser mucho más bajo en las ciudades que en el resto de regiones, mientras que en los Estados miembros más desarrollados sucede lo contrario. Por consiguiente, en estos últimos, el cumplimiento de los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020 en materia de pobreza exige una drástica reducción del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión en los núcleos urbanos, cuando en los países menos desarrollados el principal reto consiste en reducir las cifras de población en situación de riesgo en las zonas rurales.

Bajo los movimientos de población en el seno de la UE subyacen las amplias disparidades en una serie de factores tan importantes como los niveles de empleo, de ingresos y de bienestar social. En los Estados miembros de Europa central y del este se ha observado a lo largo de los últimos 20 años una tendencia de desplazamiento desde las zonas rurales a las urbanas, sobre todo a las capitales nacionales, así como a otras partes de la UE. La combinación de un descenso natural de la población con la emigración ha dado como resultado una reducción significativa a lo largo del último decenio del número de personas que viven en zonas rurales en la UE-13. Por otro lado, en la UE-15 la población ha aumentado en promedio en las zonas rurales debido a un saldo migratorio neto positivo, que ha compensado con creces el descenso natural de la población.

En la UE-15, la contribución de la inmigración neta al crecimiento de la población en la última década fue tres veces mayor que el crecimiento natural. Por el contrario, en la UE-13, la emigración neta contribuyó al descenso de la población el doble que la reducción natural de esta.

Se siguen observando grandes diferencias en toda la UE en cuanto a la esperanza de vida y las tasas de mortalidad. La esperanza de vida difiere en más de 9 años entre las 10 regiones en las que es más elevada y las 10 regiones en las que es más baja. De igual modo, los índices de mortalidad infantil y en accidentes de tráfico en relación con la población difieren en un factor de 4 entre las 10 regiones con mejores resultados y las 10 con peores resultados.

Capítulo 3: La crisis ha tenido efectos mixtos en el medio ambiente. La reducción de la actividad económica y del nivel de ingresos ha facilitado una disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero; sin embargo, la eficiencia energética no ha mejorado de forma sensible, por lo que dicha reducción podría invertirse cuando aumente la demanda. La crisis también ha reducido el coste de los cupos de emisiones de gases de efecto invernadero en el régimen europeo de comercio de derechos de emisión, lo que ha resultado perjudicial para los incentivos económicos de las inversiones en eficiencia energética y en energías renovables y ha retrasado la transición a una economía baja en carbono. La Comisión Europea ha pospuesto la subasta de algunos derechos de emisión en respuesta a estos bajos precios.

Se observan ciertos avances en toda la UE en cuanto a la mejora del tratamiento de las aguas residuales urbanas y de los residuos sólidos. El número de ciudades que cumplen las normas de calidad establecidas en la Directiva sobre tratamiento de aguas

residuales urbanas ha aumentado, al igual que el volumen de residuos sólidos que se reciclan o incineran con recuperación de energía, al tiempo que disminuye la cantidad de residuos que se deposita en los vertederos. Sin embargo, en ambos casos es preciso continuar trabajando y será necesario realizar inversiones considerables, sobre todo en muchos de los Estados miembros y regiones menos desarrollados.

La calidad de los «servicios» prestados por el ecosistema varía notablemente en toda la UE. Dichos servicios pueden desempeñar funciones muy importantes, como la limpieza del aire y del agua, la retención de agua para reducir los riesgos de inundación o la eliminación de carbono. Las inundaciones que han afectado recientemente a muchas partes de la UE y la baja calidad del aire en muchas ciudades subrayan la necesidad de estos servicios. La ventaja de invertir en ellos es que a menudo pueden ser rentables, al tiempo que ayudan a limitar la pérdida de biodiversidad.

La dimensión urbana del crecimiento sostenible es uno de los muchos contrastes que se observan. Por un lado, la calidad del aire es baja en muchas ciudades, un problema que se ve agravado por la congestión del tráfico, y las ciudades son más vulnerables a las olas de calor debido al efecto «isla de calor», pero también a las inundaciones debido a la proximidad, en muchos casos, a ríos y al mar así como a la gran extensión de superficies selladas.

Por otro, las ciudades ofrecen ventajas muy importantes en términos de eficiencia ecológica, puesto que la proximidad entre dos localidades reduce la necesidad de recorrer largas distancias. También ha aumentado la disponibilidad del transporte público en las ciudades, ofreciendo así un medio de transporte energéticamente eficiente, y los habitantes de las ciudades consumen en promedio una cantidad menor de energía para calentar sus viviendas. Igualmente, los núcleos urbanos utilizan la tierra de un modo mucho más eficiente que otras zonas en las que la densidad de población es muy inferior y la superficie construida por habitante es muy superior.

Capítulo 4: En la mayoría de los Estados miembros, los presupuestos públicos incurrieron en un déficit significativo durante todo el período de crisis y los niveles de deuda pública aumentaron drásticamente, superando en algunos casos con creces el 100 % del PIB. El deterioro de las finanzas públicas condujo a la adopción generalizada de medidas de consolidación fiscal y numerosos gobiernos optaron por recortar significativamente la inversión pública. En promedio, la inversión pública se redujo un 20 % en términos reales entre 2008 y 2013 en la UE; esta reducción superó el 60 % en Grecia, España e Irlanda y se situó en un 32 % en los países de la UE-12, en los que los fondos de la política de cohesión revisten una importancia particular. Es muy posible que estas medidas provoquen una disminución de las tasas de crecimiento a medio plazo.

Como resultado de los recortes de gasto público, se observa un aumento de la dependencia con respecto a la política de cohesión para financiar la inversión y potenciar el crecimiento. En el período de 2010 a 2012, los fondos de la política de cohesión equivalieron al 21 % de la inversión pública en el conjunto de la UE, al 57 % en los países del Fondo de Cohesión (considerados conjuntamente) y a más del 75 % en Eslovaquia, Hungría, Bulgaria y Lituania. Sin estos fondos, la inversión pública habría disminuido aún más en los Estados miembros menos desarrollados.

Los gobiernos locales y regionales de la UE son responsables de casi dos terceras partes de la inversión pública, por lo que los recortes aplicados han tenido un impacto profundo en ellos. La autonomía política (o el autogobierno) de las regiones ha tendido a aumentar en las últimas décadas; en algunos Estados miembros, de hecho, ha creci-

do de forma sustancial. En Italia, en particular, el grado de autonomía de las regiones supera actualmente al de los estados federales de Alemania, Austria y Bélgica.

Capítulo 5: En los últimos años la UE ha concedido una atención creciente a la importancia de la gobernanza y a la calidad de las instituciones públicas, incluso en lo referente a los programas que se ejecutan en el marco de la política de cohesión. A título de ejemplo, en 2014 se ha elaborado un informe sobre la lucha contra la corrupción, y muchas de las recomendaciones referidas a países concretos formuladas en el marco del Semestre Europeo están relacionadas con la capacidad administrativa. Iniciativas como la administración electrónica o la contratación pública electrónica pueden ayudar tanto a mejorar la eficiencia como a reducir las oportunidades de cometer abusos de poder. Además, es probable que el desarrollo de estrategias nacionales de lucha contra el fraude y la corrupción fortalezca la capacidad administrativa y conduzca a una utilización más eficaz de los fondos.

Por lo que respecta a la política de cohesión, la mejora de la capacidad institucional y de la administración pública es uno de los 11 objetivos temáticos fijados para el período 2014-2020. Uno de los motivos de ello es el vínculo observado entre los bajos niveles de eficiencia de la administración y la tasa de absorción de fondos de la política de cohesión durante el período 2007-2013, que en algunos casos fue tan baja que existe un grave riesgo de que los Estados miembros pierdan un volumen significativo de los fondos que tenían a su disposición.

A pesar de que los países del norte de Europa obtienen buenas puntuaciones en las encuestas sobre gobernanza y facilidad para hacer negocios, todavía son demasiados los Estados miembros en los que las autoridades públicas reciben pobres valoraciones y muchas personas declaran que realizan sobornos. Las investigaciones más recientes han puesto de relieve que, en muchos casos, la facilidad para hacer negocios y la calidad de las instituciones también varían en el interior de los propios países, lo que implica que puedan ser necesarias intervenciones más selectivas para armonizar la situación de las regiones más atrasadas con la del resto. Dichas investigaciones también han señalado que los problemas de gobernanza pueden actuar como un freno para el desarrollo económico y social, y limitar los efectos de las inversiones realizadas en el marco de la política de cohesión.

Reconociendo el papel crucial que desempeñan las autoridades regionales y locales en la inversión pública, la OCDE ha adoptado recientemente una serie de principios sobre la eficacia de la gestión de la inversión pública que son aplicables en todos los niveles de gobierno.

Capítulo 6: La política de cohesión nació en respuesta a la preocupación de que los obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo económico, como la falta de innovación, de cualificación de la mano de obra, de infraestructura o de calidad institucional, puedan frenar de forma permanente el crecimiento y la productividad y provocar una reducción del nivel de vida. A lo largo de los años, el apoyo financiero brindado por esta política, que se ha centrado en todo momento en las regiones menos desarrolladas, ha dejado de orientarse a la inversión en infraestructura física para priorizar la innovación y el respaldo a los negocios, el empleo y la inclusión social con el fin de superar dichos obstáculos.

La naturaleza de la política de cohesión también ha evolucionado, así como sus objetivos. Su cobertura geográfica se ha simplificado; todas las regiones pueden recibir algún tipo de ayuda, al tiempo que, además de centrarse en la reducción de las disparidades

económicas, la política se ha alineado mejor con la estrategia global de la UE. En consecuencia, en la década de 1990 los fondos de la política de cohesión incorporaron la financiación de la infraestructura ambiental y de la Red Transeuropea de Transporte, y en la década de 2000 dicha política se dirigió a la consecución de los objetivos de las estrategias de crecimiento y desarrollo sostenible definidas en Lisboa y Gotemburgo. En el nuevo período, la política de cohesión constituye un elemento integral de la Estrategia Europa 2020, con un enfoque decididamente centrado en el empleo, la innovación, la sostenibilidad y la reducción de la pobreza y de la exclusión social.

Las sucesivas ampliaciones de la UE han variado el panorama de los desafíos a los que debe enfrentarse dicha política y han incrementado la complejidad de estos. No solo han hecho que el número de regiones que presentan un bajo nivel de desarrollo aumente de forma significativa, sino que además han intensificado la diversidad territorial de la UE.

Con la introducción de la cohesión territorial como objetivo explícito de la política de cohesión en el Tratado de Lisboa, se puso un mayor énfasis en el acceso a los servicios, la geografía funcional, el análisis territorial y la sostenibilidad. Este cambio se refleja en el mayor peso otorgado al crecimiento sostenible en la Estrategia Europa y en el reconocimiento de la importancia de considerar otras variables aparte del PIB al evaluar el desarrollo territorial. El debate sobre cómo medir el progreso y el papel de la política de cohesión en ese sentido continúa abierto.

Capítulo 7: En el período 2007-2013, la política de cohesión realizó una contribución sustancial al crecimiento y a la creación de empleo. Se calcula que permitió incrementar el PIB a un ritmo medio del 2,1 % anual en Letonia, del 1,8 % anual en Lituania y del 1,7 % anual en Polonia con respecto al nivel que habría alcanzado en ausencia de las inversiones financiadas en el marco de esta política. Asimismo, se estima que ha elevado el nivel de empleo en un 1 % anual en Polonia, un 0,6 % en Hungría y un 0,4 % en Eslovaquia y Lituania. Las estimaciones de los efectos a más largo plazo son superiores debido al impacto de la política en el potencial de desarrollo de las economías. Tanto en Lituania como en Polonia, se calcula que en 2020 el PIB superará en más de un 4 % el nivel que alcanzaría si no se realizaran las inversiones previstas por esta política (y en Letonia, en un 5 %).

En ese mismo período, la política de cohesión ha desempeñado un papel muy importante al apoyar el gasto público en algunas esferas cruciales, como la I+D, el respaldo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), la energía sostenible, el desarrollo de los recursos humanos y la inclusión social. En algunos Estados miembros también contribuyó a las iniciativas de reforma nacional, sobre todo en lo tocante a los sistemas educativos, el mercado de trabajo y la administración pública.

Existen pruebas que demuestran claramente que la política está produciendo resultados tangibles en numerosas áreas. Se han apoyado más de 60 000 proyectos de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) hasta finales de 2012, más de 21 500 iniciativas de cooperación entre empresas y centros de investigación y se ha ayudado a casi 80 000 empresas a iniciar su actividad. Además, los fondos invertidos en el marco de la política han proporcionado acceso a Internet a través de banda ancha a más de 5 millones de personas, han permitido mejorar el abastecimiento de agua potable para 3,3 millones de personas y han proporcionado un drenaje principal y conexión con las instalaciones de tratamiento de aguas residuales a 5,5 millones de ciudadanos.

Entre 2007 y 2012, la política ha apoyado la participación de 68 millones de personas en programas del mercado de trabajo¹, de los que 35 millones eran mujeres, 21 millones eran jóvenes, 22 millones se encontraban desempleados y cerca de 27 millones presentaban un bajo nivel educativo (enseñanza obligatoria o inferior). El Fondo Social Europeo (FSE) ayudó a 5,7 millones de personas a encontrar empleo y a casi 8,6 millones a obtener una cualificación; por su parte, los Estados miembros han señalado que el FSE contribuyó a la creación de más de 400 000 empresas o trabajadores por cuenta propia.

Se prevé que los programas ejecutados en el período 2007-2013 sigan produciendo resultados en los meses que restan hasta finales de 2015. Sin embargo, los datos referentes a los pagos destacan la necesidad de intensificar la finalización de dichos programas. Aunque se produce una demora inevitable entre el gasto sobre el terreno y el momento en que la Comisión realiza los pagos, existen pruebas que apuntan a la existencia de importantes retrasos en una serie de países en proyectos aprobados y que se encuentran en ejecución. Esto sucede especialmente en áreas como la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, los ferrocarriles, las TIC y la banda ancha, así como en lo que respecta a las inversiones en energía renovable y ahorro energético, ámbitos en los que la experiencia de las autoridades es limitada o los proyectos son relativamente complejos.

Capítulo 8: En el período 2014-2020, un tercio del presupuesto de la UE se invertirá, a través de la política de cohesión, con el fin de contribuir a abordar las disparidades entre las diferentes regiones y, al mismo tiempo, de ayudar al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Ambos objetivos son plenamente compatibles entre sí. Además, la búsqueda de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 puede considerarse como un medio para intensificar los objetivos de desarrollo regional y de fortalecer los diversos elementos que determinan el potencial de crecimiento de las regiones.

La nueva política de cohesión no solo está plenamente alineada con la Estrategia Europa 2020 y con sus principales metas, sino que también está vinculada al Semestre Europeo y al proceso de gobernanza económica de la UE. Esto garantizará que la eficacia de la inversión no se vea menoscabada por unas políticas económicas y fiscales poco adecuadas. Los Estados miembros y las regiones también deben establecer marcos reglamentarios, administrativos e institucionales apropiados para maximizar el impacto de la inversión. Junto con una concentración de recursos en un número reducido de prioridades fundamentales y un enfoque más centrado en el rendimiento y los resultados, todo ello permitirá incrementar la rentabilidad y la contribución de la política de cohesión al crecimiento y a la creación de puestos de trabajo.

¹ Los informes presentados recogen las cifras globales de participación; muchas personas pueden haber participado en varias iniciativas. La participación puede variar desde una breve entrevista hasta iniciativas de asesoramiento, formación o experiencia laboral.

▶▶ Capítulo 1: Crecimiento inteligente

1. Introducción

En las últimas décadas, la política de cohesión ha realizado una inversión considerable en el ámbito del crecimiento inteligente. Dicha política ha cofinanciado la innovación, la educación y las redes digitales y de transporte. Esta inversión ha ayudado a crear un mercado único que impulsa el crecimiento, la productividad y la especialización en todas las regiones y que, por tanto, fortalece la posición de la UE en los mercados mundiales, donde debe competir con países en los que los costes son muy bajos así como con competidores que presentan un alto grado de innovación.

En este capítulo se describen las tendencias relacionadas con el crecimiento inteligente en las regiones y ciudades de la UE, y se hace hincapié en los efectos que ha tenido la crisis en ellas. Se aborda una amplia gama de temas: la dimensión territorial de la crisis, la innovación, la educación superior, el espíritu emprendedor, la ampliación de las redes digitales y de transporte y la integración de los mercados a través del comercio y de la inversión extranjera directa.

El principal propósito del capítulo es destacar el comportamiento de las regiones menos desarrolladas y de determinados tipos de áreas, como las ciudades y las zonas rurales. También se tratan los objetivos nacionales previstos en la Estrategia Europa 2020 en cuanto al gasto en I+D, la educación superior y el aprendizaje permanente.

La mayor parte de las tendencias a largo plazo que se exponen en este capítulo son positivas desde el punto de vista del rendimiento de las economías de la UE. Entre ellas figuran una integración más estrecha de los mercados, el comercio y la IED, el cambio del modelo de empleo hacia sectores más productivos, la mejora del acceso a las redes digitales y de transporte y el constante aumento del número de personas con educación superior.

Sin embargo, la crisis ha provocado rupturas importantes en numerosas partes de la UE. Ha invertido las tendencias a largo plazo conducentes a una reducción de las disparidades regionales y ha provocado una disminución de la actividad económica y del empleo en la mayoría de los Estados miembros. Por fortuna, ya se pueden apre-

ciar las primeras señales de recuperación en varios de los aspectos que aquí se analizan, como el aumento de la actividad comercial y un crecimiento positivo del PIB en el último tramo de 2013 en casi todos los Estados miembros de la UE.

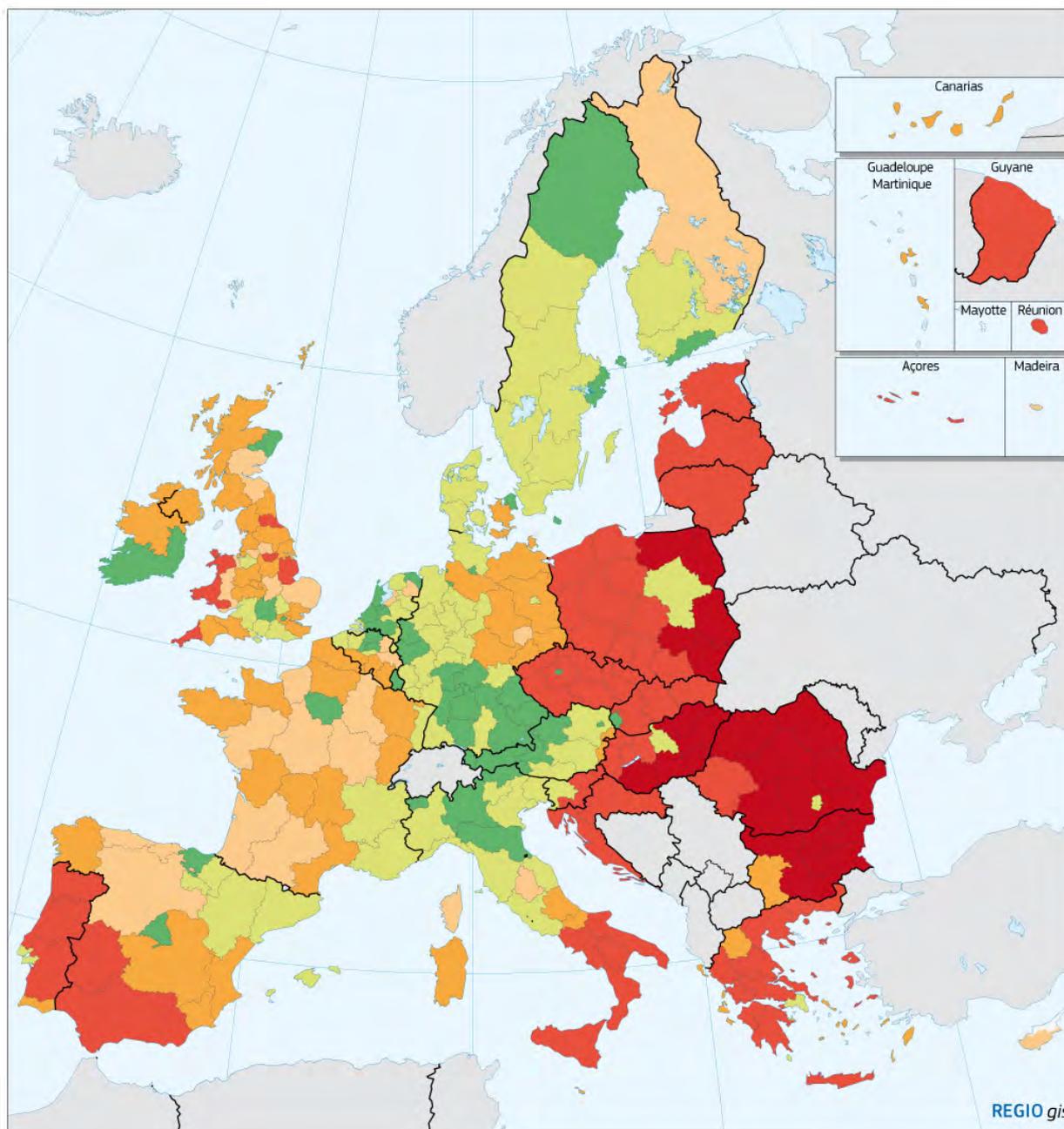
Si bien la política de cohesión ha realizado una contribución sustancial al crecimiento inteligente y a la reducción de las disparidades, los bajos niveles de innovación que presentan muchas regiones, las diferencias económicas que persisten y las carencias de las redes físicas y digitales continúan exigiendo un volumen considerable de inversión de cara a los próximos años, incluso más allá del período de programación actual.

2. La crisis interrumpió el proceso de reducción de las disparidades regionales

Uno de cada cuatro ciudadanos residentes en la UE vive en regiones (NUTS 2) con un PIB per cápita en términos EPA¹ inferior al 75 % de la media de la UE (véase el mapa 1.1). La mayoría de estas regiones están situadas en Estados miembros de Europa central y del este, pero también en Grecia, en el sur de Italia, en Portugal y en la mayor parte de las regiones ultraperiféricas.

Entre 2000 y 2011, todas las regiones ubicadas en los Estados miembros de Europa central y del este registraron un incremento del PIB per cápita en términos EPA con respecto a la media de la UE. Por lo general, los mayores aumentos se produjeron en las regiones que albergan las capitales nacionales. Además, en dichas regiones de Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria, el PIB per cápita en términos EPA creció de forma acusada (hasta un 186 % de la media de la UE en Eslovaquia, un 122 % en Rumanía y un 78 % en Bulgaria); en los dos primeros países, esta variable creció más del doble que el incremento registrado por la media de los países. En las regiones menos desarrolladas de Grecia, Italia y Portugal (excepto Açores),

1 El producto interior bruto (PIB) per cápita en términos de estándar de poder adquisitivo es el valor total de todos los bienes y servicios producidos por habitante. El estándar de poder adquisitivo (EPA) se ajusta para tener en cuenta las diferencias de poder adquisitivo entre unos países y otros debidas a diferencias en los niveles de precios.



Mapa 1.1: PIB per cápita (en términos EPA), 2011

Índice, UE-28 = 100

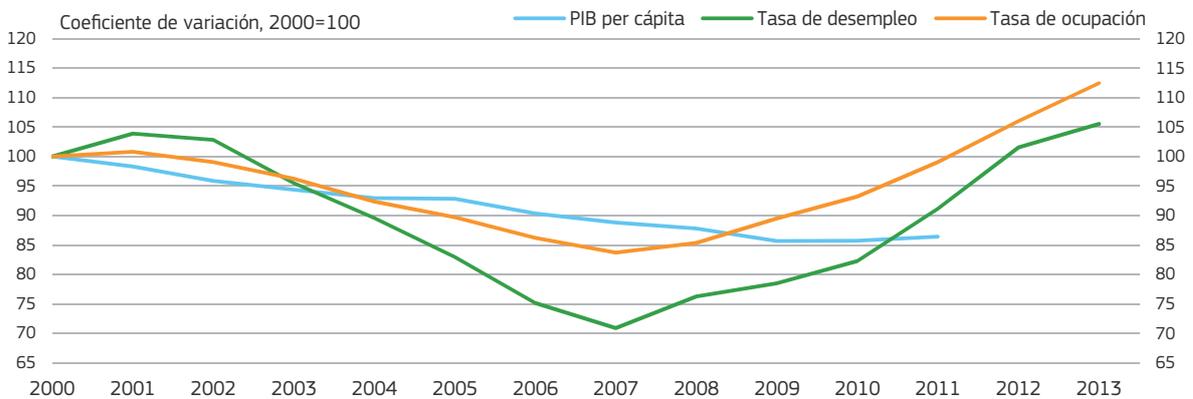
- <50
- 50 - 75
- 75 - 90
- 90 - 100
- 100 - 125
- >= 125

Fuente: Eurostat.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.1: Coeficiente de variación del PIB per cápita, tasa de ocupación (15-64), tasa de desempleo, regiones NUTS 2 de la UE-27, 2000-2013



Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO.

sin embargo, el PIB per cápita no aumentó en relación con la media de la UE. En Grecia, esto se debió a los graves efectos de la crisis, pero en los otros dos países el motivo fue, en parte, que sus tasas de crecimiento se situaban en niveles relativamente bajos antes de la crisis.

Hasta el estallido de la crisis, en 2008, las disparidades entre las economías regionales de la UE se venían reduciendo (como puede apreciarse en la ilustración 1.1, el coeficiente de variación del PIB regional per cápita cayó un 10 % entre 2000 y 2008). En el año 2000, la media del PIB per cápita del 20 % de regiones más desarrolladas era en torno a 3,5 veces superior al del 20 % de regiones menos desarrolladas. En 2008, esta diferencia se había reducido a 2,8 veces. Esto se debió principalmente a que las regiones con menor PIB per cápita crecieron a mayor ritmo que la media, llegando a situarse al nivel de otras más prósperas (un proceso conocido como convergencia beta). No obstante, la crisis parece haber puesto fin a esta tendencia, y entre 2008 y 2011 las disparidades regionales se ampliaron (el coeficiente de variación aumentó ligeramente).

Esta ruptura del proceso de convergencia se ve confirmada por otros indicadores económicos para los que existen datos disponibles más recientes, en particular los referentes al empleo y al desempleo. Pese a que las disparidades regionales en cuanto a las tasas de ocupación y desempleo se redujeron entre 2000 y 2007, a partir de 2008 se han ampliado de forma significativa. Así, en 2013 estas disparidades eran mayores que en 2000.

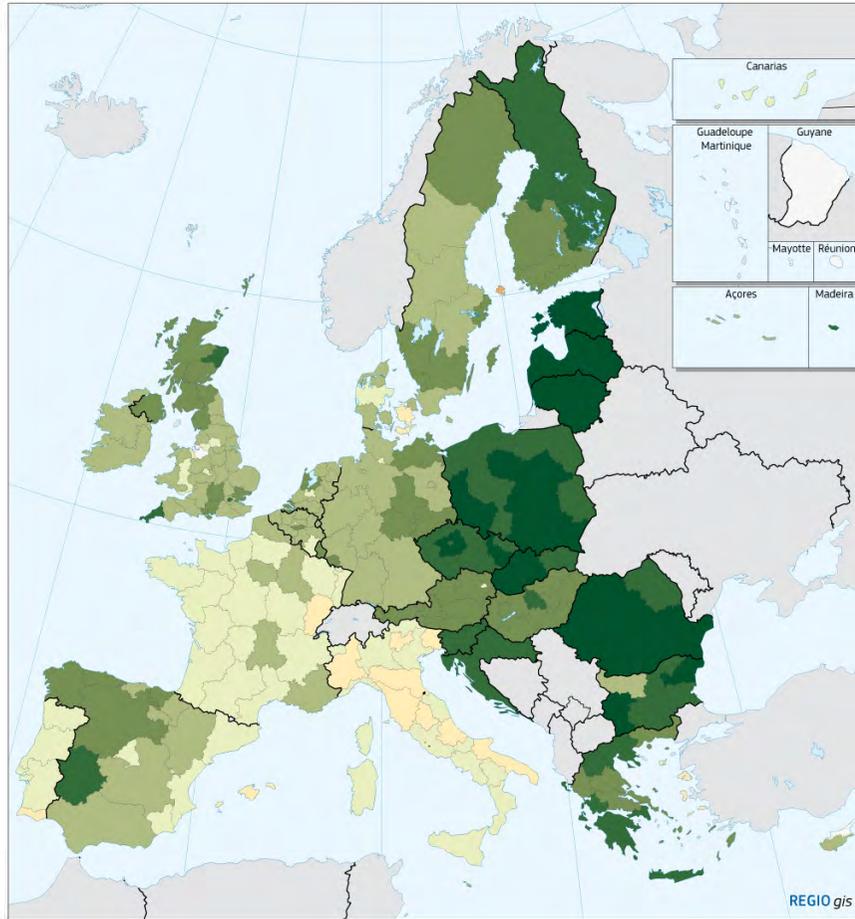
Estos cambios también pueden observarse en las tasas de crecimiento real del PIB per cápita. Prácticamente to-

das las regiones registraron un crecimiento positivo entre 2001 y 2008, con tasas superiores al 5 % anual en muchas de las regiones de la UE-13 (mapa 1.2). Entre 2008 y 2011, dos de cada tres regiones sufrieron una reducción del PIB per cápita, que llegó a superar el 3 % anual en Grecia y en algunas regiones de Rumanía, del Reino Unido y de Irlanda.

En los últimos años, las disparidades regionales se han ampliado debido a que la crisis no ha afectado por igual a unas regiones y otras. Algunas de ellas se han visto gravemente golpeadas por ella, otras prácticamente no han notado sus efectos. Esto resulta particularmente evidente en lo que respecta a las tasas regionales de desempleo. En 2008, cinco regiones presentaban una tasa de paro superior al 20 %. En 2013, esta cifra había aumentado a 27 regiones. Al mismo tiempo, el desempleo ha disminuido en muchas regiones de Alemania debido a un comportamiento relativamente sólido de la economía alemana desde la recesión mundial de 2008 y 2009.

A pesar de que las cifras más recientes disponibles del PIB per cápita regional solo muestran el inicio de la crisis, se observa claramente el mismo patrón. En algunas regiones el PIB per cápita en términos reales (es decir, a precios constantes) sufrió un descenso considerable, como, por ejemplo, en la región de Közép-Dunántúl (Hungría) o en Estonia, donde cayó un 15 % entre 2008 and 2009. En otras, por el contrario, siguió aumentando, como en Pomorskie (Polonia) o Åland (Finlandia), donde creció un 4 % y un 6 %, respectivamente.

El impacto de la recesión mundial tras la crisis financiera de 2008 no siguió un patrón geográfico claro, y afec-



Mapa 1.2: Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2001-2008

Variación porcentual media anual

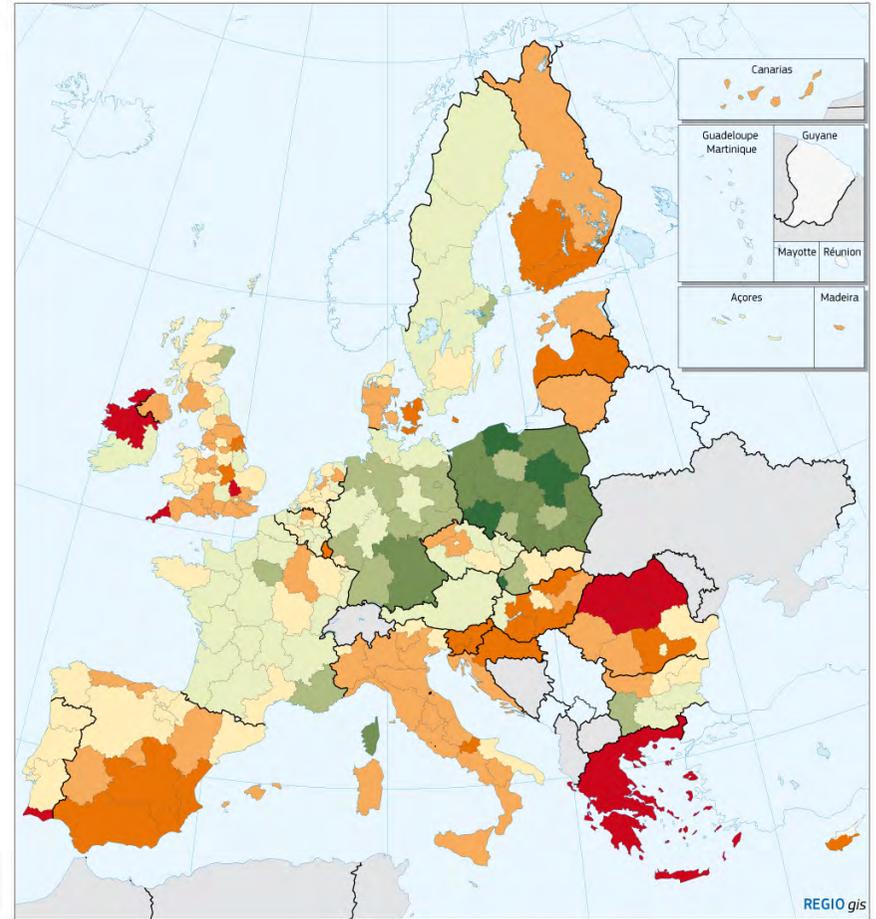
■ <-3	■ 1 - 2
■ -3 - -2	■ 2 - 3
■ -2 - -1	■ 3 - 5
■ -1 - 0	■ >5
■ 0 - 1	■ No se dispone de datos

UE-28 = 1,7
DE: Valores NUTS 1

Fuente: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.3: Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, 2008-2011

Variación porcentual media anual

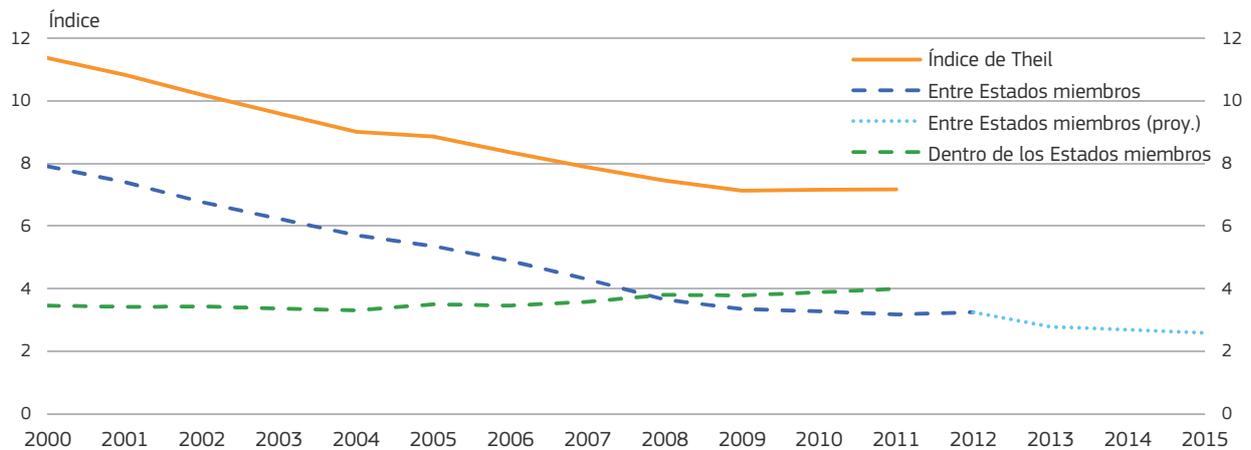
■ <-3	■ 1 - 2
■ -3 - -2	■ 2 - 3
■ -2 - -1	■ 3 - 5
■ -1 - 0	■ >5
■ 0 - 1	■ No se dispone de datos

UE-28 = -0,6 AT, EL: valores nacionales; DE: Valores NUTS 1

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.2: Índice de Theil, PIB per cápita, regiones NUTS 2 de la UE-28, 2000-2015


Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO.

tó tanto a las economías más desarrolladas como a las más atrasadas. Entre 2008 y 2009, el PIB real per cápita registró un fuerte descenso en los tres Estados bálticos, pero también en Finlandia, Suecia e Italia. De igual modo, la contracción del PIB real per cápita fue relativamente leve en Francia y Bélgica, así como en Chipre y Malta, al tiempo que esta variable continuaba creciendo en Polonia. De las 13 regiones en las que el PIB real per cápita se redujo en más de un 10 %, 6 presentaban un PIB per cápita superior a la media de la UE en 2008.

Las disparidades regionales en el seno de los países también aumentaron de forma notable en varios casos entre 2000 y 2011. Así sucedió en particular en Bulgaria y Rumanía (donde el coeficiente de variación aumentó, respectivamente, en 22 y 12 puntos porcentuales), debido principalmente a la elevada tasa de crecimiento de las regiones que albergan las capitales de ambos países. Aunque el PIB per cápita en las otras regiones de estos dos países siguió convergiendo con la media de la UE, lo hizo a un ritmo muy inferior.

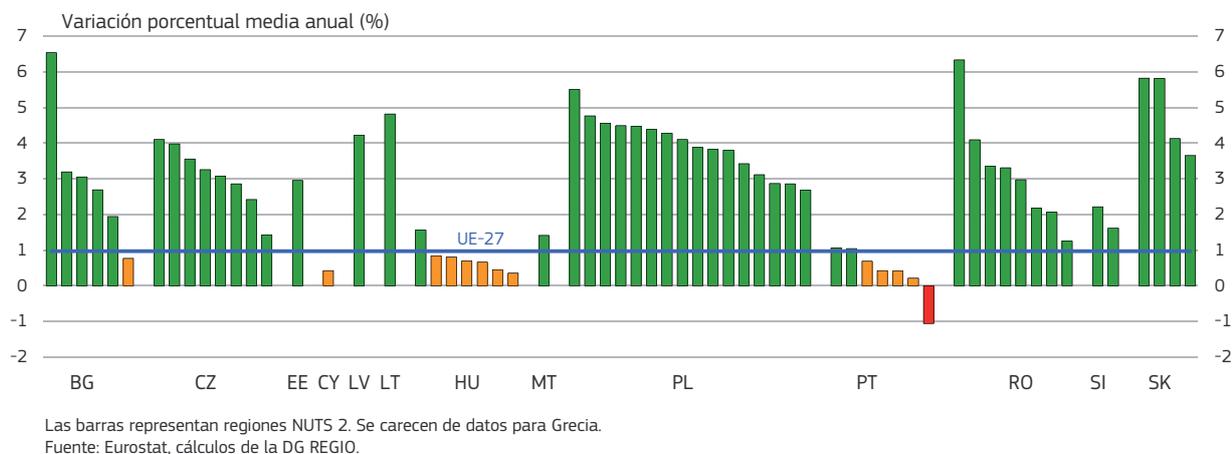
En el citado período de 11 años las disparidades regionales también se ampliaron en Grecia y el Reino Unido (donde el coeficiente de variación aumentó en 12 y 8 puntos porcentuales, respectivamente), si bien en ambos casos esto se debió en parte a un descenso del PIB per cápita en relación con la media de la UE en varias de las regiones menos desarrolladas. Así ocurrió, por ejemplo, en Ipeiros (Grecia), donde se redujo desde el 71 % hasta el 55 % de la media de la UE, y en West Wales y la región de Valleys (Reino Unido), donde pasó del 72 % al 64 % de la media de la UE.

Otro indicador de las disparidades regionales, el índice de Theil², se puede desagregar en un componente que mide las disparidades entre los Estados miembros y otro que cuantifica las disparidades en el seno de estos. Dicho índice pone de manifiesto que las disparidades en términos de PIB per cápita entre las regiones NUTS 2 dentro de los diferentes Estados miembros (que, con los datos disponibles, solo se pueden calcular hasta 2011) han aumentado ligeramente desde 2004, lo que refleja en gran medida la alta tasa de crecimiento en una serie de zonas urbanas (generalmente en las regiones que albergan las capitales nacionales) en la UE-13 (ilustración 1.2). Este efecto se vio compensado por la marcada reducción de las disparidades entre los Estados miembros hasta 2009, lo que en términos agregados dio lugar a una reducción de las disparidades regionales en la UE-28. La crisis interrumpió este proceso de convergencia: las disparidades no variaron en 2009 y volvieron a aumentar en 2010 y 2011. No obstante, los datos de contabilidad nacional correspondientes a 2012 y las previsiones más recientes de los Estados miembros de aquí a 2015 sugieren que esta interrupción podría ser de carácter temporal y que el proceso de convergencia podría haberse reanudado ya en 2012, puesto que ese año no se produjo un incremento significativo de las disparidades regionales en el seno de los países.

El efecto que ha ejercido la crisis económica en la evolución de la disminución de las disparidades regionales a largo plazo también puede apreciarse en la experien-

² El índice de Theil mide, en esencia, el grado en que las diferencias en el PIB per cápita entre unas regiones y otras varía con respecto a la situación en la que todas las regiones presentarían un nivel idéntico.

Ilustración 1.3: Tasas de crecimiento del PIB per cápita de los Estados miembros menos desarrollados o con un nivel de desarrollo moderado, 2003-2011



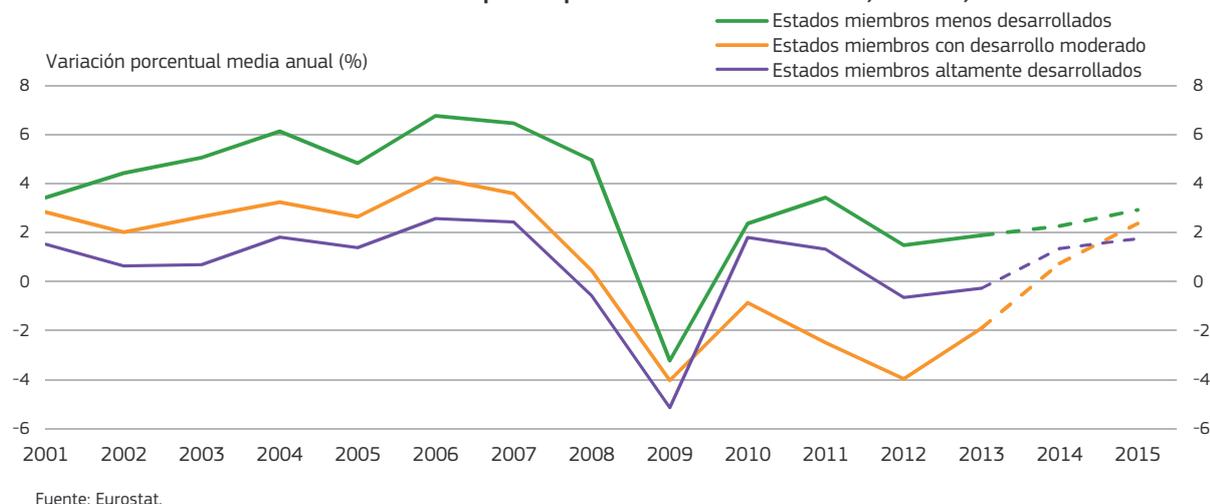
cia que han vivido las regiones individuales. Entre 2003 y 2011, 50 de las 63 regiones situadas en los Estados miembros menos desarrollados o con un nivel de desarrollo moderado registraron una tasa de crecimiento superior a la media de la UE (ilustración 1.3). En el período anterior a la crisis (2003-2008), 56 de esas regiones crecían a mayor velocidad que la media de la UE, mientras que durante la crisis (2009-2011), este número se redujo a 45.

Hay razones para creer que el proceso de convergencia a largo plazo en la UE continuará una vez que la crisis llegue a su fin. Dado que este proceso está impulsado en parte por las regiones menos desarrolladas, que adoptan tecnologías y métodos de trabajo desarrollados y

ensayados en otras regiones, esto significa que dichas regiones tienden a situarse al nivel del resto en términos de productividad. Es probable que en los próximos años este proceso, que está respaldado por las inversiones financiadas en el marco de la política de cohesión, vuelva a dar lugar a unas tasas de crecimiento mayores en las regiones menos desarrolladas que en las partes más desarrolladas de la UE, como sucedió durante el período 2003-2008.

El análisis de las variaciones del PIB per cápita entre 2000 y 2011 confirma que, a largo plazo, la convergencia se produce fundamentalmente como resultado del avance de las regiones menos desarrolladas, y no por la reducción del crecimiento de las más adelantadas. Por

Ilustración 1.4: Crecimiento del PIB per cápita en términos reales, UE-28, 2001-2015



ejemplo, en el año 2000 un total de 37 regiones (NUTS 2) presentaban un PIB per cápita inferior al 50 % de la media de la UE, una cifra que se redujo a 20 en 2011; en 16 regiones, el PIB per cápita aumentó hasta situarse entre el 50 % y el 75 % de la media de la UE, y en una (Yugozapaden, la región de Bulgaria que alberga la capital del país) llegó a situarse entre el 75 % y el 100 % de dicha media. También cabe destacar el ritmo de convergencia de la región de București-Ilfov (Rumanía) entre 1995 y 2011, puesto que en ella el PIB per cápita creció desde un nivel inferior al 50 % de la media de la UE hasta superarla, situándose en un 120 % de la media.

A lo largo del período 2000-2013, el PIB per cápita creció con mayor rapidez en términos reales en los Estados miembros menos desarrollados, y está previsto que esta tendencia se mantenga en 2014 y 2015 (véase la ilustración 1.4). Sin embargo, la tasa de crecimiento en los Estados miembros que presentan un nivel de desarrollo moderado fue inferior en los Estados miembros altamente desarrollados en 2010 y siguió siendo menor en el período 2011-2013, aunque las previsiones apuntan a que en 2015 será ligeramente superior.

Turquía

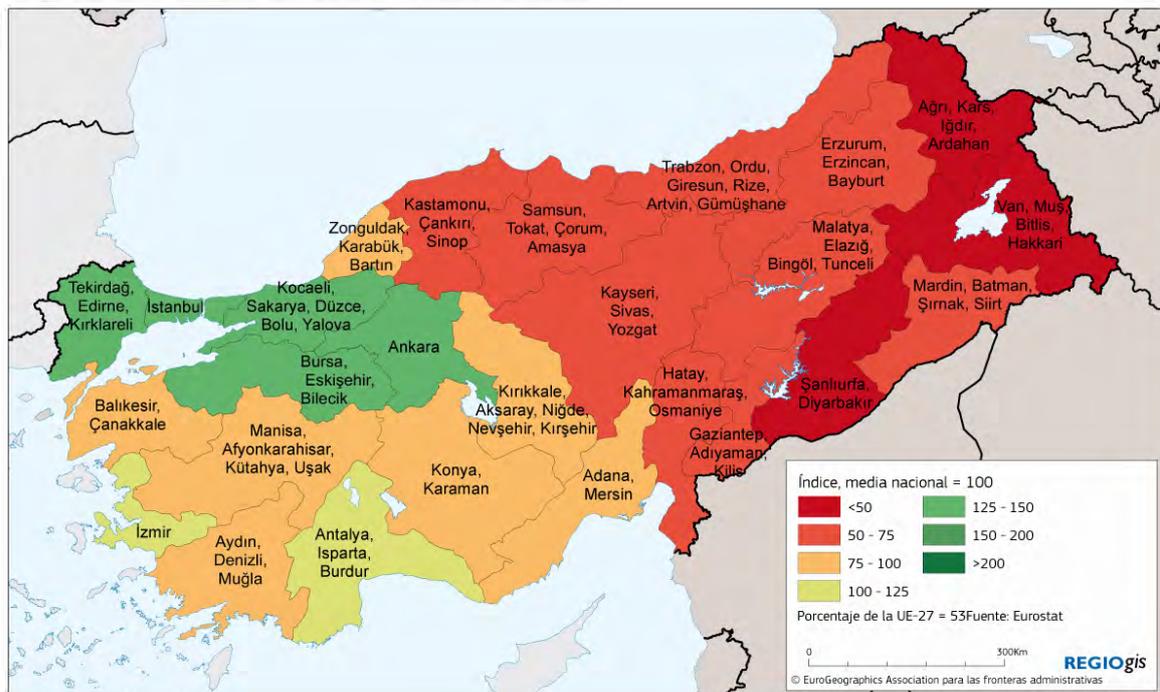
Turquía cuenta con una población de 75 millones de habitantes que crece con rapidez (ha aumentado en cerca de 10 millones en la última década). La economía también avanza a buen ritmo (a un 5 % anual entre 2002 y 2012). Como resultado de ello, el PIB per cápita en términos EPA ha aumentado hasta situarse en el 56 % de la media de la UE en 2012, por encima de Rumanía o Bulgaria pero por debajo de Croacia.

Existen, sin embargo, disparidades regionales significativas. Las regiones occidentales de Estambul (que en 2011 superaban la media en un 50 %), Kocaeli (41 % por encima de

la media), Ankara (32 % por encima de la media) y Bursa (31 % por encima de la media) presentan unos niveles de PIB per cápita relativamente elevados. Tres de las regiones orientales exhiben unos niveles inferiores a la mitad de la media nacional. Estas disparidades se acrecentaron entre 2004 y 2007, pero entre 2007 y 2011 se redujeron levemente.

El sector agrícola sigue representando casi una cuarta parte del empleo total y una parte muy importante, aunque mucho menor, del PIB (un 9 % en 2012).

Mapa 1.4: Turquía: PIB per cápita (en EPA), 2011



Disparidades económicas regionales en el mundo

Se observan importantes disparidades económicas regionales en la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (mapa 1.5) así como en los países BRIC (mapa 1.6). Estas disparidades no se pueden comparar directamente con las observadas en Europa, dada la enorme diferencia de tamaño entre estas regiones. India y China, países cuyas poblaciones superan los 1 000 millones de personas en ambos casos, necesitarían tener más de 700 regiones para ser comparables con las regiones NUTS 2 de la UE. En el caso de los Estados Unidos, el PIB per cápita debería referirse a 160 regiones en lugar de a 50 estados para poder ser comparable.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha facilitado una mayor integración económica entre Canadá, EE.UU. y México desde 1994 a través del aumento del comercio y de la inversión extranjera directa. A diferencia de la UE, el TLCAN no prevé la libre circulación de personas. Como resultado de ello, muchos de los ciudadanos mexicanos que trabajan en EE.UU. son inmigrantes ilegales.

Durante la primera década del Tratado (1994-2003), el PIB real per cápita creció en México a un ritmo promedio de tan solo un 0,8 % anual. Esta tasa fue tres veces mayor en Canadá y en EE.UU. en ese mismo período. La baja tasa de crecimiento global de México no se debió al tratado de libre comercio, sino, posiblemente, a los reducidos niveles educativos, a un entorno poco favorable para los negocios y a la falta de infraestructura de transporte. Dado que el TLCAN carece de una política de desarrollo como la política de cohesión de la UE, las regiones mexicanas tardan mucho más tiempo en beneficiarse de la integración comercial.

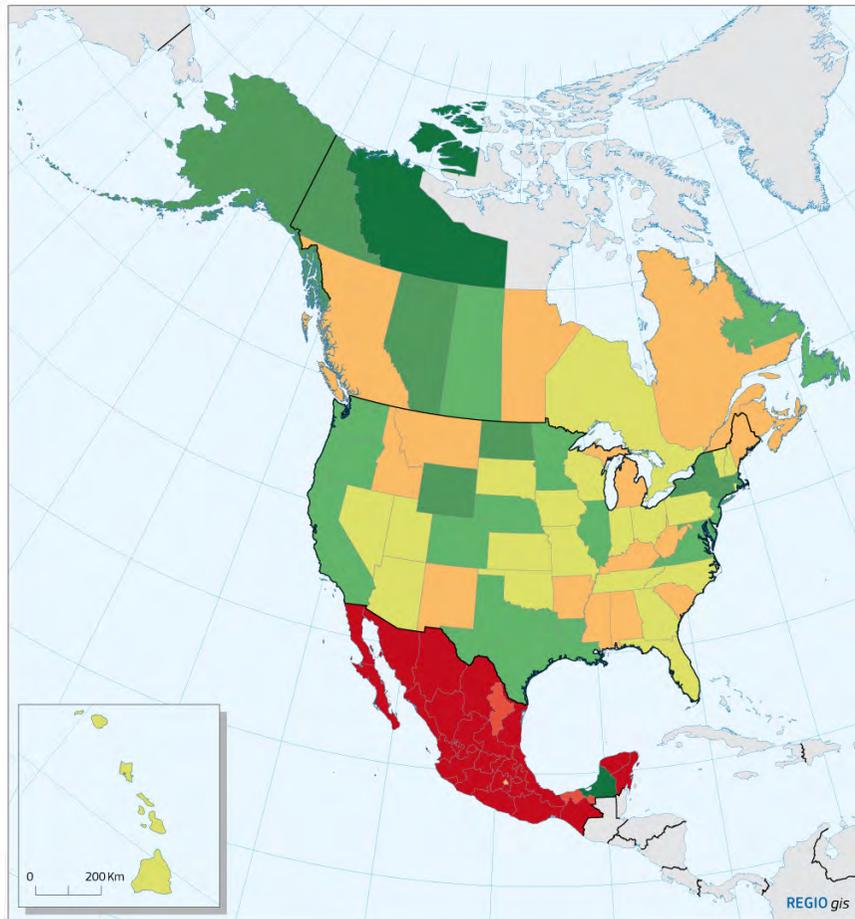
Sin embargo, entre 2004 y 2012, la economía mexicana mostró un comportamiento más favorable: su PIB per cápita real creció a un ritmo medio del 1,5 % anual a pesar de la crisis, duplicando las tasas de crecimiento de Canadá y EE.UU.

A pesar de la mejora de los resultados económicos de México, en el conjunto del TLCAN no se observó una reducción de las disparidades regionales. Esto se debió en gran parte a que muchas de las regiones menos desarrolladas de México eran incapaces de converger con las más avanzadas.

Pese a que las disparidades regionales tienden a ampliarse en las primeras fases del desarrollo económico, no fue así en el caso de los BRIC. Entre 2000 y 2010, las disparidades se redujeron en China y Brasil, mientras en la India y Rusia, en cambio, aumentaron.

En China, las regiones costeras tienen un PIB per cápita muy superior al de las regiones más interiores. En Rusia, Moscú y San Petersburgo (y las regiones circundantes a estas ciudades) tienen un PIB per cápita mucho mayor que las regiones del sur del país. Desde un punto de vista más general, el PIB per cápita tiende a ser mayor en el norte que en el sur debido a la extracción de recursos naturales. Brasil y la India también presentan importantes disparidades regionales; el PIB per cápita en las principales zonas urbanas de estos países es muy superior al de las regiones rurales más remotas.

A medida que estos países han intentado buscar nuevas formas de reducir las disparidades regionales, han ido mostrando un interés creciente en el funcionamiento de la política de cohesión. En los ocho últimos años, la Comisión ha firmado memorandos de entendimiento sobre cooperación en materia de política regional con China, Rusia y Brasil, así como acuerdos de cooperación con Chile, Perú y Japón, y también con Ucrania, Moldavia y Georgia en el marco de la Asociación Oriental. En el contexto del acuerdo celebrado con esta última, la Comisión ha organizado actividades relacionadas con la política regional y urbana que han cristalizado en intercambios con fines de asistencia técnica, realización de estudios, visitas de estudio, cursos de formación, conferencias, establecimiento de redes y contactos entre las regiones y ciudades de la UE y las de esos otros países.



Mapa 1.5: TLCAN: PIB per cápita (en EPA de dólares estadounidenses), 2012

Índice, media TLCAN = 100

- <50
- 50 - 75
- 75 - 100
- 100 - 125
- 125 - 150
- 150 - 200
- >200

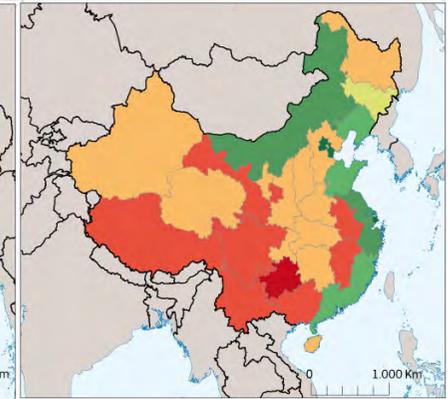
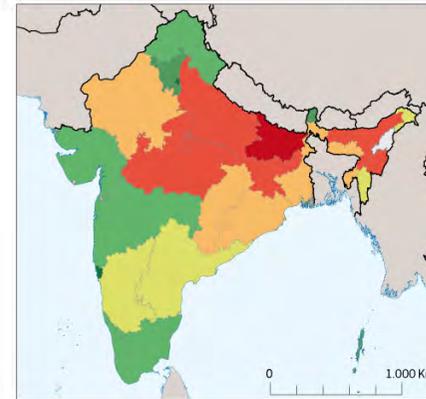
México: 2011

Fuente: OCDE

Fuente de las fronteras administrativas: base de datos de «Global Administrative Unit Layers (GAUL)», aplicada por la FAO en el marco del Programa de Seguridad Alimentaria «Información para la acción» de la CE y la FAO.

0 1.000 Km

REGIO gis



Mapa 1.6; Rusia, India, China y Brasil: PIB per cápita (en EPA de dólares estadounidenses), 2010

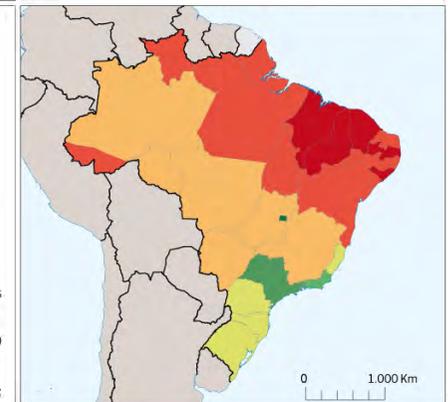
Índice, media nacional = 100

- <50
- 50 - 75
- 75 - 100
- 100 - 125
- 125 - 150
- 150 - 200
- >200

Porcentaje de la UE-27:
 Rusia (2009): 70,1
 India (2010): 11,6
 China (2011): 27,5
 Brasil (2010): 35,5

Fuentes: NSI, 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 Seguridad Alimentaria de la CE y la FAO «Información para la Acción»



REGIO gis

Balcanes Occidentales

En los Balcanes Occidentales hay tres países candidatos (Montenegro, Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) y tres países candidatos potenciales (Albania, Bosnia-Herzegovina y Kosovo, de acuerdo con la definición de la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

Montenegro es el país con menor población de los citados, en torno a 620 000 habitantes, pero también es el que presenta el mayor PIB per cápita (aunque solo alcanzara un 46 % de la media de la UE en términos EPA en 2012) y la segunda tasa más baja de desempleo (20 %).

Serbia, con 7 millones de habitantes, es el país más poblado y la economía de mayor tamaño. En este país el PIB creció un 6 % anual entre 2003 y 2008, si bien la tasa de crecimiento cayó hasta el 1,2 % entre 2008 y 2012. El PIB per cápita equivale a tan solo un tercio de la media de la UE, y el desempleo afectaba al 24 % de la población activa en 2012.

La población de la Antigua República Yugoslava de Macedonia apenas supera los dos millones de habitantes. Su PIB aumentó a un ritmo de un 5 % anual entre 2003 y 2008, y a un 2 % los cuatro años siguientes. El país presenta una tasa de paro muy elevada (31 % en 2012) y un PIB per cápita similar al de Serbia (un 35 % de la media de la UE).

Los tres países candidatos potenciales mostraban en 2012 un PIB per cápita de entre un 23 y un 30 % de la media de la UE en términos EPA. Albania presentaba la menor tasa de desempleo (14 %) que, no obstante, era bastante superior a la media de la UE, si bien Bosnia-Herzegovina (con un 29 %) y Kosovo (con un 35 %) la superaban aún más.

Solo uno de los seis países (Albania) mostraba una tasa de ocupación superior al 50 % de la población con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años (en la UE no hay ningún Estado miembro cuya tasa de ocupación se sitúe por debajo de dicho porcentaje). En Bosnia-Herzegovina esta tasa era de tan solo un 40 % en 2012 y en Kosovo la proporción de la población en edad de trabajar que tiene un empleo es inferior al 25 %, un hecho que destaca.

Tabla 1.1: Indicadores clave de los Balcanes Occidentales, 2003-2012

	Población (en miles de personas)	PIB per cápita en términos EPA (UE-28=100)	Tasa de paro (%)	Tasa de ocupación, edades 15 a 64 (%)	Tasa de crecimiento del PIB real (% anual)	
	2012	2012	2012	2012	2003-2008	2008-2012
Montenegro	621	43	20	47	6,2	1,2
Antigua República Yugoslava de Macedonia	2060	35	31	44	4,7	1,9
Serbia	7217	35	24	45	5,0	0,2
Albania	2816	30	14	56	6,0	3,8
Bosnia y Herzegovina	3836	28	29	40	5,2	0,6
Kosovo (con arreglo a la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)	1816	23	35	24		4,6

* 2008-2011

Fuente: Eurostat, Banco Mundial y wiiw.

3. Los Estados miembros de Europa central y del este mantienen un sector industrial sólido, pero su agricultura necesita seguir modernizándose

En 1970, el sector industrial representaba más del 30 % del empleo total y del valor añadido bruto (VAB) en la UE-6 (es decir, los seis Estados miembros que integraban la Unión en aquel momento). El crecimiento del sector servicios, la automatización de la producción y la deslocalización de determinadas partes del proceso de fabricación hacia economías emergentes han conducido a una reducción constante del peso relativo del sector industrial (excluida la construcción, tanto en términos de empleo como de VAB, en la economía de la UE (véase la ilustración 1.5). Esta tendencia no se vio afectada por las sucesivas ampliaciones, hasta las que tuvieron lugar en 2004 y 2007. Ambas se tradujeron en un ligero aumento del peso de la industria en términos de empleo. En 2012, la proporción de VAB que representaba el sector industrial había caído hasta situarse en un 19 %, mientras que en términos de empleo el peso del sector se quedaba en el 16 %.

En la UE-12, no obstante, el peso de la industria es mayor que en la UE-15 y no ha experimentado una variación tan importante a lo largo del tiempo. El porcentaje del VAB industrial permaneció en torno a un 27 % entre 1995 y 2012. Su peso en el empleo total se redujo del 26 % al 22 % en esos 17 años, pero sigue siendo muy superior al

de la UE-15, donde solamente un 14 % del empleo total corresponde a la industria (ilustración 1.6).

El peso del sector agrario ha experimentado un cambio sustancial. En 1970, este sector representaba un 12 % del empleo total y un 6 % del VAB en la UE-6 (ilustración 1.8). En 2012, estos porcentajes se habían reducido en la UE-27 hasta el 5 % y el 2 %, respectivamente. El efecto de las diversas ampliaciones es más visible en este caso, puesto que la proporción que supone el empleo agrícola aumentó tras las ampliaciones de 1981, 1986, 2004 y 2007. No obstante, debido a la baja productividad de la agricultura en los países que se incorporaban a la UE, el peso de este sector en el VAB no aumentó de un modo significativo. La agricultura de subsistencia, por ejemplo, contribuye al empleo en el sector, pero su aportación al VAB es prácticamente irrelevante.

En la UE-12, el porcentaje de empleo agrícola cayó del 25 % al 15 % entre 1995 y 2012, y es probable que continúe disminuyendo a medida que aumente la productividad (ilustración 1.7). En la UE-15, este porcentaje era tan solo de un 3 % en 2012.

A medida que el número de puestos de trabajo disminuía en la agricultura y la industria, se fue creando un mayor número de empleos en el sector servicios. Sin embargo, para que un trabajador del sector agrícola o industrial pueda acceder a un puesto de trabajo en el sector servicios suele ser necesario que adquiera un conjunto de aptitudes completamente nuevo. La provisión de formación a las personas que desean encontrar un empleo en un sector diferente puede ayudar a facilitar esta transición.

Ilustración 1.5: Peso del sector industrial (excluida la construcción) en la UE, 1970-2012

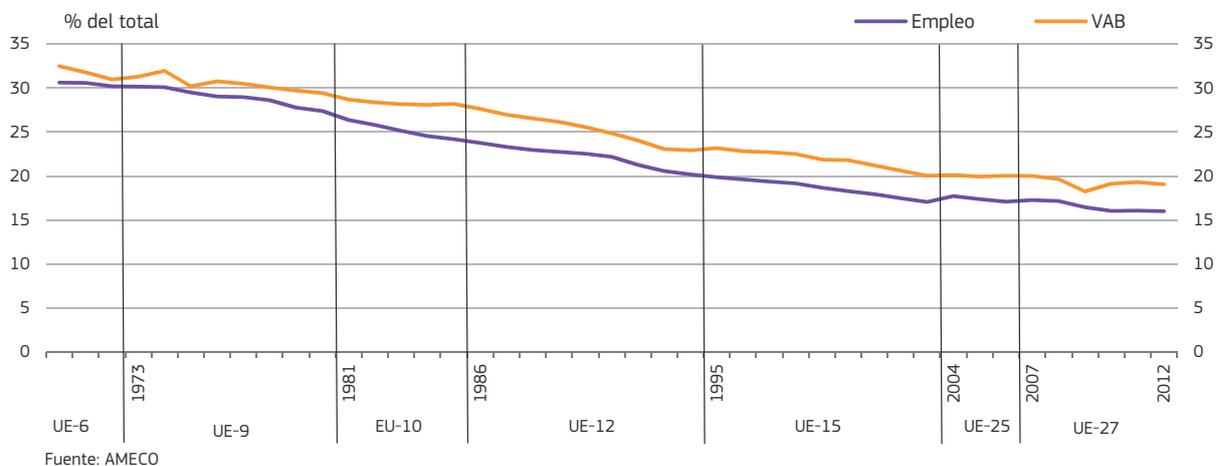
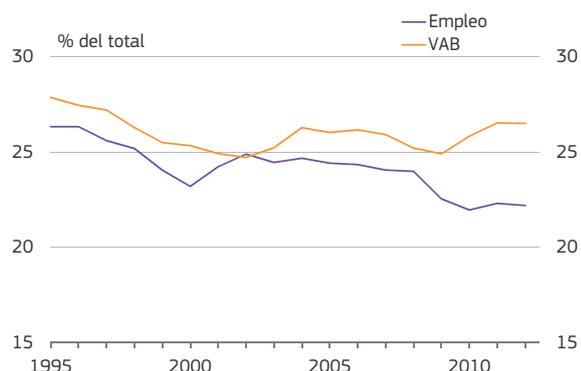
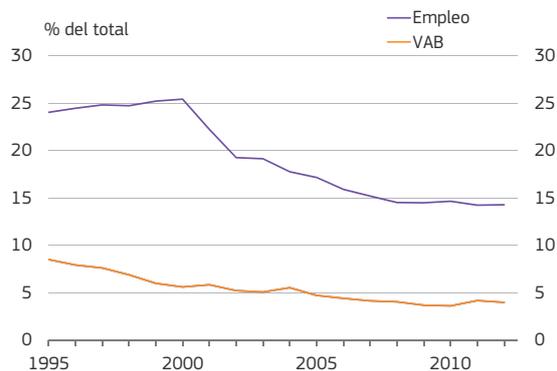


Ilustración 1.6: Peso del sector industrial (excluida la construcción) en la UE-12, 1995-2012



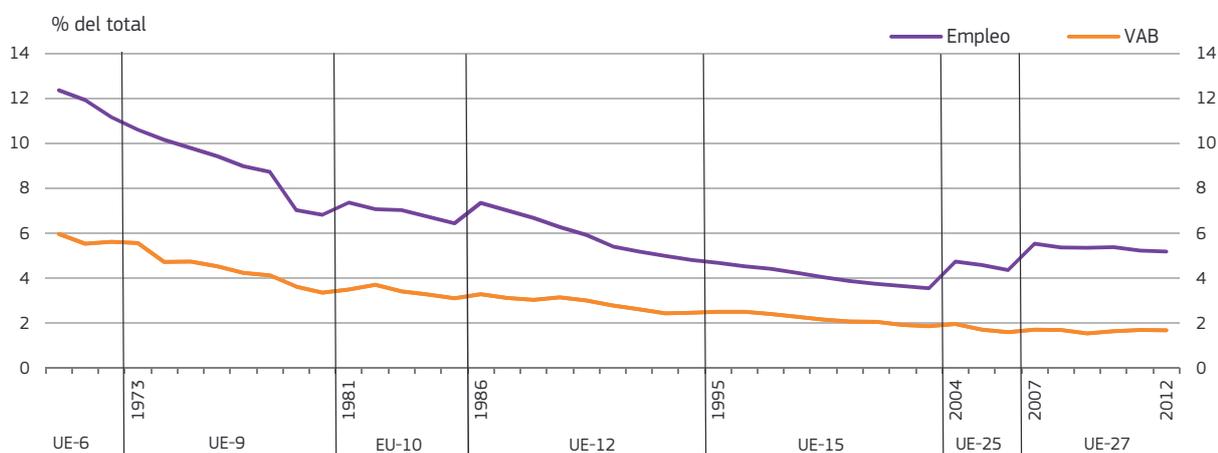
Fuente: AMECO

Ilustración 1.7: Peso del sector agrario en la UE-12, 1995-2012



Fuente: AMECO

Ilustración 1.8: Peso del sector agrario en la UE, 1970-2012



Fuente: AMECO

4. Construcción e industria, los sectores más afectados por la crisis

Los Estados miembros menos desarrollados tienden a presentar una estructura económica diferente de la del resto de la UE, con un mayor peso de la industria en el empleo y el VAB (tabla 1.2). En 2012, el porcentaje del empleo industrial en esos países era del 22 %, un 50 % mayor que en los Estados miembros con un alto nivel de desarrollo (en los que esta proporción se sitúa en un 15 %). Existen escasas señales de convergencia en cuanto a esta variable. En los Estados miembros menos desarrollados, la industria mostró un crecimiento del VAB superior al de otros sectores entre 2000 y 2012. Incluso durante el período de crisis, de 2008 a 2012, creció a un ritmo de un 2 % anual, mientras en los Estados miembros altamente desarrollados y con un nivel de desarrollo

moderado disminuía un 1 % anual. El empleo en la industria también permaneció en general en niveles estables hasta 2008 en los Estados miembros menos desarrollados, al tiempo que en el resto de Estados se reducía.

La incorporación a la UE y al mercado único ha creado un mayor potencial para la especialización y las agrupaciones espaciales. En consecuencia, los Estados miembros menos desarrollados pueden haber sido capaces de mantener una mayor proporción de empleo industrial debido a que el equilibrio entre los costes laborales, la productividad y la accesibilidad creó un entorno atractivo para los productores.

El empleo y el VAB en el sector de la construcción sufrieron una fuerte caída a lo largo de todo el período de crisis en los tres grupos de países. La mayor caída se produjo en los tres Estados Bálticos, Irlanda, Grecia y España.

Tabla 1.2: Variación del empleo y el VAB por sector y por grupo de Estados miembros, 2000-2008 y 2008-2012

	Empleo				GVA			
	Menos de- sarrolladas	Moderadamente desarrollados	Altamente desarrollados	UE-28	Menos desarrolladas	Moderadamente desarrollados	Altamente desarrollados	UE-28
Porcentajes en 2012								
Agricultura, silvicultura y pesca	15,9	8,3	2,5	5,2	4,5	2,7	1,5	1,7
Industria (excepto construcción)	21,7	18,6	14,5	16,0	25,9	20,5	18,5	19,1
Construcción	7,3	7,5	6,4	6,6	7,4	4,5	5,8	5,9
Comercio al por mayor y al por menor; transporte; hostelería y actividades de servicios alimentarios; información y comunicación	25,0	29,1	27,7	27,4	26,8	27,1	23,2	23,6
Actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y servicios de apoyo	8,8	11,6	17,2	15,3	18,8	23,0	27,6	26,9
Administración pública; actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	21,2	24,9	31,6	29,4	16,6	22,3	23,4	22,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Variación porcentual anual, 2000-2008								
Agricultura, silvicultura y pesca	-2,5	-2,5	-1,6	-2,2	2,6	-1,9	0,8	0,9
Industria (excepto construcción)	0,1	-0,3	-1,1	-0,7	5,8	3,7	1,0	1,4
Construcción	4,6	0,8	1,5	1,9	6,5	1,2	1,4	1,7
Comercio al por mayor y al por menor; transporte; hostelería y actividades de servicios alimentarios; información y comunicación	2,0	1,8	1,1	1,3	5,4	4,6	2,4	2,7
Actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y servicios de apoyo	3,1	3,1	2,8	2,8	4,7	2,9	2,5	2,6
Administración pública; actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	1,2	1,8	1,4	1,4	1,7	1,9	1,5	1,6
Total	0,8	1,0	1,0	1,0	4,7	3,0	1,9	2,1
Variación porcentual anual, 2008-2012								
Agricultura, silvicultura y pesca	-1,3	-2,0	-1,5	-1,5	-3,1	-0,5	-1,8	-1,9
Industria (excepto construcción)	-2,9	-3,6	-2,0	-2,3	2,0	-1,2	-1,0	-0,8
Construcción	-3,5	-7,1	-3,9	-4,1	-0,3	-13,3	-3,9	-4,1
Comercio al por mayor y al por menor; transporte; hostelería y actividades de servicios alimentarios; información y comunicación	-0,4	-1,8	-0,2	-0,3	0,9	-3,5	-0,1	-0,3
Actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y servicios de apoyo	2,3	-0,2	0,5	0,6	0,7	-1,0	0,3	0,3
Administración pública; actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,2	-1,0	0,7	0,5	0,3	-0,7	0,8	0,7
Total	-1,0	-2,3	-0,4	-0,6	0,8	-2,4	-0,2	-0,3

Fuente: Eurostat.

En estos seis países se había creado una burbuja inmobiliaria que estalló con la llegada de la crisis.

Los servicios financieros y empresariales representan una parte considerablemente menor del empleo y del VAB en los Estados miembros menos desarrollados, aunque poco a poco van aumentando y aproximándose a los niveles de los países altamente desarrollados. El impacto de la crisis en este sector en su conjunto fue limitado en los Estados miembros menos desarrollados. Tanto el empleo como el VAB continuaron creciendo, si bien a unas tasas más bajas que en el período comprendido entre 2000 y 2008.

La reestructuración y modernización del sector agrícola todavía sigue en curso en los Estados miembros menos desarrollados. En 2012, este sector representaba un 16 % del empleo total, un porcentaje que superaba más de 6 veces el de los Estados miembros altamente desarrollados (donde se situaba en un 2,5 %). El peso de la agricultura en el VAB era considerablemente más bajo, aunque también era tres veces mayor que en estos últimos países (4,5 % frente a 1,5 %). Ambos porcentajes tienden a disminuir a medida que el empleo se sigue contrayendo, y el crecimiento del VAB es inferior al del resto de sectores. Sin embargo, en 2012 se seguía observando que el porcentaje de empleo agrícola en los Estados miembros menos desarrollados superaba al de la UE-6 en 1970 (ya que en aquel momento se situaba en un 12 %).

La crisis afectó de forma más severa a los Estados miembros con un nivel de desarrollo moderado, donde el VAB y el empleo se contrajeron a un ritmo superior al 2 % anual entre 2008 y 2012. Esta reducción fue especialmente marcada en la construcción, la industria manufacturera, la distribución, el transporte y las comunicaciones.

En términos globales, los Estados miembros altamente desarrollados se vieron menos afectados por la crisis, puesto que en ellos el empleo solo se redujo en un 0,4 % anual y el VAB en un 0,2 % anual entre 2008 y 2012. Los sectores de la construcción, la industria manufacturera y la agricultura registraron la mayor caída tanto en términos de empleo como de VAB.

5. La crisis provocó la pérdida de puestos de trabajo, pero también algunas ganancias de productividad

Entre 2001 y 2008, el VAB per cápita en la UE creció un 1,7 % anual en términos reales, impulsado fundamentalmente por un aumento de la productividad de un 1,2 % anual. Los incrementos de la tasa de ocupación añadieron otro 0,5 % anual, al tiempo que el aumento de la proporción de población en edad de trabajar sobre la población total tuvo un efecto limitado, aunque positivo (0,1 %, véase la tabla 1.3). A lo largo del período de crisis, de 2008 a 2012, el VAB per cápita cayó un 0,5 % anual y la tasa de ocupación un 0,8 % anual. La productividad aumentó en ese período un 0,3 % anual.

La diferencia entre los Estados miembros menos desarrollados y el resto de la UE fue pronunciada en ambos períodos. Entre 2001 y 2008, el incremento del PIB per cápita fue muy superior en los Estados miembros menos desarrollados (5,2 % anual), debido principalmente al aumento de la productividad (4,2 % anual), mientras la elevación del porcentaje de población en edad de trabajar sobre la población total (que supone un incremento del número de personas ocupadas para cualquier tasa de ocupación dada) también realizó una contribución destacada (del 0,4 % anual). A lo largo del período 2008-2012, el VAB per cápita en el conjunto de los Estados miembros menos desarrollados aumentó, aunque a una tasa media mucho más baja (del 1,2 % anual), mientras en casi todos los demás Estados miembros disminuía. En esos años, la principal fuente de crecimiento fue la productividad (que aumentó un 1,8 % anual); el empleo, por su parte, registró una importante caída (del 1,1 % anual).

En todos los Estados miembros menos desarrollados se destruyeron puestos de trabajo entre 2008 y 2012 pero también aumentó la productividad, salvo en Rumanía y Hungría, donde ocurrió justo lo contrario. En cinco de estos países, el crecimiento de la productividad compensó la reducción del empleo, y el VAB per cápita permaneció inalterado. El efecto del aumento de la proporción de población en edad de trabajar sobre la población total no fue tan importante en este período (añadiendo al crecimiento un 0,2 % anual en lugar de un 0,4 %), pero siguió siendo significativo en Bulgaria, Polonia y Eslovaquia (donde aportó entre un 0,4 % y un 0,5 % anual). En Croacia se produjo una reducción de la proporción de población en edad de trabajar con respecto a la población total (lo que

Tabla 1.3: Desglose de la variación media anual del VAB per cápita, 2000–2008 y 2008–2012

Variación media anual (en porcentaje)	2000-2008				2008-2012				
	VAB per cápita	Productividad	Tasa de empleo	Porcentaje de la pobla- ción en edad de trabajar	VAB per cápita	Productividad	Tasa de empleo	Porcentaje de la pobla- ción en edad de trabajar	
UE-28	1,7	1,2	0,5	0,1	UE-28	-0,5	0,3	-0,8	0,0
Menos desarrolladas	5,2	4,2	0,6	0,4	Menos desarrolladas	0,9	1,8	-1,1	0,2
Hungría	3,3	3,0	0,0	0,2	Croacia	-2,7	0,4	-2,5	-0,6
Polonia	4,5	2,9	0,6	0,9	Rumanía	-1,2	-1,1	0,0	-0,1
Croacia	4,5	2,2	2,0	0,2	Hungría	-1,2	-1,4	0,3	0,0
Estonia	6,2	4,0	1,8	0,3	Letonia	-0,5	3,8	-4,5	0,3
Eslovaquia	6,4	4,4	1,1	0,8	Estonia	0,0	1,2	-1,4	0,3
Bulgaria	6,4	3,2	3,3	-0,3	Lituania	0,4	0,9	-0,7	0,1
Rumanía	7,0	8,2	-0,8	-0,4	Bulgaria	1,0	3,8	-3,1	0,4
Letonia	8,5	5,0	3,1	0,2	Eslovaquia	1,2	2,3	-1,6	0,5
Lituania	8,8	5,8	2,5	0,4	Polonia	2,7	3,3	-1,0	0,4
Moderadamente desarrollados	2,7	2,1	0,5	0,1	Moderadamente desarrollados	-2,5	-0,2	-2,0	-0,3
Portugal	0,6	0,8	-0,2	0,0	Grecia	-5,2	-0,8	-3,7	-0,8
Malta	1,8	1,3	-0,1	0,6	Chipre	-3,2	0,4	-4,4	0,8
Chipre	1,9	0,6	0,5	0,7	Eslovenia	-2,4	-0,5	-2,0	0,1
Grecia	3,2	1,6	1,4	0,1	Portugal	-0,8	1,8	-2,4	-0,2
Eslovenia	4,3	3,3	0,8	0,1	Rep. Checa	-0,5	-0,3	0,0	-0,2
Rep. Checa	4,7	4,2	0,3	0,2	Malta	0,4	-0,8	1,2	-0,1
Altamente desarrollados	1,3	0,9	0,4	0,0	Altamente desarrollados	-0,7	0,1	-0,7	-0,1
Italia	0,2	-0,5	0,9	-0,3	Luxemburgo	-2,6	-2,5	-0,5	0,3
Dinamarca	0,8	0,6	0,6	-0,4	Irlanda	-1,8	2,4	-3,6	-0,6
Francia	0,9	1,0	-0,2	0,1	Italia	-1,8	-0,8	-0,9	-0,1
España	1,3	0,1	0,7	0,5	Finlandia	-1,7	-0,9	-0,4	-0,4
Bélgica	1,4	1,0	0,4	0,0	España	-1,5	2,7	-3,9	-0,1
República Federal de Alemania	1,7	1,3	0,7	-0,4	UK	-1,4	-0,7	-0,5	-0,1
Países Bajos	1,7	1,5	0,4	-0,1	Dinamarca	-1,2	0,7	-1,3	-0,5
Irlanda	1,7	1,0	-0,2	0,8	Países Bajos	-0,9	-0,3	-0,3	-0,3
Austria	2,0	1,4	0,6	0,0	Bélgica	-0,5	-0,2	-0,5	0,1
UK	2,0	1,7	0,1	0,2	Francia	-0,3	0,3	-0,4	-0,2
Luxemburgo	2,1	1,8	0,3	0,0	Austria	0,0	-0,4	0,3	0,0
Suecia	2,3	2,2	0,1	0,0	Suecia	0,5	0,9	-0,2	-0,2
Finlandia	2,5	1,5	1,0	-0,1	República Federal de Alemania	0,7	-0,1	0,6	0,2

En Irlanda y Malta se utilizó el PIB real en lugar del VAB real.

Fuente: Eurostat, AMECO y cálculos de la DG REGIO.

provocó una caída del VAB per cápita del 0,6 % anual debido a una combinación de emigración, bajas tasas de fecundidad y envejecimiento de la población.

El VAB per cápita aumentó un 1,3 % anual entre 2001 y 2008 en los Estados miembros altamente desarrollados, pero se redujo un 0,7 % anual entre 2008 y 2012. En el primer período, el incremento de la productividad (que fue de un 0,9 % anual) contribuyó en mayor medida al aumento de la tasa de ocupación (del 0,4 % anual), al tiempo que el porcentaje de población en edad de trabajar permanecía estable en relación con la población total. Entre 2008 y 2012, la tasa de ocupación descendió (a un ritmo de un 0,7 % anual), al tiempo que la productividad aumentó solo de forma marginal y el porcentaje de población en edad de trabajar también disminuyó ligeramente en promedio, aunque en mayor proporción (cerca de un 0,5 % anual) en Irlanda, Dinamarca y Finlandia.

Entre los Estados miembros altamente desarrollados, Irlanda y España destacan como los países que han sufrido los mayores descensos en la tasa de ocupación (un 3,6 % y un 3,9 % anual, respectivamente) y han experimentado los mayores crecimientos de productividad (de un 2,4 % y un 2,7 % anual, respectivamente). Este hecho se debe en parte al colapso de la construcción, un sector con baja productividad, aunque también se observan ganancias de productividad en otros sectores.

Alemania y Suecia fueron los únicos países con un alto nivel de desarrollo que vieron aumentar su VAB per cápita durante el período de crisis, aunque con resultados muy diferentes en términos de productividad y empleo.

En Alemania, el empleo (considerando conjuntamente la tasa de ocupación y el porcentaje de población en edad de trabajar) aumentó en una proporción ligeramente mayor que el VAB per cápita, debido a un leve descenso de la productividad. En Suecia, la productividad aumentó en mayor medida que el VAB per cápita y la tasa de ocupación se redujo.

El grupo de Estados miembros con un nivel de desarrollo moderado (entre los que se encuentran Grecia, Portugal, Chipre, Malta, la República Checa y Eslovenia) se ha visto afectado más profundamente por la crisis que el resto de Estados miembros. Aunque el VAB per cápita creció un 2,7 % anual durante el primer período, cayó a un ritmo del 2,5 % anual en el segundo, debido fundamentalmente a la disminución de las tasas de ocupación (un 2 % anual), pero también del porcentaje de población en edad de trabajar sobre la población total (un 0,3 % anual) y de la productividad (un 0,2 % anual). La caída de esta última, por tanto, amortiguó el efecto de la reducción del VAB sobre el empleo, pero solo ligeramente. No obstante, se observan pautas de desarrollo muy diferentes a lo largo de este período en los diversos países.

En Malta, el VAB per cápita aumentó levemente (de hecho, fue el único país del grupo en el que ocurrió esto), pero se produjo un descenso relativamente importante de la productividad (de un 0,8 % anual) que fue acompañado de un incremento significativo en la tasa de ocupación (de un 1,2 % anual). Por otro lado, en Portugal, el PIB per cápita también se contrajo, aunque menos que la media del grupo; sin embargo, la productividad en ese país aumentó en una medida mucho mayor que en el

Desglose del crecimiento del VAB per cápita

El crecimiento del VAB per cápita se desglosa en tres componentes principales: las variaciones de la productividad (el VAB por persona ocupada), los cambios en la tasa de ocupación (porcentaje de ocupados sobre la población total en edad de trabajar) y las variaciones en el porcentaje que representa la población en edad de trabajar sobre la población total.

En consecuencia:

$$\frac{\text{VAB}}{\text{Población total}} = \frac{\text{VAB}}{\text{Empleo}} \times \frac{\text{Empleo}}{\text{Población en edad de trabajar}} \times \frac{\text{Población en edad de trabajar}}{\text{Población total}}$$

Esta misma ecuación se puede expresar en términos de variaciones.

Por lo general, la tasa de ocupación se obtiene de la encuesta de población activa y se basa en el lugar de residencia de la persona ocupada. La productividad, por su parte, se calcula tomando como referencia el empleo en el lugar de trabajo (a partir de la información disponible en las cuentas nacionales). Para garantizar la validez de esta sencilla ecuación, en este caso la tasa de ocupación se basa en los datos de empleo incluidos en la contabilidad nacional y no en la encuesta de población activa.

resto del grupo (un 1,8 % anual), de modo que la tasa de ocupación sufrió una caída significativa (de un 2,4 % anual). En Chipre, el VAB per cápita registró un acusado descenso (de un 3,2 % anual), si bien la productividad aumentó (un 0,4 % anual) a diferencia de lo que sucedió en el resto de países del grupo (Grecia y Eslovenia), lo que, combinado con un amplio aumento del porcentaje de población en edad de trabajar sobre el total (de un 0,8 % anual), debido a la inmigración, dio lugar a una reducción considerable de la tasa de ocupación (de un 4,4 % anual, más que en cualquier otro país).

6. El crecimiento en las regiones metropolitanas es más propenso a experimentar expansiones y contracciones que en las regiones rurales

6.1 Las regiones metropolitanas que albergan capitales nacionales mostraban un buen comportamiento hasta que la crisis provocó unas pérdidas de empleo superiores a la media

En 2011, las regiones metropolitanas (véase el mapa 1.7) representaban el 59 % de la población, el 62 % del empleo y el 67 % del PIB de la UE. Se trata, por tanto, de núcleos fundamentales de empleo y actividad empresarial que presentan un nivel de productividad superior al del resto de regiones. En todos los Estados miembros, el PIB per cápita es mayor en las regiones metropolitanas

Tabla 1.4: Variación del PIB per cápita, de la productividad y la ocupación per cápita según tipo de región metropolitana, de 2000 a 2008 y de 2008 a 2011

Variación media anual (en porcentaje)	2000-2008			2008-2011		
	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita
UE-15						
Región metropolitana que alberga la capital	1,4	0,9	0,6	-0,8	0,3	-1,1
Región metropolitana de segundo nivel	1,3	0,7	0,6	-0,8	0,1	-0,9
Región metropolitana de menor tamaño	1,2	0,7	0,5	-0,6	0,2	-0,8
Región no metropolitana	1,2	0,8	0,4	-0,8	0,2	-1,0
Total	1,3	0,8	0,5	-0,7	0,2	-0,9
UE-13						
Región metropolitana que alberga la capital	5,5	3,6	1,9	-0,3	1,0	-1,3
Región metropolitana de segundo nivel	4,9	4,1	0,8	1,4	1,3	0,1
Región metropolitana de menor tamaño	3,7	3,6	0,1	1,4	1,2	0,2
Región no metropolitana	4,5	4,4	0,0	0,6	1,7	-1,1
Total	4,9	4,3	0,6	0,7	1,4	-0,8
UE-28						
Región metropolitana que alberga la capital	1,9	1,0	0,9	-0,7	0,5	-1,2
Región metropolitana de segundo nivel	1,6	1,0	0,6	-0,6	0,1	-0,7
Región metropolitana de menor tamaño	1,3	0,8	0,5	-0,5	0,2	-0,8
Región no metropolitana	1,6	1,3	0,3	-0,5	0,5	-1,0
Total	1,6	1,1	0,5	-0,5	0,4	-0,9

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO.

Tabla 1.5: Variación del PIB per cápita, de la productividad y la ocupación per cápita según la tipología de región urbana o rural, de 2000 a 2008 y de 2008 a 2011

Variación media anual (en porcentaje)	2000-2008			2008-2011			2011
	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita	PIB per cápita	Productividad	Ocupación per cápita	PIB per cápita (en términos EPA). Índice: UE-28=100
UE-15							
Urbanas	1,3	0,8	0,5	-0,9	0,2	-1,0	124
Intermedias	1,2	0,7	0,5	-0,6	0,3	-0,8	100
Rurales	1,2	0,7	0,5	-0,5	0,4	-0,9	90
Total	1,3	0,8	0,5	-0,7	0,2	-0,9	110
UE-13							
Urbanas	5,5	3,6	1,9	0,7	0,9	-0,2	108
Intermedias	4,6	4,2	0,4	0,5	1,5	-1,0	57
Rurales	4,3	4,5	-0,2	0,6	1,6	-1,1	46
Total	4,9	4,3	0,6	0,7	1,4	-0,8	64
UE-28							
Urbanas	1,5	0,9	0,7	-0,8	0,2	-0,9	122
Intermedias	1,5	1,0	0,5	-0,4	0,4	-0,9	90
Rurales	1,7	1,5	0,2	-0,3	0,7	-1,0	74
Total	1,6	1,1	0,5	-0,5	0,4	-0,9	100

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO.

que en las demás, si bien esto no siempre se traduce en unas tasas de crecimiento más elevadas. Por ejemplo, entre 2000 y 2011, el PIB per cápita creció a un ritmo mayor en las regiones no metropolitanas de Alemania, Austria, Suecia, Finlandia, Portugal y España.

Sin embargo, tanto en la UE-15 como en la UE-13 el PIB per cápita real de las regiones metropolitanas aumentó con mayor rapidez que en el resto de regiones entre 2000 y 2008 (tabla 1.4). Las tasas de crecimiento fueron especialmente altas en las regiones que albergan las capitales nacionales, debido en parte al mayor crecimiento de su productividad en la UE-15 y a un incremento superior del empleo en la UE-13.

En las regiones metropolitanas de segundo nivel, el crecimiento fue equiparable a la media nacional, pero inferior a las tasas registradas por las regiones en las que se encuentran las capitales nacionales. Las regiones metropolitanas de menor tamaño crecieron con mayor lentitud que el resto de regiones metropolitanas. En la UE-15, estas regiones presentaron la misma tasa de crecimiento que las no metropolitanas. En la UE-13, las regiones metropolitanas de menor tamaño exhibieron una tasa de crecimiento significativamente inferior a la de las regiones no metropolitanas.

Entre 2008 y 2011, la crisis tuvo un efecto diferente sobre las regiones metropolitanas en la UE-15 y en la UE-13. En la UE-15, el PIB de las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales cayó al mismo ritmo que el del resto de regiones. En la UE-13, el PIB de las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales disminuyó, pero en el resto de regiones aumentó. En ambos casos, este efecto estuvo acompañado por una reducción de la ocupación más acusada que en el resto de regiones.

En las regiones metropolitanas de segundo nivel y de menor tamaño de la UE-15 se registró un bajo incremento de la productividad y la ocupación se redujo; la disminución del PIB per cápita fue similar a la del conjunto de la UE-15.

En las regiones de segundo nivel y de menor tamaño de la UE-13, el incremento del PIB per cápita duplicó la media de la UE-13, como resultado de un elevado aumento de la productividad y del mantenimiento de la ocupación. Será interesante comprobar si esto supone el comienzo de un período de mayores tasas de crecimiento fuera de las regiones que albergan las capitales nacionales que, a su vez, conduzca a una reducción de la brecha en términos de PIB per cápita que las separa de estas últimas.

Tamaño de las ciudades, ventajas de la aglomeración y gobernanza metropolitana

En todos los países de la OCDE, la productividad y los salarios aumentan con el tamaño de las ciudades (ilustración 1.9). Como resultado de sus mayores niveles de productividad y de su tamaño, las grandes concentraciones urbanas realizan una contribución sustancial al crecimiento nacional.

¿Por qué son más productivas las ciudades más grandes?

La productividad de las ciudades depende de muchos factores, como el hecho de contar con empresas innovadoras y trabajadores cualificados. No obstante, la productividad aumenta (al menos hasta cierto punto) con el tamaño de las ciudades, lo que plantea una pregunta: ¿por qué ocurre esto? Los motivos son los siguientes: en primer lugar, las ciudades de mayor tamaño tienden a contener mayores volúmenes de capital humano, aunque a menudo la relación con el tamaño de la ciudad no es lineal, en el sentido de que tanto la proporción de trabajadores altamente cualificados como de trabajadores poco cualificados aumentan simultáneamente. En segundo lugar, las ciudades más grandes suelen presentar una proporción mayor de sectores con alta productividad, como servicios de consultoría, jurídicos y financieros. En tercer lugar, es más probable que este tipo de ciudades constituyan núcleos o centros de servicios a través de los cuales se canalicen los flujos comerciales, financieros y de otro tipo. Con frecuencia estos flujos requieren la prestación de servicios de alto valor añadido. En cuarto lugar, las ciudades se benefician de las ventajas que ofrece la aglomeración, ya que, en promedio, la productividad de una persona aumenta con el tamaño de la ciudad en la que vive y trabaja. La ilustración 1.10 muestra los niveles de productividad de varias ciudades de Alemania y EE.UU., ajustada para tener en cuenta los diferentes niveles de capital humano. Las estimaciones recientes de la OCDE sugieren que la productividad aumenta entre un 2 % y un 5 % cada vez que la población se duplica (Ahrend *et al.* (2014a)), un resultado que concuerda con otros estudios similares realizados en países individuales (Combes *et al.* (2011)).

Con frecuencia se cree que las ventajas de la aglomeración proceden del hecho de «compartir» recurso, del «ajuste» o correspondencia y del «aprendizaje» (véase, por ejemplo,

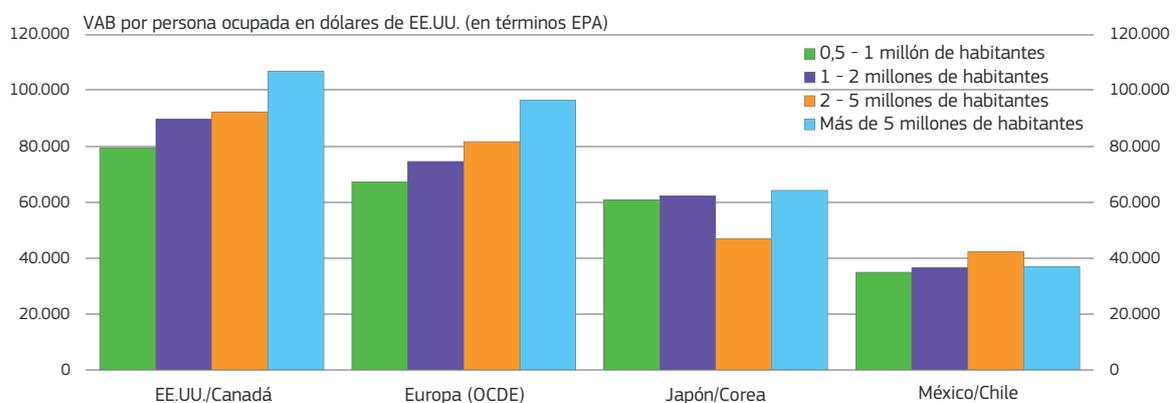
Duranton y Puga, 2004). En las mayores concentraciones urbanas, las empresas se benefician del hecho de disponer de una mayor oferta de bienes públicos a escala local, así como de recursos «compartidos» o comunes tales como laboratorios y universidades públicas. A las empresas también les resulta más fácil encontrar proveedores que respondan mejor a sus necesidades. De igual modo, el mayor tamaño del mercado laboral en estas ciudades posibilita un nivel de flexibilidad mayor y una mejor correspondencia entre la cualificación de los trabajadores y los puestos de trabajo que desempeñan. Asimismo, la generación, difusión y acumulación de conocimientos resulta más sencilla en las aglomeraciones de mayor tamaño, lo que facilita el acceso a las tecnologías y cualificaciones. Además, a menudo se piensa que las ventajas de la aglomeración están relacionadas con el hecho de que los ciudadanos están mejor «conectados» en las grandes ciudades, y que quizá provengan de unos niveles más elevados de «capital basado en el conocimiento» (activos intangibles) en las empresas ubicadas en ellas.

Las ventajas de la aglomeración no surgen solamente del tamaño de la población de una ciudad, sino que también pueden ser fruto de un efecto contagio de las ventajas existentes en aglomeraciones vecinas. Cada vez que se duplica la población residente en concentraciones urbanas dentro de un radio de 300 km, se calcula que la productividad de la ciudad situada en el centro aumenta entre un 1 y un 1,5 % (Ahrend *et al.* 2014a). Esta puede ser la razón por la que la productividad de las aglomeraciones urbanas en los Estados Unidos suele experimentar incrementos mayores con el tamaño de la población que los países europeos. En esencia, las distancias entre aglomeraciones tiende a ser menor en Europa, y las ciudades más pequeñas no se encuentran en tanta desventaja porque «se contagian» de las ventajas de la aglomeración de ciudades y poblaciones vecinas.

El papel de las estructuras de gobernanza metropolitana en la eficiencia económica y el bienestar

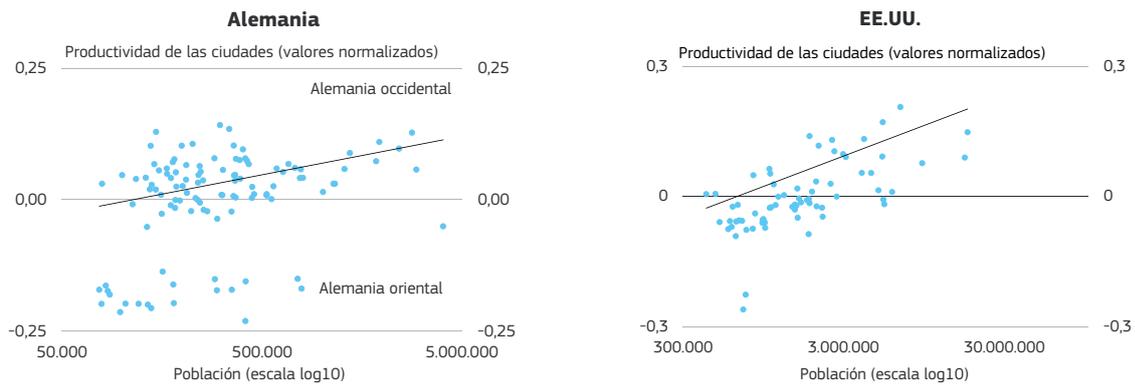
Las áreas metropolitanas suelen abarcar una serie de límites administrativos. En consecuencia, a menudo se ven afectadas por la fragmentación de la formulación de polí-

Ilustración 1.9: Las áreas metropolitanas de mayor tamaño son más productivas



Fuente: Base de datos metropolitana OECD

Ilustración 1.10: Tamaño de la población y productividad, por ciudades



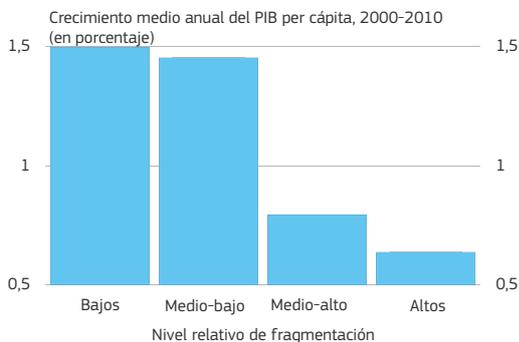
Fuente: Ahrend et al. 2014a)

ticas, y es frecuente que existan en ellas cientos de autoridades locales. Si se permite que cada una de ellas desarrolle políticas de manera independiente del resto, es improbable que consigan hacer frente al desafío de desarrollar adecuadamente el potencial económico de la zona metropolitana en su conjunto y el bienestar de sus habitantes. Las investigaciones llevadas a cabo por la OCDE muestran que la fragmentación municipal provoca una reducción del crecimiento económico (véase la ilustración 1.11) y de la productividad de las zonas metropolitanas. Las estimaciones señalan que cuando se duplica el número de municipios por cada

100 000 habitantes, la productividad se reduce un 5-6%. Es probable que esto se deba en parte a una provisión subóptima de infraestructura de transporte, un problema ejemplificado por las rutas de muchas áreas metropolitanas que, sin razón aparente, terminan en los límites administrativos de dichas zonas. Este hecho también puede incrementar el riesgo de exclusión social de las personas que residen en zonas deficientemente conectadas.

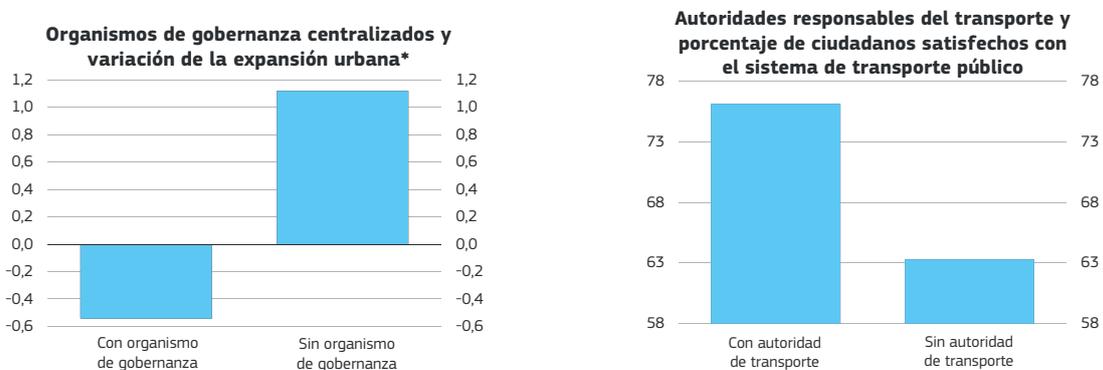
Los efectos potencialmente adversos de la fragmentación de los municipios, sin embargo, puede mitigarse en gran medida a través de acuerdos entre los gobiernos. Más concretamente, se calcula que la existencia de un organismo central de gobernanza metropolitana reduce el efecto adverso que ejerce la fragmentación sobre la productividad en torno a la mitad. Las áreas metropolitanas que cuentan con un organismo de gobernanza centralizado experimentan, en promedio, una menor expansión urbana, algo que posiblemente se deba a un uso más eficiente del suelo y a la planificación del transporte (ilustración 1.12). De forma similar, en las áreas metropolitanas en las que existe una autoridad reguladora del transporte u otro organismo que coordine los transportes, los ciudadanos tienden a sentirse mucho más satisfechos con el sistema de transporte público; las zonas afectadas también tienden a presentar unos niveles significativamente más bajos de contaminación atmosférica (Ahrend et al. 2014b).

Ilustración 1.11: Las áreas metropolitanas con menor fragmentación han experimentado un crecimiento mayor



Fuente: Ahrend et al. (2014b)

Ilustración 1.12: Instituciones de gobernanza y resultados seleccionados



* Control de efectos fijos por país
Fuente: Ahrend et al. (2014c)

Un nuevo estudio del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ESPON)³, que analizó específicamente el comportamiento de las ciudades de segundo nivel, llegó a la conclusión de que, aunque algunas de ellas realizan una contribución sustancial a la economía nacional, en la mayoría de los países la aportación de estas ciudades es inferior a la de las capitales. No obstante, se ha argumentado que su contribución podría ser mayor si contaran con más apoyo nacional y de la UE.

La tendencia a invertir excesivamente en las capitales y poco en las ciudades de segundo nivel es muy acusada en muchos países, y podría afirmarse que los gobiernos de mayor nivel deberían resistirse a esta tendencia y crear políticas territoriales específicamente para las ciudades de segundo nivel. Este hecho destaca la importancia de una política de desarrollo a medida y de base local, así como de tener en cuenta explícitamente los efectos territoriales diversos de las políticas nacionales sobre la I+D, la innovación, la educación y las cualificaciones, y el transporte y la conectividad.

6.2 Las regiones rurales registraron un crecimiento del PIB más bajo antes de la crisis, pero demostraron una mayor resistencia durante la recesión

Entre 2000 y 2008, el PIB per cápita real de las regiones rurales (véanse el mapa 1.8 y el recuadro) de la UE-28 creció a una tasa del 1,7 % anual (tabla 1.5), similar a la de otros tipos de regiones. La única diferencia fue que la productividad de las regiones rurales aumentó a mayor ritmo, mientras que la tasa de ocupación creció más lentamente.

En la UE-15, el PIB per cápita de las regiones rurales aumentó de forma ligeramente más lenta debido a que la productividad también creció más despacio que en el resto de regiones, pero la tasa de ocupación aumentó al mismo ritmo que en las demás regiones.

En la UE-13, el PIB per cápita de las regiones rurales también creció con mayor lentitud entre 2000 y 2008 que en otras regiones, si bien en este caso el incremento de la productividad fue mayor y se produjo una contracción de la tasa de ocupación, mientras que en otras regiones aumentó. Ambas tendencias pueden guardar relación, en la medida en que el mayor crecimiento de la productividad se debió a una convergencia en el uso de la tecnología y a la utilización de métodos de trabajo más eficientes,

incluso en el sector agrícola, lo que a su vez se tradujo en una reducción del empleo.

La crisis tuvo un efecto diferenciado sobre las regiones rurales. La reducción del PIB per cápita entre 2008 y 2011 fue menos pronunciada en las regiones rurales que en las urbanas en la UE-15. En la UE-13, las tasas de crecimiento del PIB per cápita entre 2008 y 2011 fueron mucho más bajas que en el período anterior, aunque siguieron en valores positivos. En las regiones urbanas, el crecimiento fue ligeramente superior al del resto.

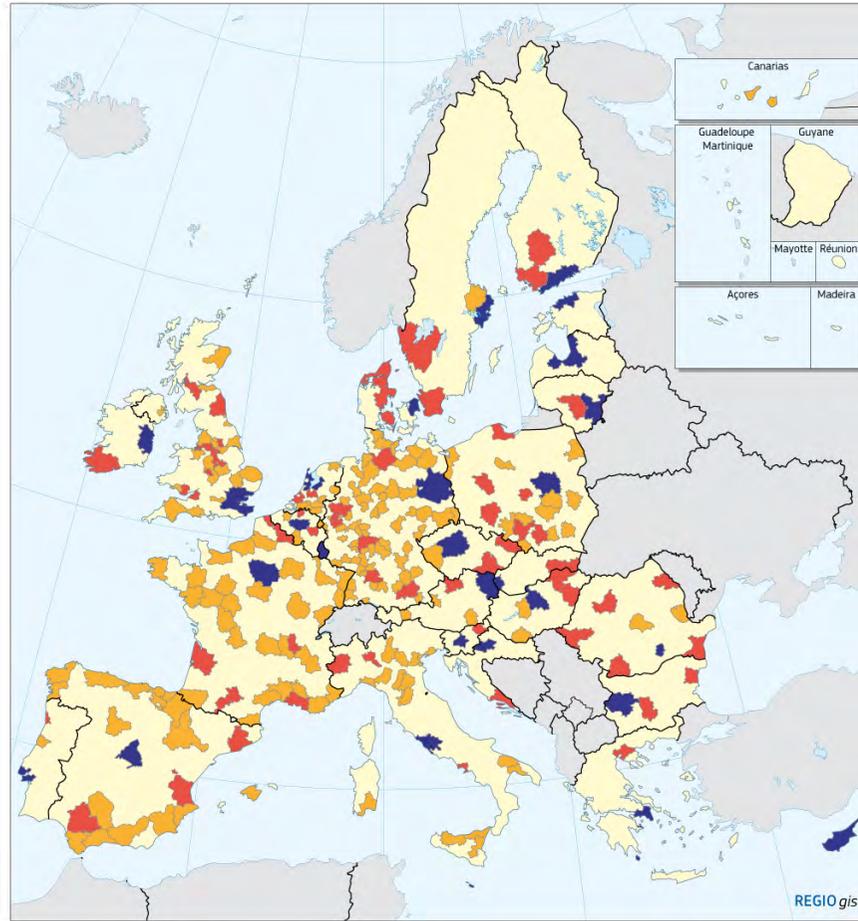
La ocupación se redujo en todos los tipos de regiones, aunque en el caso de la UE-15 la caída fue mayor en las regiones urbanas, mientras que en la UE-13 sucedió a la inversa. La productividad siguió aumentando en la UE-15, y de forma más especial, en la UE-13. En ambos casos, el crecimiento fue superior en las regiones rurales que en el resto.

En 2011, las diferencias en términos de PIB per cápita entre los tres tipos de regiones en la UE-15 fueron mucho menores que en la UE-13. En las regiones rurales, el PIB per cápita medio alcanzó un 90 % de la media de la UE, mientras que las regiones urbanas ascendió al 124 % de dicha media. Por tanto, entre ambos tipos de regiones existió una diferencia de 34 puntos porcentuales. En la UE-13, por otro lado, el PIB per cápita de las regiones rurales fue de tan solo un 46 % de la media de la UE, mientras que en las urbanas se situó en el 108 % de dicha media. En consecuencia, la diferencia en este caso fue de 62 puntos porcentuales.

7. Los índices de creación de empresas y puesta en marcha de negocios dependen de la iniciativa individual y de un entorno institucional adecuado

La demografía empresarial refleja el dinamismo de una economía a través de la adaptación de las estructuras económicas y los empresarios a la evolución de las condiciones del mercado. En el período 2014-2020, la política de cohesión se centra de forma decidida en respaldar el crecimiento inteligente, con un énfasis especial en la innovación y en las empresas con altos índices de crecimiento; en ese sentido, los programas financiados con cargo a dicha política pretenden apoyar la capacidad innovadora de las PYME. En los períodos anteriores también se dedicó una parte considerable de los fondos de la

3 Parkinson M. *et al.* (2012)).

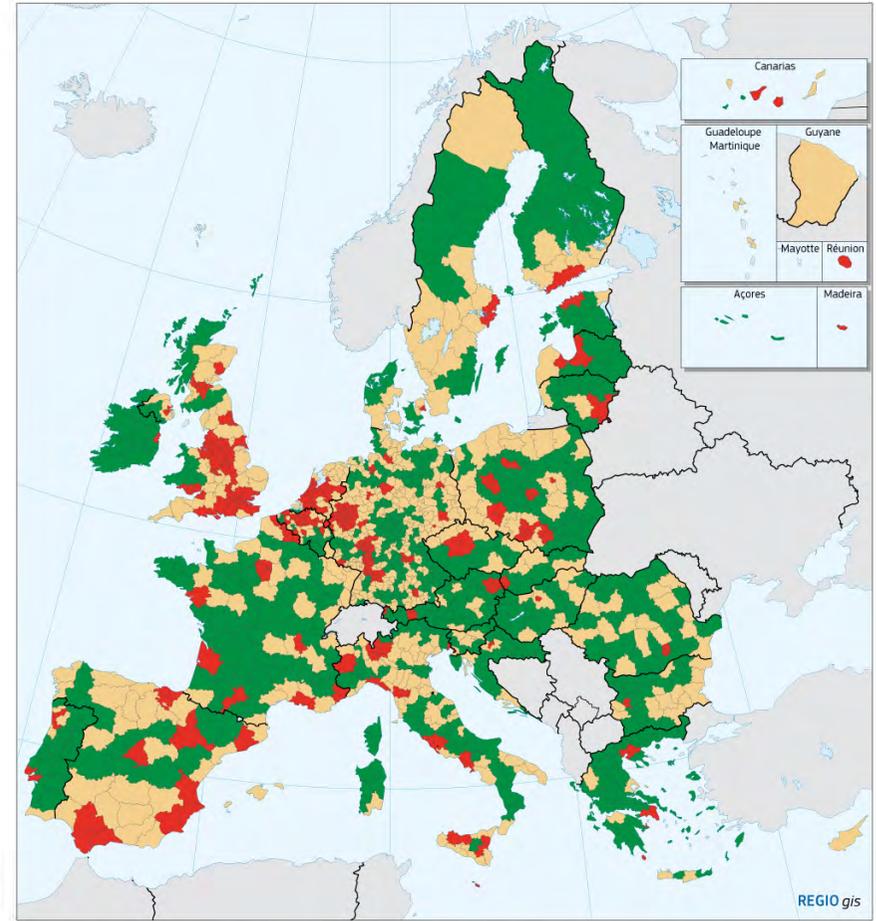


Mapa 1.7: Tipología de regiones metropolitanas

- Región que alberga la capital nacional
 - Regiones metropolitanas de segundo nivel (grupo de ciudades de mayor tamaño, excluida la que alberga la capital)
 - Región metropolitana de menor tamaño
- Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.8: 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 km².

Fuentes: Eurostat, Centro Común de Investigación, EFGS, LandScan, DG REGIO.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

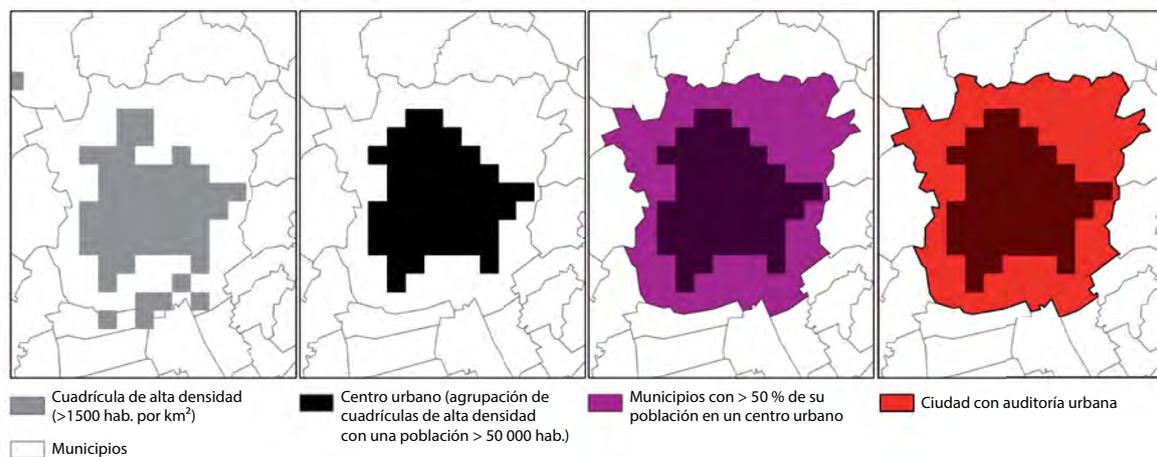
Definición de ciudad y de zona de traslados trabajo-domicilio, y regiones metropolitanas en la UE y la OCDE

La nueva definición adoptada por la UE y la OCDE está vinculada a las regiones metropolitanas.

En dicha nueva definición, las ciudades son idénticas a las identificadas según el grado de urbanización (véase *supra*). Una ciudad se define como uno o varios municipios (unidades administrativas locales de nivel 2) en las que al menos un 50 % de la población vive en un centro urbano.

El área de traslados entre el domicilio y el trabajo de la ciudad se define como todos los municipios contiguos en los que al menos un 15 % de los residentes ocupados se trasladan a la ciudad para trabajar. Los municipios que no alcancen este porcentaje pero estén rodeados de municipios que lo superen también se consideran incluidos en dicha área (para obtener información más detallada, véase Dijkstra y Poelman 2012 y OCDE 2012). La ciudad y su zona de traslados entre domicilio y trabajo conforman un área urbana funcional.

Cuadrículas de alta densidad, centro urbano y ciudad (Graz)



Este informe incluye datos referidos a centros urbanos (véase la sección dedicada al acceso al transporte público), ciudades (véase la sección sobre el riesgo de pobreza) y ciudades y sus zonas de traslados entre el domicilio y el trabajo (véase la sección dedicada a la calidad del aire).

Las regiones metropolitanas¹ representan ciudades y sus zonas de traslados entre domicilio y trabajo con una población total de más de 250 000 habitantes. Si en una región NUTS-3 más del 50 % de la población vive en una ciudad o en su zona de traslado domicilio-trabajo, se considera (parte de) una región metropolitana.

La tipología distingue tres tipos de regiones metropolitanas:

1. regiones que albergan las capitales nacionales (es decir, en las que se encuentra la capital del país);
2. regiones metropolitanas de segundo nivel;
3. regiones metropolitanas de menor tamaño.

Las regiones metropolitanas de segundo nivel están formadas por las ciudades más grandes del país, excluida la capital. Para distinguir las regiones metropolitanas de segundo nivel de las de menor tamaño se utilizó un criterio natural basado en el tamaño de la población.

1 Eurostat, *Metropolitan regions*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions.

Desplazamientos entre domicilio-trabajo y geografías funcionales

La diferencia entre el PIB per cápita en las regiones urbanas y en el resto de regiones se debe en parte a los desplazamientos entre el domicilio y el trabajo, que tiende a distorsionar la comparación. Las personas que trabajan en una región urbana y residen en una región rural o intermedia vecina elevan el PIB per cápita de la región urbana (ya que contribuyen a su PIB pero no a su población) y, por el contrario, reducen el de la región en la que viven (pues cuentan como población pero no contribuyen a su PIB). En muchos casos, este efecto es reducido, pero en ocasiones puede ser muy significativo. Por ejemplo, la mitad de las personas que trabajan en Bruselas residen fuera de la región de Bruselas, de forma que el PIB per cápita de Bruselas es en torno al doble del que sería sin estos traslados. En dicha situación, el PIB per cápita constituye una aproximación deficiente de la renta per cápita.

La utilización de regiones funcionales, como áreas de mercado laboral¹ o regiones metropolitanas, permite evitar esta distorsión. No obstante, de las 272 regiones metropolitanas, 42 están compuestas por una mezcla de áreas urbanas, rurales e intermedias, lo que significa que, en esos casos, es probable que la diferencia en términos de PIB per cápita entre los tres tipos de zonas se sobrestime debido a los traslados entre el domicilio y el trabajo.

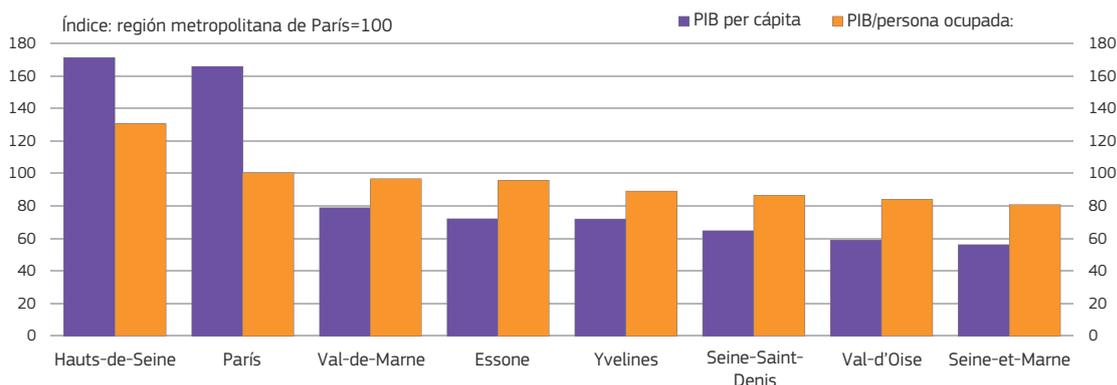
Una forma de mostrar el impacto de los traslados del domicilio al trabajo es comparar el PIB per cápita (que incluye la distorsión derivada de dicho efecto) con el PIB por persona ocupada, midiendo la ocupación en términos del lugar de trabajo y, por tanto, eliminando la distorsión. El PIB por persona ocupada, por supuesto, es muy superior al PIB per

cápita, dado que solamente alrededor de la mitad de la población total tiene una ocupación. En una región funcional en la que no existan traslados de entrada o salida entre el domicilio y el trabajo, esta diferencia sería igual al porcentaje de población ocupada.

Sin embargo, en el caso de la región metropolitana de París, por ejemplo, el PIB per cápita es muy superior al que implicaría esa diferencia en las dos áreas que registran una entrada neta de personas para trabajar, mientras que es sustancialmente más bajo en las zonas en las que el saldo neto es de salida (véase la ilustración 1.13). Este hecho ilustra la inflación del PIB per cápita en las regiones en las que el número de puestos de trabajo supera al de residentes ocupados y la reducción del PIB per cápita en las regiones en las que ocurre lo contrario (que, a efectos prácticos, constituyen regiones «dormitorio» para la región en la que se concentra la actividad económica).

Existe un consenso creciente en torno al hecho de que las políticas económicas y las estrategias de desarrollo deberían guardar relación con regiones más funcionales en lugar de centrarse en determinadas partes de un espacio económico o un mercado de trabajo específicos. Esto puede observarse por la aparición de nuevos instrumentos de gestión de las áreas metropolitanas en Francia, el Reino Unido y otros países, y también es el motivo por el que, al evaluar la competitividad regional, se han combinado varias regiones NUTS 2 a fin de garantizar que una única área metropolitana no se dividiera en varias regiones.

Ilustración 1.13: PIB per cápita y por persona ocupada en la región metropolitana de París, 2010



Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO.

1 Eurostat ha creado un grupo de trabajo con el fin de investigar las diferentes metodologías utilizadas en los mercados de trabajo. Los resultados de este estudio estarán disponibles en 2015.

Nuevo grado de urbanización y tipología de regiones (urbanas-rurales)

Desde el 5º Informe sobre la Cohesión, la Comisión Europea ha desarrollado una nueva tipología de áreas locales, vinculada a una tipología de regiones¹.

Ambas tipologías se basan en una nueva herramienta analítica, la malla poblacional, que se utiliza para identificar tres tipos de cuadrículas:

1. centro urbano (denominación alternativa: agrupación de alta densidad): cuadrículas contiguas de 1 km² con una densidad de, al menos, 1 500 habitantes/km² y una población mínima de 50 000 personas;
2. agrupación urbana: cuadrículas contiguas de 1 km² con una densidad de, al menos, 300 habitantes/km² y una población mínima de 5 000 personas;
3. cuadrícula rural: cuadrículas situadas fuera de las agrupaciones urbanas.

Estos tres tipos de cuadrículas se utilizan a continuación para definir tres tipos de municipios (unidades administrativas locales de nivel 2), como se expone a continuación:

1. ciudades: al menos un 50 % de la población reside en un centro urbano;
2. pueblos y suburbios: menos del 50 % de la población reside en un centro urbano, pero más del 50 % vive en una agrupación urbana;
3. zonas rurales: al menos un 50 % de la población vive en cuadrículas rurales.

Estas cuadrículas también se utilizan para definir las regiones NUTS 3 como sigue:

1. predominantemente urbanas: menos del 20 % de la población vive en cuadrículas rurales;
2. intermedias: entre un 20 % y un 50 % de la población reside en cuadrículas rurales;
3. predominantemente rurales: al menos un 50 % de la población vive en cuadrículas rurales.

La clasificación anterior crea un vínculo especialmente estrecho entre las regiones rurales y las áreas rurales, puesto que se definen exactamente de la misma forma.

¹ Eurostat, *Urban-rural typology*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology.

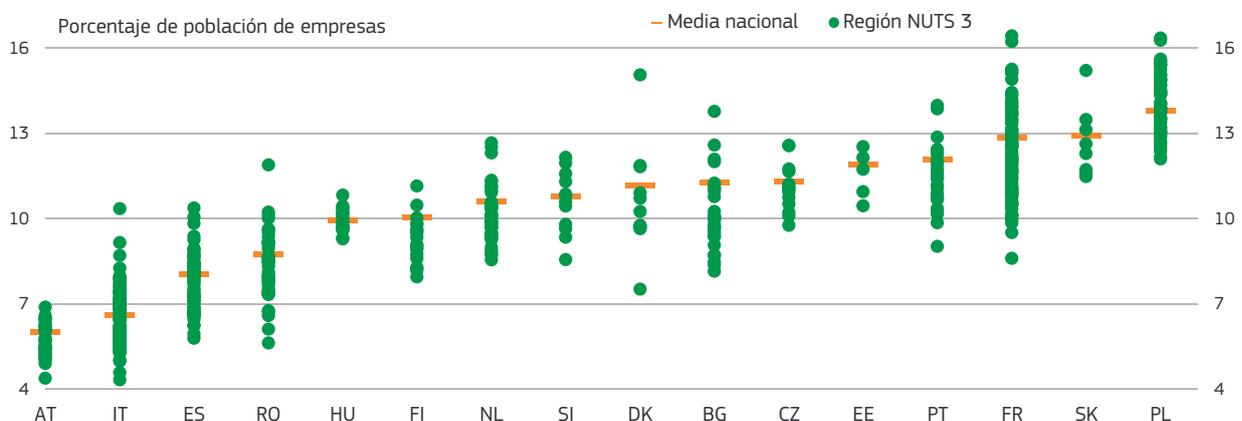
política de cohesión a mejorar el entorno empresarial y apoyar el espíritu emprendedor.

Los indicadores de demografía empresarial a escala regional muestran dónde se crean nuevos negocios y la rapidez con la que crecen las empresas. En esta sección se examinan dos indicadores principales: la tasa de creación de empresas (empresas creadas en una región en relación con el número de empresas activas en ella) y la tasa

de desaparición (empresas que cesan su actividad en una región en la que la vinieran ejerciendo en relación con el número total de empresas activas en dicha región).

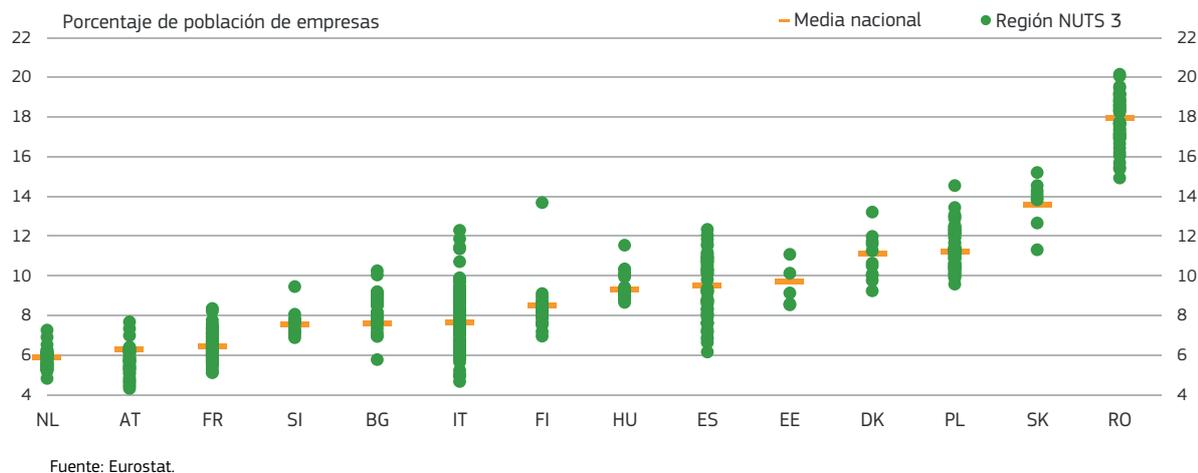
La tasa de creación de empresas es uno de los principales factores impulsores de la creación de puestos de trabajo y del desarrollo económico. Las empresas nuevas e innovadoras tienden a elevar la competitividad de una economía, tanto de forma directa como indirecta (al em-

Ilustración 1.14: Tasa de creación de empresas, 2010



Fuente: Eurostat.

Ilustración 1.15: Tasas de desaparición de empresas, 2010



pujar a sus competidores a ser más eficientes). Las tasas de desaparición de empresas suelen ser indicativas de las actividades económicas que han dejado de ser rentables.

En 2010, las empresas de nueva creación tendían a ser más numerosas en (o alrededor de) las regiones que albergan las capitales nacionales, tanto en los Estados miembros más desarrollados como en los menos desarrollados. Las tasas de creación de empresas también eran mayores en las regiones en las que la economía continuaba en fase expansiva (especialmente en Polonia) o que habían experimentado una rápida recuperación tras la grave contracción de 2009 (como en el caso de Eslovaquia) (ilustración 1.14).

En Francia, que en promedio registraba una elevada tasa de creación de empresas, las diferencias regionales son acusadas: las tasas más altas se observan en las regiones meridionales y ultraperiféricas así como alrededor de París y en las regiones fronterizas con Bélgica y Alemania.

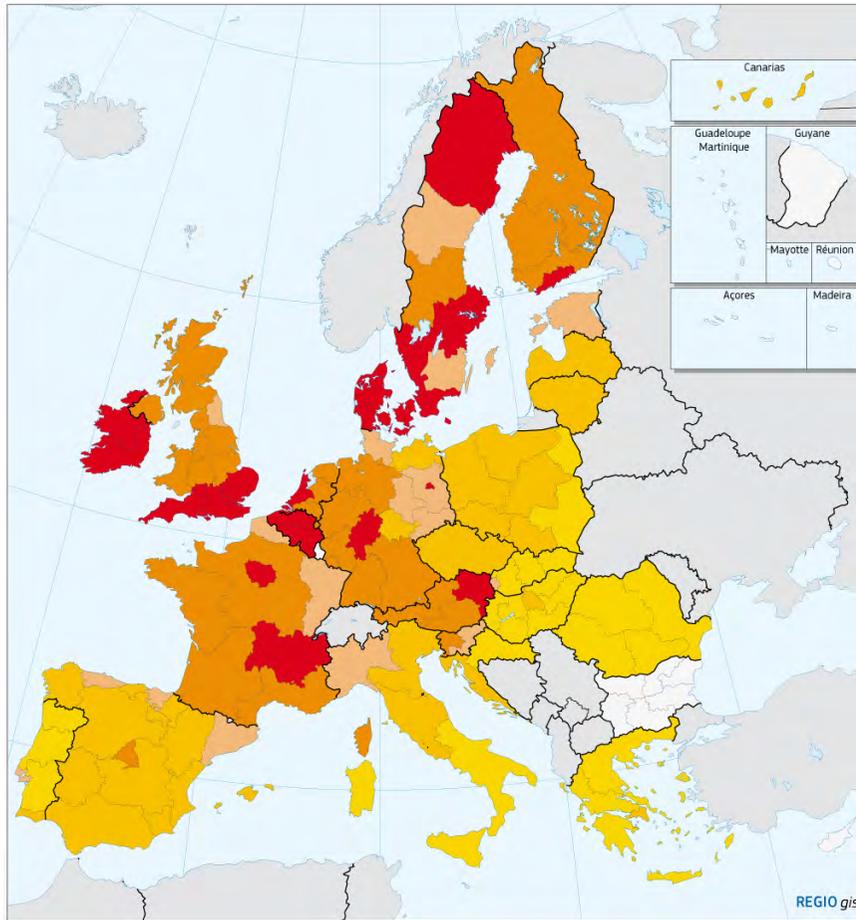
En Austria e Italia, las tasas de creación de empresas fueron particularmente bajas. En otros países también existen amplias diferencias regionales, si bien en algunos casos esto se debe fundamentalmente a una sola región, como la de Ilfov en Rumanía, la región NUTS-3 que rodea a Budapest y las regiones danesas de Byen København (con una tasa elevada) y Bornholm (con una tasa reducida).

Los índices de desaparición de empresas fueron particularmente elevados en Rumanía, Eslovaquia y en la mayor parte de las regiones de Polonia así como en el sur

de España (como, por ejemplo, en Andalucía y Murcia), Italia (Calabria, por ejemplo) y las regiones orientales de Dinamarca (ilustración 1.15). En los Países Bajos, Austria, la región nororiental de Italia y varias regiones de Francia, las tasas de desaparición de empresas fueron reducidas. Es interesante señalar que algunas regiones de Polonia y Eslovaquia tendieron a registrar unas altas tasas tanto de creación como de desaparición de empresas, lo que indica una tasa de rotación empresarial particularmente elevada. En Rumanía, las altas tasas de desaparición de empresas estuvieron acompañadas por unos bajos índices de creación de nuevos negocios en 2010. Este hecho refleja la contracción que volvió a sufrir la economía tras la grave recesión de 2009.

Este nuevo conjunto de datos sobre demografía empresarial regional puede convertirse en un indicador crucial desde el punto de vista de la formulación de políticas, al medir la dinámica de las empresas a escala regional. Asimismo, puede mostrar las regiones en las que las tasas de creación de empresas son considerablemente más bajas que la media o aquellas regiones que presentan una alta tasa de desaparición de empresas o un bajo índice de supervivencia. Cualquiera de estos tres indicadores debería dar lugar a investigaciones ulteriores con el fin de identificar los motivos por los que el entorno de negocios de las regiones afectadas parece no ser el óptimo.

El espíritu emprendedor es un importante motor del desarrollo económico, la reestructuración y el crecimiento de las regiones. Se puede considerar como una interacción dinámica e integrada desde el punto de vista institucional entre las actitudes, las capacidades y las



Mapa 1.9: Índice de desarrollo y espíritu emprendedor regional (IDER) — Índice combinado

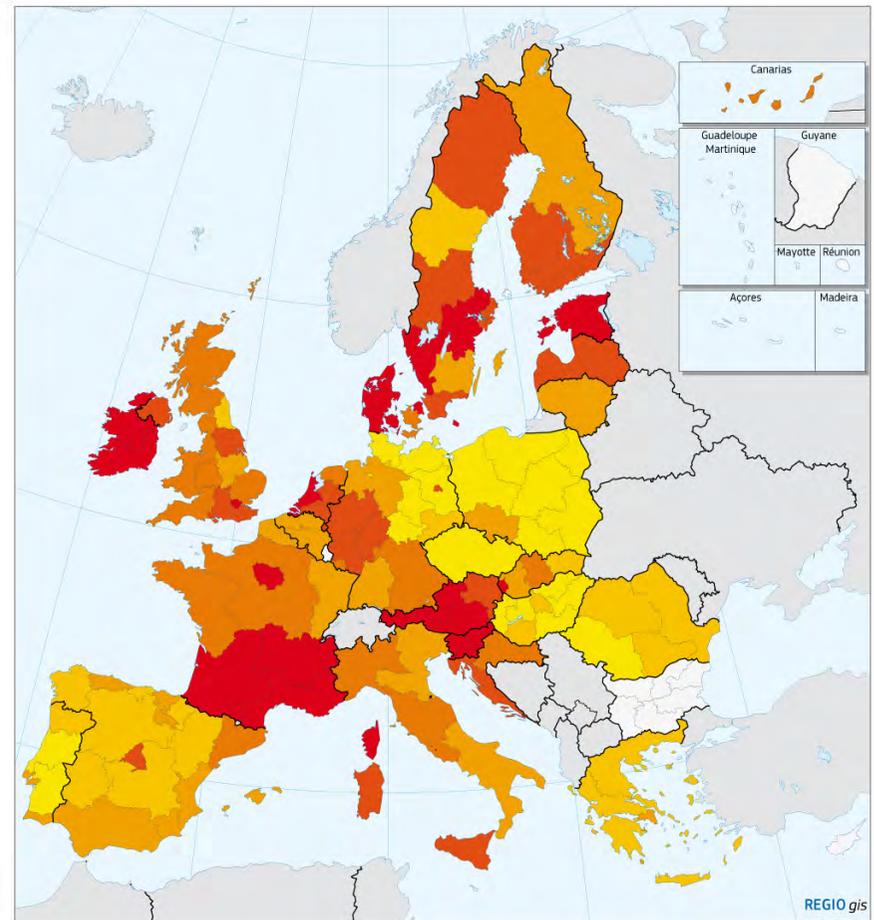
- <30
- 30 - 40
- 40 - 50
- 50 - 60
- >60

El índice oscila entre un nivel bajo de espíritu emprendedor (valores bajos) y un nivel elevado (valores altos).

Fuente: Szerb, L. et al. (2013).

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.10: Índice de desarrollo y espíritu emprendedor regional (IDER) — Dimensión individual

- <57,6
- 57,6 - 60,7
- 60,7 - 63,2
- 63,2 - 65,2
- 65,2 - 68,8
- >= 68,8

El índice oscila entre un nivel bajo de espíritu emprendedor (valores bajos) y un nivel elevado (valores altos).

Fuente: Szerb, L. et al. (2013).

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

El índice de desarrollo y espíritu emprendedor regional (IDER)

En el marco de un proyecto reciente de la UE¹ se ha desarrollado un índice (el índice de desarrollo y espíritu emprendedor regional o IDER) que describe el proceso empresarial, teniendo en cuenta tanto las actitudes y características individuales como el contexto regional y, en consecuencia, no solamente el hecho de si las personas desean poner en marcha un negocio, sino también si existen en la región afectada las condiciones necesarias para ello.

El índice se compone de tres subíndices que engloban las actitudes, las capacidades y las aspiraciones empresariales. Cada uno de estos subíndices tiene un componente individual (relacionado con el comportamiento individual en lo tocante a la adopción de decisiones) y un componente institucional (relativo al contexto). Las actitudes empresariales indican las actitudes de la población de una región en lo que se refiere al espíritu emprendedor, incluidos elementos como la percepción de oportunidades y riesgos, el respaldo cultural y la colaboración. Estos elementos se miden a través de indicadores de aglomeración de mercados, capital social y el alcance de la corrupción. Las capacidades empresariales miden las características de los empresarios y de los nuevos negocios creados con alto potencial de crecimiento, como la adopción de tecnología, el nivel de capital humano y el grado de competencia en el mercado. Entre los indicadores utilizados al respecto figuran el nivel educativo, el grado de sofisticación de los negocios y la libertad con que cuentan estos para el ejercicio de sus actividades. Las aspiraciones empresariales se refieren a la naturaleza distintiva y estratégica de la actividad empresarial, como la innovación en productos y procesos o el acceso a la financiación. Se miden por medio de indicadores de innovación, I+D y grado de desarrollo del mercado financiero. Estos indicadores pueden referirse a regiones (NUTS 1 o NUTS 2) o a países.

1 Szerb, L. *et al.* (2013).

aspiraciones de los individuos, que marca las pautas de la asignación de recursos a través de la creación de nuevas iniciativas y el funcionamiento de las existentes. De acuerdo con ello, el espíritu emprendedor refleja un proceso complejo que implica la toma de decisiones individuales y en el que el contexto más amplio en el que se produce también desempeña un importante papel. Este fenómeno ha sido analizado tanto desde la óptica individual como contextual, aunque hasta el momento no se ha estudiado a escala regional la compleja relación que existe entre ambas esferas.

En las 125 regiones analizadas se observan importantes diferencias en términos de espíritu emprendedor (véase el mapa 1.9): la región con mayor puntuación (Hovedstaden, en Dinamarca) cuadruplicó el resultado obtenido en la región con menor puntuación (Macroregiunea doi, en Rumanía). Entre las 10 regiones con puntuaciones más elevadas figuran cuatro regiones suecas, dos danesas, una británica, una francesa y una irlandesa. La región de Hovedstaden va seguida por las dos mayores ciudades de la UE, el Gran Londres e Île de France. Otras regiones más desarrolladas, con grandes ciudades que presentan un PIB per cápita más elevado, suelen ocupar puestos más altos en la clasificación que las regiones menos desarrolladas del mismo país. En la mayoría de los casos, las regiones que albergan las capitales nacionales ocupan el primer lugar en sus respectivos países. Las regiones con puntuaciones más bajas están situadas en Rumanía, Hungría y Grecia.

El índice contiene tanto indicadores individuales como institucionales o ambientales (véase el recuadro), que reflejan el contexto regional. Un factor como la percepción del riesgo, por ejemplo, es el resultado de la combinación de un factor institucional (el riesgo empresarial real al que se enfrenta una empresa de nueva creación, medido a través de la tasa de desaparición de empresas) y un factor individual (la aceptación personal del riesgo por parte de los empresarios, medida a través del porcentaje de población de 18 a 64 años de edad que declara que el temor al fracaso no les impediría poner en marcha un negocio).

El análisis de cada aspecto por separado ofrece una panorámica distinta que el índice combinado (mapa 1.10). Las 10 regiones con mayores puntuaciones en el índice «individualizado» siguen incluyendo cinco de las que figuraban incluidas en el «top 10» del índice combinado (como Londres, Hovedstaden e Île de France), pero en este caso se incorporan también las dos regiones de Eslovenia y las dos de Irlanda. En el otro extremo, las 10

regiones con peores puntuaciones, a diferencia del caso del índice combinado, incluyen tres regiones alemanas y cuatro polacas.

Este análisis puede ayudar a las regiones a adaptar sus estrategias con el fin de eliminar los principales cuellos de botellas y liberar todo el potencial del espíritu emprendedor (incluido el emprendimiento social).

8. La innovación sigue caracterizada por su concentración espacial

Como se ha documentado extensamente en la literatura económica, la investigación y la innovación desempeñan una función crucial en la determinación de los resultados económicos de los países y las regiones. La innovación, entendida en el sentido amplio con el fin de incluir la innovación en productos, procesos, mercados y sistemas de organización, ha sido identificada como uno de los principales motores del crecimiento económico, del empleo y de la sostenibilidad ambiental. En consecuencia, su importancia es fundamental para el progreso social y para la prosperidad.

En particular, la innovación es un factor impulsor esencial del crecimiento de la productividad a largo plazo; por ello, resulta vital para mantener la competitividad de las empresas frente a sus rivales. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de las empresas europeas, que, cada vez más, compiten con empresas ubicadas en zonas del mundo menos desarrolladas y en economías emergentes. Estas no solo están avanzando con gran rapidez en términos tecnológicos, sino que además continúan beneficiándose de unos costes laborales más bajos debido, en parte, a que aplican normas diferentes en la organización del mercado de trabajo, a la falta de protección social para los trabajadores y a unas expectativas más bajas en relación con los ingresos, si bien los bajos costes laborales se ven compensados en cierta medida por una productividad también menor. Desde esta perspectiva, la innovación, así como la capacidad para asimilar la innovación generada en otros lugares, puede considerarse una condición importante para el mantenimiento de las características específicas del modelo social europeo.

Además, a diferencia del crecimiento obtenido mediante la reestructuración de las economías, el crecimiento derivado de la innovación en principio no tiene límites. Por

este motivo resulta tan crucial para garantizar el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo⁴.

Uno de los principales indicadores para evaluar la inversión en innovación es el nivel de gasto regional dedicado a la investigación y al desarrollo (I+D)⁵. En gran medida, el progreso técnico se ve estimulado por las actividades de I+D, y el gasto dedicado a este concepto indica el esfuerzo que realizan el sector público y las empresas para generar innovaciones y nuevas oportunidades de mercado⁶. La función que desempeña la I+D en apoyo a los principales motores de crecimiento la ha convertido en uno de los objetivos fundamentales de la Estrategia Europa 2020; en concreto, dicha estrategia establece que el gasto en I+D en la UE debería representar el 3 % del PIB en 2020.

Según los últimos datos disponibles, el gasto en I+D en la UE-28 representó en torno al 2 % del PIB en 2011 (mapa 1.11). Sin embargo, la variación en torno a esta media es muy amplia. Algunas regiones –Braunschweig en Alemania y Brabant Wallon en Bélgica– presentan un gasto en I+D que representa nada menos que el 8 % del PIB, mientras que en otras (Ciudad Autónoma de Ceuta en España, Dytiki Makedonia y Notio Aigaio en Grecia y Severozapaden en Bulgaria) el gasto dedicado a esta actividad es de tan solo un 0,1 % del PIB.

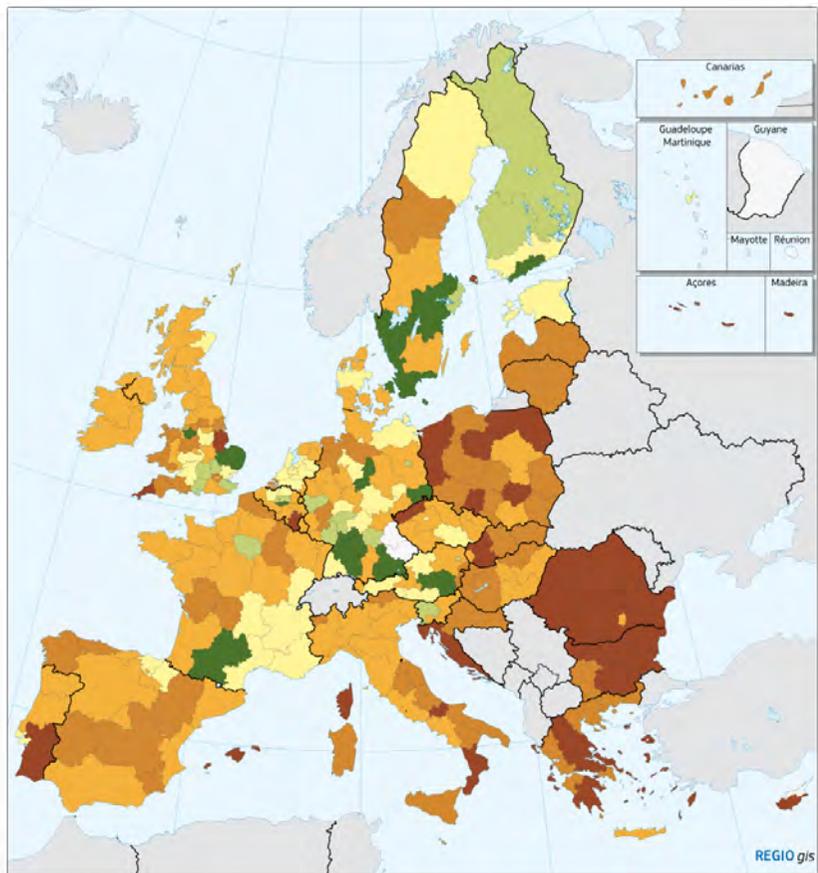
En el conjunto de la Unión, el gasto en I+D ha aumentado de forma constante a lo largo de la última década; en 1995 representaba un 1,8 % del PIB de la UE-27, y en 2011, un 2 %. No obstante, este ritmo de crecimiento es excesivamente lento como para cerrar la brecha que separa a la UE de otras economías altamente desarrolladas del mundo, como Japón, donde el gasto en I+D supuso un 3,7 % del PIB en 2011, o Estados Unidos, donde se situó en el 2,9 % del PIB.

En general, las regiones que presentan un gasto elevado en I+D son también las más desarrolladas. De las 20 regiones de la UE con mayor gasto en I+D, 16 tienen un PIB per cápita superior al 100 % de la media de la UE-27.

4 Su importancia ha sido reconocida por la iniciativa «Unión por la innovación», puesta en marcha en 2010 como parte de la Estrategia Europa 2020, y cuyo objetivo es fomentar la investigación y la innovación en toda la UE a través de 34 ejes de actuación.

5 Debe tenerse en cuenta, no obstante, que es probable que el gasto en I+D subestime las actividades de innovación, sobre todo en sectores ajenos al productivo, en los que sea frecuente la innovación no tecnológica (véase más adelante la sección que trata sobre el Cuadro de indicadores de innovación regional).

6 Obsérvese que el gasto en I+D es una variable de entrada que no capta el grado en que dicho gasto se transforma realmente en innovaciones y, más concretamente, en innovaciones comerciales.



Mapa 1.11: Gasto total en I+D, 2011

Porcentaje del PIB regional

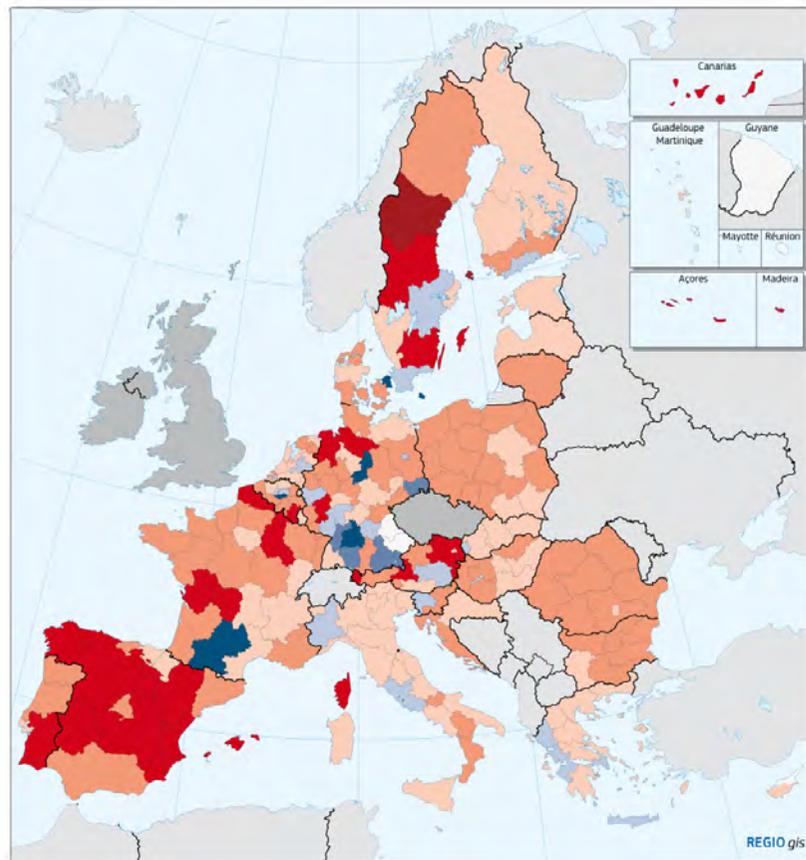
<0,5	3 - 4
0,5 - 1	>= 4
1 - 2	No se dispone de datos
2 - 3	

UE-28 = 2,04
FR91: 2009; LU: 2010
La estrategia Europa 2020 establece un 3 % como objetivo en el apartado de I+D.

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© Eurogeographics Asociación para las fronteras administrativas



Mapa 1.12: Gasto total en I+D, 2011. Distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020

Diferencia en puntos porcentuales

<-3	1 - 2
-3 --2	>2
-2 - -1	Sin objetivo nacional
-1 - 0	No se dispone de datos
0 - 1	

UE-28 = -0,96
Las regiones mostradas en color azul han alcanzado el objetivo.
Las regiones mostradas en color rojo no han alcanzado el objetivo.

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© Eurogeographics Asociación para las fronteras administrativas

Tabla 1.6: Gasto total en I+D y distancia con respecto al objetivo fijado para 2020, regiones de la UE-28, año 2011

	Más desarrolladas	Transición	Menos desarrolladas	UE-28
I+D como porcentaje del PIB, 2011	2,3	1,3	0,8	2,1
Distancia con respecto al objetivo nacional (en puntos porcentuales)	0,4	1,4	0,9	0,9
Porcentaje de regiones* que han alcanzado la meta nacional	21	8	5	14

* Incluye únicamente regiones para las que se dispone de datos y de un objetivo nacional.

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO.

La inmensa mayoría de las regiones que exhiben unos bajos niveles de gasto en I+D están situadas en los Estados miembros del sur, el centro y el este de la UE, o son regiones con unos niveles relativamente reducidos de PIB per cápita ubicadas en los Estados miembros occidentales.

8.1 I+D y el objetivo fijado para 2020

El gasto en I+D en 2011 superó el objetivo del 3 % fijado en la Estrategia Europa 2020 solamente en 32 regiones de la UE, y se situó por debajo del 1 % en 100 regiones. En la mayoría de las regiones el gasto por este concepto es muy inferior a la media nacional, que además se sitúa por debajo del objetivo global en la mayor parte de los Estados miembros (tabla 1.6 y mapa 1.12). El gasto en I+D solamente ha alcanzado la media nacional en 32 regiones, e incluso en los Estados miembros cuyo gasto se aproximó al objetivo nacional previsto (como Dinamarca, Suecia y Alemania) las disparidades regionales siguen siendo considerables⁷. No obstante, no todas las regiones pueden o deberían tratar de alcanzar el objetivo establecido a escala nacional, puesto que, como se indica más adelante, las diferencias regionales en este aspecto son un rasgo inherente a la situación.

Por lo general, el gasto en I+D es más elevado en las regiones que incluyen una gran ciudad, aunque la región que alberga la ciudad de mayor tamaño, que normalmente es la capital, no siempre presenta los niveles más altos de gasto por este concepto. Además, muchas regiones con un nivel elevado de gasto no cuentan con una gran ciudad, como sucede en el caso de Oulu en Finlandia o Styria en Austria. Esto se debe en parte a que, en las ciudades muy grandes, el peso de la actividad manufac-

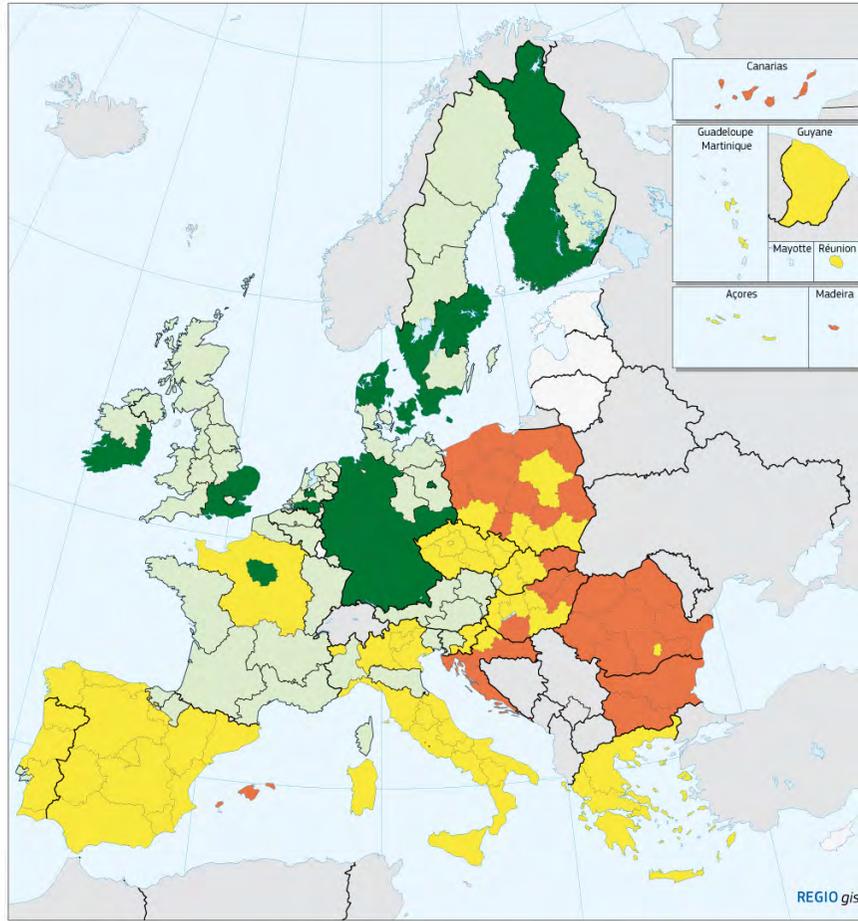
turera (que es la responsable de la mayor parte de la I+D) suele ser menor.

La I+D no recoge en modo alguno todo el gasto destinado a innovación. Aunque refleja una gran parte del gasto en innovación en el sector productivo, la mayor parte del gasto que tiene lugar en el sector servicios se le escapa. Dado que la actividad productiva se caracteriza por su concentración espacial, no es realista esperar que todas las regiones puedan realizar un gasto en I+D acorde con el objetivo fijado a escala nacional. Además, debido a las externalidades o efectos indirectos positivos derivados de la concentración de la innovación tecnológica en un número reducido de ubicaciones, muchas regiones no deberían pretender alcanzar el objetivo de I+D nacional, sino centrarse en otras formas de innovar.

La innovación es un factor clave del desarrollo para todas las regiones de la UE, no solo para las altamente tecnificadas. Sin embargo, las regiones presentan fuertes diferencias de rendimiento en lo tocante a la innovación. Algunas se encuentran próximas a la frontera tecnológica mundial y su crecimiento depende generalmente de la I+D y de que la innovación tecnológica franquee dicha frontera. Otras, en cambio, se están situando al nivel de las más avanzadas a través de un proceso de absorción de la tecnología existente. Su principal desafío es incrementar la capacidad de los trabajadores y de las empresas ubicados en ellas para lograrlo.

Existe otro grupo de regiones en las que el factor limitador es la escasa dotación de infraestructura y la baja calidad del entorno empresarial. Es importante, por tanto, tener en cuenta otros aspectos de la innovación aparte de la mera I+D, o incluso de la innovación tecnológica, con el fin de ofrecer una visión más completa y exacta de la geografía de la innovación en la UE. Este es el enfoque adoptado por el cuadro de indicadores de innovación regional (RIS, por sus siglas en inglés) para evaluar el rendimiento de las regiones NUTS 1 y NUTS 2 en este ámbito.

⁷ Véase ESPON (2013), *Territorial Dimension of the Europe 2020 Strategy*.



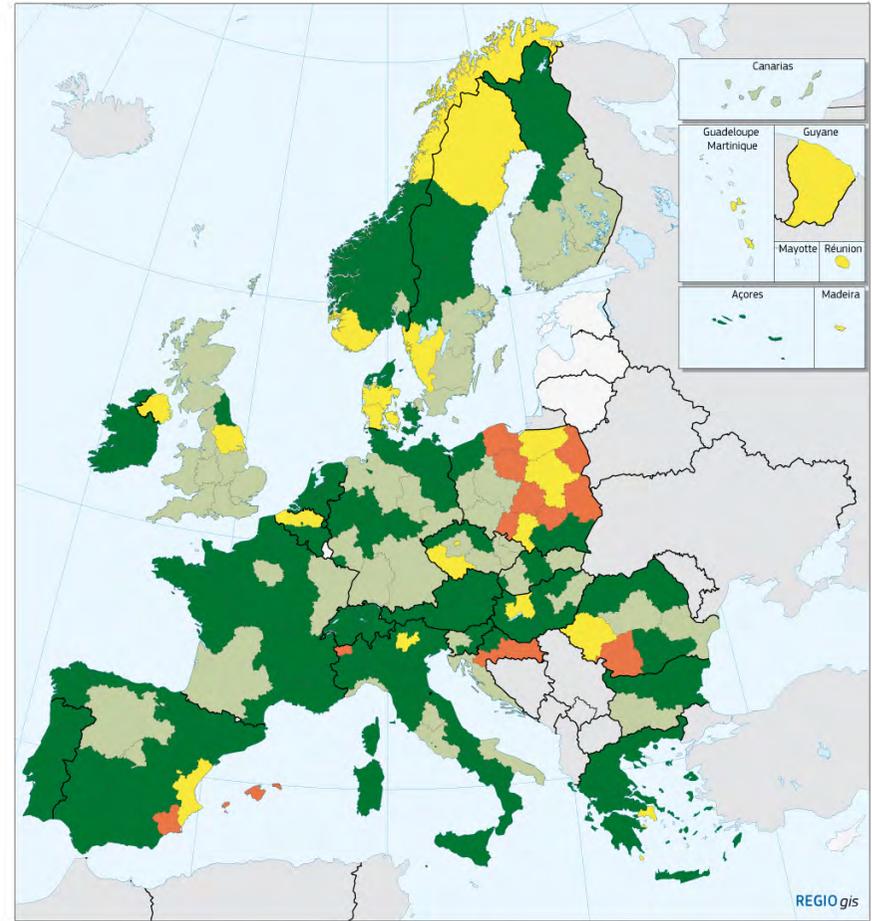
Mapa 1.13: Cuadro de indicadores de innovación regional, 2014

- Líder en materia de innovación
- Seguidora de la innovación
- Moderadamente innovadora
- Innovadora modesta

Fuente: Instituto de Investigación Económica y Social de Maastricht sobre Innovación y Tecnología

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



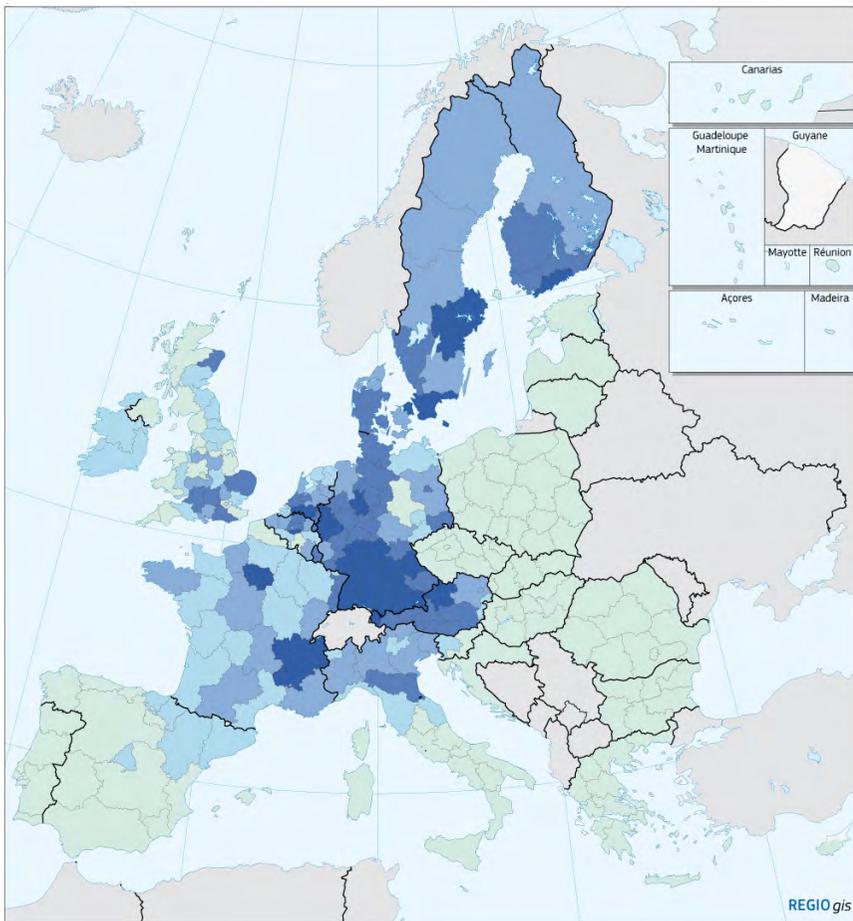
Mapa 1.14: Crecimiento de la innovación regional, 2008-2014

- < -2,5 %
- Del -2,5 % al 0 %
- Del 0% al 2,5%
- Del 2,5 % al 15 %

Fuente: Instituto de Investigación Económica y Social de Maastricht sobre Innovación y Tecnología

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.15: Solicitudes de patentes a la Oficina Europea de Patentes (OEP), media 2008-2009

Solicitudes por millón de habitantes

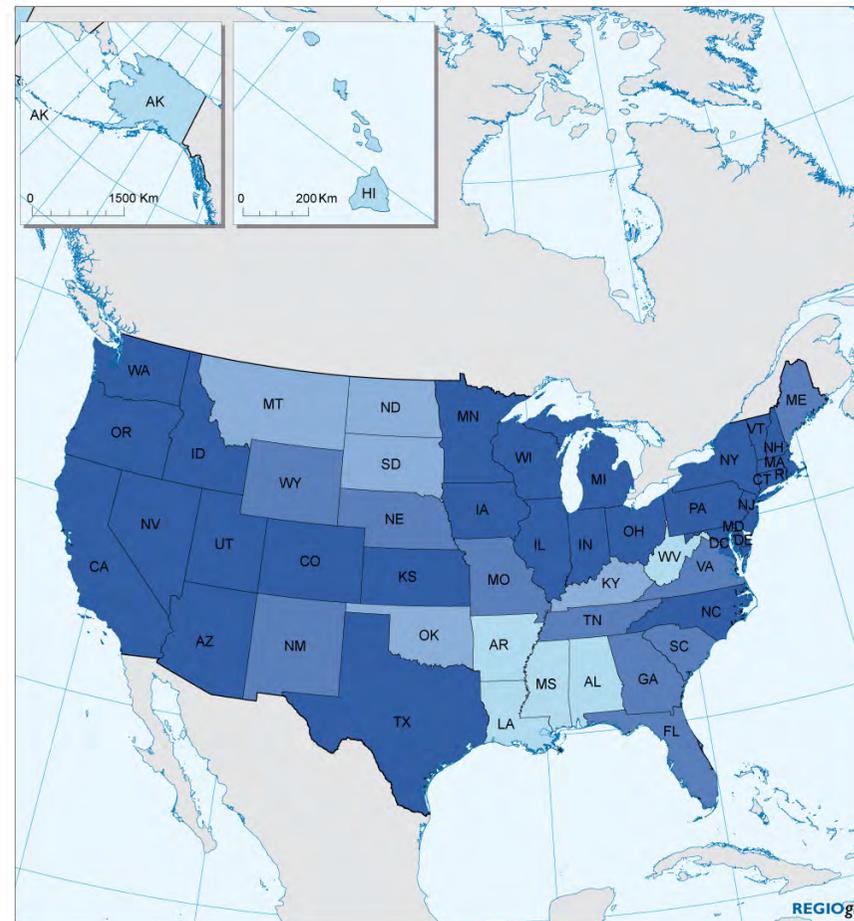
- <50
- 50 - 100
- 100 - 150
- 150 - 250
- >= 250
- No se dispone de datos

UE-28 = 111

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.16: Solicitudes de patentes en los Estados Unidos, media 2011-2012

Solicitudes por millón de habitantes

- <50
- 50 - 100
- 100 - 150
- 150 - 250
- >= 250

Media de EE.UU. = 408

Fuente: Oficina estadounidense de patentes y marcas

0 1000Km

El RIS abarca en total 190 regiones de Europa: todas las de la UE junto con las de Noruega y Suiza⁸. Se basa en 11 indicadores que reflejan diversos aspectos importantes para la innovación, como los recursos humanos, finanzas y apoyo, la inversión de las empresas y los vínculos y el espíritu emprendedor (que recoge los esfuerzos empresariales y las iniciativas de colaboración conexas), así como los resultados (a saber, el número de empresas que han introducido innovaciones en el mercado o en sus organizaciones y los efectos de dichas innovaciones en el empleo, las exportaciones y las ventas). Con fines analíticos, las regiones se agrupan en cuatro categorías (mapa 1.13): líderes en materia de innovación (34 regiones), seguidoras de la innovación (57 regiones), moderadamente innovadoras (68 regiones) e innovadoras modestas (31 regiones).

En general, las mediciones del rendimiento regional tienden a ser congruentes con el rendimiento nacional. La mayor parte de las regiones líderes en materia de innovación y de las regiones seguidoras de la innovación están ubicadas en países identificados como tales en el marcador de resultados en materia de investigación e innovación, y lo mismo ocurre con los otros dos grupos de regiones. Todas las regiones líderes en materia de innovación están situadas en tan solo ocho Estados miembros de la UE (Dinamarca, Alemania, Finlandia, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido), lo que indica que la excelencia en el ámbito de la innovación se concentra en un número relativamente reducido de zonas de Europa. La evaluación llevada a cabo pone de manifiesto que los peores resultados corresponden a regiones de Bulgaria, Croacia, Grecia, Polonia y Rumanía.

Existen, no obstante, algunas variaciones en cuanto al rendimiento regional en el seno de los diferentes países. En particular, 14 países cuentan con regiones clasificadas en dos grupos de rendimiento, y cuatro países (Francia, Portugal, Eslovaquia y España) tienen regiones categorizadas en tres grupos. Los únicos países en los que todas las regiones pertenecen a un mismo grupo son Austria, Bélgica, Bulgaria, la República Checa y Grecia.

El análisis llevado a cabo para el período 2004-2010 muestra que el rendimiento de la innovación ha mejorado en la mayoría de las regiones (concretamente en 155 de 190, véase el mapa 1.14). Pueden encontrarse regiones con unas tasas relativamente elevadas de mejora

distribuidas por toda la UE. Al menos una región en cada país aumentó su rendimiento en mayor grado que la media de la UE. Así ocurrió también en todas las regiones de Austria, Irlanda, los Países Bajos y Suiza.

Por otra parte, en la mitad de los países, (14), los resultados de al menos una región empeoraron a lo largo de dicho período. La puntuación se redujo en más de un 2,5 % anual en 7 regiones polacas, 4 regiones españolas y una región en Croacia, Italia y Rumanía, respectivamente. El descenso fue aún mayor (superior al 10 % anual) en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en España, y en las regiones de Podlaskie y Kujawsko-Pomorskie, en Polonia. En términos globales, los resultados indican que no existen signos de convergencia, en el sentido de que aproximación del rendimiento de las regiones menos innovadoras hacia el de las más innovadoras.

La mayoría de las regiones altamente innovadoras (líderes en materia de innovación y seguidoras con alto rendimiento) muestran unas puntuaciones elevadas en la mayor parte de los indicadores (como recursos humanos, gasto en I+D, espíritu emprendedor e innovaciones en productos y procesos). Por el contrario, los resultados de la mayoría de las regiones con niveles de innovación moderados y modestos presentan amplias variaciones en los diferentes aspectos analizados.

La actitud positiva de los ciudadanos con respecto a las novedades (un factor que se estudia en el marco de la Encuesta Social Europea) es un factor clave tanto para el espíritu emprendedor como para la innovación. Además, el rendimiento regional depende en gran medida de la existencia de un sistema bien desarrollado de apoyo financiero público de la innovación, que permita que un número elevado de empresas reciban algún tipo de ayuda. Esto sugiere que la financiación pública puede compensar la falta de financiación privada a la hora de estimular la actividad innovadora.

En general, el análisis confirma la amplia diversidad de las regiones de la UE en cuanto a los resultados de innovación. Esta conclusión refuerza la idea de que la innovación posee una fuerte dimensión regional. Considerando estas enormes variaciones, los programas de apoyo a la innovación, incluidos los programas que se ejecutan en el marco de la política de cohesión, deben tener en cuenta de manera explícita el contexto local o regional al diseñar el tipo de respaldo que se prestará.

⁸ Puede consultarse información detallada sobre el método y los indicadores utilizados para elaborar el RIS en el informe *Regional Innovation Scoreboard 2014* elaborado para la Comisión Europea en 2014.

Programa marco para la competitividad y la innovación

El programa marco para la competitividad y la innovación es uno de los programas de financiación de la UE a través de los que se apoyan las actividades de innovación (incluida la ecoinnovación) en la UE, el acceso a la financiación y los servicios de apoyo a los negocios. Este programa, que contó con un presupuesto de 3 600 millones de euros en el período 2007-2013, va dirigido a las empresas medianas. Aunque la cohesión no figura como objetivo explícito del programa, los principales proyectos que financia el programa contribuyen al logro de los objetivos de la política de cohesión.

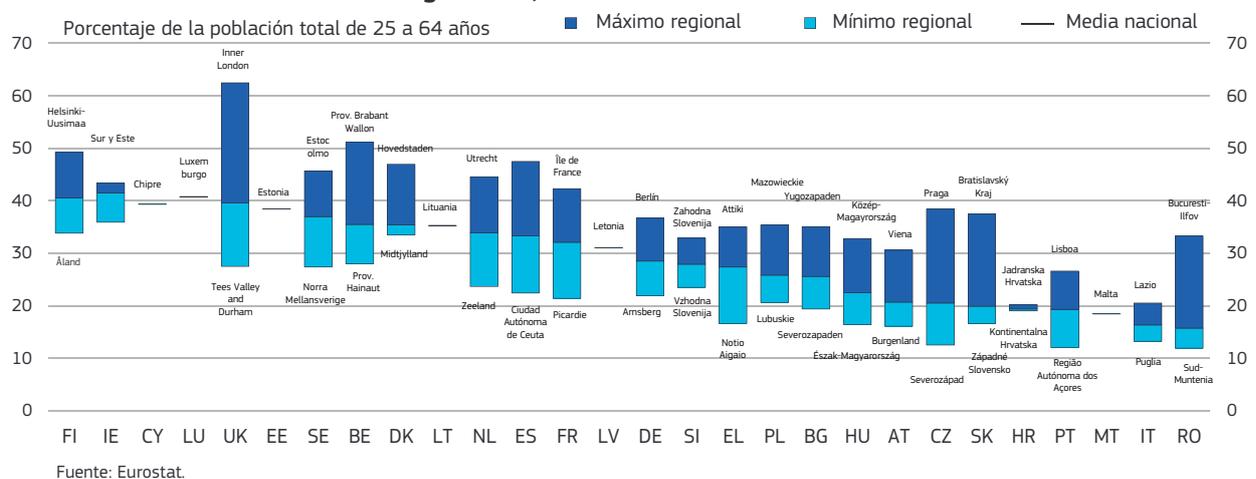
Los principales medios de apoyo a las PYME son instrumentos financieros (con una financiación de aproximadamente 1 000 millones de euros), aunque también se proporcionan redes, plataformas y agencias (por ejemplo, la Red Europea para las Empresas, PRO-INNO Europa y Europa INNOVA). Otras iniciativas se centran en los agrupamientos europeos (por ejemplo el Observatorio Europeo de Agrupaciones o la Iniciativa Europea para la Excelencia de los Clústeres) y en el apoyo a la ecoinnovación, a proyectos de replicación de mercados así como a proyectos piloto relacionados con las TIC.

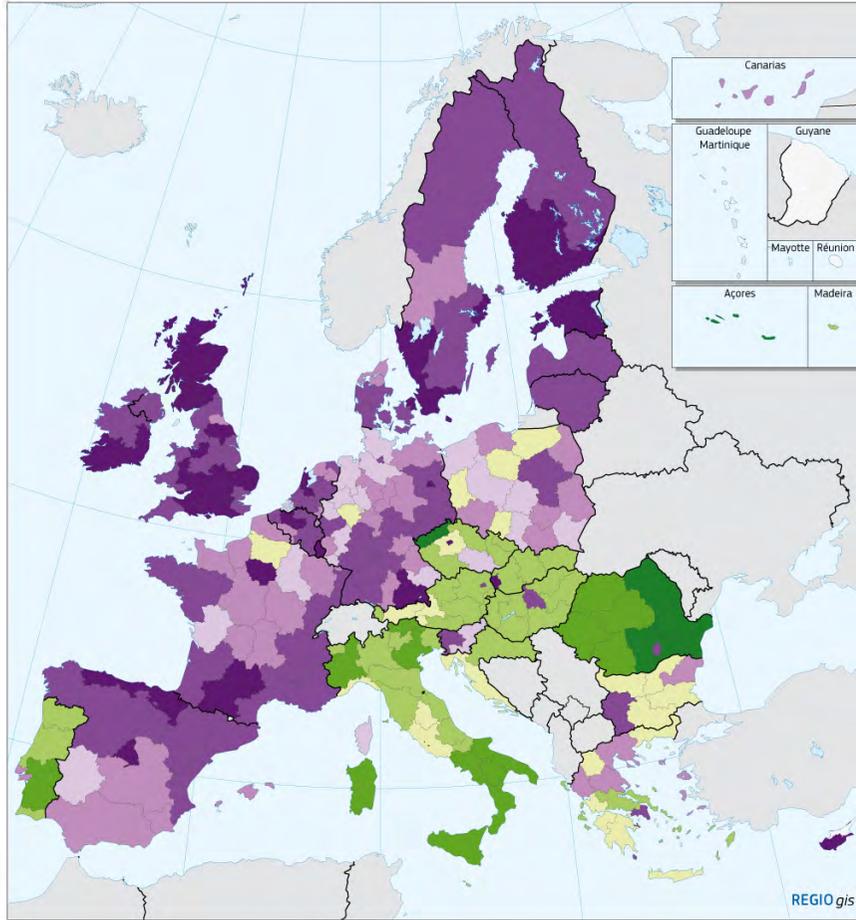
El programa marco para la competitividad y la innovación también respalda el análisis estadístico de la innovación regional. El proyecto *Regional Innovation Monitor Plus* (RIM Plus) ofrece una plataforma para el intercambio de conocimientos sobre las tendencias en materia de políticas de fomento de apoyo a la innovación en las diferentes regiones de la UE. El cuadro de indicadores de innovación regional (RIS) proporciona una evaluación comparativa de los resul-

tados de las diversas regiones europeas en lo referente a la innovación. La edición del 2012 del RIS confirma la considerable variedad de resultados de la innovación regional y el hecho de que dichas diferencias no experimentan grandes cambios a lo largo del tiempo. Por consiguiente, el número de regiones que mejoraron su rendimiento en este ámbito entre 2007 y 2011 fue reducido.

A partir de la experiencia adquirida a través del programa marco para la competitividad y la innovación, dos programas apoyarán la competitividad y la innovación en el período de programación 2014-2020. El Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) se centrará en las cuestiones relacionadas con la competitividad que revisten una importancia particular para las PYME. Por su parte, el Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020 abordará los temas relacionados con la innovación. Uno de los elementos clave de los nuevos programas es la mejora de las sinergias entre COSME, Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales. Se requiere a las regiones que implanten estrategias de especialización inteligente para mejorar el impacto de sus inversiones, aprovechar mejor el potencial innovador y creativo del mercado interior y poner en relación sus fortalezas en el campo de la investigación y la innovación con las necesidades de las empresas. En este contexto, la política de cohesión puede ser una fuente muy importante de apoyo para la implantación de sistemas de producción avanzados, la modernización de la industria y el desarrollo de tecnologías facilitadoras esenciales.

Ilustración 1.16: Proporción de la población con estudios superiores, por países y extremos regionales, 2013





Mapa 1.17: Población de 25 a 64 años con educación superior, 2013

Porcentaje de la población total de 25 a 64 años

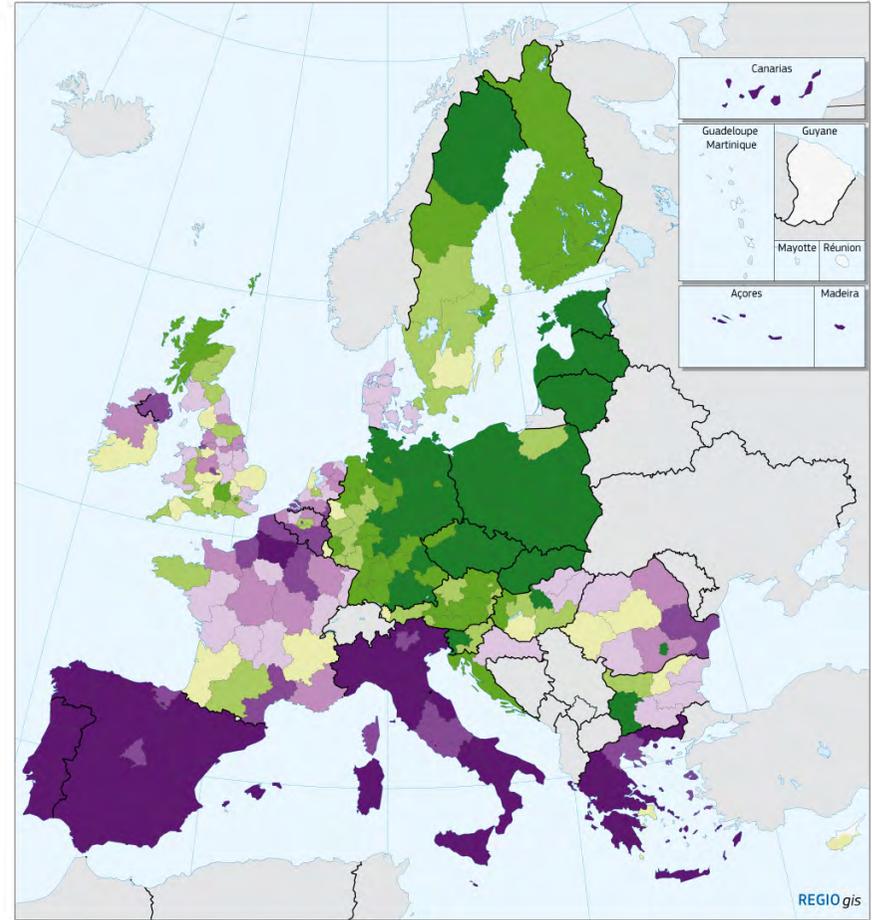
- <13
- 13 - 16
- 16 - 19
- 19 - 22
- 22 - 25
- 25 - 28
- 28 - 36
- >36
- No se dispone de datos

UE-28 = 28,4
Niveles 5 y 6 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.18: Población de 25 a 64 años con bajo nivel educativo, 2013

Porcentaje de la población total de 25 a 64 años

- <13
- 13 - 16
- 16 - 19
- 19 - 22
- 22 - 25
- 25 - 28
- 28 - 36
- >36
- No se dispone de datos

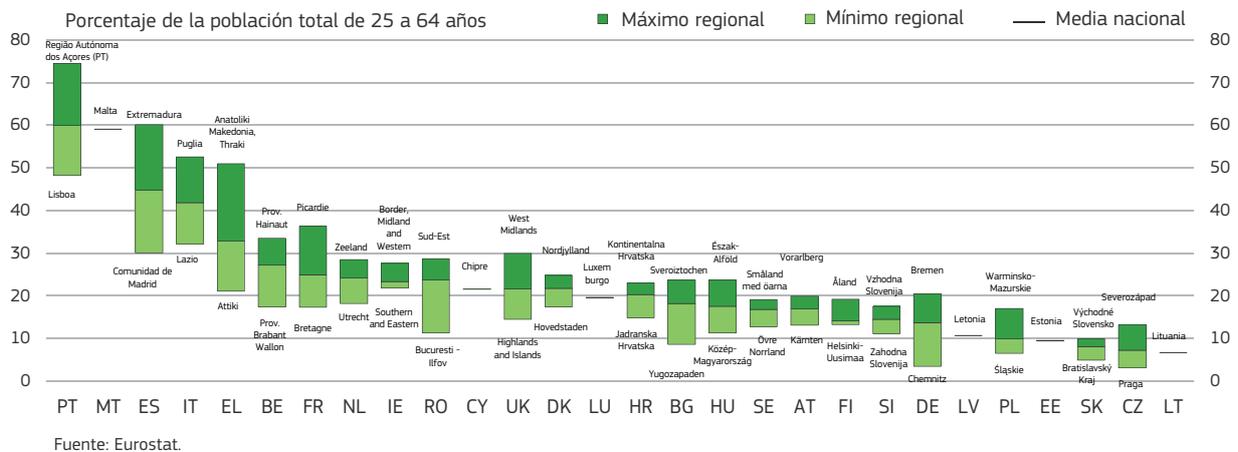
UE-28 = 24,8
Niveles 1 y 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.17: Proporción de la población con un bajo nivel de estudios, por países y extremos regionales, 2013



8.2 Evolución del número de patentes en la UE y en EE.UU.

En el bienio 2008-2009 se presentaron unas 135 solicitudes de patentes por millón de habitantes ante la Oficina Europea de Patentes (OEP). En los Estados Unidos se presentaron 408 solicitudes por millón de habitantes en ese mismo período. Este mayor índice registrado en EE.UU. refleja una economía más innovadora, aunque también una tendencia más elevada a solicitar patentes.

Aunque se observan variaciones significativas entre unas regiones y otras tanto en la UE como en EE.UU., la mayoría de los estados que integran este último país presentan un número de patentes per cápita muy superior al de las regiones de la UE. En la Unión Europea, las regiones con mayores tasas de solicitud de patentes son Noord-Brabant (559 por millón de habitantes), Stuttgart (544) y Mittelfranken (505); entre otras regiones con unos índices relativamente elevados se encuentran varias de Alemania, el sur de Inglaterra, Suecia y Finlandia. La mayoría de las regiones de la Unión, sin embargo, muestra una tasa relativamente baja de patentes por habitante (mapas 1.15 y 1.16).

En EE.UU., los estados con mayor número de solicitudes están situados sobre todo en ambas costas, en Massachusetts (879 por millón de habitantes) y en California (864).

Los datos de solicitud de patentes sugieren que, si bien algunas regiones de la UE pueden encontrarse próximas a la frontera de conocimiento mundial en deter-

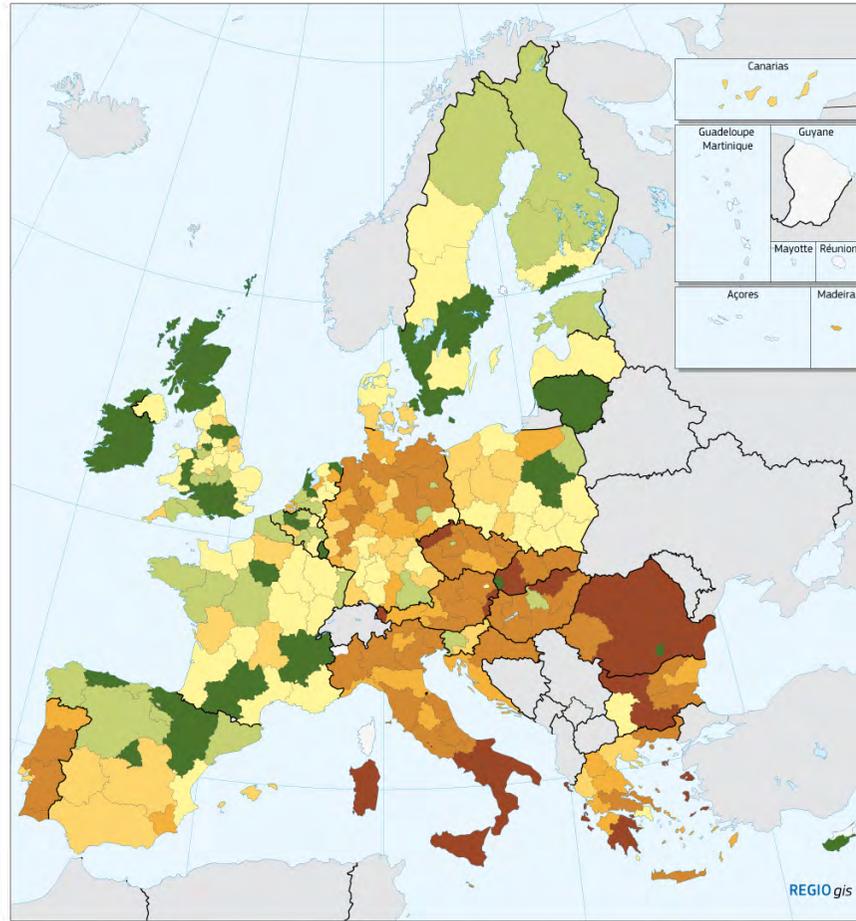
minadas esferas de la actividad económica, la mayoría de las regiones están alejadas de ella. En EE.UU. parece haber un mayor número de estados incluidos en la primera categoría.

9. La educación superior gana terreno, aunque persisten grandes disparidades

Merced a su vínculo con la investigación y la innovación, la educación superior puede ayudar a proporcionar el capital humano altamente cualificado que necesita la UE para crear empleo, crecimiento económico y mejoras en términos de bienestar social⁹.

Contar con una mano de obra con un nivel educativo elevado es fundamental para la prosperidad. Se suele observar una estrecha correlación entre el nivel educativo de la población activa de una región y la media de los ingresos de dicha región. Además, el logro de un nivel educativo relativamente alto tiende a implicar un riesgo menor de quedar desempleado. Sin embargo, el porcentaje de población de 25 a 64 años con un nivel educativo elevado (educación superior) varía notablemente de unas regiones a otras (mapa 1.17 e ilustración 1.16). En 2013, dicho porcentaje solo superaba el 40 % en un 10 % de las regiones; Londres-centro, Brabant Wallon y Helsinki presentaban los índices más altos. En la mayor parte de los casos, las regiones que albergan las capitales nacio-

9 Comisión Europea (2012), *Education and training monitor 2012*.



Mapa 1.19: Población de 30 a 34 años con educación superior, media 2011-2013

Porcentaje de la población de 30 a 34 años

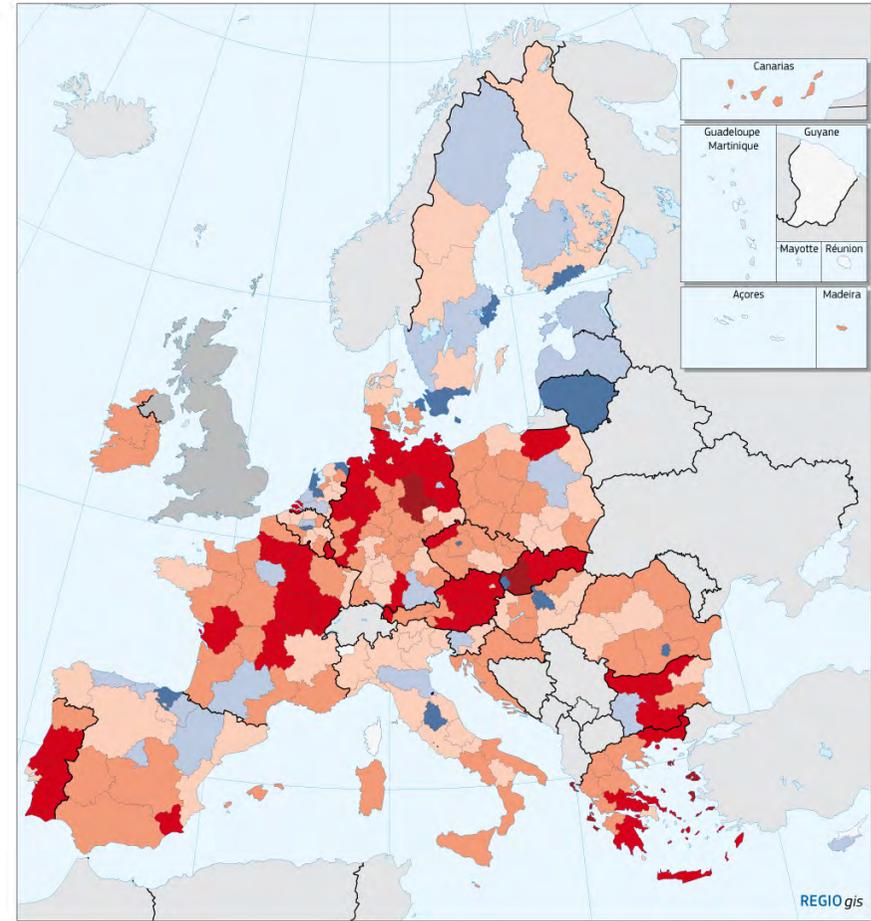
 <20	 35 - 40
 20 - 25	 40 - 45
 25 - 30	 >45
 30 - 35	 No se dispone de datos

UE-28 = 35,7
 Niveles 5 y 6 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)
 La estrategia Europa 2020 establece un objetivo del 40 %.

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.20: Población de 30 a 34 años con estudios superiores, media 2011-2013. Distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020.

Diferencia en puntos porcentuales

 <-21	 0 - 7
 -21 - -14	 Sin objetivo nacional
 -14 - -7	 No se dispone de datos
 -7 - 0	

UE-28 = -4,3
 Niveles 5 y 6 de la CINE.
 Las regiones mostradas en color azul han alcanzado el objetivo.
 Las regiones mostradas en color rojo no han alcanzado el objetivo.

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Tabla 1.7: Población de 30 a 34 años con educación superior, regiones de la UE-28, media 2013

	Más desarrolladas	Transición	Menos desarrolladas	UE-28
Población de 30 a 34 años con educación superior, 2013	41,3	32,3	28,9	36,8
Variación en puntos porcentuales, 2008-2013	5,7	1,1	8,1	5,8
Variación en puntos porcentuales, 2000-2008	9,3	9,1	8,5	8,6
Distancia con respecto al objetivo nacional (en puntos porcentuales)	1,0	12,2	8,7	4,3
Porcentaje de regiones* que han alcanzado la meta nacional	27	0	6	17

* Incluye únicamente regiones para las que se dispone de datos y de un objetivo nacional.

Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO.

Programas marco de investigación

Los programas marco de investigación constituyen los principales medios de provisión de apoyo a la investigación y la innovación en toda la UE. Sus principales objetivos son fortalecer la base científica y tecnológica de la UE y su competitividad internacional a través de la cooperación en materia de investigación con socios de otros países.

El Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación (FP7) contó con un presupuesto aproximado de 50 000 millones de euros para el período 2007-2013. El objetivo de este programa era convertir a la UE en la región líder en el campo de la investigación a escala mundial a través del apoyo a la excelencia investigadora dondequiera que se produjera.

Este programa apoyó diversos tipos de actividades, como el fomento de una mayor implicación de las PYME en actividades de investigación, el respaldo a la creación de una infraestructura de investigación paneuropea a gran escala¹ y la optimización del uso de las instalaciones y del equipo existentes. Otro de sus objetivos era fortalecer el potencial de las regiones en el ámbito de la I+D, promoviendo la aparición de clústeres de investigación (compuestos por la triple hélice de investigadores, empresas y autoridades públicas) a través de la iniciativa «Regiones del conocimiento» y prestando apoyo a los centros de excelencia en materia de investigación en las regiones de convergencia mediante la iniciativa «Potencial de investigación».

Horizonte 2020, el nuevo programa de la UE para el fomento de la investigación y la innovación, se ejecutará en el período 2014-2020 con un presupuesto cercano a los 80 000 millones de euros (a precios corrientes). El programa se verá además complementado a través de las inversiones privadas que está previsto que atraiga. Su intención es establecer un vínculo entre la investigación y la innovación mediante el apoyo a la excelencia científica, el liderazgo industrial y la adopción de medidas encaminadas a dar respuesta a los desafíos sociales existentes. Los objetivos del programa son contribuir a la creación de ciencia de primer nivel mundial en la UE, eliminar las barreras a la innovación y facilitar la colaboración del sector público y el privado en la generación de innovación.

El programa Horizonte 2020 aglutina todos los fondos que destina la UE a la financiación de la investigación y la innovación en un solo programa, que abarca el Séptimo Programa Marco, las actividades de innovación del programa marco para la competitividad y la innovación y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología. El programa pretende proporcionar una financiación continua a los proyectos innovadores, desde el laboratorio hasta la explotación comercial, y reunir actividades que anteriormente se encontraban separadas con el fin de mejorar la respuesta a los retos sociales, como los relativos a las esferas de la salud, la energía limpia y el transporte.

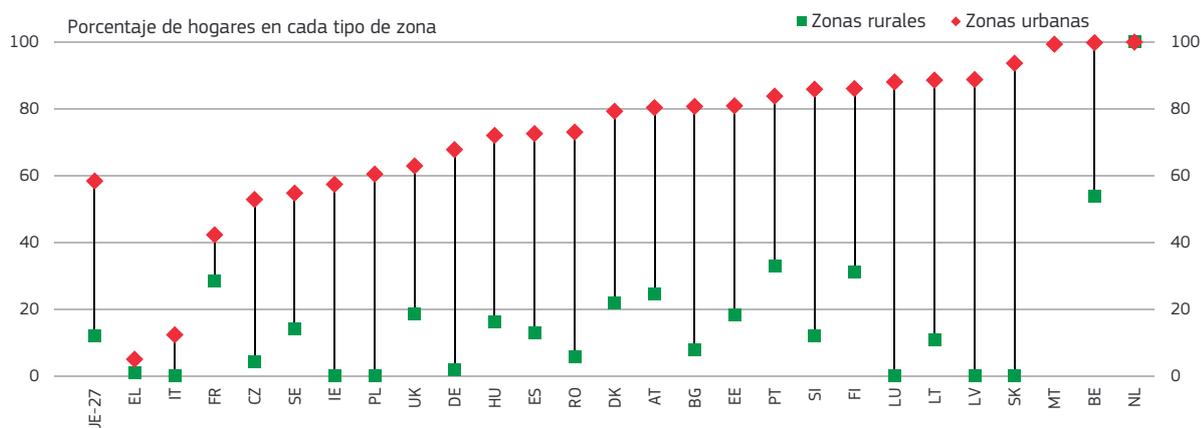
El programa contempla todas las formas posibles de innovación, incluso en lo referente a los servicios y la innovación social; también se respalda el desarrollo del mercado para que sea capaz de adoptar las innovaciones y para diseñar leyes pertinentes en los ámbitos de la contratación pública, el establecimiento de normas, etc.

Con ello se pretende atraer a los mejores investigadores con independencia de dónde estén ubicados, y los fondos seguirán asignándose mediante convocatorias de propuestas de carácter competitivo sin tener en cuenta las regiones de las que procedan las propuestas. Sin embargo, este enfoque debe complementarse con medidas dirigidas a garantizar el acceso a los fondos por parte de una amplia variedad de solicitantes, sobre todo en las regiones menos desarrolladas. En consecuencia, las regiones recibirán ayudas a través de la política de cohesión con el fin de ayudarles a desarrollar su capacidad en el terreno de la investigación y la innovación.

Al igual que en el período de programación anterior, parte de las investigaciones financiadas abordarán cuestiones regionales. En el período 2007-2013 se llevaron a cabo investigaciones en los campos de las ciencias socioeconómicas y las humanidades, con una dotación presupuestaria de 623 millones de euros; estos estudios analizaron, entre otros aspectos, el rendimiento regional, la especialización inteligente, la innovación social, los problemas urbanos y las regiones rurales que sufren presiones derivadas de la globalización, así como la cohesión social en las ciudades. El programa Horizonte 2020 continuará respaldando este tipo de investigaciones en su capítulo «Retos Sociales», así como la investigación de la planificación espacial y urbana innovadora con objeto de crear entornos sostenibles e integradores.

1 Comisión Europea, ESFRI: *Foro estratégico europeo sobre infraestructuras de investigación*. <http://cordis.europa.eu/esfri/roadmap.htm>.

Ilustración 1.18: Cobertura del acceso de próxima generación (APG) por tipo de zona a finales de 2011



Fuente: Comisión Europea (2013): Broadband lines in the EU: situation at 1 July 2012, documento de trabajo del Comité de Comunicaciones.

nales o las adyacentes a ellas exhiben los niveles educativos más elevados¹⁰.

En el otro lado de la balanza se encuentran 15 regiones (ubicadas principalmente en Italia y Rumanía) con un porcentaje de población de 25 a 64 años con educación superior de tan solo un 15 %.

Las variaciones regionales pueden ser sustanciales dentro de los países. En el Reino Unido, la proporción de personas con educación superior varía entre un 28 % y un 63 %, una fluctuación que es incluso mayor que la que existe entre Estados miembros (entre el 16 % y el 42 %). En el otro extremo, en torno a una cuarta parte de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años en la UE cuenta únicamente con educación básica (es decir, no ha alcanzado el nivel de la enseñanza secundaria superior). Muchas de las regiones que presentan las mayores proporciones de población con este nivel educativo están situadas en los Estados miembros del sur, llegando en algunos casos a superar el 50 % (mapa 1.17 e ilustración 1.17).

En la mayoría de las ocasiones, los extremos regionales parecen seguir las medias nacionales, aunque existen algunas excepciones. Rumanía, por ejemplo, presenta

un índice mayor de población con un bajo nivel educativo que el Reino Unido o Dinamarca, pero la región de București – Ilfov presenta un porcentaje más bajo de población con este nivel educativo que cualquiera de las regiones de esos dos Estados miembros.

Proporción de personas con educación superior y objetivo para 2020

La Estrategia Europa 2020 incluye el objetivo de incrementar el porcentaje de personas de 30 a 34 años con educación superior al 40 % en 2020. Los Estados miembros han fijado objetivos nacionales que oscilan entre el 26 % de Italia y el 60 % de Irlanda. En la UE-27, la proporción aumentó de forma significativa entre 2008 y 2012, pasando del 31 % al 36 %, lo que sugiere que el objetivo del 40 % definido a escala de la Unión debería ser alcanzable sin excesivas dificultades.

Sin embargo, la situación existente en 2013 es muy diferente entre unas regiones y otras (mapa 1.19; debido al tamaño muestral relativamente reducido en el que se basan los datos, se utiliza una media correspondiente a tres años con el fin de ofrecer datos más fiables para las regiones).

Pese a que un 29 % de las 124 regiones más desarrolladas para las que existen datos disponibles y un objetivo nacional han logrado dicho objetivo, ninguna de las regiones en transición y solo cuatro de las menos desarrolladas han alcanzado sus respectivas metas nacionales (tabla 1.17 y mapa 1.20).

Las regiones con menos de un 20 % de población de 30 a 34 años con un título superior están ubicadas en Italia,

¹⁰ Debe tenerse en cuenta, no obstante, que las fuertes diferencias que muestran los sistemas educativos en toda la UE en términos de organización, como, por ejemplo, la duración considerablemente mayor de la formación que por lo general se requiere a los trabajadores manuales cualificados en Alemania o Austria fuera del sistema universitario en comparación con el resto de países, y que en consecuencia dota de una cualificación elevada a esos trabajadores, hacen que la educación superior no sea necesariamente un indicador fiable de una población activa altamente cualificada, ni siquiera bien educada.

Rumanía, Grecia, Eslovaquia, la República Checa, Grecia y Hungría. La distancia media con respecto al objetivo nacional se redujo en 9 puntos porcentuales en las tres categorías de regiones entre 2000 y 2008. En el período de 2008 a 2013, la distancia se estrechó en mayor medida en las regiones menos desarrolladas (concretamente en 8 puntos porcentuales), seguidas de las regiones más desarrolladas (5,7 puntos porcentuales). En las regiones en transición, la distancia con respecto al objetivo nacional no disminuyó de forma sustancial entre 2008 y 2013, ya que continuó siendo de 12 puntos porcentuales frente a tan solo 1 punto porcentual en el caso de las regiones más desarrolladas y 9 puntos en las regiones menos desarrolladas. Estos datos implican que, de acuerdo con las tendencias actuales, es probable que los objetivos nacionales se alcancen en las regiones más y menos desarrolladas, pero que es preciso intensificar los esfuerzos en las regiones en transición.

10. Se estrechan las diferencias en cuanto a las redes digitales y de transporte, pero aún queda trabajo por hacer

10.1 Las redes digitales se van expandiendo, aunque de forma desigual

El acceso a unas redes de telecomunicaciones de alta capacidad es un factor clave para la competitividad y el crecimiento económico. La prestación de servicios digitales y la capacidad para operar exitosamente en un entorno de negocios global dependen cada vez más de la existencia de conexiones de banda ancha rápidas y eficaces. En consecuencia, la infraestructura de TIC determina de un modo fundamental el potencial de desarrollo de las regiones de la UE. Por lo general, las regiones más prósperas están bien dotadas de este tipo de recursos, aunque continúan existiendo grandes brechas en muchas de las regiones menos prósperas.

En los últimos años, el alcance de la cobertura de banda ancha ha aumentado de forma significativa en la UE. En 2012, un 96 % de los hogares de la UE-27 tenía acceso, al menos, a una red de banda ancha fija¹¹, mientras que, por lo que respecta a las tecnologías inalámbricas, el acceso a paquetes de datos de alta velocidad (HSPA) está disponible para el 95 % de ellos y existe una cobertura

total de servicios de banda ancha (banda Ka) por satélite en todos los Estados miembros salvo en cuatro de ellos (Estonia, Letonia, Lituania y Suecia). No obstante, la cobertura es mucho mayor que el nivel real de adopción de esta tecnología por parte de los usuarios: en 2012, el porcentaje de hogares que habían contratado un servicio de banda ancha fija se situaba en tan solo un 70 % de los que tenían acceso a este tipo de servicio (lo que representa un 67 % del total).

Las disparidades también son muy pronunciadas entre las regiones, sobre todo entre las urbanas y las rurales. En 2012, 9,1 millones de hogares en la UE no disponían aún de cobertura de banda ancha fija y más del 90 % de ellos estaban situados en zonas rurales. La cobertura era inferior al 40 % en este tipo de zonas en Polonia y Bulgaria. La cobertura es casi total en la mayoría de las ciudades y zonas urbanas, aunque algunas áreas presentan una cobertura inferior al 90 %, principalmente en las zonas septentrionales de Suecia y Finlandia y en el sur y el este de Europa; incluso en algunas zonas urbanas (todas ellas en Polonia) la cobertura no llega al 75 %.

La brecha es mucho más amplia en el caso del acceso de próxima generación¹² (APG) (ilustración 1.18). En 2011, el 78 % de los hogares rurales de la UE tenía acceso a la banda ancha estándar, pero solamente un 12 % contaba con APG. Al contrario de lo que sucede en el caso de la banda ancha estándar, en este caso las regiones más

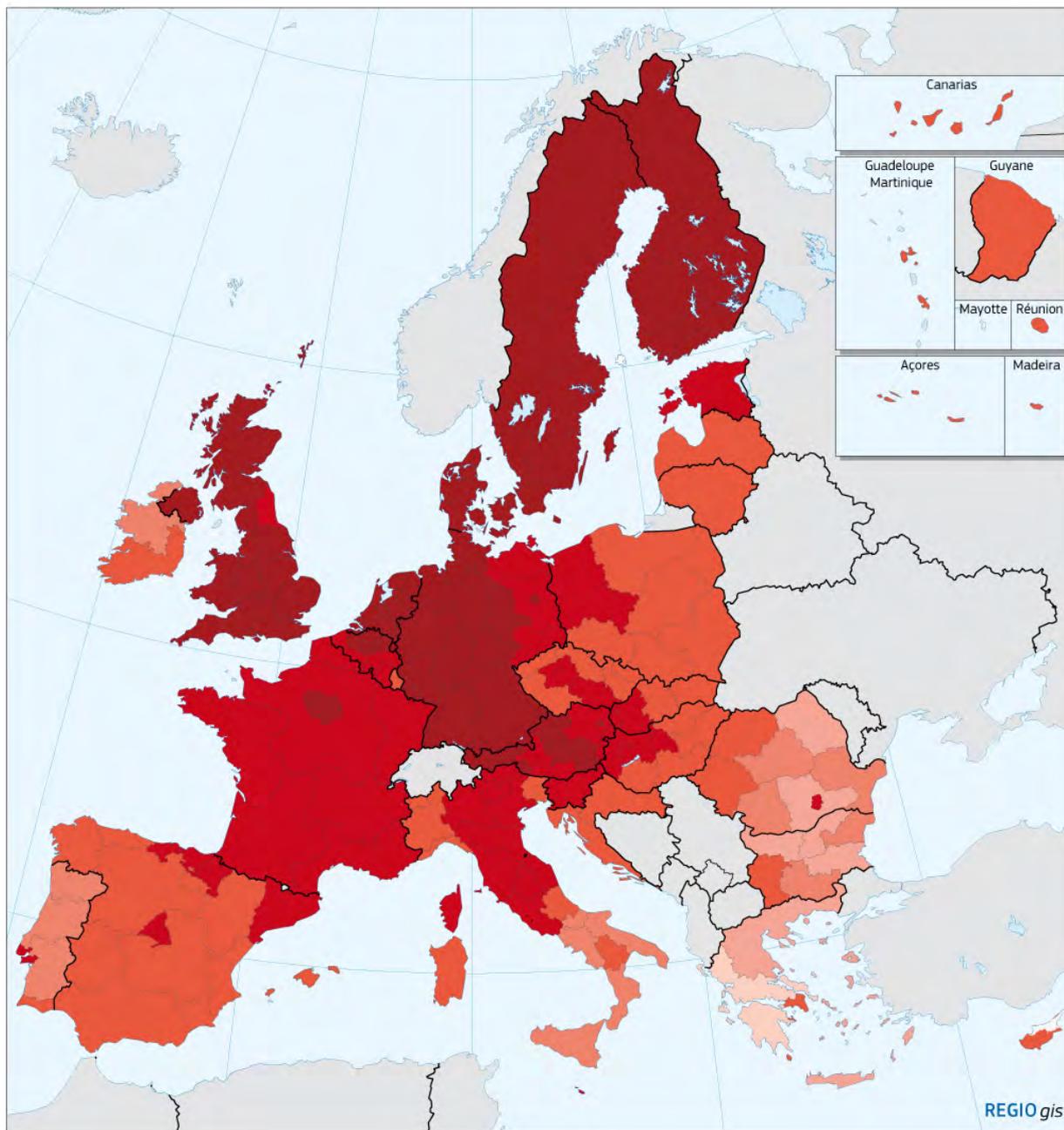
La agenda digital

Se estima que las TIC son las responsables de la mitad del incremento de la productividad en la UE en la primera década de este siglo¹. Por consiguiente, el desarrollo de las redes TIC es muy importante para la cohesión de la Unión, puesto que las regiones menos desarrolladas tienden a ir rezagadas en términos de acceso a la banda ancha. Los objetivos de la agenda digital para 2020 son 1) que la totalidad de la población de la UE tenga acceso a la banda ancha (más de 30 Mbps), 2) que, como mínimo, la mitad de la población de la UE utilice conexiones de banda ancha con una velocidad de 100 Mbps o superior y 3) duplicar la inversión pública destinada a investigación y desarrollo en materia de TIC.

1 *Europe's Digital Competitiveness Report* (2010).

11 Comisión Europea (2013), *Broadband lines in the EU*, documento de trabajo del Comité de Comunicaciones.

12 Las redes de acceso de próxima generación son redes de acceso a través de cable que constan de forma total o parcial de elementos ópticos y son capaces de prestar servicios de acceso a la banda ancha con características avanzadas (como navegación a mayor velocidad) en comparación con las redes de cobre existentes.



Mapa 1.21: Hogares que disponen de conexión de banda ancha, 2013

Porcentaje del total de hogares

- <40
- 40 - 50
- 50 - 60
- 60 - 70
- 70 - 80
- >80
- No se dispone de datos

UE-28 = 76

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

atrasadas están situadas principalmente en los Estados miembros de la UE-15. Aunque la cobertura alcanza o se acerca al 100 % en los Países Bajos, Bélgica y Malta, en Francia, Irlanda, Italia, Grecia, Polonia y Chipre se sitúa por debajo del 40 %. No existe APG para los hogares ubicados en zonas rurales de Luxemburgo, Irlanda, Italia, Chipre, Eslovaquia, Letonia y Polonia, y el acceso es muy limitado en Alemania para este tipo de hogares.

La adopción de la banda ancha por parte de los hogares ha aumentado de manera significativa en los últimos años, a medida que se ampliaba la cobertura. Mientras en 2009 solamente en torno al 56 % de los hogares de la UE tenía contratado un servicio de banda ancha, el porcentaje superaba el 76 % en 2013. No obstante, siguen existiendo diferencias notables entre unas regiones y otras (véase el mapa 1.21). En Severozapaden (Bulgaria), Kentriki Ellada, Nisia Aigaiou Kriti (Grecia) y Nord-Est (Rumanía), el índice de adopción de esta tecnología en 2013 era inferior al 50 %; en cambio, en Flevoland, Utrecht (Países Bajos), Londres, South West (Reino Unido), Helsinki-Uusimaa (Finlandia) y Bremen superaba el 90 %.

En el caso de las empresas se observa un panorama idéntico. Entre 2010 y 2013, la proporción de empresas con 10 trabajadores o más que tenían una suscripción a un servicio de banda ancha en la UE-28 aumentó del 84 % al 90 %. En Finlandia, Francia y Dinamarca, el índice de adopción era superior al 96 %. Sin embargo, en Bulgaria, Grecia, Croacia y Polonia se situaba ligeramente por debajo del 80 %, y en Rumanía solo llegaba al 61 %.

10.2 El nivel de desarrollo de la red de carreteras sigue siendo considerablemente menor en los Estados miembros del centro y el este de la UE

En 1955, el número de puntos de la Red Transeuropea de Transporte principal en los que se podía circular a más de 80 km/hora era muy reducido (véase el mapa 1.22). En la inmensa mayoría de la red la velocidad media de circulación era inferior a 70 km/hora. En 1970, la situación había mejorado de forma sustancial: en numerosos puntos de Alemania, Italia, el Benelux y el Reino Unido se podía circular a una velocidad media superior a 80 km/hora, si bien esto todavía resultaba imposible (o casi) en el resto de la UE, incluidos los países del centro y del este.

La política común en materia de transporte contribuye a la cohesión y al desarrollo regional a través de la mejora de la accesibilidad

La plena integración del mercado único será imposible si no existen buenas conexiones entre sus diversas partes. Sin embargo, en muchos casos todavía no existen conexiones transfronterizas, sobre todo en los Estados miembros del centro y del este de la UE. De ese modo, las regiones centrales de la Unión quedan separadas de la periferia y dificultan el desarrollo del comercio en el seno de la UE.

La política común de transportes persigue el objetivo de desarrollar modos de transporte asequibles, competitivos y eficientes desde el punto de vista del consumo de energía, que puedan ayudar a reducir la naturaleza periférica de las regiones situadas lejos del centro de la UE, así como impulsar el desarrollo de las regiones más atrasadas, que presentan una infraestructura de redes de transporte deficiente y unos elevados costes de transporte. Dicha política incluye el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia, de las autopistas del mar y de las vías de navegación interior, así como una utilización más eficiente de las vías ferroviarias existentes.

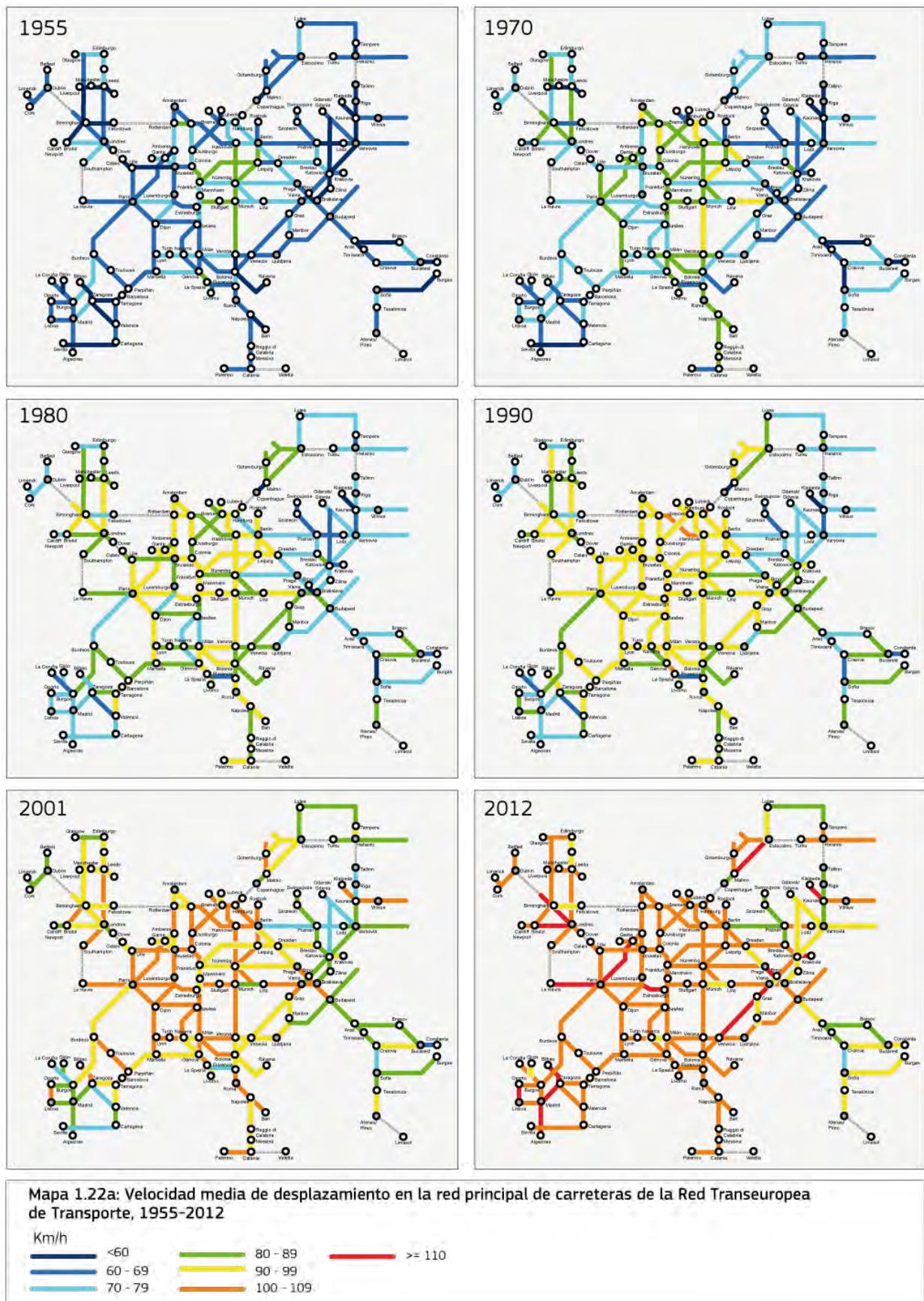
La Red Transeuropea de Transporte¹ consta de dos niveles: una red principal, que se completará de aquí a 2030, y una Red Global, que alimenta la red principal y que quedará completada en 2050. La red principal brindará un apoyo fundamental al mercado interior, al facilitar la circulación de mercancías y personas por toda la UE, incluso en los Estados miembros menos desarrollados (véase el mapa 1.22). En el marco de la creación de dicha red, se conectarán los 94 puertos principales de Europa con las conexiones ferroviarias y de carretera, los 38 principales aeropuertos con las grandes ciudades a través de conexiones ferroviarias, se mejorarán 15 000 km de líneas ferroviarias dotándolas de alta velocidad y se ejecutarán 35 proyectos transfronterizos con el fin de reducir los cuellos de botella existentes.

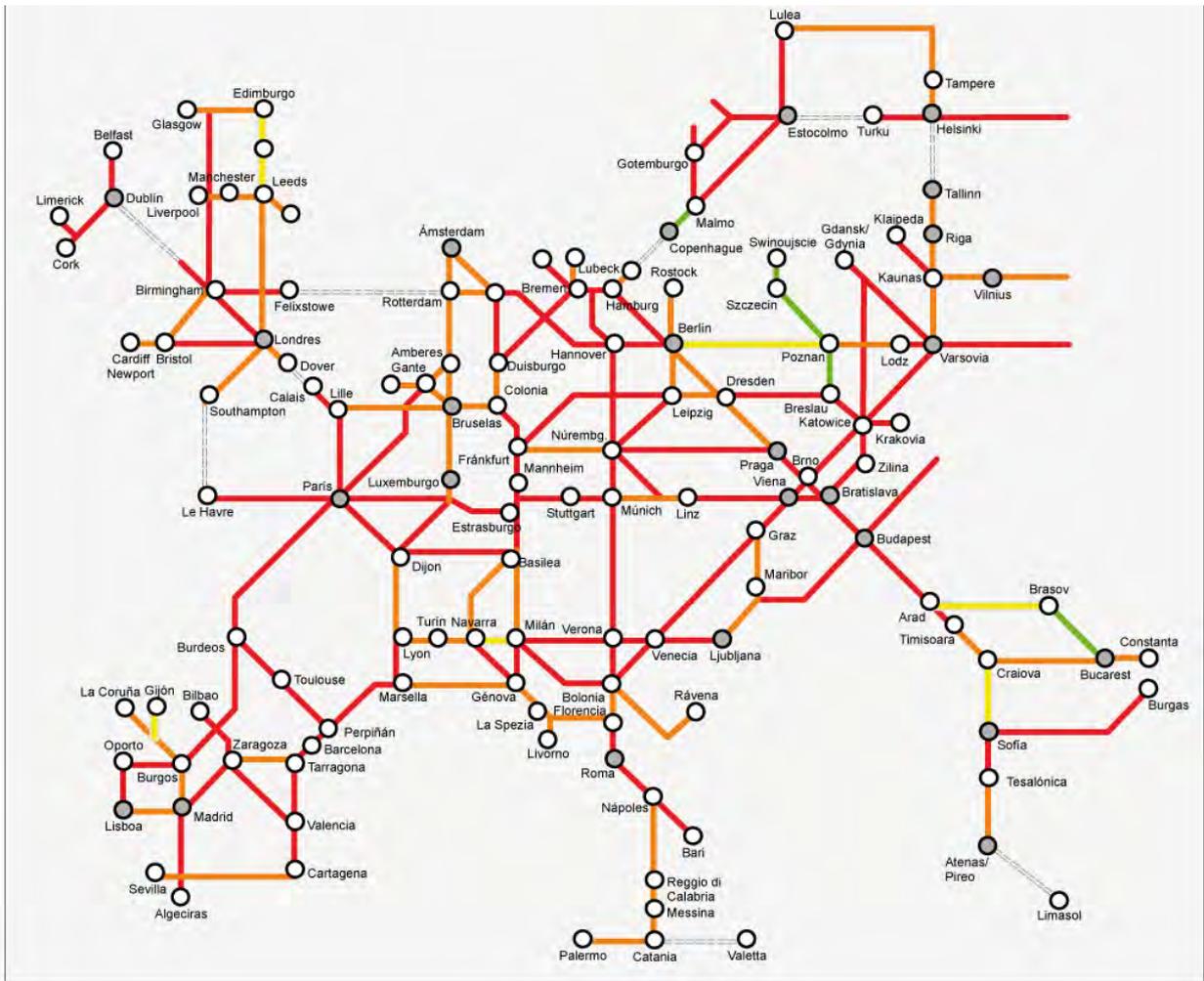
Un nuevo instrumento de financiación, el Mecanismo «Conectar Europa»² respaldará la implantación de la Red Transeuropea de Transporte, triplicando el presupuesto destinado a la infraestructura de transporte en el período 2014–2020 hasta situarlo en 26 000 millones de euros, una cantidad que servirá como capital inicial para estimular inversiones posteriores por parte de los Estados miembros.

La experiencia demuestra que la financiación de la infraestructura de la Red Transeuropea de Transporte tiende a ejercer un poderoso efecto palanca. De cara al próximo período de programación se espera que cada millón de euros aportado por la UE genere una aportación de unos 5 millones de euros por parte de los gobiernos nacionales, o, si se utilizan instrumentos de financiación innovadores, hasta 20 millones de euros por parte del sector privado.

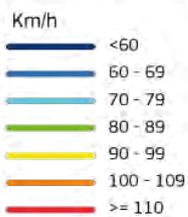
1 Reglamento (UE) nº 1315/2013.

2 Reglamento (UE) nº 1316/2013.





Mapa 1.22b: Velocidad media de desplazamiento en la red principal de carreteras de la Red Transeuropea de Transporte, 2030



Fuentes: Stelder et al. (2013), Centro Común de Investigación-Instituto de Prospectiva Tecnológica y cálculos de la DG REGIO.

© 2013 Copyright. Comisión Europea, Centro Común de Investigación-Instituto de Prospectiva Tecnológica.

En 1980, la brecha existente entre el noroeste de Europa (e Italia) y el resto se había ampliado aún más: en muchos de los tramos de dichas regiones se podía circular a una velocidad media de más de 90 km/hora. En Portugal, Grecia y los Estados miembros del centro y el este de la UE no existía ningún tramo en el que se pudiera superar una velocidad media de 80 km/hora, y en algunos casos la velocidad media no llegaba ni a 60 km/hora. En España, el único tramo en el que se podían superar los 80 km/hora era la conexión entre Valencia y Barcelona.

En 1990 la velocidad media había aumentado en muchos lugares, aunque persistían las diferencias entre países. En el año 2000, la velocidad media en Grecia, España y Portugal se había incrementado sustancialmente, hasta superar los 100 km/hora en algunas vías. En 2012, la velocidad de las conexiones de España y Portugal se había situado al nivel de la de los Estados miembros altamente desarrollados. Las mejoras de la red principal de carreteras (y el incremento de la velocidad asociado) en esos tres países se han financiado en gran medida a través de la política de cohesión.

En las conexiones de Polonia, los Estados Bálticos, Rumanía y Bulgaria, sin embargo, la velocidad media seguía siendo baja en comparación con el resto de la UE. La plena implantación de la red principal de carreteras de la Red Transeuropea de Transporte de aquí a 2030 incrementaría significativamente las velocidades

Ilustración 1.19: Longitud de las líneas ferroviarias con trenes que circulan a velocidades superiores a 120 km/hora, 2013

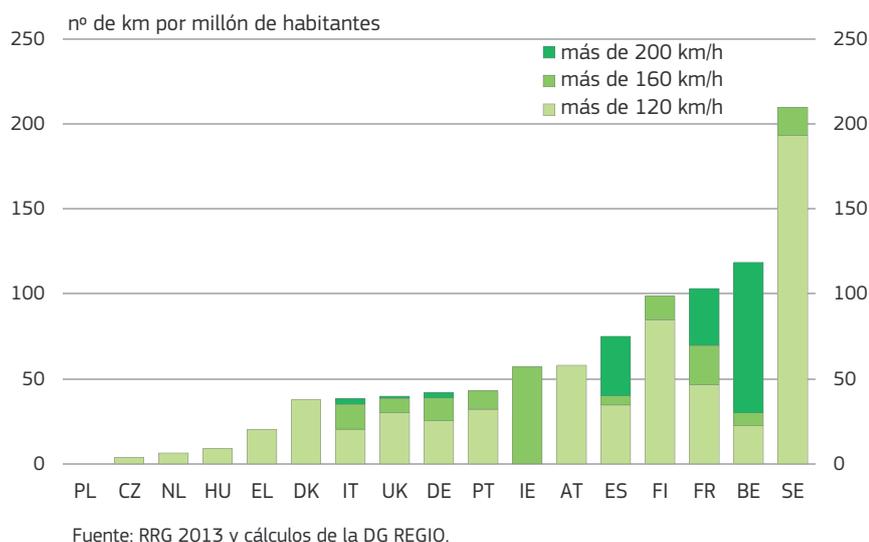
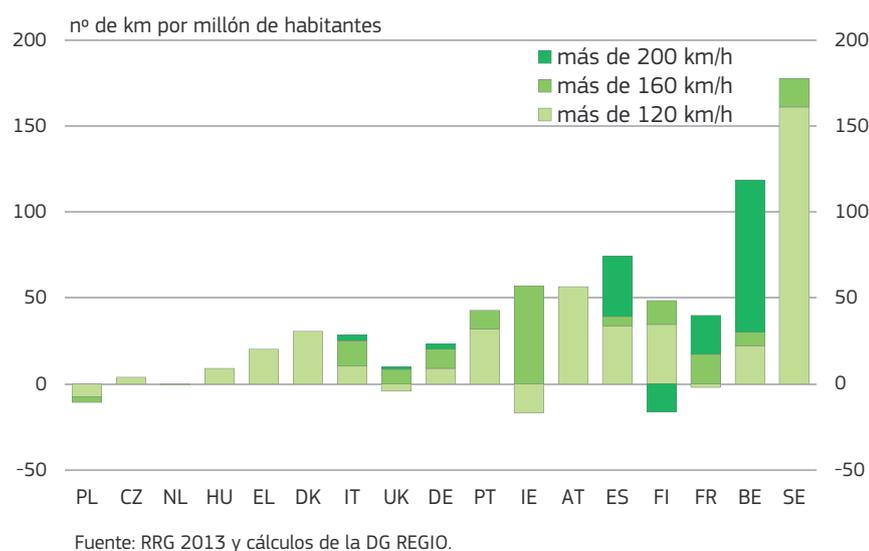
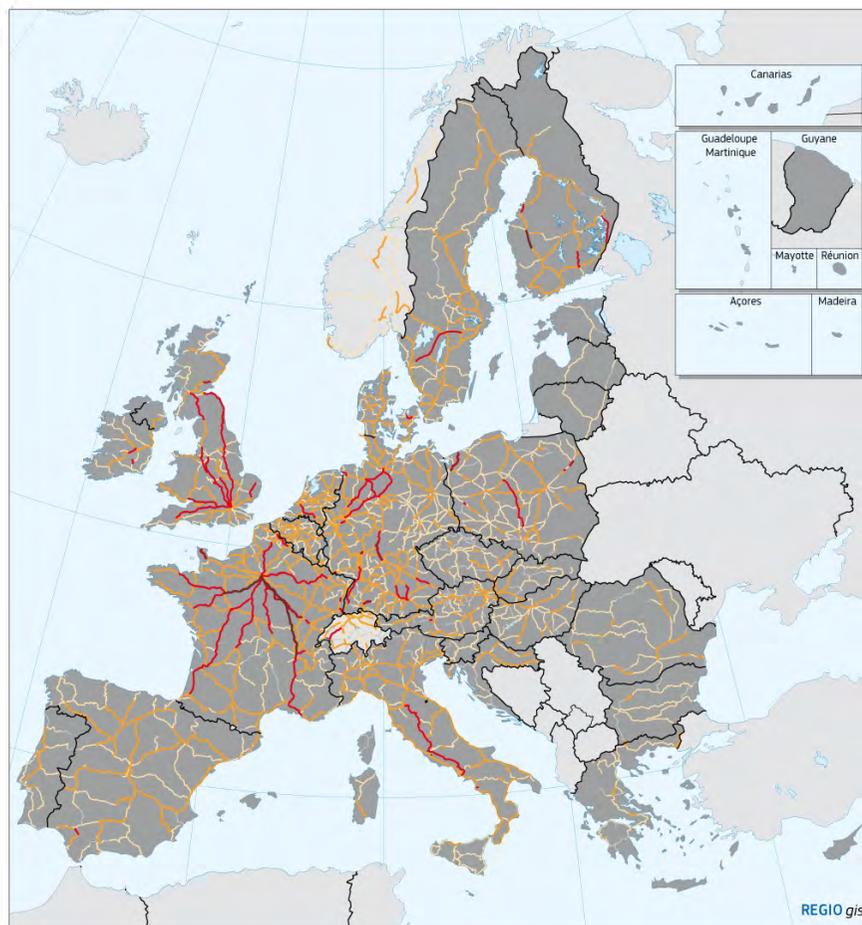


Ilustración 1.20: Variación de la longitud de las líneas ferroviarias con trenes que circulan a más de 120 km/hora, 1990-2013



medias, sobre todo en los Estados miembros del centro y del este de la UE. La creación de la red principal multimodal de la Red Transeuropea de Transporte contará con fondos procedentes de la política de cohesión y del nuevo Mecanismo «Conectar Europa».



Mapa 1.23: Mayor velocidad de las líneas ferroviarias según sus horarios, 1990

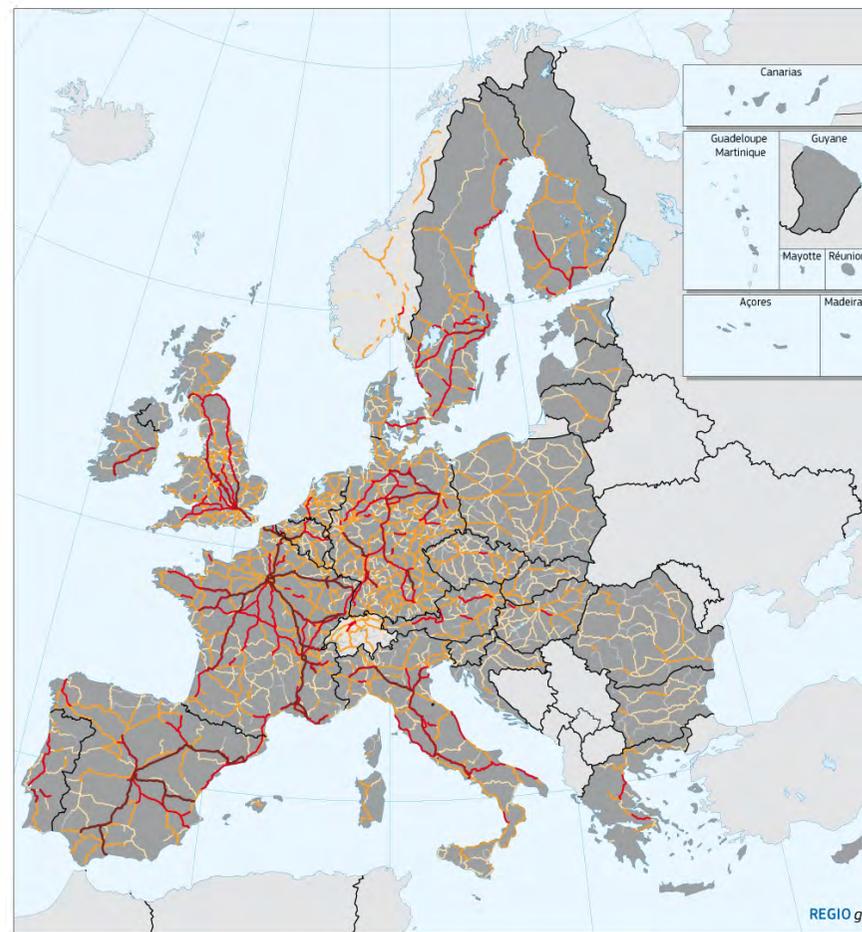
- km/h
- <= 50
 - 51 - 80
 - 81 - 120
 - 121 - 160
 - 161 - 200
 - 201 - 320

Dado que en cada línea ferroviaria pueden operar diferentes servicios con distintas velocidades, las velocidades que se muestran indican la velocidad media del tren más rápido. No se muestran las líneas ferroviarias utilizadas exclusivamente para el transporte de mercancías.

Fuentes: Base de datos RRG 2013, horarios de las compañías ferroviarias

0 500 Km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives.



Mapa 1.24: Mayor velocidad de las líneas ferroviarias según sus horarios, 2013

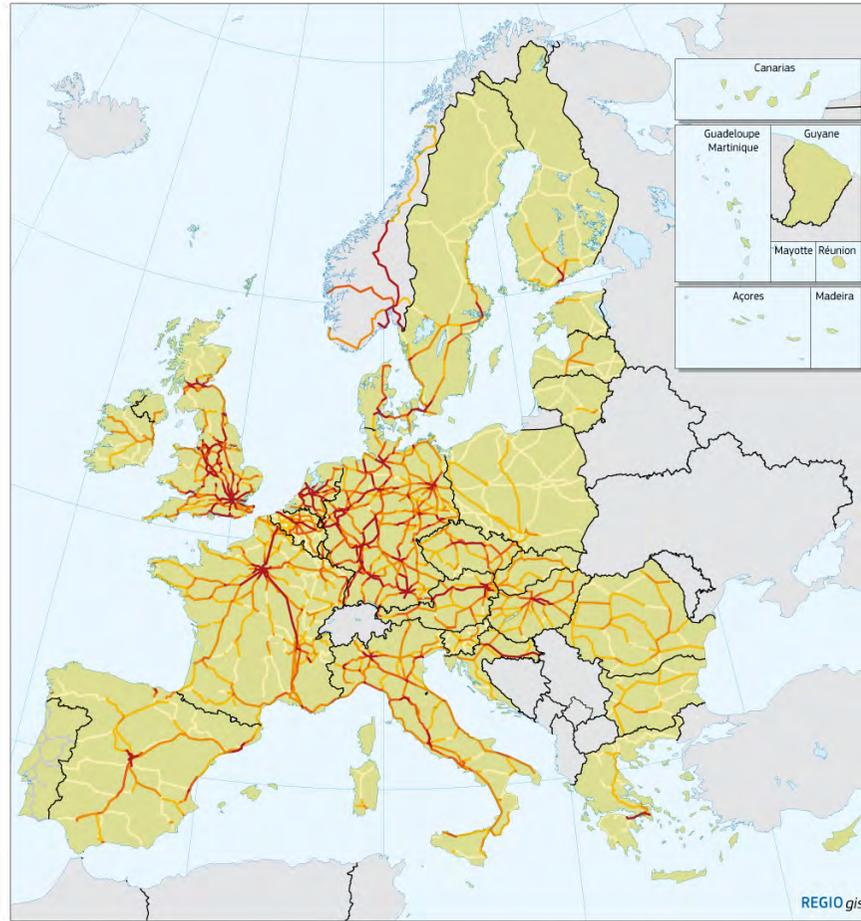
- km/h
- <= 50
 - 51 - 80
 - 81 - 120
 - 121 - 160
 - 161 - 200
 - 201 - 320

Dado que en cada línea ferroviaria pueden operar diferentes servicios con distintas velocidades, operan en los mismos tramos de vía, las velocidades reflejadas indican la velocidad del tren más rápido. No se muestran las líneas ferroviarias utilizadas exclusivamente para el transporte de mercancías.

Fuentes: Base de datos RRG 2013, horarios de las compañías ferroviarias

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



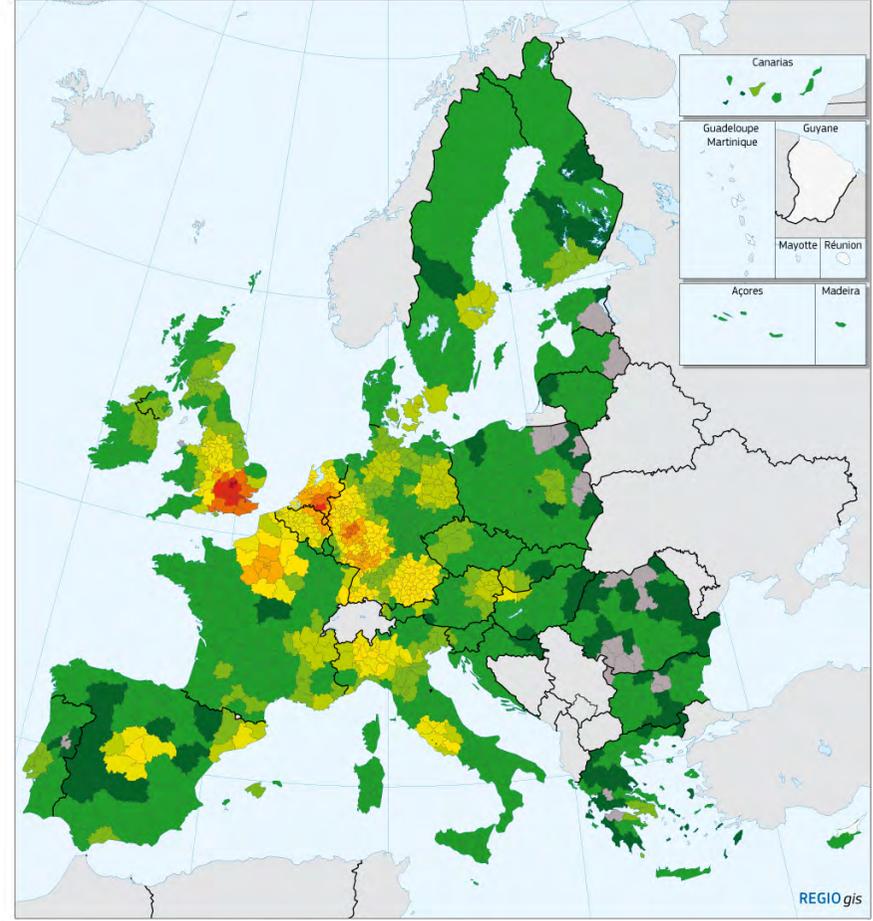
Mapa 1.25: Número de ferrocarriles de pasajeros en la Red Transeuropea de Transporte, 2010

- Promedio diario
- 0 - 25
 - 26 - 50
 - 51 - 100
 - 101 - 150
 - >150
 - No se dispone de datos

Fuentes: Eurostat, DG MOVE, DG REGIO

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 1.26: Acceso a vuelos de pasajeros, 2012

Promedio diario (ponderado según la población)

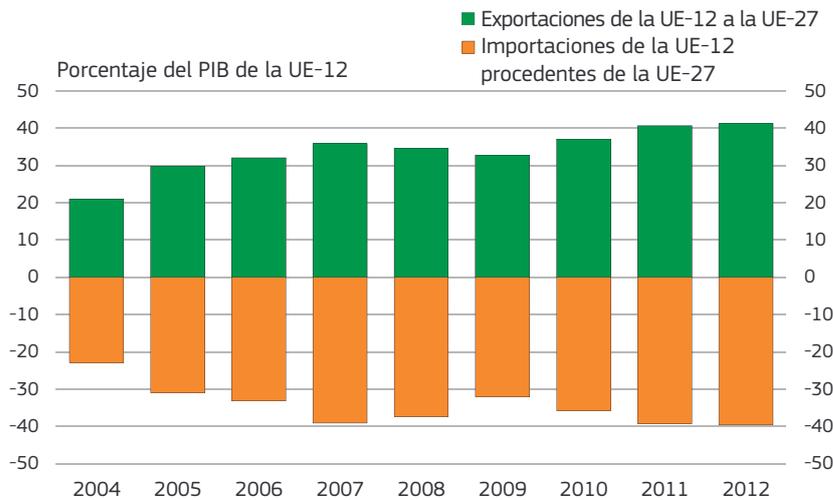
- Tiempo de desplazamiento al aeropuerto más cercano > 90 min.
- <10
- 10 - 250
- 250 - 500
- 500 - 750
- 750 - 1000
- 1000 - 1500
- 1500 - 2000
- 2000 - 2500
- 2500 - 3000
- >3000
- No se dispone de datos

Fuentes: Eurostat, EuroGeographics, LandScan, DG REGIO

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 1.21: Comercio entre la UE-12 y la UE-27 en relación con el PIB, 2004-2012



Fuente: Eurostat.

10.3 La baja velocidad y frecuencia de los ferrocarriles en los Estados miembros del centro y del este de la UE reducen el atractivo de este medio de transporte frente a los vehículos privados.

Desde la década de 1970 se viene registrando un descenso de la proporción de kilómetros recorridos por los pasajeros en tren, puesto que el número de personas que utilizan su vehículo privado ha aumentado sin cesar. Sin embargo, el ferrocarril ofrece una alternativa atractiva y más eficiente frente a los desplazamientos en coche o en avión en dos áreas: los trayectos de media distancia y los traslados entre el domicilio y el trabajo. Los ferrocarriles convencionales pueden acortar la duración de los trayectos puerta a puerta de hasta 350 km en comparación con los viajes en avión, y el ferrocarril de alta velocidad resulta más rápido para desplazamientos de hasta 800 km.

La red de ferrocarriles de alta velocidad se ha expandido de forma continua. Entre 1990 y 2009, las líneas en las que la velocidad puede superar los 250 km/hora aumentaron de 1 000 a 6 000 km. A lo largo del citado período, el número de kilómetros recorridos en esas líneas por el conjunto de sus pasajeros pasó de menos de 20 000 millones al año a más de 100 000 millones al año¹³. En 2030, si la red ha llegado a completarse, se prevé

que la Red Transeuropea de Transporte de alta velocidad superará los 30 000 km.

Existen, no obstante, grandes diferencias entre unas regiones y otras en cuanto a la cobertura de las redes de ferrocarril de alta velocidad, pero también en lo que respecta a las redes convencionales. En Bélgica, Francia, España, Alemania, Italia y el Reino Unido se han mejorado amplias secciones de las redes de ferrocarril convencionales para ser utilizadas por trenes de alta velocidad, y al mismo

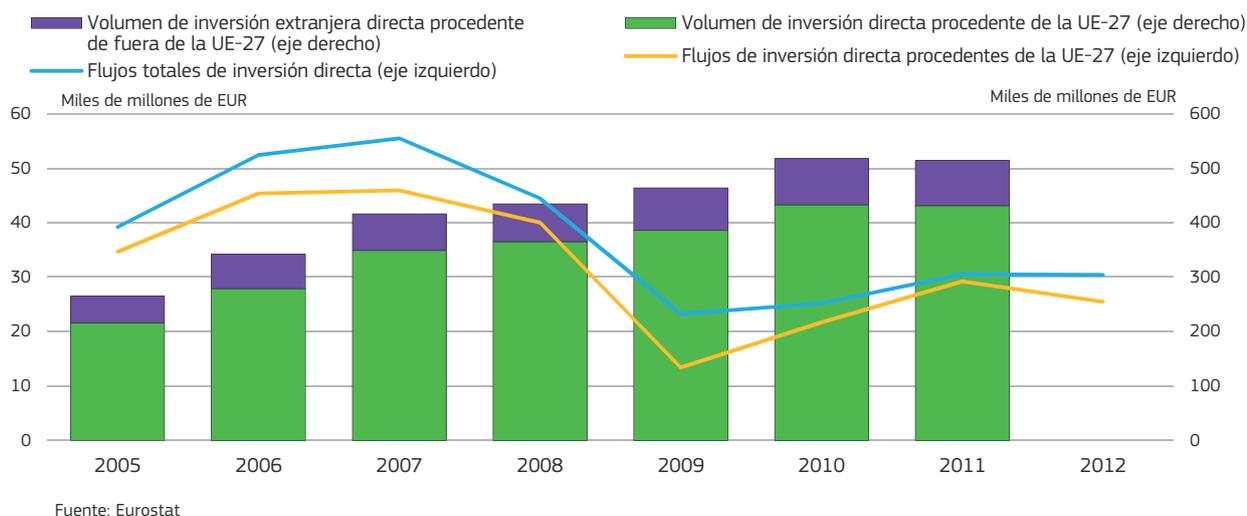
tiempo se han construido nuevas líneas de alta velocidad (véase el mapa 1.24).

Francia, Bélgica, Suecia y Finlandia presentan el mayor número de kilómetros de líneas ferroviarias por habitante, y en dichos países los trenes circulan a unas velocidades superiores a 120 km/hora. Gran parte de estas infraestructuras se financió con la ayuda del FEDER, el Fondo de Cohesión, las asignaciones de la Red Transeuropea de Transporte así como con subvenciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

A pesar de la considerable inversión destinada a modernizar la red ferroviaria, siguen existiendo redes regionales en los que los trenes circulan a velocidades inferiores a 120 km/hora. Esto sucede principalmente en los Estados Bálticos, Polonia, Hungría, Rumanía y Bulgaria. Además, en algunas zonas, como en el centro de Polonia, las velocidades de circulación se han reducido desde 1990 (mapas 1.23 y 1.24 e ilustración 1.20).

La capacidad de las vías ferroviarias para ofrecer una alternativa atractiva a los desplazamientos en coche no solo depende de la velocidad, sino también de la frecuencia de los trenes. En 2010, el número medio de trenes diarios en las rutas ferroviarias de casi todas las regiones de los Estados Bálticos, Polonia e Irlanda era inferior a 25 (véase el mapa 1.25), es decir, menos de uno cada hora en cada sentido. Con unas frecuencias tan bajas, la mayoría de la gente que puede permitirse utilizar un coche sin duda lo hará. Por el contrario, en los Países Bajos y en

¹³ Comisión Europea, 2009, *European high-speed rail — An easy way to connect*.

Ilustración 1.22: Inversión extranjera directa en la UE-12, 2005-2012

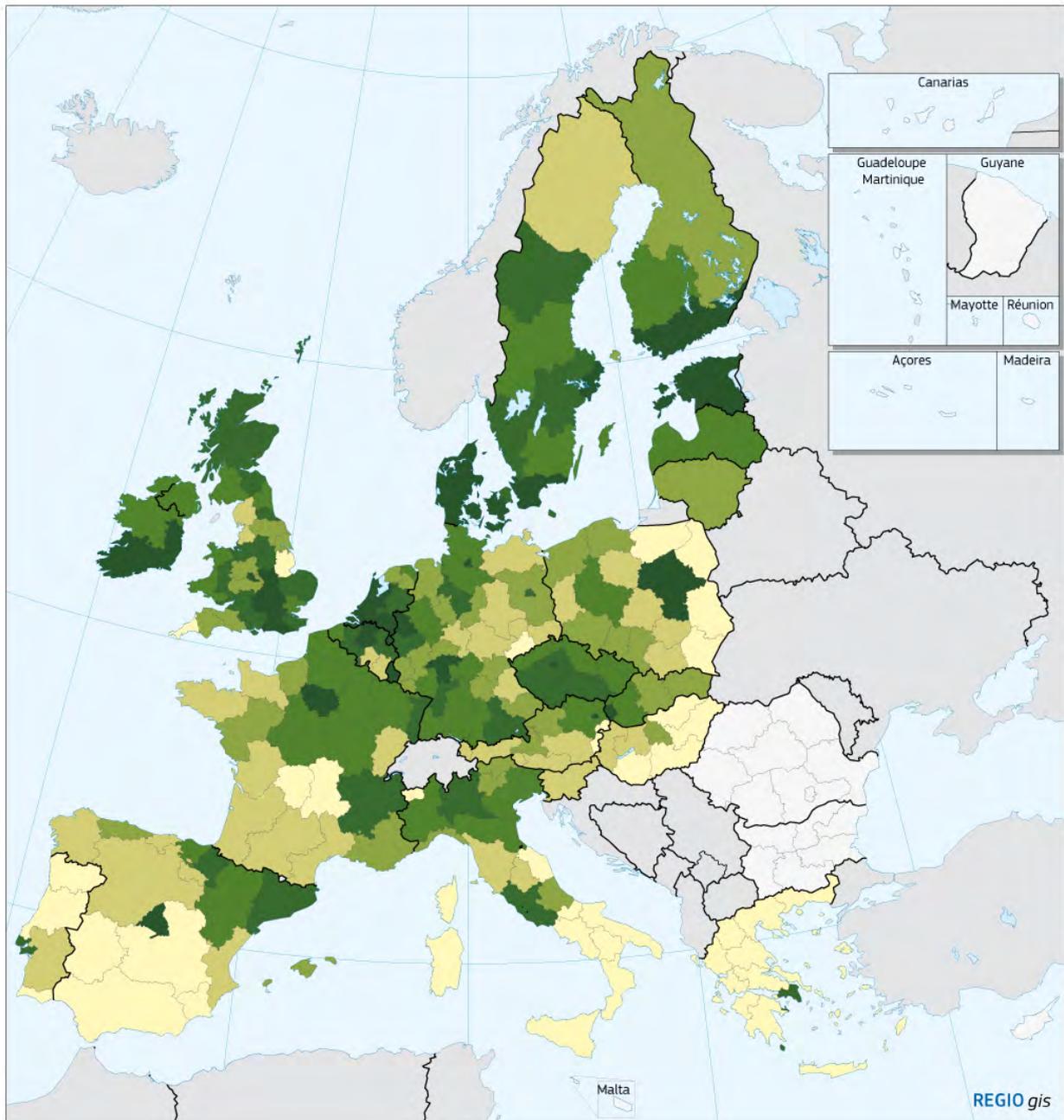
Dinamarca la media de trenes diarios que circulan en las líneas principales de la Red Transeuropea de Transporte era de 130 o más, lo que significa un tiempo de espera mucho menor, mejores conexiones y una oferta más atractiva en términos globales.

Las orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte establecen el objetivo de contar con una auténtica red multimodal a escala de la UE, que debe incluir a las vías ferroviarias, mediante la creación de una infraestructura nueva pero también la mejora de la existente. La importancia adjudicada al hecho de disponer de unos medios de transporte sostenibles y más ecológicos, como el ferrocarril, se refleja en los objetivos del Mecanismo «Conectar Europa» y en las prioridades del Fondo de Cohesión en el apartado relativo a las inversiones destinadas al transporte.

El acceso a los vuelos comerciales de pasajeros es el más elevado en las proximidades de los grandes aeropuertos de Londres, París, Frankfurt y Ámsterdam (con más de 2 000 vuelos diarios; véase el mapa 1.26). En la UE-15, casi todas las regiones tienen acceso a más de 10 vuelos diarios a una distancia inferior a 90 minutos en coche. No sucede así en Rumanía, Bulgaria, Polonia, Estonia y Letonia, debido en parte a que la red de carreteras presenta una calidad inferior a la media, pero también a la escasa demanda de vuelos con origen y destino a algunas de las regiones de dichos países.

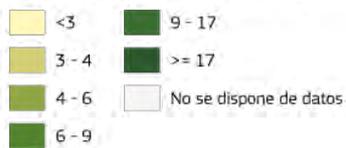
11. El comercio y la inversión extranjera directa estimulan el crecimiento en la UE-12

A pesar de que la política de cohesión se creó, en parte, debido a la preocupación por el impacto que tendría el mercado único en las regiones menos desarrolladas, la integración de los países del centro y del este de Europa ha generado un fuerte incremento del comercio con la UE-15 así como entre dichos países. En 2004, tanto las importaciones con origen en la UE-27 como las exportaciones con destino a dicha región representaban en promedio un 20 % del PIB de esos países. Posteriormente este porcentaje ha aumentado de forma significativa, con un pequeño bache en 2008 y 2009 debido a la crisis. En 2012, dichos flujos de importación y exportación representaban en ambos casos el 40 % de su PIB, es decir, su peso en la economía nacional se duplicó en ocho años. Esta rápida integración en el mercado único ha permitido que estas economías se especialicen y mejoren su productividad, lo que a su vez ha conducido a mayores tasas de crecimiento tanto en los países afectados como en el conjunto de la UE (ilustración 1.21).



Mapa 1.27: Empleo en empresas extranjeras, 2010

Porcentaje sobre el empleo total, excluido el sector agrario



Valores estimados: regiones DED4, DED5, DEE0, DK, FI1B, FI1C, UKD6, UKD7 y UKM.

Fuente: Weterings et al. (2011).

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

La inversión extranjera directa (IED) también ha proporcionado un importante impulso a las economías de la UE-12. La mayor parte de dicha inversión ha procedido de otros Estados miembros. La crisis, sin embargo, ha provocado una fuerte caída de los flujos de inversión. En 2007, la UE-12 recibió 55 000 millones de euros en concepto de IED; en 2009, el volumen de inversión caía hasta los 23 000 millones de euros. Posteriormente los flujos aumentaron hasta situarse en torno a los 30 000 millones de euros en 2012, pero siguen siendo muy inferiores al nivel alcanzado en 2005 (ilustración 1.22).

En todos los Estados miembros de la UE-15 y la UE-12, la región que alberga la capital nacional presenta un porcentaje relativamente elevado, a menudo el más alto, de empleo en empresas extranjeras. Su mayor accesibilidad, la concentración de sedes centrales de grandes empresas en esas regiones y las buenas conexiones con el mercado nacional suelen atraer a empresas, especialmente pertenecientes al sector de los servicios empresariales.

Las regiones cercanas a las fronteras interiores de la UE también tienden a exhibir una mayor proporción de empleo en empresas extranjeras que otras (mapa 1.27). Así sucede especialmente en el caso de las empresas manufactureras, para las que es probable que la proximidad

al resto del mercado interior de la UE sea un aspecto importante.

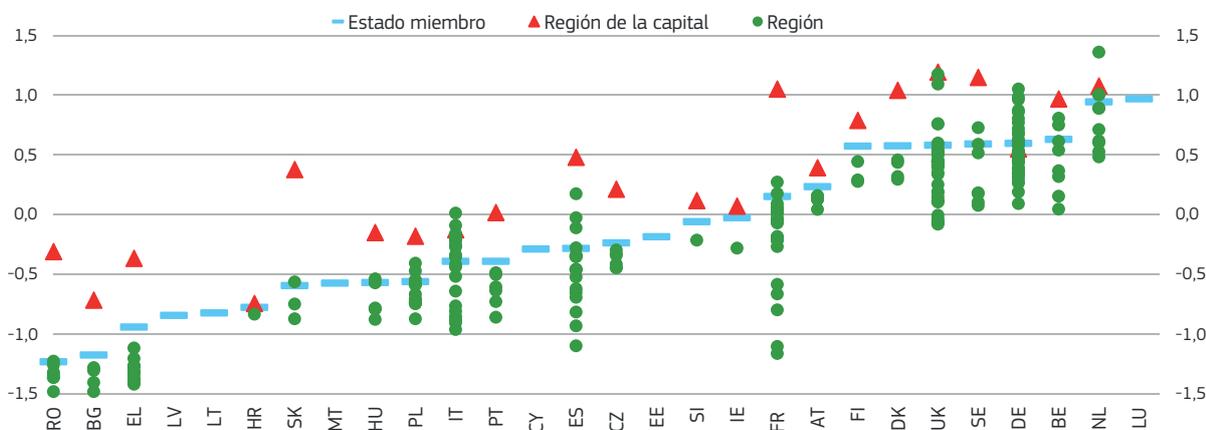
Numerosas regiones ubicadas en el sur de Italia, el sur de España, el norte de Portugal, el este de Polonia y el este de Hungría, así como la mayoría de las regiones griegas, muestran un porcentaje relativamente bajo de empleo en empresas extranjeras. Aunque estas regiones tienden a estar situadas a cierta distancia de la parte más extensa del mercado único, algo que podría ser una explicación, esto no ha impedido que otras regiones igualmente distantes situadas en Irlanda, los países nórdicos y los Estados Bálticos tengan un porcentaje de ocupación en empresas extranjeras muy superior.

Tabla 1.8: Ponderaciones utilizadas en la construcción del Índice de Competitividad Regional, 2013

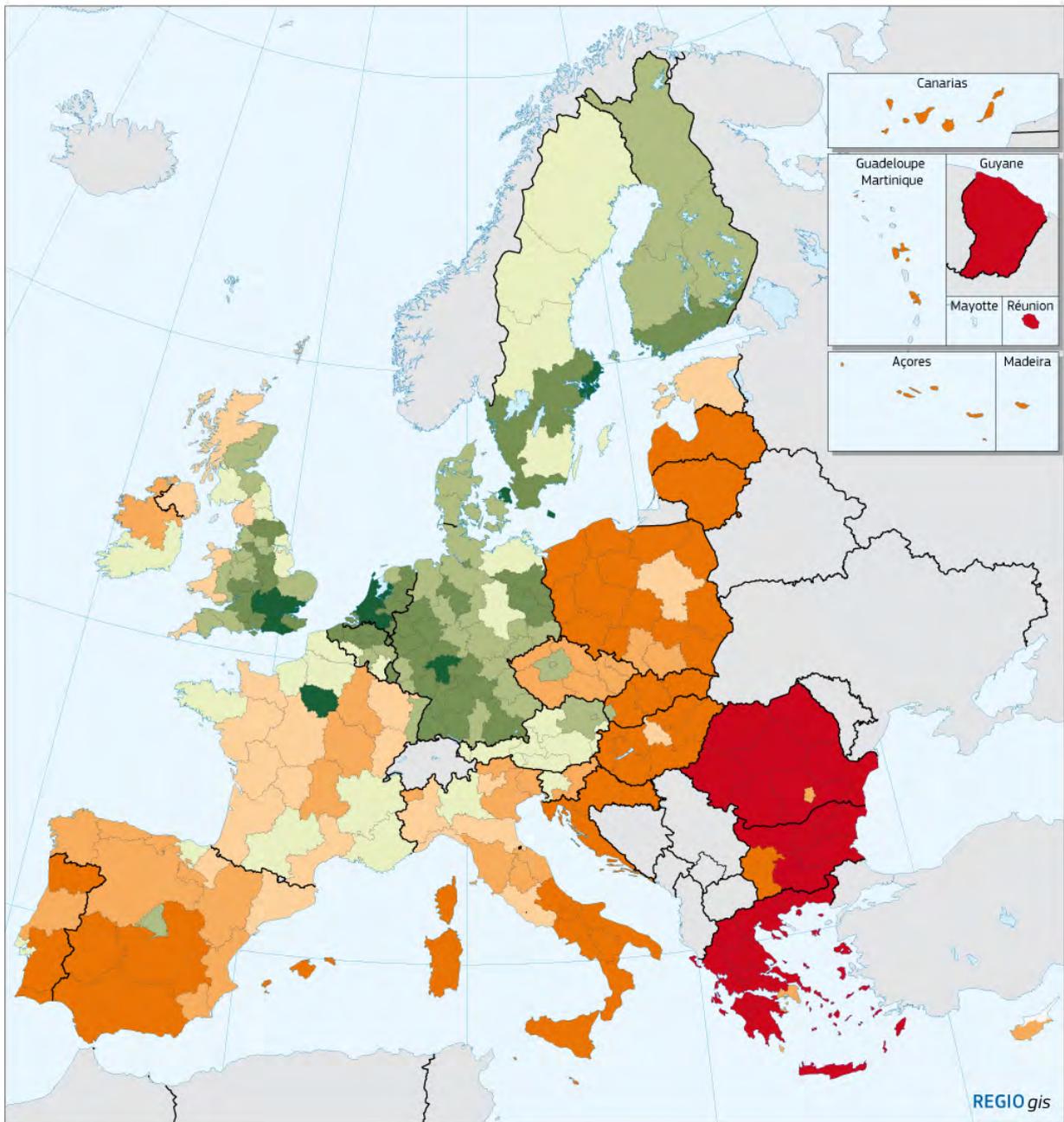
PIB per cápita en términos EPA en 2009 (UE-28=100)	Pilares básicos	Eficiencia	Innovación	Total
<50	35	50	15	100
50-75	31,25	50	18,75	100
75-90	27,5	50	22,5	100
90-110	23,75	50	26,25	100
>110	20	50	30	100

Fuente: Annoni, P. y Dijkstra, L. (2013).

Ilustración 1.23: Índice de Competitividad Regional, 2013

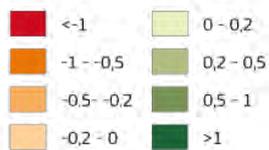


Fuente: Annoni, P. y Dijkstra, L. (2013)



Mapa 1.28: Índice de Competitividad Regional (ICR), 2013

Los valores del índice oscilan desde niveles bajos (negativos) hasta altos (positivos)



UE-28 = 0

Fuente: Annoni, P. y Dijkstra, L. (2013).

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

12. El efecto expansivo de la competitividad regional hacia otras zonas es limitado en la UE-13

El Índice de Competitividad Regional (ICR) está diseñado para captar las diferentes dimensiones de la competitividad a escala regional. El índice se basa en 73 indicadores fundamentalmente regionales que son pertinentes para la competitividad¹⁴.

El índice se compone de once «pilares» agrupados en tres conjuntos.

- Los pilares básicos son los siguientes: 1) calidad de las instituciones, 2) estabilidad macroeconómica, 3) infraestructura, 4) salud y 5) calidad de la educación primaria y secundaria. Estos pilares son los más importantes para las regiones menos desarrolladas.
- Pilares de eficiencia: 6) educación superior y aprendizaje permanente, 7) eficiencia del mercado de trabajo y 8) dimensión del mercado. Estos pilares revisten importancia para todas las regiones.
- Pilares relacionados con la innovación: 9) madurez tecnológica, 10) sofisticación de las empresas y 11) innovación. Estos pilares son importantes para las regiones intermedias y, sobre todo, para las que presentan un alto nivel de desarrollo.

Con el fin de tener en cuenta el nivel de desarrollo de una región, las ponderaciones de cada uno de los conjuntos anteriores dependen del PIB per cápita de la región (tabla 1.8).

El índice se aplica a un conjunto modificado de regiones NUTS 2 para intentar evitar la división de las áreas económicas funcionales entre múltiples regiones. Las regiones NUTS 2 se agregaron para las áreas económicas funcionales de Londres, Bruselas, Ámsterdam, Viena, Praga y Berlín.

El índice muestra los lugares en los que existen variaciones sustanciales de competitividad en el seno de un país; pone de manifiesto que la competitividad posee una fuerte dimensión regional, un aspecto importante dado que las autoridades regionales y locales influyen en muchos de los factores de competitividad.

Este índice también puede constituir una valiosa herramienta para los Estados miembros con grandes varia-

ciones de competitividad, ya que gracias a él podrán analizar en qué medida dichas variaciones pueden ser perjudiciales para su competitividad nacional y si es posible amortiguarlas, quizá con la ayuda de la política de cohesión. A modo de ejemplo, existe una brecha muy amplia entre la región de Rumanía que alberga la capital nacional y la segunda región más competitiva del país, y lo mismo sucede en Eslovaquia y Francia; en Alemania, por el contrario, la competitividad no varía en exceso de unas regiones a otras.

La ausencia de efectos expansivos, en particular alrededor de las capitales de algunos de los Estados miembros menos desarrollados, ya se había señalado en la edición de 2010 del ICR. La edición de 2013 de este indicador confirma que, en los países desarrollados, la cercanía a una región competitiva tiende a mejorar la competitividad de la región en cuestión, pero esto no ocurre en el caso de los Estados miembros menos desarrollados. La competitividad global de un país depende del rendimiento de todas sus regiones, no solo de la que alberga la capital nacional. En otras regiones, la mejora del entorno empresarial, la provisión de una red de transporte eficiente y un acceso adecuado a la banda ancha podrían ayudar a reducir la brecha de competitividad.

El índice revela la existencia de diferencias notables en términos de competitividad en muchos países (ilustración 1.23). En Francia, España, el Reino Unido, Eslovaquia, Rumanía, Suecia y Grecia, la variación entre regiones es particularmente amplia, y la región en la que se encuentra la capital es en casi todos los casos la más competitiva del país. En Italia y Alemania, en cambio, no es así.

Las investigaciones territoriales del pasado destacaban la existencia de lo que se denominaba la «banana azul», una zona que se extendía desde el Gran Londres hasta Lombardía, atravesando los países del Benelux y la región de Bavaria, así como de un pentágono formado por Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo. Se consideraba que estas zonas presentaban las mayores concentraciones de actividad económica. Esta línea de investigación subrayaba que la actividad económica en Europa seguía un patrón claro en el que era preciso diferenciar entre el centro y la periferia.

El ICR, sin embargo, muestra un patrón de carácter más policéntrico, con capitales y regiones metropolitanas fuertes en muchas partes de la UE. Por ejemplo, Estocolmo, Copenhague, Helsinki, Berlín, Praga, Bratislava y Madrid, que se encuentran fuera de las zonas anteriormente indicadas, exhiben altos niveles de competitividad (mapa

¹⁴ Annoni, P. y Dijkstra, L. (2013).

1.28). El ICR pone asimismo de manifiesto que, en algunos países, todas las regiones presentan un alto nivel de competitividad, mientras que en otras esto solamente ocurre en la región que alberga la capital.

Ocho de cada diez regiones más competitivas en 2010 también se encontraban entre las diez más competitivas en 2013. En ambos años, la región más competitiva resultó ser la de Utrecht, en los Países Bajos, mientras el área económica funcional de Londres y las regiones de Berkshire, Buckinghamshire y Oxfordshire (Reino Unido), el área económica funcional de Ámsterdam y la región de Zuid-Holland (Países Bajos), la de Hovedstaden (que incluye a Copenhague) en Dinamarca, la región de Estocolmo y la de Île de France (la región de París) también se encontraban entre las diez más competitivas en ambos años.

La política de cohesión ha ayudado a mejorar la competitividad de muchas regiones a través, por ejemplo, de la inversión en innovación, educación, salud, accesibilidad y TI.

13. Conclusión

La política de cohesión desempeña un papel clave en el impulso del crecimiento inteligente en las regiones de la UE, sobre todo en las más atrasadas. El crecimiento inteligente es necesario para competir en el mercado global. La cofinanciación de la inversión en innovación y el apoyo a las PYME pueden mejorar la competitividad de la UE y de sus regiones. La inversión en redes de transporte, energía y digitales contribuye a un funcionamiento más fluido del mercado único. Esta inversión ha facilitado un incremento de la actividad comercial entre la UE-15 y la UE-12, y ha estimulado la inversión extranjera directa en los países que integran esta última.

En este capítulo se ha mostrado en qué medida las zonas menos desarrolladas de la UE han sido capaces de aproximarse al resto en términos de PIB per cápita y se han indicado los factores que han influido en ello. A pesar de que las disparidades regionales seguían una tendencia descendente en los años previos a la recesión mundial, la prolongada crisis económica puso fin al proceso de convergencia, provocando un rápido aumento del desempleo en la mayor parte de las regiones, pero sobre todo en las más vulnerables.

La crisis golpeó en muchos casos a las regiones rurales con mayor dureza que al resto; la caída del empleo en la UE-15 se vio moderada por la disminución de la produc-

tividad, pero no ocurrió lo mismo en la UE-13, donde la destrucción de puestos de trabajo fue especialmente intensa. En promedio, las regiones metropolitanas resistieron a la crisis mejor que el resto, sobre todo en las regiones que albergan las capitales nacionales en la UE-15.

La crisis afectó de manera particular al sector de la construcción y a la industria manufacturera; tanto el empleo como el VAB sufrieron una fuerte contracción en el primero. Aunque el empleo también se vio afectado en el sector productivo, el VAB de este sector creció entre 2008 y 2013 en los Estados miembros menos desarrollados.

La innovación ha aumentado, pero sigue caracterizándose por su concentración espacial. Dadas las externalidades positivas derivadas de la concentración de la innovación tecnológica en lugares concretos, parece que este es un resultado deseable desde muchos puntos de vista. Sin embargo, la innovación, definida en sentido amplio para incluir la adopción y adaptación de nuevas tecnologías y del conocimiento desarrollado en otros lugares, sigue siendo crucial para estimular el crecimiento en todas las regiones.

El porcentaje de población con educación superior ha aumentado significativamente a lo largo del tiempo, y es probable que se pueda alcanzar el objetivo previsto en la Estrategia Europa 2020, según el cual en esa fecha el 40 % de la población de 30 a 34 años deberá contar con dicho nivel educativo, aunque se siguen observando importantes disparidades entre las regiones. La proporción de personas que participan en iniciativas de aprendizaje permanente, sin embargo, se sitúa muy por debajo del objetivo fijado, sobre todo en las regiones del centro y del este de la UE.

Las brechas existentes en las redes digitales y de transporte se van estrechando. En casi todas las regiones existe una disponibilidad de banda ancha cercana al 100 %, si bien el acceso a conexiones a Internet de próxima generación se limita en gran medida a las zonas más urbanizadas. Los Estados miembros del sur de la UE han realizado importantes inversiones en infraestructura de transporte por carretera, ferroviario y aéreo en los últimos 25 años, para lo que han contado con un apoyo sustancial del FEDER y el Fondo de Cohesión. En la actualidad cuentan con redes de un nivel similar al de los Estados miembros más desarrollados. En los países del centro y del este, no obstante, es preciso continuar trabajando para mejorar tanto las redes ferroviarias como las de carreteras, lo que a su vez ayudará a incrementar la accesibilidad de los aeropuertos.

A pesar de haberse visto afectados por la crisis, el comercio y la inversión extranjera directa han realizado una contribución sustancial al crecimiento en la UE-12, subrayando los beneficios de la incorporación al mercado único.

El Índice de Competitividad Regional, que trata de sintetizar toda esta información, muestra que las regiones de la UE-15 que cuentan con una ciudad de gran tamaño, que suele ser (aunque no siempre) la capital, presentan los mayores niveles de competitividad, y que la proximidad a estas regiones tiende a estimular la competitividad de otras. En la UE-13, por otro lado, las regiones que albergan las capitales nacionales son en todos los casos las más competitivas de sus respectivos países, aunque este hecho no ha generado (por el momento) un impulso de la competitividad de las regiones vecinas. A medida que estos países se vayan desarrollando y se consoliden las conexiones económicas y de transporte entre la capital y el resto de regiones, es probable que surjan efectos expansivos y que el crecimiento se extienda a otras regiones, reduciendo de ese modo las diferencias con respecto a la región que alberga la capital.

A pesar de que la política de cohesión ha ayudado a la UE y a sus regiones a fomentar el crecimiento inteligente, existen todavía numerosos retos a los que será necesario hacer frente y que exigirán varias décadas de inversiones para culminar el mercado único y las principales redes transeuropeas, así como para reducir las amplias disparidades económicas que existen entre unas regiones y otras.

▶▶ Capítulo 2: Crecimiento integrador

1. Introducción

Con la introducción de la Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea reforzó su búsqueda de objetivos sociales bajo el epígrafe «crecimiento integrador», entendido como un crecimiento que incrementa las tasas de ocupación y reduce la pobreza y la exclusión social. Durante la crisis, la tasa de ocupación disminuyó de forma continua al tiempo que aumentaban el desempleo y la pobreza, dificultando así la consecución de los objetivos fijados.

La pobreza y la exclusión social se concentran en diferentes tipos de áreas distribuidas por toda la UE. En los Estados miembros menos desarrollados el problema tiende a ser mayor en las zonas rurales, mientras que en los más desarrollados suele concentrarse en las ciudades. Esta última concentración de pobreza y privación en las ciudades, en las que también suelen concentrarse las oportunidades laborales, se suele denominar «la paradoja urbana», y no se ha visto alterada por la crisis. No obstante, esta ha incrementado los niveles de pobreza y exclusión en dos terceras partes de los Estados miembros desde 2008.

La distribución de las oportunidades de empleo y de renta en la UE presenta grandes desigualdades espaciales, lo que ha provocado movimientos de personas tanto en el interior de los países como entre unos países y otros. Esto ha significado que algunas regiones han experimentado una reducción continua de población a lo largo de muchas décadas. En muchos de los Estados miembros menos desarrollados, los movimientos internos de población suelen producirse de las regiones rurales a las urbanas, en parte para huir de los índices de pobreza relativamente altos que presentan las primeras. Además, la UE continúa atrayendo inmigrantes procedentes de fuera de la Unión, aunque en algunos Estados miembros estos inmigrantes tienen dificultades para integrarse en el mercado de trabajo. Las disparidades en el ámbito de la salud parecen ser otro de los factores subyacentes al movimiento de población entre Estados miembros así como dentro de estos.

El objetivo nuclear de la política de cohesión es abordar los problemas relacionados con el crecimiento integra-

dor. La cohesión social fue un objetivo de la Unión desde el principio, ya desde el Tratado de Roma. En 1958 se creó el Fondo Social Europeo para contribuir al logro de dicho objetivo. Se trata de una dimensión clave de una política que, a pesar de que a menudo va dirigida a las regiones, persigue en última instancia mejorar el bienestar de las personas en toda la UE.

En consecuencia, una parte considerable de los recursos financieros asignados a la política de cohesión se utiliza para apoyar iniciativas de educación y formación, políticas activas del mercado laboral así como de lucha contra la pobreza y la exclusión social de los colectivos desfavorecidos. Este tipo de medidas son complementarias a las aplicadas en otras esferas de política y son muy importantes para el éxito de aquellas. A título de ejemplo, el apoyo a la I+D y a la innovación no puede tener éxito si no se mejora al mismo tiempo el capital humano. Por consiguiente, la dimensión social es un elemento central de la política de cohesión y su importancia es equiparable a la dimensión económica en el fomento del desarrollo.

2. La crisis destruyó muchos de los empleos que se habían creado desde el año 2000

En esta sección se describe el profundo impacto que ejerció la crisis en los avances que hasta entonces se venían registrando en la reducción del desempleo y el aumento de las tasas de ocupación. Asimismo, se analizan los requisitos necesarios para cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en cuanto al abandono escolar prematuro y al aprendizaje permanente.

2.1 Las tasas de ocupación cayeron rápidamente en las regiones más afectadas por la crisis

Entre 2000 y 2008, la tasa de ocupación de la población de 20 a 64 años aumentó en 4 puntos porcentuales en el conjunto de la UE (tabla 2.1). Sin embargo, la crisis acabó con la mitad de los puestos de trabajo creados a lo largo de dicho período. De todos modos, la experiencia fue diferente en las tres categorías de regiones contempladas

Tabla 2.1: Tasa de ocupación de la población de 20 a 64 años en las regiones de la UE-28, de 2000 a 2013, y distancia con respecto al objetivo fijado a escala nacional

	Más desarrolladas	Transición	Menos desarrolladas	UE-28
Tasa de ocupación de la población de 20 a 64 años, 2013	72,0	65,1	61,1	68,3
Variación en puntos porcentuales, 2008-2013	-1,4	-2,9	-2,7	-1,9
Variación en puntos porcentuales, 2000-2008	4,1	4,6	2,4	3,7
Distancia con respecto al objetivo nacional (en puntos porcentuales)	3,2	9,3	10,5	6,7
Porcentaje de regiones* que han alcanzado la meta nacional	34,6	15,4	1,4	21,7

* Incluye únicamente regiones para las que se dispone de un objetivo nacional

Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO.

en el marco de la política de cohesión en los dos períodos analizados. En las regiones menos desarrolladas, la tasa media de ocupación en 2013 era inferior a la registrada en 2000, pues la crisis destruyó todos los puestos de trabajo que se habían creado durante el período anterior. Las regiones en transición perdieron dos tercios de los empleos que se habían generado, mientras que esta proporción se redujo a un tercio en las regiones más desarrolladas.

Por lo tanto, la crisis tendió a ampliar las disparidades en lo referente a las tasas de ocupación: en 2013, dichas tasas eran 11 puntos porcentuales mayores en las regiones más desarrolladas que en las menos desarrolladas (72 % frente a 61 %). Los Estados miembros han definido en la Estrategia Europa 2020 una serie de objetivos nacionales para la tasa de ocupación que, por lo general, son coherentes con el objetivo global del 75 % que pretende lograrse en 2020. Dichos objetivos varían entre un 62,9 % en Malta y un 80 % en Dinamarca y Suecia. No cabe prever que todas las regiones logren el objetivo establecido a escala nacional, ya que parten de posiciones muy diferentes. No obstante, en las regiones menos desarrolladas y en las regiones en transición, las tasas de ocupación están mucho más alejadas de las metas nacionales: de hecho, les separan de ellas 9 o 10 puntos porcentuales, frente a 3 puntos porcentuales en las regiones más desarrolladas.

Tan solo una de cada cinco regiones de la UE ha logrado alcanzar el objetivo definido a escala nacional, y todas esas regiones, excepto una, se encuentran en regiones más desarrolladas o en transición. Las 10 regiones que registran la mayor diferencia con respecto al objetivo nacional están situadas en el sur de España y de Italia, junto con las regiones más ultraperiféricas de Francia: Reunión y Guyana (mapa 2.2).

Es frecuente encontrar diferencias significativas en las tasas de ocupación en la mayoría de los países, lo que subraya la naturaleza regional de los mercados de trabajo; dichas tasas son inferiores al 60 % en muchas regiones de Grecia, Croacia, el sur de España y el sur de Italia, así como en algunas regiones de Bulgaria, Rumanía y Hungría (mapa 2.1).

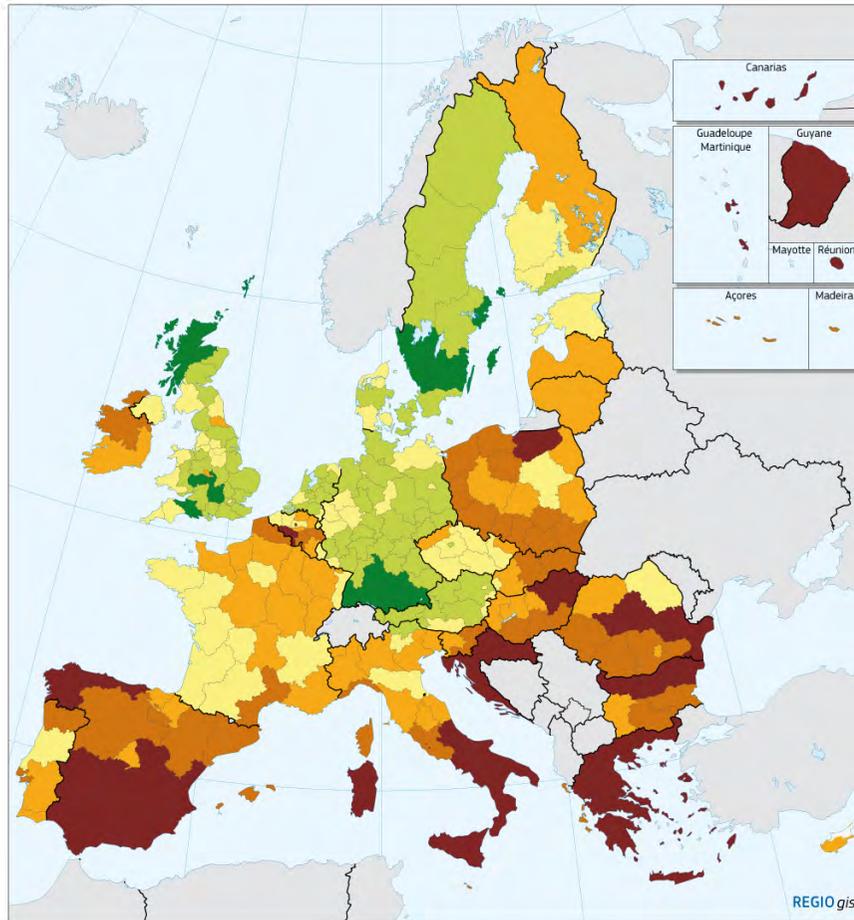
2.2 El desempleo alcanzó su máximo en la UE en más de una década

La tasa de desempleo en la UE-28 se redujo del 9,3 % en 2004 al 7,1 % en 2008. Sin embargo, entre 2008 y 2013 aumentó hasta el 10,9 %, el nivel más alto desde que existen datos disponibles (es decir, desde el año 2000). En la UE-15, la tasa de desempleo se situaba en el 11,1 % en 2013, el porcentaje más alto desde el primer año en que se dispuso de datos comparables (que, en este caso, fue el año 1991).

Tabla 2.2: Tasa de desempleo en las regiones de la UE-28, de 2000 a 2013

	Más desarrolladas	Transición	Menos desarrolladas	UE-28
Tasa de paro, 2013	9,2	15,3	12,8	10,8
Variación en puntos porcentuales, 2008-2013	3,2	5,0	4,9	3,8
Variación en puntos porcentuales, 2000-2008	-0,8	-2,5	-5,8	-2,2

Fuente: Eurostat, cálculos de la DG REGIO.



Mapa 2.1: Tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años en 2013

Porcentaje de la población de 20 a 64 años

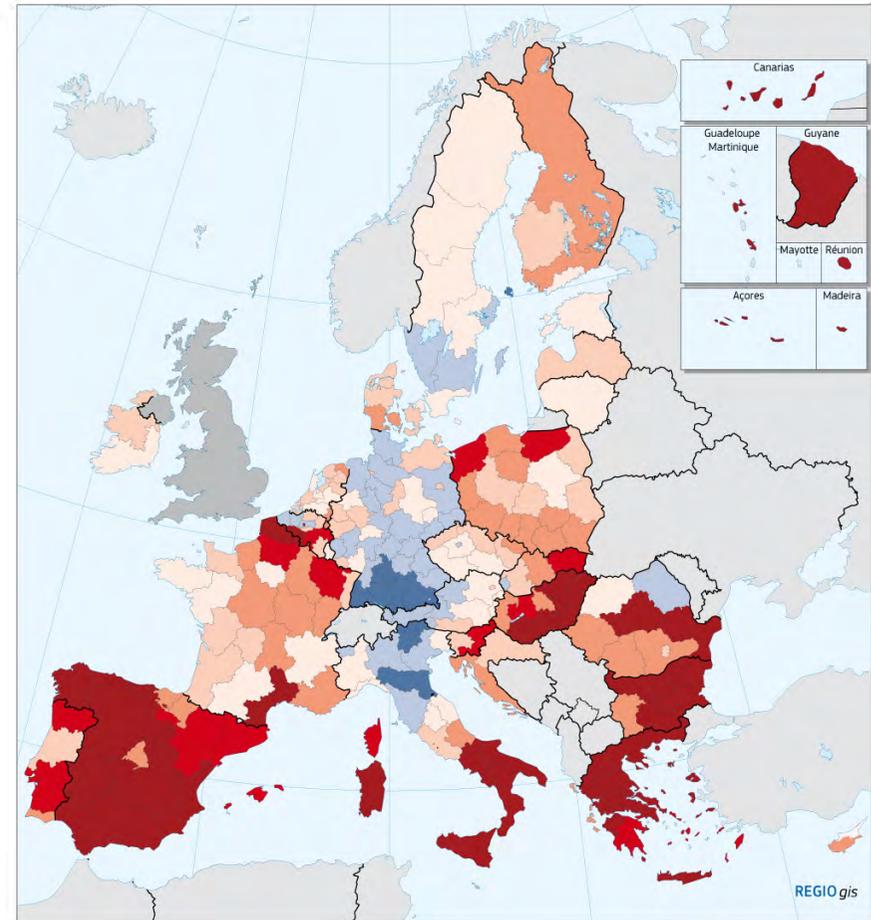
- <60
- 60 - 65
- 65 - 70
- 70 - 75
- 75 - 80
- >80

UE-28 = 68,3
La estrategia Europa 2020 establece un objetivo del 75%.

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.2: Tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años en 2013 y diferencia con respecto al objetivo de la estrategia Europa 2020

Diferencia en puntos porcentuales

- <-12
- 12 - -9
- 9 - -6
- 6 - -3
- 3 - 0
- 0 - 3
- >3
- Sin objetivo nacional

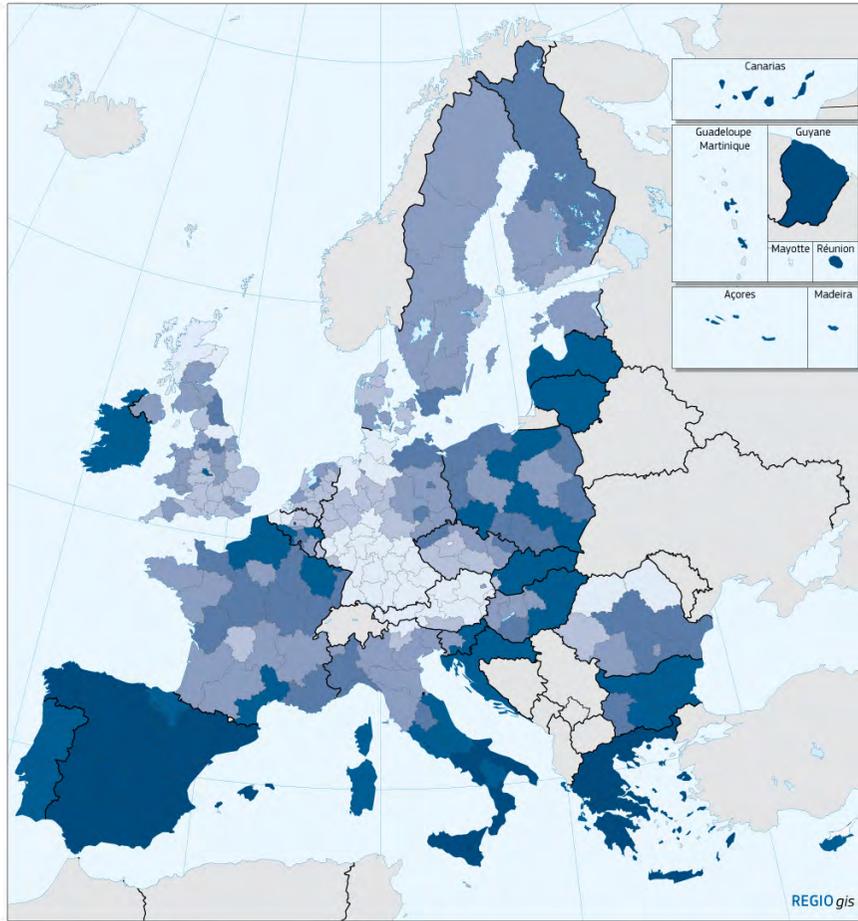
UE-28 = -6,7

Las regiones mostradas en color azul han alcanzado el objetivo.
Las regiones mostradas en color rojo no han alcanzado el objetivo.

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.3: Tasa de desempleo, 2013

Porcentaje de la población activa

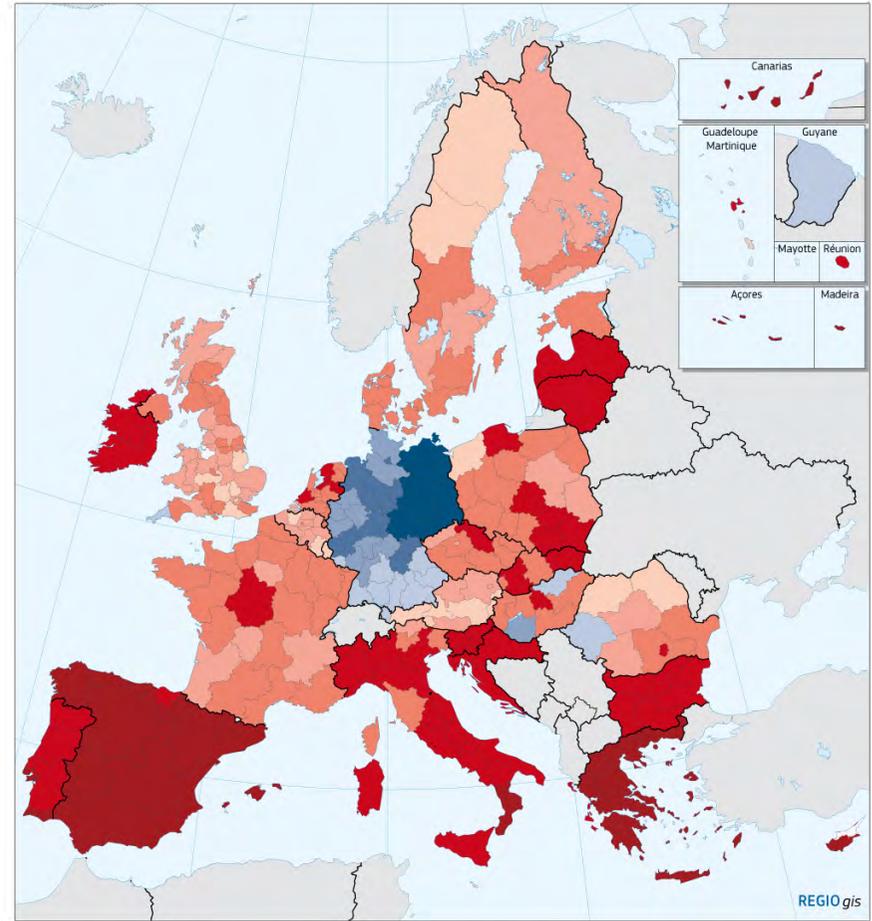
- <5
- 5 - 7
- 7 - 9
- 9 - 11
- 11 - 18
- >18
- No se dispone de datos

UE-28 = 10,8

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.4: Variación de la tasa de desempleo, 2008-2013

Variación en puntos porcentuales

- <-4
- 4 - -2
- 2 - -1
- 1 - 0
- 0 - 1
- 1 - 2
- 2 - 4
- 4 - 10
- >10
- No se dispone de datos

UE-28 = 3,8

Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

La Estrategia Europea de Empleo y la política de mercado laboral adoptada a escala de la UE en respuesta a la crisis

Desde 1997, la Estrategia Europea de Empleo persigue el objetivo de crear más y mejores empleos mediante la consecución de un equilibrio entre la flexibilidad del empleo y la seguridad de las transiciones entre puestos de trabajo. Dicha estrategia se basa en un método de coordinación abierto cuya finalidad es orientar la política de empleo en los Estados miembros. Si bien los objetivos, las prioridades y las metas se acuerdan a escala de la UE, los gobiernos nacionales son responsables de la formulación y aplicación de políticas específicas; la Comisión Europea, por su parte, proporciona asesoramiento, supervisión y ayuda en las labores de coordinación. Esta estrategia está vinculada al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que define las prioridades de la UE de cara al año siguiente. Incluye:

- directrices en materia de empleo: prioridades y metas comunes para las políticas de empleo;
- el Informe Conjunto sobre el Empleo, en el que se analizan los progresos realizados;
- los programas nacionales de reforma;
- recomendaciones específicas para cada país.

En 2012, la Comisión adoptó un conjunto de propuestas de actuación a medio plazo en tres frentes: creación de puestos de trabajo, funcionamiento del mercado laboral y gobernanza a escala de la UE. Este **paquete de medidas sobre empleo** hace hincapié en el desarrollo de las cualificaciones, incluso a través del aprendizaje permanente, y en abordar los desajustes en materia de cualificación. El paquete global incluía una serie de iniciativas para el período 2012-2013:

- El **paquete de medidas para el empleo juvenil** (2012) persigue el objetivo de reducir el elevado desempleo y la exclusión social que sufren los jóvenes, en parte a través de una **Garantía Juvenil**. En 2013, el Consejo instó a los Estados miembros a garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban

una oferta de empleo de calidad, formación continua o una oportunidad de aprendizaje o contrato en formación en el plazo de cuatro meses a contar desde el momento en que abandonen la educación formal o queden desempleados. Se espera que los Estados miembros que pueden acogerse a la **Iniciativa sobre Empleo Juvenil** elaboren planes de aplicación de la Garantía Juvenil.

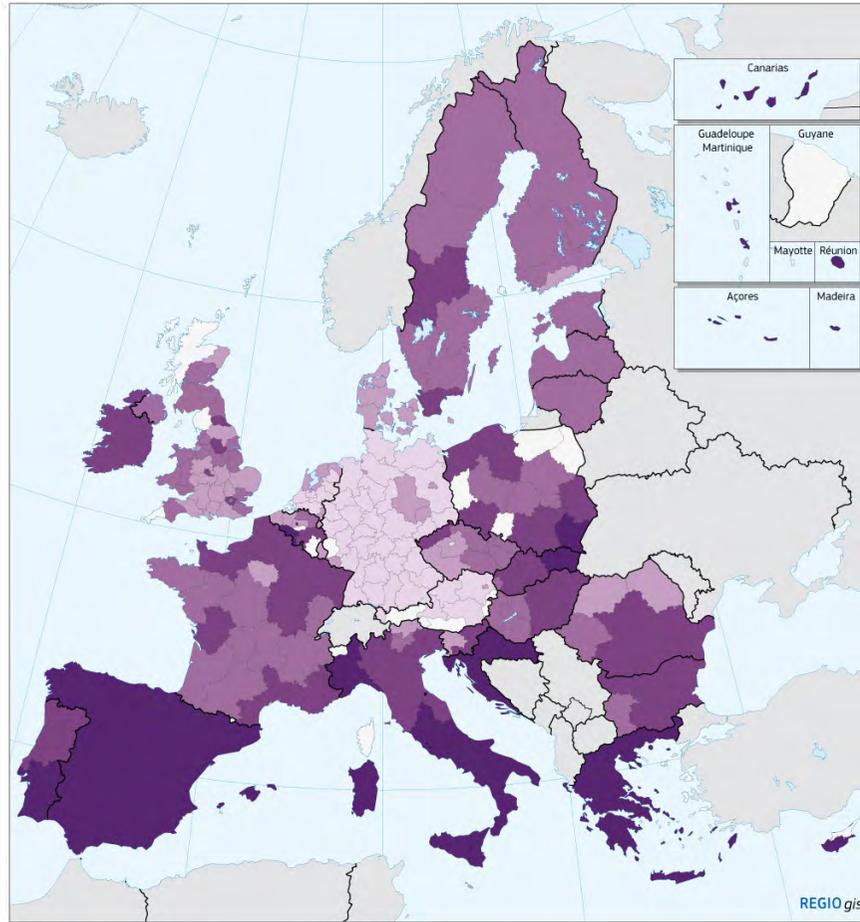
- La **Alianza Europea para la Formación de Aprendices** (2013) busca mejorar la calidad y la oferta de prácticas laborales en toda la UE, así como modificar las actitudes existentes con respecto a dichas oportunidades.
- El **marco de calidad para los períodos de prácticas** (2013) tiene el objetivo de permitir a los jóvenes vivir una experiencia laboral de alta calidad con objeto de mejorar su empleabilidad.
- A través de una propuesta de Reglamento se promovió en 2014 la modernización de la red de búsqueda de empleo a escala europea (EURES) con el objetivo de estimular la movilidad del trabajo en el seno de la UE y, de ese modo, reducir la falta de mano de obra en las zonas de elevado crecimiento y el desempleo persistentemente alto que sufren otras regiones.
- La **Gran Coalición para el Empleo Digital** reúne a empresas y organizaciones con el propósito de colaborar en el desarrollo de métodos y sistemas de formación y de enseñanza innovadores de cara a los puestos de trabajo en el sector de las TIC. Su objetivo es facilitar la certificación de las aptitudes y apoyar la movilidad de los trabajadores.

Además, en 2013 la Comisión propuso fortalecer la coordinación y la vigilancia de las políticas sociales y de empleo en la zona del euro para ayudar a identificar y abordar las diferencias económicas y sociales.

El incremento del desempleo ha invertido la tendencia de reducción de las disparidades de los mercados laborales regionales que se venía registrando. El paro ha aumentado de forma especialmente acusada en algunas regiones de España, Grecia, Irlanda y los Estados Bálticos (mapa 2.4), llegando a situar la tasa en muchos casos por encima del 18 % (mapa 2.3).

Entre 2008 y 2013, la tasa de desempleo aumentó en 227 de las 272 regiones NUTS 2. Prácticamente todas las regiones en las que se redujo se encuentran en Alemania.

Las regiones en transición presentaban en 2013 las mayores tasas de paro, con un 15 % en promedio (tabla 2.2). El alza del desempleo entre 2008 y 2013 en dichas regiones así como en las más desarrolladas fue muy superior al descenso registrado entre 2000 y 2008. Como resultado de ello, en ambos grupos de regiones del desempleo en 2013 superaba el nivel del año 2000. Las regiones menos desarrolladas experimentaron una reducción de las tasas de desempleo mucho mayor que el resto entre 2000 y 2008 (de 5,8 puntos porcentuales) y, si bien la crisis también ejerció un impacto profundo



Mapa 2.5: Tasa de desempleo juvenil, 2013

Porcentaje de la población activa de 15 a 24 años

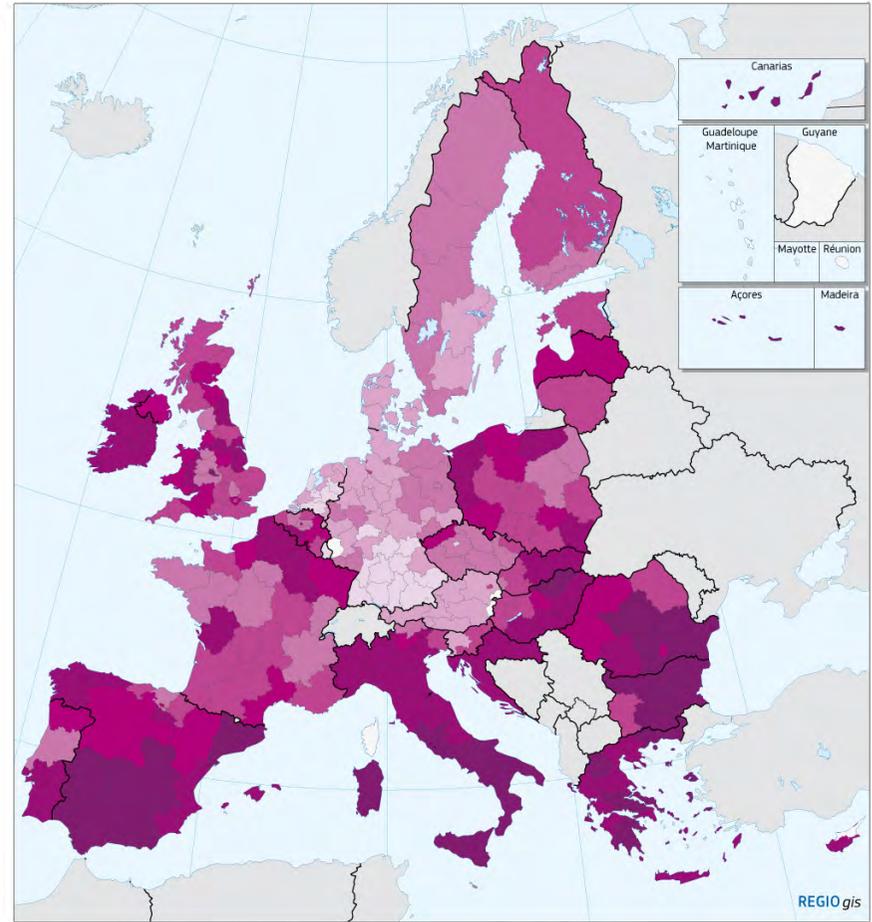
- <11,2
- 11,2 - 18,6
- 18,6 - 24,1
- 24,1 - 36,4
- >= 36,4
- no se dispone de datos o los datos disponibles no son fiables.

UE-28 = 23,4
 Por motivos relacionados con la disponibilidad de información, se utilizó un año anterior en el caso de 15 regiones.

Fuente: Eurostat

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.6: Población de 15 a 24 años que no está trabajando, estudiando ni formándose, 2013

Porcentaje de la población de 15 a 24 años

- <5
- 5 - 7,5
- 7,5 - 10
- 10 - 12,5
- 12,5 - 15
- 15 - 20
- >20
- No se dispone de datos

UE-28 = 13
 DE27, FR63: 2012; UKM6: 2010

Fuente: Eurostat

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

(elevando la tasa 4,9 puntos porcentuales), los índices de desempleo se situaron todavía por debajo de los niveles alcanzados en 2000.

En 2013, el desempleo juvenil era del 23 % de la población activa de 15 a 24 años (mapa 2.5). Una de cada cuatro regiones presentaba una tasa superior al 35 %, que en los Estados miembros del sur alcanzó cotas particularmente elevadas. Sin embargo, en la mayoría de las regiones el grueso de este grupo de edad no forma parte de la población activa, en el sentido de que no está trabajando ni buscando activamente un empleo. La tasa SETF (que mide el porcentaje de personas de este grupo de edad que no están trabajando, estudiando ni formándose, también conocidos como «ni-nis») ofrece una imagen precisa de la situación de los jóvenes, pues engloba a todos los que tienen edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, no solo a los incluidos en la población activa (mapa 2.6). Entre 2008 y 2013, la proporción de «ni-nis» aumentó en 2 puntos porcentuales en la UE-28, situándose en un 13 % de este grupo de edad. Este índice superaba el 25 % en algunas regiones de Bulgaria, Rumanía, Italia, España y Grecia, que también registraron los mayores incrementos durante el período de crisis (Comisión Europea, 2013¹).

2.3 Las mujeres presentan unas tasas de desempleo mucho más elevadas en las regiones del sur de la UE

Se observan grandes diferencias en toda la UE en lo tocante al desempleo de las mujeres en comparación con los hombres. En términos globales, las mujeres presentaban en 2013 una tasa equiparable a la de los hombres, mientras que en 2008 era 0,9 puntos porcentuales superior a la de estos. Este descenso relativo se debe a la concentración de las pérdidas de puestos de trabajo durante la crisis en el sector de la construcción y en la industria manufacturera, ya que el número de mujeres que trabajan en estos sectores es comparativamente bajo. En 2013, la tasa de paro de las mujeres era, como mínimo, 5 puntos porcentuales mayor que la de los hombres en 15 regiones, la mayoría de ellas ubicadas en Grecia y España (mapa 2.7). Por el contrario, era 3 puntos porcentuales inferior en 16 regiones, situadas principalmente en Irlanda, Bulgaria, el Reino Unido y Portugal.

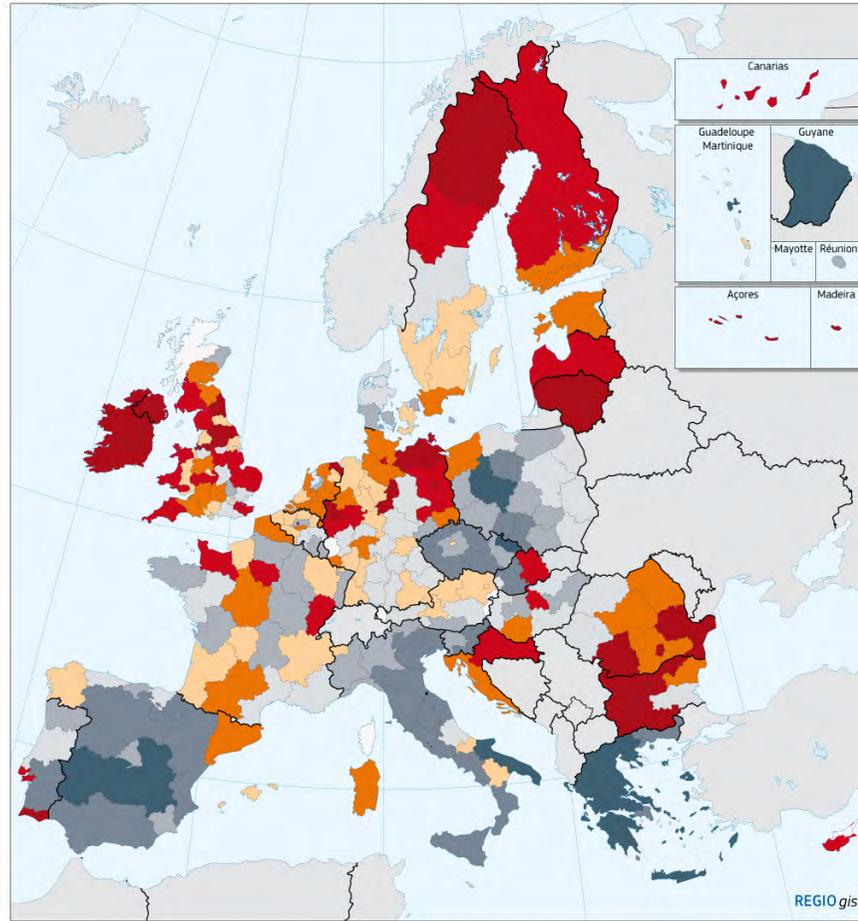
Debido a las diferencias de las tasas de participación en la población activa, en 2013 la tasa de ocupación de las mujeres era inferior a la de los hombres en todas las regiones de la UE. Las mayores diferencias se registraban en las regiones meridionales de la UE, sobre todo en Malta (donde la tasa de ocupación de las mujeres era 32 puntos porcentuales menor que la de los hombres), Grecia, el sur de Italia y algunas zonas de España. Por otro lado, en dos de las regiones de Finlandia (Åland y Etelä-Suomi) las tasas de ocupación femeninas se situaban en niveles cercanos a las masculinas.

La persistencia de unas diferencias tan amplias entre las tasas de ocupación de hombres y mujeres hará que sea muy difícil, si no imposible, alcanzar los objetivos previstos para 2020 en materia de ocupación. La brecha de las tasas de ocupación se ve poderosamente influida por el tipo de oportunidades de empleo a las que tienen acceso las mujeres, los salarios que se ofrecen a estas así como la disponibilidad y el coste de servicios de cuidado infantil y de personas mayores, dado que las mujeres continúan asumiendo en gran medida estas responsabilidades.

En lo que respecta al nivel educativo, sin embargo, las mujeres superan a los hombres en la mayoría de las regiones. Por cada 100 hombres con edades comprendidas entre los 25 y los 64 años que tenían estudios superiores en 2013, había 109 mujeres. En los últimos 20 años, la proporción de mujeres con educación superior ha alcanzado y superado a la de los hombres. Aunque en 2013 había solamente 98 mujeres de 50 a 54 años con estudios superiores por cada 100 hombres —el grupo de edad que, en su mayor parte, completó su educación en la década de 1980—, en el tramo de edad de 30 a 34 años había 126 mujeres por cada 100 hombres (quienes finalizaron su educación 20 años después, en la década de 2000) (mapas 2.9 y 2.10).

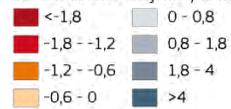
Esta tendencia resulta igualmente evidente a escala regional. En el grupo de edad de 30 a 34 años, en nueve de cada diez regiones había más mujeres que hombres con estudios universitarios o equivalentes en 2013. Las principales excepciones se encontraban en las regiones occidentales de Alemania, en las que el sistema de enseñanza superior requiere un mayor número de años de estudio para graduarse que en la mayor parte del resto de la UE. Con la transición al sistema de grados y másters es muy probable que estas diferencias desaparezcan en el futuro.

1 Comisión Europea (2014), *Employment and Social Developments in Europe 2013*.



Mapa 2.7: Diferencia entre las tasas de empleo masculino y femenino, 2013

Diferencia entre mujeres y hombres (en puntos porcentuales)

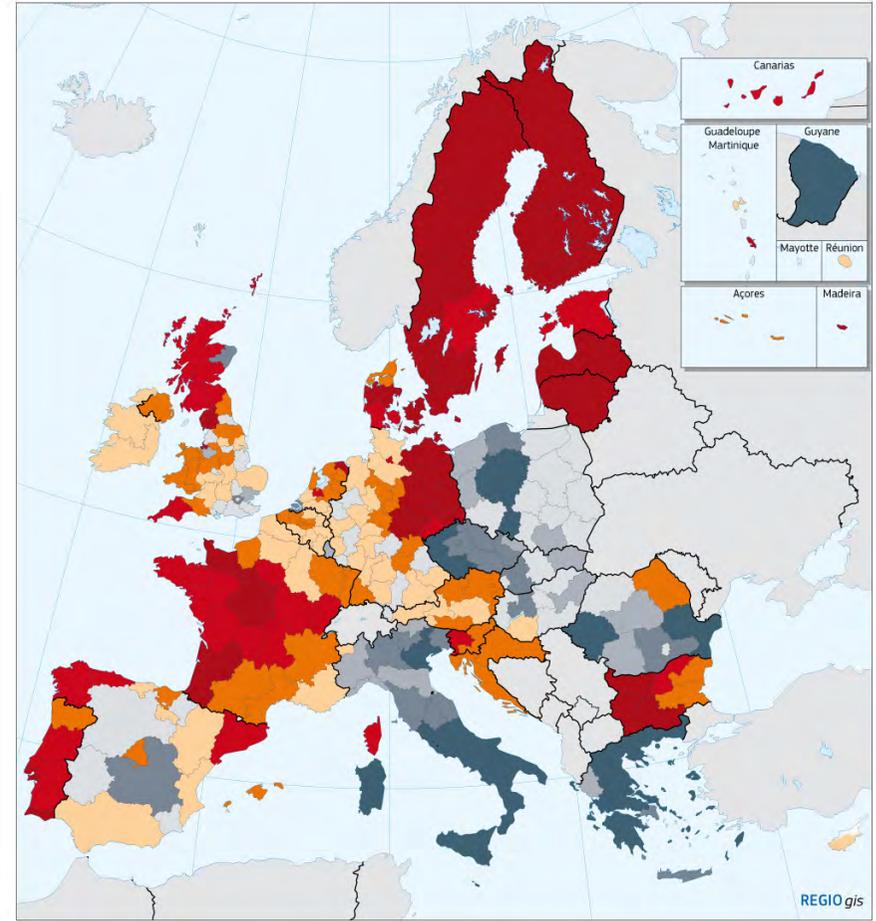


UE-28 = 0

Fuente: Eurostat

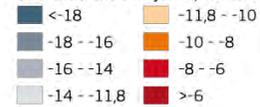


© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.8: Diferencia entre las tasas de empleo masculino y femenino, población de 20 a 64 años, 2013

Diferencia entre mujeres y hombres (en puntos porcentuales)

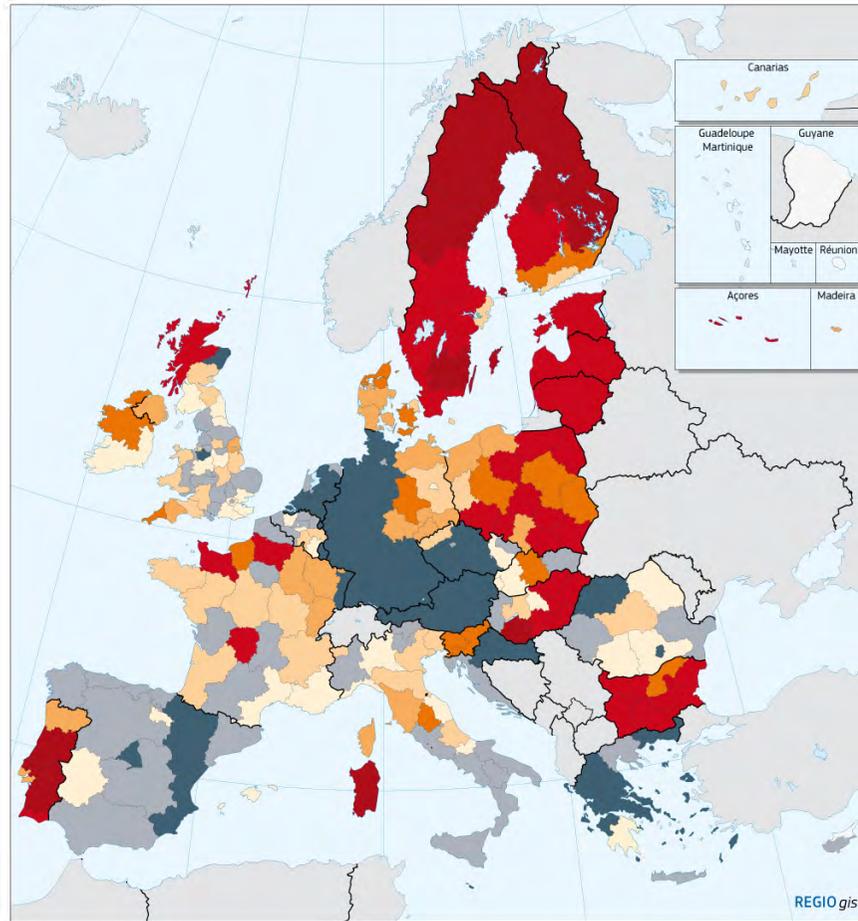


UE-28 = -11,8

Fuente: Eurostat



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



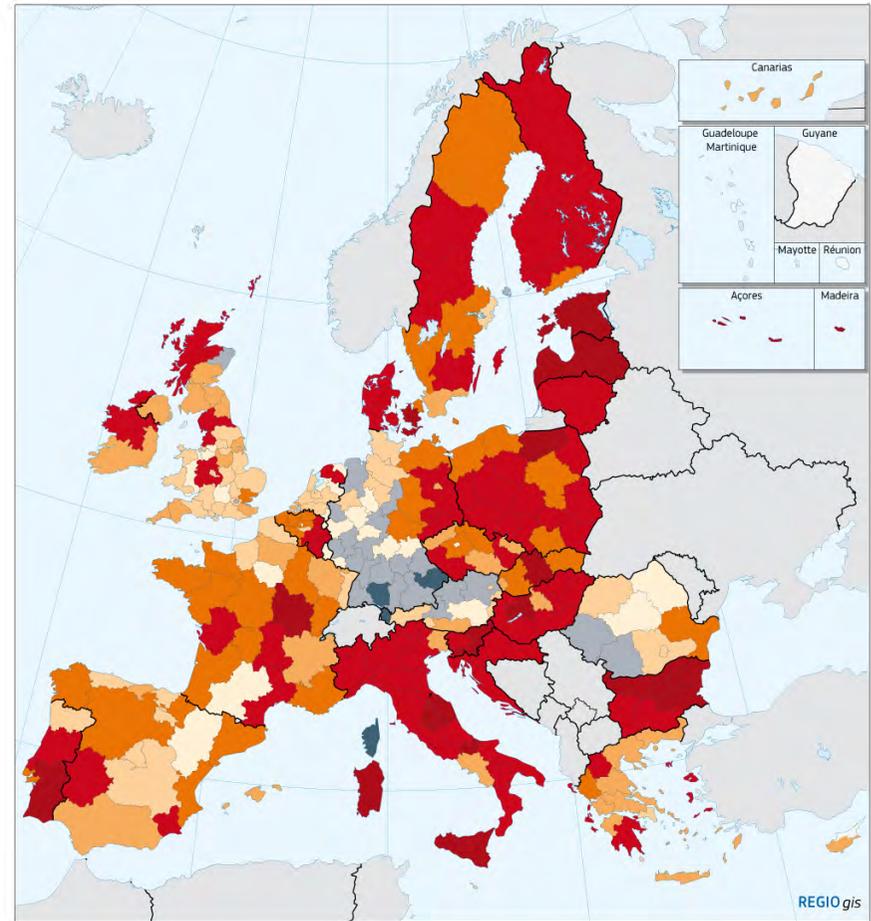
Mapa 2.9: Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 50 a 54 años con estudios superiores, promedio 2011-2013

Mujeres como porcentaje del total de hombres

 <85	 130 - 140	UE-28 = 98 Fuente: Eurostat
 85 - 100	 140 - 170	
 100 - 110	 >170	
 110 - 120	 No se dispone de datos	
 120 - 130		

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.10: Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 30 a 34 años con estudios superiores, promedio 2011-2013

Mujeres como porcentaje del total de hombres

 <85	 130 - 140	UE-28 = 126 Fuente: Eurostat
 85 - 100	 140 - 170	
 100 - 110	 >170	
 110 - 120	 No se dispone de datos	
 120 - 130		

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Tabla 2.3: Cifras de abandono escolar prematuro y distancia con respecto al objetivo nacional en las regiones de la UE-28, de 2008 a 2013

	Más desarrolladas	Transición	Menos desarrolladas	UE-28
Cifras de abandono escolar prematuro en 2013 (en porcentaje sobre la población de 18 a 24 años)	11,1	15,5	12,1	11,9
Reducción entre 2008 y 2013 (en puntos porcentuales)	3,3	3,7	1,0	2,8
Distancia con respecto al objetivo, 2013-2020 (diferencia expresada en puntos porcentuales)	0,5	4,0	3,3	1,9
Porcentaje de regiones* que han alcanzado la meta nacional	47	22	25	37

* Incluye únicamente regiones para las que se dispone de datos y de un objetivo nacional.

Fuente: Eurostat

2.4 La reducción del abandono escolar prematuro sigue el ritmo previsto

El objetivo de reducir el número de alumnos que abandonan el sistema educativo de forma prematura (es decir, que no consiguen finalizar la enseñanza secundaria superior) es fundamental, no solo para elevar la cualificación de la población activa sino también para mejorar las expectativas laborales y vitales de las personas afectadas. Quienes poseen al menos un título de enseñanza secundaria superior tienen una probabilidad mucho mayor de encontrar un trabajo, obtener unos ingresos más elevados y disfrutar de una esperanza de vida más prolongada que las personas con un nivel educativo más bajo.

La meta de la Estrategia Europa 2020 es disminuir el porcentaje de abandono escolar prematuro entre los estudiantes de 18 a 24 años en la UE a un 10 % frente al 11,9 % que había en 2013, y que ya era significativamente menor que en 2008 (14,8 %). Pese a que esta reducción puede ser atribuible en parte a un entorno laboral más complejo, también existen pruebas de mejoras estructurales y se espera que la tendencia continúe, aunque a un ritmo más lento. En 2013, 82 de las 221 regiones para las que se dispone de datos y de un objetivo nacional (el Reino Unido no ha definido ninguno) habían alcanzado dicho objetivo. Alrededor de dos terceras partes de esas regiones se encontraban entre las más desarrolladas (tabla 2.3 y mapas 2.11 y 2.12).

Con el fin de impulsar el crecimiento y el empleo y de evitar cuellos de botella y déficits de aptitudes, los sistemas educativos y de formación deben ser capaces no solo de absorber un número creciente de estudiantes, sino también de proporcionarles una enseñanza de alta calidad. Los estudios realizados por la OCDE al respecto (mapa 2.13) revelan que en torno al 20 % de los jóve-

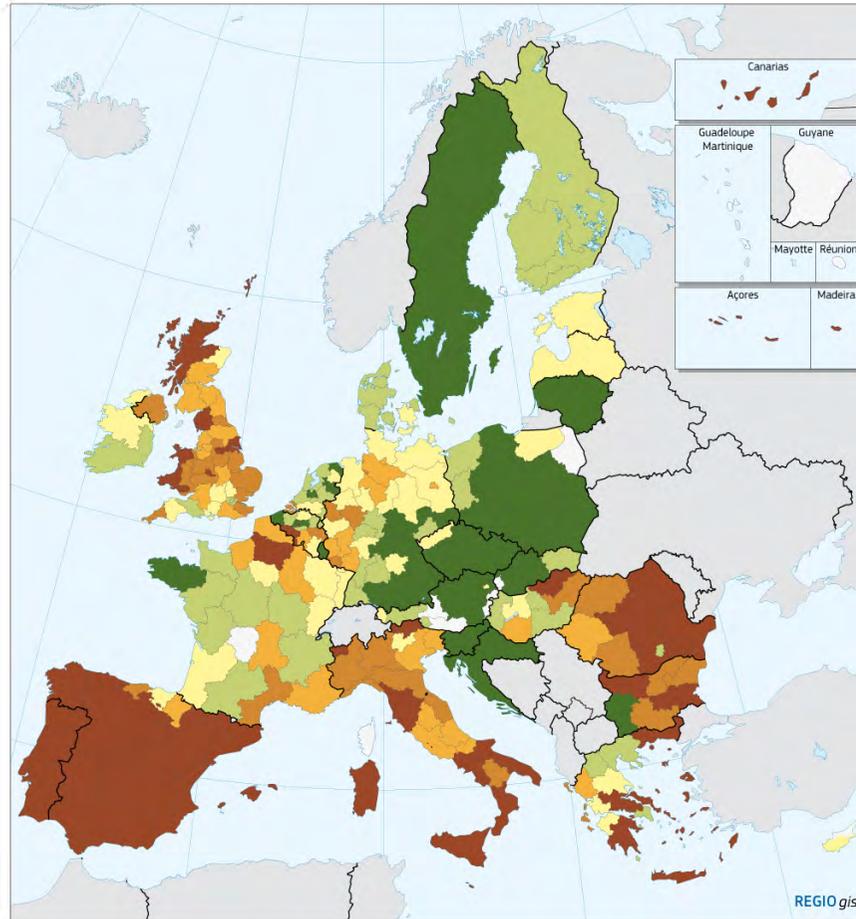
nes de 15 años estudiados en el marco del Informe PISA presentan un grado de comprensión lectora deficiente, y un porcentaje aún mayor también muestra carencias en matemáticas. En muchos países de la UE sigue existiendo un elevado número de estudiantes con resultados

Educación y formación 2020

De cara al año 2020, se han definido tres objetivos de referencia además de los objetivos principales fijados para el abandono escolar prematuro y para la participación en la educación superior:

- 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 conocimientos insuficientes en lectura, matemáticas y ciencias debería ser inferior al 15 %;
- al menos un 15% de los adultos (de 25 a 64 años) deberían participar en programas de aprendizaje permanente.
- Se han logrado avances considerables a través de la cooperación, sobre todo mediante el apoyo a las reformas nacionales de los sistemas de aprendizaje permanente, la modernización de la educación superior y el desarrollo de unos medios comunes a escala de la UE para garantizar una educación de alta calidad, la transparencia de las cualificaciones y la movilidad entre los países.

El presupuesto destinado al programa de la UE sobre educación y formación Erasmus+ se ha incrementado un 40 % hasta situarse en 14 700 millones de euros en el período 2014-2020. De ese modo el programa ofrece a más de cuatro millones de europeos la oportunidad de estudiar, formarse, adquirir una experiencia laboral y trabajar como voluntarios en otros países.



Mapa 2.11: Cifras de abandono prematuro en la educación y la formación, de 18 a 24 años, promedio 2011-2013

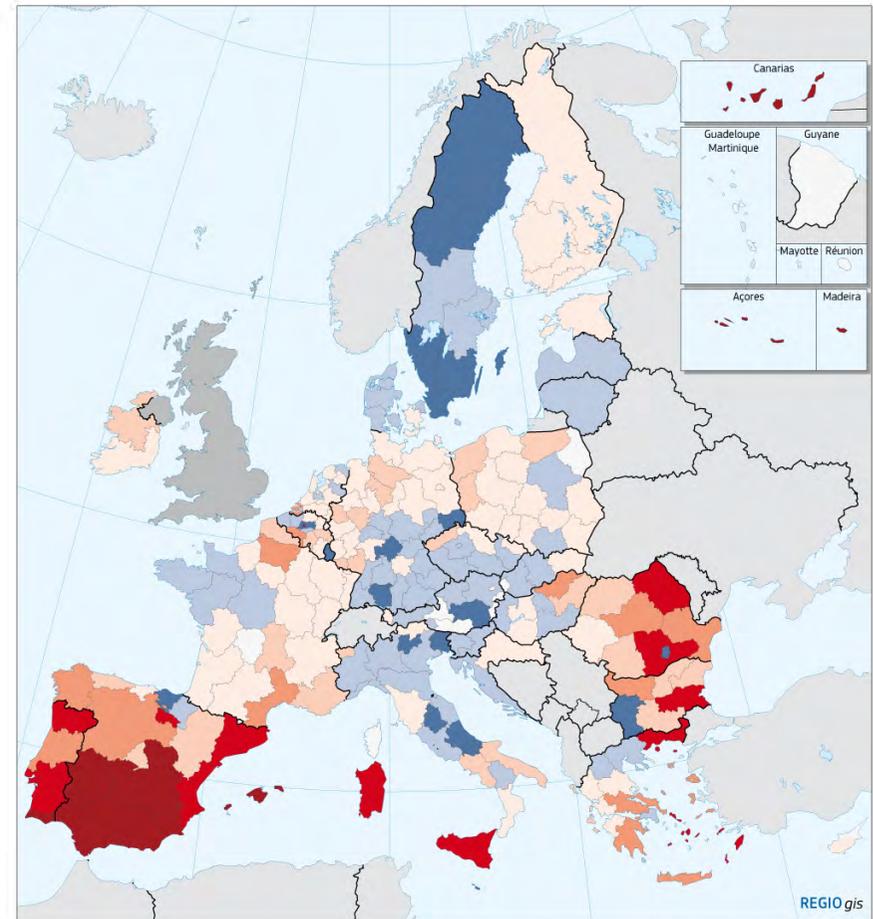
Porcentaje de la población de 18 a 24 años

■ <8	■ 14 - 16
■ 8 - 10	■ >16
■ 10 - 12	■ No se dispone de datos
■ 12 - 14	

UE-28 = 12,7
 La estrategia Europa 2020 establece un objetivo del 10%.
 Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.12: Cifras de abandono prematuro en la educación y la formación, de 18 a 24 años, promedio 2011-2013. Distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020

Diferencia en puntos porcentuales

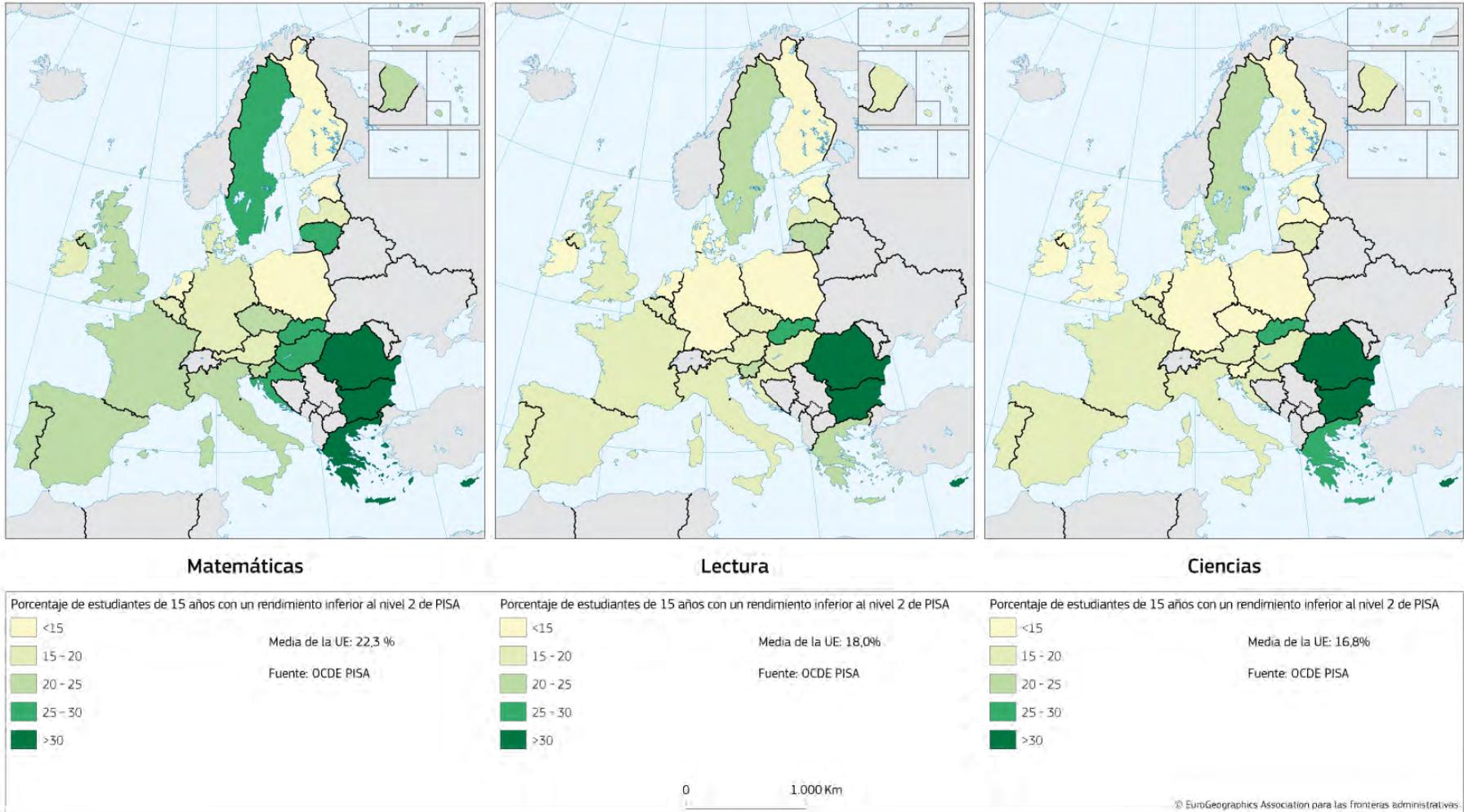
■ <-3	■ 9 - 12
■ -3 - 0	■ Sin objetivo nacional
■ 0 - 3	■ No se dispone de datos
■ 3 - 6	
■ 6 - 9	

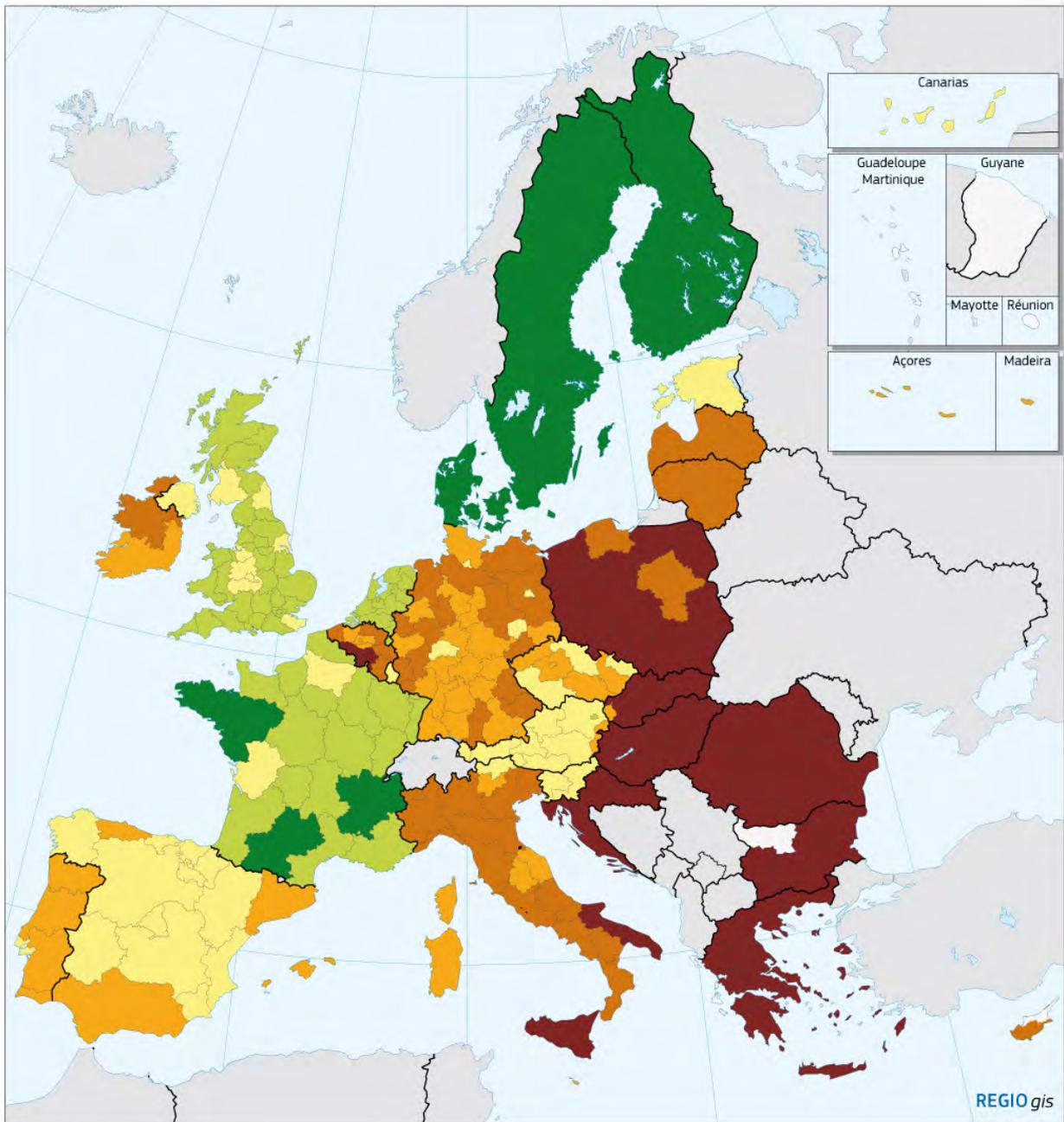
UE-28 = 2,7
 Las regiones mostradas en color azul han alcanzado el objetivo.
 Las regiones mostradas en color rojo no han alcanzado el objetivo.
 Fuentes: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Mapa 2.13: Proporción de jóvenes de 15 años que presentan un rendimiento deficiente en matemáticas, lectura y ciencias, 2012





Mapa 2.14: Participación de la población adulta de 25 a 64 años en la educación y la formación, 2013

Porcentaje de la población de 25 a 64 años



UE-28 = 10,4

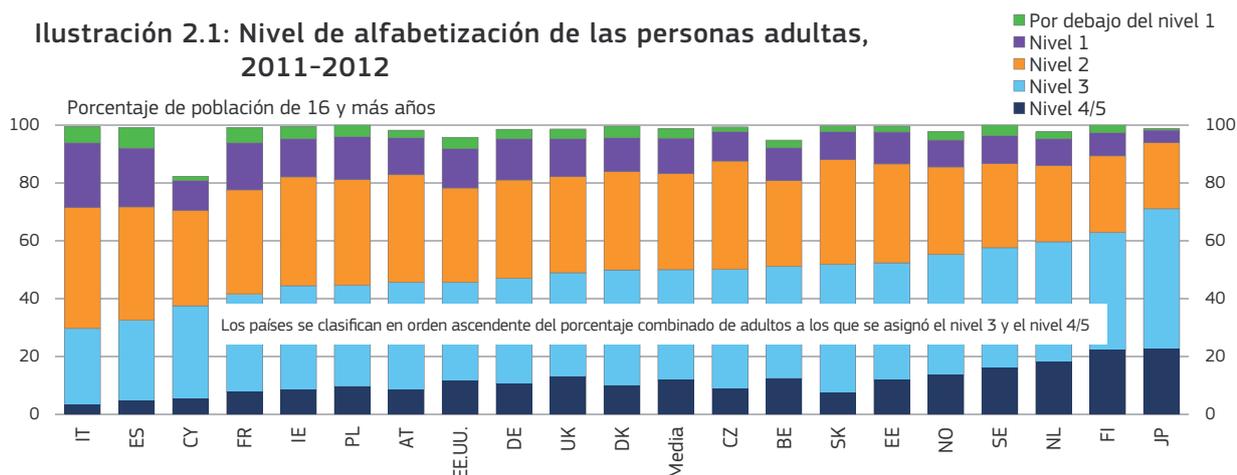
La estrategia Europa 2020 establece un objetivo del 15%.

Fuente: Eurostat

0 500 Km

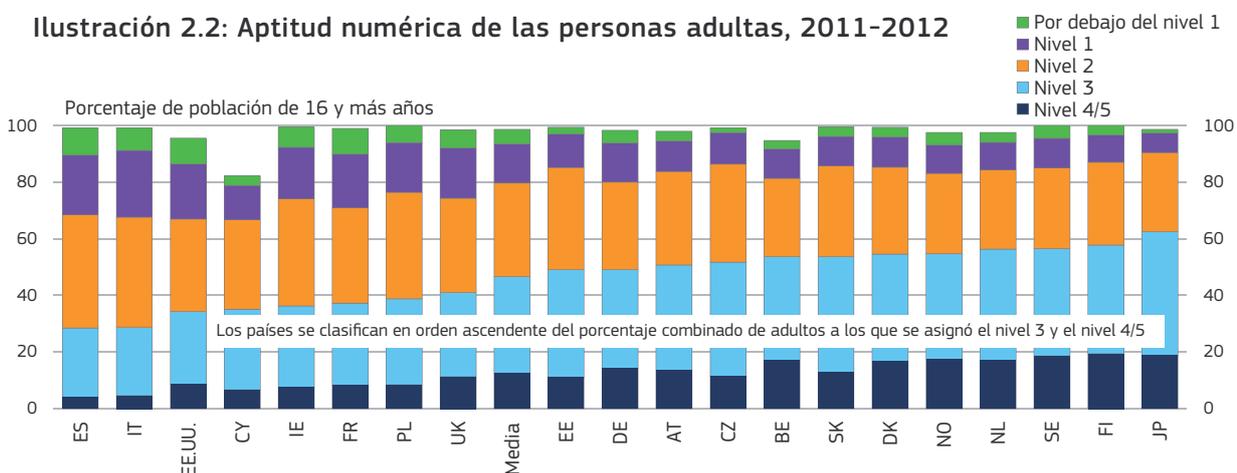
© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 2.1: Nivel de alfabetización de las personas adultas, 2011-2012



Los valores que faltan corresponden a adultos que no pudieron proporcionar información suficiente para asignar niveles de alfabetización debido a dificultades lingüísticas o de aprendizaje. UK incluye únicamente a Inglaterra e Irlanda del Norte; BE incluye únicamente a la región de Flandes. Fuente: OCDE (2013), Skills Outlook 2013.

Ilustración 2.2: Aptitud numérica de las personas adultas, 2011-2012



Los valores que faltan corresponden a adultos que no pudieron proporcionar información suficiente para asignar niveles de aptitud debido a dificultades lingüísticas o de aprendizaje. UK incluye únicamente a Inglaterra e Irlanda del Norte; BE incluye únicamente a la región de Flandes. Fuente: OCDE (2013), Skills Outlook 2013.

pobres en las dos aptitudes básicas y también en la tercera, las ciencias.

En Bulgaria, Rumanía y Chipre, la proporción de alumnos que obtienen resultados deficientes se ha situado constantemente por encima del 30 %, al tiempo que en Grecia ocurre lo mismo en cuanto a la disciplina de las matemáticas y no tanto en las otras dos. Por el contrario, tres Estados miembros (Finlandia, Estonia y los Países Bajos) han alcanzado ya el porcentaje de referencia establecido a escala de la UE, a saber, un 15 % como máximo de alumnos con pobres resultados en comprensión lectora, matemáticas y ciencias, y Alemania, Dinamarca y Letonia se encuentran muy próximos a alcanzar dicho objetivo.

2.5 Se observa un estancamiento del aprendizaje permanente

Con posterioridad a la educación y la formación inicial, las personas necesitan continuar formándose para mantener sus aptitudes y desarrollarlas, adaptarse a los cambios estructurales, conservar sus puestos de trabajo, progresar profesionalmente o reincorporarse al mercado laboral. En vista de la importancia del aprendizaje permanente, el Consejo estableció el objetivo de que, en 2020, el 15 % de los adultos de la UE deberían participar en iniciativas o programas de aprendizaje permanente².

² Comisión Europea (2012), *Education and training monitor 2012*.

En 2013, el porcentaje era de tan solo un 10,5 %, superando en muy escasa medida el registrado en 2004 (9,1 %). En consecuencia, puede resultar difícil lograr este objetivo. Aproximadamente una de cada cuatro regiones (77 de 266) superaron dicho objetivo del 15 %; los índices más altos se registraron en los tres Estados miembros nórdicos (por encima del 20 %). En el otro extremo se situaban todas o la mayoría de las regiones de Bulgaria, Grecia, Rumanía, Hungría, Eslovaquia y Polonia, con unos porcentajes inferiores al 5 % (mapa 2.14). La importancia de mejorar las políticas en materia de aprendizaje de adultos también se ha destacado en las recomendaciones específicas para los países que emitió el Consejo en el marco del Semestre Europeo, que, en 2013, incluyeron una recomendación sobre el aprendizaje permanente dirigida a Estonia, España, Francia, Hungría y Polonia³.

2.6 Según la encuesta sobre las cualificaciones de los adultos (PIAAC) que elabora la OCDE, es necesario mejorar la alfabetización de los adultos y sus aptitudes numéricas en varios Estados miembros de la UE

La capacidad de leer y comprender tanto información escrita como numérica es fundamental para la plena participación en la sociedad y en la economía. Si carecen de unas aptitudes adecuadas en estos ámbitos, las personas permanecen en los márgenes de la sociedad y se enfrentan a barreras significativas cuando tratan de acceder al mercado laboral.

Por desgracia, en la mayoría de los Estados miembros existe un número considerable de personas con unos niveles deficientes de comprensión lectora y matemáticas. Así lo ha puesto de manifiesto la encuesta sobre las cualificaciones de los adultos (PIAAC)⁴ realizada por la OCDE, que evalúa la comprensión lectora, la capacidad numérica y la aptitud para la resolución de problemas de las personas de 16 años o más. Los mayores niveles de aptitud lectora y numérica se observan en Finlandia, los Países Bajos, Suecia y Noruega, además de en Japón. Por el contrario, los niveles de conocimiento son relativamente bajos en España e Italia, donde muchos adultos tienen dificultades con las aptitudes más básicas (ilustraciones 2.1 y 2.2). Además, la encuesta muestra que

unos niveles elevados de desigualdad en ambas esferas están relacionados con la desigualdad en la distribución de la renta.

3. La pobreza y la exclusión han aumentado como consecuencia de la crisis

Garantizar un crecimiento integrador es un objetivo crucial de la Estrategia Europa 2020. Dicho objetivo significa que las políticas sociales deben buscar capacitar a las personas para encontrar un trabajo, contribuir a la modernización de los mercados laborales, invertir en formación y en la adquisición de cualificaciones, luchar contra la pobreza y reformar los sistemas de protección social con el fin de ayudar a los ciudadanos a anticiparse al cambio y a responder ante este, así como a crear una sociedad cohesionada. La finalidad de la estrategia es garantizar que los beneficios del crecimiento económico se extiendan a todos los niveles de la sociedad, en toda la Unión.

Uno de los aspectos más importantes que introdujo la Estrategia Europa 2020 fue un enfoque centrado en mayor medida en la pobreza y en la exclusión social. Pero, además, introdujo un indicador sintético de estos aspectos a través de tres indicadores: el hecho de sufrir una privación material grave, vivir en un hogar con una intensidad laboral muy baja o nula, y encontrarse en riesgo de pobreza (véase el recuadro). En esta sección se analizan en primer lugar los tres indicadores subyacentes y, a continuación, el indicador sintético.

Todos estos indicadores se derivan a partir de los datos recabados en el marco de la encuesta armonizada sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), la única fuente comparable de que disponen los Estados miembros de la UE para este tipo de datos, aunque por el momento no proporciona indicadores regionales para todos los Estados miembros (aunque en 2014 la comisión Europea está prestando apoyo a los institutos nacionales de estadística para generar un mayor volumen de datos regionales).

Dado que, en términos agregados, los indicadores nacionales a menudo ocultan diferencias importantes entre unas regiones o zonas y otras, un análisis exhaustivo de la pobreza, de sus determinantes y de las intervenciones encaminadas a reducirla exigirá con frecuencia una desagregación geográfica de la información relativa a la pobreza. En esta sección, estos indicadores se examinan

³ http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_es.htm proporciona acceso a todas las recomendaciones específicas para los países.

⁴ OCDE (2013), *Skills Outlook 2013*.

Ilustración 2.3: Porcentaje de población que sufre privación material grave según grado de urbanización, 2008-2012

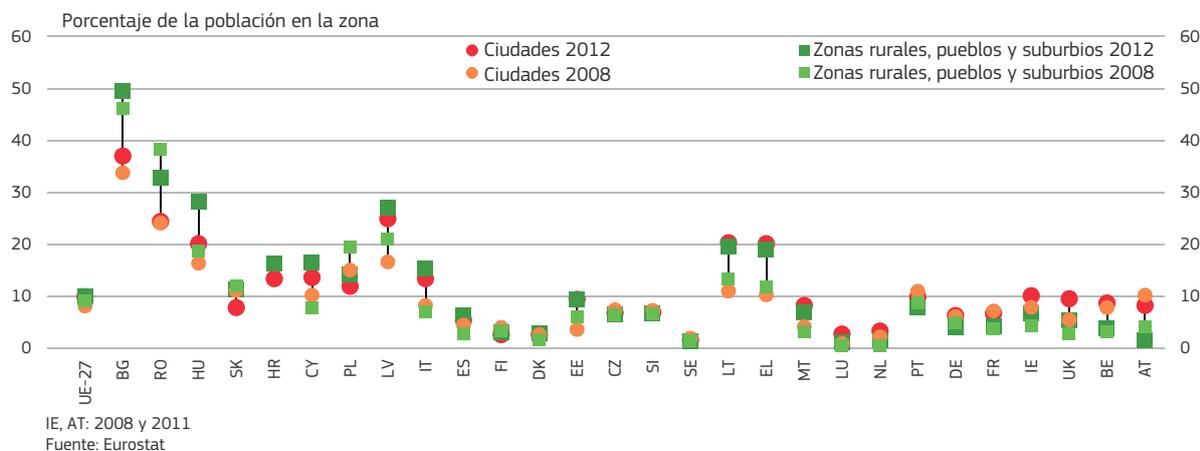
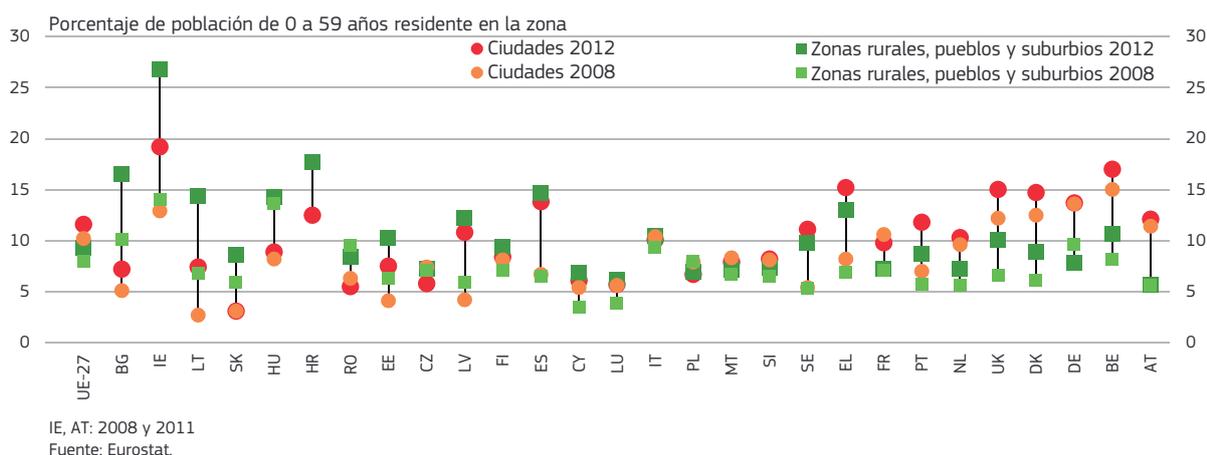


Ilustración 2.4: Porcentaje de población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral según grado de urbanización, 2008-2012



fundamentalmente en relación con el grado de urbanización, una clasificación que distingue las ciudades de los pueblos y los suburbios así como de las zonas rurales a escala local. En aras de facilitar la exposición, las zonas rurales se presentan de forma combinada junto con los pueblos y suburbios. Esto permite identificar los principales tipos de zonas en las que se concentran la pobreza y la exclusión. En los Estados miembros occidentales, la concentración se produce sobre todo en las ciudades, mientras que en el centro y este de la UE la concentración tiene lugar principalmente en zonas rurales.

3.1 La privación material grave es más alta en los pueblos, los suburbios y las zonas rurales de los Estados miembros menos desarrollados

En 2005 se detectó que en torno a un 11 % de la población sufría privaciones materiales graves en la UE-27. Este porcentaje se redujo al 8 % en 2009, pero debido a la crisis volvió a aumentar hasta situarse en el 11 % en 2012. Existe un vínculo estrecho entre esta variable y los niveles de renta y de desarrollo económico de los diferentes países. La mayor proporción de personas que sufren este tipo de privaciones se encuentra en Bulgaria (44 %), seguida de Rumanía (30 %), Letonia y Hungría (con un 26 % en ambos casos).

¿Qué significa encontrarse «en riesgo de pobreza o exclusión social»?

Se considera que una persona o un grupo de personas se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social cuando presenta una o varias de las tres condiciones siguientes:

- **Privación material grave:** cuando las condiciones de vida se ven limitadas debido a una falta de recursos, para lo cual se considera que existe privación cuando la persona carece de cuatro de los nueve elementos que se enumeran a continuación: no se puede permitir 1) pagar el alquiler o el préstamo hipotecario, o las facturas de los servicios básicos del hogar, en el plazo establecido; 2) calentar adecuadamente su hogar, 3) hacer frente a gastos inesperados, 4) comer carne, pescado u otras fuentes equivalentes de proteínas cada dos días, 5) disfrutar de una semana de vacaciones fuera del hogar, 6) un coche, 7) una lavadora, 8) un televisor en color o 9) un teléfono (incluido un teléfono móvil). Este indicador capta la pobreza absoluta en cierta medida y se mide de la misma forma en todos los Estados miembros.
- **Vivir en un hogar en el que ninguno de sus miembros trabaja, o con una intensidad laboral muy baja:** un hogar se considera como tal cuando en el último año, en promedio, los miembros del hogar en edad de trabajar (de 18 a 59 años) trabajaran menos del 20 % del total de las horas que potencialmente podrían hacerlo, sea por no tener un empleo o por trabajar a tiempo parcial y no completo (los estudiantes no se incluyen en el cálculo).
- **Encontrarse en riesgo de pobreza:** vivir en un hogar con una «renta disponible equivalente» (es decir, ajustada para tener en cuenta el tamaño y la composición del hogar) inferior al umbral definido para el riesgo de pobreza, un 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente a escala nacional. Esta es una medida de la pobreza relativa.

El número total de personas que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social es menor que la suma de las cifras de cada categoría, puesto que muchas personas cumplen varias de estas características.

En Bulgaria, Rumanía y Hungría, los índices de privación son mucho menores en las ciudades (12 puntos porcentuales menos en Bulgaria y 8 en Rumanía y Hungría; véase la ilustración 2.3). En las ciudades de Austria, Irlanda, Reino Unido y Bélgica, por el contrario, las tasas de priva-

ción se sitúan entre un 8 % y un 10 %, y en promedio son 5 puntos porcentuales mayores que en el resto del país.

Entre 2008 y 2012, los índices de privación aumentaron entre 7 y 8 puntos porcentuales en Grecia, Hungría, Lituania, Letonia e Italia. En los dos Estados Bálticos y en Grecia, las tasas aumentaron en mayor medida en las ciudades, mientras que en Italia y en Hungría crecieron más en otras zonas.

En Austria, Rumanía y Polonia, las tasas de privación descendieron entre 2 y 4 puntos porcentuales. En Polonia y Rumanía, los índices de privación en pueblos, suburbios y zonas rurales se redujeron en más de 5 puntos porcentuales (frente a una disminución de 3 puntos porcentuales en las ciudades en el primer país y de cero en el segundo).

En términos globales, los niveles más importantes de privación continúan observándose en los Estados miembros menos desarrollados, especialmente en zonas rurales, pueblos y suburbios. En los Estados miembros más desarrollados, la privación tiende a ser baja, aunque en las ciudades es más alta que en otros lugares. La crisis ha provocado incrementos sustanciales de los índices de privación en varios Estados miembros, si bien este patrón básico no se ha visto alterado por ello.

3.2 En los Estados miembros más desarrollados, la baja intensidad laboral se concentra en las ciudades

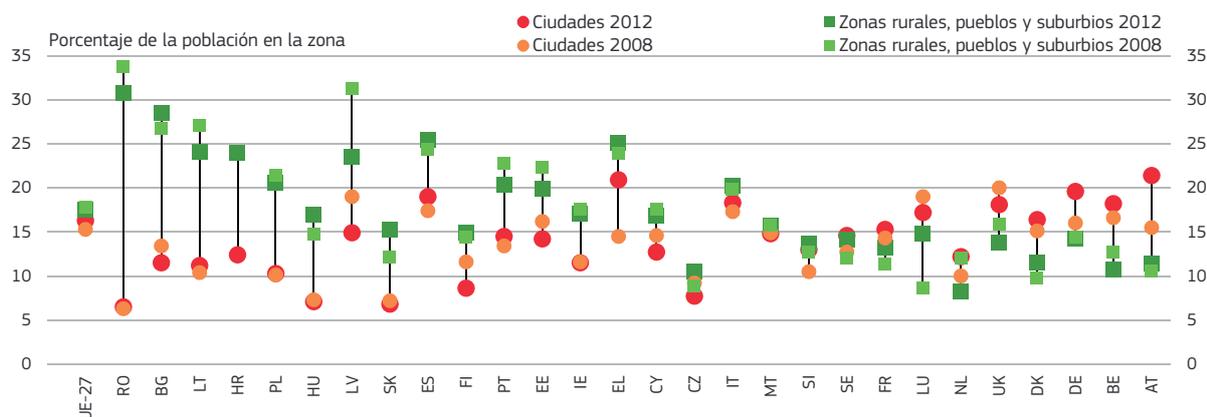
En comparación con la privación, la baja intensidad laboral se distribuye de un modo más homogéneo en toda la UE. En 2008⁵, el porcentaje de personas que vivía en hogares con una baja intensidad laboral oscilaba entre el 14 % en Irlanda y el 5 % en Chipre (ilustración 2.4). La crisis trajo consigo unos aumentos de entre 5 y 10 puntos porcentuales desde ese año hasta 2012⁶ en Lituania, Letonia, España, Grecia e Irlanda. En ese mismo período se registró un leve descenso en Polonia y Alemania, donde la crisis tuvo un efecto mucho menor sobre el empleo (en Alemania, de hecho, la tasa de ocupación aumentó).

En Bulgaria, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Hungría y Croacia, el índice de baja intensidad laboral es entre 5 y

5 Téngase en cuenta que estos años guardan relación con el momento en que se realizó el estudio. El año para el que se mide la intensidad laboral es el año natural anterior, salvo en el Reino Unido (donde los datos se calculan para el ejercicio fiscal anterior) e Irlanda (donde los datos se refieren a los 12 meses precedentes).

6 En la mayor parte de los países, las cifras de 2012 se refieren al año 2011 (véase la nota de pie de página anterior).

Ilustración 2.5: Porcentaje de población que vive en hogares en riesgo de pobreza según grado de urbanización, 2008-2012



IE, AT: 2008 y 2011
Fuente: Eurostat.

9 puntos porcentuales más bajo en las ciudades que en otras zonas. Por el contrario, en las ciudades del Reino Unido, Dinamarca, Alemania, Bélgica y Austria es 5 puntos porcentuales superior. En general, por tanto, la baja intensidad laboral es un problema más acusado en las ciudades en el caso de los Estados miembros más desarrollados, con la excepción de Irlanda. La yuxtaposición de personas sin empleo en las ciudades con las numerosas oportunidades laborales que ofrecen suele conocerse con el nombre de «paradoja urbana».

La crisis no parece haber influido excesivamente en este patrón. En Grecia, Suecia, Portugal y Austria, los incrementos de la baja intensidad laboral fueron más pronunciados en las ciudades que en otras zonas. En Alemania, el índice no varió en las ciudades, al tiempo que en el resto de zonas se redujo en 2 puntos porcentuales. En la República Checa, en cambio, sucedió exactamente lo contrario.

3.3 Mayor riesgo de pobreza urbana en los Estados miembros más desarrollados, mientras que en los Estados miembros menos desarrollados el riesgo es mayor en pueblos, suburbios y zonas rurales

La tasa de riesgo de pobreza es una medida relativa de la pobreza. Es preciso tener en cuenta dos aspectos importantes:

(a) Puesto que el umbral de pobreza se define a escala nacional, una persona con un nivel de renta determi-

nado puede considerarse en riesgo de pobreza en un país y no en otro en el que los niveles de renta sean generalmente mayores.

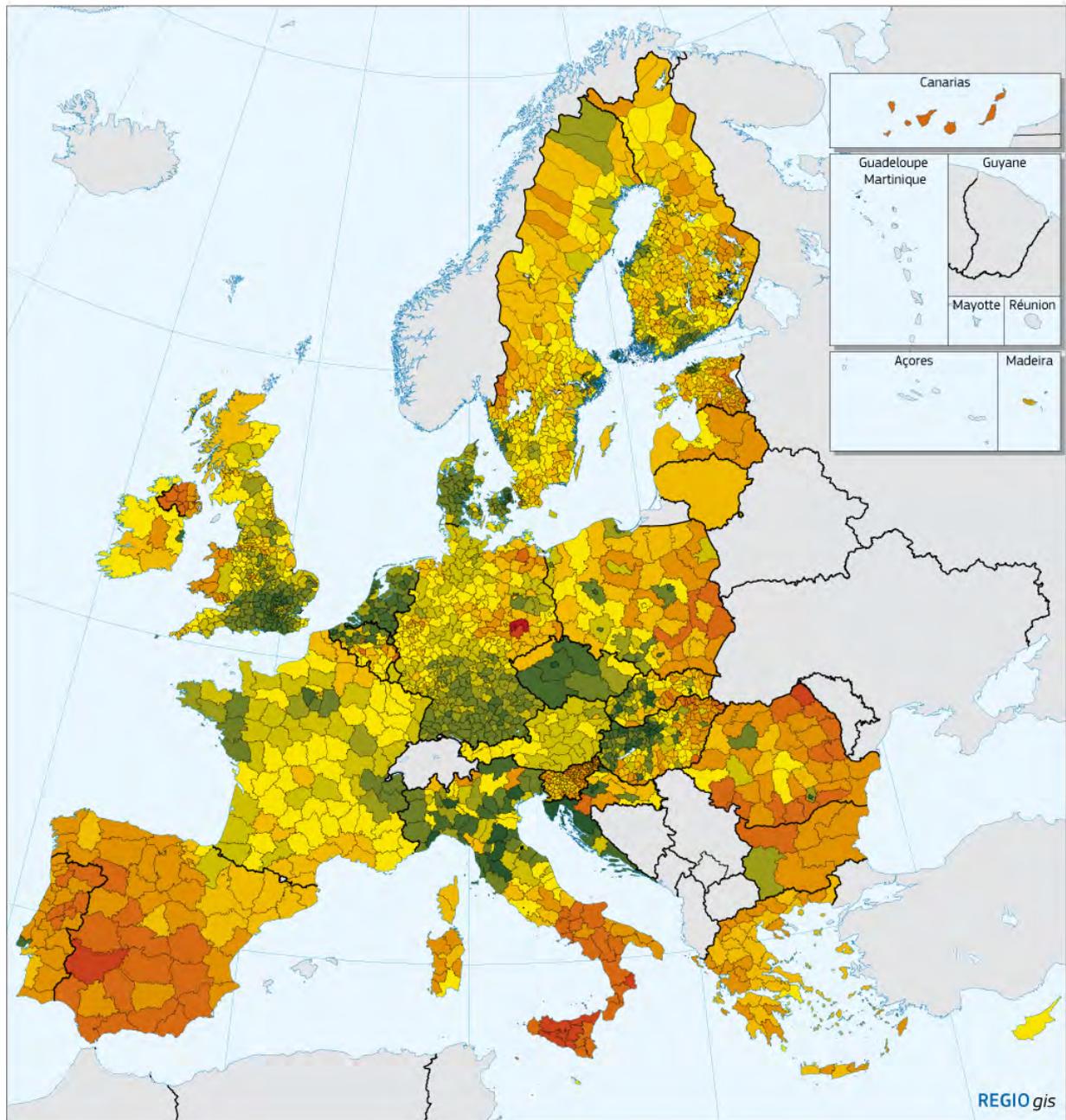
(b) Las tasas de riesgo de pobreza son sensibles a las variaciones de la renta global. Una persona cuya renta permanezca constante entre dos años puede encontrarse por encima del umbral del riesgo de pobreza en el caso de que la mediana de la renta disminuya, o a la inversa. La reducción de la renta de los hogares que se ha producido en muchos países como consecuencia de la recesión económica ha provocado un descenso de la renta mediana, por lo que el porcentaje de personas que se encuentran en riesgo de pobreza no ha aumentado tanto como cabría esperar; de hecho, en algunos países ha tendido a bajar.

En Letonia, por ejemplo, la tasa de riesgo de pobreza se redujo del 26 % al 19 % entre 2008 y 2012⁷, debido principalmente a la caída de los niveles de renta. Si el umbral de pobreza se hubiera mantenido en el nivel de 2008, la tasa habría aumentado del 26 % al 36 %⁸.

De los tres indicadores, este es el que presenta las mayores diferencias entre las ciudades y el resto del país. En 15 Estados miembros, la mayor parte de ellos ubicados en la UE-13, las tasas de riesgo de pobreza eran al menos 4 puntos porcentuales más bajas en las ciudades que en otros lugares (ilustración 2.5), lo que indica que

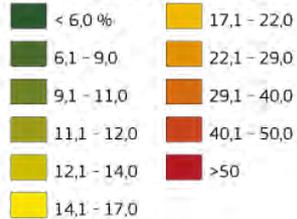
⁷ Téngase en cuenta que estos datos se refieren a la renta obtenida en 2007 y 2011, respectivamente.

⁸ Es lo que se denomina «tasa de riesgo de pobreza en un momento determinado».



Mapa 2.15: Tasa de riesgo de pobreza, 2010–2011

Porcentaje sobre la población total



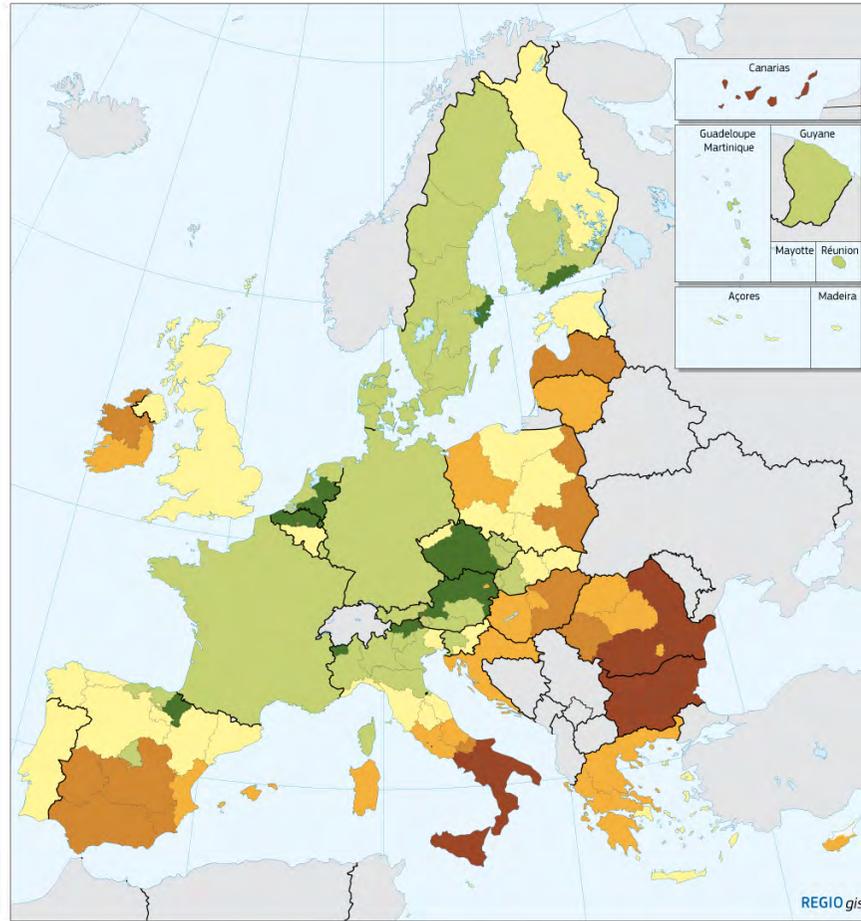
IE: 2009; EL, HU, UK: 2005; HR: 2004; AT: 2001

Fuentes: Eurostat (BG, CZ, CY, LT, LU, MT),
Banco Mundial (resto de países de la UE-13),
ESPON (resto de países de la UE-15).

Los datos relativos a Polonia no proceden de estadísticas oficiales,
sino de resultados empíricos elaborados por el Instituto de Estadística de Polonia
en colaboración con el Banco Mundial.



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.16: Población que corre el riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social, 2012

Porcentaje sobre la población total

- <15
- 15 - 19,5
- 19,5 - 26
- 26 - 32
- 32 - 38
- >38

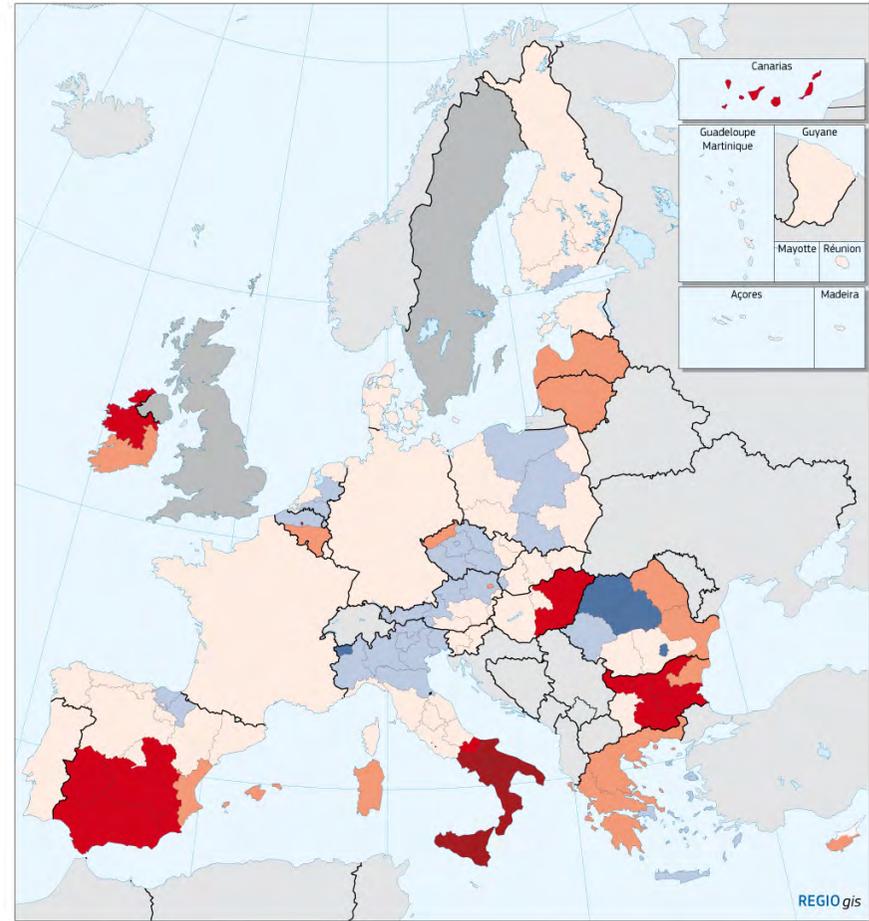
UE-28 = 24,8
BE: promedio 2009-2011; EL: 2010; IE: 2011

El objetivo fijado en la estrategia Europa 2020 es una reducción del número de personas en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión en 20 millones. Esto se traduce en una reducción del 23,7 % al 19,5 % de la población total.

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.17: Población en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social en 2012. Distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020

Diferencia en puntos porcentuales

- <-7
- -7 - 0
- 0 - 7
- 7 - 14
- 14 - 21
- >21
- Sin objetivo nacional

UE-27 = 5,3
Las regiones mostradas en color azul han alcanzado el objetivo.
Las regiones mostradas en color rojo no han alcanzado el objetivo

Fuente: Eurostat, programas nacionales de reformas de los Estados miembros y cálculos de la DG REGIO y la DG EMPL.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Políticas de inclusión social y protección social

El hecho de que la Estrategia Europa 2020 incluya el objetivo relativo al riesgo de pobreza y exclusión social refleja el mayor peso otorgado a las cuestiones sociales en el marco de políticas de dicha estrategia. Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad primordial de introducir reformas en las políticas sociales, y las autoridades regionales y locales también tienen un papel muy importante que desempeñar, especialmente en la prestación de los servicios. Algunos Estados miembros ya adoptaron medidas dirigidas a reestructurar sus sistemas de protección social antes del estallido de la crisis, y gracias a ello han tendido a capear mejor la recesión tanto en términos económicos como sociales.

La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social se creó con el fin de ayudar a los Estados miembros a lograr sus objetivos en esta materia, incluso a través de una utilización más eficaz de los fondos de la UE.

La Comisión adoptó en 2012 un conjunto de medidas sobre inversión social. El paquete incluye tres ejes; el primero de ellos está relacionado con la lucha contra la desventaja infantil una fase temprana, proporcionando acceso a una educación de calidad y medidas encaminadas a mejorar la situación económica de las familias afectadas. El segundo concierne a la inversión en capacitación, incluso en un entorno de consolidación fiscal, mediante el apoyo a la formación y a unos servicios de cuidado asequibles así como la ayuda en la búsqueda de empleo. El tercero conlleva la simplificación de la administración de los beneficios y la adopción de medidas para facilitar la obtención de ayudas.

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, creado en 2006, presta apoyo a los trabajadores que perdieron

su empleo como resultado de los cambios en las pautas comerciales mundiales o, más recientemente, como consecuencia de la crisis. En el período 2014-2020 también tratará de impulsar el empleo juvenil a escala regional.

El programa comunitario para el empleo y la solidaridad social (Progress) es una plataforma de intercambio y aprendizaje a escala de la UE cuya finalidad es generar pruebas de la eficacia de las políticas sociales y de empleo europeas, así como fomentar una mayor participación en la formulación de políticas, incluso por parte de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

El instrumento europeo de microfinanciación Progress (creado en 2010 en respuesta a la crisis) tiene el propósito de aumentar la disponibilidad de microcréditos para personas que sufren una situación de desventaja económica y social, microempresas y organizaciones de la economía social.

En el período 2014-2020, los dos componentes de Progress y la red europea de servicios de empleo (EURES) forman parte del nuevo Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI). Este programa pretende ayudar a los Estados miembros en sus esfuerzos por diseñar e introducir reformas sociales y laborales en todos los niveles, a través de la asistencia en la coordinación de las políticas y en la identificación de ejemplos de buenas prácticas (y el intercambio de información sobre estas).

El nuevo Fondo Europeo de Ayuda a los más Desfavorecidos (FEAD) tiene el objetivo de mejorar la cohesión social a través de la concesión de ayudas en especie (no financieras) a las personas que sufren las mayores privaciones.

los ingresos tienden a ser superiores en las ciudades que en otras zonas.

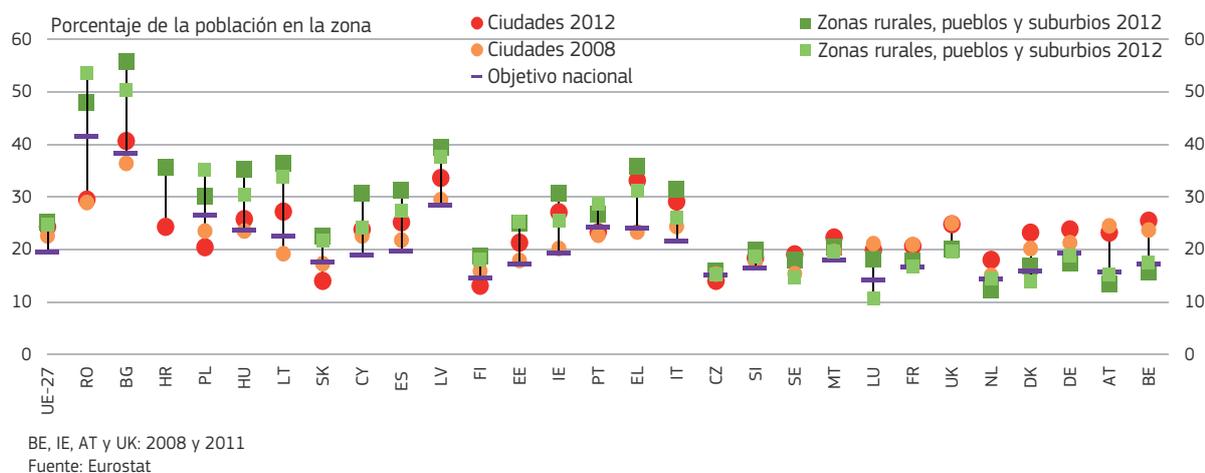
En seis Estados miembros de la UE-15, por otro lado, las tasas de riesgo de pobreza fueron como mínimo 4 puntos porcentuales mayores en las ciudades que en el resto de áreas, lo que ilustra una distribución más desigual de la renta en las ciudades que en las demás zonas.

Entre 2008 y 2012, las tasas de riesgo de pobreza aumentaron en 17 Estados miembros, un efecto que se debió en parte a la crisis. En el conjunto de la UE las tasas aumentaron en mayor medida en las ciudades (1 punto porcentual en promedio) que en las demás zonas (0,3 puntos porcentuales). La diferencia fue particularmente amplia en Grecia, donde la tasa se incrementó en 6 puntos porcentuales en las ciudades y en 1 punto porcentual en el resto. En las ciudades alemanas, las tasas de

pobreza aumentaron 4 puntos porcentuales, mientras en Austria crecían 6 puntos porcentuales. En los Países Bajos, los índices de pobreza en las ciudades se incrementaron en 2 puntos porcentuales, mientras en otras zonas descendían 4 puntos porcentuales. Como resultado de ello, en 2012 las tasas en las ciudades eran mayores que en las demás zonas, mientras en 2008 sucedía lo contrario.

Dada la marcada dimensión territorial de las tasas de pobreza, los indicadores nacionales ocultan importantes diferencias. Las políticas de lucha contra la pobreza podrían beneficiarse de un desglose geográfico más detallado de la situación existente y de los principales factores que la determinan. Por este motivo, la Comisión Europea ha puesto en marcha una iniciativa junto con el ESPON y el Banco Mundial con el fin de elaborar mapas más detallados de la pobreza para cada Estado miembro (mapa 2.15).

Ilustración 2.6: Porcentaje de población que vive en hogares en riesgo de pobreza o exclusión según grado de urbanización, 2008-2012 y objetivos fijados a escala nacional para 2020



3.4 Las ciudades de los Estados miembros menos desarrollados están cerca de alcanzar las metas fijadas para 2020, mientras que en los Estados miembros más desarrollados tienen un camino más largo por recorrer

La Estrategia Europa 2020 persigue el objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 20 millones con respecto a las cifras de 2010, lo que supondría dejar la tasa en un 19,5 % de la población total. En 2012, la mayor parte de las regiones de Austria, la República Checa, los Países Bajos y los Estados miembros nórdicos, así como una o más regiones de España, Italia, Eslovaquia, Eslovenia y Bélgica ya habían alcanzado dicha tasa (mapa 2.16). (En el caso de Alemania y Francia no se dispone todavía de un desglose regional, si bien en ambos casos las tasas nacionales se sitúan por debajo del objetivo fijado para 2020⁹.)

En general, la diferencia con respecto al objetivo nacional es mayor en las regiones menos desarrolladas (mapa 2.17). Por ejemplo, en Italia, España, Hungría y Bulgaria, dichas regiones se sitúan a más de 14 puntos porcentuales de sus respectivos objetivos nacionales, lo que sugiere que tal vez la política de cohesión en esas regiones debiera incluir medidas decididamente encaminadas a reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

⁹ Es preciso tener en cuenta que el indicador nacional utilizado en Alemania, a diferencia del resto de Estados miembros, es el desempleo de larga duración.

Entre 2008 y 2012¹⁰, el número de personas que se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE aumentó en 6,5 millones, hasta afectar a casi una cuarta parte (24,8 %) de la población. Las personas más afectadas son las que están en edad de trabajar, debido al significativo incremento del desempleo y la presión a la baja sobre los ingresos en un contexto de falta persistente de puestos de trabajo.

En 2012, la tasa ya se situaba, en promedio, por debajo de los objetivos nacionales respectivos para 2020 en siete Estados miembros (ilustración 2.6). En tres Estados miembros no sucedía esto en las zonas no urbanas (es decir, en pueblos, suburbios y zonas rurales). (Téngase en cuenta que el Reino Unido, Suecia y Croacia no han definido objetivos nacionales.) Para la formulación de políticas dirigidas a reducir estas tasas es importante conocer en qué tipo de zonas se concentran las personas en riesgo de pobreza o exclusión, puesto que, al menos hasta cierto punto, las medidas que se adopten deberán variar en función de las diferencias observadas en los factores subyacentes.

3.5 La calidad de vida en las ciudades europeas varía

Las encuestas sobre la percepción de la calidad de vida por parte de los ciudadanos que se llevan a cabo regularmente en las ciudades europeas pretenden ofrecer una instantánea de las opiniones de los ciudadanos sobre diversas cuestiones. La encuesta más reciente, referida al

¹⁰ Datos referidos a la renta obtenida en 2007 y 2011.

año 2013¹¹, mide la satisfacción de los habitantes de 79 ciudades de la UE. A continuación se examinan las respuestas de los encuestados a siete indicadores relativos a 16 ciudades con el fin de ilustrar la situación actual en la UE¹² (ilustración 2.7).

En la encuesta se pedía a los participantes que valoraran su satisfacción con las siguientes características de las ciudades en las que vivían: transporte público, calidad del aire, seguridad, calidad del gobierno local, oportunidades laborales, el coste y la disponibilidad de vivienda y la integración de las personas extranjeras. Los resultados se reflejan en los gráficos en forma de telaraña y se comparan con la satisfacción mediana de la UE.

Como puede apreciarse, existen amplias diferencias entre unas ciudades y otras en cuanto a la opinión de los ciudadanos con respecto a la calidad de vida. Además, los datos muestran las fortalezas de algunas ciudades y las dificultades que encuentran sus ciudadanos en otras. Algunas opiniones negativas reflejan el impacto que ha ejercido la crisis en el bienestar de los ciudadanos así como en las finanzas municipales. Esto resulta más evidente en las ciudades ubicadas en países que se han visto duramente golpeados por la recesión. En Atenas, Oviedo y Palermo se considera que el mayor problema es la falta de oportunidades de empleo. En las grandes ciudades del norte de Europa –Helsinki, Múnich, Hamburgo, París y Londres–, por otro lado, la mayor parte de los encuestados considera relativamente sencillo encontrar un puesto de trabajo. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que los trabajos se concentran en esas ciudades, que atraen a personas a vivir en ellas, se genera una presión sobre el mercado de vivienda, aumentan los costes y disminuyen los niveles de satisfacción.

La satisfacción con los niveles de seguridad, con la calidad del aire y con el transporte público suele estar relacionada con la percepción de la eficiencia de las autoridades que gobiernan la ciudad. Aquellas ciudades en las que se otorga una valoración relativamente alta a dichas autoridades, como Aalborg, Múnich, Hamburgo y Rostock, también muestran unos elevados niveles de satisfacción con las variables anteriores, si bien en el caso de Oviedo, Atenas, Palermo, París, Madrid y Sofía sucede lo contrario, ya que se recogieron evaluaciones negativas con respecto a todas ellas.

3.6 Los índices de delincuencia son mayores en las regiones urbanas, en las fronteras y en los destinos turísticos

La actividad criminal se distribuye de forma desigual en la UE. Las áreas con un alto grado de urbanización, los destinos turísticos y algunas regiones fronterizas presentan unas cifras de delitos registrados por habitante considerablemente más elevadas que el resto de zonas, aunque estos datos deben interpretarse con enorme cautela (mapas 2.18 y 2.19). En el caso de muchos delitos, como los allanamientos de morada, el número de denuncias es muy inferior al de crímenes cometidos, pues las víctimas pueden vivir en una región diferente de aquella en la que se comete el delito (como sucede cuando una persona sufre el robo de su vehículo o le roban mientras se encuentra de viaje), lo que puede provocar una sobrestimación de los índices de delincuencia en algunas regiones y una subestimación en otras.

Los robos son más frecuentes en regiones donde existen grandes ciudades, como (si tomamos como ejemplo Bélgica) en la región de Bruselas o en las regiones a las que pertenecen las ciudades de Amberes, Lieja o Charleroi. Los allanamientos de morada se producen también con mayor frecuencia en las regiones NUTS 3 con mayor grado de urbanización (como las que albergan ciudades como Viena o Sofía) que en otras. Lo mismo ocurre en las regiones que acogen a un gran número de turistas, como las situadas en las costas del Mediterráneo en Francia y España, así como en el Algarve (Portugal). Lo anterior también es válido en lo que respecta a los robos de vehículos de motor, que también muestran unas tasas elevadas en algunas regiones fronterizas, como las situadas en la frontera entre Bélgica y Francia o entre Alemania, Polonia y la República Checa.

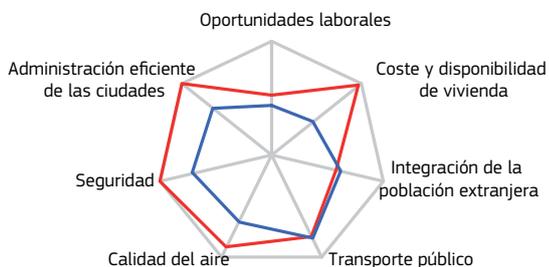
La delincuencia puede ejercer un impacto profundo en el desarrollo económico y social, al atemorizar a los ciudadanos y disuadir a los empresarios de poner en marcha nuevos negocios. Además, genera costes adicionales que pueden afectar de forma particular a los miembros más pobres de la sociedad y desalentar a los potenciales inversores. Las estrategias de desarrollo en las regiones con altos índices de criminalidad no pueden ignorar estos aspectos.

11 Comisión Europea (2013), *Encuesta «Flash» de Eurobarómetro nº 366*.

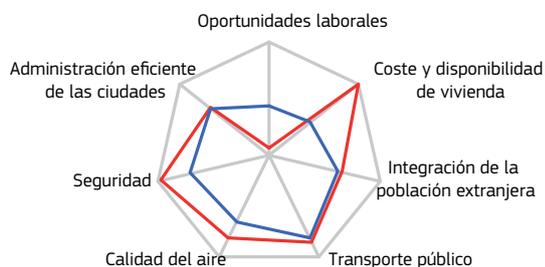
12 Durante la elaboración de los datos se eliminaron las respuestas del tipo «no sabe».

Ilustración 2.7: Nivel de satisfacción de los residentes en las ciudades seleccionadas con respecto a diversos factores de calidad de vida, 2012

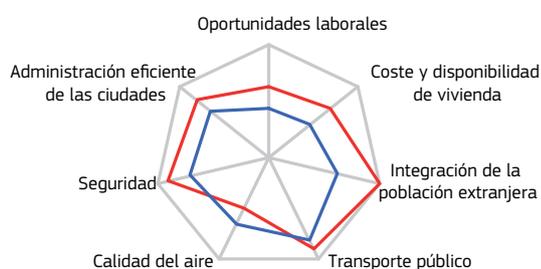
En Aalborg (DK), los residentes se muestran satisfechos con:



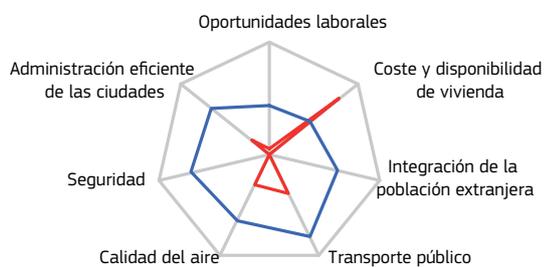
En Oviedo (ES), los residentes se muestran satisfechos con:



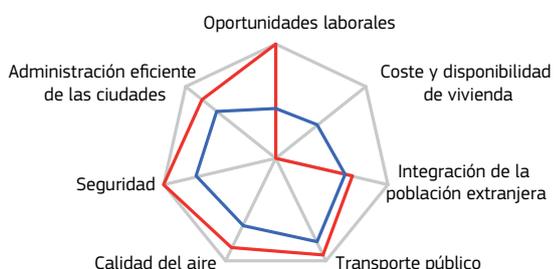
En Cluj-Napoca (RO), los residentes se muestran satisfechos con:



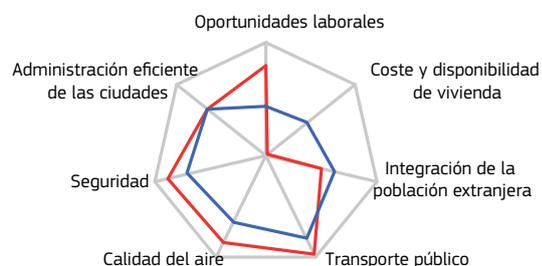
En Atenas (EL), los residentes se muestran satisfechos con:



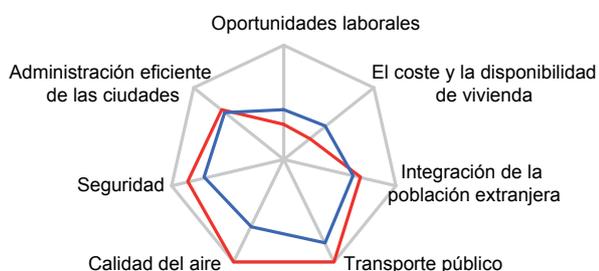
En Munich (DE), los residentes se muestran satisfechos con:



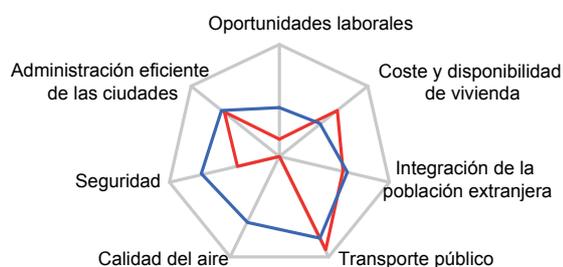
En Hamburgo (DE), los residentes se muestran satisfechos con:



En Rostock (DE), los residentes se muestran satisfechos con:

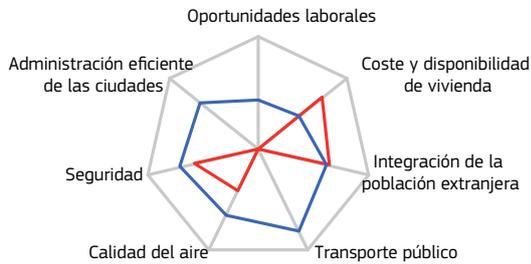


En Ostrava (CZ), los residentes se muestran satisfechos con:

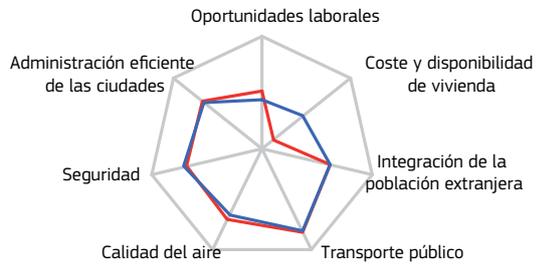


— Ciudad
— Mediana de la UE

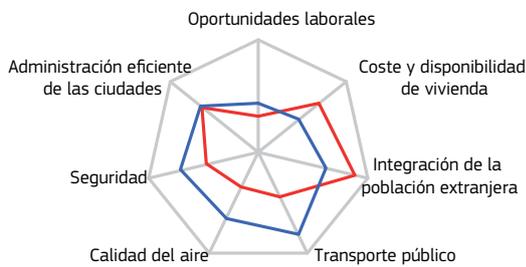
En Palermo (IT), los residentes se muestran satisfechos con:



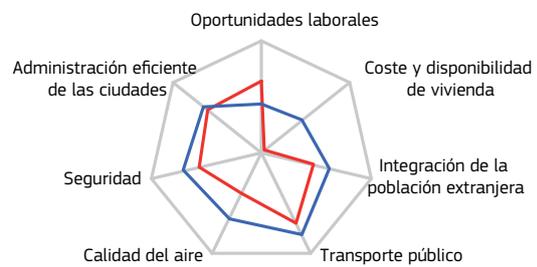
En Londres (UK), los residentes se muestran satisfechos con:



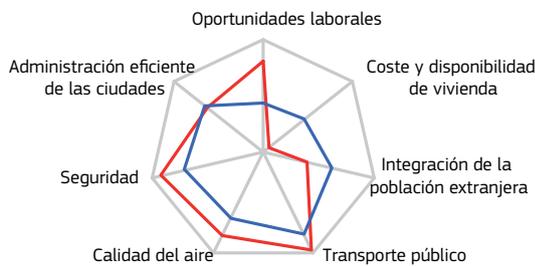
En Budapest (HU), los residentes se muestran satisfechos con:



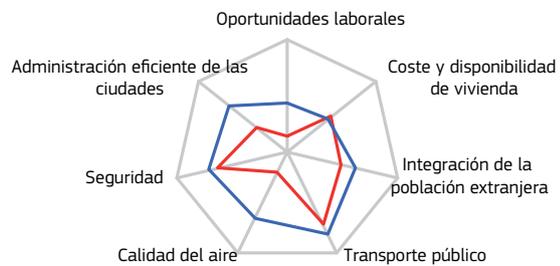
En París (FR), los residentes se muestran satisfechos con:



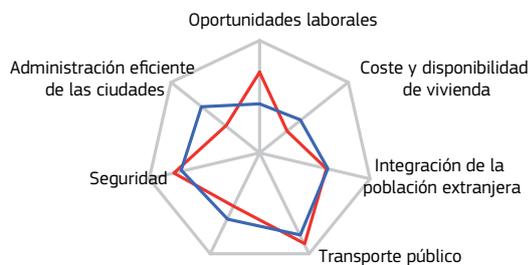
En Helsinki (FI), los residentes se muestran satisfechos con:



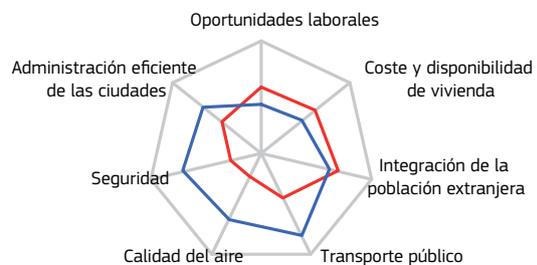
En Madrid (ES), los residentes se muestran satisfechos con:



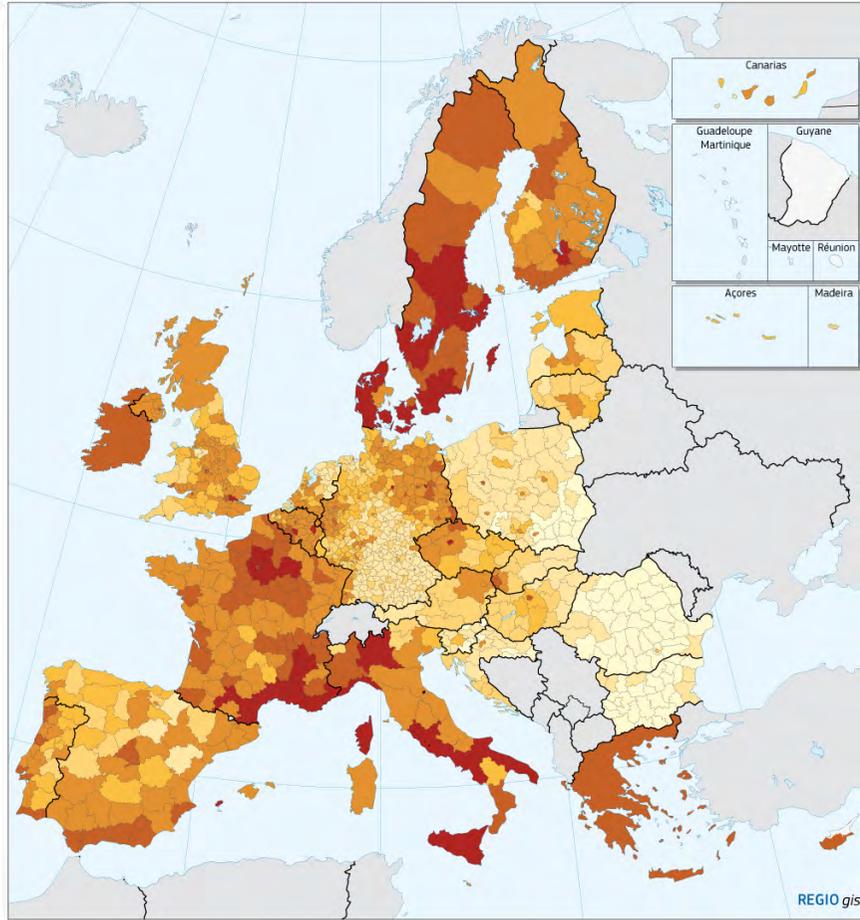
En Varsovia (PL), los residentes se muestran satisfechos con:



En Sofía (BG), los residentes se muestran satisfechos con:



Fuente: Encuesta de opinión de «URBAN Audit»



Mapa 2.18: Número de robos de vehículos de motor registrados por habitante, 2008-2010

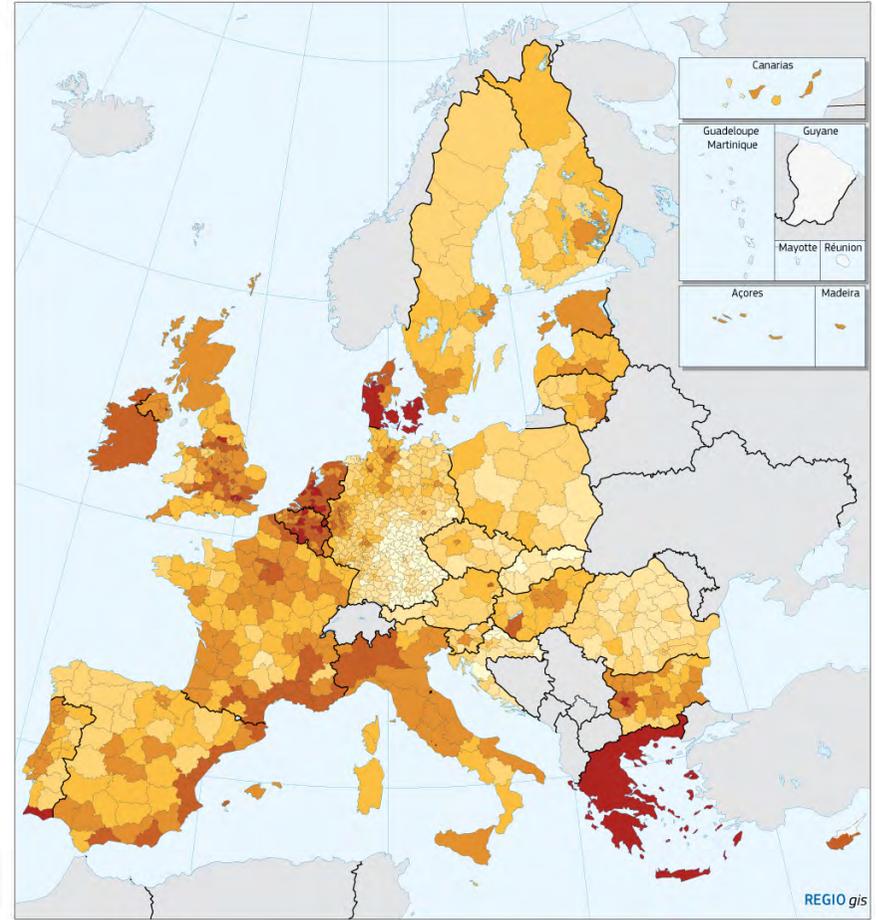
Por cada 1 000 habitantes

<0,1	0,9 - 2,3
0,1 - 0,4	2,3 - 3,6
0,4 - 0,6	3,6 - 8,9
0,6 - 0,9	No se dispone de datos

UK: 2011-2012
Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.19: Número de allanamientos de morada registrados por habitante, 2010

Por cada 1 000 habitantes

<0,3	2,1 - 3,6
0,3 - 0,6	3,6 - 7
0,6 - 1,2	7 - 14,5
1,2 - 2,1	No se dispone de datos

UK: 2011-2012
Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

4. El desplazamiento de ciudadanos en el seno de los Estados miembros, así como entre unos Estados miembros y otros, se ve estimulado por las disparidades en términos de empleo, salarios y salud

4.1 La UE presenta un alto grado de urbanización y el proceso continúa, aunque lentamente

La variación de la población en la UE a largo plazo ofrece una perspectiva más amplia de las tendencias más recientes, que indica si dichas tendencias son parte de un patrón a largo plazo o representan una ruptura con el pasado. Además, brinda un punto de comparación, en el sentido de que muestra si los cambios tienen una dimensión sin precedentes o si, por el contrario, son relativamente leves en comparación con los que se han producido en los últimos 50 años. Asimismo, la inversión en infraestructura a gran escala debe planificarse a la luz de la variación que probablemente experimentará la población en las próximas décadas, y las tendencias pasadas pueden ayudar a proyectar dicho cambio. El rápido crecimiento de la población genera costes de ajuste como resultado de la mayor necesidad de servicios e infraestructura –escuelas, hospitales, etc.–. La financia-

ción de estas inversiones puede resultar complicada si la disponibilidad de fondos públicos es limitada. Por otro lado, la ralentización del crecimiento permite planificar más fácilmente las inversiones cuando, por ejemplo, surge la necesidad de reformar o sustituir un centro escolar u hospitalario.

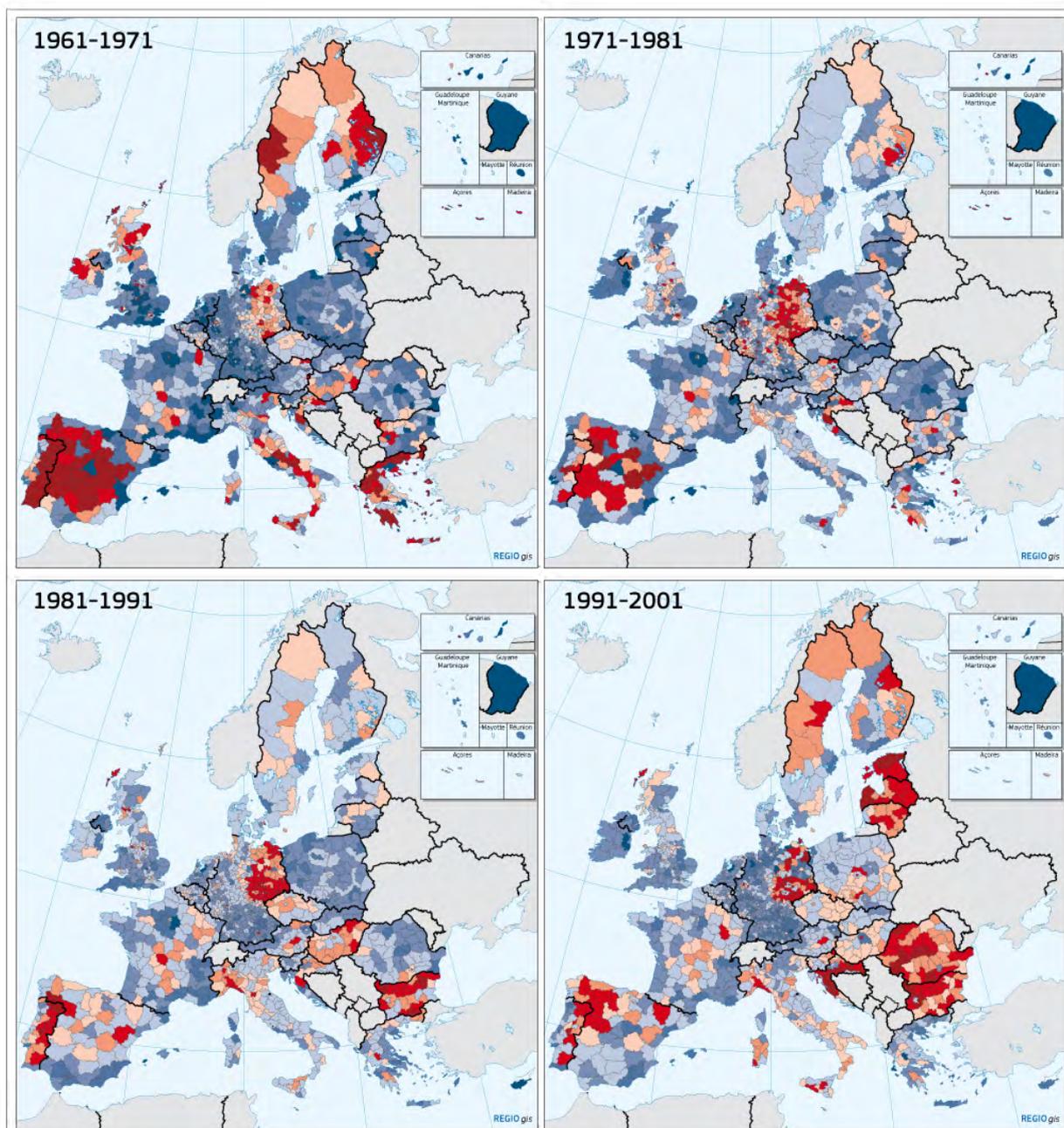
Las regiones que están perdiendo población con rapidez pueden necesitar reducir su nivel de servicios e infraestructura. Una de cada 20 regiones NUTS-3 perdió más del 10 % de su población entre 2001 y 2011, lo que con toda probabilidad conducirá a un exceso de oferta de vivienda, servicios públicos, etc. Numerosas ciudades del este de Alemania perdieron tantos habitantes que tuvieron que demolerse barrios enteros con el fin de reducir las ciudades a un tamaño más viable.

En las cinco décadas transcurridas entre 1961 y 2011, la UE experimentó su máximo crecimiento demográfico en el decenio de 1960, en el que la población aumentó un 8 %. Posteriormente, el crecimiento demográfico se ralentizó progresivamente hasta la década de 1990, en la que la población aumentó un 2 % para repuntar hasta un 3,5 % entre 2001 y 2011. Estos cambios se reflejan en la proporción de regiones NUTS 3 que experimentaron un crecimiento poblacional superior al 10 % en una década. Entre 1961 y 1971, una de cada tres regiones creció más de un 10 %, mientras que en los cuatro decenios siguientes (hasta el de 2000) este porcentaje de crecimiento solo se registró en una región de cada 10 (mapas 2.20 y 2.21).

Tabla 2.4: Variación de la población según la tipología urbana-rural, de 1961 a 2011

Variación de la población (en porcentaje)		1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2001	2001-2011
UE-15	Urbanas	11,6	4,4	2,9	3,6	6,4
	Intermedias	7,8	4,9	3,6	3,9	4,5
	Rurales	-0,3	1,8	1,5	2,4	2,4
	Total	7,8	4,1	2,9	3,5	5,0
UE-13	Urbanas	14,9	11,0	4,5	-2,4	0,7
	Intermedias	11,2	9,6	3,5	-0,6	-0,3
	Rurales	3,6	4,2	2,0	-2,8	-3,2
	Total	8,5	7,6	3,1	-1,9	-1,3
UE-28	Urbanas	12,0	5,1	3,1	2,9	5,7
	Intermedias	8,6	6,1	3,6	2,8	3,4
	Rurales	1,2	2,7	1,7	0,3	0,3
	Total	8,0	4,9	2,9	2,2	3,6

Fuente: serie temporal de datos demográficos LAU2, NSI, DG REGIO / proyección espacial.



Mapa 2.20: Variación de la población, 1961–2001

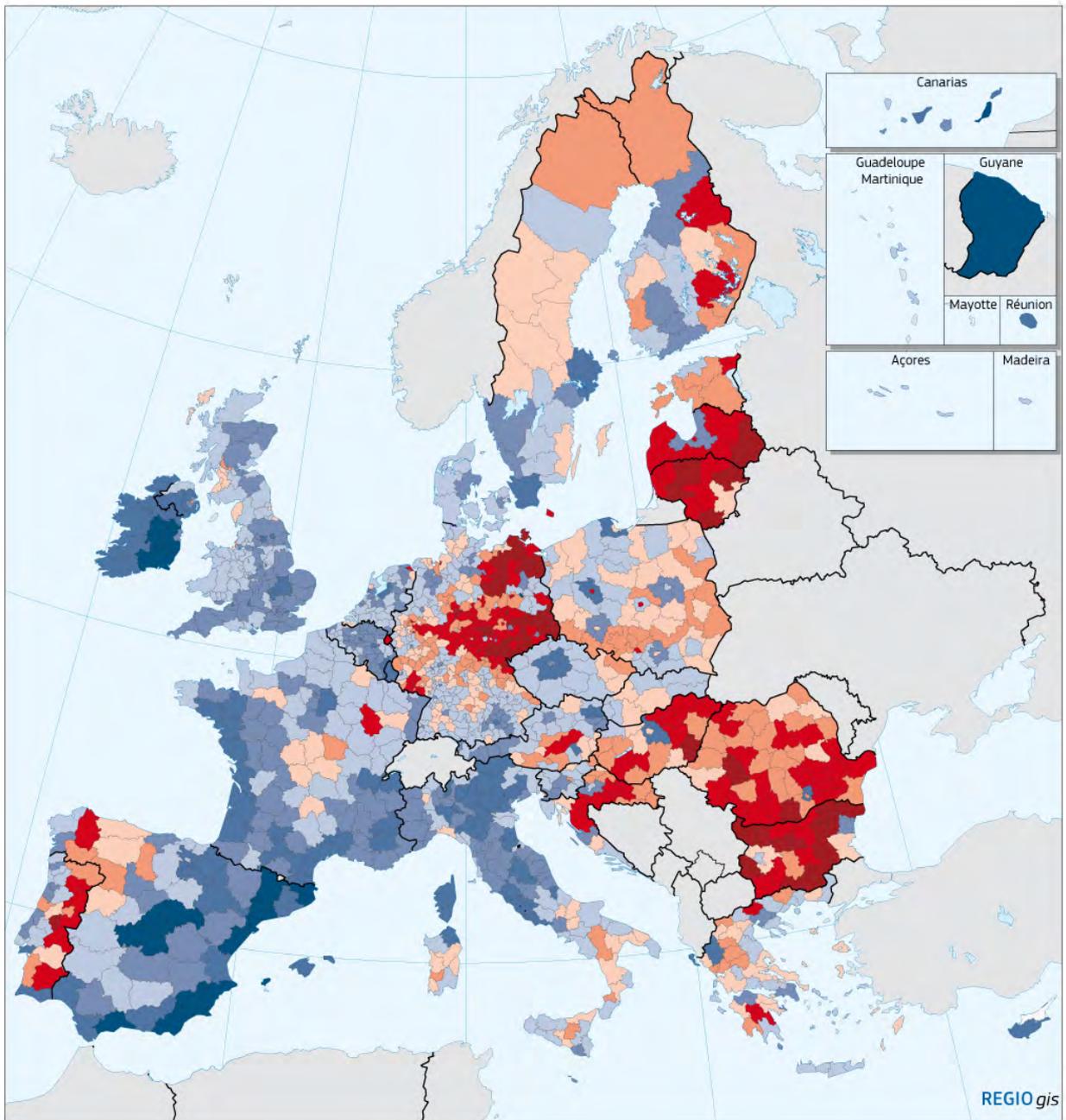
Variación total (en porcentaje)

- Dark Red: < -10,0
- Red: -10 - -5
- Orange: -5 - -2,5
- Light Orange: -2,5 - 0
- Light Blue: 0 - 5
- Medium Blue: 5 - 10
- Dark Blue: 10 - 20
- Very Dark Blue: >20

Fuentes: Eurostat, DG REGIO.

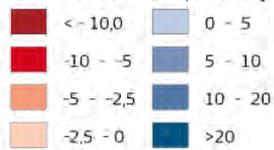
0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



Mapa 2.21: Variación de la población, 2001-2011

Variación total (en porcentaje)



UE-28 = 3,39
HR: 2002-2011

Fuente: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Tabla 2.5: Población según el grado de urbanización, de 1961 a 2011

% del total		1961	1971	1981	1991	2001	2011
UE-15	Ciudades	42,4	43,6	43,4	42,9	42,2	42,3
	Pueblos y suburbios	27,8	29,5	31,0	31,8	32,5	32,6
	Zonas rurales	29,8	26,9	25,6	25,3	25,3	25,0
UE-13	Ciudades	25,4	29,0	32,6	34,2	33,9	33,8
	Pueblos y suburbios	19,7	21,4	23,1	24,5	25,1	25,7
	Zonas rurales	55,0	49,6	44,3	41,4	41,0	40,4
UE-28	Ciudades	38,6	40,3	40,9	40,9	40,4	40,5
	Pueblos y suburbios	26,0	27,7	29,2	30,1	30,8	31,2
	Zonas rurales	35,5	32,0	29,9	29,0	28,8	28,3

En el caso de Portugal y Eslovenia solo están disponibles datos parciales.

Fuente: serie temporal de datos demográficos LAU2, NSI, DG REGIO / proyección espacial.

Las regiones que experimentaron una disminución poblacional superior al 10 % en una década siguieron un patrón diferente al que cabría esperar. En los años 60 del siglo XX, esto ocurrió en el 5 % de las regiones, ubicadas principalmente en Portugal, Grecia y España. En la década siguiente, la proporción se redujo hasta situarse en torno a un 2,5 %, y en los años ochenta y noventa cayó aún más, hasta el nivel del 1,5 %. En 1989 cayó el Muro de Berlín y, en torno a esa misma época, se produjo un cambio de regímenes políticos en toda Europa central y oriental que provocó un aumento sustancial de la migración. En el decenio de 1990, algo más de un 4 % de las regiones perdieron más del 10 % de su población, mientras que en la década de 2000 este porcentaje ascendió a un 7 %; las regiones afectadas por este fenómeno es-

taban ubicadas principalmente en los Estados Bálticos, Rumanía, Bulgaria, Croacia y Alemania oriental.

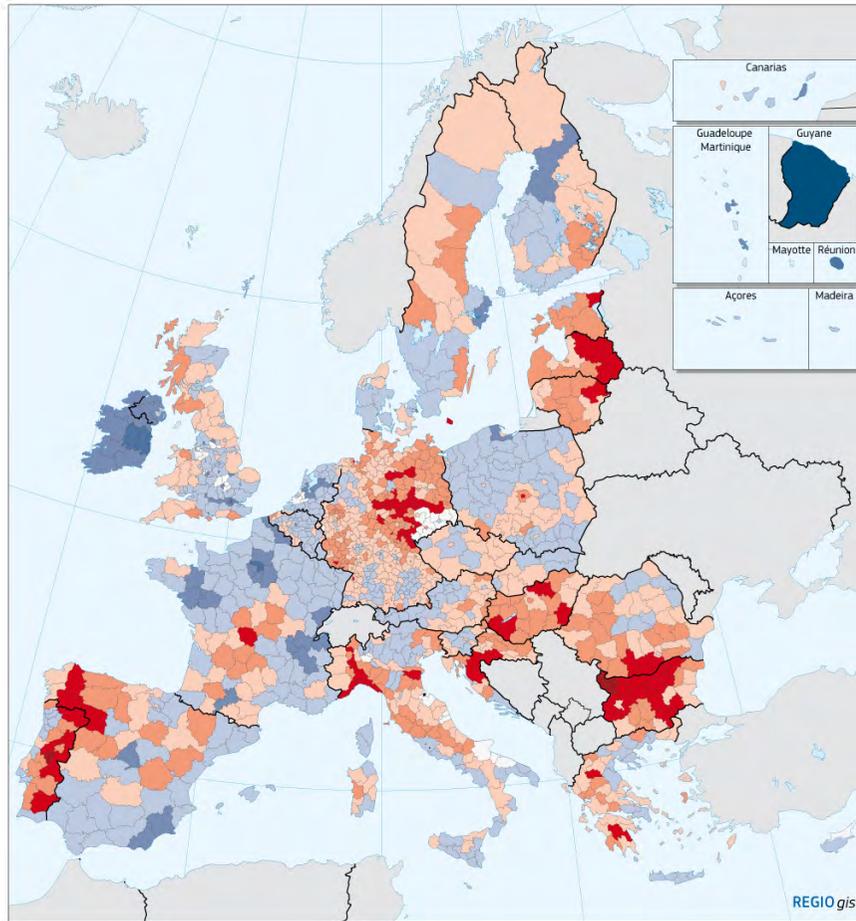
En la década de 1960, el crecimiento se concentró fundamentalmente en las regiones urbanas, donde en ese período la población aumentó un 12 %, frente al 9 % de las regiones intermedias y un 1 % en las regiones rurales.

Con posterioridad a 1971, las diferencias de crecimiento poblacional entre los países de la UE-15 y los de la UE-13 se agudizaron. Entre 1971 y 2011, la población de la UE-15 creció a un ritmo aproximado de un 4 % cada década. En las regiones urbanas e intermedias, el crecimiento fue ligeramente superior a la media, mientras que en las regiones rurales se situó en torno a un 50 % de la media.

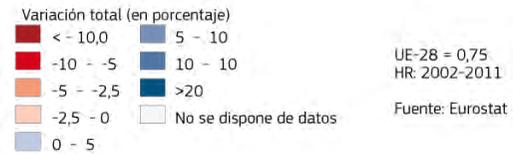
Tabla 2.6: Variación de la población, variación vegetativa y migración neta según la tipología urbana o rural, 2001-2011

Variación total (en porcentaje)		Predominante- mente urbanas	Intermedias	Predominan- temente rurales	Total
UE-15	Variación total de la población	6,8	4,7	3,1	5,4
	Variación vegetativa de la población	2,6	0,5	-0,6	1,3
	Tasa de migración neta	4,1	4,2	3,7	4,1
UE-13	Variación total de la población	0,6	-1,1	-3,9	-1,9
	Variación vegetativa de la población	-1,2	-0,7	-1,8	-1,3
	Tasa de migración neta	1,8	-0,4	-2,2	-0,6
UE-28	Variación total de la población	6,1	3,3	0,4	3,8
	Variación vegetativa de la población	2,2	0,2	-1,0	0,7
	Tasa de migración neta	3,8	3,1	1,5	3,0

Fuente: Eurostat.

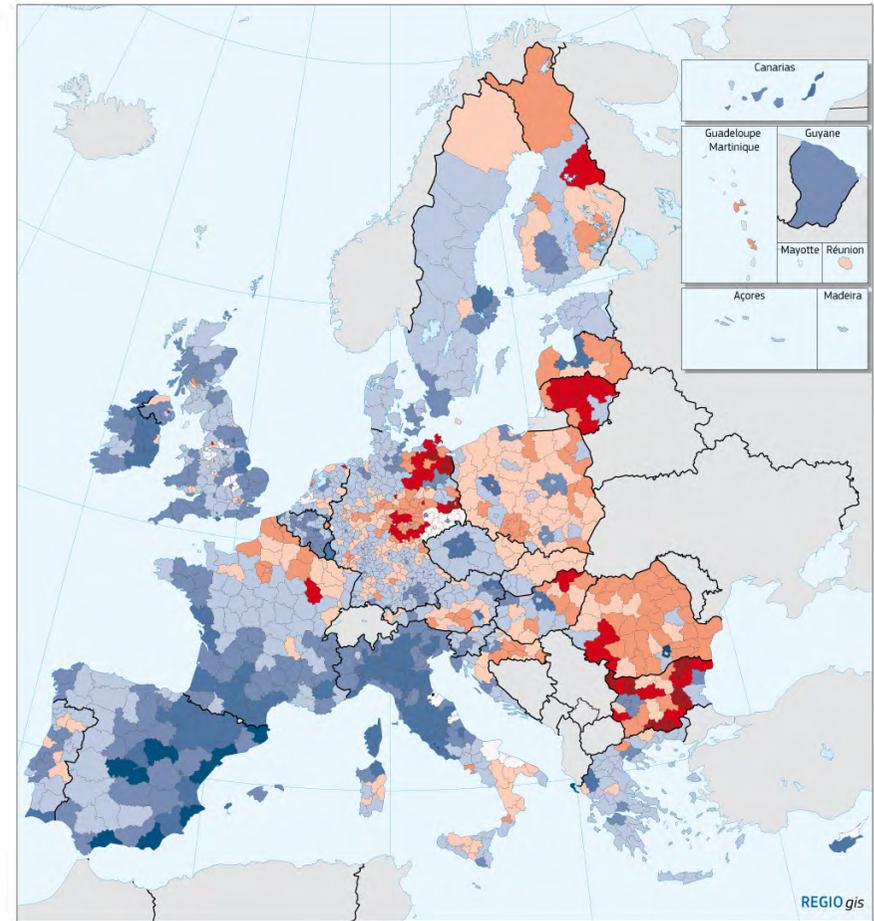


Mapa 2.22: Crecimiento vegetativo de la población, 2001-2011

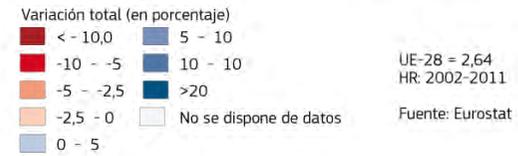


0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.23: Inmigración neta en las regiones NUTS 3, 2001-2011



0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Tabla 2.7: Estructura de edades de la población según la tipología urbana o rural, 2012

% del total		Predominante- mente urbanas	Intermedias	Predominante- mente rurales	Total
UE-15	población de 14 años o menos	16,2	15,4	15,4	15,8
	población de 65 años o más	17,2	19,3	20,4	18,5
UE-13	población de 14 años o menos	14,0	15,0	15,2	14,9
	población de 65 años o más	15,6	14,8	15,7	15,3
UE-28	población de 14 años o menos	16,0	15,3	15,3	15,6
	población de 65 años o más	17,0	18,2	18,6	17,8

Los datos de MT corresponden a 2010, y los de las regiones DE8, ES63 y ES7 corresponden a 2011.

Fuente: Eurostat, DG REGIO

Tabla 2.8: Variación de la población, variación vegetativa y migración neta en las regiones fronterizas terrestres, de 2001 a 2011

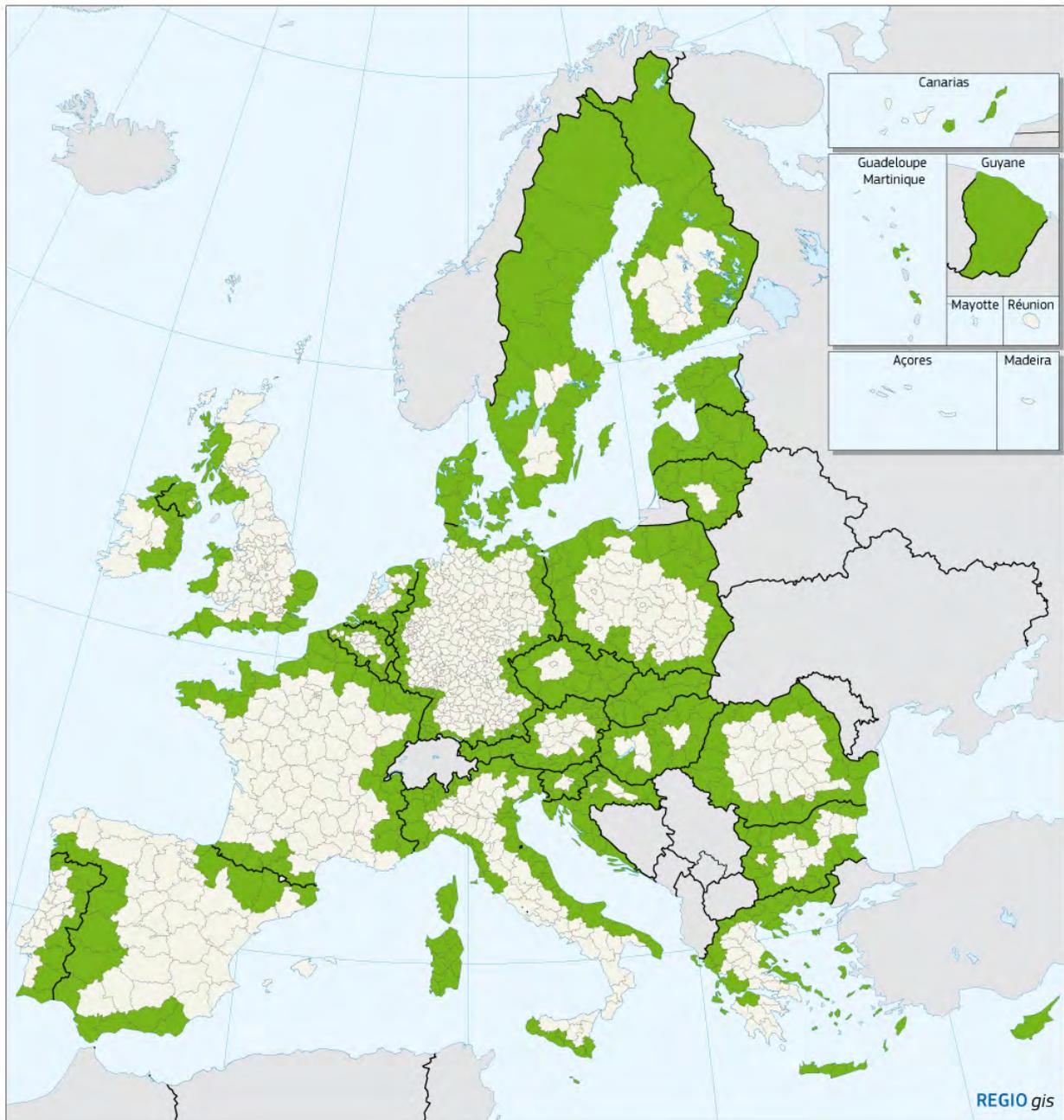
Variación total (en porcentaje)		Regiones fronterizas terrestres	Otras	Total
UE-15	Variación total de la población	4,05	5,56	5,41
	Variación vegetativa de la población	0,74	1,49	1,30
	Tasa de migración neta	3,29	4,01	4,06
UE-13	Variación total de la población	-3,10	-0,99	-1,89
	Variación vegetativa de la población	-1,66	-1,00	-1,26
	Tasa de migración neta	-1,46	0,01	-0,64
UE-28	Variación total de la población	0,91	4,54	3,78
	Variación vegetativa de la población	-0,30	1,11	0,74
	Tasa de migración neta	1,22	3,40	3,02

Fuente: Eurostat, DG REGIO

En la UE-13, el crecimiento de la población se ralentizó a partir de 1981 y pasó a ser negativo tras 1991. En el decenio de 1990 la población se redujo en los tres tipos de regiones y durante la década de 2000 continuó cayendo en las regiones rurales (un 3 %). En cambio, en este último período aumentó en las regiones urbanas (en una proporción ligeramente inferior al 1 %) (tabla 2.4).

Estas variaciones del crecimiento de la población estuvieron acompañadas de cambios en el grado de urbanización de la UE.

En comparación con el resto del mundo, la UE (sobre todo la UE-15) ya presentaba un alto grado de urbanización en 1961. En los 50 años transcurridos desde entonces, la proporción de población de la UE-15 que vive en ciudades (42 %) no ha variado (tabla 2.5). Entre 1961 y 1991, la población que reside en pueblos y suburbios aumentó de un 28 % a un 32 % del total, mientras que el porcentaje que suponen los habitantes de zonas rurales descendió de un 30 % a un 25 % del total. A partir de 1991, estas proporciones han permanecido estables.



Mapa 2.24: Regiones que participan en programas de cooperación transfronteriza, 2014–2020

Regiones NUTS 3

Regiones fronterizas NUTS 3

Otras regiones NUTS 3

Regiones elegibles para recibir fondos de cooperación transfronteriza.

Fuente: Reglamento del FEDER.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

cido en gran medida inalteradas. En consecuencia, un 70 % de la población de la UE-15 vivía en zonas urbanas (ciudades, pueblos y suburbios) en 1961, y el porcentaje aumentaba hasta el 75 % en 1991 para mantenerse estable en ese nivel hasta 2011.

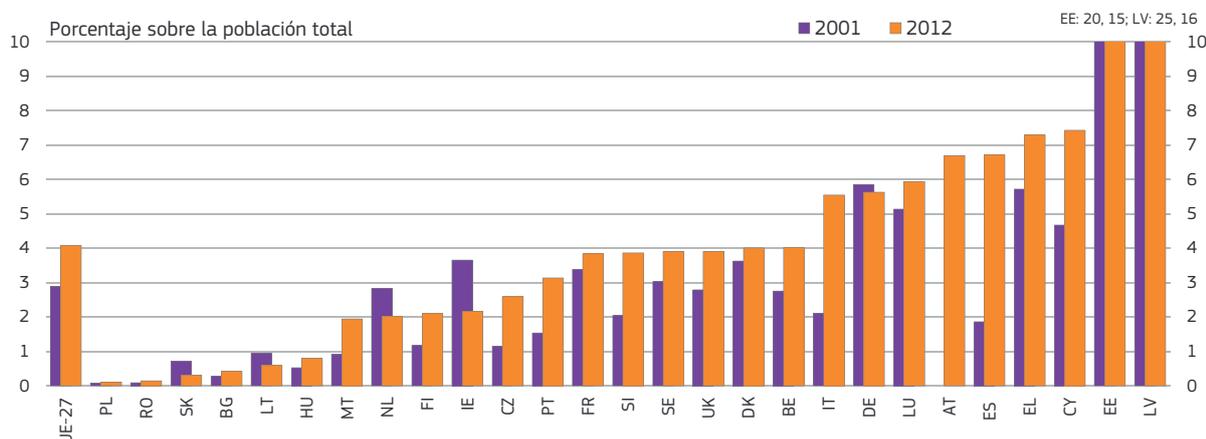
En la UE-13, el grado de urbanización es menor. En 2011, un 60 % de la población vivía en zonas urbanas, si bien el porcentaje era significativamente superior al de 50 años atrás (cuando se situaba en un 45 %). Al igual que en el caso de la UE-15, casi todo el crecimiento de la población de las zonas urbanas se produjo entre 1961 y 1991; no obstante, a diferencia de lo ocurrido en la UE-15, el aumento se produjo tanto en las ciudades (pasando del 25 % al 34 %) como en pueblos y suburbios (del 20 %

al 25 %). Entre 1991 y 2011, los porcentajes variaron relativamente poco; solamente los pueblos y suburbios registraron un ligero aumento poblacional.

4.2 La migración neta fue la principal causa de aumento de la población en la década de 2000

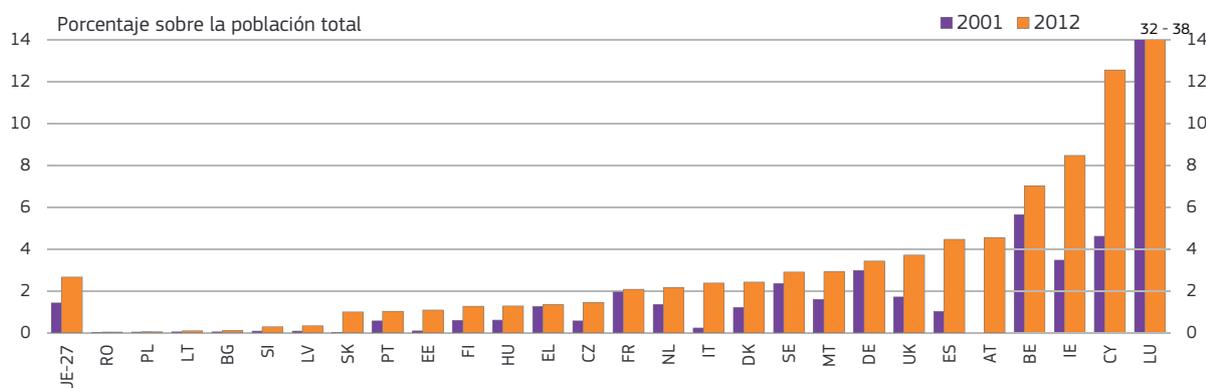
La UE-28 registró un crecimiento total de la población moderado entre 2001 y 2011 (un 3,8 %). La contribución del crecimiento vegetativo (la diferencia entre nacimientos y defunciones) fue reducida (de tan solo un 0,4 %); la mayor parte del aumento de población se debió a la inmigración neta procedente de fuera de la UE (mapas 2.22 y 2.23).

Ilustración 2.8: Población nacida fuera de la UE-27, 2001 y 2012



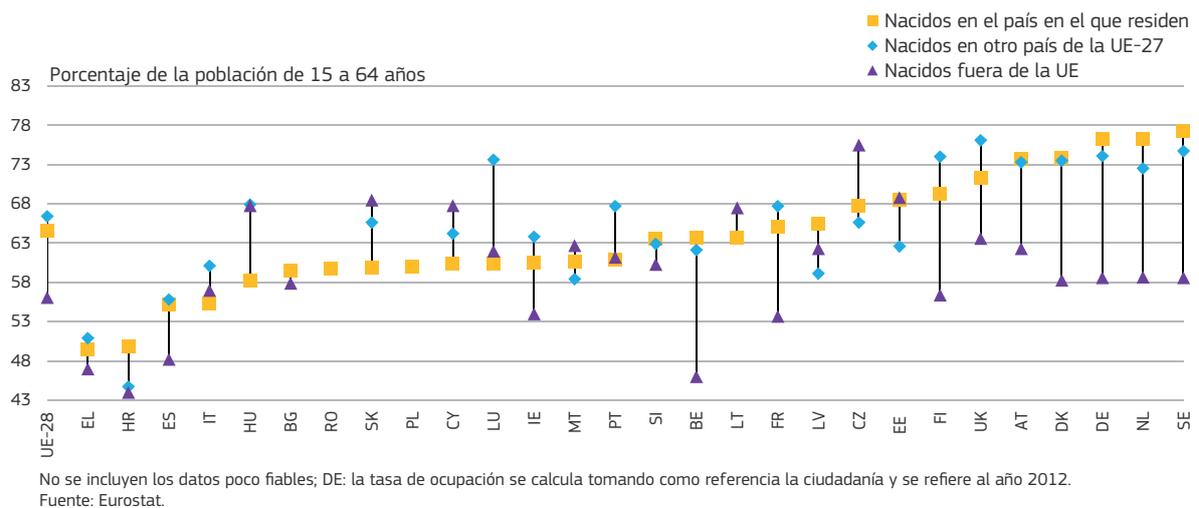
En el caso de AT no se dispone de datos para el año 2001.
Fuente: Eurostat.

Ilustración 2.9: Población nacida en otro país de la UE-27, 2001 y 2012



En el caso de AT no se dispone de datos para el año 2001.
Fuente: Eurostat.

Ilustración 2.10: Tasa de ocupación según país de nacimiento, 2013



La migración (tanto dentro como fuera de la UE) aumentó en todos los tipos de regiones en la UE-15, y también en las regiones urbanas de la UE-13; y, dado que la variación vegetativa fue negativa en todos los tipos de regiones, solamente crecieron las urbanas (tabla 2.6).

En la UE-15, la variación vegetativa de la población fue negativa en las regiones rurales pero positiva en las intermedias y, sobre todo, en las urbanas. Este es el principal motivo por el que el ritmo de crecimiento de la población en las regiones urbanas duplicó al de las regiones rurales.

Los niños (es decir, menores de 15 años) representan una proporción de población menor en la UE-13 que en la UE-15 y se concentran en mayor medida en las regiones rurales en el primer caso, y en las urbanas en el segundo (tabla 2.7). La proporción de personas mayores (de 65 años o más) es considerablemente superior en la UE-15 que en la UE-13. En la UE-15, este grupo se concentra en las regiones rurales en mucha mayor medida que en la UE-13, donde se distribuye de manera homogénea entre los tres tipos de regiones.

La población de las regiones fronterizas de la UE-13 se redujo en la última década

Entre 2001 y 2011, la población situada en las regiones fronterizas «terrestres»¹³ de la UE-13 disminuyó en mayor medida que en el resto de regiones de la UE-13 (un 3 % frente a un 1 %, respectivamente; véanse la tabla 2.8 y el mapa 2.24). Este hecho se debió principalmente a la emigración neta, que redujo la población en un 1,5 % a lo largo de dicho período, mientras en el resto de la UE-13 la emigración se vio compensada por un volumen similar de inmigración. En ambas áreas se produjo una reducción vegetativa de la población, aunque el efecto fue más acusado en las regiones fronterizas terrestres.

En la UE-15, por el contrario, la población aumentó de forma significativa entre 2001 y 2011 (un 5 %) como resultado tanto del crecimiento vegetativo como, especialmente, de la inmigración neta. El crecimiento de la población en las regiones fronterizas terrestres (que fue de un 4 %) fue solo ligeramente inferior al del resto de la UE-15, puesto que se registró tanto un incremento vegetativo como una inmigración neta.

En consecuencia, y en promedio, las regiones fronterizas terrestres de la UE-13 parecen ofrecer un atractivo menor para trasladarse a ellas o para formar una familia que otras zonas de la UE-13 o de la UE-15.

¹³ Las regiones fronterizas «terrestres» son regiones NUTS 3 que pueden acogerse a los programas de cooperación transfronteriza previstos en el Reglamento del FEDER, excluidas aquellas que poseen únicamente una frontera marítima (véase Dijkstra, L. y Poelman, H., http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview).

4.3 Aumenta la participación de trabajadores nacidos en el extranjero en el mercado de trabajo, con éxito variable

Como se ha señalado anteriormente, la migración es la principal fuente de crecimiento de la población en la UE; el porcentaje de población nacida fuera de la UE pasó de un 2,9 % a un 4,1 % entre 2001 y 2012 (ilustración 2.8). Este incremento fue particularmente importante en España (5 puntos porcentuales) e Italia (3,4 puntos porcentuales); en ambos casos se observa que muchos de los inmigrantes proceden del norte de África y de América Latina.

Aunque, como es evidente, la movilidad en el interior de la UE no aumenta su población, en algunos Estados miembros sí varía la población. El porcentaje de personas nacidas en un país diferente de aquel en el que viven aumentó entre 2001 y 2012 del 1,4 % al 2,7 % (véase la ilustración 2.9). Este incremento es similar al del número de inmigrantes procedentes de fuera de la UE, si bien el porcentaje total de residentes en la UE nacidos en un Estado miembro diferente queda en un nivel más bajo (2,7 % frente a 4,1 %).

El impacto de la movilidad entre los Estados miembros de la UE, no obstante, es muy desigual. Entre 2001 y 2012, la proporción de residentes nacidos en otro Estado miembro permaneció estable o aumentó en todos los Estados miembros. En seis de ellos, sin embargo, el porcentaje sigue siendo muy bajo: menos de un 0,3 % de los residentes nacieron en otro Estado miembro de la UE. En Italia y España, la proporción aumentó de forma drástica en el período considerado, al pasar de tan solo un 0,2 % a un 2,2 % en el primer caso y de un 1 % a un 4,5 % en el segundo. La mayor parte de este incremento se debió a la llegada de personas procedentes de Rumanía. En Irlanda, el Reino Unido, Chipre y Dinamarca, el porcentaje se duplicó; en los dos primeros países la mayor parte de este aumento se debió en particular a la inmigración procedente de Polonia, los Estados Bálticos y los otros 10 países que se incorporaron a la UE en 2004.

En 2013, la tasa de ocupación de las personas de 15 a 64 años nacidas en el país en el que viven (64,5 %) fue ligeramente inferior a la de las personas nacidas en un Estado miembro diferente (66,4 %), pero muy superior a la de los nacidos fuera de la UE (56 %). En todos los Estados miembros de la UE-15, la tasa de ocupación de las personas nacidas fuera de la UE era menor que la

La estrategia sanitaria europea

Existen disparidades considerables entre regiones en toda la UE en lo que respecta a la salud. En las regiones menos desarrolladas, el nivel de salud de los ciudadanos tiende a ser considerablemente peor que en el resto, aunque también existen núcleos de salud deficiente en las regiones más desarrolladas. Uno de los objetivos del Tratado es precisamente reducir dichas disparidades.

A lo largo de la década pasada, la mortalidad infantil descendió en muchas de las regiones menos desarrolladas, lo que dio lugar a una reducción de las desigualdades regionales en este aspecto en toda la UE (el coeficiente de Gini cayó un 13 % entre 2000 y 2010); pese a todo, las desigualdades siguen siendo amplias.

La Comunicación de la Comisión¹ sobre las desigualdades en el ámbito de la salud puso de relieve el hecho de que las personas con menor nivel educativo, que desempeñan una ocupación menos cualificada o perciben menores ingresos, tienden a morir más jóvenes y tienen mayor probabilidad de sufrir problemas de salud².

Todavía sigue existiendo una serie de barreras de acceso a los servicios de salud, en concreto el coste, la distancia, el tiempo de espera, la falta de sensibilidad cultural y la discriminación. La distancia representa un problema particular en algunas regiones remotas, montañosas o con una elevada dispersión poblacional, así como en las islas. La necesidad de que los pacientes abonen los servicios de salud en el momento en que se les prestan también puede limitar el acceso, sobre todo a las personas desfavorecidas desde el punto de vista económico o social.

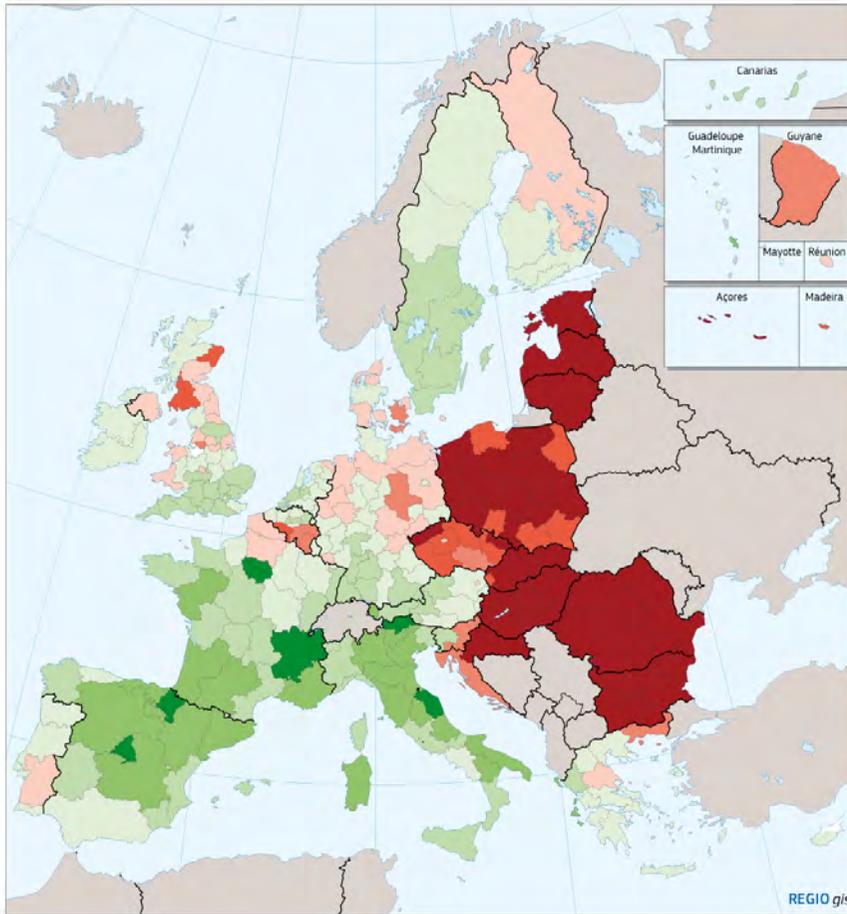
La estrategia sanitaria europea propone realizar inversiones «inteligentes» en salud a través de:

- una mayor eficacia del gasto en servicios de salud sostenibles, que no implica necesariamente aumentar el volumen de dicho gasto,
- la promoción de un estilo de vida saludable,
- la ampliación de la cobertura de los servicios de salud, como medio para reducir las desigualdades y la exclusión social.

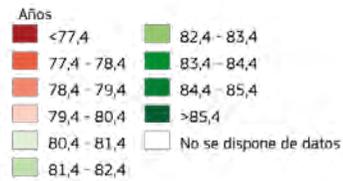
Además, como resultado de la Directiva sobre asistencia médica transfronteriza, se ha facilitado la obtención de asistencia sanitaria en la UE, sobre todo en las regiones transfronterizas.

1 COM(2009) 567 final.

2 Mackenbach, J. (2006).



Mapa 2.25: Esperanza de vida en la UE, 2011

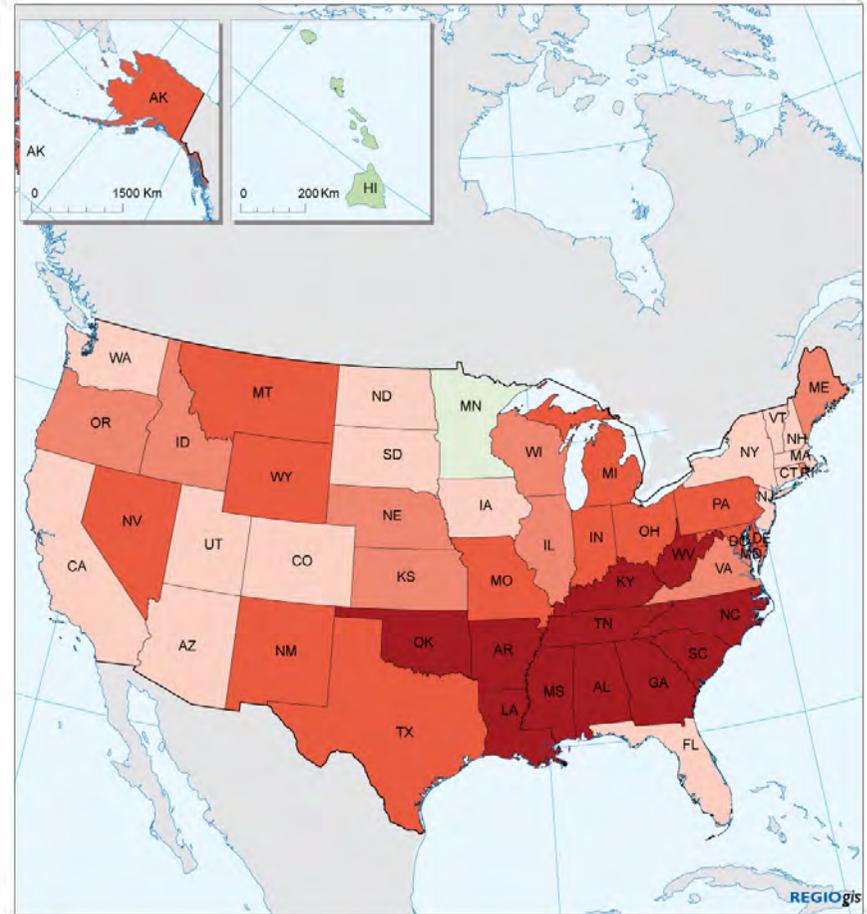


UE-28 = 80,3
BE, IT, UK: 2010

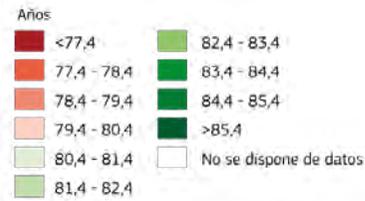
Fuente: Eurostat

0 500 Km

© Eurogeographic Association (data las fronteras administrativas)



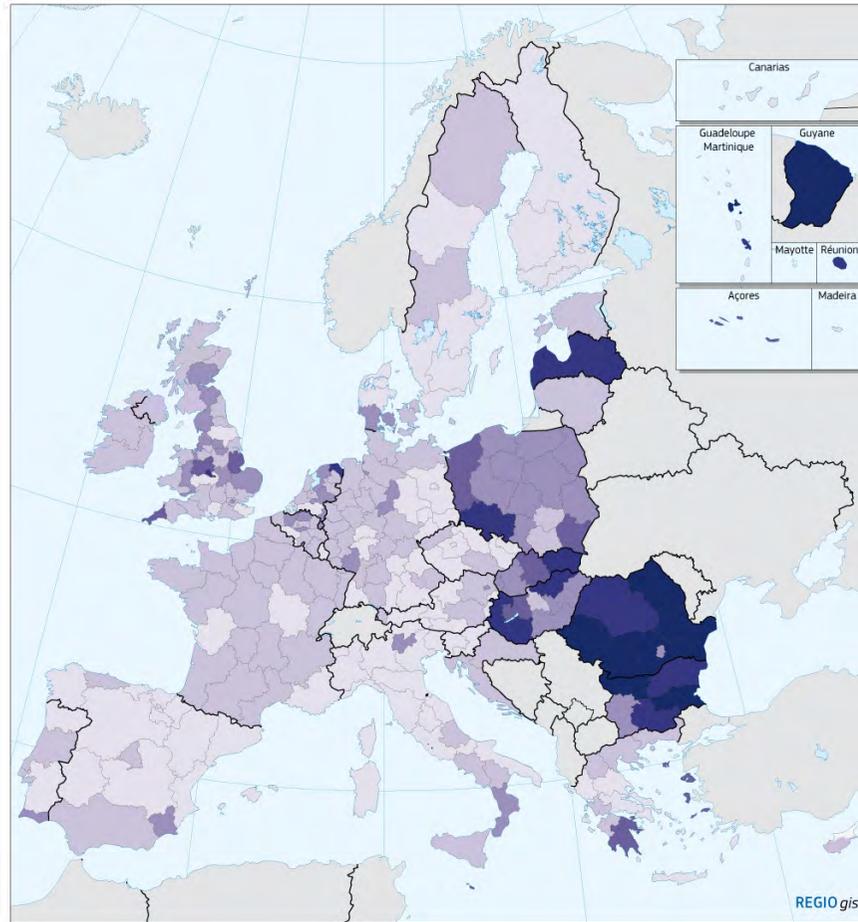
Mapa 2.26: Esperanza de vida en los Estados Unidos, 2010



Media de EE.UU.: 78,6

Fuente: Medida de América

0 1.000 Km



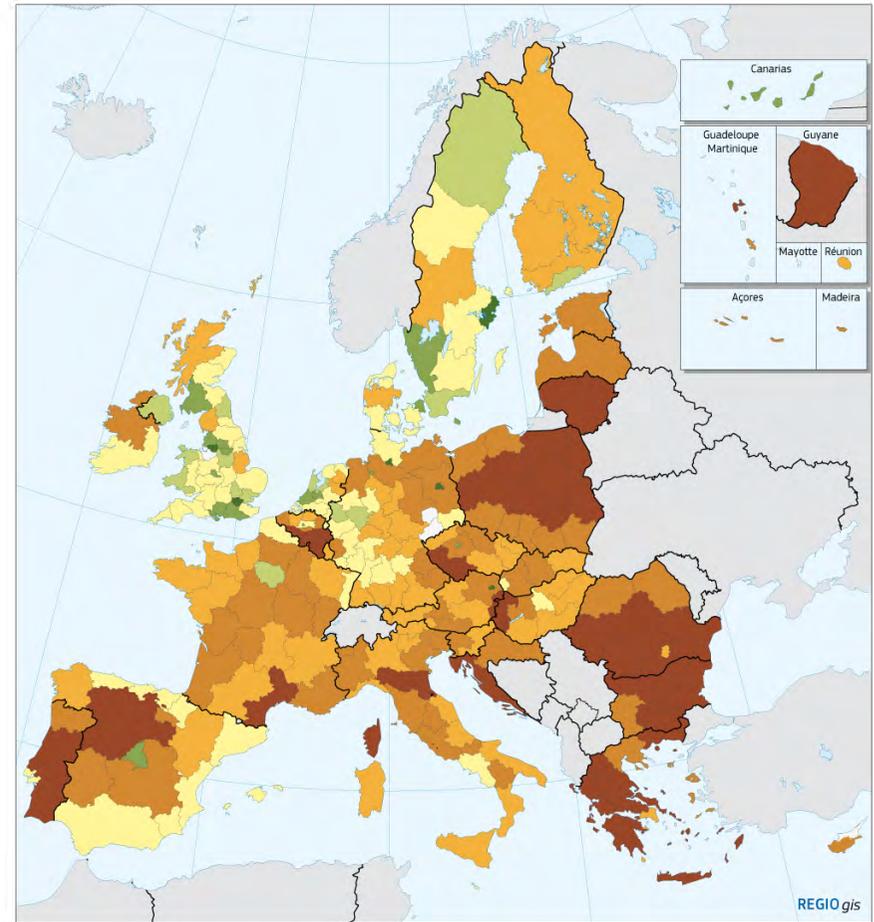
Mapa 2.27: Tasa de mortalidad infantil, 2012

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

 <3	 6 - 9	UE-27 = 3,9
 3 - 4	 >9	UE-27, IE: 2011
 4 - 5	 No se dispone de datos	Fuente: Eurostat
 5 - 6		

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.28: Número de fallecimientos en accidentes de carretera, 2012

Número de fallecimientos por millón de habitantes

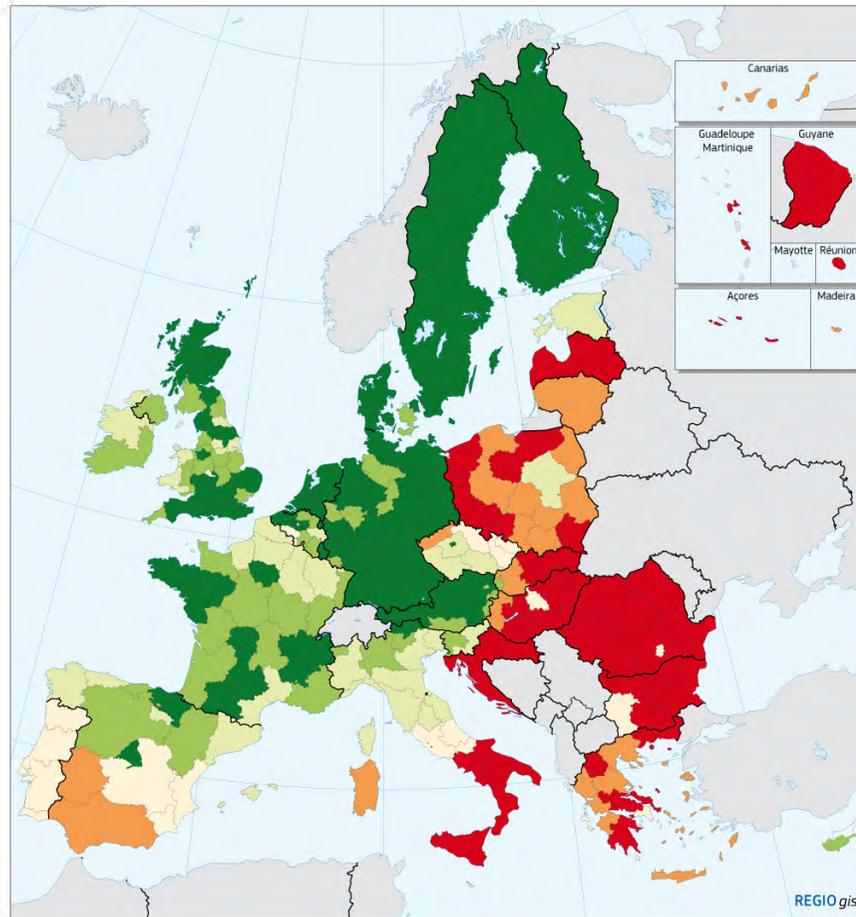
 <20	 50 - 70
 20 - 25	 70 - 90
 25 - 30	 >90
 30 - 50	 No se dispone de datos

La UE ha establecido como objetivo una reducción del 50 % en 2020 con respecto al nivel de 2010: 30 fallecidos por millón de habitantes como consecuencia de accidentes de tráfico. Nota: el año de referencia es 2012 o el más reciente.

Fuentes: DG MOVE, Eurostat.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



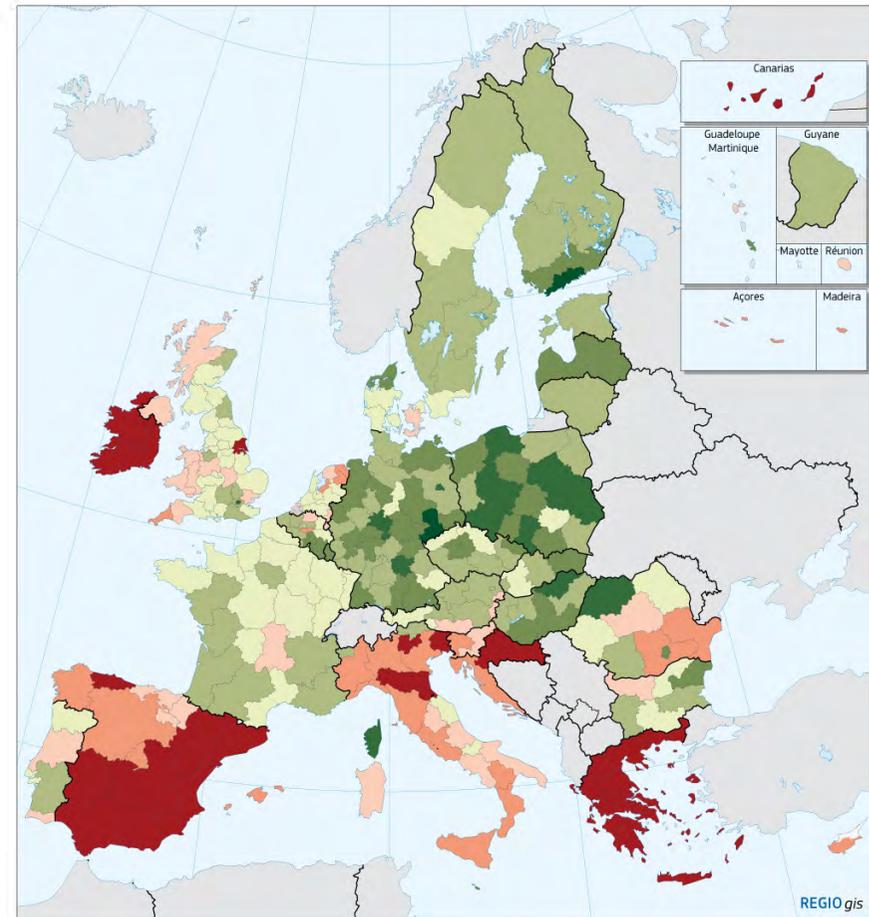
Mapa 2.29: Índice de desarrollo humano de la UE, 2012

0 = bajo nivel de desarrollo humano 100 = alto nivel de desarrollo humano

■ <40	UE-28 = 54
■ 40 - 45	Fuente: Hardeman, S. y Dijkstra, L. (2014).
■ 45 - 50	
■ 50 - 55	
■ 55 - 60	
■ >= 60	

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 2.30: Variación del índice de desarrollo humano de la UE, de 2008 a 2012

Variación del índice

■ <-4	■ 2 - 4
■ -4 - -2	■ 4 - 6
■ -2 - 0	■ 6 - 8
■ 0 - 2	■ >8

UE-28 = 0,01

Fuente: Hardeman, S. y Dijkstra, L. (2014).

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

que presentaban las personas procedentes de cualquier país de la UE.

En la mitad de los Estados miembros, la tasa de ocupación de las personas nacidas en otras partes de la UE es mayor que la de las personas nacidas en el país. En el Reino Unido, Portugal, Luxemburgo y Finlandia, esta tasa era al menos 5 puntos porcentuales mayor en 2013 (ilustración 2.10). Las diferencias en términos de tasas de ocupación se deben en parte a diferencias en la estructura de edades y en algunos casos al nivel educativo. No obstante, sugieren que parte de la preocupación relativa al impacto de la movilidad en la UE sobre el gasto social no está justificada (es decir, la gente tiende a trasladarse a otro país con el fin de trabajar, y no para aprovecharse de las prestaciones sociales que ofrecen los países de destino).

La diferencia en la tasa de ocupación entre las personas nacidas fuera de la UE —es decir, los inmigrantes— y las nacidas en el país es mucho mayor. En la mayoría de los Estados miembros, la tasa de ocupación de las personas nacidas fuera de la UE era en 2013 significativamente más baja que la de los nacidos en el país, sobre todo en Bélgica, Alemania, los Países Bajos y Suecia, donde la diferencia se situaba en torno a 18 puntos porcentuales. No es fácil identificar los motivos de ello, si bien es probable que entre ellos figuren la falta de reconocimiento de las cualificaciones adquiridas en el extranjero (y no tanto el hecho de contar con un bajo nivel educativo) y el conocimiento insuficiente de la lengua local, aunque también, en algunos casos, puede existir discriminación. La educación y la formación pueden ayudar a reducir esta brecha y a incrementar la ocupación. Los servicios públicos también podrían liderar con el ejemplo: garantizando la inclusión de un número proporcionado de inmigrantes entre su personal.

4.4 La esperanza de vida es alta, pero siguen existiendo disparidades regionales

La esperanza de vida en la UE, un indicador que refleja el nivel de bienestar, se encuentra entre las más elevadas del mundo. De los 50 países del planeta con mayor esperanza de vida en 2012, 21 eran Estados miembros de la UE, 18 de los cuales superaban a EE.UU. en cuanto a esta variable. En los Estados Unidos, Hawai y Minnesota son los únicos estados cuya esperanza de vida supera la media de la UE. En muchos de los estados meridionales de

EE.UU., este parámetro es similar al de Polonia o Hungría (mapas 2.25 y 2.26).

Existen diferencias marcadas entre las distintas regiones de la UE. La esperanza de vida al nacer es inferior a 74 años en muchas partes de Bulgaria así como en Letonia y Lituania, mientras que en el conjunto de la UE supera los 80 años en dos de cada tres regiones. En 17 regiones de España, Francia e Italia se sitúa en 83 años o más.

Las diferencias en lo que respecta a las tasas de mortalidad (véase el mapa 2.27) y los índices de accidentes de tráfico mortales (véase el mapa 2.28) son dos de los motivos fundamentales que subyacen a las disparidades regionales de la esperanza de vida al nacer. En 2012, la mortalidad infantil era superior a 10 muertes por cada 1 000 nacidos vivos en las regiones de Sud-Est (Rumanía) y Yugoiztochen y Severozapaden (Bulgaria) así como en Guadeloupe, mientras que en otras 13 regiones de la UE dicha tasa era inferior a 2. La tasa media de la UE en 2012 era de 4 muertes por cada 1 000 nacidos vivos.

En 39 regiones, el número de víctimas mortales en accidentes de tráfico por habitante en 2012 fue inferior a 30 por millón de habitantes; a escala de la UE, el índice medio se situó en 56 por millón de habitantes. Estas regiones estaban situadas principalmente en el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia, e incluían 11 regiones en las que se encuentran las respectivas capitales nacionales así como otras regiones altamente urbanizadas. El elevado número de regiones que albergan capitales nacionales que aparecen en esta lista se debe en parte al hecho de que, en ellas, los vehículos no pueden circular a gran velocidad, por lo que la probabilidad de sufrir un accidente mortal disminuye de forma significativa.

En 23 regiones, el número de víctimas mortales de accidentes de tráfico por habitante duplicó con creces la media de la UE, alcanzando en 2012 un nivel de 138 o más por millón de habitantes. Estas regiones se encontraban ubicadas fundamentalmente en Bélgica, Bulgaria, Grecia, Portugal y Rumanía. El Programa de acción europeo de seguridad vial 2011-2020 tiene el objetivo de reducir a la mitad el número de víctimas mortales de accidentes de tráfico en la UE en dicho período, lo que implica una reducción de unas 30 muertes por millón de habitantes (como se ha indicado anteriormente, en la actualidad el índice se encuentra por debajo de ese nivel en tan solo 39 de las 272 regiones NUTS 2). El programa exige carreteras más seguras, educación y formación para los usuarios de las vías, un cumplimiento más riguroso de

la normativa, la introducción de medidas de seguridad en los vehículos, tecnología inteligente y una mayor protección de los usuarios de las vías que se enfrentan a riesgos específicos.

La elevada esperanza de vida, unida a una baja tasa de fecundidad, es el motivo que explica el aumento de la proporción que representa la población de 65 años o más sobre el total en la UE. En 2012, dicha proporción se situaba en el 18 %, frente al 16 % en 2000. Sin embargo, algunas regiones presentaban un porcentaje mucho mayor. En casi un tercio de las regiones, principalmente situadas en Alemania, Italia y Grecia, la población de 65 años o más superaba el 20 % del total. En Liguria (Italia) y en Chemnitz (Alemania) era mayor que el 25 %. Entre 2000 y 2012, la proporción aumentó en 9 de cada 10 regiones; el mayor incremento se produjo en Brandenburgo, cerca de Berlín (donde el peso de este grupo de población aumentó del 15 % al 22 % del total).

4.5 El nivel de desarrollo humano está mejorando en los Estados miembros del centro y del este de Europa, aunque la crisis redujo dicho nivel en España, Grecia e Irlanda

Dada la enorme variedad de indicadores disponibles, resulta difícil evaluar de forma exhaustiva las cuestiones sociales en una región. Con el fin de obtener una imagen sencilla y completa al mismo tiempo, un indicador compuesto, como el índice de desarrollo humano de la UE (IDH UE)¹⁴ puede ayudar a ilustrar la situación actual en las diferentes regiones así como su evolución desde 2008.

Este índice se basa en seis indicadores referidos a la salud, la educación y la renta/empleo. Los dos indicadores pertenecientes al ámbito de la salud son la esperanza de vida ajustada según la satisfacción con el estado de salud y la mortalidad infantil. Con respecto a la educación, los dos indicadores utilizados son la proporción de personas de 18 a 24 años de edad que no están trabajando, estudiando ni formándose («ni-nis») y el porcentaje de población de 25 a 64 años con estudios superiores. Los dos indicadores relacionados con la renta o la actividad son la renta disponible bruta del hogar ajustada per cápita en términos EPA («ajustada» en el sentido de que incluye las prestaciones sociales en especie, como la

educación o los servicios de salud o de cuidado infantil prestados por el sector público) y la tasa de ocupación de la población de 20 a 64 años.

En 2012, el nivel de desarrollo humano era considerablemente inferior a la media en la mayor parte de las regiones del centro y del este de la UE, así como en el sur de Italia y en Grecia (mapa 2.29). No obstante, varias regiones del centro y el este de la Unión obtuvieron buenas puntuaciones: en Estonia y en las regiones en las que se encuentran las capitales de Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria el índice se acerca a la media de la UE o incluso la supera.

En Austria, Alemania, los Países Bajos y los Estados miembros nórdicos se registró un índice elevado, que indica un equilibrio adecuado entre salud, educación y renta. En el Reino Unido, Francia y Bélgica la situación varía: algunas regiones obtienen altas puntuaciones mientras que otras se sitúan por debajo de la media. En España e Italia la división es aún más marcada, sobre todo entre el norte y el sur en el caso de la segunda.

Los cambios producidos entre 2008 y 2012 resultan sorprendentes, puesto que en ese período el índice sufrió un acusado deterioro en Grecia, Irlanda, España y Croacia así como en determinadas zonas de Italia, y, en menor medida, en algunas regiones de los Países Bajos, el Reino Unido y Dinamarca.

En contraste, el índice aumentó de forma considerable en todas las regiones alemanas y polacas, que se vieron menos afectadas por la crisis. Al mismo tiempo, sin embargo, muchas regiones ubicadas en países que sufrieron los efectos de la crisis registraron un incremento del índice. Dichas regiones pertenecían a los tres Estados Bálticos, Finlandia, Suecia, Eslovaquia, Hungría y la República Checa, aunque también se observa este efecto en la mayor parte de las regiones de Rumanía y Bulgaria.

El IDH UE ofrece una visión alternativa del desarrollo, al mostrar los progresos realizados en las regiones que albergan las capitales nacionales de los Estados miembros del centro y del este de la UE y destacar los problemas constantes que afectan a Grecia y al sur de Italia. Como indicador, resulta más cercano que el PIB en lo referente a los temas que preocupan a los ciudadanos: salud, educación, renta y oportunidades de empleo.

¹⁴ Elaborado por el Centro Común de Investigación y la DG de Política Regional y Urbana. Véase Hardeman, S. y Dijkstra, L. (2014).

5. Conclusión

Entre 2000 y 2008, numerosas regiones y ciudades de la UE consiguieron hacer realidad un crecimiento integrador. Las tasas de ocupación aumentaban, al tiempo que la pobreza y la exclusión disminuían.

Sin embargo, la crisis provocó un deterioro significativo de la situación a partir de 2008, eliminando muchas de las ganancias logradas en los ocho años anteriores en términos de aumento del empleo y reducción del desempleo. Aunque se perciben las primeras señales de recuperación, estas tardarán en dar lugar a unas tasas de ocupación significativamente más altas y a una reducción de los niveles de pobreza y exclusión social.

Sin embargo, en algunos frentes el progreso es constante a pesar de la crisis. Por ejemplo, las cifras de abandono escolar prematuro han seguido disminuyendo y es posible que el objetivo establecido en la Estrategia Europa 2020 se alcance incluso antes de dicha fecha. La brecha de género en el ámbito del desempleo se ha cerrado, si bien esto se ha debido en gran medida a un gran aumento del paro entre los hombres más que a una fuerte reducción de la tasa de desempleo femenino, que continúa siendo alta en muchas regiones del sur de la UE.

La pobreza y la exclusión social varían de diversas formas en toda la UE según el tipo de región, y la crisis no ha cambiado este hecho. Las ciudades situadas en los Estados miembros menos desarrollados tienden a presentar unas tasas de pobreza y exclusión más bajas que en otras zonas; en los Estados miembros más desarrollados, sin embargo, ocurre lo contrario. En algunos países, la concentración de la pobreza en las ciudades está asociada a la presencia de un elevado número de inmigrantes procedentes de fuera de la UE, cuya integración en el mercado laboral es deficiente.

Las fuertes disparidades en términos de disponibilidad de puestos de trabajo, salarios y nivel de vida siguen alentando a los ciudadanos a trasladarse a otros lugares en busca de mejores oportunidades y de una mayor calidad de vida, lo que acentúa la importancia de garantizar la igualdad de acceso al empleo para estas personas con respecto a las que ya viven en las zonas de destino.

La política de cohesión puede desempeñar una función muy importante de cara al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 analizados aquí, en particular mediante la cofinanciación de la educación y la formación así como a través del respaldo a las medidas

encaminadas a superar los obstáculos a los que se enfrenta el crecimiento, elevando de ese modo el ritmo de creación de empleo, los salarios y los niveles de renta en las regiones atrasadas. Al mismo tiempo, puede ayudar a garantizar que las mujeres disfruten de las mismas oportunidades de empleo y promoción que los hombres, a través, por ejemplo, de la cofinanciación de la expansión de los servicios de cuidado infantil. También puede contribuir a asegurar que las mujeres y los hombres, con independencia del lugar en el que residan, tengan acceso a una atención sanitaria de alta calidad, mediante el apoyo a la inversión en hospitales y otros centros médicos.

► Capítulo 3: Crecimiento sostenible

1. Introducción

La política de cohesión ha destinado una parte sustancial de sus fondos a fomentar el cambio hacia un modelo de desarrollo más sostenible en las regiones de la UE. Dicha política ha cofinanciado la instalación de la red de suministro de agua con objeto de mejorar la calidad del agua potable así como de plantas de tratamiento de aguas residuales; además, ha invertido en programas de reciclaje y de gestión de los residuos sólidos, y ha contribuido a mejorar la eficiencia energética a través, por ejemplo, del apoyo a la modernización de los sistemas de calefacción en edificios públicos y privados o a un transporte urbano eficiente desde el punto de vista energético. Además, se ha involucrado en la protección del medio ambiente, ayudando a crear Natura 2000, una red de áreas naturales protegidas.

Sin embargo, siguen existiendo desafíos considerables para la reducción del impacto ambiental de la actividad económica y la mejora de la calidad de los ecosistemas.

Con la creciente concienciación sobre las consecuencias del cambio climático, la UE se ha comprometido a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y a reducir el consumo de combustibles fósiles. Con este fin, una proporción cada vez mayor de los fondos de la política de cohesión se está destinando a lograr un cambio de modelo en pos de una economía baja en carbono, en particular a través de un mayor apoyo a la producción de energía renovable y a la mejora de la eficiencia energética. Dado que es probable que el cambio climático incremente los riesgos de que se produzcan desastres naturales como incendios, sequías e inundaciones, y de que estos sean cada vez más frecuentes, también se han asignado fondos para la mitigación de estos riesgos, y se seguirá trabajando para garantizar que estos fondos se utilicen del modo más eficiente posible.

La política de cohesión también ejerce efectos indirectos sobre el medio ambiente y la sostenibilidad, puesto que el hecho de ayudar a las regiones a desarrollarse y mejorar su infraestructura de transporte puede conducir a un consumo más intenso de energía. Cada vez es más importante integrar las consideraciones ambientales en la política de cohesión. La inversión dirigida a mejorar la eficiencia energética puede ayudar a compensar este efecto, si además se realiza una elección juiciosa con respecto a

la infraestructura apoyada. De igual modo, el crecimiento económico puede alterar los usos del suelo. Unas políticas nacionales, regionales y locales adecuadas pueden ayudar a limitar el alcance de los cambios y a hacer que estos se concentren en zonas que cuenten con un buen acceso al transporte público, como a través de la reurbanización de solares abandonados o el fomento de la construcción de nuevas infraestructuras cercanas a las rutas de transporte público existentes.

La preservación de la naturaleza y de los recursos naturales, el ahorro de energía, la expansión de la energía renovable y de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente, la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a dichos efectos, así como la inversión en sistemas de gestión de riesgos no son solo necesarias para abordar los retos ambientales, sino que además pueden permitir crear nuevos puestos de trabajo y oportunidades de crecimiento. La conservación y mejora de los recursos naturales también es necesaria para salvaguardar los «servicios de los ecosistemas» de los que dependen implícitamente numerosas actividades económicas: los servicios prestados por la propia naturaleza, como el aire puro, el agua o las formas naturales de protección ante los desastres y sus consecuencias. La salvaguardia de la prestación continuada de estos «servicios» se traduce en ahorros de costes para la economía, puesto que contribuyen a evitar los gastos asociados a la limpieza de suelos o ríos contaminados y a prevenir y mitigar los costosos desastres naturales (en ocasiones provocados por el hombre), como las inundaciones o los corrimientos de tierra.

Existen importantes diferencias de unos Estados miembros a otros (así como entre regiones) en cuanto a las medidas adoptadas en el marco de la búsqueda del desarrollo sostenible. En algunos casos estas diferencias se deben a la diversidad de contextos geográficos o de dotación de recursos naturales; en otras, reflejan disparidades en términos de presión medioambiental y gestión de los recursos naturales. En consecuencia, podrían lograrse mejoras significativas a través de la identificación del tipo de actuaciones necesarias en cada tipo de región.

En este capítulo se abordan cuatro temas fundamentales: en primer lugar, el cambio climático y el progreso hacia el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020; en segundo lugar, la eficiencia energética, la calidad del aire

y el transporte; en tercer lugar, la eficiencia en el uso de los recursos, en especial del suelo; y, por último, las posibles vías existentes para reducir el impacto ambiental y mantener o mejorar los ecosistemas y los servicios que estos prestan. El capítulo finaliza mostrando la influencia que ejercen sobre el objetivo de cohesión otras políticas de la UE vinculadas al crecimiento sostenible.

2. La UE necesita mitigar y adaptarse al cambio climático

El planeta está experimentando un proceso de cambio climático como consecuencia del incremento del volumen de gases de efecto invernadero en la atmósfera generados por las actividades humanas. Desde el siglo XIX, la atmósfera y los océanos de la Tierra se han ido calentando de forma paulatina, y se prevé que esta tendencia continúe e incluso se acelere en los próximos años. Desde principios del siglo XX, la temperatura media en la superficie de la Tierra ha aumentado casi 1°C; dos tercios de este incremento se han producido a partir de 1980.

El cambio climático afecta a las economías, las sociedades y los ecosistemas de numerosas formas diferentes. Se trata de un fenómeno con una profunda dimensión territorial. Sus efectos varían de forma significativa de unas regiones a otras, tanto en cuanto a la exposición de estas al cambio climático como a su capacidad para hacer frente a este, lo que refleja sus diferentes características físicas, ambientales, sociales, culturales y económicas. En general, la temperatura ha aumentado más en las zonas urbanas que en el resto. Dada la tendencia histórica a una urbanización creciente que caracteriza a Europa, el número de personas y recursos que se ven expuestos a sufrir las consecuencias derivadas a este aumento de la temperatura es cada vez mayor. Las regiones también contribuyen a su propio clima, en el sentido de que, por ejemplo, la temperatura en las ciudades se debe en parte al uso y a la ocupación del suelo, lo que implica que el cambio climático que experimentan está, en cierta medida, bajo su control.

En conjunto, el nivel de exposición y la sensibilidad determinan el efecto potencial del cambio climático sobre una región. No obstante, las regiones también presentan diferencias en cuanto a su capacidad para adaptarse al cambio y contrarrestar sus efectos, y toda evaluación de la vulnerabilidad global de una región al cambio debe tener en cuenta también este hecho.

El proyecto Climate puesto en marcha por la red ESPON¹ proporciona una evaluación como la descrita, basada en proyecciones del cambio climático y de la variabilidad climática generadas por el modelo climático CCLM² (mapa 3.1). Con dichas proyecciones se ha evaluado el efecto potencial del cambio climático sobre cada región de la UE, con base en la exposición y sensibilidad de cada una de ellas y en su capacidad de adaptación, calculada a partir de varios indicadores relacionados con sus características físicas, ambientales, sociales, económicas y culturales (por ejemplo, las variaciones proyectadas en el número de días de verano en los que la temperatura superará los 25°C junto con el número de personas de 65 años o más que viven en áreas cálidas de zonas urbanas y la capacidad demostrada para hacer frente al calor).

Los resultados del modelo ponen de relieve las fuertes variaciones del impacto potencial del cambio climático sobre unas regiones y otras. A pesar de que, como cabría esperar, la mayor parte de las «zonas calientes» están ubicadas en el sur de Europa, otros tipos de regiones (como las montañosas o las regiones costeras densamente pobladas) también se ven afectadas de un modo particular por el cambio climático debido al aumento del nivel del mar o a su dependencia económica con respecto al turismo estival y/o de invierno. Determinadas zonas del norte de Escandinavia también se ven afectadas, principalmente como resultado de la sensibilidad del entorno y de la vulnerabilidad de la infraestructura a las inundaciones.

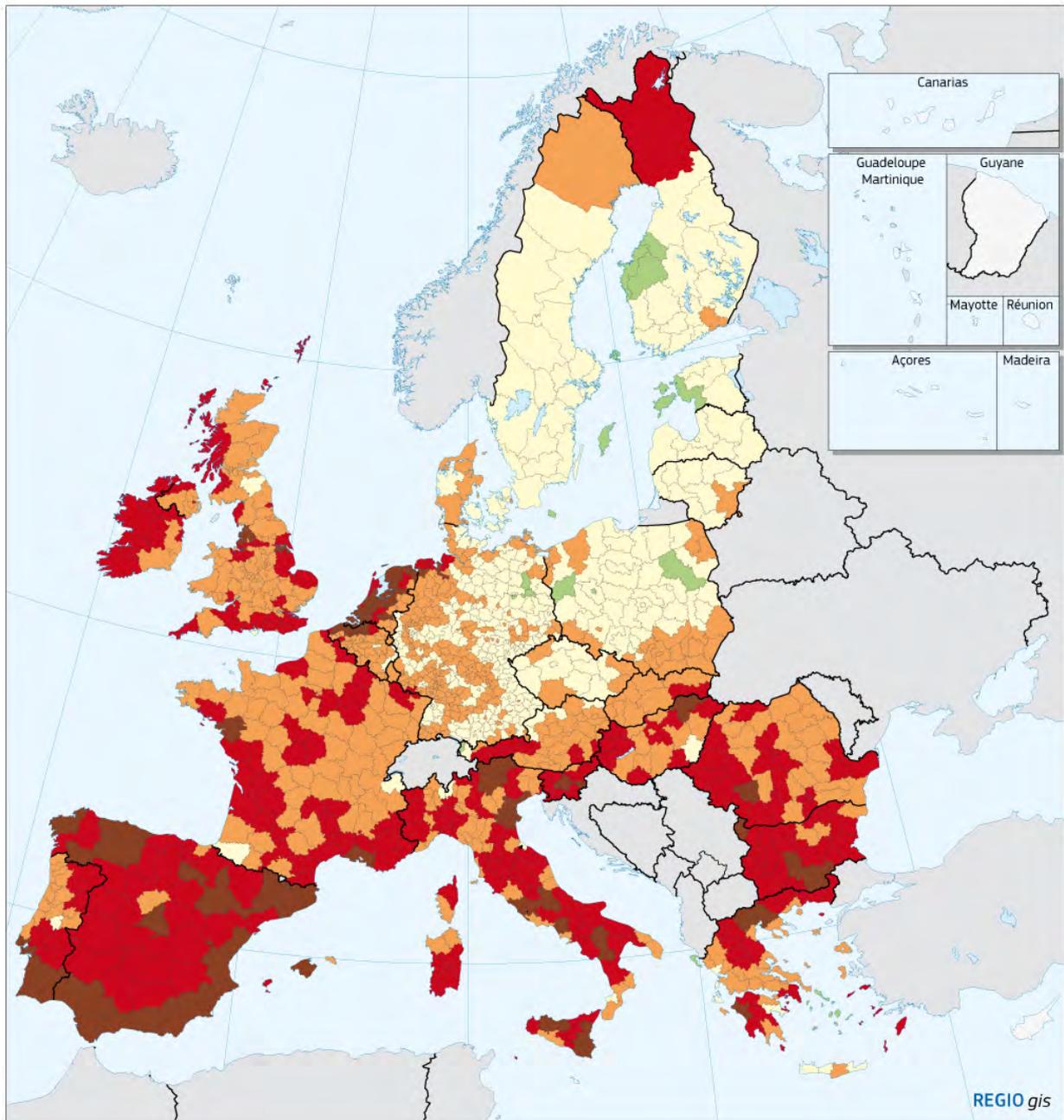
La división que emerge en cuanto a los efectos potenciales entre el norte y el sur, no obstante, no solo refleja el impacto del cambio climático en sí mismo, sino también la mayor capacidad de los países escandinavos y de Europa occidental para adaptarse a él. Por tanto, cabe esperar que el cambio climático tenga un efecto de medio a alto en amplias zonas del sur y del este de Europa, así como en las regiones del Mediterráneo.

2.1 La UE necesita reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero para alcanzar los objetivos fijados de cara a 2020

La UE ha adoptado una serie de medidas encaminadas a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, y al

1 ESPON (2011), *Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe*.

2 CCLM es un modelo unificado no hidrostático de predicción meteorológica a escala regional desarrollado por el Consorcio para el Diseño de Modelos a Pequeña Escala (COSMO, por sus siglas en inglés) y la Comunidad de Elaboración de Modelos Climáticos para Áreas Limitadas (CLM).



Mapa 3.1: Vulnerabilidad potencial al cambio climático

- Impacto positivo bajo ($-0,1 > -0,27$)
- Impacto nulo o marginal ($> -0,1 < 0,1$)
- Impacto negativo bajo ($0,1 < 0,3$)
- Impacto negativo intermedio ($0,3 < 0,5$)
- Mayor impacto negativo ($0,5 - 1,0$)
- No se dispone de datos

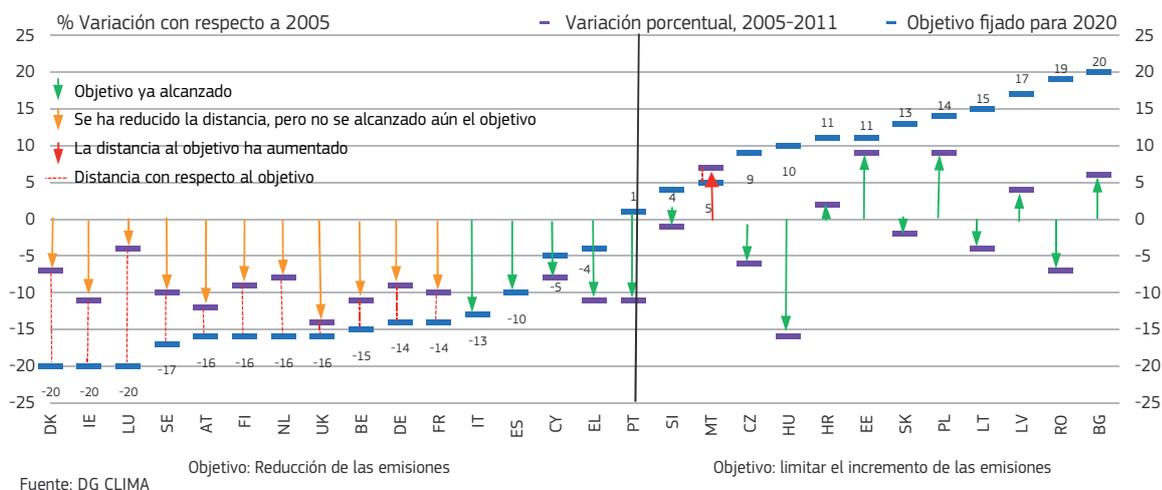
El impacto potencial se calculó combinando la exposición regional al cambio climático con los datos más recientes sobre dimensiones ponderadas de sensibilidad física, económica, social, medioambiental y cultural al cambio climático.

Fuente: proyecto Climate del ESPON, 2011.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 3.1: Variación de las emisiones de gases de efecto invernadero en las zonas que abarca la Decisión de reparto del esfuerzo, 2005-2011 y objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020



mismo tiempo ha desarrollado estrategias de adaptación con el fin de contribuir a aumentar la resiliencia frente a los efectos inevitables del cambio climático. En particular, ha promovido un cambio de modelo hacia una economía baja en carbono y eficiente desde el punto de vista energético, mediante el establecimiento de metas «20-20-20» de cara a 2020, a saber: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) hasta situarlas un 20 % por debajo de los niveles de 1990³, el incremento del porcentaje de consumo de energía producida a partir de fuentes renovables hasta un 20 % del total y la mejora de la eficiencia energética en un 20 %. Estas metas se han incluido entre los principales objetivos de la Estrategia Europa 2020. Además, se ha establecido el objetivo adicional de reducir progresivamente las emisiones de GEI en la UE hasta un 80-95 % de los niveles de 1990 para 2050⁴.

Entre las iniciativas de la UE dirigidas a reducir las emisiones de GEI figura el régimen de comercio de derechos de emisión, un instrumento de mercado cuya finalidad es asignar e intercambiar cuotas de emisiones. Este instrumento se complementa con la Decisión de reparto del esfuerzo, en virtud de la cual los Estados miembros han adoptado una serie de metas anuales de obligado cumplimiento

para reducir las emisiones generadas por las viviendas, la actividad agrícola, los residuos y el transporte (excluido el transporte aéreo), que no están cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión y representan en torno al 60 % de las emisiones totales de la UE. Los objetivos nacionales definidos para el período 2013-2020 varían en función de los niveles de PIB per cápita, desde una reducción de las emisiones de un 20 % (frente a los niveles de 2005) en los Estados miembros más desarrollados hasta un incremento del 20 % en los menos desarrollados.

La política de cohesión no puede efectuar una contribución directa al régimen de comercio de derechos de emisión, aunque puede desempeñar un papel significativo en la reducción de las emisiones de GEI en los sectores incluidos en la Decisión de reparto del esfuerzo. A modo de ejemplo, la política de cohesión respalda iniciativas dirigidas a aislar los edificios públicos y, de ese modo, reducir las emisiones de GEI en el sector de la construcción de viviendas. También proporciona financiación para lograr un transporte público más ecológico y mejorar la eficiencia de la gestión de residuos; ambos tipos de medidas deberían ayudar a reducir las emisiones de GEI.

En algunos Estados miembros se ha registrado una reducción sustancial de las emisiones en las zonas que abarca la Decisión de reparto del esfuerzo (ilustración 3.1). Entre 2005 y 2011 dicha reducción llegó al 16 % en Hungría y superó el 14 % en el Reino Unido. En varios países de la UE-12, sin embargo, la reducción ha sido más modesta, lo que refleja sus altas tasas de crecimiento económico hasta que se produjo el estallido de la crisis. Además, las emisiones han aumentado de manera significativa en Polonia y Estonia (un 9 % en ambos casos). No obstante, a partir

3 La UE también se ofreció a reducir las emisiones en un 30 % si otros países con un volumen elevado de emisiones se comprometían a reducir de forma equitativa sus cuotas de emisiones.

4 Téngase en cuenta que estos objetivos se establecen sobre la base de la producción, es decir, de las emisiones producidas dentro de las fronteras de la UE. Sin embargo, con la globalización, un porcentaje cada vez mayor de las emisiones se genera en regiones fuera de la UE, aunque son el resultado de importaciones que realiza la UE. Además, desde 1990 se han cuadruplicado las transferencias netas de emisiones desde los países incluidos en el anexo 2 del Protocolo de Kioto a países no incluidos en el anexo 1 de dicho protocolo. Puede consultarse información detallada al respecto en: Petersa, G. P. *et al.* (2010).

Emisiones basadas en la producción y emisiones basadas en el consumo

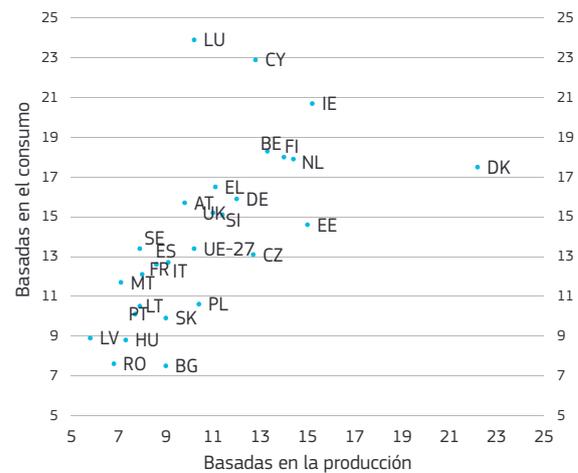
En el cómputo de las emisiones de gases de efecto invernadero, el nivel de emisiones se puede calcular sobre la base de la producción o del consumo. Las emisiones basadas en la producción se calculan a partir del consumo de combustibles fósiles en diversos tipos de actividades (como la industria, la agricultura o la producción de energía, por ejemplo). Las emisiones basadas en el consumo son los GEI generados al producir los bienes y servicios necesarios para satisfacer la demanda interna final de un país (es decir, consumo de los hogares, consumo del sector público e inversión), con independencia del país en el que realmente se hayan generado las emisiones (ilustración 3.2).

Para un Estado miembro dado, los niveles de emisiones pueden ser muy diferentes según se calculen con arreglo a la producción o al consumo. A modo de ejemplo, un país en el que se lleven a cabo pocas actividades contaminantes puede registrar un bajo nivel de emisiones basadas en la producción, pero sus emisiones basadas en el consumo pueden ser elevadas en el caso de que importe bienes y servicios cuya producción genere una gran cantidad de gases de efecto invernadero.

Este hecho se ilustra en el gráfico siguiente, en el que se comparan las emisiones basadas en la producción con las emisiones basadas en el consumo para cada Estado miembro de la UE-27. Aunque existe una relación positiva evidente entre ambos tipos de emisiones, dicha relación dista mucho de ser de uno a uno. En Luxemburgo, por ejemplo, las emisiones basadas en la producción se encuentran cercanas a la media de la UE-27, pero las basadas en el consumo son

las más elevadas de la Unión. En Dinamarca, por el contrario, las emisiones basadas en la producción son muy elevadas, pero las basadas en el consumo son mucho menores. Sin embargo se observa que, en términos generales, los Estados miembros altamente desarrollados presentan los mayores niveles de emisiones, con independencia de que se calculen con arreglo a la producción o al consumo.

Ilustración 3.2: Emisiones de gases de efecto invernadero, toneladas equivalentes de dióxido de carbono por habitante, 2008



Fuente: Arto, I. et al. (2012).

de 2008 la crisis económica sirvió, en general, para moderar el nivel de emisiones.

La distancia con respecto a los diversos objetivos nacionales definidos varía de forma acusada de unos países a otros. Varios países ya han alcanzado sus objetivos, como Hungría o Rumanía, que se habían comprometido a limitar las emisiones a un nivel máximo del 10 % y el 19 %, respectivamente, sobre los niveles de 2005, y que en realidad han logrado reducir sus emisiones. En otros países no se ha logrado aún el objetivo, pero las emisiones han empezado a disminuir, como en el caso de Suecia, donde se había establecido un objetivo de reducción del 17 % y las emisiones han caído un 10 % con respecto a 2005. En el otro extremo se encuentra Malta, un país en el que las emisiones han aumentado por encima del objetivo fijado. Los países que se encuentran más lejos de alcanzar sus objetivos son Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos, mientras que el Reino Unido (que todavía necesita reducir sus emisiones un 2 % más) y Austria, Bélgica y

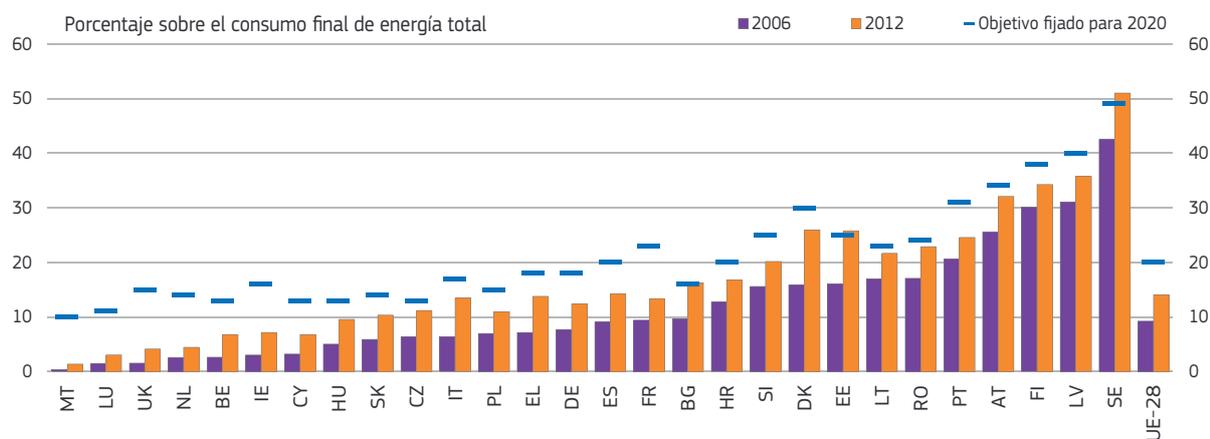
Francia (que necesitan una reducción adicional del 4 %) son los países que están más cerca de cumplir el objetivo⁵.

2.2 La UE necesita incrementar el consumo de energía renovable para lograr los objetivos fijados de cara a 2020

La UE ha acordado que, como mínimo, un 20 % de la energía que consuma en 2020 deberá proceder de fuentes renovables. En virtud de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables, los Estados miembros se comprometieron a elevar la proporción que suponen las energías renovables sobre el consumo total de energía hasta 2020; los objetivos fijados oscilan entre el 10 % definido para Malta y el 49 % para Suecia.

5 Las emisiones de GEI están estrechamente relacionadas con la actividad económica. En consecuencia, la elevada incertidumbre actual con respecto a las tendencias que seguirá la economía en el futuro dificultan la evaluación de la capacidad de los Estados miembros para alcanzar sus objetivos en 2020 sobre la base de su nivel actual de emisiones, incluso en el caso de aquellos países cuyas emisiones ya son inferiores al objetivo marcado.

Ilustración 3.3: Proporción de energía renovable sobre el consumo final bruto de energía final, 2006, 2012 y objetivo fijado para 2020



Fuente: Eurostat.

En algunos Estados miembros, este tipo de energía ya representa una cuota importante; en Suecia, por ejemplo, alcanza el 51 % y en Letonia el 36 % (ilustración 3.3), aunque en otros países el porcentaje es muy bajo, como en Malta o Luxemburgo, no llega al 4 %. Se espera que las energías renovables desempeñen una función cada vez más importante, no solo en el apoyo a la transición hacia una economía baja en carbono sino también en la mejora de la seguridad energética.

Los Estados miembros presentan asimismo fuertes variaciones en lo que respecta a la cuota actual que representan las energías renovables con respecto a los objetivos definidos en cada caso. El Reino Unido, Francia y los Países Bajos necesitan aumentar el consumo de energía procedente de fuentes renovables en casi 10 puntos porcentuales o más para alcanzar sus metas. En el otro extremo, Bulgaria, Estonia y Suecia ya han llegado a estas, y Rumanía, Lituania, Austria y la República Checa se encuentran cerca de conseguirlo. En varios Estados miembros será necesario todavía un esfuerzo considerable para poder cumplir los objetivos. Sin embargo, existe la preocupación de que el bajo nivel de precio actual de los combustibles, y del carbono en general, no ofrezca un incentivo suficientemente poderoso para invertir en energía renovable. Esto se debe en parte al hecho de que, debido a la ralentización de la actividad económica como consecuencia de la crisis y a la reducción de las emisiones derivada de ello, el régimen de comercio de derechos de emisión ha experimentado un superávit creciente de derechos. Asimismo, a más largo plazo, esto podría limitar la capacidad de este régimen para cumplir de forma rentable unos objetivos más exigentes de reducción de las emisio-

nes. Por consiguiente, la Comisión ha tomado la iniciativa de posponer la subasta de algunos derechos.

Las mayores fuentes de energía renovable en la UE son la biomasa y la energía hidroeléctrica (que en 2012 produjeron, respectivamente, alrededor de 83 y 29 millones de toneladas equivalentes de petróleo -TEP-), seguidas de la energía eólica (17,7 millones de TEP), el biogás (12 millones de TEP) y la energía solar fotovoltaica (5,8 millones de TEP) así como la geotérmica (5,7 millones de TEP). Aunque la energía hidroeléctrica y la geotérmica se limitan a zonas concretas, la energía eólica y la solar, la biomasa y las bombas de calor se pueden utilizar de un modo más generalizado, aunque el potencial de producción de energía de cada una de estas fuentes varía considerablemente de unas regiones a otras. La capacidad para aprovechar al máximo el potencial de la energía renovable depende asimismo de la infraestructura de transmisión, distribución y almacenamiento existente a escala regional, así como de los patrones de demanda⁶. Un aumento de la proporción que representa el suministro de energía renovable (que en muchos casos supone un abastecimiento intermitente) sobre el consumo total exigirá la mejora de la infraestructura así como soluciones que permitan integrar eficazmente dicha energía en la red.

Por lo general, el potencial de las regiones costeras para producir energía eólica es muy superior al de otras, sobre todo en torno al Mar del Norte o en la parte meridional del Báltico. Algunas islas del Mediterráneo también poseen un

⁶ Otro aspecto que es necesario tener en cuenta son los efectos ambientales de la energía renovable. Por ejemplo, la combustión de biomasa genera emisiones de partículas cancerígenas, por lo que debería ir acompañada de unos límites estrictos para dichas emisiones.

Dimensión territorial del cambio climático y medidas relativas al cambio climático y la energía

El cambio climático y las medidas relativas al cambio climático y la energía tienen en cuenta de forma específica el nivel de desarrollo económico de los Estados miembros a la hora de definir los objetivos referentes a las emisiones de GEI fuera del régimen de comercio de derechos de emisión así como en lo que respecta a la energía renovable.

Las fuentes de energía renovables contribuyen a diversificar el suministro de energía en la UE y a mejorar la competitividad de algunas regiones, al estimular el crecimiento de nuevos sectores y ayudar a crear puestos de trabajo y oportunidades de exportación. Además, los proyectos energéticos de interés común propuestos, con una asignación presupuestaria de 5 100 millones de euros en el contexto del Mecanismo «Conectar Europa», pueden realizar una contribución muy importante a la mejora de la seguridad energética y la competitividad en zonas en las que la viabilidad comercial no es suficientemente atractiva.

La inversión para la mejora de la eficiencia energética, como la dirigida a la reducción de la energía consumida por los sistemas de calefacción, también puede brindar beneficios sustanciales a los habitantes de las ciudades, al mejorar la calidad del aire. La revisión de la Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios, adoptada en 2010 y que todavía no se aplica de forma plena, debería permitir incidir en la mejora de la calidad del aire en las ciudades a través de la reducción del consumo de energía.

En el caso del transporte urbano, la normativa establece unos estándares de rendimiento para los vehículos ligeros que se ha traducido en una reducción sustancial de las emisiones de GEI, que se refleja en la disminución de las emisiones medias de CO₂ de los vehículos nuevos de 172 gramos/km en 2000 a 135,7 gramos/km en 2011. Dicha reducción también es beneficiosa para la salud pública y para la del ecosistema, puesto que también disminuyen otras sustancias contaminantes de la atmósfera como el NO₂ y PM₁₀.

Las autoridades regionales y locales son partes interesadas activas en el proceso. La eficacia de las políticas climáticas y energéticas depende del apoyo activo de dichas autoridades, que son las responsables de la concesión de licencias de edificación así como de la ordenación espacial. Estas autoridades también son las responsables de los edificios públicos, y en algunos casos de las viviendas públicas, que precisan de inversiones con el fin de mejorar su eficiencia energética.

El Libro Blanco sobre la adaptación al cambio climático¹ defiende la adopción de un enfoque local en lo que respecta a la adaptación, lo que en la práctica significa que las autoridades locales deben colaborar en el diseño y la ejecución de políticas comunes y sostenibles en materia climática y energética con el fin de mejorar la sostenibilidad del transporte, la eficiencia energética de los edificios y de las redes urbanas de calefacción, el desarrollo de fuentes de energía renovables y la producción de energía descentralizada.

La iniciativa «ciudades y comunidades inteligentes» de la Asociación Europea para la Innovación pretende intensificar las interrelaciones entre la producción, distribución y consumo de energía; la movilidad y el transporte; y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Además, el Pacto de los Alcaldes es un movimiento a escala europea cuya finalidad es ayudar a las autoridades locales y regionales a lograr los objetivos fijados en el marco de la Estrategia Europa 2020 en lo que respecta a las políticas en el ámbito climático y de la energía. Además de ahorrar energía, los firmantes de dicho pacto buscan contribuir a crear puestos de trabajo estables y cualificados; un entorno más saludable y una mayor calidad de vida; un aumento de la competitividad económica y una mayor independencia energética. Hasta el momento el pacto ha logrado la adhesión de más de 5 000 firmantes y el apoyo de más de 200 organismos, lo que significa que su cobertura alcanza a cerca de 170 millones de personas en toda Europa.

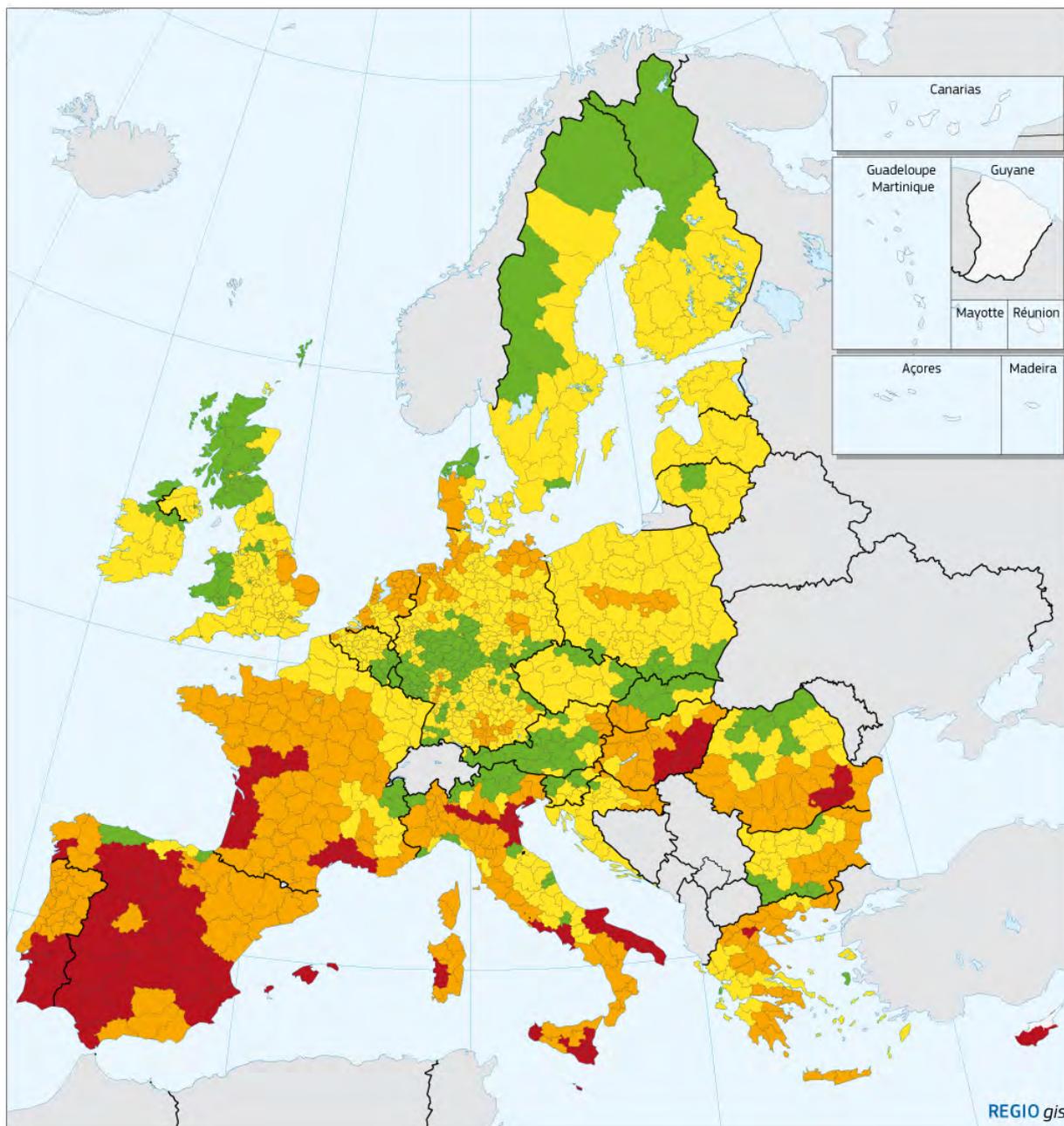
1 COM(2009) 147 final.

elevado potencial de producción de este tipo de energía. El coste de la producción de energía eólica también es menor en los lugares en los que el viento sopla en todo momento con suficiente fuerza como para producir electricidad.

Las áreas más aptas para el consumo de energía solar están ubicadas en el sur y el oeste de Europa, donde el sol alcanza su máxima intensidad (mapa 3.2, que indica el nivel de aptitud de las diferentes zonas para utilizar la energía solar⁷).

7 El nivel de aptitud tiene en cuenta tanto factores que limitan el desarrollo de la energía solar como otros que apoyan dicho desarrollo. Entre dichos criterios se incluyen la radiación solar elevada, la existencia de laderas suaves, la distancia con respecto a lugares densamente poblados, así como la proximidad a las carreteras y a las redes eléctricas. Las zonas protegidas, los bosques, las masas de agua y los terrenos ya urbanizados se consideran no aptos.

Los Estados miembros del norte, del centro y del este de la UE resultan menos adecuados para ello, aunque se pueden instalar paneles solares en los tejados de todo tipo de edificios (industriales, comerciales y residenciales) con el fin de suministrar energía directamente a los usuarios sin ocupar espacio. Aunque los sistemas fotovoltaicos a gran escala, o parques de energía solar, requieren un espacio mayor, también ofrecen una mayor eficiencia en la producción de energía y su impacto sobre el medio ambiente se puede limitar ubicándolos en terrenos agrícolas abandonados o que ofrezcan un bajo rendimiento.



Mapa 3.2: Idoneidad media para sistemas fotovoltaicos en las regiones NUTS 3

- Niveles de idoneidad**
- Idoneidad muy baja
 - Baja idoneidad
 - Idoneidad moderada
 - Idoneidad elevada

La idoneidad tiene en cuenta una elevada radiación solar, la existencia de pendientes suaves, la distancia a asentamientos humanos con elevada densidad de población, la proximidad a carreteras y redes eléctricas, la presencia de zonas protegidas y a zonas artificiales, humedales, masas de agua y bosques.

Fuente: Centro Común de Investigación

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

2.3 La UE necesita adaptarse a unos peligros naturales cada vez más frecuentes y con mayor capacidad destructiva

El número y los costes de los desastres provocados por los peligros naturales⁸ se han acrecentado en los últimos años en Europa. Esto no solo se debe al cambio climático, que es probable que aumente la frecuencia, intensidad y duración de los fenómenos meteorológicos en los años venideros, sino también a la actividad humana y económica, incluida la mayor ocupación del suelo⁹.

Los peligros naturales que se producen con más frecuencia en la UE son las olas de calor, tormentas, terremotos, inundaciones, sequías e incendios forestales. Las olas de calor son, con mucho, el fenómeno que ha provocado el mayor número de muertes humanas en los últimos años¹⁰. Las temperaturas extremadamente elevadas¹¹ son cada vez más frecuentes y es probable que la frecuencia e intensidad de las olas de calor aumenten debido al cambio climático.

Con el fin de medir el impacto potencial, el Centro Común de Investigación en Ispra ha elaborado un indicador de estrés térmico urbano para un conjunto de ciudades de la UE, que tiene en cuenta tanto el riesgo natural como la capacidad para mitigarlo¹². Dicho indicador muestra que el mayor impacto potencial corresponde a las regiones mediterráneas de España, el sur de Francia, Italia y Grecia, cuya capacidad de adaptación tiende a ser baja. Lo anterior también se aplica a varias ciudades del este de Europa, aunque su nivel de exposición al calor es mucho menor. Las regiones del centro y del norte de Europa, por su parte,

presentan un riesgo bajo y una capacidad de adaptación elevada.

El aumento de la temperatura en las ciudades no se debe solo al calentamiento global, sino también a la forma en que se han desarrollado los núcleos urbanos. En particular, el ascenso térmico depende también del uso del suelo en las ciudades, la eficiencia energética de los edificios y los principales modos de transporte utilizados. Estos aspectos competen directamente a la política de cohesión.

Los incendios forestales son frecuentes en Europa, donde se produce una media de 70 000 incendios cada año. En los últimos años, estos incendios han destruido más de medio millón de hectáreas de bosques y otros terrenos forestales anualmente, principalmente en las regiones del Mediterráneo. Los mayores incendios se han producido en Portugal (en 2003 y 2005), España (2006) y Grecia (2007). Aunque, en cierta medida, los incendios forestales son importantes para la sostenibilidad de los bosques a largo plazo, también provocan la muerte de seres humanos, aunque en mucho menor número que las olas de calor, y generan unas pérdidas económicas sustanciales (que, según la AEMA, ascendieron a 7 000 millones de euros en el período comprendido entre 1998 y 2009).

La presión sobre los recursos hídricos ha aumentado en la UE, y en la actualidad hay grandes áreas afectadas por escasez de agua y sequías, no solamente en las zonas más secas sino también en otras más húmedas. Las sequías pueden tener repercusiones muy graves para la agricultura, el turismo y la energía, así como ejercer un profundo impacto en los ecosistemas de agua dulce y otros conexos, pues a menudo reducen los caudales de los ríos, los niveles de los lagos y de las aguas subterráneas, secan los humedales y provocan un deterioro de la calidad del agua. De igual modo, los mares y océanos de toda Europa sufren cada vez más los efectos del cambio climático, lo que a su vez afecta a sectores como el de la pesca, la acuicultura y el turismo.

De acuerdo con diversas proyecciones climáticas, es probable que la frecuencia de las sequías y de los períodos de escasez de agua aumente de manera significativa en el futuro como resultado del cambio climático y del aumento de la temperatura media que se derivará de este. También se espera que este tipo de sucesos ya no se limiten únicamente al sur de Europa y que afecten cada vez en mayor medida a otras zonas de la UE. Además, la demanda de agua en períodos secos excede con frecuencia de la disponibilidad de este recurso, y a menudo se pasa por alto la necesidad de garantizar un adecuado suministro de agua a los ecosistemas vulnerables.

8 Documento de trabajo nº 314 de los servicios de la Comisión (2014): *Overview of natural and man-made disaster risks in the EU*.

9 AEMA (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe*.

10 La AEMA registra para el período 1998–2009 un total de 576 desastres debidos a peligros naturales, que provocaron la muerte a casi 100 000 personas, de las que más de 77 500 perdieron la vida como consecuencia de olas de calor.

11 Las temperaturas extremas se definen en relación con las condiciones meteorológicas habituales en una zona determinada, por lo que no existe una definición universal para el concepto de ola de calor. No obstante, se han realizado propuestas para tratar de elaborar una definición genérica; por ejemplo, el proyecto *European Climate Assessment and Dataset* define una ola de calor como un período de al menos seis días consecutivos en el que la temperatura media diaria supere el 90º percentil de la temperatura media diaria en el período comprendido entre 1961 y 1990. El proyecto EuroHEAT promovido por la Organización Mundial de la Salud propuso una definición similar: «un período en el que las temperaturas máxima y mínima aparentes superan el 90º percentil de la distribución mensual durante, al menos, dos días» (*ibid*).

12 Lung, T. *et al.* (2013).

Junto con las tormentas, las inundaciones son las responsables de las pérdidas económicas más cuantiosas. En los años recientes han sido muchas las zonas de la UE que se han visto afectadas por ellas, como la cuenca del Elba, los Alpes franceses e italianos, el valle del Po, las riberas del Rin en Alemania, Francia y los Países Bajos, las regiones del Bajo Loira en Francia y la de Mecklenburg-Vorpommern (Alemania) así como el oeste de Polonia. En Eslovaquia y la República Checa también hay varias regiones particularmente expuestas al riesgo de inundaciones.

Las crecidas de los ríos pueden ser particularmente destructivas en las zonas urbanas, tanto para la infraestructura como para la vida humana. El Centro Común de Investigación en Ispra ha llevado a cabo una evaluación del impacto de las inundaciones en las principales ciudades de la UE, utilizando para ello un indicador que tiene en cuenta tanto el riesgo de inundaciones como la capacidad de las ciudades para mitigarlas y recuperarse de ellas¹³. El indicador muestra una amplia variación en cuanto a la exposición de las diferentes ciudades a las inundaciones, dependiendo, en parte, de su ubicación con respecto a las principales vías de navegación. Las zonas más vulnerables, donde un alto riesgo de sufrir inundaciones se combina con una baja capacidad de adaptación, están situadas en una serie de regiones de Rumanía, Polonia, Letonia, Lituania, Portugal y el sur de España.

Se prevé que el riesgo aumentará en el futuro en muchas zonas costeras debido a la elevación de las temperaturas y del nivel del mar. Lo anterior también es válido para las zonas que se encuentran al nivel del mar o a menos de cinco metros sobre este, como las regiones situadas a lo largo de la costa neerlandesa.

En vista de ello, las políticas dirigidas a prevenir y gestionar el riesgo son fundamentales para garantizar la sostenibilidad del desarrollo y el crecimiento económico.

3. El cambio hacia un modelo de transporte más sostenible puede incrementar la eficiencia energética y mejorar la calidad del aire

La UE ha adoptado medidas encaminadas a mejorar la eficiencia energética a través del Plan de acción para la eficiencia energética de 2011 y la Directiva relativa a la eficiencia energética. La eficiencia energética tiene que ver, fundamentalmente, con la reducción del consumo de energía en los edificios y el transporte, que en 2010 eran

responsables del 41 % y el 32 % del consumo total de energía de la UE, respectivamente.

La mejora de la eficiencia energética de los edificios y viviendas se consigue a través de la aplicación tanto de tecnologías actuales como de innovaciones. La eficiencia energética de los edificios se puede mejorar, en particular, añadiendo sistemas de aislamiento y sistemas de calefacción mejorados, si bien, de nuevo, existen grandes variaciones al respecto en toda la UE; los Estados miembros del centro y del este de Europa, que potencialmente podrían realizar una contribución sustancial al ahorro de energía en la UE, van a la zaga.

3.1 Mejora de la accesibilidad y de la eficiencia energética

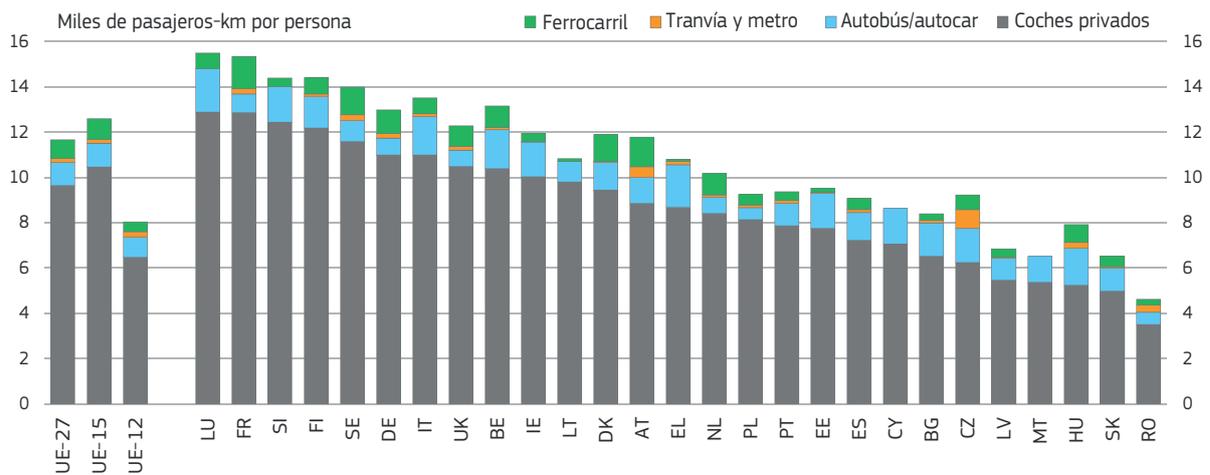
Uno de los objetivos de la política común de transporte de la UE es aumentar la eficiencia energética para asegurar que en 2050 el sistema de transporte sea sostenible. Para lograrlo, se han definido tres objetivos generales: 1) desarrollar e implantar combustibles y sistemas de propulsión nuevos y sostenibles, 2) optimizar las cadenas logísticas multimodales, lo que incluye el cambio hacia modos de transporte más eficientes desde el punto de vista energético y 3) incrementar la eficiencia a través de la utilización de sistemas de información e incentivos basados en el mercado. Mediante la reducción de la distancia recorrida, al tiempo que se mantiene o mejora la accesibilidad, se pueden conseguir los tres objetivos anteriores.

El progreso tecnológico es otra forma de aumentar la eficiencia energética. La adopción de nuevas tecnologías puede incrementar la eficiencia de los combustibles. El paso a modos de transporte más eficientes desde el punto de vista energético puede ayudar a conseguir los tres objetivos descritos, aunque una mejora en la red de transporte puede facilitar dicho cambio de modelo y, al mismo tiempo, reducir la congestión.

Cuando las personas utilizan un medio de transporte, ya sea un coche, un autobús, un tren o una bicicleta, normalmente lo hacen para viajar, o *acceder*, a un destino específico. En consecuencia, el análisis del transporte debe distinguir entre la distancia de dichos desplazamientos y la accesibilidad (llegar al lugar deseado). En algunos casos puede ser posible reducir la distancia y, al mismo tiempo, aumentar la accesibilidad. Cuando las personas y los destinos se encuentran próximos unos de otros, como a menudo ocurre en las ciudades, las distancias recorridas medias tienden a disminuir. Por ejemplo, en los Países Bajos, los habitantes de un pueblo o una ciudad recorrieron en

¹³ *Ibid.*

Ilustración 3.4: Número de pasajeros-kilómetro según medio de transporte, 2012



Fuente: EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013

2011 un promedio de 26 km diarios, frente a los 30 km diarios de quienes no residían en una zona urbana.

Las distancias más cortas hacen que opciones como caminar o desplazarse en bicicleta resulten más atractivas en los pueblos y ciudades que en otras zonas. También existe en ellas una mayor demanda de transporte público, lo que incrementa la rentabilidad y la eficiencia energética de este tipo de medios de transporte. Por ello, la gente los utiliza más en detrimento de los vehículos privados. El ejemplo neerlandés muestra asimismo que las personas que viven en un entorno altamente urbanizado camina una distancia mayor (0,95 km frente a 0,6 km), utiliza en mayor grado el transporte público (5,6 km frente a 1,9 km) y usa menos el coche privado (16 km en comparación con 24 km) que quienes viven en otras zonas (instituto de estadística de los Países Bajos, 2013). Estas diferencias se reflejan en los datos regionales, en los que se observa que Ámsterdam, Rotterdam y Utrecht presentan las distancias recorridas más cortas y la utilización más baja de vehículos privados de los Países Bajos. Aunque no se dispone de este tipo de datos detallados para toda la UE, el uso de modos de transporte más eficiente desde el punto de vista energético parece ser también aplicable a otras ciudades de la UE¹⁴. Los desplazamientos en coche tienden a representar una proporción particularmente elevada del total fuera de las ciudades, puesto que en esas áreas el transporte público es menos eficiente y las distancias son mayores, lo que hace que resulte más difícil llegar al destino a pie o en bicicleta¹⁵.

14 AEMA (2013), *A closer look at urban transport* — TERM 2013.

15 Véase también ESPON (2013), TRACC.

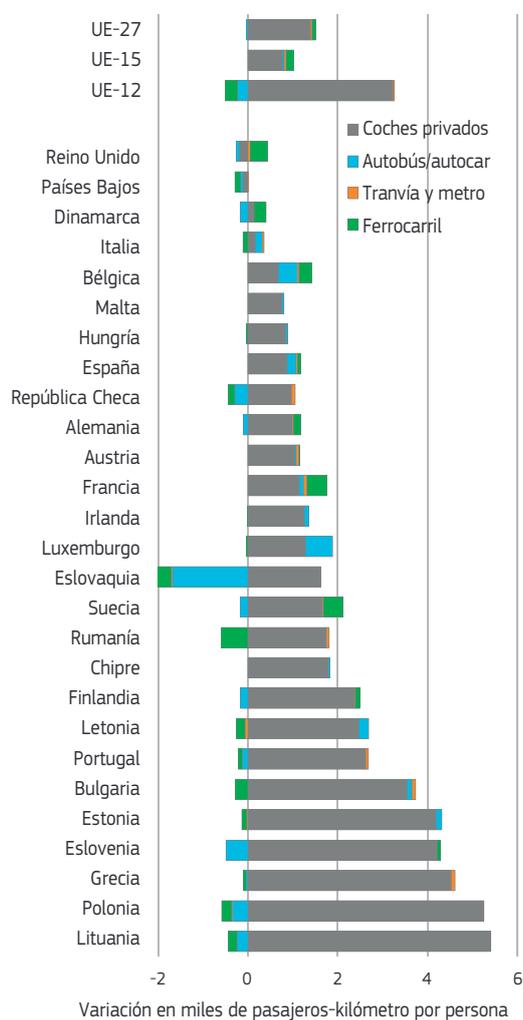
Para comparar la importancia relativa de los medios de transporte terrestre¹⁶ entre países, los datos se pueden armonizar expresando el nivel de las distancias que recorren los pasajeros en relación con la población. Luxemburgo y Francia registraron las mayores distancias recorridas en 2011; en cada uno de estos países, la media fue superior a 15 000 pasajeros-kilómetro por habitante (ilustración 3.4). Por el contrario, la distancia recorrida más baja corresponde a los Estados miembros de la UE-12, especialmente en Rumanía y Malta. No obstante, estos datos reflejan diversos tipos de factores, como el nivel de PIB y renta, la dotación de infraestructura, la importancia de los traslados entre el domicilio y el trabajo, la proximidad de los servicios con respecto a la población, el acceso a conexiones ferroviarias de alta velocidad y la existencia de corredores internacionales de transporte a lo largo del país.

Entre 1995 y 2011 se produjo un fuerte incremento del uso de los coches privados en muchos de los Estados miembros que se han incorporado a la UE desde entonces, sobre todo en Lituania, Polonia, Eslovenia, Estonia y Bulgaria. En Grecia también se observa un aumento importante del uso de los coches (ilustración 3.5). Este incremento del uso de los vehículos privados ha venido acompañado de una reducción significativa del uso del transporte público en la UE-12, especialmente en Eslovaquia.

Por el contrario, el uso de los coches descendió en el Reino Unido y los Países Bajos, lo que en el primer caso vino de la mano con un aumento de los desplazamientos en tren.

16 Es preciso hacer hincapié en que el análisis anterior se refiere únicamente al transporte terrestre en coche, autobús o tren, y que una proporción significativa de los desplazamientos internacionales de pasajeros, y en algunos casos de los desplazamientos nacionales, se produce a través del transporte aéreo y marítimo (Eurostat (2011)).

Ilustración 3.5: Variación del número de pasajeros-kilómetro según medio de transporte, 1995-2011



Fuente: EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013

Una proporción significativa del transporte de pasajeros en todos los Estados miembros para los que existen datos disponibles se realiza en coche, que supera por una amplia ventaja a los trenes, autobuses y autocares. En 2011, los coches representaban un 84 % del total de pasajeros-kilómetro recorridos en la UE por vías terrestres, aunque el dato varía de forma acusada de unos Estados miembros a otros (desde el 91 % en Lituania al 64 % en Hungría) y refleja las diferencias existentes desde el punto de vista geográfico y de infraestructura (ilustración 3.6).

En promedio, para el 9 % del total de pasajeros-kilómetro se utilizó el autobús, si bien el porcentaje oscila entre el 3 % de los Países Bajos y el 25 % de Hungría, mientras que los trenes fueron el medio utilizado para recorrer tan solo un 7 % de los pasajeros-kilómetro. No obstante, este

último porcentaje varía en función del estado de la red ferroviaria y de su cobertura. En Francia, Austria y Suecia, que cuentan con trenes rápidos y frecuentes, alrededor de un 10 % de los desplazamientos se realizan en ferrocarril, mientras que en Grecia, Estonia o Lituania, donde la red ofrece una cobertura limitada y los trenes son lentos y circulan con una frecuencia limitada, el número de viajes en tren es relativamente bajo.

La mayor parte del transporte de mercancías que tiene lugar en la UE (un 75 %) se lleva a cabo por carretera (ilustración 3.7). En algunos países, como Grecia y España, la elevada proporción que representa el transporte de mercancías por carretera se debe en parte a la falta de vías de navegación interiores y a las limitaciones de la red ferroviaria (al margen de la de alta velocidad). En Letonia y Estonia, por otro lado, más del 50 % del transporte de mercancías se realiza en tren, lo que refleja en parte las importaciones procedentes de Rusia a través de este medio. Las vías de navegación interiores se utilizan para el transporte de mercancías en Rumanía, los Países Bajos y Bélgica más que en ningún otro país, debido a la existencia de ríos y canales navegables.

Las estrategias dirigidas a mejorar la eficiencia del transporte deben ser diferentes según las regiones. En las occidentales, así como en algunas de las zonas más desarrolladas del resto de la UE, ya existe una red de carreteras con un grado de desarrollo adecuado. En esos casos, por tanto, las políticas deberían centrarse en adoptar unos medios de transporte más eficientes desde el punto de vista energético. En cambio, muchas de las regiones menos desarrolladas siguen careciendo de una red viaria de calidad y de conexiones con el resto de la UE.

3.2 Las grandes ciudades ofrecen un mayor acceso al transporte público

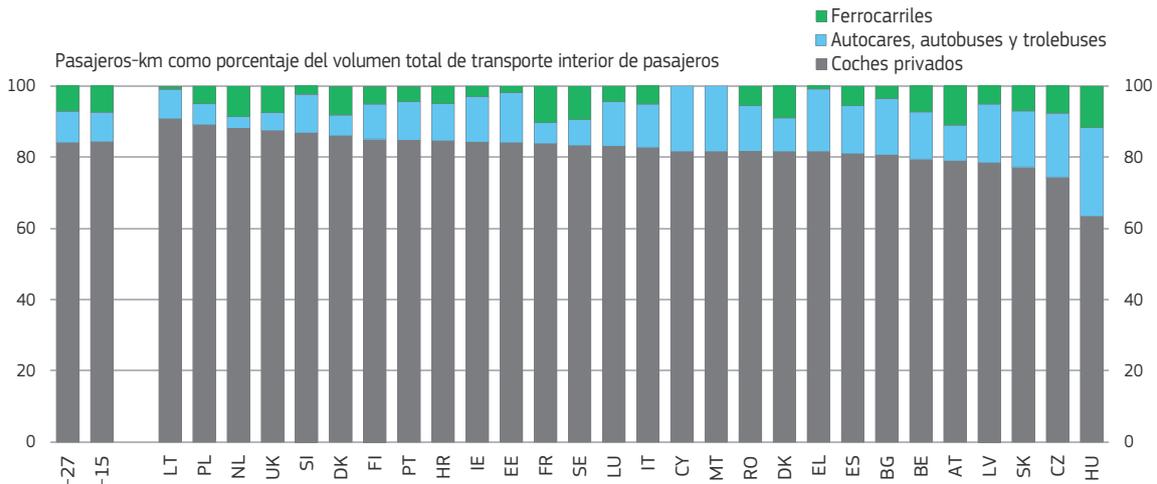
La dimensión, la frecuencia de servicio y las modalidades de transporte público varían de unas ciudades a otras en toda la UE¹⁷. Hasta hace poco tiempo resultaba difícil comparar el transporte público disponible en las distintas ciudades, puesto que no existía una definición común del concepto de ciudad y la disponibilidad de datos sobre el transporte público era limitada. Estas dificultades están empezando a solventarse¹⁸.

La definición de la UE y la OCDE que se ha mencionado anteriormente en este informe proporciona una forma armonizada de delimitar los centros urbanos, las ciudades y las zonas en las que se producen los traslados del domi-

17 AEMA (2013), *A closer look at urban transport*, TERM 2013.

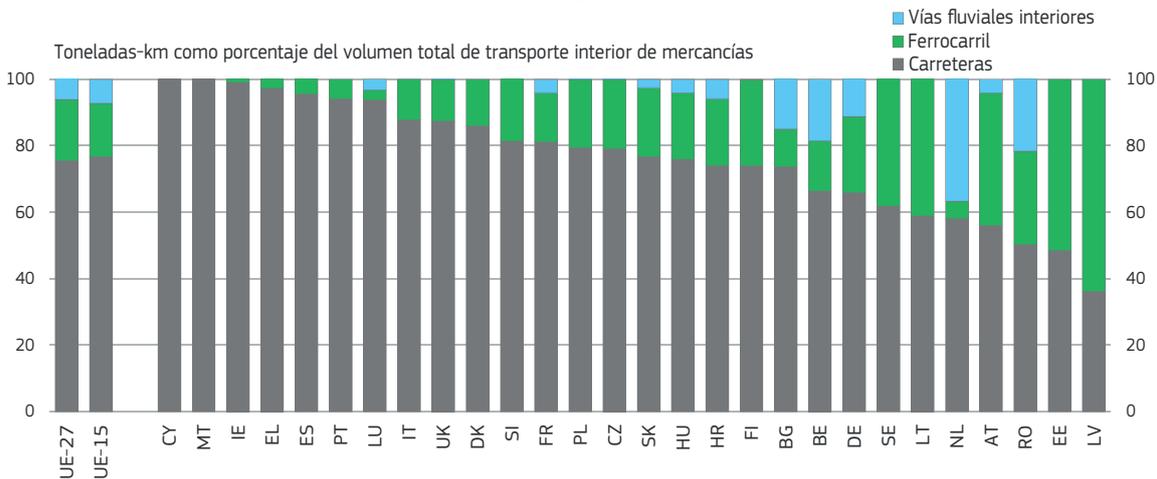
18 Dijkstra, L. y Poelman, H. (2014).

Ilustración 3.6: Desplazamientos de pasajeros según el medio de transporte utilizado, 2011



Fuente: EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013

Ilustración 3.7: Transporte de mercancías según el medio de transporte utilizado, 2011



Fuente: EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013

cilio al trabajo, aunque cada vez es mayor el número de operadores de transporte que ofrecen acceso gratuito a sus datos en un formato común (GTFS, como el que utiliza Google Maps). A continuación estos datos se pueden combinar con los datos de distribución poblacional de alta resolución¹⁹ y con un mapa digital de las calles con el fin de elaborar el primer análisis armonizado del acceso al transporte público en las ciudades europeas.

El análisis distingue dos medios de transporte público:

- Medios de transporte de velocidad intermedia: autobuses y tranvías;

- Medios de transporte de alta velocidad: metros y trenes.

Se define la facilidad de acceso a cada medio de transporte:

- una distancia de cinco minutos a pie en el caso de los medios de transporte de velocidad intermedia;
- una distancia de diez minutos a pie en el caso de los medios de transporte de alta velocidad.

La frecuencia de servicio se define sobre la base del número medio de salidas cada hora entre las 7:00 y las 20:00 horas en un día normal de la semana:

- muy alta: acceso a más de 10 salidas cada hora para ambos tipos de medios de transporte;

¹⁹ Utilizando mallas poblacionales, barrios o zonas de enumeración de 100 metros y el Atlas urbano, una nueva colección europea de mapas de uso del suelo urbano para todas las aglomeraciones europeas.

Mejora del acceso al transporte público en Atenas.

Desde la década de 1990, se han invertido más de 4 000 millones de euros en el sistema de tránsito rápido del metro de Atenas, que presta servicio a la conurbación de Atenas y a varias partes del distrito de Ática oriental. Buena parte de estos fondos han sido aportados en el marco de la política de cohesión (por el FEDER y el Fondo de Cohesión, así como mediante préstamos del BEI) con el objetivo principal de reducir la congestión del tráfico¹. Antes de que la ciudad contara con el metro, el transporte público se limitaba a autobuses y a la línea de ferrocarril eléctrico Atenas- Pireo.

El metro ha mejorado considerablemente la calidad de vida en Atenas, reduciendo la congestión del tráfico y los niveles de contaminación urbana, al tiempo que ha permitido disminuir de forma significativa la duración de los trayectos. Además, ha ayudado a invertir la tendencia descendente de la utilización del transporte público: el número de pasajeros aumentó un 50 % entre 1992 y 2008.

Con anterioridad a la construcción de las líneas 2 y 3 del metro, tan solo un 8 % de la población residente en el centro urbano de Atenas tenía acceso a un servicio de transporte público de muy alta frecuencia, un porcentaje notablemente inferior al de Berlín, Estocolmo, Copenhague, Bruselas o Marsella (ciudades en las que dicha proporción llega al 30 %). Tras la construcción de las citadas líneas, este porcentaje se elevó hasta llegar a casi un 20 %.

1 Comisión Europea (2009), *Good practice in urban transport — Athens Metro*.

- alta: acceso a más de 10 salidas cada hora para uno de los medios de transporte, pero no ambos;
- intermedia: acceso a entre 4 y 10 salidas cada hora para uno o ambos medios de transporte, pero imposibilidad de acceder a más de 10 salidas cada hora;
- baja: acceso a menos de cuatro salidas cada hora para uno o ambos medios de transporte, pero imposibilidad de acceder a más de cuatro salidas cada hora.

La proporción de personas que pueden acceder fácilmente al transporte público, desglosado según la frecuencia de las salidas, se puede comparar entre varias ciudades europeas. En 12 de los 14 grandes centros urbanos analizados (ilustración 3.8), entre un 60 % y un 84 % de la población tenía acceso a un servicio de alta frecuencia en 2012. El porcentaje de población que disfrutaba de un acceso muy alto era más variable, oscilando entre más del 30 % en cinco centros y menos del 10 % en tres. Dublín

Medidas para el fomento de la movilidad urbana

Una política de transporte exitosa a escala europea no puede ignorar la dimensión urbana. Las ciudades constituyen nodos muy importantes del sistema europeo de transporte, y la mayor parte de los trayectos parten de zonas urbanas o se dirigen a ellas. Además, muchos de los efectos negativos del transporte (como la congestión y la contaminación) se producen principalmente en dichas zonas. Según el Eurobarómetro más reciente¹, la mitad de los ciudadanos europeos utilizan el coche todos los días (un 50 %), una proporción que supera a la suma de los usuarios de bicicletas (12 %) y el transporte público (16 %). Por otra parte, la gran mayoría de los europeos cree que la contaminación del aire (81 %), la congestión del tráfico rodado (76 %), los costes de los desplazamientos (74 %), los accidentes (73 %) y la contaminación acústica (72 %) representan problemas serios en las ciudades.

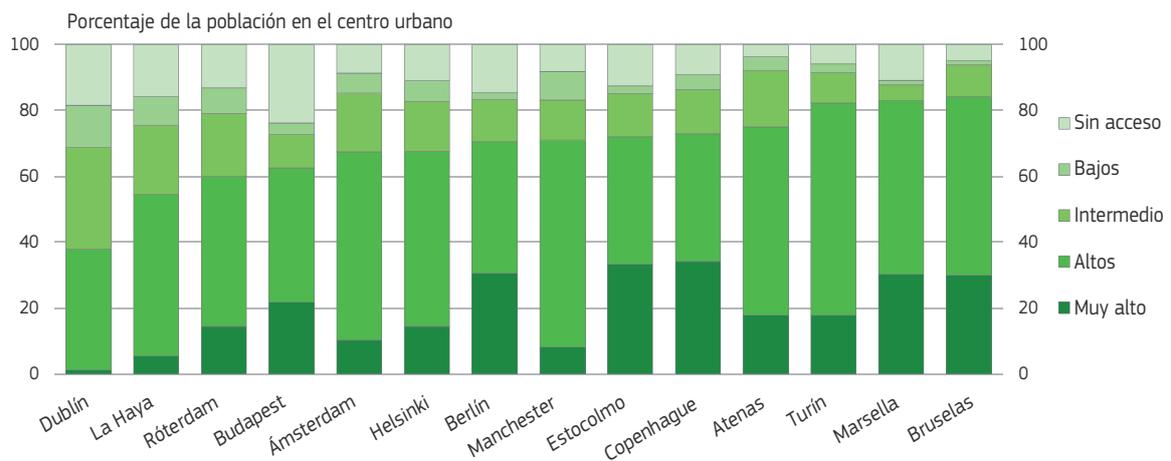
Con el paquete de medidas de fomento de la movilidad urbana, la Comisión refuerza su apoyo al transporte urbano en el período de programación 2014-2020. La planificación de la movilidad urbana está íntimamente ligada al logro de los objetivos de la política de la UE, a saber, la creación de un sistema europeo de transporte competitivo y eficiente desde el punto de vista de la utilización de los recursos. No obstante, la organización de la movilidad urbana es primordialmente una responsabilidad que compete a las autoridades locales. Durante muchos años, las iniciativas de la UE en lo referente a la movilidad urbana han buscado respaldar los esfuerzos realizados en las ciudades para adoptar medidas en esferas que ofrecieran un claro valor añadido para la UE. El paquete de medidas actual invita a los Estados miembros a:

- llevar a cabo un análisis minucioso del rendimiento presente y futuro de la movilidad urbana, a la luz de los objetivos fundamentales de las políticas de la UE;
- garantizar el desarrollo y la aplicación de planes de movilidad urbana sostenible;
- examinar las herramientas técnicas, jurídicas, normativas, financieras y de otro tipo que tienen a su disposición las autoridades responsables de la planificación urbana.

El elemento central del conjunto de medidas es la Comunicación «Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos», que va acompañada de un anexo en el que se define el concepto de planes de movilidad urbana sostenible y de cuatro documentos de trabajo de los servicios de la Comisión sobre logística urbana, normativa urbana en materia de acceso, despliegue de sistemas de transporte inteligente (STI) en zonas urbanas y seguridad en las vías urbanas.

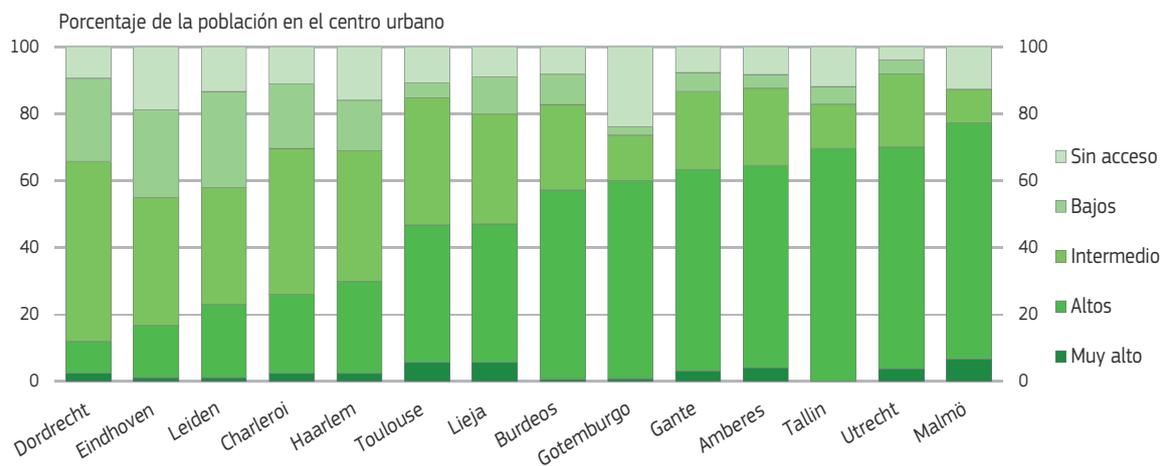
1 Comisión Europea (2013), *Encuesta «Flash» de Eurobarómetro nº 406*.

Ilustración 3.8: Acceso al transporte público en las grandes ciudades europeas, 2012



Fuente: Dijkstra, L. y Poelman, H. (2014)

Ilustración 3.9: Acceso al transporte público en las ciudades europeas de tamaño mediano, 2012



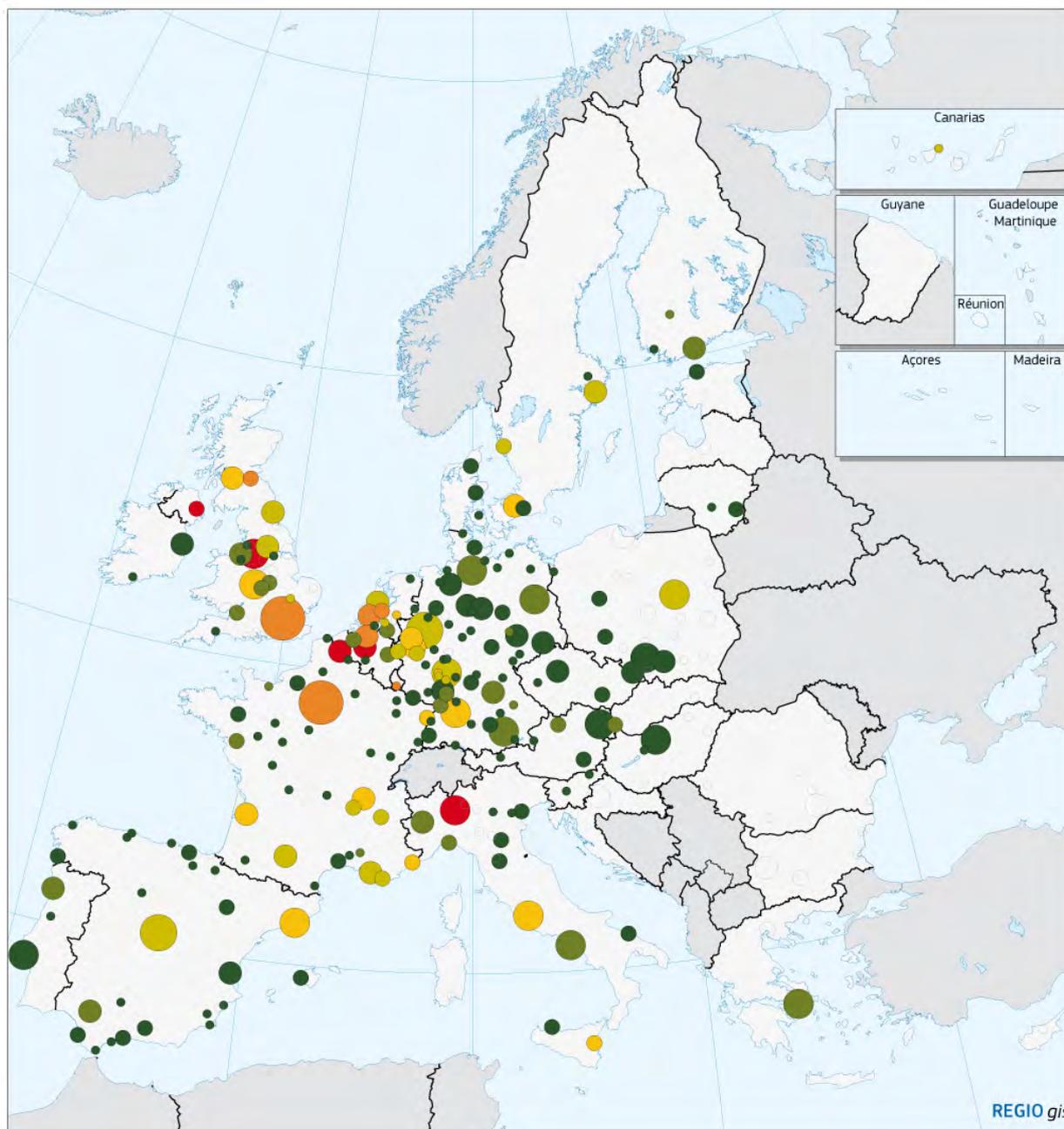
Fuente: Dijkstra, L. y Poelman, H. (2014)

presenta el porcentaje más bajo de población con acceso a un servicio de alta frecuencia (38 %), muy por detrás de Estocolmo (71 %) o Bruselas (84 %), dos ciudades con un tamaño similar a ella.

La Haya y Ámsterdam también obtienen unas puntuaciones relativamente bajas en este indicador, aunque en el caso de la segunda la construcción de un metro debería incrementar sustancialmente la proporción de personas con acceso a un servicio de alta frecuencia. No obstante, los servicios de transporte público en los Países Bajos deben analizarse teniendo en cuenta el intenso uso que sus habitantes hacen de las bicicletas, lo que reduce la demanda de este tipo de servicios. En el centro urbano de Manchester, que abarca la mayor parte del Gran Manchester, la propor-

ción de población que goza de un acceso muy elevado al transporte público es reducida para el tamaño de la ciudad.

En 9 de los 14 centros urbanos de tamaño mediano (ilustración 3.9), el acceso a un servicio de transporte público de alta frecuencia en 2012 variaba entre el 12 % y el 60 % de la población, al tiempo que la proporción de habitantes que disfrutaban de un acceso muy elevado no superaba el 7 % en ninguna de ellas. En general, por consiguiente, los servicios de transporte público son mucho más frecuentes en los centros urbanos de mayor tamaño.



Mapa 3.3: Congestión de la red de vías rápidas en zonas urbanas funcionales, 2012

Congestión como porcentaje del total de la red Población de las zonas urbanas funcionales

- | | |
|--|--------------------------|
| ● ≤ 5 % | ○ 250.000 - 500.000 |
| ● Del 5,1% al 10% | ○ 500.001 - 1.000.000 |
| ● Del 10,1% al 15% | ○ 1.000.001 - 2.500.000 |
| ● Del 15,1% al 20% | ○ 2.500.001 - 5.000.000 |
| ● Del 20,1% al 25% | ○ 5.000.001 - 7.500.000 |
| ● > 25 % | ○ 7.500.001 - 12.000.000 |
| ○ no existen datos o bien no existen vías rápidas. | |

Carreteras con un límite de velocidad de al menos 100 km/h.
Zonas urbanas funcionales con una población mínima de 250 000 habitantes y con al menos 100 km de vías rápidas.

Fuentes: TomTom, Centro Común de Investigación, DG REGIO.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

3.3 Muchas de las grandes ciudades de la UE presentan una congestión elevada del transporte

La eficiencia de las redes de transporte constituye una de las principales prioridades de la política de transportes a escala de la UE, tal y como lo ha manifestado la Comisión Europea en el Libro Blanco «*Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*»²⁰. Las rutas actuales que integran la red de transporte por carretera varían significativamente en términos de volumen de tráfico soportado y, en consecuencia, en lo que respecta a la utilización de la capacidad así como a la congestión²¹.

Se calcula que la congestión genera un coste superior a los 110 000 millones de euros anuales en la UE. Además, provoca diversos tipos de efectos adversos, como el aumento del consumo de combustible, contaminación atmosférica y acústica, y afecta a la calidad de vida y al acceso a establecimientos comerciales y otros servicios²². La congestión representa un problema grave en numerosas grandes ciudades (mapa 3.3). En Bruselas, Milán, Lille y Manchester, más del 25 % de las vías rápidas están congestionadas. Este problema se podría mitigar a través de la introducción de una tasa por congestión –una medida que la OCDE ha recomendado a varios países– con el fin de alentar a la gente a ajustar la duración de sus desplazamientos, las rutas que toman y/o los medios de transporte que utilizan.

3.4 La calidad del aire todavía es mejorable en muchos lugares de la UE

La calidad del aire es un aspecto crucial del bienestar, que puede afectar a la salud humana y al medio ambiente. En la UE, las emisiones de muchos contaminantes atmosféricos han descendido de manera sustancial a lo largo de la última década, reduciendo así la exposición a sustancias como el dióxido de azufre (SO₂), el monóxido de carbono (CO) y el plomo (Pb). No obstante, varias regiones de la UE continúan experimentando problemas de contaminación atmosférica. En todas ellas, la calidad del aire es, por lo general, inferior a las normas especificadas en las directivas de la UE. Lo anterior es especialmente válido en el caso de las ciudades, donde vive la mayoría de la gente.

En la actualidad, el nivel de partículas (PM₁₀)²³, el ozono troposférico (O₃) y el dióxido de nitrógeno (NO₂) siguen siendo los contaminantes más problemáticos desde el punto de vista de los daños que provocan a la salud. A pesar de que las emisiones de numerosos contaminantes procedentes de la industria, la agricultura, el transporte y las viviendas están reguladas a través de directivas de la UE²⁴, muchos Estados miembros no cumplen los límites de calidad del aire, que, sin embargo, pretenden ser jurídicamente vinculantes. Las concentraciones medidas de PM₁₀ y O₃ no han experimentado una reducción significativa en los últimos años. El nivel de PM₁₀, establecido en las Directrices de Calidad del Aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 20 µg/m³, se supera regularmente en toda Europa, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. En muchas ciudades de la UE, las concentraciones de PM₁₀ no han variado desde el año 2000 aproximadamente.

Las regiones más afectadas por unas elevadas concentraciones de PM₁₀ son las situadas en el valle del Po, en Italia, en el sur y centro de Polonia, en la República Checa, en Eslovaquia y en Bulgaria (mapa 3.4). Por lo que respecta al O₃, se observan concentraciones elevadas en el sur de la UE, sobre todo en el norte de Italia, donde el nivel establecido como objetivo se supera durante 25 días o más cada año (mapa 3.5).

Aunque la UE no ha alcanzado el objetivo ambiental intermedio establecido para proteger a los ecosistemas frente a la acidificación, la zona afectada por una acidificación excesiva derivada de la contaminación del aire se redujo considerablemente entre 1990 y 2010, principalmente como resultado de las medidas adoptadas anteriormente para mitigar las emisiones de SO₂. El área de ecosistemas sensibles de la UE afectados por una concentración excesiva de nitrógeno atmosférico, sin embargo, experimentó una reducción muy leve entre 1990 y 2010²⁵, y las concentraciones ambientales de O₃ continúan limitando el crecimiento de la vegetación y el rendimiento de los cultivos²⁶.

23 Las PM₁₀ (PM_{2.5}) son partículas con un diámetro aerodinámico de 10 (2,5) µm o inferior que están suspendidas en el aire. A pesar de que las directivas de la UE imponen límites a la concentración de PM₁₀, la concentración de PM_{2.5} no está regulada, pese al hecho de que estas partículas son incluso más peligrosas para la salud humana dado que penetran más profundamente en los pulmones.

24 Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales, Directiva 2001/81/CE sobre techos nacionales de emisión y Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente.

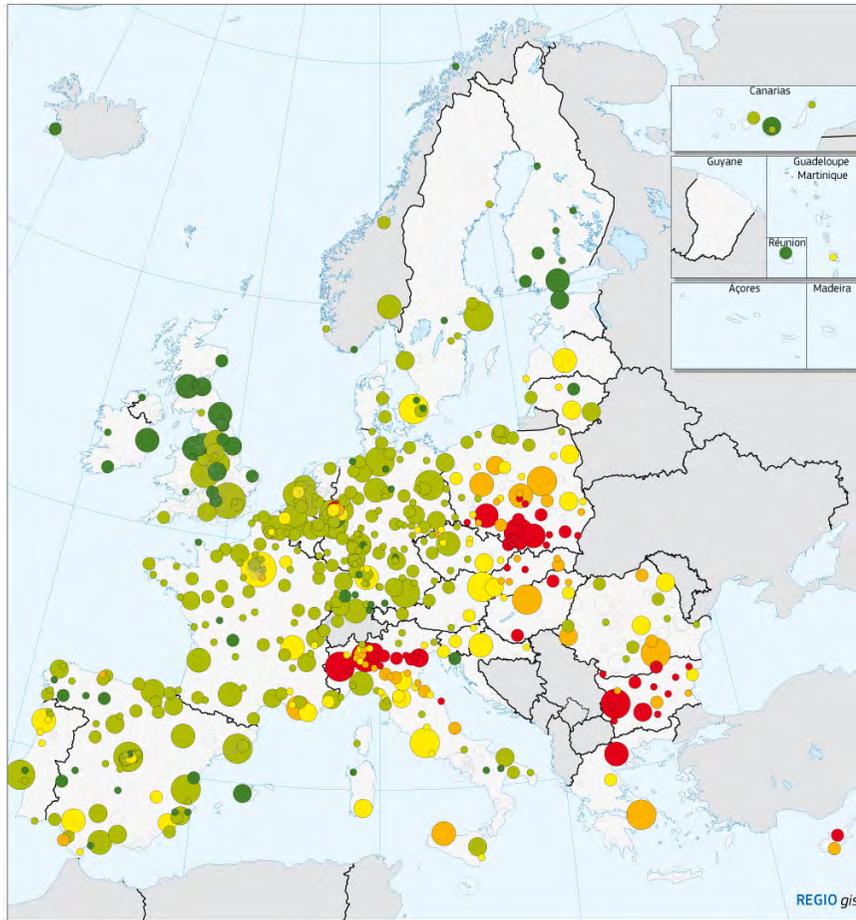
25 Los compuestos de nitrógeno (N) y el amoníaco (NH₃) son en la actualidad los principales componentes acidificantes presentes en el aire. Además de sus efectos acidificantes, el nitrógeno también contribuye a generar un exceso de nutrientes en los ecosistemas terrestres y acuáticos, lo que provoca cambios en la biodiversidad.

26 Se calcula que las pérdidas de las cosechas y la pérdida económica asociada de 23 cosechas agrícolas y hortícolas en 2000 ascendieron al equivalente a 6 700 millones de euros (véase Holland, M. *et al.* (2006)).

20 COM(2011) 144 final.

21 Christidis, P. e Ibáñez Rivas, J. N. (2012).

22 OCDE-CEMT (2007), *Managing Urban Traffic Congestion*.



Mapa 3.4: Concentración de partículas en la atmósfera (PM_{10}), 2011

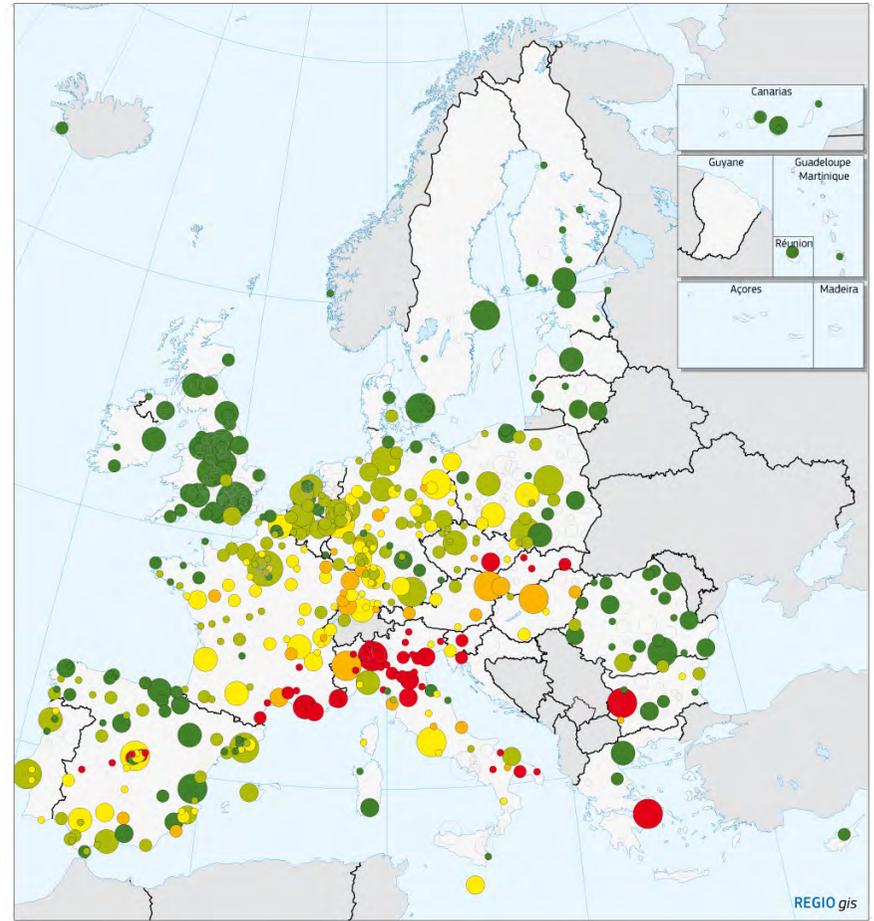
- | | |
|---|---------------------------|
| Concentración media diaria ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) | Población de las ciudades |
| ● <21 | ○ <100.000 |
| ● 21 - 31 | ○ 100.001 - 250.000 |
| ● 31 - 44 | ○ 250.001 - 500.000 |
| ● 44 - 67 | ○ 500.001 - 1.000.000 |
| ● >67 | ○ 1.000.001 - 5.000.000 |
| ○ No se dispone de datos | ○ $>5.000.000$ |

Nota: Media registrada por las estaciones de medición situadas dentro de las ciudades.

Fuentes: AEME, DG REGIO.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.5: Concentración de ozono troposférico (O_3), 2011

- | | |
|--|---------------------------|
| Número de días con $> 120\ \mu\text{g}/\text{m}^3$ | Población de las ciudades |
| ● ≤ 5 | ○ <100.000 |
| ● 5 - 14 | ○ 100.001 - 250.000 |
| ● 14 - 23 | ○ 250.001 - 500.000 |
| ● 23 - 32 | ○ 500.001 - 1.000.000 |
| ● >32 | ○ 1.000.001 - 5.000.000 |
| ○ No se dispone de datos | ○ $>5.000.000$ |

Nota: Media registrada por las estaciones de medición situadas dentro de las ciudades.

Fuentes: AEME, DG REGIO.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

También se lleva a cabo un seguimiento de otras fuentes de contaminación. En particular, la UE ha abordado las emisiones de mercurio, un contaminante global (es decir, que circula entre el aire, el agua, los sedimentos, el suelo y los organismos vivos) provocando daños muy importantes a la salud humana; para ello, puso en marcha en 2005 una estrategia que incluía 20 medidas encaminadas a reducir las emisiones, reducir la oferta y la demanda y proteger frente a la exposición, sobre todo al metilmercurio que se encuentra en el pescado.

4. Incrementar el atractivo de las ciudades puede impulsar la eficiencia del uso de los recursos en la UE

Las ciudades presentan un nivel de eficiencia significativamente mayor que el de otras zonas en términos de consumo de energía y utilización del suelo. El consumo de energía por parte de los hogares privados en las ciudades tiende a ser menor, puesto que una mayor proporción de personas vive en pisos o en bloques de viviendas, un modelo más eficiente desde el punto de vista de la calefacción que las casas independientes. En los Países Bajos, por ejemplo, el consumo de gas y electricidad por habitante en las casas independientes duplica el de los pisos. La diferencia es muy importante, incluso a escala regional. Las regiones NUTS 2 en las que se encuentran Ámsterdam y Rotterdam presentan el menor nivel de consumo de gas y electricidad per cápita de los Países Bajos²⁷.

4.1 Las ciudades hacen un uso más eficiente del suelo

Otro ejemplo de la eficiencia del entorno urbano, aún más llamativo que el anterior, es el impacto desde el punto de vista de la utilización del suelo. En promedio, las zonas urbanas utilizan solamente una cuarta parte de la superficie construida (es decir, terrenos en los que se han construido edificios) por habitante que la que necesitan las zonas rurales o intermedias. El Centro Común de Investigación ha demostrado lo anterior utilizando imágenes por satélite de alta resolución para detectar zonas edificadas, ya se trate de edificios residenciales, comerciales, industriales, agrícolas o una combinación de diferentes tipos de construcciones (tabla 3.1 y mapas 3.6 y 3.7). Esta diferencia tan marcada se observa tanto en la UE-15 como en la UE-13.

²⁷ Por desgracia, estos datos detallados no están disponibles en toda la UE.

Tabla 3.1: Superficie construida por habitante en las regiones de la UE, 2012

km² por millón de habitantes

	Predominante-mente urbanas	Intermedias	Predominante-mente rurales
UE-13	126	260	362
UE-15	94	221	372
UE-28	97	230	368

Fuente: Mapa de asentamientos humanos europeos del Centro Común de Investigación y cálculos de la DG REGIO.

Lo anterior se debe a dos factores: un uso más eficiente del suelo por parte de los ciudadanos y las empresas en las zonas urbanas, y el mayor número de edificios industriales y agrícolas en el resto de zonas. De acuerdo con ello, el crecimiento de la población y de la actividad económica en las ciudades tiene un impacto menor en el uso del suelo que el mismo nivel de crecimiento en otros lugares.

Las grandes ciudades hacen un uso más intenso del suelo que las de menor tamaño

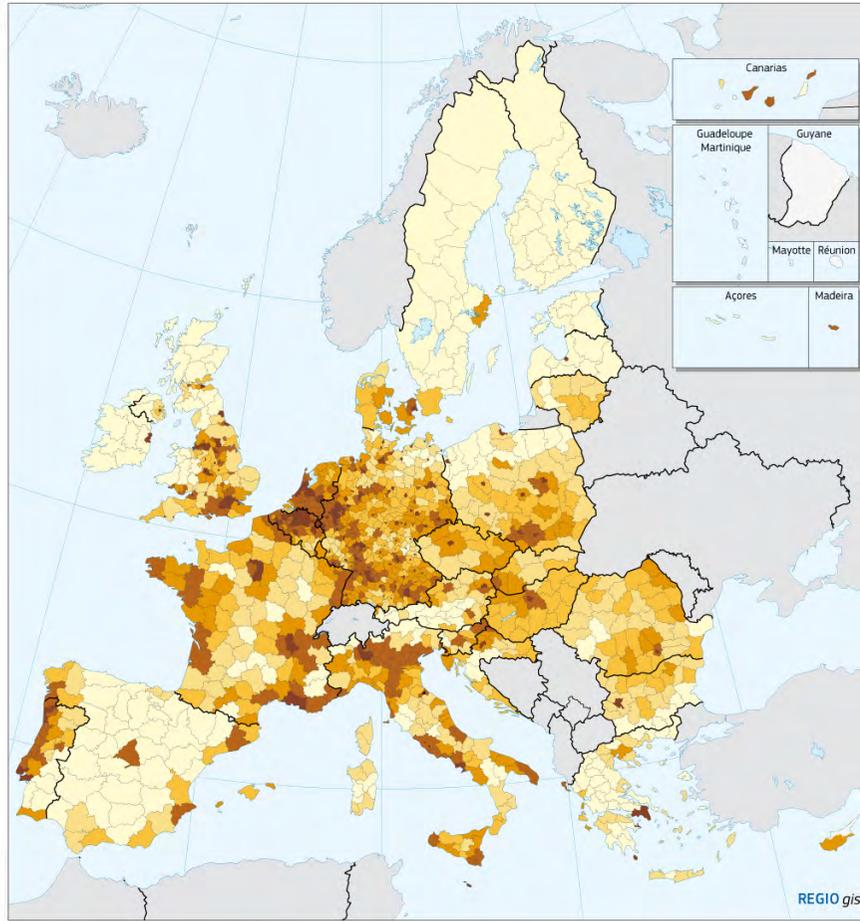
La conclusión que se extrae es la misma cuando se utiliza un indicador ligeramente distinto, el referente al sellado del suelo (impermeabilidad). Este indicador muestra que en los lugares con mayor densidad de población, la cantidad de suelo sellado (es decir, cubierta de cemento) per cápita es más reducida. Las ciudades más grandes, que por lo general presentan las mayores concentraciones de población, suelen ser por tanto más eficientes que las más pequeñas (ilustración 3.10).

El suelo del centro de las grandes ciudades se ve sometido a un uso especialmente intenso

Sin embargo, las densidades medias de población suelen ocultar fuertes variaciones. La densidad de población tiende a descender a medida que aumenta la distancia con respecto al centro de la ciudad. En las capitales de mayor tamaño de la UE, la densidad de población tiende a alcanzar sus niveles máximos en un radio de 3-4 km del centro (ilustraciones 3.11 y 3.12)²⁸.

El patrón general se puede explicar desde el punto de vista de la teoría económica, que se remonta hasta von Thünen. Este autor observó que el precio del suelo, y su correspondiente uso, varían en función del acceso al mer-

²⁸ En la mayoría de los casos, los centros de las ciudades propiamente dichos están incluso menos densamente poblados que las zonas inmediatamente adyacentes. Esto se debe a que en ellos existe una elevada proporción de establecimientos comerciales y de servicios, y en algunos casos también a la existencia de centros históricos despo-



Mapa 3.6: Tamaño relativo de las superficies construidas, 2012

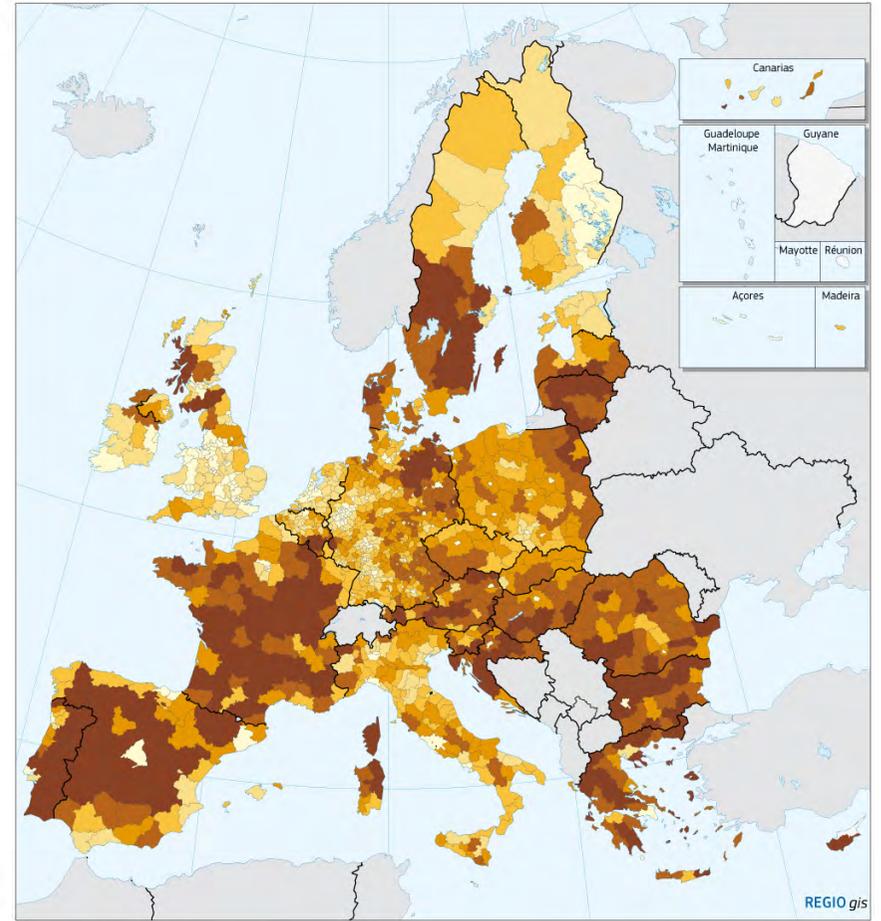
Porcentaje de la superficie de la región

- <2,0
- 2,0 - 2,6
- 2,6 - 3,3
- 3,3 - 4,2
- 4,2 - 7,0
- >= 7,0

Fuente: mapa de asentamientos humanos europeos elaborado por el Centro Común de Investigación sobre la base de la extracción automática de superficies construidas por GHSL a partir de imágenes obtenidas por satélite con una resolución de 2,5m.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.7: Superficie construida per cápita, 2012

km² por millón de habitantes en la región

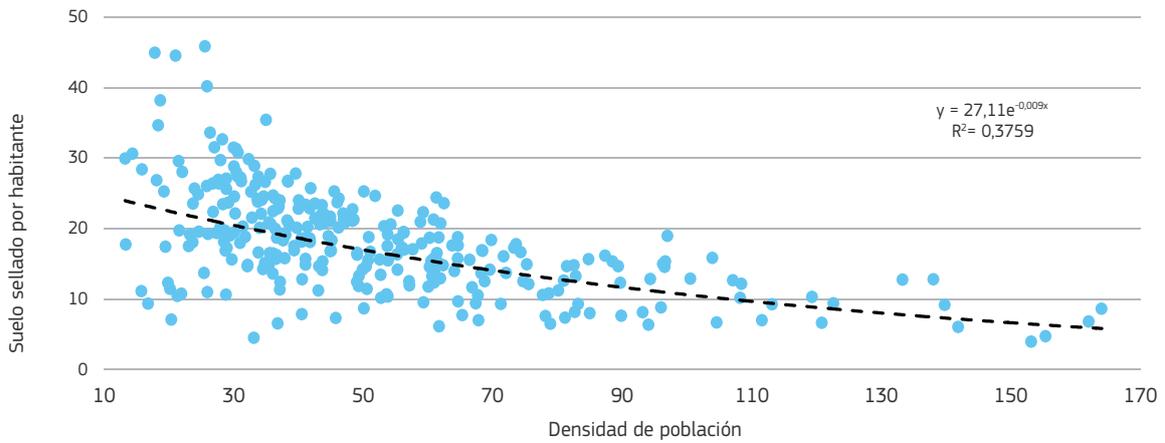
- <96,4
- 96,4 - 158,5
- 158,5 - 223,5
- 223,5 - 294,9
- 294,9 - 404,5
- >= 404,5

Fuente: mapa de asentamientos humanos europeos elaborado por el Centro Común de Investigación sobre la base de la extracción automática de superficies construidas por GHSL a partir de imágenes obtenidas por satélite con una resolución de 2,5m.

0 500 Km

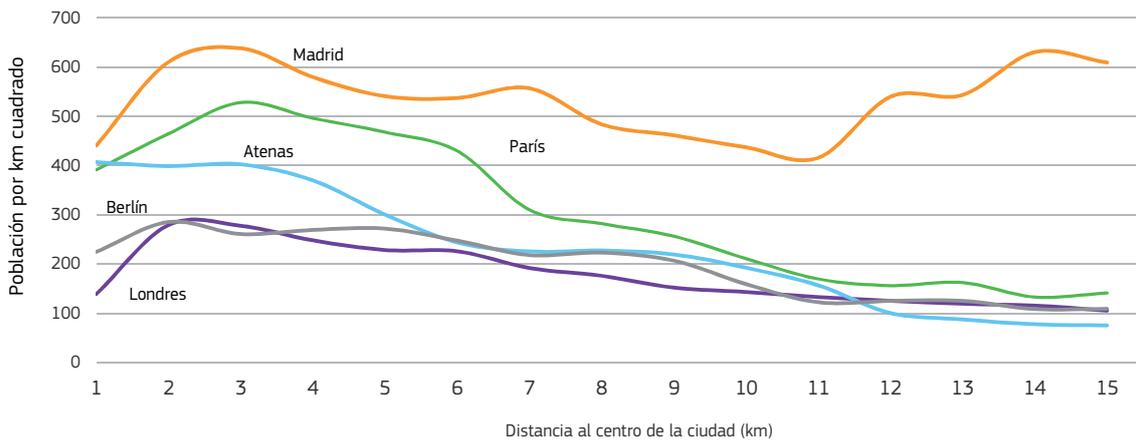
© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Ilustración 3.10: Relación entre densidad de población y cantidad de suelo sellado por habitante en las zonas urbanas funcionales, 2006



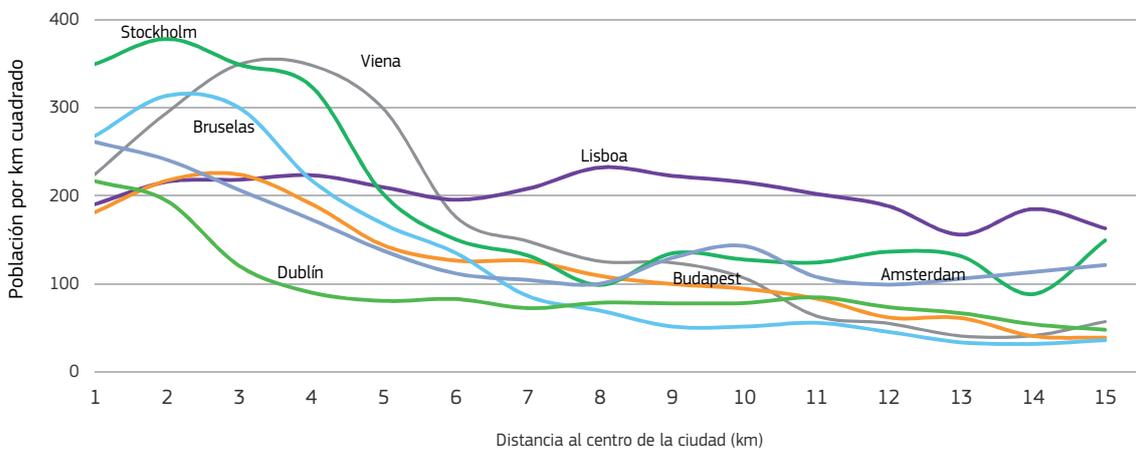
Fuente: Batista e Silva, F. et al. (2012).

Ilustración 3.11: Perfil de densidad de población en una selección de grandes capitales europeas, 2006



Fuente: Batista e Silva, F. et al. (2012).

Ilustración 3.12: Perfil de densidad de población en una selección de grandes capitales europeas, 2006



Fuente: Batista e Silva, F. et al. (2012).

cado (el centro de la ciudad). En consecuencia, la mayor rentabilidad del uso del suelo tiende a encontrarse en las proximidades del centro de la ciudad, donde se concentran tiendas y servicios y la densidad de uso residencial es elevada. La rentabilidad del uso del suelo disminuye a medida que aumenta la distancia al centro.

Pese a esta tendencia general, en la práctica la densidad de población varía entre ciudades de un tamaño similar. París, por ejemplo, alcanza una densidad máxima de 520 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que Londres apenas llega a los 300 como máximo. Madrid, Atenas y Berlín presentan una densidad máxima de 650, 400 y 290 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente.

En las capitales medianas, la densidad máxima de población suele ser más baja. Estocolmo, Viena y Bruselas alcanzan una densidad máxima que oscila entre los 300 y 400 habitantes por kilómetro cuadrado; en Lisboa, Dublín,

Ámsterdam y Budapest, esta variable se sitúa entre 200 y 300.

A continuación, la densidad de población desciende de forma más o menos abrupta en la periferia. Es el caso de París, Atenas, Viena, Budapest, Estocolmo, Bruselas y Dublín. También se observan máximos de segundo orden en algunos lugares, como en el caso de Madrid, Lisboa y Ámsterdam, lo que puede guardar relación con la existencia de centros urbanos «satélites» en las proximidades de la aglomeración principal.

Crecimiento de la población urbana e intensidad variable del uso del suelo

Un nuevo análisis muestra la evolución que ha experimentado una serie de ciudades en lo tocante al uso del suelo y a la población entre la década de 1950 y el año 2006 (mapa 3.8). Los cambios más rápidos se produjeron en los

El Atlas urbano muestra que las ciudades del centro y el este de la UE cambian con mayor rapidez

El Atlas urbano proporciona un conjunto de mapas de uso del suelo fiables, comparables y de alta resolución para 408 ciudades europeas y sus alrededores, elaborados para los años de referencia 2006 y 2012¹. Dicho Atlas se creó para llenar una laguna de conocimiento con respecto al uso del suelo en las ciudades europeas. El Atlas utiliza imágenes obtenidas por satélite, convertidas en mapas detallados de uso del suelo, con objeto de permitir la realización de análisis comparativos no solo entre ciudades sino también a lo largo del tiempo, así como para posibilitar el estudio de los cambios en el uso del suelo a fin de aumentar el nivel de conocimiento de las tendencias de la urbanización.

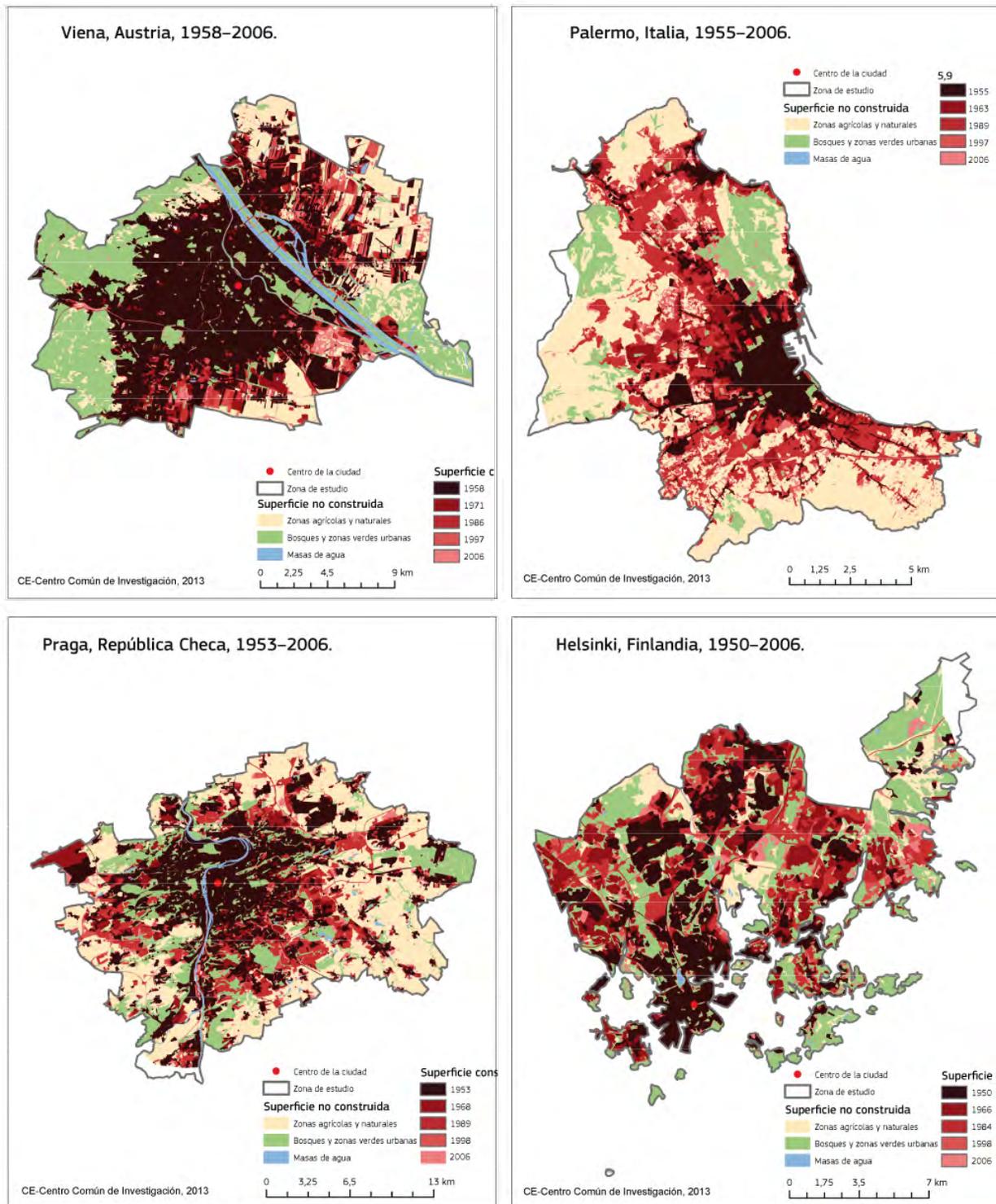
El último análisis del Atlas urbano comprende una muestra de mapas de uso del suelo (correspondientes a 2012) para cinco ciudades europeas, junto con sus respectivos cambios en el uso del suelo a lo largo del período 2006-2012. Los resultados para 2012 ponen de manifiesto una variación en la intensidad del uso del suelo entre las cinco ciudades como resultado de los diferentes patrones espaciales, modelos urbanos y potencial de desarrollo de dichas ciudades. Bratislava parece hacer un uso más intenso del suelo, seguida de Edimburgo y Praga, mientras que el uso menos intenso del suelo corresponde a Múnich y Bucarest. En la mayoría de las ciudades, las unidades industriales, comerciales, públicas y militares consumen la mitad de superficie de suelo que las áreas residenciales, o incluso

menos. No es el caso de Bratislava, donde el uso del suelo es prácticamente el mismo en ambos casos.

A lo largo del período analizado se observa que, en la mayor parte de las ciudades, la superficie construida tendió a expandirse al tiempo que también se registraba un incremento de la población, excepto en Bratislava (mapa 3.9). Los cambios más significativos en el uso del suelo en el período 2006-2012 tuvieron lugar en ciudades del centro y el este de Europa, como Praga y Bucarest, cuyo rápido crecimiento estuvo asociado a una expansión igualmente acelerada de la superficie construida. Ambas ciudades experimentaron un acusado aumento de la población y también en ambas se produjo una reducción de las zonas de uso agrícola, forestal y otros espacios naturales con el fin de acoger la construcción de viviendas y el desarrollo de actividades económicas.

El cambio del uso de la tierra en estas dos ciudades resulta más evidente que en el caso de Bratislava, donde las nuevas zonas edificadas se desarrollaron en las proximidades de las grandes rutas de transporte, a pesar del descenso poblacional que experimentó esta última ciudad. En Múnich y Edimburgo, por otra parte, los cambios en el uso del suelo fueron limitados entre 2006 y 2012 y ambas ciudades se volvieron más compactas y sostenibles. En ambos casos, los humedales y las masas de agua se expandieron, a diferencia de lo ocurrido en las otras ciudades, que perdieron parte de su entorno natural debido a la presión ejercida por las actividades económicas. La comprensión de las tendencias de la urbanización y de sus efectos en toda Europa, por tanto, es crucial para el mantenimiento de la cohesión económica y social y para el desarrollo sostenible. El Atlas urbano realiza una contribución significativa en ese sentido.

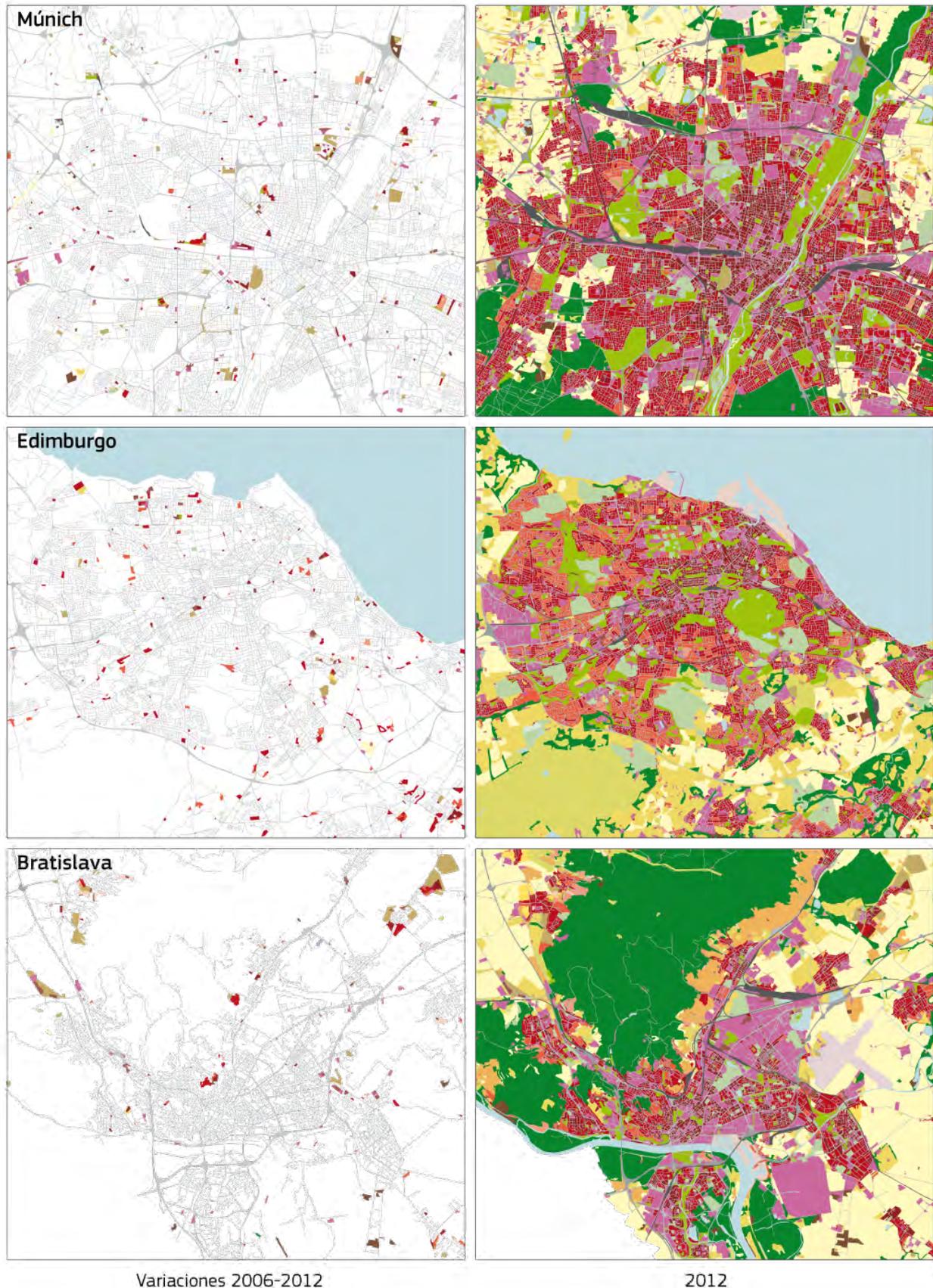
1 El Atlas urbano es una iniciativa conjunta de la Agencia Espacial Europea (AEE), la DG de Empresa e Industria (Copernicus), la DG de Política Regional y Urbana y la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA).

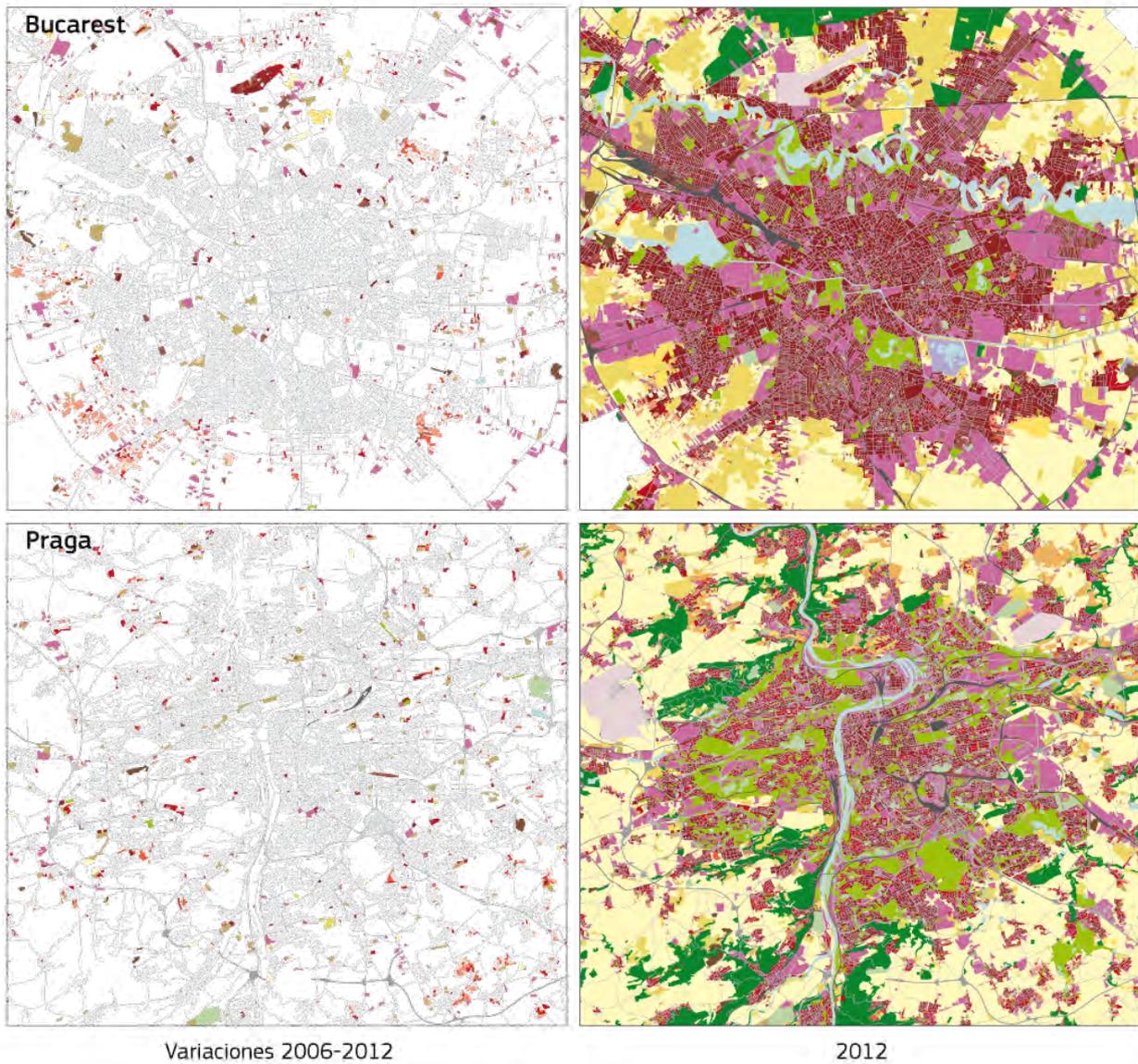


Mapa 3.8: Crecimiento de las superficies construidas en Viena, Praga y Helsinki desde la década de 1950 hasta 2006

Fuentes: Centro Común de Investigación, Atlas urbano Copernicus

Mapa 3.9: Cambios en el uso de la tierra en Bucarest, Praga, Múnich, Edimburgo y Bratislava, 2006–2012





decenios de 1960 y 1970, en los que se produjo un fuerte incremento de la población y una expansión aún más veloz de las superficies construidas. En Palermo, por ejemplo, la superficie construida se triplicó entre 1955 y 1984, mientras que su población solo aumentó un 26 %. En las dos décadas siguientes, el patrón de cambio fue distinto: la superficie construida se expandió un 9 % y la población se redujo un 3 %.

En Helsinki, la superficie construida casi llegó a duplicarse entre 1950 y 1984, mientras su población crecía un 25 %. En las dos décadas que siguieron, tanto la población como la superficie construida aumentaron un 12 %, por lo que la intensidad del uso del suelo no varió en dicho período.

En Viena, por el contrario, la superficie construida tan solo aumentó un 15 % entre 1955 y 1997, y la población disminuyó en un 5 %. Durante la década siguiente, la población aumentó un 7 %, mientras que la superficie construida solo se incrementó en un 4 %, dando lugar a una mayor intensidad en el uso del suelo.

Si se compara la intensidad del uso del suelo de Palermo, Viena, Helsinki y Bratislava entre la década de 1950 y la de 2000, se aprecia una rápida convergencia de la superficie construida en relación con la población hasta situarse en torno a 9 000 habitantes por kilómetro cuadrado en los años ochenta; a partir de entonces, la variación no ha sido significativa.

La recuperación de muchos centros urbanos de la UE en las décadas de 1990 y 2000 ha permitido a las ciudades recuperar solares abandonados y rehabilitar edificios que ya no se utilizaban, lo que ha incrementado la vitalidad de los centros de las ciudades sin que ello haya conllevado un aumento de la superficie construida.

4.2 Las políticas nacionales y locales pueden determinar la ubicación y la intensidad de uso del suelo de las nuevas construcciones, promoviendo unas ciudades más compactas

Unas ciudades compactas pueden ofrecer unos ahorros muy importantes en términos de infraestructura y de duración de los desplazamientos, reduciendo así los efectos perjudiciales que ejercen las zonas urbanizadas sobre el medio ambiente y el consumo de energía. Matsumoto²⁹ ha definido las siguientes características claves de las ciudades compactas:

- Patrones de construcción contigua: las nuevas construcciones urbanas suelen llevarse a cabo en las cercanías de las zonas urbanas existentes, evitando la expansión incontrolada.
- Elevada densidad de la superficie construida: el suelo urbano se somete a un uso intenso; el número de residentes y de actividades aumenta en una zona determinada dentro de la superficie construida.
- Altos niveles de accesibilidad: las conexiones del transporte público garantizan una elevada movilidad en las zonas urbanas, y el uso mixto del suelo asegura que los ciudadanos puedan acceder a los servicios con gran rapidez.

Las características anteriores se tuvieron en cuenta cuando se utilizó la Plataforma de Modelización de Uso del Suelo para definir dos escenarios de uso futuro del suelo³⁰: un escenario tradicional y uno basado en una ciudad compacta. Ambos escenarios utilizan estimaciones del impacto de la política de cohesión (basadas en los resultados del proyecto RHOMOLO) e incorporan mejoras en términos de accesibilidad. También se permite que la política de cohesión apoye la inversión en determinadas áreas (como, por ejemplo, en centros de I+D, salud y educación, tratamiento de residuos y aguas residuales y regeneración urbana). La principal diferencia entre los dos escenarios es que en el primero no se parte de la hipótesis de la adopción de políticas concretas en relación con el uso del suelo urbano, mientras que en el segundo se parte del supuesto de la adopción de una política en favor de ciudades más compactas.

La comparación de ambos escenarios indica que el desarrollo de ciudades compactas ofrece numerosas ventajas. Si bien en ambos casos se observa que la intensidad del uso del suelo experimentan una reducción continuada, esta es menor en el caso de la ciudad compacta, donde, además, se aprecia una fragmentación urbana más baja, una mayor densificación del centro y la aparición de grandes centros urbanos. En el escenario tradicional se observa una mayor expansión urbana y un uso más elevado de los coches privados, con el consiguiente consumo de energía, lo que ilustra el hecho de que este tipo de modelo de desarrollo tiende a obligar a los ciudadanos a depender del coche.

29 OCDE (2012) *Compact City Policies*.

30 Batista e Silva, F. *et al.* (2013).

5. La mejora de los ecosistemas y la reducción del impacto ambiental pueden incrementar la eficiencia de la UE y convertirla en un lugar mejor para vivir

5.1 Protección de la calidad del agua, de las especies y de los hábitats

El agua, por supuesto, es un recurso natural fundamental que desempeña un papel central en el funcionamiento de la biosfera y en el desarrollo de todas las formas de vida. También es vital para la agricultura y para muchas otras actividades económicas. Además, los ecosistemas costeros y de agua dulce realizan diversas funciones reguladoras, como el control de las inundaciones o la descomposición de las sustancias contaminantes. Asimismo, son esenciales para la salud de los ecosistemas marinos.

Sin embargo, los recursos hídricos se ven sometidos a una presión creciente, a menudo como resultado de la actividad humana. Dicha presión procede de varias fuentes. Los cambios en el uso del suelo y el desarrollo de actividades económicas suelen ir acompañados de contaminación y de intervenciones que alteran el paisaje. Estas últimas implican canalizaciones, la desconexión de llanuras aluviales, una fuerte demanda de suelo, la construcción de presas y la extensión de la superficie impermeabilizada. Todo ello altera el sistema hidrológico. La urbanización, por ejemplo, tiende a ir acompañada del sellado del suelo y de modificaciones en los sistemas de drenaje y saneamiento existentes, lo que incrementa el riesgo de inundaciones y afecta a los hábitats y al entorno acuático. Con frecuencia las reservas hídricas se ven sometidas a una abstracción extrema, debido, por ejemplo, al intenso consumo de agua con fines de riego para abastecer a la agricultura en algunas zonas de la UE, sobre todo durante el verano, lo que aumenta el riesgo de sequía. El cambio climático ejerce una presión adicional, puesto que es probable que aumente la frecuencia y la gravedad tanto de las sequías como de las inundaciones, así como la distribución temporal de la disponibilidad de agua, especialmente en zonas en las que el deshielo progresivo y la recarga de agua pasen a estar dominados por un deshielo rápido y por inundaciones repentinas. Todo ello exige realizar inversiones para gestionar el riesgo de desastres.

Los resultados logrados en lo tocante a la protección de los ecosistemas acuáticos varían considerablemente en toda la UE. En una serie de regiones, numerosas masas de agua han sido objeto de diferentes tipos de actuaciones que han afectado a su hidrología (el movimiento, la distribución y la calidad del agua) o a su morfología (mediante

la rectificación de los cursos de los ríos, la canalización o eliminación de la conexión con las llanuras aluviales). Esto sucede principalmente en la mayoría de las regiones de Bélgica, los Países Bajos, la República Checa, Alemania, Polonia y Hungría. En Francia, Suecia, España y el Reino Unido, las masas de agua también se han visto afectadas por este tipo de presión en muchas regiones³¹ (mapa 3.10). Muchos de estos cambios se remontan a los inicios de la era industrial, como la rectificación del Rin (que se llevó a cabo entre 1817 y 1876), o incluso antes, como en el caso de la recuperación de tierra frente al mar en los Países Bajos.

La calidad del agua y el estado ecológico de los ecosistemas acuáticos también se ven afectados por la contaminación, que provoca, en particular, un incremento del nivel de nutrientes. Más de la mitad de las masas de agua superficiales (lagos, ríos, humedales y aguas subterráneas) de la UE no cumplen las normas de buen estado medioambiental³² o de buen potencial medioambiental y requieren la adopción de medidas a fin de cumplir los objetivos de la Directiva marco de la UE sobre el agua³³. Los casos más graves se dan en la región noroccidental de la UE, donde más del 90 % de las masas de agua presentan un estado ecológico deficiente, principalmente como resultado de una agricultura intensiva, de industrias que hacen un uso intenso de los recursos y de una elevada densidad de población.

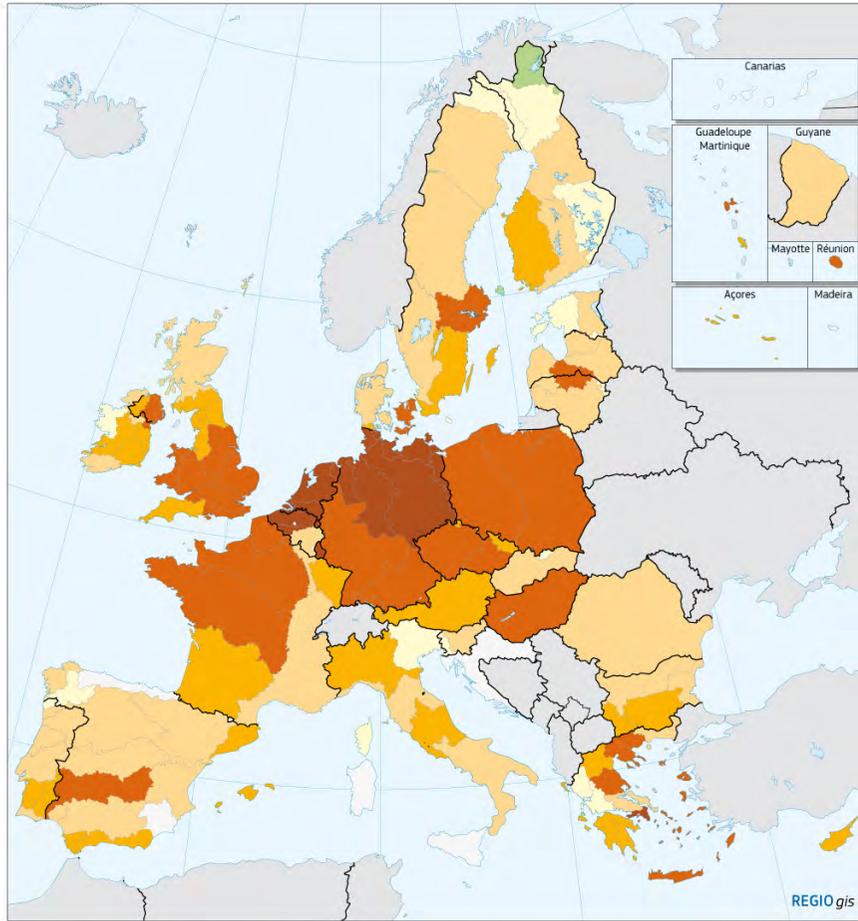
5.2 El tratamiento de las aguas residuales urbanas es necesario para garantizar una alta calidad del agua

Las aguas residuales también someten al entorno acuático a una presión significativa debido a la materia orgánica, los nutrientes, las sustancias peligrosas y los metales que contienen. La contaminación por nutrientes es la principal causa de eutrofización (crecimiento excesivo de las algas y agotamiento del oxígeno) y una de las mayores amenazas para lograr un buen estado del agua, tanto dulce como ma-

31 AEMA (2012), *Water resources in Europe in the context of vulnerability*.

32 El régimen de clasificación de la Directiva marco sobre el agua contempla cinco tipos de estados con respecto a la calidad del agua: muy buena, buena, aceptable, deficiente y mala. El estado «muy bueno» se define como las condiciones biológicas, químicas y morfológicas asociadas a un estado en el que la presión humana es nula o muy baja. A continuación, la evaluación de la calidad se basa en el alcance de la desviación con respecto a estas condiciones de referencia. El estado «bueno» implica una ligera desviación con respecto a las condiciones de referencia definidas. La definición del estado ecológico tiene en cuenta aspectos específicos de los elementos que definen la calidad biológica, por ejemplo la «composición y abundancia de la flora acuática» o la «composición, abundancia y estructura de edades de la fauna ictiológica» (puede consultarse la lista completa en el anexo V, sección 1.1 de la Directiva marco sobre el agua).

33 *Ibid.*



Mapa 3.10: Principales masas de agua con un estado o potencial ecológico inferior a «bueno»

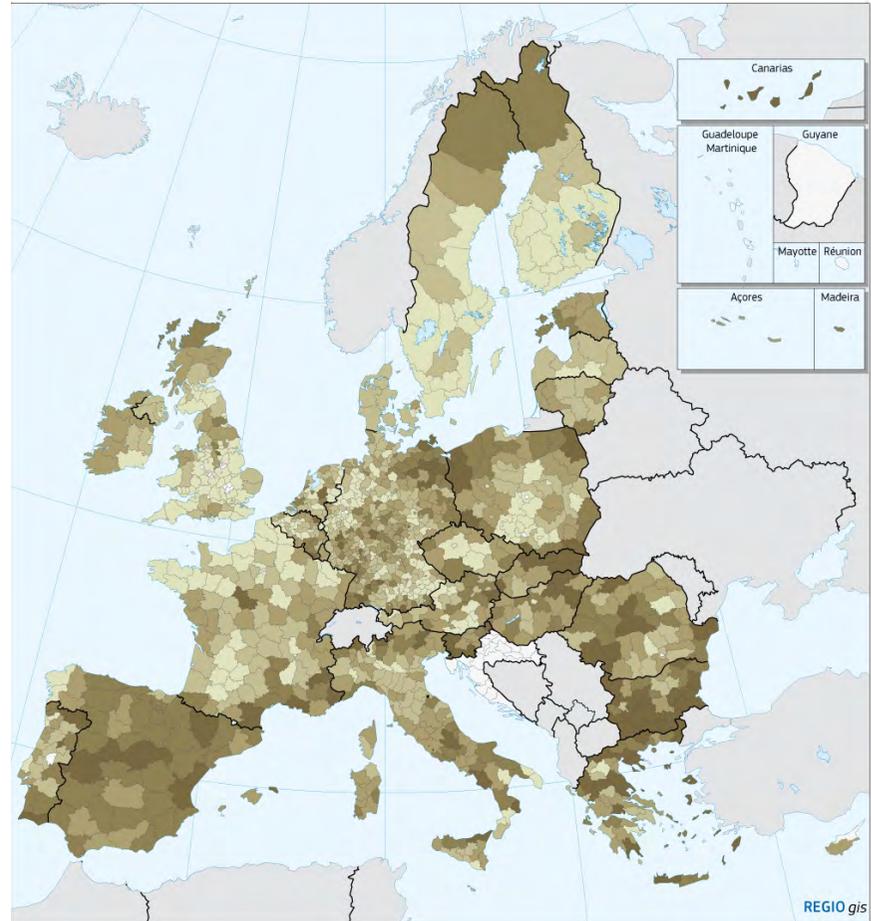
Porcentaje del total de ríos y lagos

- <10
- 10 - 30
- 30 - 50
- 50 - 70
- 70 - 90
- >= 90
- No se dispone de datos

Datos agregados por demarcación hidrográfica
Fuente: AEME.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.11: Zonas NATURA 2000, 2012

Porcentaje sobre el total de la zona NUTS 3

- <7
- 7 - 16
- 16 - 27
- 27 - 39
- >39
- No se dispone de datos

Fuentes: AEME, DG REGIO.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Política medioambiental y territorios de la UE

La política medioambiental de la UE se materializa en la ejecución de Programas de Acción. El Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, «*Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*»¹, es el más reciente. Dicho programa se nutre de una serie de iniciativas recientes en el ámbito ambiental, entre las que se encuentran la Hoja de ruta para un uso eficiente de los recursos, la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de cara a 2020 y la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, con el fin de reducir las disparidades que existen en la UE en materia medioambiental. La aplicación de esta política se lleva a cabo a través de diversos medios (iniciativas, impuestos, Directivas, tasas, comercio de emisiones, contratación pública con criterios ecológicos y redes), y tiene efectos significativos en las regiones menos desarrolladas así como en diferentes tipos de zonas (urbanas, rurales, marinas, islas, zonas montañosas, etc.) y grupos sociales (como las personas desempleadas, por ejemplo).

La política medioambiental de la UE apoya la instalación de infraestructura «verde»², dado que puede aportar beneficios ecológicos, económicos y sociales a través de medios naturales. Además, puede evitar depender de infraestructura cuya construcción resulta muy costosa y es particularmente importante en las ciudades³, donde puede generar beneficios relacionados con la salud, como aire limpio y una mayor calidad del agua.

La creación de una infraestructura verde también puede generar un sentimiento más profundo de pertenencia a la comunidad y ayudar a combatir la exclusión y el aislamiento sociales; además, puede generar oportunidades para conectar las zonas urbanas y rurales y ofrecer lugares atractivos para vivir y trabajar⁴, además de un mayor número de puestos de trabajo⁵.

1 <http://ec.europa.eu/environment/newprg/>.

2 COM(2013) 249 final.

3 COM(2005) 718 final.

4 Informes, estudios y documentos de examen apoyados por la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/studies.htm>.

5 Véanse los casos expuestos a modo de ejemplo de infraestructuras verdes que dieron lugar a la creación de puestos de trabajo en la tabla 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD(2013) 155 final).

La designación de las zonas incluidas en la red Natura 2000⁶ tiene el objetivo de proteger los hábitats y las especies más amenazadas de la UE, pero dichas zonas también brindan oportunidades, por ejemplo para el desarrollo del turismo, del ocio, la agricultura, la silvicultura y la piscicultura y acuicultura sostenibles, así como un medio natural de controlar las inundaciones, adaptarse al cambio climático y producir otros servicios del ecosistema. Se estima que todo ello aporta unos beneficios de entre 200 000 y 300 000 millones de euros cada año⁷. El establecimiento de la red NATURA 2000 no ha concluido aún, pero se han logrado importantes avances; en el marco de la red se ha propuesto ya la conservación más del 15 % del territorio de la UE (mapa 3.11).

La inversión en el entorno terrestre y marítimo en el marco de la red Natura 2000 también puede verse como una oportunidad para promover la cooperación transfronteriza y plurirregional, por ejemplo en lo que respecta a la estrategia del Danubio o a las cadenas montañosas (como el proyecto de corredor entre los Alpes y los Cárpatos, que ha realizado una contribución sustancial a la reducción de la fragmentación del paisaje en Austria, la República Checa y Eslovaquia a través de la construcción de «puentes verdes» y la creación de hábitats adecuados).

El impacto que ejercen las medidas legislativas y reglamentarias (como las directivas o las normas de evaluación de impacto ambiental) sobre la cohesión económica y social es más ambiguo⁸. Por un lado, la mejora del medio ambiente en las regiones menos favorecidas incrementa su atractivo de cara a los inversores externos y al turismo, y ayuda a fortalecer la identidad regional de dichas regiones. Por otro, las implicaciones económicas y financieras de las disposiciones legales pueden limitar el desarrollo, tanto a corto como a largo plazo.

6 Natura 2000 es una amplia red de zonas de protección de la naturaleza creada a escala de la UE en virtud de las directivas relativas a las aves y a los hábitats.

7 De acuerdo con el reciente estudio de la Comisión *The Economic benefits of the Natura 2000 Network*.

8 Robert, J. *et al.* (2001).

rina. Por lo tanto, una recogida y un tratamiento adecuados de las aguas residuales son esenciales para preservar la calidad de las reservas hídricas (desde el agua superficial hasta los embalses que suministran agua potable), el agua de baño y los ecosistemas marinos. Un saneamiento correcto también es un derecho humano fundamental y crucial para la salud humana, como ha subrayado recientemente la primera iniciativa ciudadana titulada «*right2water*»³⁴ (derecho al agua). La Directiva de la UE sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas obliga a recoger y tratar

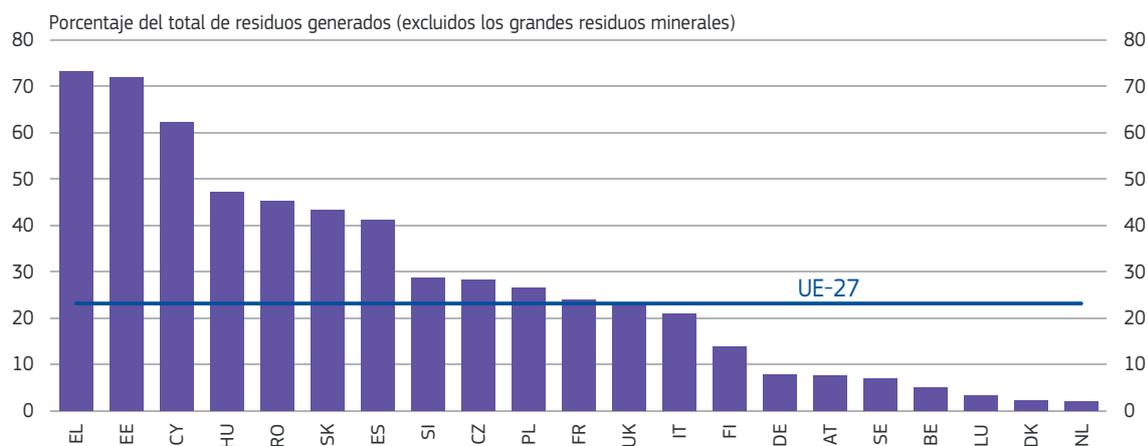
34 COM(2014) 177 final.

las aguas residuales en todos los asentamiento y zonas en las que se desarrolle alguna actividad económica con una población equivalente superior a 2 000 habitantes³⁵.

El nivel de tratamiento requerido depende de la sensibilidad de la zona a las descargas de aguas residuales. El tratamiento primario (mecánico) elimina parte de los residuos sólidos en suspensión y es necesario en zonas en las que las descargas de aguas residuales no afecten de forma adversa al medio ambiente («zonas menos sensibles»,

35 El concepto de población equivalente tiene en cuenta la carga generada por la población residente, la población no residente (compuesta en gran medida por turistas) y los sectores contemplados en el artículo 11 de dicha Directiva.

Ilustración 3.13: Proporción de residuos depositados en vertederos en una serie de Estados miembros de la UE seleccionados, 2010



Fuente: Eurostat.

que son relativamente raras de encontrar y se deben a las condiciones específicas locales). El tratamiento secundario (biológico) descompone la mayor parte de la materia orgánica, pero no elimina algunos de los nutrientes, y es el requisito mínimo en todas las «zonas normales». Finalmente, el tratamiento terciario (avanzado) elimina casi toda la materia orgánica y es el tipo de tratamiento requerido en las «zonas sensibles», caracterizadas por un mayor riesgo de sufrir efectos adversos derivados de las descargas o de requerir una protección específica, como zonas de abstracción de agua potable.

En general, se observan unos altos índices de cumplimiento en los Estados miembros más antiguos; los más elevados, en Austria, Alemania y los Países Bajos, países que ya han aplicado en gran medida la Directiva. Sin embargo, todavía existe un reducido número de «Estados miembros más antiguos» con serias carencias en términos de cumplimiento, entre los que figuran Italia, España, Bélgica y Luxemburgo, principalmente debido a la falta de un tratamiento adecuado, lo que provoca que las zonas que reciben las aguas residuales descargadas se vean sometidas a una presión significativa de contaminación. El panorama es distinto para aquellos Estados miembros que se adhirieron a la UE a partir de 2004, lo que puede explicarse en parte porque estos países todavía se benefician de los períodos transitorios acordados en sus respectivos tratados de adhesión. Todavía siguen existiendo regiones en las que no se lleva a cabo ningún tipo de recogida de aguas residuales, o en las que dicha recogida es solamente parcial. Por ejemplo, en Estados miembros como Bulgaria, Chipre, Estonia, Letonia y Eslovenia, menos del 30 % del volumen total de aguas residuales generadas es objeto de una recogida adecuada (mapas 3.12 y 3.13)³⁶. En promedio, en los Estados miem-

bros de incorporación más reciente a la UE, en torno al 40 % de las aguas residuales se someten al tratamiento secundario. En la República Checa, Hungría, Lituania y Eslovaquia se alcanzan porcentajes superiores al 80 %. Tan solo un 14 % de las aguas residuales descargadas en zonas sensibles en los Estados miembros de más reciente incorporación se somete al tratamiento terciario requerido.

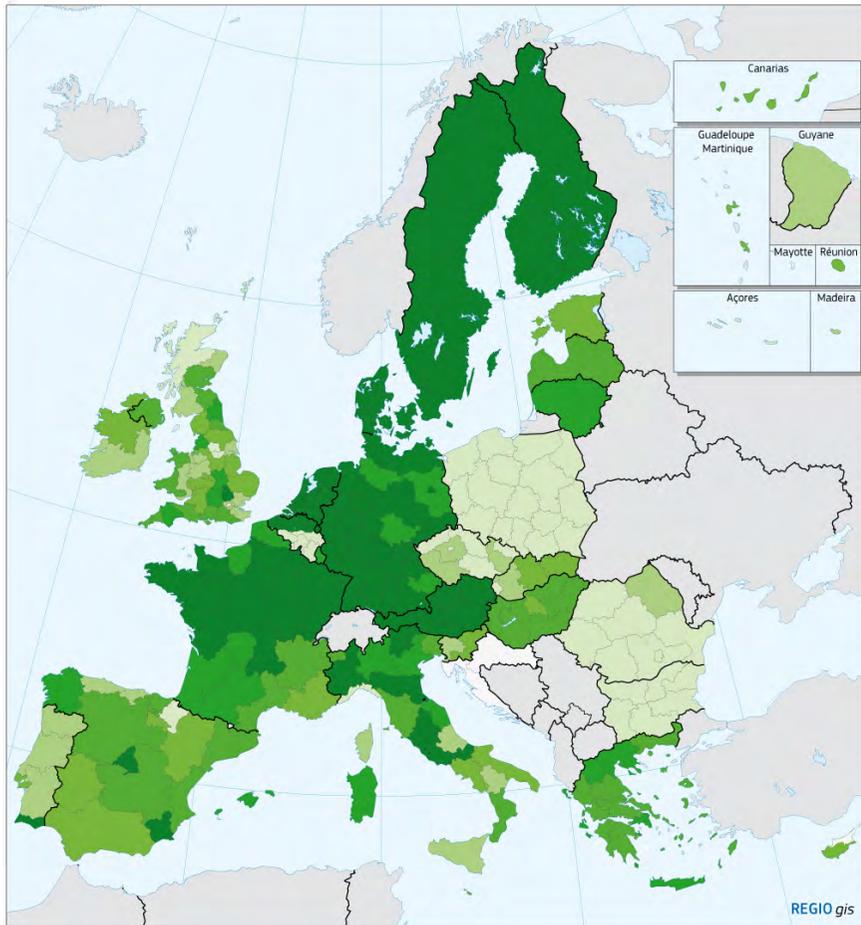
5.3 Mejora la gestión de los residuos sólidos, aunque todavía queda mucho camino por recorrer en numerosas regiones de la UE

Los residuos sólidos afectan a la salud humana y al medio ambiente, puesto que liberan emisiones de sustancias contaminantes a la atmósfera, al suelo, a las aguas superficiales y a las subterráneas. Asimismo, plantea importantes desafíos desde el punto de vista de la gestión, pues la cantidad de residuos generados por persona ha aumentado de forma paulatina a lo largo del tiempo. En consecuencia, el reciclaje y la explotación del potencial energético de estos residuos han ganado importancia.

En 2010 se generaron alrededor de 4,5 toneladas de residuos por persona en la UE-28. Buena parte de este volumen provenía de los trabajos de construcción y demolición, minería, excavación y manufactura. Los hogares también generan una cantidad sustancial de residuos; en promedio, 436 kg por persona en 2010. Las basuras marinas, que escapan a los sistemas de gestión de residuos, constituyen una preocupación creciente.

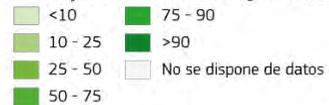
Pese a todo, el volumen total de residuos generado en la UE ha seguido una tendencia descendente a lo largo del tiempo. Entre 2004 y 2010, la cantidad de residuos generados por persona en la UE disminuyó un 7,1 %, si bien las

36 COM(2013) 574 final.



Mapa 3.12: Aguas residuales urbanas sometidas a un tratamiento más riguroso, 2010

Porcentaje del volumen total de aguas residuales recogido

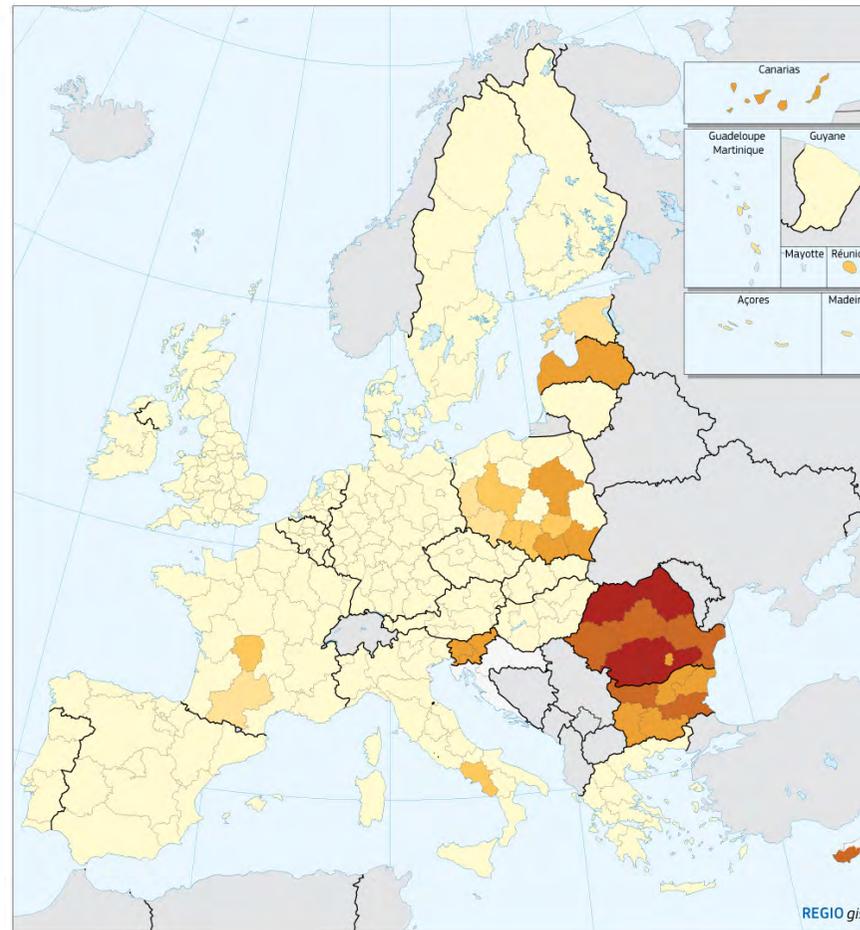


EE, CY, LV, LT, HU, NL, PT, RO, SI, SK, FI: 2009

Fuentes: AEME, DG REGIO.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.13: Volumen de aguas residuales urbanas no recogido, 2010

Porcentaje de carga generada



EE, CY, LV, LT, HU, NL, PT, RO, SI, SK, FI: 2009

No recogidas a través de sistemas de captación ni tratadas mediante sistemas individuales u otros sistemas apropiados.

Fuentes: AEME, DG REGIO.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

variaciones entre unos Estados miembros y otros son muy importantes. La cantidad de residuos por persona aumentó en Grecia, Dinamarca, Finlandia, Portugal, los Países Bajos, Suecia, Letonia, Bélgica, Francia y Luxemburgo; por el contrario, en Malta, Croacia, Austria, Rumanía, Hungría, el Reino Unido, Irlanda, la República Checa y España se redujo de forma significativa.

Existe una tendencia creciente a reciclar los desechos o a desviarlos con fines de recuperación de energía. De 2004 a 2010, la proporción de residuos reciclados pasó del 44 % al 52 %, mientras que el porcentaje de desechos incinerados con recuperación de energía también creció ligeramente (de algo más del 3 % a casi un 4 %). El incremento del reciclaje se ha visto estimulado por la legislación nacional y de la UE, por los impuestos y tasas sobre los vertidos y por el aumento de los precios de la energía y de los materiales reciclados.

En 2010, el porcentaje de residuos que se depositaban en vertederos seguía situándose aproximadamente en un 23 % en la UE-27³⁷ (ilustración 3.13). Existen, no obstante, fuertes variaciones de unos Estados miembros a otros. En Grecia y Estonia, más del 70 % de los desechos se siguen depositando en vertederos, mientras que esta proporción supera el 40 % en Chipre, Hungría, Rumanía, Eslovaquia y España. En Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos el porcentaje de residuos depositados en vertederos es inferior al 5 %.

5.4 Unos ecosistemas sólidos ofrecen numerosos servicios vitales

Entre las numerosas funciones que desempeñan, como el hecho de ofrecer hábitats para diversos tipos de especies de vida silvestre, los ecosistemas también prestan servicios a las personas³⁸. Dichos servicios varían desde la provisión de agua potable hasta la de aire de buena calidad, y desde la polinización de los cultivos hasta la regulación de los flujos de agua. Los ecosistemas ubicados en regiones costeras y marinas prestan servicios mediante el suministro de alimentos y la provisión de barreras naturales frente a las inundaciones. Los bosques y masas forestales ayudan a regular los flujos de agua, capturan carbono y contaminantes atmosféricos y evitan la erosión del suelo. Los humedales tienen la capacidad de mejorar la calidad del agua y de regular sus flujos, reduciendo así el riesgo de inundaciones. Los servicios de los ecosistemas son vitales

para la vida humana, y las políticas de la UE otorgan una importancia creciente a la protección de estos y del capital natural con el fin de hacer frente a los cambios que cabe esperar que se produzcan en los años venideros.

Una de las formas de proteger el capital natural es a través de la conservación de la biodiversidad, mediante el establecimiento de zonas naturales protegidas (como las definidas en el marco de la red Natura 2000), que constituyen una forma particular de infraestructura verde³⁹. No obstante, los servicios que presta la biodiversidad no se circunscriben exclusivamente a las zonas protegidas. Muchos de ellos se generan fuera de los espacios naturales y provienen de otras formas de infraestructura verde. Los bosques urbanos ofrecen espacios recreativos económicos y accesibles a los ciudadanos. Las llanuras aluviales, a menudo situadas sobre praderas y pastizales, brindan protección frente a las inundaciones durante los períodos de precipitaciones elevadas. Los bosques y masas forestales ayudan a regular los flujos de agua, capturan carbono y contaminantes atmosféricos y evitan la erosión del suelo. Este tipo de infraestructura verde proporciona una amplia variedad de beneficios a las personas y con frecuencia representa una alternativa económicamente viable a las soluciones creadas por el hombre. Existen numerosos ejemplos en los que la rehabilitación de estas llanuras y humedales ha demostrado ser un medio más eficiente y menos costoso de reducir el riesgo de inundaciones que la construcción de barreras.

La prestación de servicios de los ecosistemas posee una profunda dimensión regional. Estos servicios dependen en gran medida del contexto local y varían según la dotación de capital natural y de infraestructura verde. El modelo de desarrollo que han seguido las economías modernas ha reducido su dependencia con respecto a la naturaleza para producir dichos servicios. Aunque se mantienen algunos servicios, como el suministro de alimentos y la producción de madera, muchos servicios de los ecosistemas se han visto en peligro como consecuencia de la industrialización. La intensificación de la agricultura, por ejemplo, es en parte responsable de la pérdida de abejas y otras especies esenciales para polinizar los cultivos y mantener los niveles de producción⁴⁰. La contaminación atmosférica, como por ejemplo la derivada del NH₃ generado por la utilización de fertilizantes y la manipulación del estiércol en el ámbito agrícola, puede generar acidificación y eutrofización. Como resultado de ello, en la actualidad los servicios de los ecosistemas se producen principalmente en regiones en las que existe una presencia importante de zonas rura-

37 Los datos relativos a los residuos minerales siguen siendo por el momento de baja calidad, por lo que se han omitido del cálculo.

38 Un ecosistema es un conjunto dinámico de comunidades de plantas, animales y microorganismos que interactúan con el entorno inerte como una unidad funcional. Los seres humanos también forman parte de ellos.

39 La infraestructura verde se puede definir como espacios naturales terrestres, paisajes funcionales y otros espacios abiertos que mejoran la capacidad de los ecosistemas para proporcionar bienes y prestar servicios.

40 Zulian, G. *et al.* (2013).

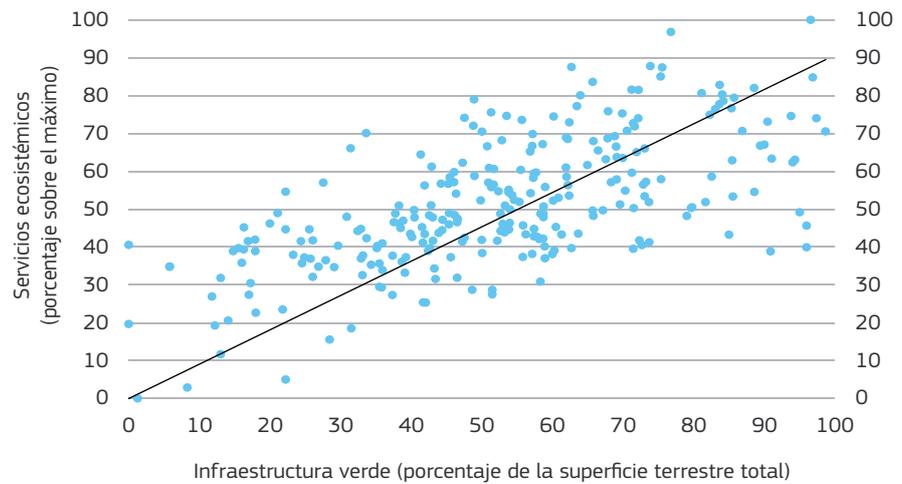
les, montañas, humedales, bosques o zonas costeras.

El mapa 3.14 ilustra la capacidad potencial de los ecosistemas para producir servicios en las regiones NUTS 2, por medio de un indicador compuesto, el índice de servicios totales de los ecosistemas (TESI, por sus siglas en inglés). Este índice se basa en 13 indicadores individuales, cada uno de los cuales mide la capacidad para prestar un determinado servicio (producción de alimentos, ganado, agua y madera; regulación del aire, del clima, de la calidad del suelo, del agua y de la calidad de esta; polinización, erosión, protección de zonas costeras y prestación de servicios recreativos). Cuatro de estos indicadores reflejan la provisión de servicios: los bienes o productos que obtenemos de los ecosistemas. Otros ocho se refieren a servicios reguladores: los beneficios que obtenemos gracias al control que ejerce un ecosistema sobre los procesos naturales. Un indicador se refiere a un servicio cultural: el ocio, un beneficio intangible que se obtiene de los ecosistemas⁴¹.

En general, las regiones con un TESI bajo, en las que una gran parte de la superficie terrestre se destina al cultivo y al desarrollo urbano, dejan libre una cantidad menor del suelo que necesitan los ecosistemas (como los bosques o los humedales) para prestar sus servicios. Por el contrario, las regiones con un TESI más elevado cuentan con un conjunto de servicios ecosistémicos más amplio y más equilibrado. La diferencia entre un valor del TESI intermedio y uno elevado se debe a la mayor o menor productividad de los ecosistemas. A modo de ejemplo, los humedales y los bosques suelen generar unos mayores niveles de servicio que los pastizales o las superficies cubiertas de arbustos.

Como se ha indicado anteriormente, la infraestructura verde engloba todos los ecosistemas naturales, seminaturales y artificiales. Existe una fuerte correlación positiva en toda la UE entre la superficie cubierta de infraestructura verde en una región y la capacidad de dicha región para prestar servicios ecosistémicos (mapa 3.14). En conse-

Ilustración 3.14: Infraestructura verde y prestación de servicios ecosistémicos en las regiones NUTS 2 de la UE



Fuente: Maes, J. et al. (2012).

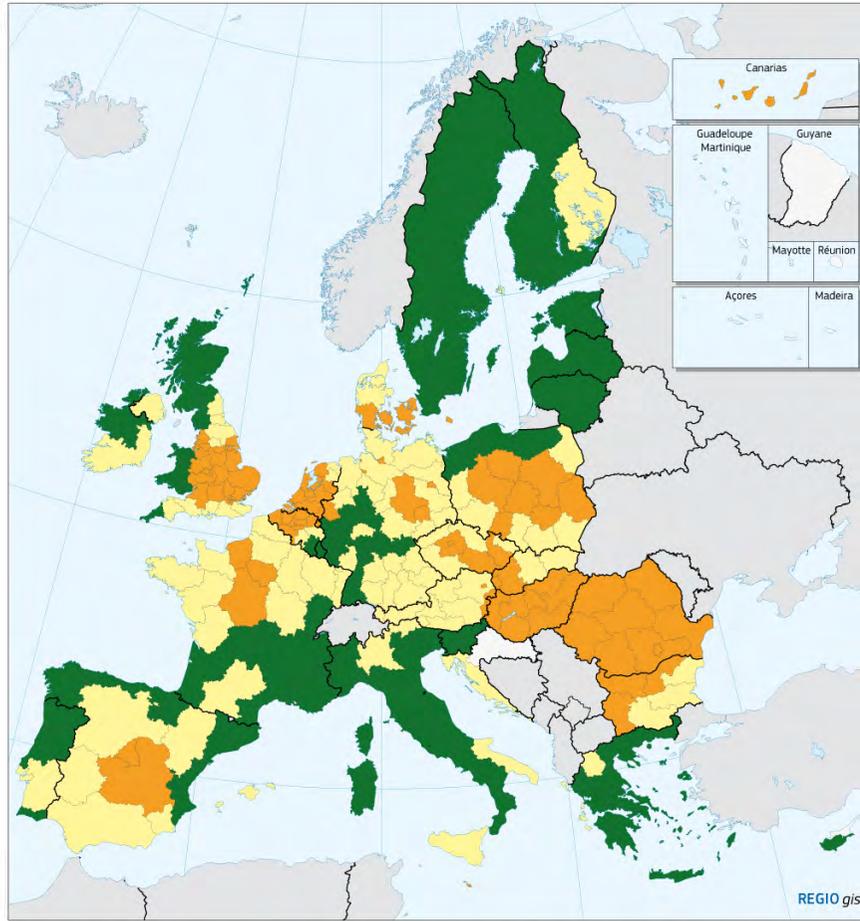
cuencia, la inversión en infraestructura verde debería incrementar dichos servicios.

El mapa 3.15 muestra que incluso en las regiones en las que el suelo se utiliza predominantemente con fines agrícolas pueden existir numerosos servicios ecosistémicos. Por ejemplo, un estudio reciente llevado a cabo en el Reino Unido indica que la reconversión de superficies relativamente pequeñas de suelo de un uso agrícola a fines recreativos de acceso público genera una pérdida relativamente modesta de producción agrícola, pero da lugar a unos beneficios sociales muy superiores⁴².

Con el fin de identificar correctamente los tipos de actuaciones capaces de incrementar los beneficios que se obtienen del ecosistema, es necesario tener en cuenta también los aspectos relacionados con la demanda. La demanda de servicios ecosistémicos tiende a aumentar a medida que crece la densidad de población o que se establecen asentamientos humanos. Por lo tanto, las intervenciones necesarias para generar un mayor volumen de servicios ecosistémicos varían de unos lugares a otros, en función de las características específicas de la localidad de que se trate. Con frecuencia esto implica que es necesario considerar zonas de un tamaño mucho menor que las regiones NUTS 2, tal y como ilustran los ejemplos siguientes relativos a la mejora de la calidad del aire y el agua.

41 Los detalles metodológicos se describen en Maes, J. et al. (2011), y en Maes, J. et al. (2012). Téngase en cuenta que el indicador TESI no ha sido acordado en el contexto de la elaboración de los mapas de servicios ecosistémicos.

42 Bateman, I.J. et al. (2013).



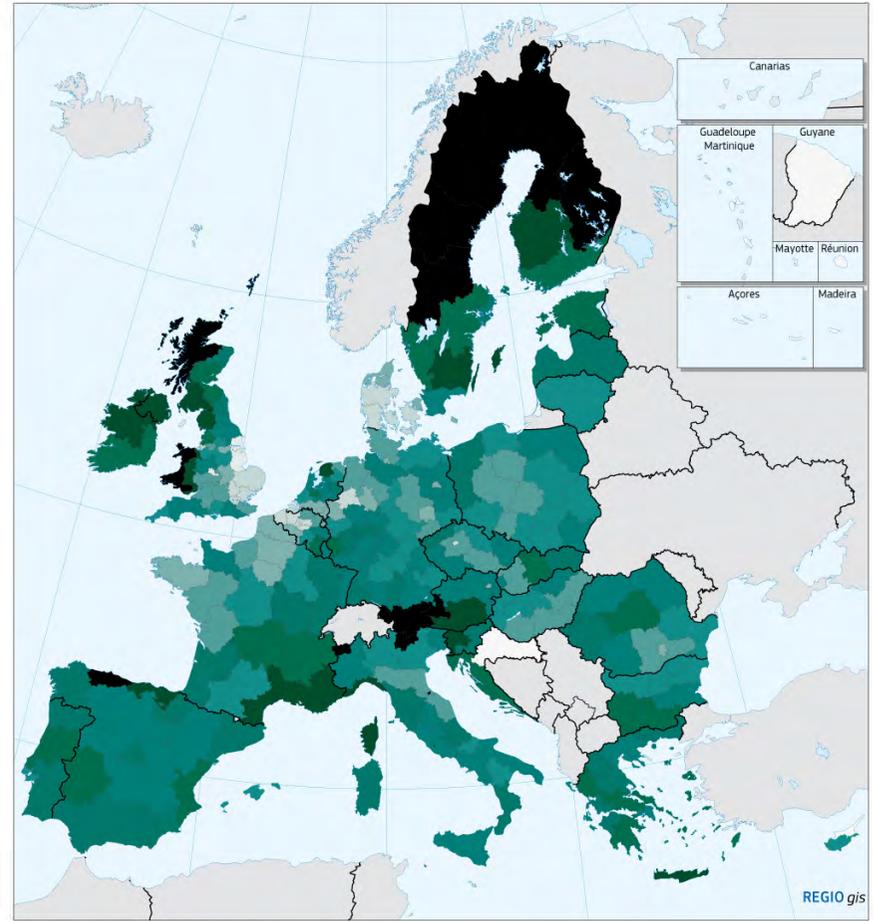
Mapa 3.14: Capacidad para prestar servicios ecosistémicos. Indicador TESI

- Baja capacidad
- Capacidad intermedia
- Alta capacidad

Fuente: Centro Común de Investigación

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.15: Infraestructura verde

- Porcentaje de la superficie total
- <10
 - 10 - 20
 - 20 - 30
 - 30 - 40
 - 40-50
 - 50 - 60
 - 60 - 70
 - 70 - 80
 - 80 - 90
 - >90

Fuente: Centro Común de Investigación

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

La calidad del aire sigue siendo demasiado baja en muchas ciudades de la UE

Como se ha señalado anteriormente, la contaminación atmosférica constituye una de las mayores preocupaciones ambientales en las ciudades de toda la UE. La eliminación de los contaminantes y el polvo de la atmósfera es un servicio ecosistémico prestado, en gran medida, por los bosques y otras masas forestales⁴³. Las regiones septentrionales de Suecia y Finlandia cuentan con este tipo de áreas, por lo que su capacidad para prestar este servicio es elevada. Sin embargo, dada su baja densidad de población, la demanda de estos servicios en esas regiones es reducida, sobre todo si se compara con la que se registra en las zonas urbanas. Por lo tanto, las intervenciones dirigidas a incrementar la capacidad de los ecosistemas para regular la calidad del aire deberían concentrarse en estas últimas⁴⁴. Esto se puede conseguir invirtiendo en infraestructura verde, como parques urbanos y espacios verdes, de modo que los árboles puedan ayudar a reducir la temperatura, contribuir a la ventilación natural de los núcleos urbanos (mediante la dispersión de los contaminantes atmosféricos) y eliminar sustancias contaminantes de la atmósfera, como el NO₂. Dado que la mera plantación de árboles también puede crear puntos locales de generación de (otros) contaminantes atmosféricos (como partículas, por ejemplo) si no se realiza correctamente, este tipo de medidas deben formar parte de una estrategia integral dirigida a mejorar la calidad del aire en las ciudades de la UE.

Existe la posibilidad de utilizar modelos informáticos que incluyen datos sobre la calidad del aire así como información detallada sobre las zonas verdes urbanas con objeto de cuantificar el volumen de sustancias contaminantes que se puede eliminar de la atmósfera a través de esta vía. Seguidamente, los beneficios económicos derivados de la eliminación de contaminantes atmosféricos se pueden calcular mediante una estimación de la reducción de los costes en que incurre la sociedad como consecuencia de la contaminación y que no se tienen en cuenta en el precio de mercado de los bienes y servicios, como la electricidad y el transporte, que son responsables de la contaminación.

Las diferentes ciudades de la UE presentan niveles de capacidad muy variables para regular la capacidad del aire. Este

hecho se puede ilustrar con el ejemplo del dióxido de nitrógeno (NO₂), un importante contaminante atmosférico que se libera durante la quema de combustibles fósiles. El mapa 3.16 ilustra cómo contribuyen las zonas verdes urbanas a la eliminación del NO₂ en las mayores zonas urbanas de la UE.

La capacidad de eliminación de NO₂ por habitante difiere significativamente entre estas grandes zonas urbanas, dependiendo principalmente de la relación entre superficie forestal y población. La mayoría de las grandes zonas urbanas de Escandinavia, Europa central y oriental (con la excepción de Bulgaria y Rumanía) y Alemania exhiben una capacidad relativamente alta para eliminar NO₂ por habitante. La capacidad de eliminación es mucho menor en el sur de Europa (salvo en Portugal), pero también en el norte de Italia y en el Reino Unido.

Muchas ciudades de la UE, especialmente las de mayor tamaño, presentan altas concentraciones de NO₂ (mapa 3.17). Por ejemplo, Milán y Madrid tienen unas concentraciones elevadas de este compuesto, pero su capacidad de eliminación es reducida. Algunas ciudades, como Berlín y Estocolmo, poseen una alta capacidad de eliminación, lo que explica en parte por qué sus concentraciones son más bajas que las de otras grandes ciudades. No obstante, estas ciudades también pueden beneficiarse de las inversiones destinadas a mejorar la capacidad de eliminación (por ejemplo en infraestructura verde como bosques suburbanos, parques o tejados verdes) y, de ese modo, reducir aún más las concentraciones de contaminantes⁴⁵.

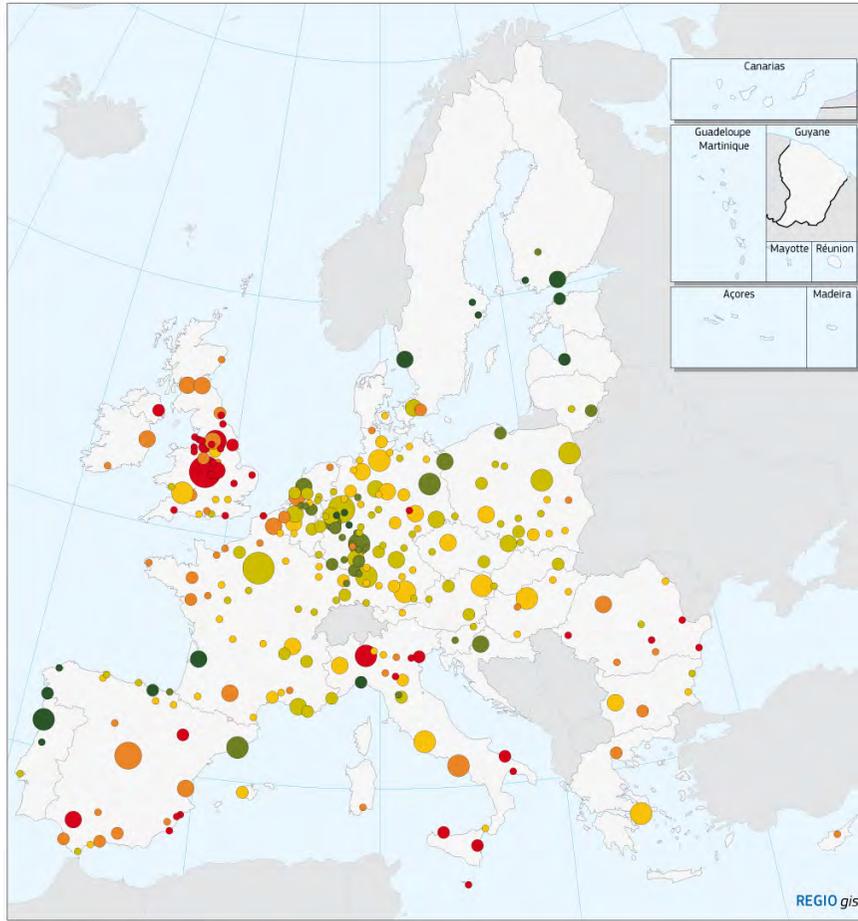
Las llanuras aluviales pueden regular los flujos de agua y mejorar su calidad de forma eficiente

Las llanuras aluviales son áreas terrestres adyacentes a mares, lagos y ríos, y que sufren inundaciones recurrentes. Si son objeto de una gestión adecuada, estas llanuras pueden prestar importantes servicios ecosistémicos. El primero y más importante de ellos es que impiden que se inunden las zonas situadas aguas abajo, por lo que desempeñan una función esencial en la reducción del riesgo de desastres. Pero además, las llanuras aluviales y los humedales prestan otro tipo de servicios, en particular mediante la purificación del agua, dado que resultan muy eficaces para retener, procesar y eliminar los contaminantes, los sedimentos y el exceso de nutrientes, evitando de ese modo que la contaminación se traslade aguas abajo y, sobre todo, ayudando a proporcionar agua limpia. Además de actuar a modo de depósitos de almacenamiento de agua y «plantas de tratamiento» naturales, las llanuras aluviales proporcionan un

43 La diferencia entre bosques y otras masas forestales estriba en el alcance de la cubierta forestal. Aunque no existe una definición generalmente aceptada en la UE para estas categorías de terreno, la definición de «bosque» de la FAO requiere como mínimo un 30 % de cubierta de árboles, mientras que «otras masas forestales» son aquellas en las que la cubierta forestal oscila entre un 10 y un 30 %.

44 En las zonas con una elevada dispersión poblacional, es evidente que los bosques continúan siendo recursos naturales claves para la prestación de servicios tales como la regulación del clima, la absorción de CO₂, la regulación del ciclo hidrológico y la provisión de hábitats para las aves migratorias.

45 Se conoce como tejado verde aquel que está cubierto de vegetación, ya sea parcialmente o en su totalidad. Este tipo de tejados sirven para diversos fines, como la absorción de las aguas pluviales, la provisión de aislamiento, la creación de un hábitat para la vida silvestre o la contribución a la reducción de las temperaturas del aire en las áreas urbanas, mitigando de ese modo el efecto «isla de calor».



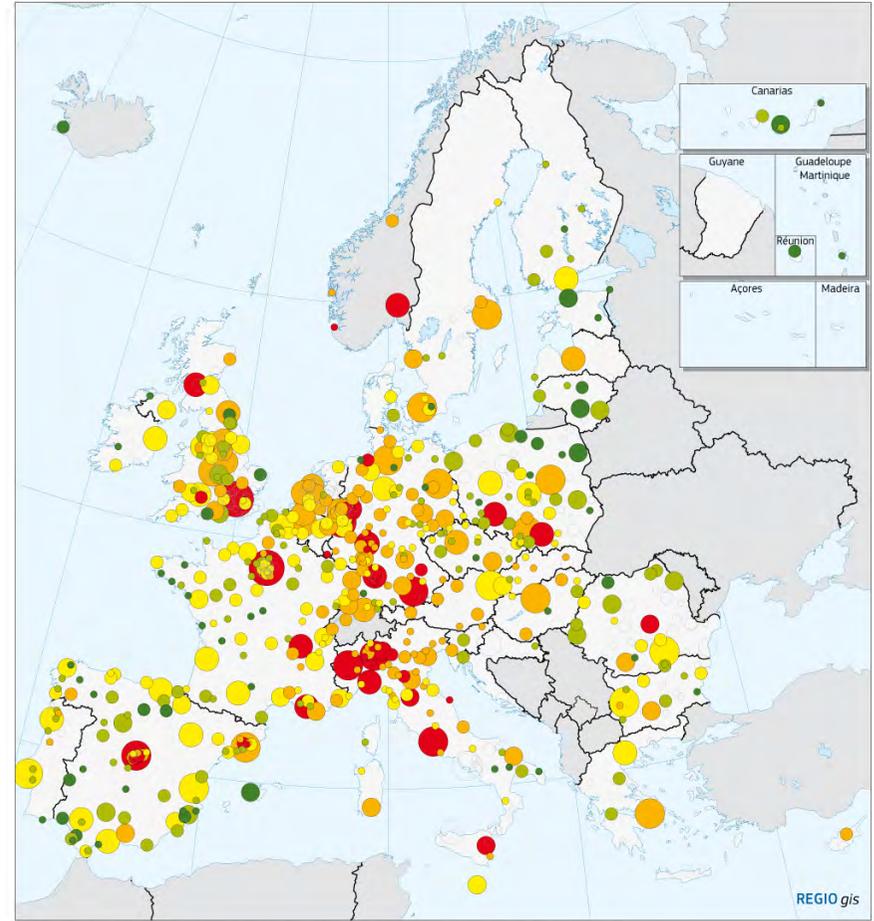
Mapa 3.16 Capacidad de los ecosistemas para eliminar el dióxido de nitrógeno (NO₂) en las zonas urbanas funcionales

kg/ha/año	población de la zona
● <1,5	○ 250.000 - 500.000
● 1,5 - 3	○ 500.001 - 1.000.000
● 3 - 5	○ 1.000.001 - 2.500.000
● 5 - 7,5	○ 2.500.001 - 5.000.000
● 7,5 - 10	○ 5.000.001 - 7.500.000
● >10	○ 7.500.001 - 12.000.000

Fuente: Centro Común de Investigación

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.17: Concentración de dióxido de nitrógeno (NO₂), 2011

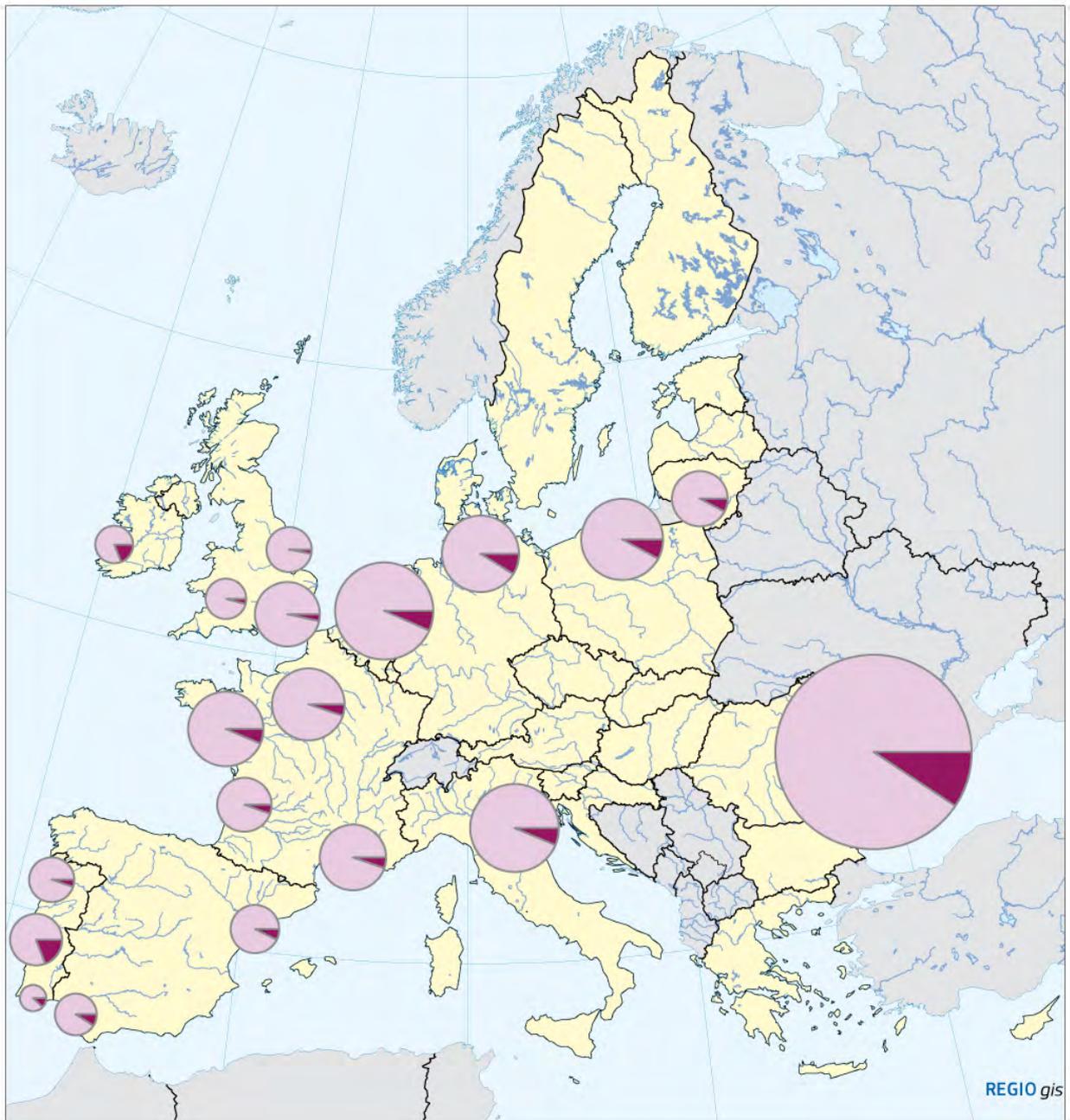
Media anual (µg/m ³)	Población de las ciudades
● ≤ 16	○ <100.000
● 16 - 24	○ 100.001 - 250.000
● 24 - 32	○ 250.001 - 500.000
● 32 - 43	○ 500.001 - 1.000.000
● >43	○ 1.000.001 - 5.000.000
○ No se dispone de datos	○ >5.000.000

Nota: Media registrada por las estaciones de medición situadas dentro de las ciudades.

Fuentes: AEME, DG REGIO.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 3.18: Descarga y retención de nitrógeno procedente de los principales ríos europeos

Toneladas/año



Fuentes: Centro Común de Investigación y AEME.

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

hábitat a numerosas especies de flora y fauna, por lo que son cruciales para la conservación de la biodiversidad.

La purificación del agua es otro servicio ecosistémico, menos conocido, que prestan estas llanuras. Son muy eficientes en la lucha contra la carga excesiva de nitrógeno procedente de los fertilizantes artificiales y de la quema de combustibles fósiles, que afecta a la calidad del agua en muchos lugares y es una de las principales causas de contaminación del agua. El exceso de nitrógeno llega a los ríos, arroyos, lagos y a puntos más alejados aguas abajo, hasta los estuarios y zonas costeras, provocando la eutrofización, que da lugar a una proliferación excesiva de algas y, como consecuencia de ello, de cianobacterias dañinas.

Cuando una llanura aluvial se inunda, comienza a eliminar nitrógeno. La utilización de estas llanuras como embalses provisionales durante los picos de crecida, por tanto, puede incrementar sustancialmente la capacidad de los ríos para retener, procesar y eliminar nitrógeno del agua. Las simulaciones del modelo muestran, por ejemplo, que se espera que la reconexión de las llanuras aluviales con los ríos en zonas en las que resulte posible hacerlo reduzca la descarga total de nitrógeno de las cuencas fluviales a los mares europeos en un 7 % de media⁴⁶. Como ilustra el mapa 3.18, una serie de cuencas fluviales, como la del Rin o la del Mosa, pueden prestar este servicio a ciudades y zonas densamente pobladas (el mapa muestra la descarga total de nitrógeno de los principales ríos europeos y simula la retención potencial de este elemento químico bajo la hipótesis de la aplicación de una estrategia de gestión de las llanuras aluviales).

6. Conclusión

La política de cohesión tiene una función clave que desempeñar: ayudar a las regiones de la UE a adoptar modelos de desarrollo más sostenibles y a abordar los numerosos desafíos ambientales a los que tendrán que enfrentarse en el futuro. El análisis llevado a cabo en el marco de este capítulo ha hecho hincapié en las amplias variaciones observadas entre unas regiones y otras en lo que respecta a sus resultados en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

El cambio climático tendrá un impacto muy diferente según las regiones, que dependerá de la ubicación de estas pero también de las principales actividades económicas que se desarrollen en ellas y de las características de sus asentamientos humanos (por ejemplo, de carácter urbano o rural) así como las de su población (joven o de edad avanzada, por ejemplo). Todo lo anterior implica que es necesario adoptar medidas adaptativas que tengan en cuenta el contexto local a fin de limitar los devastadores

efectos del cambio climático en todas ellas, pero especialmente en las más vulnerables.

Las regiones de la UE pueden desempeñar asimismo un papel clave en la limitación del alcance del cambio climático, contribuyendo a los objetivos definidos en el conjunto de medidas de la UE relativas al cambio climático y la energía. En particular, la política de cohesión puede ayudar a las autoridades nacionales, regionales y locales a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión, como el transporte o la edificación. También puede respaldar la ampliación del suministro de energía renovable y contribuir a mejorar la eficiencia energética, sobre todo en los edificios públicos y en el transporte público.

Muchas de estas medidas relacionadas con el transporte, la eficiencia energética y la energía renovable encajan a la perfección en los planes de calidad del aire previstos en la Directiva 2008/50/CE para reducir las concentraciones de partículas, NO₂ y ozono, permitiendo de ese modo mejorar el nivel de salud de los ciudadanos y reduciendo los daños provocados a las cosechas, los edificios y los ecosistemas.

Aunque la situación ha ido mejorando a lo largo del tiempo, es necesario intensificar los esfuerzos para mejorar el tratamiento de las aguas residuales en numerosas regiones de la UE, tanto en la UE-12 como en la UE-15. Lo anterior también es aplicable a la gestión de residuos. Se han realizado progresos considerables en cuanto al aumento del reciclaje, la recuperación de energía y la reducción del volumen de residuos depositado en vertederos, pero en algunas regiones todavía es necesario realizar inversiones muy importantes para incrementar su capacidad de tratamiento de desechos de un modo más respetuoso con el medio ambiente.

Además, la política de cohesión puede ayudar a las regiones de la UE a mejorar la calidad de su entorno. Esto no solo es necesario para mejorar el bienestar en general, sino que también puede generar beneficios sustanciales, puesto que unos ecosistemas sólidos pueden tener efectos positivos desde el punto de vista de la salud y ofrecer servicios vitales, como agua potable, aire respirable, captura de carbono o regulación de los flujos de agua. La política de cohesión puede ayudar a mejorar la calidad del aire en los centros urbanos en los que sea necesario hacerlo, así como a restaurar la capacidad de los ecosistemas para prestar sus servicios allí donde se hayan deteriorado. Desde esta perspectiva, el apoyo a la inversión en infraestructura verde resulta particularmente atractivo, puesto que a menudo representa una solución eficaz y rentable al tiempo que contribuye al logro de los objetivos que ha fijado la UE para limitar la pérdida de biodiversidad.

⁴⁶ Maes, J. *et al.* (2012).

►► Capítulo 4: Inversión pública, crecimiento y la crisis

1. Introducción

La crisis financiera y económica que estalló en 2008 tuvo un impacto dramático en las finanzas públicas de toda Europa. La contracción de la actividad económica redujo la base tributaria y, por tanto, los ingresos públicos en un momento en que el gasto iba en aumento como consecuencia de las medidas anticíclicas adoptadas por los Estados miembros, el aumento del desempleo y el apoyo brindado al sistema bancario.

Todo ello condujo a un incremento significativo del déficit público y la deuda pública en la mayoría de los Estados miembros, lo que a partir de comienzos de 2010 desencadenó un cambio de orientación de la política presupuestaria hacia la consolidación fiscal. Esto se tradujo en una reducción del gasto público en varios países europeos. El gasto público dirigido a estimular el crecimiento se vio particularmente afectado por ello, en áreas como la educación, la I+D, las TIC y la infraestructura de transporte, en comparación con otros capítulos de gasto público.

Este hecho tiene consecuencias muy importantes para la política de cohesión, que apoya la inversión nacional, regional y local en esferas que potencian el crecimiento. Las medidas financiadas por la política de cohesión deben ser complementarias a las puestas en marcha por los Estados miembros. Si los recursos que asignan estos últimos a este tipo de gasto son insuficientes, la eficacia de dichas medidas se verá comprometida.

En segundo lugar, en un contexto de reducción del gasto que contribuye al crecimiento por parte de los Estados miembros, la política de cohesión asume un papel crucial para la financiación de la inversión pública, que es muy importante para mantener el potencial de crecimiento y, en consecuencia, para crear las condiciones para una consolidación fiscal exitosa y sostenible y para la reducción de la deuda en el futuro. La orientación de la política fiscal y la evolución de las finanzas públicas en los diversos niveles de gobierno de los Estados miembros constituyen, por tanto, elementos clave del contexto en el que opera la política de cohesión, que determinan su capacidad para lograr resultados.

2. Se ha reducido la proporción que representa el gasto destinado a estimular el crecimiento sobre el gasto público total

2.1 La crisis ha provocado un aumento del déficit público

Las finanzas públicas experimentaron un acusado deterioro en la UE tras el estallido de la crisis financiera y económica, que se produjo en septiembre de 2008 (ilustración 4.1). De 2000 a 2008, el saldo del sector público en la UE-27 fluctuó en torno a un déficit medio del 1,9 % del PIB, con un superávit del 0,6 % del PIB en 2000 y un déficit máximo del 3,2 % en 2003. A partir de 2008, el déficit medio comenzó a aumentar de forma pronunciada, llegando a alcanzar un 6,9 % del PIB en 2009. En 2010, el déficit se estabilizó en el 6,5 % del PIB para, a continuación, disminuir progresivamente hasta situarse en un 4,4 % del PIB en 2011, un 3,9 % en 2012 y un 3,3 % en 2013, debido en gran medida a las medidas de consolidación fiscal aplicadas a partir de 2010.

La mayoría de los Estados miembros comparten este patrón general, aunque se observan variaciones considerables entre ellos en cuanto a la dimensión de las variaciones. El deterioro de las finanzas públicas fue mucho más severo en unos Estados miembros que en otros (ilustración 4.2). En España e Irlanda, un superávit del 2-3% del PIB en 2006 se convirtió en 2009 en un déficit de alrededor de un 11 % en España y de un 14 % en Irlanda. En Grecia también se produjo un drástico aumento del déficit, que pasó del 5,7 % del PIB en 2006 al 15,6 % en 2009; en Letonia también creció desde un 0,5 % a un 9,8 % del PIB en el mismo período. En Luxemburgo y Suecia, el saldo de las finanzas públicas experimentó una variación leve, y en Hungría, un país que se enfrentaba a graves problemas presupuestarios antes del inicio de la crisis, el déficit se redujo gracias a las medidas de consolidación fiscal, pasando del 9,4 % del PIB en 2006 al 4,6 % en 2009.

Ilustración 4.1: Saldo de las Administraciones Públicas, promedio de la UE-27, 2000-2013

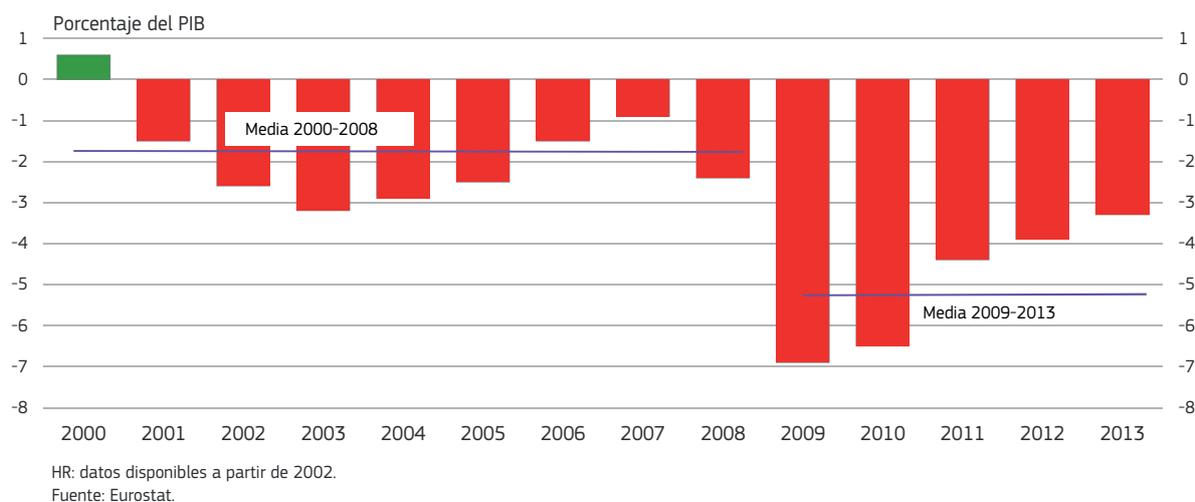
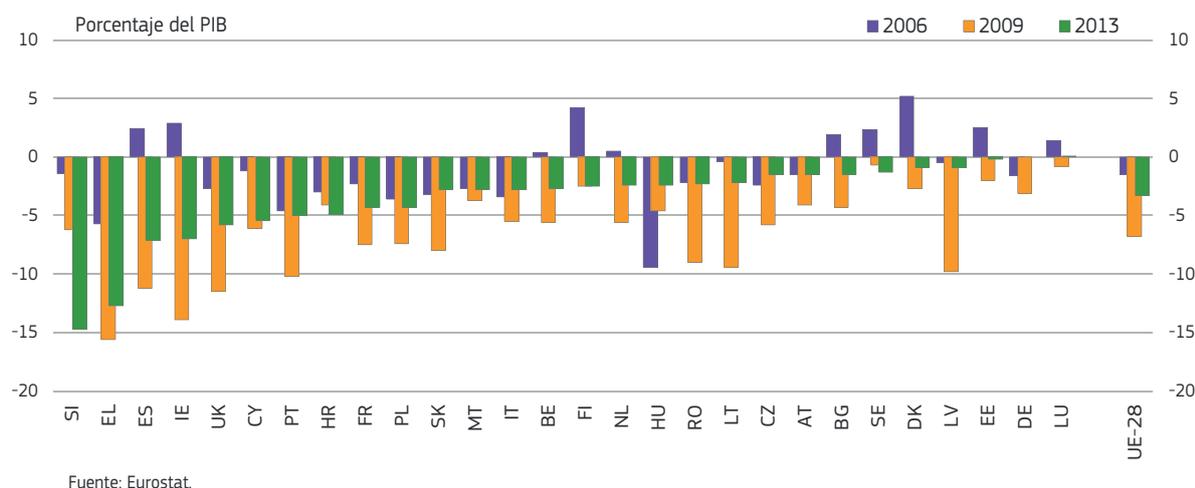


Ilustración 4.2: Saldo de las Administraciones Públicas, 2006, 2009 y 2013

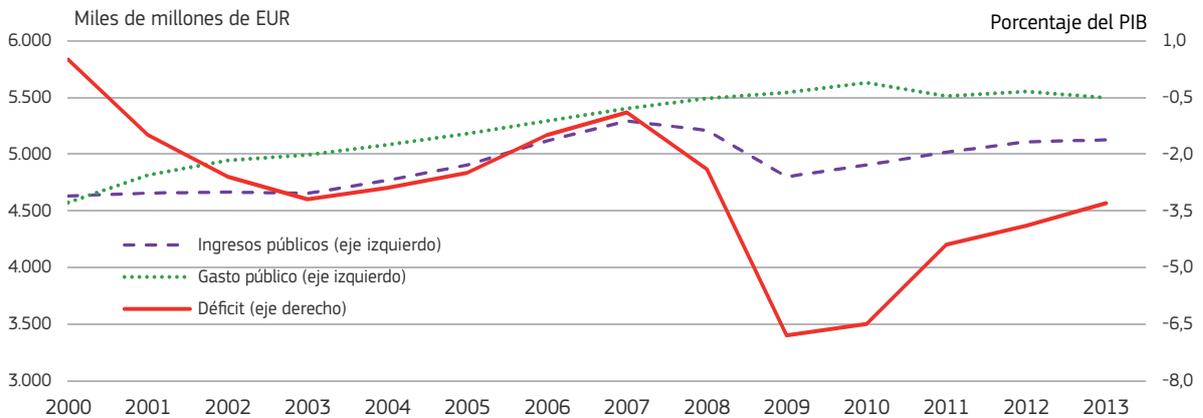


En 2013, los mayores niveles de déficit se registraron en Eslovenia (14,7 % del PIB) y Grecia (12,7 %), seguidos por España (7,1 %) e Irlanda (7 %). Luxemburgo, por el contrario, presentaba superávit (0,1 %) mientras que las finanzas de Alemania exhibían un saldo nulo (0 %). Ese año, el déficit era inferior al 1 % en Dinamarca, Letonia y Estonia. El fuerte incremento del déficit público producido en 2009 se debió en gran medida a la profunda caída de los ingresos públicos como consecuencia de la reducción de la actividad económica, que a su vez tuvo su origen en la crisis financiera y en la recesión mundial (ilustración 4.3). En la UE-27, los ingresos públicos se redujeron en promedio un 5,3 % en 2009. En los tres años siguientes aumentaron (un 1,9 % en 2010, un 2,9 % en 2011 y un 1,4 % en 2012), principalmente como resultado de la leve

mejora que experimentó la economía (lo que elevó la base tributaria) y de la elevación de los tipos impositivos, así como de las medidas encaminadas a mejorar la recaudación de impuestos en una serie de Estados miembros.

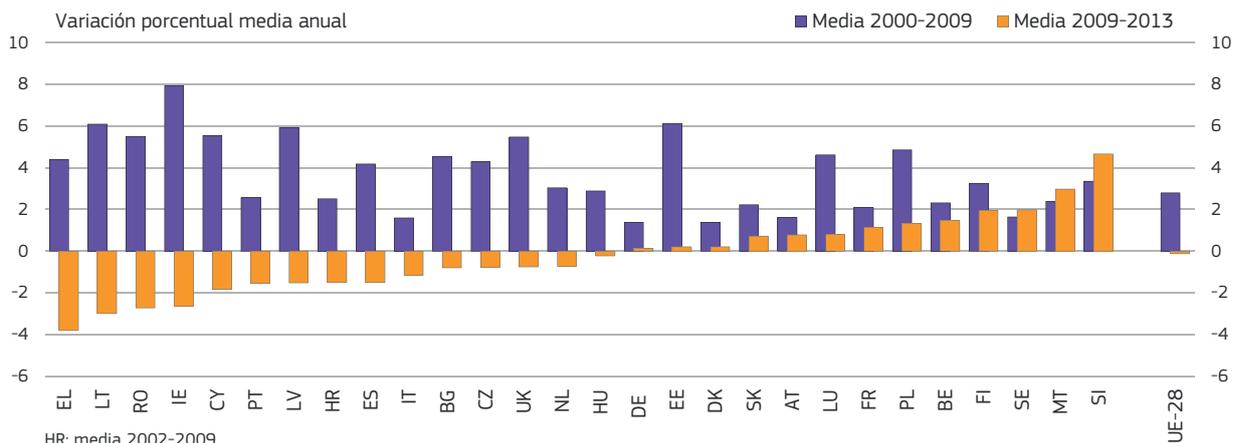
Durante los años que precedieron a la crisis, el gasto público en la UE aumentó de forma paulatina en términos reales, a un promedio del 2,4 % anual entre 2000 y 2008. A continuación creció un 3,6 % en 2009 y un 1,2 % en 2010, antes de reducirse en un 1,5 % en 2011. En 2012 y 2013 se estabilizó en términos generales, siguiendo no obstante una ligera tendencia descendente. La expansión de 2009 refleja el efecto combinado de los estabilizadores automáticos, que produjeron un aumento de las prestaciones sociales como consecuencia del aumento del desempleo y de las decisiones políticas con-

Ilustración 4.3: Gasto público general, ingresos públicos y saldo de las Administraciones Públicas, promedio de la UE-27, 2000-2013



Fuente: Eurostat

Ilustración 4.4: Variación anual media del gasto de las Administraciones Públicas en términos reales, de 2000 a 2009 y de 2009 a 2013



HR: media 2002-2009.

Fuente: Eurostat.

sistentes en brindar un apoyo sustancial a los bancos en dificultades, así como de los paquetes de estímulo adoptados a finales de 2008. La evolución posterior pone de manifiesto los efectos de los programas de consolidación fiscal que comenzaron a aplicarse en 2010.

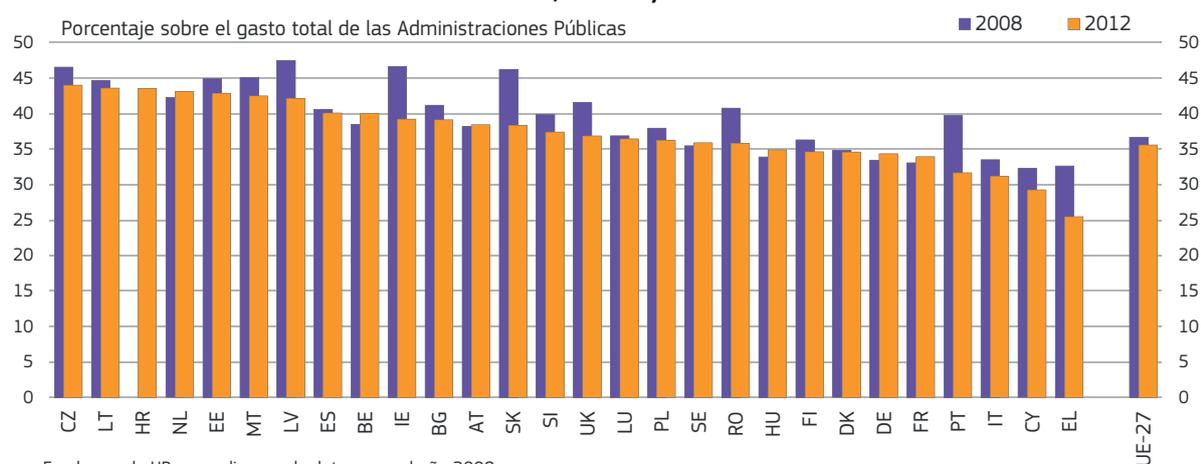
La mayoría de los Estados miembros comparten este patrón general, aunque se observan variaciones considerables entre ellos en cuanto a la dimensión de las variaciones (como pone de relieve la ilustración 4.4). Tras crecer a una tasa moderada en la mayor parte de los países hasta que se produjo el estallido de la crisis, el gasto público disminuyó en términos reales en 15 países entre 2009 y 2013. El descenso fue particularmente pronunciado en Grecia, Lituania, Rumanía e Irlanda (donde el gasto cayó, respectivamente, un promedio del

3,8 %, 3,0 %, 2,7 % y 2,6 % al año entre 2009 y 2013). En otros Estados miembros, el gasto público también se redujo, aunque a un ritmo menor (por debajo del 2 %), lo que refleja el efecto de la política de consolidación fiscal aplicada a escala de la UE. A partir de 2009, el gasto público siguió una tendencia ascendente en 13 Estados miembros, en general aquellos en los que la crisis tuvo un impacto menos profundo.

2.2 La inversión pública impulsa el crecimiento económico

En la literatura económica existe un reconocimiento general en torno al hecho de que el gasto público puede influir en la actividad económica a corto plazo y en el

Ilustración 4.5: Gasto de las Administraciones Públicas en las categorías de gasto favorables al crecimiento, 2008 y 2012



En el caso de HR no se dispone de datos para el año 2008.

Fuente: Eurostat.

crecimiento a largo plazo, si bien no existe una relación claramente definida entre ambas variables, dado que dicha relación depende de varios factores. No obstante, existe un amplio consenso en que una regulación eficiente, una administración pública eficaz y que funcione de forma adecuada y un gasto público adaptado y selectivo constituyen un conjunto de elementos esenciales para el funcionamiento fluido de las economías modernas, al proporcionar la infraestructura y los servicios públicos fundamentales para garantizar el Estado de derecho y hacer cumplir los derechos de propiedad.

Entre esos servicios figuran la educación y el apoyo a la I+D. Ambos son muy importantes para el crecimiento a largo plazo. Sin embargo, la inversión en estos servicios también puede disminuir sin intervención de la administración pública, dado que, a la hora de tomar sus decisiones de gasto, los individuos tenderán a ignorar los beneficios económicos y sociales que producen.

Las investigaciones recientes sugieren que el gasto público puede suponer un estímulo muy importante para la economía durante un período de recesión, cuando el sector privado es reacio a invertir y, por tanto, es probable que dicho gasto ejerza un impacto mayor en la actividad económica. También sugiere que puede tener efectos transfronterizos significativos en épocas de crisis, generando una expansión del crecimiento a través de los vínculos comerciales existentes en toda la UE, de igual modo que los efectos restrictivos de la consolidación fiscal se pueden «contagiar» de un Estado miembro a otros (puede consultarse en el recuadro un resumen de los diversos efectos de las intervenciones públicas que recoge la literatura económica).

2.3 El gasto público aumentó, pero actualmente ha disminuido

Como se ha puesto de relieve anteriormente, determinadas categorías de gasto público se consideran favorables al crecimiento, en el sentido de que pueden incrementar la tasa de crecimiento en el futuro. Así sucede con respecto al gasto en, por ejemplo, educación, sanidad, protección del medio ambiente, transporte, I+D y energía¹.

El deterioro de las finanzas públicas y las medidas de consolidación fiscal que comenzaron a aplicarse a finales de 2010 han conllevado cambios significativos en la composición del gasto público en varios Estados miembros. En particular, el gasto favorable al crecimiento ha sufrido un recorte desproporcionado en el marco de las medidas de consolidación fiscal².

En términos globales, la proporción que representa el gasto favorable al crecimiento sobre el total se redujo en la UE-27 entre 2008 y 2012, pasando del 36,7 % al 35,6 % (ilustración 4.5). El descenso fue particularmente notable en Portugal (-8,1 puntos porcentuales), Eslovaquia (-7,9), Irlanda (-7,4) y Grecia (-7,2). Dicha proporción solo aumentó en siete Estados miembros, ge-

1 Véase Comisión Europea (2012), *The Quality of Public Expenditures in the EU*, en el que se analiza el gasto con base en datos de Eurostat sobre la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG).

2 A efectos de este análisis, el gasto favorable al crecimiento corresponde a las siguientes categorías de la COFOG: asuntos económicos (que se compone principalmente de los capítulos de transporte y energía), protección ambiental, salud y educación. Téngase en cuenta que también se incluye la actividad de I+D que se lleva a cabo en dichos sectores.

Visión de la literatura económica sobre los efectos del gasto público sobre el crecimiento

Existe un amplio acuerdo en torno a la función esencial que desempeñan los gobiernos cuando invierten en infraestructura, así como en cuanto al efecto positivo que ejercen dichas inversiones en el crecimiento económico (véase, por ejemplo, Gramlich (1994)). El consenso también es amplio en lo que respecta a la necesidad de que el sector público intervenga para corregir la tendencia del sector privado a no invertir suficientemente en educación e I+D, debido a que no tiene en cuenta los beneficios económicos y sociales que se derivan de ello. Aunque existe una amplia bibliografía en la que se establece un vínculo entre el apoyo a la educación y el crecimiento económico, el hecho de que dicha relación tienda a apreciarse únicamente a muy largo plazo dificulta su identificación en los datos. No obstante, las pruebas disponibles apuntan a que el gasto en educación tiene un efecto positivo en el crecimiento (véase Blankenau et al. (2007)).

Aunque la I+D ejerce un efecto positivo sobre la productividad que está fuera de toda duda (véase Griliches (1994)), la medición del efecto del respaldo público a esta actividad ofrece mayores dificultades. Esto se debe, ante todo, a la necesidad de asumir la posibilidad de que se produzca un efecto de peso muerto, derivado del hecho de que el gasto en I+D podría producirse incluso sin apoyo público (véase, por ejemplo, Bronzini y Lachini, 2011, que llegaron a la conclusión de que las subvenciones no alteran la conducta de las grandes empresas). En segundo lugar, aunque se observa un efecto positivo, es difícil determinar si el incremento resultante compensa el insuficiente nivel de inversión que predice la teoría, o los fallos del mercado, como las dificultades que experimentan las PYME para acceder a la financiación que necesitan para sus actividades de I+D. Por el momento, esta pregunta sigue sin respuesta y está siendo objeto de intensas investigaciones.

La medición del impacto del gasto público en la actividad económica a corto plazo obliga a estimar el «multiplicador fiscal», formalizado por primera vez por Richard Kahn (un alumno de J.M. Keynes) en 1931. Este multiplicador se define como la variación de la producción resultante de una variación dada del gasto público, de los impuestos o de una combinación de ambos. La reciente crisis mundial ha despertado un interés renovado por la estimación del tamaño de este multiplicador.

Las estimaciones del multiplicador varían a lo largo del tiempo y de unas economías a otras, y dependen del tipo de modelo aplicado y de las hipótesis aplicadas. En términos globales, el tamaño del multiplicador parece verse afectado por factores como la presencia de tensiones financieras, la credibilidad de las políticas adoptadas y su carácter permanente o temporal, su composición, la presencia o ausencia de rigideces en el mercado, la dimensión de los estabilizadores automáticos, el tipo de política monetaria vigente, el grado de apertura de la economía y el régimen de tipos de cambio (Comisión Europea (2012), Report on Public Finances in EMU).

Las numerosas estimaciones realizadas del multiplicador fiscal muestran fuertes variaciones en cuanto a su tamaño. Algunas estimaciones lo sitúan por debajo de 1 (véase, por ejemplo, Barro (1981), Perotti (2005) y Barro y Redlick (2011)), otras por encima de 1 (Blanchard y Perotti (2002), Beetsma y Giuliadori (2011) y Ramey (2011)) e incluso hasta el 1,6 % (Beetsma, Giuliadori y Klaassen (2008)). Algunos análisis apuntan incluso a la existencia de multiplicadores negativos (véase, por ejemplo, Giavazzi, Jappelli y Pagano (2000), Giudice, Turrini e In't Veld (2007) o Di Comite et al. (2012)).

Por lo que respecta al frente teórico, hasta fechas recientes los modelos no eran capaces de obtener multiplicadores significativamente mayores que 1 (véase, por ejemplo, Aiyagari, Christiano y Eichenbaum (1992), Baxter y King (1993), Ramey y Shapiro (1998) y Cogan et al. (2010)) debido a las características neoclásicas que incorporaban dichos modelos. Específicamente, una política fiscal expansiva se ve contrarrestada por el hecho de que supone que los consumidores tienen en cuenta los impuestos que deberán pagar en el futuro para atender la mayor deuda pública generada, lo que limitará cualquier incremento del gasto. De igual modo, se parte de la hipótesis de que el incremento de la deuda con el fin de financiar el gasto público eleva los tipos de interés, reduciendo de ese modo —o «ahuyentando»— la inversión privada. En consecuencia, el multiplicador disminuye.

Otros modelos más recientes sugieren, sin embargo, que en períodos de recesión económica el multiplicador puede ser mayor que en períodos de crecimiento (pudiendo llegar a un nivel del 2,5 frente al 0,6, según Auerbach y Gorodnichenko, 2013). Esta asimetría emana de determinadas características de las crisis económicas que se han incorporado a los nuevos modelos —en particular, la incapacidad de los hogares para suscribir préstamos (Krugman y Eggertsson, 2012), la rigidez de los salarios nominales a la baja y las fricciones financieras (o los costes que conlleva la realización de una transacción)— y que tienden a incrementar el valor del multiplicador en los períodos de recesión en comparación con el de las épocas expansivas.

Además, algunos autores han prestado una atención particular a la dificultad de reducir los tipos de interés por debajo de cero, haciendo que la política monetaria resulte ineficaz. Las recientes estimaciones de los modelos nekeynesianos que incorporan esta característica determinan que en esos períodos el multiplicador oscila entre 3 y 5, porque la inversión privada y el consumo no se ven ahuyentados por el gasto público (Christiano *et al.* (2011), Eggertsson (2009), Woodford (2011)). En consecuencia, un incremento del gasto público puede ejercer un efecto muy importante sobre la actividad económica cuando la política monetaria no resulta útil.

Las recientes investigaciones llevadas a cabo sobre la Comisión Europea (In 't Veld (2013)) subrayan asimismo la importancia de los efectos expansivos transfronterizos

de la consolidación fiscal, que se transmiten a través de los vínculos comerciales y refuerzan el impacto negativo sobre la producción.

Varios estudios empíricos han corroborado que, durante las recesiones, el gasto público tiene un impacto mayor que el esperado sobre la producción (véase, por ejemplo, Corsetti *et al.* (2012), Auerbach y Gorodnichenko (2012a), Baum *et al.* (2012)). Estos estudios concluyen que las investigaciones anteriores podrían haber subestimado los efectos de la política fiscal en la producción en períodos de recesión y haberlo sobrestimado en los ciclos expansivos (Auerbach y Gorodnichenko, 2012b And Blanchard y Leigh, 2013)).

Lo anterior no solo implicaría que una política fiscal expansiva habría logrado estimular el crecimiento durante una recesión de un modo más eficaz de lo que se creía anteriormente, sino también que la consolidación fiscal en dichos períodos conlleva que la actividad económica se ve sometida a una mayor presión a la baja. Al mismo tiempo, es necesario sopesar los efectos que ejerce la consolidación sobre el crecimiento teniendo en cuenta la necesidad de restablecer la solidez de las finanzas públicas. La experiencia ha demostrado que los Estados miembros que han acumulado grandes volúmenes de deuda pueden sufrir las consecuencias de un cambio del sentimiento del mercado, lo que, a su vez, puede provocar crisis financieras inmediatas en el caso de que no se adopten medidas correctivas considerables.

neralmente aquellos que se vieron menos afectados por la crisis y en los que la consolidación fiscal fue limitada.

2.4 La inversión pública aumentó y posteriormente se redujo

La crisis ha tenido consecuencias muy importantes en la inversión del sector privado, que ha disminuido de forma significativa (ilustración 4.6). La inversión pública (que se define aquí como la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas), que había permanecido relativamente estable a lo largo de una década, aumentó de forma considerable entre 2007 y 2009, desempeñando por ello una función anticíclica al compensar, en parte, el descenso de la inversión privada. A partir de 2010, sin embargo, la inversión pública ha disminuido y la privada ha seguido su tendencia a la baja debido a las escasas perspectivas de crecimiento. De acuerdo con las últimas previsiones de la Comisión para 2013 y 2014, la inver-

sión en la UE-27 se situará en unos niveles históricamente bajos para las Administraciones Públicas (en 2014), algo que ya ocurrió en el sector privado en 2013.

3. Las autoridades regionales y locales desempeñan una función clave en el gasto y la inversión públicos

3.1 Las autoridades regionales y locales son responsables de buena parte del gasto público

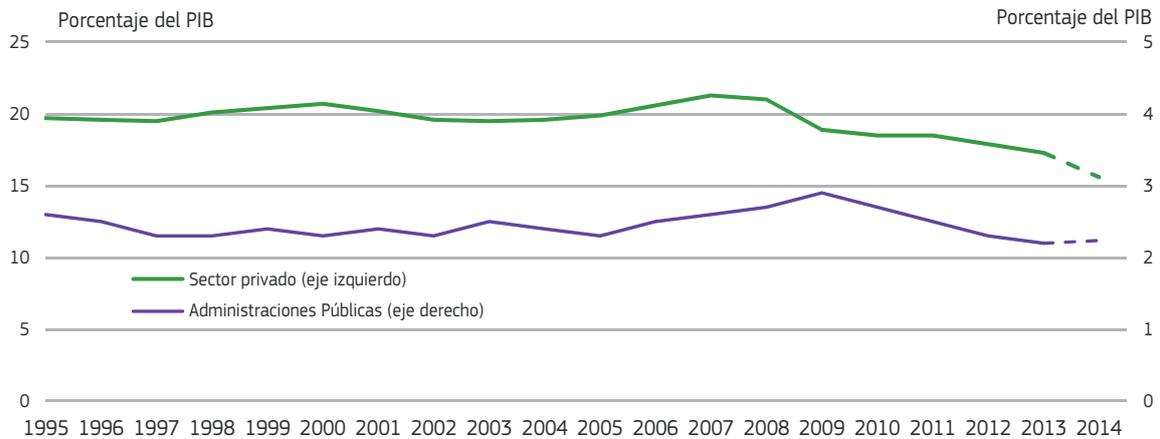
La proporción que supone el gasto subnacional sobre el gasto público global de las Administraciones Públicas ha aumentado en la mayoría de los países de la UE en las últimas décadas; en ello ha influido el mayor papel que han ido asumiendo las autoridades regionales y locales en la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, el porcentaje varía considerablemente de unos países a otros, lo que refleja las diferencias que existen entre sus respectivos marcos institucionales y en lo que respecta al grado de descentralización. Los niveles subnacionales de gobierno suelen ejercer un papel más importante en los Estados federales, como Austria, Bélgica y Alemania, o en países con un alto grado de descentralización, como España o Suecia. Es importante señalar, no obstante, que la responsabilidad del gasto no conlleva necesariamente facultades de adopción de decisiones³.

Las regiones y las autoridades locales son responsables de en torno a un 66 % del gasto público total en Dinamarca, y de casi un 50 % en Suecia y España. En Grecia, Chipre y Malta, estas autoridades solo son responsables del 6 % del gasto total (ilustración 4.7). En términos globales, en la UE-27 aumentó la cuota de responsabilidad en el gasto total de las autoridades subnacionales en 2 puntos porcentuales entre 1995 y 2013. Los incrementos fueron mucho mayores en España, Rumanía, Dinamarca y Suecia, mientras que en Irlanda y los Países Bajos se registraron descensos significativos.

En 2013, el gasto público subnacional representaba en promedio un 16 % del PIB en la UE-28, aunque este porcentaje oscilaba desde menos del 1 % en Malta hasta casi un 38 % en Dinamarca (ilustración 4.8).

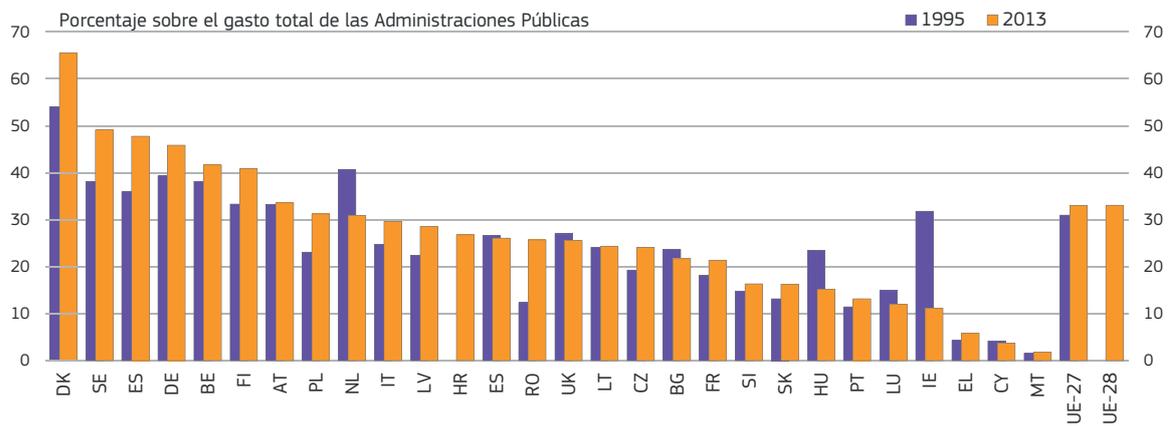
³ Comisión Europea (2012), *Report on Public Finances in EMU 2012*; Governatori, M. y Yim, D. (2012).

Ilustración 4.6: Formación bruta de capital fijo en el sector público y en el sector privado, promedio de la UE-27, 1995-2014



Fuente: Eurostat.

Ilustración 4.7: Gasto público subnacional, 1995 y 2013



En el caso de HR no se dispone de datos para el año 1995.

Fuente: Eurostat.

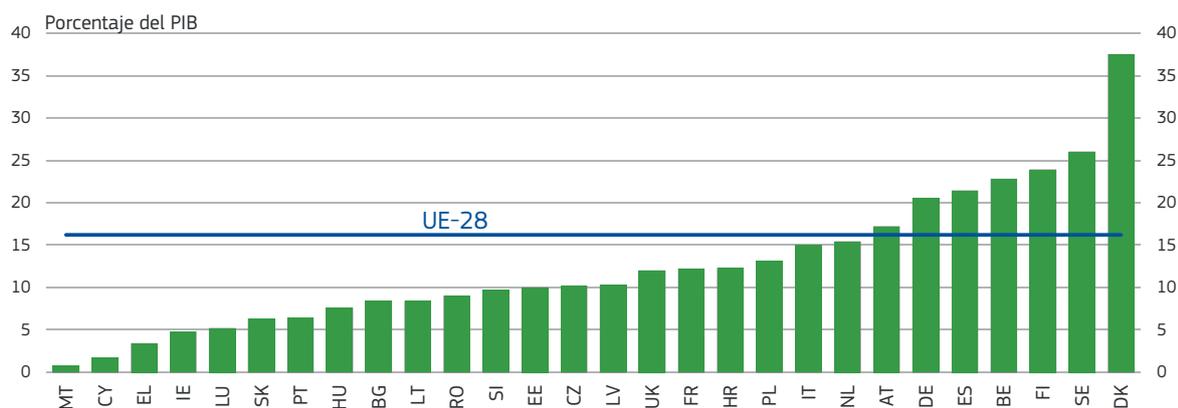
Tipos de gasto ejecutado a escala subnacional.

El gasto de las autoridades subnacionales se concentra en una serie de áreas determinadas, especialmente en educación, servicios sociales y vivienda, pero también en sanidad, transporte y comunicaciones⁴ (tabla 4.1). Se observan, sin embargo, fuertes variaciones de unos Estados miembros a otros, que reflejan el grado de descentralización, las peculiaridades de los sistemas federales y las responsabilidades específicas confiadas a las autoridades subnacionales.

En algunos países, sobre todo en Dinamarca, las autoridades subnacionales dedican una parte muy importante de su gasto a servicios sociales, mientras que en otros no sucede así, como en Italia, donde este porcentaje es de tan solo un 5 % y, en cambio, se destina una proporción muy superior a la atención de la salud.

El gasto total de las autoridades subnacionales es mayor que el de los gobiernos centrales en numerosos servicios públicos, como la educación, las actividades culturales, el abastecimiento de agua, el alumbrado público y otros servicios comunitarios y de protección ambiental (tabla 4.2). En algunos Estados miembros, el gasto público en estas áreas corresponde casi por entero a los niveles subnacionales de gobierno, si bien en muchos casos su financiación corresponde al gobierno central mediante

⁴ El transporte y las comunicaciones figuran incluidos en el apartado de «Asuntos económicos» de la clasificación de gasto COFOG, que también incluye el apoyo a las empresas.

Ilustración 4.8: Gasto público subnacional, 2013

Fuente: Eurostat.

transferencias de fondos que, con frecuencia, están reservadas para esos servicios⁵. Así sucede, por ejemplo, en lo referente al gasto en vivienda en Bélgica, Estonia, Letonia, Lituania y España, así como en el capítulo de protección del medio ambiente en España, Grecia y Chipre. El gasto público subnacional en educación es particularmente elevado en España y Alemania; por su parte, Dinamarca, España, Suecia, Italia y Finlandia destinan grandes volúmenes de gasto subnacional a la atención sanitaria; y el capítulo de asuntos económicos también tiene un peso importante en el gasto subnacional en España, Alemania, Bélgica e Italia. Salvo en Dinamarca, la protección social es un capítulo de gasto que continúa en gran medida centralizado en el resto de Estados miembros.

Los niveles subnacionales de gobierno son responsables de una gran parte del gasto favorable al crecimiento, según la definición anterior (en educación, sanidad, protección del medio ambiente, transporte, I+D y energía). En términos globales, en 2011, estas autoridades ejecutaron el 46 % de dicho gasto en la UE-27, que representaba un 38 % de su gasto total.

Sin embargo, el nivel de responsabilidad subnacional por lo que respecta a este gasto varía de forma notable entre unos países y otros (ilustración 4.9). En promedio, el gasto público ejecutado por las autoridades subnacionales supuso en torno al 8 % del PIB en la UE-27 en 2012, pero este porcentaje era del 14 % del PIB en Suecia y

Dinamarca al tiempo que en Chipre y Malta se situaba tan solo en un 0,3 %. Ese año, en ocho Estados miembros, los gobiernos subnacionales eran responsables de más del 50 % del gasto favorable al crecimiento de las Administraciones Públicas. Los porcentajes más elevados correspondían a Suecia, Italia, España, Dinamarca y Finlandia.

3.2 Las autoridades regionales y locales gestionan la mayor parte de las inversiones públicas

Los gobiernos subnacionales tienen una participación significativa en la inversión pública⁶. En 2013, las autoridades subnacionales ejecutaron en torno al 55 % de la inversión pública total de la UE-28 (ilustración 4.10). Este porcentaje fue particularmente elevado (más del 65 %) en Alemania, Bélgica, Finlandia y Francia. Son pocos los Estados miembros —especialmente Grecia, Chipre y Malta— en los que los gobiernos subnacionales no desempeñan un papel excesivamente importante en este ámbito. Se trata, por lo general, de países en los que dicho nivel de gobierno es responsable de la ejecución de un porcentaje muy bajo del gasto público total.

Sin embargo, la proporción de inversión pública que ejecutan las autoridades subnacionales ha descendido desde el año 2000 en 14 Estados miembros, sobre todo en Irlanda, donde cayó de un 60 % en aquel año hasta un 21 % en 2013. Como se expone en la sección siguiente,

⁵ Por ejemplo, la sanidad en Dinamarca o Suecia. Téngase en cuenta que las transferencias con un destino específico no constituyen la norma general y a menudo coexisten con las transferencias generales.

⁶ Definida como la suma de la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas y las transferencias de capital realizadas por el sector público.

Tabla 4.1: Gasto de los gobiernos subnacionales según su función, 2013

	Total	Protección social	Educación	Servicios públicos generales	Salud	Asuntos económicos (incluido el transporte)	Vivienda y servicios comunitarios	Ocio, cultura y religión	Seguridad y orden público	Protección del medio ambiente
<i>Porcentaje sobre el gasto total de los gobiernos subnacionales</i>										
Bélgica	100	20	32	17	1	15	2	6	4	3
Bulgaria	100	8	32	10	9	12	14	5	1	9
República Checa	100	6	32	13	3	22	4	8	2	10
Dinamarca	100	55	10	4	22	4	1	2	0	1
Alemania	100	25	22	23	2	12	2	4	7	2
Estonia	100	8	35	8	18	13	7	8	0	3
Irlanda	100	19	23	6	0	20	13	5	3	11
Grecia	100	19	2	35	0	17	4	7	1	16
España	100	7	18	28	24	10	2	4	4	3
Francia	100	18	15	16	1	13	15	10	3	8
Croacia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Italia	100	5	7	14	48	13	4	2	2	5
Chipre	100	0	0	43	0	0	27	16	0	14
Letonia	100	11	37	9	9	12	11	7	2	2
Lituania	100	14	34	7	18	9	3	4	4	8
Luxemburgo	100	7	15	24	0	15	9	13	2	15
Hungría	100	13	29	21	8	12	6	6	0	5
Malta	100	0	0	59	0	10	0	4	4	23
Países Bajos	100	15	29	8	2	17	3	9	7	10
Austria	100	20	19	15	22	13	3	4	1	2
Polonia	100	13	29	11	14	16	5	7	2	3
Portugal	100	7	12	32	6	17	8	10	1	7
Rumanía	100	15	20	10	13	18	10	7	1	6
Eslovenia	100	11	37	10	11	11	5	9	1	5
Eslovaquia	100	8	40	14	0	15	8	6	1	8
Finlandia	100	25	17	14	30	7	1	4	1	0
Suecia	100	27	21	12	27	6	3	3	1	1
Reino Unido	100	30	27	9	0	7	11	3	9	4
UE-27	100	20	20	17	13	11	5	5	5	4

El gasto a escala local y estatal no se consolida.

Fuente: Eurostat.

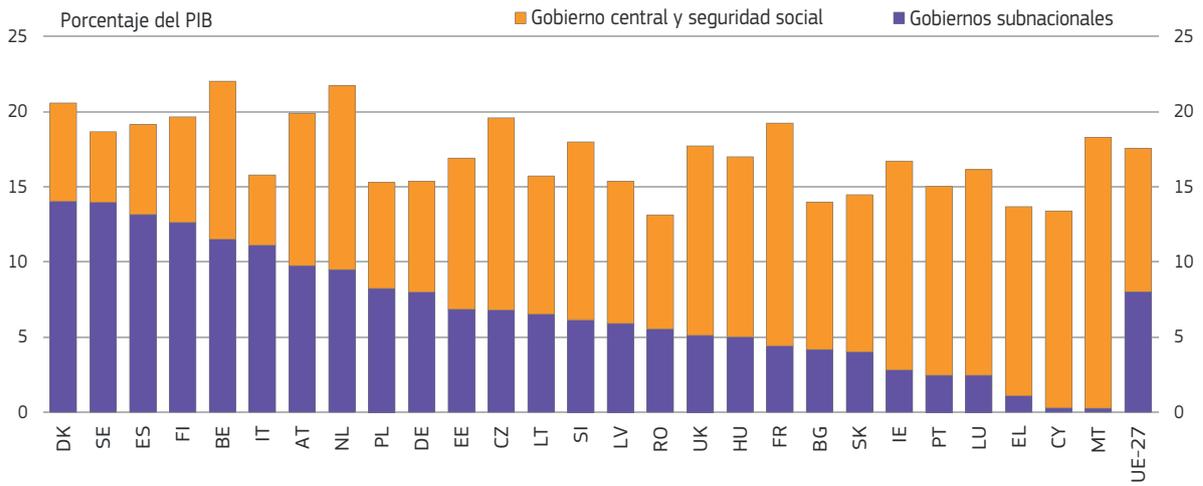
Tabla 4.2: Gasto de los gobiernos subnacionales según su función, 2013

	Total	Protección social	Educación	Servicios públicos generales	Salud	Asuntos económicos (incluido el transporte)	Vivienda y servicios comunitarios	Ocio, cultura y religión	Seguridad y orden público	Protección del medio ambiente
<i>Porcentaje sobre el gasto total de las Administraciones Públicas</i>										
Bélgica	30	22	83	15	3	47	100	94	46	87
Bulgaria	14	4	62	4	10	15	91	42	4	84
República Checa	22	4	48	25	3	40	59	30	11	69
Dinamarca	44	54	46	7	98	42	60	49	9	56
Alemania	38	21	95	55	7	59	82	93	90	76
Estonia	22	6	53	15	23	27	97	44	1	33
Irlanda	11	5	19	5	0	25	67	33	10	62
Grecia	5	3	1	4	0	17	57	37	1	90
España	40	9	96	36	94	30	97	82	45	95
Francia	19	8	28	24	1	39	88	77	20	87
Croacia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Italia	24	3	24	17	78	45	64	49	12	86
Chipre	4	0	0	7	0	0	16	28	0	91
Letonia	25	9	52	19	21	21	92	50	9	17
Lituania	22	11	58	7	20	27	97	44	19	80
Luxemburgo	10	1	15	18	0	19	43	37	10	63
Hungría	16	7	45	17	8	16	58	30	2	56
Malta	2	0	0	7	0	1	0	4	2	13
Países Bajos	25	12	49	13	3	43	84	80	37	91
Austria	28	13	48	36	37	37	74	69	14	71
Polonia	25	8	48	21	28	42	77	78	15	78
Portugal	11	2	12	11	6	36	86	63	3	87
Rumanía	21	10	64	13	26	16	78	70	5	64
Eslovenia	16	5	41	16	10	27	60	44	7	63
Eslovaquia	15	3	48	14	0	23	69	38	3	55
Finlandia	33	19	50	37	61	32	53	65	18	29
Suecia	42	27	74	28	84	35	89	70	15	57
Reino Unido	23	20	42	17	0	26	39	44	40	57
UE-27	28	14	53	26	27	40	63	69	37	78

El gasto a escala local y estatal no se consolida.

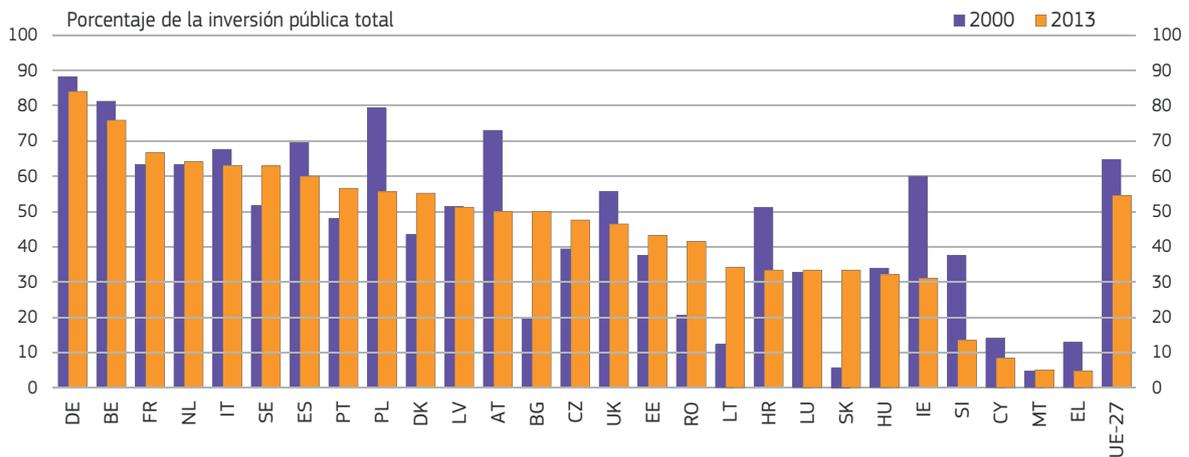
Fuente: Eurostat.

Ilustración 4.9: Gasto favorable al crecimiento, 2012



Fuente: Eurostat.

Ilustración 4.10: Inversión de los gobiernos subnacionales, 2000 y 2013



Fuente: Eurostat.

esto se debe en gran medida a las medidas de consolidación fiscal adoptadas en respuesta a la crisis financiera y económica.

3.3 La crisis puso fin a un período de crecimiento sostenido del gasto público regional y local

Entre 2000 y 2009, el gasto público ejecutado a escala subnacional en la UE fluctuaba en torno a una media muy próxima al 16 % del PIB. En términos reales, creció a una tasa media del 2,8 % anual. En 2009 se incrementó en un 3,4 %, en parte como resultado de las medidas de estímulo fiscal adoptadas así como del aumento de la demanda de servicios sociales. Las medidas de con-

solidación fiscal introducidas a partir de 2010 pusieron fin al crecimiento. El gasto permaneció inalterado en 2010, pero a continuación se redujo un 0,5 % en 2011, un 0,8 % en 2012 y un 2,2 % en 2013.

En la mayor parte de los Estados miembros se observa un patrón de cambio similar. Con la excepción de Malta y Alemania, el crecimiento del gasto público en los niveles subnacionales sufrió un recorte en todos los países (ilustración 4.11), en algunos de los cuales —como en Hungría e Irlanda, donde disminuyó, respectivamente, a un ritmo del 11 % y el 9 % anual entre 2010 y 2013— el descenso fue muy notable.

La capacidad de las autoridades subnacionales para contribuir a la inversión pública se vio particularmente afec-

Ilustración 4.11: Variación anual media del gasto público subnacional en términos reales, de 2000 a 2009 y de 2009 a 2013

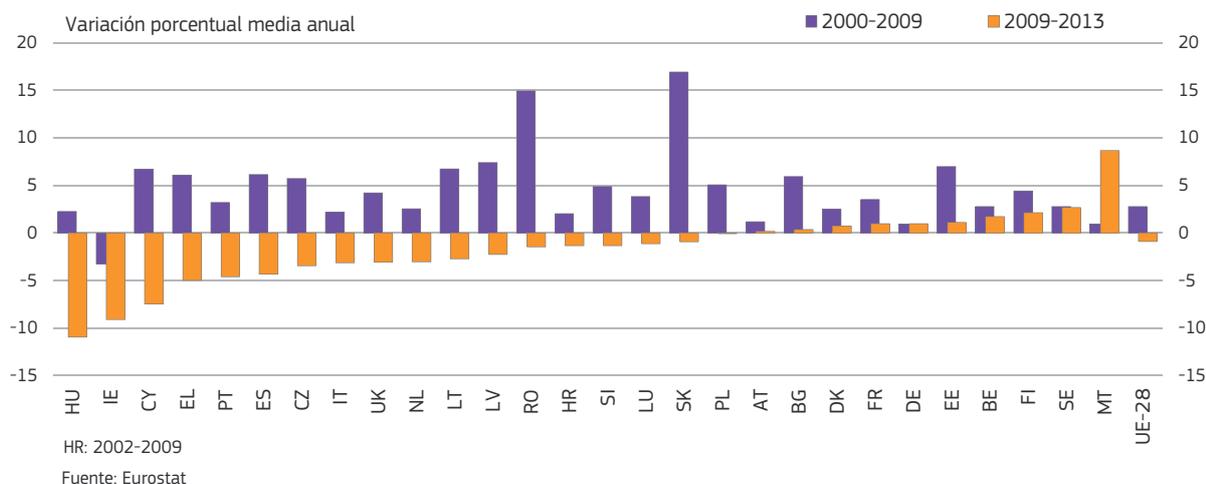
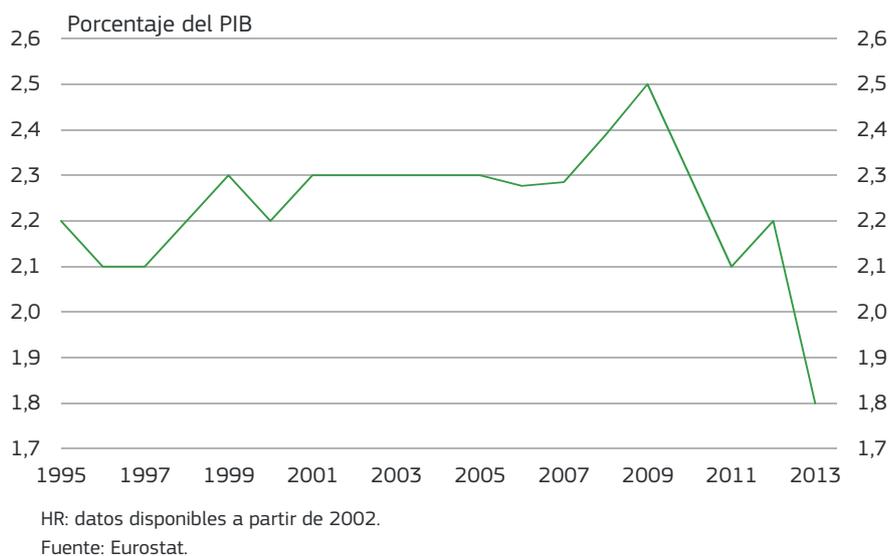


Ilustración 4.12: Inversión de los gobiernos subnacionales, promedio de la UE-27, 1997-2013



Entre 2009 y 2013, la inversión pública a escala subnacional disminuyó en términos reales en 20 Estados miembros. En la mayoría del resto de países continuó creciendo, si bien a un ritmo menor. El crecimiento solo superó los niveles anteriores a la crisis en Bélgica, Finlandia, Estonia, Suecia y Malta (ilustración 4.13). El cambio de tendencia resultó especialmente llamativo en España, donde la inversión pública subnacional venía aumentando a un ritmo superior al 4 % anual en términos reales

tada por las medidas de consolidación fiscal adoptadas en toda la UE. En la UE-27, la inversión pública subnacional había aumentado de forma constante desde mediados de la década de 1990, llegando a estabilizarse en torno a un 2,3 % del PIB entre 2002 y 2007 (ilustración 4.12). A continuación creció un 2,5 % en 2009, en parte como resultado de las medidas de estímulo adoptadas. A partir de 2010, cuando empezaron a introducirse medidas de consolidación fiscal, y hasta 2013, esta variable se redujo bruscamente hasta situarse en el 1,8 % del PIB, un nivel muy inferior al observado en 1997. En términos reales, la inversión pública subnacional en la UE se redujo un 7,2 % en 2010, un 5,9 % en 2011, un 3,3 % en 2012 y un 8,6% en 2013.

entre 2000 y 2009. A partir de ese año, disminuyó más de un 22 % al año entre 2009 y 2013. La caída de la inversión pública subnacional también fue muy importante en Irlanda (un 18 % anual), Chipre, (16 %), Eslovaquia (13 %) y Portugal (12 %).

Debido a las reducciones expuestas, la proporción de la inversión de la pública con respecto al PIB fue más baja en 2013 que en todos los ejercicios anteriores desde 1997 en siete países de la UE-27, sobre todo en España (donde se redujo de un 4,3 % del PIB en 2009 a un 1,5 % en 2013) e Irlanda (donde disminuyó de un 3,5 % del PIB en 2008 a un 0,9 % en 2013) (ilustración 4.14).

Ilustración 4.13: Variación media anual del volumen de inversión pública subnacional, de 2000 a 2009 y de 2009 a 2013

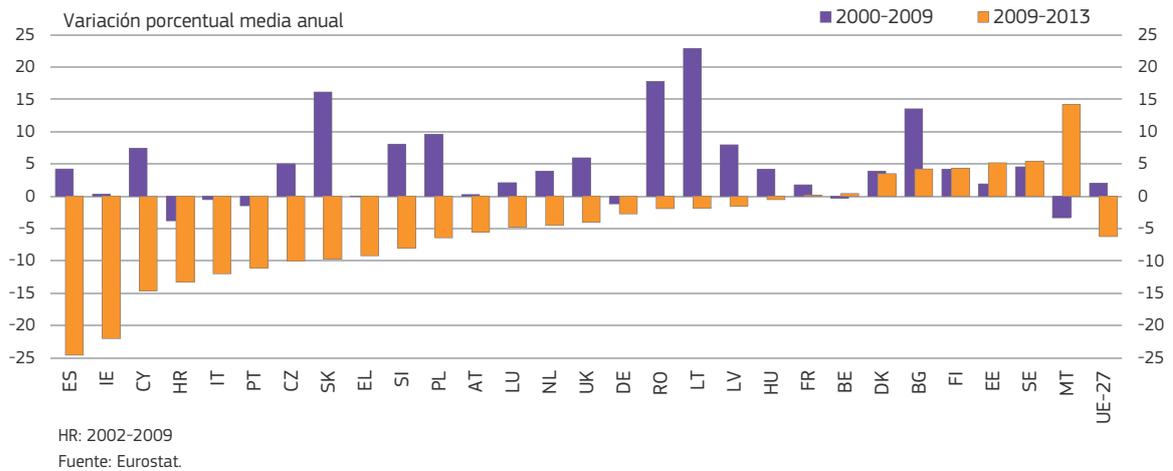
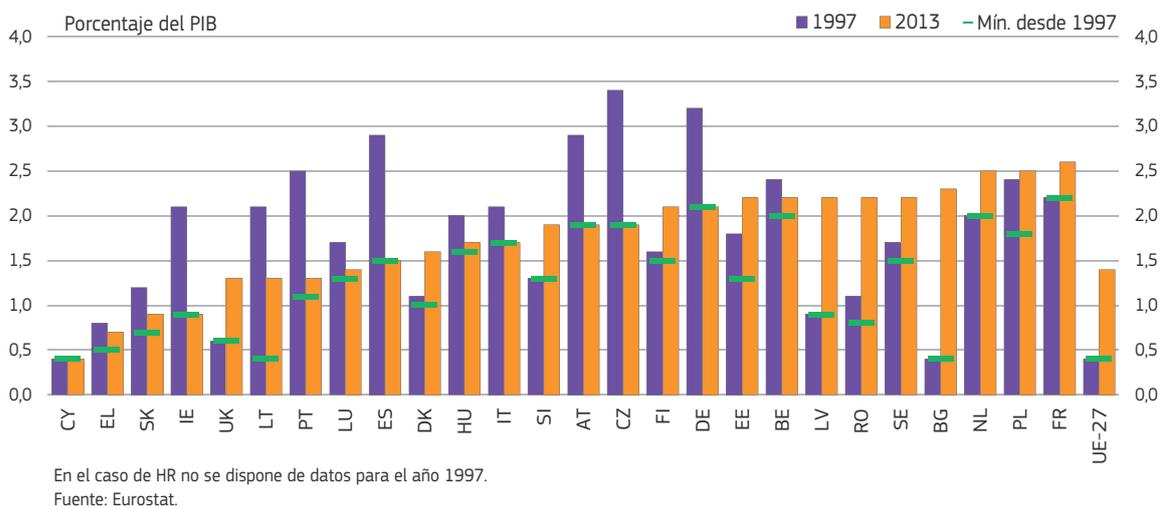


Ilustración 4.14: Inversión pública subnacional, 1997, 2013 y mínimos históricos



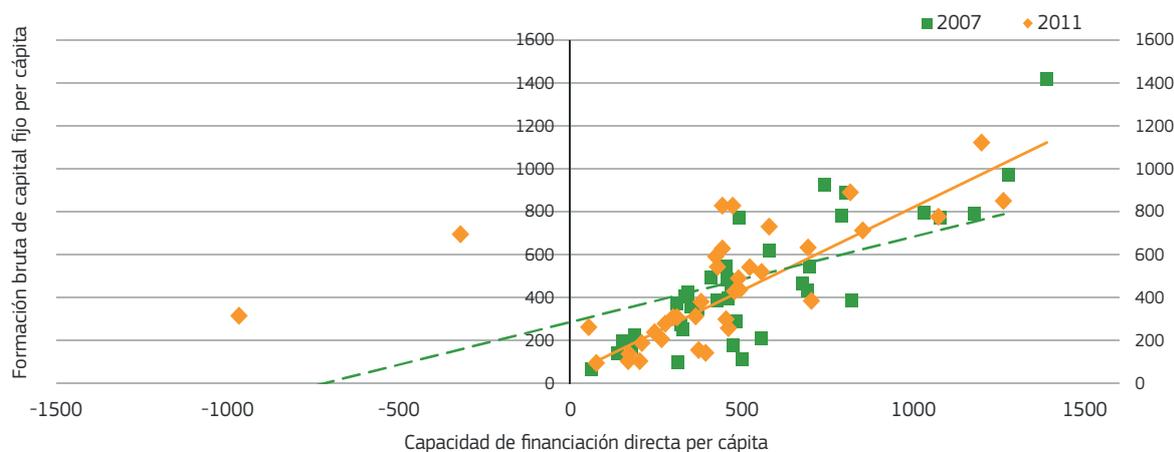
3.4 Invertir en tiempos de crisis: financiación directa e inversión regional y local

Como se ha indicado anteriormente, la inversión pública subnacional se ha visto gravemente afectada por la crisis y por las medidas de consolidación fiscal adoptadas en respuesta a ella. Un estudio realizado por la OCDE (con la ayuda de la Comisión Europea) llegó a la conclusión de que los países de la OCDE que se habían enfrentado a las mayores dificultades económicas en el período 2007-2011 experimentaron las mayores reducciones de la inversión pública subnacional. Un nuevo indicador de la capacidad de financiación directa, diseñado para cuantificar los fondos de que disponen los gobiernos subnacio-

nales para financiar la inversión sin recurrir al endeudamiento, muestra que su capacidad se redujo de manera significativa en dicho período. Como pone de manifiesto la ilustración 4.15, esta capacidad está estrechamente correlacionada con el gasto destinado a inversión, lo que indica que los gobiernos subnacionales que generan capacidad fiscal para invertir tienden a hacerlo.

El análisis de las tendencias recientes que siguen las finanzas subnacionales muestra que estas experimentaron una reducción significativa como consecuencia de la crisis. Sin embargo, el gasto en servicios sociales y las transferencias a empresas se mantuvieron, e incluso en algunos casos aumentaron, reduciendo de ese modo el margen de maniobra presupuestario disponible para la inversión pública.

Ilustración 4.15: Capacidad de financiación directa subnacional e inversión pública en los países de la OCDE, 2007 y 2011



Fuente: OCDE

Las autoridades nacionales también tuvieron que hacer frente a un empeoramiento de las condiciones de endeudamiento. La introducción de normas destinadas a regular el endeudamiento de estas administraciones, o el endurecimiento de las existentes, algo que ocurrió en muchos países de la OCDE como parte de las medidas de consolidación fiscal, limitó aún más su capacidad inversora.

La OCDE ha hecho hincapié en que es probable que esta capacidad siga viéndose restringida a medio y largo plazo. En este contexto, cabe esperar que el marco institucional desempeñe una función importante desde el punto de vista de los ingresos (que probablemente provendrán de los impuestos recaudados a escala local) y los gastos (a través de sus responsabilidades de gasto). En la mayoría de los países de la OCDE, es probable que las tendencias demográficas sometan a una mayor presión fiscal a los gobiernos subnacionales responsables del gasto en sanidad y servicios sociales.

Los gobiernos centrales son perfectamente conscientes de los desafíos a los que seguramente deberán enfrentarse las autoridades subnacionales, y en varios países han introducido medidas de control de los ingresos y de los niveles de deuda. Asimismo, los gobiernos de varios países tratan de conseguir economías de escala en la prestación de servicios públicos mediante la integración de autoridades locales o el establecimiento de mecanismos más eficaces de cooperación entre ellas. No obstante, en los países en los que los gobiernos subnacionales tienen una responsabilidad importante sobre la ejecución del gasto en áreas en las que es probable que la presión se intensifique, será necesario redoblar los esfuerzos con

el fin de mantener su capacidad para prestar servicios de alta calidad a medio y largo plazo.

3.5 A escala subnacional, los ingresos dependen fundamentalmente de las transferencias

Los ingresos de los niveles subnacionales de gobierno se han visto gravemente afectados por la crisis en toda la UE. A pesar de que dichos ingresos aumentaron de forma relativamente constante a un ritmo medio de aproximadamente un 2,5 % anual en términos reales entre 2000 y 2009, disminuyó un 0,1 % al año entre 2009 y 2013.

En esos cuatro años, los ingresos de los gobiernos subnacionales se redujeron en 12 Estados miembros (ilustración 4.16). La caída fue particularmente violenta en Irlanda, Chipre, Hungría y España. En el resto de los países los ingresos continuaron creciendo, aunque a un ritmo muy inferior al registrado antes de la crisis. Las únicas excepciones fueron Austria, Alemania, Suecia y Malta, donde el crecimiento de los ingresos a partir de 2009 fue superior al de cualquier ejercicio anterior.

Las causas de estas variaciones de los ingresos públicos subnacionales varían de unos países a otros, dependiendo de las fuentes de las que procedieran los ingresos. En toda la UE, las principales fuentes son las transferencias corrientes y de capital procedentes de los gobiernos centrales (ilustración 4.17). Así ocurre, especialmente, en el caso de Malta, Rumanía, Bulgaria y los Países Bajos. En Alemania, Austria, España y Suecia, en cambio, la principal fuente de ingresos son los impuestos locales, lo que refleja

Ilustración 4.16: Variación anual media de los ingresos públicos subnacionales en términos reales, de 2000 a 2009 y de 2009 a 2013

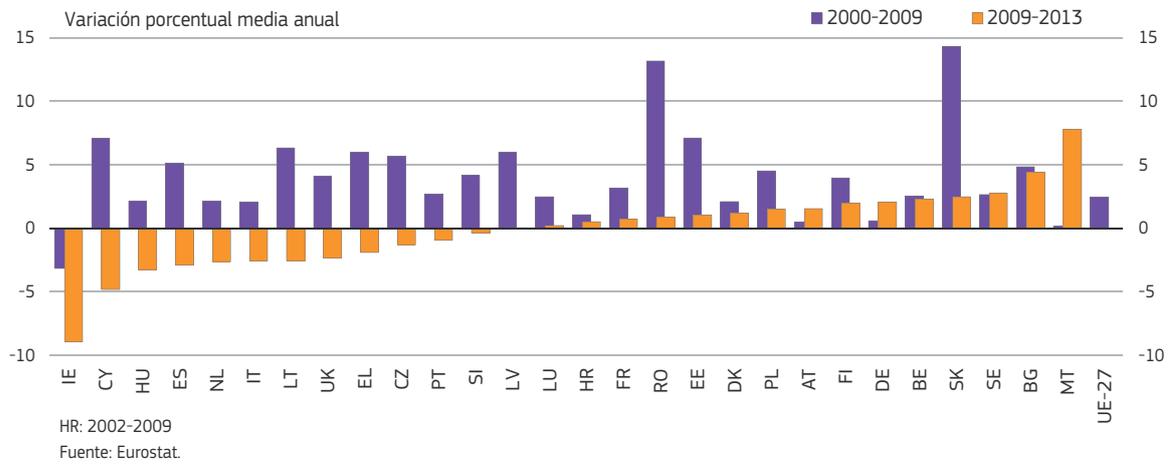
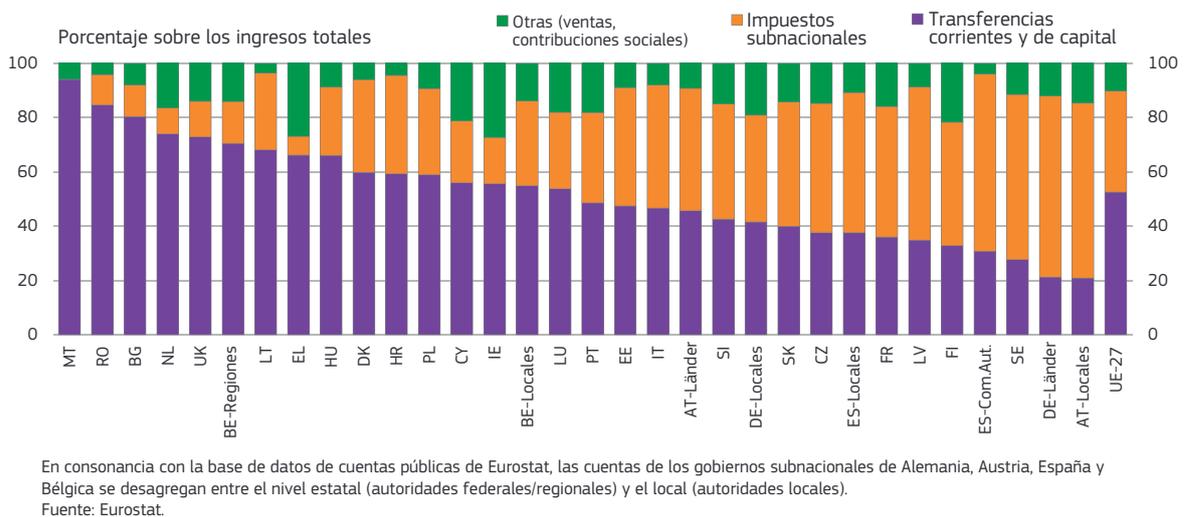


Ilustración 4.17: Fuentes de ingresos públicos subnacionales, 2014

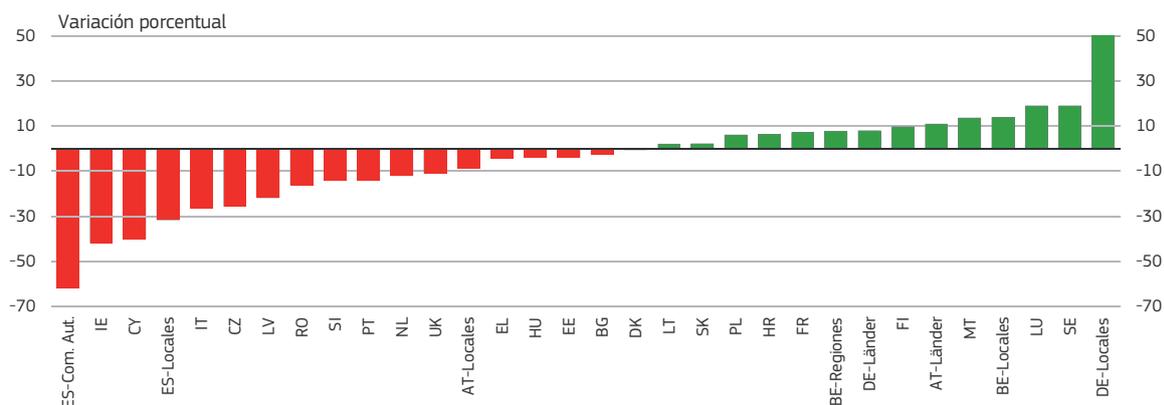


un nivel muy superior de autonomía de los gobiernos subnacionales en comparación con los anteriores. Las transferencias también proporcionan a los gobiernos centrales un instrumento para mantener el control sobre el gasto local.

En algunos casos, como en el Reino Unido, la disminución de los ingresos que tuvo lugar con posterioridad a 2008 se debió principalmente a la caída de los ingresos procedentes de impuestos locales.⁷ Sin embargo, en muchos Estados miembros la causa fue la reducción del volumen de transferencias procedentes del gobierno central (ilustración 4.18). No obstante, las transferencias se producen en ambos sentidos, puesto que los ingresos recaudados

a escala local o procedentes de las ventas (de viviendas, por ejemplo) realizadas por las autoridades locales se pueden transferir a la administración central. En algunos Estados miembros, estas transferencias alcanzan un volumen muy importante y es necesario tenerlas en cuenta a la hora de evaluar las variaciones de los ingresos de los gobiernos subnacionales. En la mayoría de los Estados miembros que se vieron gravemente afectados por la recesión mundial, las transferencias netas del gobierno central a las autoridades locales experimentaron una reducción significativa entre 2009 y 2013. Este fue el caso de España, en particular, en lo que respecta a las transferencias netas a las autoridades regionales, que descendieron un 62 % en términos reales como resultado tanto de una acusada caída de las transferencias realizadas

⁷ En muchos casos, los ingresos recaudados mediante impuestos locales están controlados en gran medida por el gobierno central, que establece límites a los tipos impositivos que se pueden aplicar.

Ilustración 4.18: Variación de las transferencias netas entre los gobiernos estatal y local en términos reales, 2009-2013

En consonancia con la base de datos de cuentas públicas de Eurostat, las cuentas de los gobiernos subnacionales de Alemania, Austria, España y Bélgica se desagregan entre el nivel estatal (autoridades federales/regionales) y el local (autoridades locales).
Fuente: Eurostat, DG REGIO

por el gobierno central (de un 45 %) y de un fuerte aumento de las transferencias de las regiones a la administración central (que pasaron de suponer tan solo 1 400 millones de euros, aproximadamente, a 32 200 millones de euros a precios constantes de 2005). Las autoridades locales españolas registraron una tendencia similar, aunque en este caso la reducción no fue tan importante. La disminución de las transferencias netas también fue muy significativa en Irlanda, la República Checa, Letonia e Italia. Por el contrario, los gobiernos centrales incrementaron su apoyo a las autoridades regionales en 14 países, sobre todo en Alemania (tanto a los *Länder* como a las autoridades locales), Lituania, Suecia y Luxemburgo. No es ninguna casualidad que, en la mayor parte de los países en los que aumentaron las transferencias netas a las autoridades subnacionales, la recesión tuviera una duración limitada y la necesidad de consolidación fiscal fuera menor.

3.6 Déficit público y deuda pública de los gobiernos subnacionales

Al igual que en todas las ramas del sector público en la UE, las finanzas públicas a escala subnacional experimentaron un deterioro significativo tras el inicio de la crisis financiera y económica⁸. Aunque en 2007 el déficit fue de tan solo un 0,1 % del PIB, a escala subnacional el déficit de las finanzas públicas se situó en el 0,8 %

del PIB en 2009 y 2010. Este empeoramiento se debió principalmente a una caída de los ingresos en 2008 y 2009 (ilustración 4.19), producida fundamentalmente como consecuencia de la reducción de las transferencias procedentes de los gobiernos centrales. A continuación, comenzó a apreciarse el efecto de las medidas de consolidación fiscal, y el déficit se redujo progresivamente hasta situarse en el 0,1 % del PIB en 2013, recuperando su nivel de 2007.

El deterioro de las finanzas públicas subnacionales fue especialmente significativo en algunos Estados miembros, sobre todo en Bélgica, España, Finlandia y Alemania, donde el déficit aumentó más de 0,5 puntos porcentuales entre 2007 y 2013. En otros (si bien su número es reducido), sin embargo, las finanzas públicas a escala subnacional experimentaron una mejoría. Este fue el caso de Hungría, Bulgaria, Portugal y Grecia.

En 2013, el mayor déficit de las autoridades subnacionales se registraba en España y Finlandia (un 1 % del PIB). En el otro extremo de la balanza, otros países registraban un superávit. Así ocurrió en Hungría (2,6 % del PIB) y Grecia, la República Checa y Bulgaria (0,4 % del PIB).

El resultado del aumento del déficit público durante el período de crisis, tanto a escala nacional como subnacional, fue una drástica elevación de los niveles de deuda pública acumulada, que en términos globales se incrementó en nada menos que 30 puntos porcentuales del PIB entre 2007 y 2013 (pasando de suponer un 58 % del PIB a más de un 87 %). Este aumento se produjo principalmente durante los años de recesión (entre 2008 y 2010), y las medidas de consolidación fiscal aprobadas a

⁸ Téngase en cuenta que, debido a las transferencias realizadas entre los diversos niveles de gobierno, la dimensión del déficit público subnacional no debe interpretarse como la contribución de este nivel administrativo al déficit público general.

Ilustración 4.19: Ingresos y gastos públicos subnacionales y déficit de los gobiernos subnacionales, promedio de la UE-27, 2000-2013

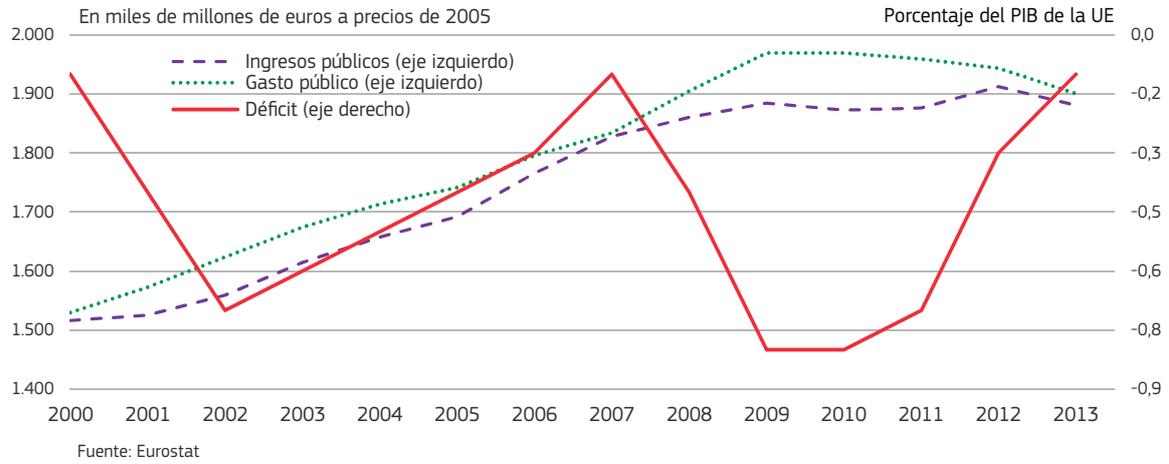
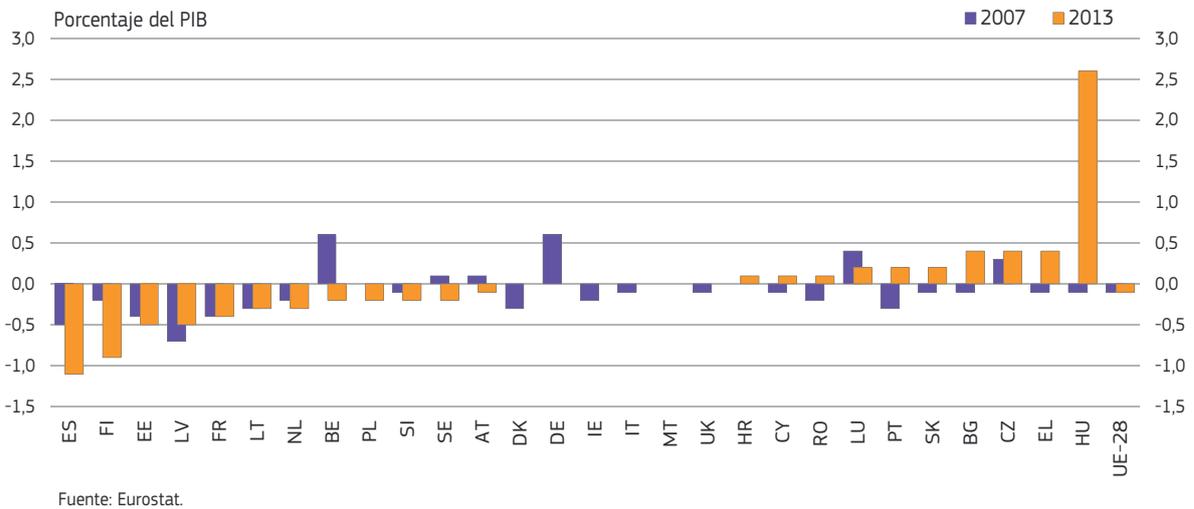


Ilustración 4.20: Saldo financiero de los gobiernos subnacionales, 2007 y 2013

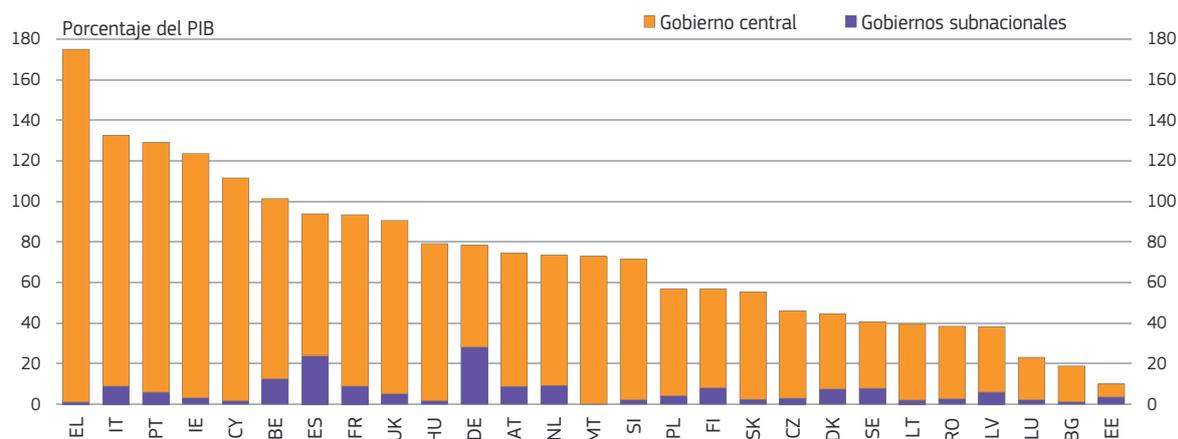


partir de entonces en la mayoría de los Estados miembros han reducido el ritmo de crecimiento de la deuda. El ascenso fue particularmente pronunciado en los Estados miembros en los que la actividad económica sufrió la contracción más acusada; la mayor parte de ellos llevaron a cabo un programa de ajuste macroeconómico que conllevó un recorte cercano a 100 puntos porcentuales del PIB entre 2007 y 2013 en Irlanda, más de 60 puntos porcentuales en Portugal y Grecia y más de 50 puntos porcentuales en España y Chipre.

A pesar de que las autoridades regionales y locales son las responsables de en torno a un 60 % de la inversión de las Administraciones Públicas, el aumento de la deuda pública, al igual que en el caso del déficit, se debe principalmente a las actividades de los gobiernos cen-

trales. El endeudamiento global de las autoridades locales y regionales que carecen de facultades legislativas significativas en la UE se sitúa por debajo del 10 % del PIB en todos los Estados miembros. Aunque la deuda a escala subnacional ha crecido de un modo importante en algunos países, como en Polonia, Eslovenia, Bulgaria y Letonia, lo ha hecho desde niveles muy bajos en relación con el PIB, por lo que su aumento en términos absolutos ha sido limitado. En algunos países (como Hungría, según se ha indicado anteriormente), las autoridades locales lograron reducir sus niveles de endeudamiento durante la época de crisis.

No obstante, el deterioro de las finanzas públicas afectó gravemente a algunos gobiernos regionales. En particular, la deuda de las Comunidades Autónomas españolas

Ilustración 4.21: Deuda bruta consolidada de las Administraciones Públicas, 2013

Fuente: Eurostat.

superaba el 20 % del PIB en 2013 (ilustración 4.21), casi cuatro veces más que antes de la crisis. Se trata de un aspecto preocupante, debido a la importancia crucial del papel que desempeñan las Comunidades Autónomas de España en el gasto público favorable al crecimiento y en la provisión de servicios educativos y sanitarios. En Bélgica, asimismo, la deuda de las tres regiones casi se duplicó durante la crisis, aunque por el momento continúa en un nivel relativamente bajo. Por otro lado, la deuda de los gobiernos regionales en los otros dos Estados federales, Alemania y Austria (que resultaron menos afectados por la crisis) ha descendido desde 2010.

Sin embargo, en el primero de estos países la deuda pública subnacional asciende a alrededor del 30 % del PIB y representa más de un tercio de la deuda total del sector público. Se trata del único país (aparte de España) en el que la deuda en este nivel de gobierno supone más de un 20 % del total. En ambos casos, el peso de la deuda subnacional recae principalmente en las autoridades regionales (los *Länder* en Alemania y las Comunidades Autónomas en España), mientras que el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales es relativamente bajo. Lo mismo sucede en otros Estados miembros, sobre todo en los que presentan un mayor grado de centralización.

4. Contribución de la política de cohesión a la inversión pública en los Estados miembros

Como se ha expuesto anteriormente, la inversión pública ha sufrido una caída importante desde 2009. Como con-

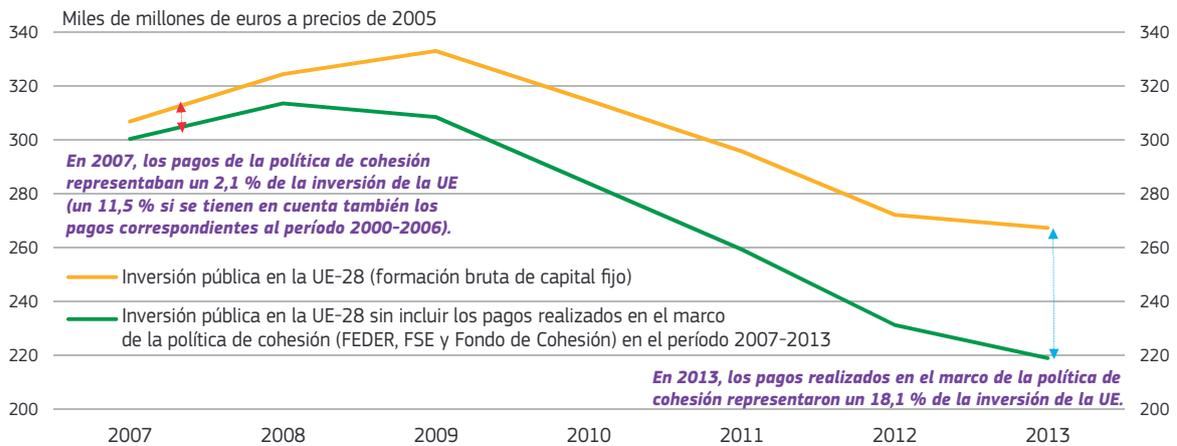
secuencia de ello, la política de cohesión adquirió una importancia creciente para la financiación de los programas de inversión pública. Para muchos Estados miembros, especialmente los que se enfrentaron a una reducción de los ingresos y a un aumento del gasto social, esta política se ha convertido en la principal fuente de financiación de la inversión pública.

Durante el período 2007-2013, la asignación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, y la cofinanciación nacional asociada, representaba en promedio alrededor de un 0,55 % del PIB de la UE-27 cada año. A pesar de que su cuantía es relativamente baja en relación con los indicadores de las cuentas públicas nacionales, las implicaciones macroeconómicas de la contribución del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión son significativas, sobre todo si se comparan con la inversión pública. Desde 2010 hasta 2013, estos fondos equivalían aproximadamente a un 14 % de gasto destinado a inversión pública en capital en la UE, y alrededor de un 21,5 % del total de la inversión pública en capital fijo⁹.

La relación entre la financiación aportada y la inversión pública total varía sustancialmente según los Estados miembros, lo que refleja fundamentalmente las diferencias entre regiones en términos de intensidad de las ayu-

⁹ La inversión pública total en capital es igual a la suma de la inversión pública en capital fijo (formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas) y las transferencias realizadas por las Administraciones Públicas. Téngase en cuenta que los porcentajes indicados deben considerarse como índices, dado que los dos indicadores de la inversión pública propuestos en esta sección no reflejan en su totalidad el gasto cofinanciado por los Fondos Estructurales. Las transferencias de capital incluyen el apoyo económico a las instituciones financieras.

Ilustración 4.22: Contribución de la política de cohesión a la inversión pública en la UE-28, 2007-2013



Fuente: Eurostat, DG REGIO

das y el volumen de la inversión pública en cada Estado miembro. Los índices más elevados corresponden a los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión y del FEDER en el marco del objetivo de convergencia (ilustración 4.23). En Eslovaquia, Hungría, Bulgaria y Lituania, la financiación ascendió a más del 75 % de la inversión pública. Los índices más bajos se registraron en Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos, países en los que no existen regiones de convergencia.

El papel de la política de cohesión consiste en apoyar a los Estados miembros y ayudarles a realizar inversiones que fomenten el crecimiento. Por lo tanto, esta política está directamente relacionada con la política macroeconómica. Así, la política de cohesión influye en las cuestiones presupuestarias en los Estados miembros, no solo por el hecho de proporcionar a estos recursos adicionales con los que financiar el gasto público, sino también porque los Estados miembros tienen el deber de cofinanciar los programas de la UE y de respetar el principio de adicionalidad¹⁰. La crisis financiera y económica actual ha puesto de relieve la necesidad de fortalecer la coherencia entre la política de cohesión y el renovado sistema de gobernanza económica de la UE. Esto ha conducido a la adopción de una serie de reformas (que se describen en el capítulo 6 del presente informe) dirigidas a fortalecer los vínculos entre ambos.

¹⁰ Con arreglo al principio de adicionalidad, los Estados miembros se comprometen a evitar que los fondos de la UE sustituyan a los fondos nacionales así como a mantener un determinado nivel de inversión pública.

5. Inversión, ayudas estatales y préstamos del BEI

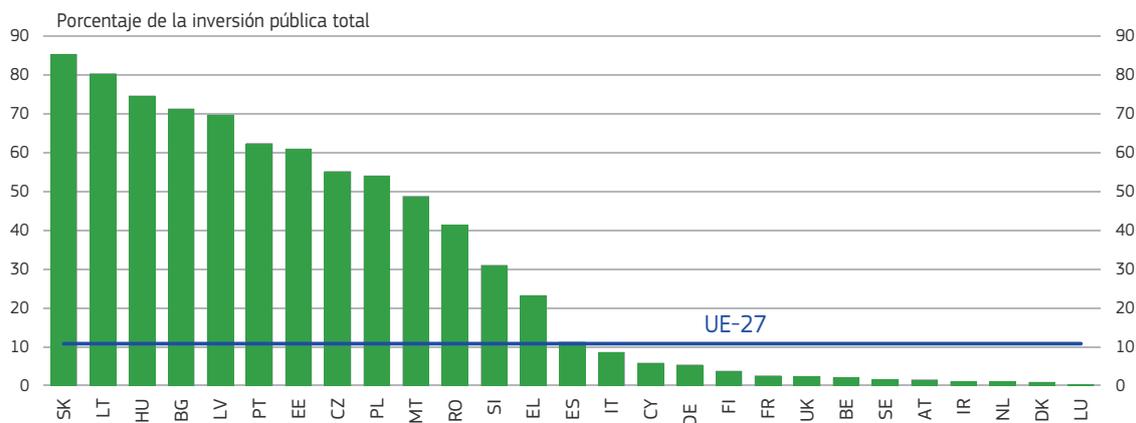
5.1 Política de competencia

El objetivo de la política de competencia es garantizar que las empresas disfruten de igualdad de oportunidades para competir, con independencia del lugar en el que estén ubicadas y del Estado miembro en el que se hayan constituido. 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, 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 2011, las ayudas del Estado ascendieron a 64 300 millones de euros, es decir, 128 euros por habitante. En el trienio 2009-2011, estas ayudas representaron en promedio un 0,6 % del PIB anual de la UE, aunque las medidas destinadas a combatir la crisis elevaron este porcentaje al 0,4 % en el período 2006-2008.

Las ayudas estatales varían de unos países a otros; en el período 2009-2009 oscilaron entre un 2,2 % del PIB per cápita en Malta y tan solo un 0,1 % en Bulgaria.

Ilustración 4.23: Porcentaje medio que representan las asignaciones del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, junto con la cofinanciación correspondiente, sobre la inversión pública total, promedio 2011-2013



Fuente: Eurostat, DG REGIO

Ayudas regionales

Las Directrices de la Comisión sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 establecen los principios para determinar si las ayudas destinadas al desarrollo económico de las zonas desfavorecidas y, en concreto, el apoyo que conllevan a la inversión o a la creación de nuevas empresas son compatibles con las reglas del mercado interior. Gracias a lo anterior, la intensidad de la ayuda es más elevada en las regiones con menor PIB per cápita y en las regiones ultraperiféricas. De cara al período 2014-2020, la Comisión ha adoptado nuevas Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional, en el marco de una estrategia más amplia cuyo objetivo es modernizar los métodos de control de las ayudas de Estado. Las nuevas Directrices buscan impulsar el crecimiento del mercado interior mediante el fomento de una mayor eficacia de las ayudas, así como centrar el papel ejecutivo de la Comisión en los casos que tengan mayor impacto desde el punto de vista de la competencia.

Las nuevas Directrices para el período 2014-2020 son:

- aumentar la proporción de regiones que pueden acogerse a las ayudas regionales, pasando del 46,1 % actual de la población de la UE al 47,2 %, principalmente como respuesta a la crisis;
- reducir las medidas de ayuda sujetas a inspección por parte de la Comisión, dado que aumentará el número de categorías de ayuda exentas de la obligación de notificación previa a la Comisión; de ese modo, los Estados miembros podrán ejecutar gastos de pequeña cuantía con cargo a las ayudas concedidas sin incurrir en una carga administrativa excesiva;

- someter las medidas de ayuda de elevado importe a una evaluación en profundidad de su efecto de estímulo, su proporcionalidad, su contribución al desarrollo regional y su repercusión sobre la competencia;
- adoptar un enfoque más estricto con respecto a las ayudas a la inversión destinadas a grandes empresas en las regiones asistidas más desarrolladas;
- en las regiones ultraperiféricas y en aquellas que presenten una elevada dispersión poblacional, mantener y simplificar la posibilidad de que los Estados miembros concedan ayudas de funcionamiento a las empresas;
- no modificar las intensidades máximas de la ayuda para las regiones menos desarrolladas. En el caso de otras regiones asistidas, las intensidades de la ayuda se reducen ligeramente (5 puntos porcentuales), dada la reducción de las disparidades económicas regionales que se ha producido en la UE y la necesidad de evitar competiciones entre los Estados miembros por conseguir las ayudas en una época de fuertes restricciones presupuestarias;
- fortalecer las disposiciones contrarias a la deslocalización, para lo cual no se concederán ayudas de finalidad regional a la misma actividad u otra similar que se vaya a deslocalizar a otro país dentro del Espacio Económico Europeo (EEE).

Las ayudas en las regiones desfavorecidas

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en su Artículo 107, apartado 3, letra 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 deno-

minadas de «categoría a») (mapa 4.1). 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 2011 a casi 15 200 millones de euros.

En las regiones de «categoría a» el volumen de las ayudas aumentó un 25 % entre 2009 y 2011 (desde 14 000 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 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.

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, apartado 3, letra 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 similares 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 2011 a 2 900 millones de euros (es decir, algo más de una cuarta parte del volumen concedido en las regiones de «categoría a»), lo que supone una reducción del 39 % con respecto a 2008.

Las ayudas estatales y los objetivos de Lisboa

En 2008 se introdujo el Reglamento general de exención por categorías, que establecía la aprobación automática de una serie de medidas de ayuda sin necesidad de

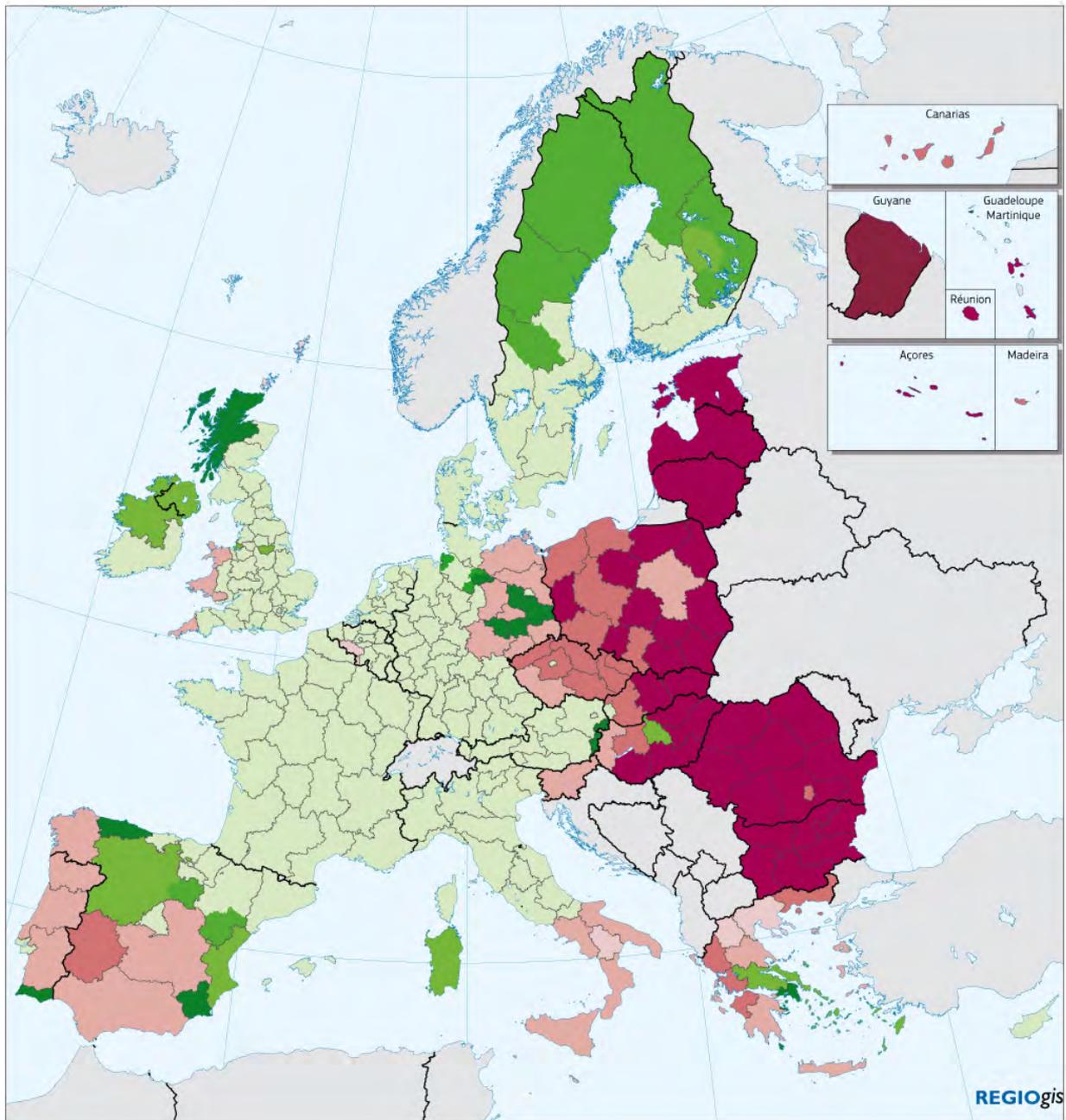
notificación previa. La exención por categorías carece de dimensión espacial, puesto que se aplica a todas las regiones. El Reglamento actualmente vigente se prorrogará hasta finales de 2014; en ese momento, la Comisión adoptará un nuevo Reglamento que introducirá nuevas categorías de medidas de ayuda para las que no se incluirá el requisito de notificación previa. El Reglamento engloba las ayudas a las PYME, 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, al fomento del espíritu emprendedor y a 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 alentaba a los Estados miembros a concentrarse en aquellas ayudas que realmente fueran 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 2011 ya se aplicaba la exención por categorías a casi un 41 % de las ayudas a la industria y los servicios (17 200 millones de euros) en virtud de los reglamentos anteriores, frente al 19 % en 2008 (11 000 millones EUR) y el 6 % en 2006 (3 000 millones de euros).

5.2 Banco Europeo de Inversiones

Los préstamos del Banco Europeo de Inversiones se destinan a las prioridades políticas definidas por la UE. La estrategia operativa del BEI para el período 2013–2015 contempla operaciones de préstamo, la combinación de préstamos con fondos de la UE y la prestación de asesoramiento para dar respuesta a los objetivos de la política de cohesión de la UE y de la Estrategia Europa 2020.

La estrategia se ha actualizado en respuesta a la crisis, y se centra en el crecimiento inteligente (aunque no de forma exclusiva). El BEI interviene en varias facetas, desde el apoyo a proyectos de infraestructura destinados a fomentar el crecimiento y la cohesión, incluida la culminación de las redes transeuropeas de transporte, hasta el despliegue de tecnologías de banda ancha. Otro de sus



Mapa 4.1: Ayudas regionales, 2011-2013

Letra a) del punto 3 del artículo 87

- 60 % intensidad de las ayudas
- 50 % intensidad de las ayudas
- 40 % intensidad de las ayudas
- 30 % intensidad de las ayudas
- 30 % (efecto estadístico)

Letra c) del punto 3 del artículo 87

- 20 %
- 15 %
- 15 % (población baja)
- Desarrollo económico
- Otras regiones

Fuente: DG COMP

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

objetivos centrales es el respaldo a las PYME (sobre todo en lo que respecta a las actividades basadas en el conocimiento), puesto que se consideran de vital importancia para el crecimiento, el empleo y la innovación en la UE. El BEI también apoya el transporte sostenible y eficiente desde el punto de vista del consumo de recursos, la eficiencia energética y la producción de energía renovable.

En respuesta a la crisis, ha incrementado el volumen de fondos destinados a préstamos en 60 000 millones de euros adicionales para el período 2013-2015, y ha elevado su objetivo de concesión de préstamos de 42 000 millones de euros a 62 000 millones en 2013, y a 60 000 millones tanto en 2014 como en 2015. Esta estrategia permitirá al Banco intensificar su actividad en cuatro áreas prioritarias: innovación y desarrollo de aptitudes, acceso de las PYME a la financiación, infraestructura estratégica y aumento de la inversión para cumplir los objetivos de la UE en materia de eficiencia en la utilización de los recursos.

Además, la Comisión Europea y el BEI han desarrollado una serie de instrumentos financieros conjuntos en virtud de los cuales los préstamos otorgados se combinan con fondos de la UE para apoyar la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Estos instrumentos ejercen un efecto de palanca sobre la financiación y ayudan a aumentar el impacto de esta sobre los destinatarios finales.

En el período de programación 2007-2013 se invirtieron en torno a 20 000 millones de euros en el instrumento denominado «préstamos para programas estructurales», que combina préstamos con subvenciones (ilustración 4.24).

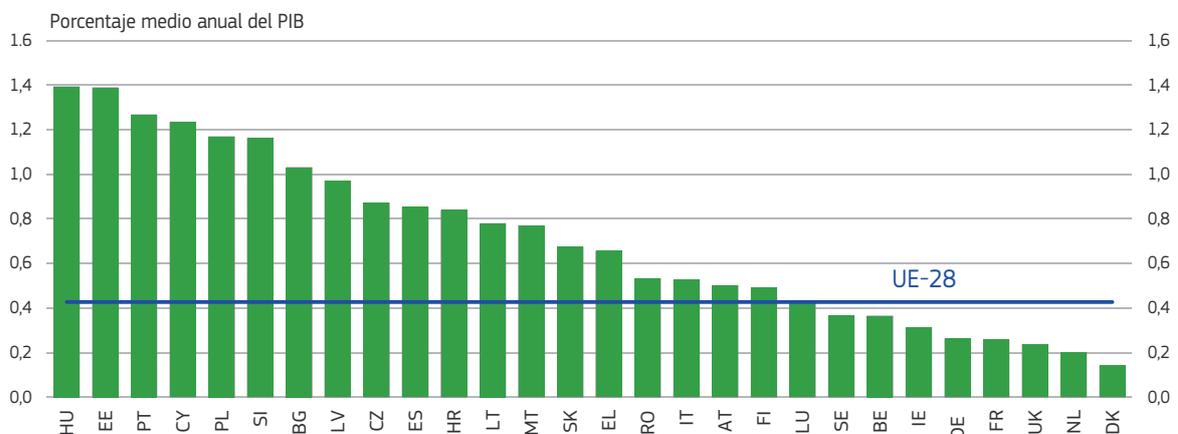
Entre las actividades del Banco figura también la gestión de la iniciativa de asistencia técnica JASPERS, cuya finalidad es ayudar a los Estados miembros a mejorar la calidad de los principales proyectos presentados para su financiación mediante subvenciones por parte de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Desde su puesta en marcha en 2006 hasta finales de 2012 se aprobaron 226 proyectos apoyados por esta iniciativa en 12 países, con una inversión global de 39 000 millones de euros (10 000 millones de euros en 2012).

Además, el Banco, junto con la Comisión Europea y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, crearon la iniciativa JESSICA (Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas), cuyo objetivo es proporcionar financiación reembolsable destinada a sufragar proyectos urbanos generadores de ingresos a través de los fondos de desarrollo urbano. A finales de 2012 se había encargado un total de 75 estudios de evaluación en el marco de la iniciativa JESSICA, y se habían creado 18 fondos de cartera con un capital total de 1 700 millones de euros que daban cobertura a 54 regiones. Asimismo, se habían creado 37 fondos de desarrollo urbano con una dotación financiera global de unos 1 400 millones de euros.

6. Conclusión

La crisis financiera y económica ha provocado un grave deterioro de las finanzas públicas en la mayor parte de los Estados miembros de la UE. Las cifras de déficit público aumentaron de forma acusada en 2009, lo que condujo a la adopción de medidas de consolidación fiscal en toda la Unión a partir de 2010. Como resultado, el

Ilustración 4.24: Préstamos del Banco Europeo de Inversiones, 2007-2013



Fuente: Eurostat, DG REGIO

gasto público se redujo en una serie de Estados miembros, mientras que en el resto las tasas de crecimiento quedaban en niveles moderados.

No obstante, no todas las categorías de gasto público se vieron afectadas de igual modo por ello. Las medidas de consolidación fiscal se dirigieron sobre todo al gasto público favorable al crecimiento y a la inversión pública; en 2014 se prevé un descenso de esta última variable a escala de la UE-27 hasta niveles históricamente bajos.

Además, los recortes del gasto y la inversión se hacen especialmente patentes en el caso de los niveles subnacionales de gobierno, que son los responsables de una parte muy importante del gasto público favorable al crecimiento y de la inversión pública. A partir de 2010, la inversión pública a escala subnacional experimentó una fuerte caída en la UE-27, que ha hecho que vuelva a situarse en el nivel de 1997. La mayor reducción se produjo en España, donde la inversión pública subnacional disminuyó un 24 % anual de media entre 2009 y 2013.

En este contexto, el papel de apoyo al gasto público favorable al crecimiento que desempeña la política de cohesión en diversos Estados miembros ha adquirido una importancia fundamental; de hecho, esta política se ha convertido, por una amplia diferencia, en la principal fuente de financiación de la inversión pública. En consecuencia, la función de esta política, consistente en ayudar a los Estados miembros a salir de la crisis de forma dinámica y lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020, es cada vez más importante. La tendencia a la reducción de la inversión pública en los Estados miembros también es motivo de preocupación, pues pone en cuestión su capacidad para respetar el principio de adicionalidad y para cofinanciar los programas de la política de cohesión en el futuro.

►► Capítulo 5: La importancia de la buena gobernanza para el desarrollo económico y social

1. ¿Por qué debe centrarse la UE en la buena gobernanza?

Entre los economistas existen dos visiones opuestas sobre la relación entre la buena gobernanza y el desarrollo económico y social. El primer grupo considera la gobernanza como una consecuencia derivada del desarrollo. El segundo entiende, en cambio, que la buena gobernanza y la eficiencia de las instituciones son condiciones necesarias para un desarrollo económico y social sólido. A juicio de los expertos que integran esta segunda corriente de opinión, los países pueden estancarse en un equilibrio de escaso crecimiento y baja calidad institucional y puede ser necesaria una crisis para que salgan de dicho estancamiento¹.

Un conjunto de investigaciones cada vez más amplio respalda esta segunda visión y hace hincapié en los beneficios que puede aportar la eficiencia institucional, no solo desde el punto de vista del crecimiento económico sino también de la innovación y el espíritu emprendedor, la salud, el bienestar y la reducción de la pobreza, pero también desde la perspectiva del impacto de la política de cohesión². Como resultado de ello, en la actualidad existe una elevada aceptación en torno al hecho de que *«la seguridad jurídica y unos servicios públicos fiables y de alta calidad (constituyen) requisitos previos fundamentales para el éxito económico»* y que *«... la inseguridad jurídica y una escasa capacidad administrativa y judicial representan obstáculos claves para hacer frente a los desafíos que plantea el desarrollo económico»*³.

Uno de los principales objetivos del proceso de adhesión a la UE es garantizar un firme arraigo del Estado de derecho, la igualdad ante la ley y la no discriminación en el marco jurídico y en las prácticas de los países que solicitan dicha adhesión. Estas condiciones se siguen aplicando con posterioridad a la adhesión a la UE, y se espera que todos los gobiernos se aseguren de que así sea.

En un momento en que los Estados miembros se enfrentan a crecientes presiones sobre sus presupuestos públicos, el reto de garantizar unos servicios públicos de alta calidad exige impulsar la eficiencia a través de la innovación tecnológica y organizativa. Esto es aplicable tanto a la prestación de servicios públicos y como al diseño y la ejecución de inversiones públicas de alta calidad.

La buena gobernanza, la seguridad jurídica y una normativa de alta calidad son esenciales para un entorno de negocios estable. Las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales en un país deben cumplir una serie de criterios claves, entre los que figuran la ausencia de corrupción, un enfoque realista por lo que respecta a la competencia y la contratación pública, un entorno jurídico eficaz y un sistema judicial independiente y eficiente. Además, el fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa, la reducción de la carga administrativa y la mejora de la calidad de la legislación sustentan los ajustes estructurales y fomentan el crecimiento económico y el empleo⁴.

La modernización de la administración pública fue una de las cinco prioridades políticas identificadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento en sus ediciones de 2012, 2013 y 2014⁵, puesto que se considera un requisito fundamental para el éxito de la Estrategia Europa 2020. La reforma de los sistemas de contratación pública, la digitalización de la administración pública, la reducción de la carga administrativa impuesta a los ciudadanos y a las PYME y el aumento de la transparencia se ven como elementos que forman parte de dicha modernización⁶. También se hace hincapié en la lucha contra la corrupción y en la mejora de las autoridades públicas y del poder judicial.

Este capítulo ofrece una descripción general del rendimiento de las instituciones públicas en general, centrándose en la facilidad para hacer negocios, la corrupción y

1 Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012).

2 Rothstein, B. (2011); Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2013).

3 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2010) 1272.

4 El Informe sobre competitividad global del Foro Económico Mundial señala la «calidad de las instituciones» como primer pilar de evaluación.

5 El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2013 y los programas de ajuste económico pusieron de relieve esta relación y subrayaron la necesidad de que los Estados miembros aumenten la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, así como la transparencia y la calidad de la administración pública y del poder judicial.

6 COM(2013) 453 final.

Definiciones de buena gobernanza

La buena gobernanza puede definirse e identificarse de varias formas. Una definición relativamente sencilla se centra en la facilidad para hacer negocios. Es el caso de los informes *Doing business* que elabora el Banco Mundial, en los que se argumenta que los gobiernos pueden facilitar el crecimiento económico proporcionando un sistema reglamentario simple y transparente, de modo que las empresas puedan concentrarse en el ejercicio de su actividad principal y solo tengan que dedicar una pequeña parte de sus recursos a cumplir los procedimientos administrativos.

Por su parte, Transparencia Internacional se concentra fundamentalmente en la corrupción, definida como el abuso de poder con el fin de obtener un beneficio privado. Dicha organización defiende que la corrupción perjudica a todas las personas y organizaciones que dependen de la integridad de las autoridades, y sus efectos son mucho más profundos que la mera limitación del desarrollo económico, pues dañan la salud, la confianza y el bienestar.

Bo Rothstein (2011) adopta un planteamiento más selectivo, pues argumenta que la buena gobernanza implica el ejercicio imparcial de los poderes públicos. Este enfoque analiza el modo en que se aplican las políticas, más que la sustancia de estas, y significa claramente que no hay lugar para la corrupción, el clientelismo, el favoritismo, la discriminación ni el nepotismo. La ventaja de un planteamiento tan específico es que facilita la supervisión y permite dirigir las intervenciones a garantizar un funcionamiento imparcial de las instituciones públicas.

Los indicadores mundiales de gobernanza, que también publica el Banco Mundial, parten de un enfoque más amplio, al definir la gobernanza como «*las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país, lo que incluye a) el proceso por el que se eligen, controlan y cambian los gobiernos, b) la capacidad del Gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas adecuadas y c) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos*»¹.

Un nuevo indicador europeo a escala regional combina los enfoques de Rothstein, Transparencia Internacional y el Banco Mundial teniendo en cuenta los resultados de los estudios regionales, que reflejan la experiencia de los ciudadanos con respecto a la corrupción y la imparcialidad de los servicios públicos, así como los indicadores de gobernanza a escala nacional.

Aunque las definiciones expuestas presentan diferencias notables, los resultados generados por las diferentes mediciones muestran una correlación muy importante, lo que indica que todas ellas tienden a captar las mismas deficiencias en los sistemas de gobernanza.

1 Kaufmann, D. *et al.* (2010).

la gobernanza a escala nacional y regional. El capítulo concluye destacando el vínculo existente entre la buena gobernanza y la aplicación de la política de cohesión.

2. Es más fácil hacer negocios en el norte de la UE

Una legislación mercantil adecuada permite a las empresas dedicar su tiempo y su energía a su actividad de negocios, sin perder tiempo en asuntos burocráticos. Los países en los que es más fácil hacer negocios no son aquellos en los que no existe una regulación al respecto, sino aquellos en los que la normativa es clara y fácil de cumplir.

El indicador *Doing Business* del Banco Mundial se basa en el concepto de que la regulación debe ser racional, útil, adaptable, pertinente y transparente. Este indicador

combina 10 aspectos⁷ a través de los cuales evalúa el modo en que la legislación mercantil afecta a las PYME en 189 países. En esencia, mide la complejidad de dicha normativa y los costes que impone a las empresas, así como la fortaleza de las instituciones jurídicas.

De acuerdo con este indicador, el país de la UE calificado como el más favorable a los negocios es Dinamarca (que se sitúa en quinto lugar a escala mundial), mientras que Malta es el país menos propicio para esto (en el 161º lugar del mundo)⁸. Los 10 Estados miembros más favorables a los negocios (todos ellos entre los 30 primeros a escala mundial) son los tres países nórdicos, los tres Estados bálticos, el Reino Unido, Irlanda, Alemania y los Países Bajos. Los cinco menos propicios son Malta, Croacia, la República Checa, Rumanía y Grecia.

7 Los factores que contempla el indicador son la facilidad para poner en marcha un negocio, conseguir permisos de construcción, hacer cumplir los contratos y resolver las situaciones de insolvencia, obtener suministro de electricidad, registrar la propiedad, obtener crédito, proteger a los inversores, pagar los impuestos y desarrollar una actividad comercial internacional.

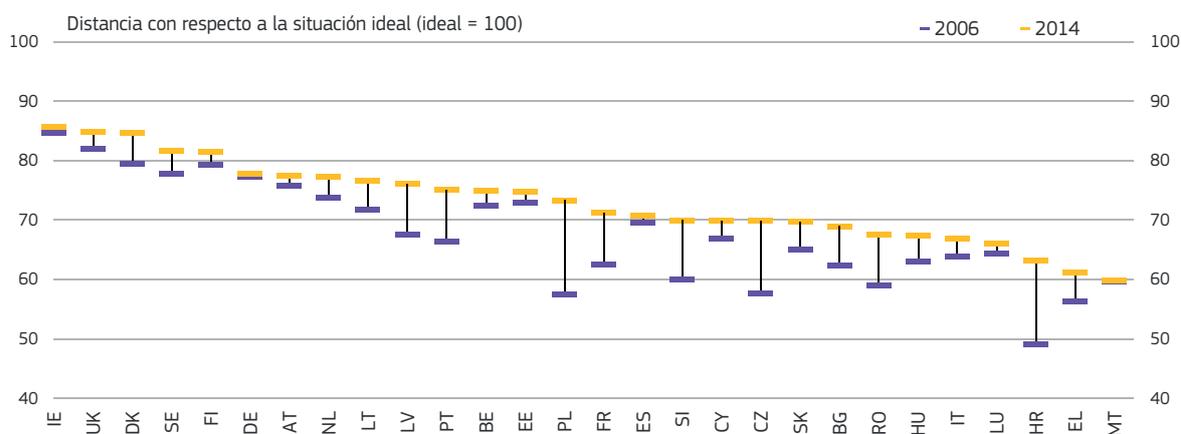
8 Banco Mundial, *Doing Business* 2014.

Tabla 5.1: Puesta en marcha de un negocio en 2014

País	Clasificación	Procedimientos (número)	Tiempo (en días)	Coste (como porcentaje de la renta per cápita)	Desembolso mínimo de capital (porcentaje de la renta per cápita)
Lituania	11	4	6,5	0,9	0
Irlanda	12	4	10,0	0,3	0
República Checa	146	9	19,5	8,2	29,5
Malta	161	11	39,5	10,8	1,5
UE-28	70	5,4	12,9	4,4	10,4

Fuente: Doing Business 2014, Banco Mundial.

Ilustración 5.1: Facilidad para hacer negocios, 2006-2014



LU: 2007, CY: 2009, MT: 2012

Fuente: Doing Business 2014, Banco Mundial.

La facilidad para hacer negocios varía dentro de los países

Actualmente, el Banco Mundial evalúa la facilidad para hacer negocios en diferentes lugares de un creciente número de países. Las variaciones que se observan en Italia son particularmente acusadas. Por ejemplo, la obtención de los permisos necesarios para construir un almacén requiere 164 días en Bolonia a un coste equivalente al 177 % de la renta per cápita, mientras que en Potenza son necesarios 208 días y el coste asciende al 725 % de la renta per cápita. En Turín, la ejecución de un contrato exige 855 días y su coste asciende al 22 % de la indemnización reclamada. En Bari, en cambio, se tarda 2 022 días en obtener dicha ejecución y el coste es de un 34 % de la indemnización reclamada. El tiempo necesario para poner en marcha un negocio oscila entre los 6 días que cuesta en Padua y los 16 días de Nápoles. La inscripción de una propiedad, por su parte, requiere 13 días en Bolonia, pero 24 días en Roma.

Entre los elementos más importantes que incluye este indicador se encuentran el tiempo, el número de trámites así como los costes y el capital necesarios para la puesta en marcha de un negocio. En el conjunto de la UE, se requieren en promedio 13 días para ello y 5,4 procedimientos independientes; los costes ascienden al equivalente a un 4,4 % de la renta nacional per cápita, y se exige el desembolso de un capital mínimo de un 10 % de esta última. De todos modos, se observan diferencias sustanciales de unos Estados miembros a otros. En Lituania e Irlanda se requiere la mitad de los procedimientos que en la República Checa y Malta, y el coste también es muy inferior que en estos dos países (tabla 5.1).

Entre 2006 y 2014, todos los Estados miembros mejoraron su posición con respecto al nivel ideal de facilidad para hacer negocios (al que se asigna el valor 100 en la ilustración 5.1; se trata de la situación en la que se adopta el enfoque óptimo en todos los aspectos considerados). La mejoría más significativa tuvo lugar en una serie de países que se encontraban más alejados de la situación ideal: Croacia, Polonia, la República Checa y

La administración electrónica y las licitaciones electrónicas pueden aumentar la facilidad para hacer negocios y reducir los costes

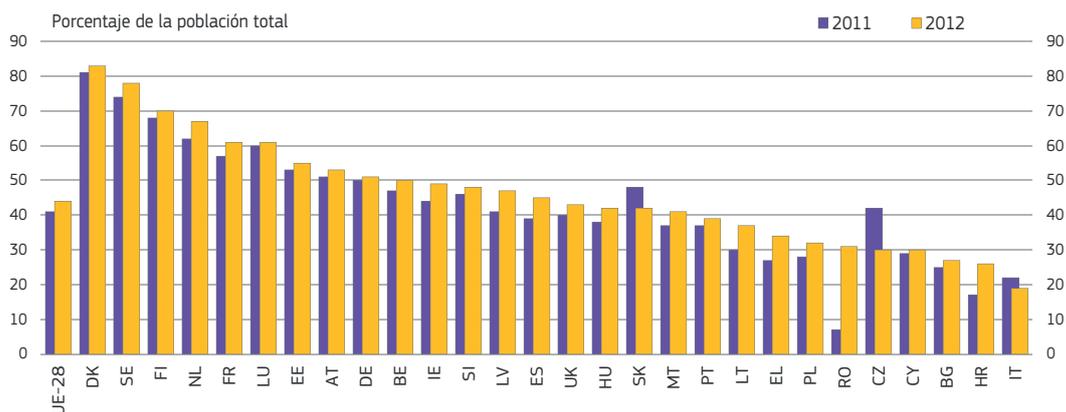
Gracias a la administración electrónica, las autoridades públicas pueden prestar servicios de un modo más transparente y rentable. La Agenda Digital para Europa incluye el objetivo de aumentar el porcentaje de ciudadanos de la UE que utilizan los servicios de administración electrónica hasta el 50 % en 2015.

En 2012, este porcentaje se situaba en el 44 %. Entre 2011 y 2012, la proporción aumentó en todos los países salvo en tres (ilustración 5.2). Los mayores incrementos se registraron en Rumanía (24 puntos porcentuales), Croacia (8 puntos porcentuales) y Grecia (7 puntos porcentuales), aunque las proporciones globales de utilización de estos servicios siguen siendo bajas. En 2012, el menor porcentaje de utilización de los servicios de administración electrónica se registraba en Italia (un 18 %), una proporción menor que en 2011.

La adopción de la contratación pública electrónica (el uso de sistemas de comunicación electrónicos por parte del gobierno para adquirir bienes y servicios o para licitar obras o trabajos públicos) puede generar un ahorro muy importante a los contribuyentes europeos. En el marco del proceso de modernización de los sistemas de contratación pública de la UE, la Comisión ha propuesto convertir la contratación pública electrónica en el método estándar utilizado en la Unión a partir de mediados de 2016.

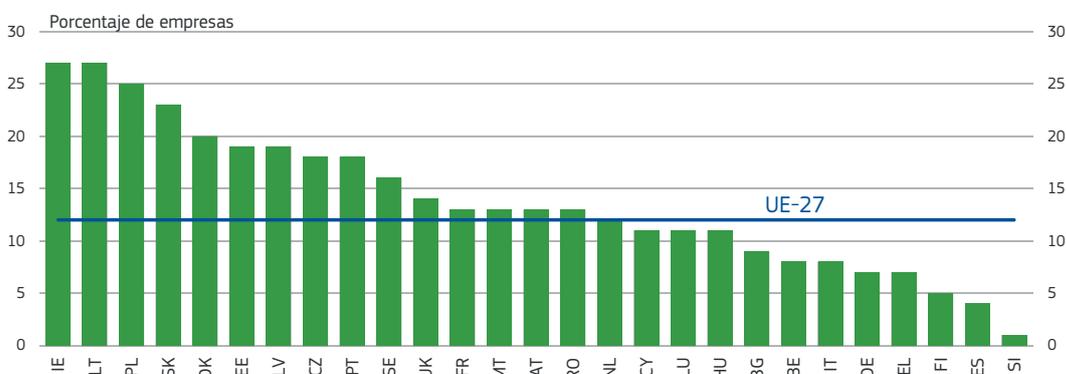
A pesar de las ventajas que ofrece, la contratación pública electrónica todavía se encuentra en una fase inicial en la UE. En 2012 solamente se utilizó en el 5-10 % de los procedimientos de contratación, y solo un 12 % de las empresas de la Unión presentaron sus ofertas a través de Internet en respuesta a una licitación (ilustración 5.3). El porcentaje solo superó el 20 % en cuatro Estados miembros (Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Polonia).

Ilustración 5.2: Utilización de la administración electrónica por parte de los ciudadanos, 2011-2012



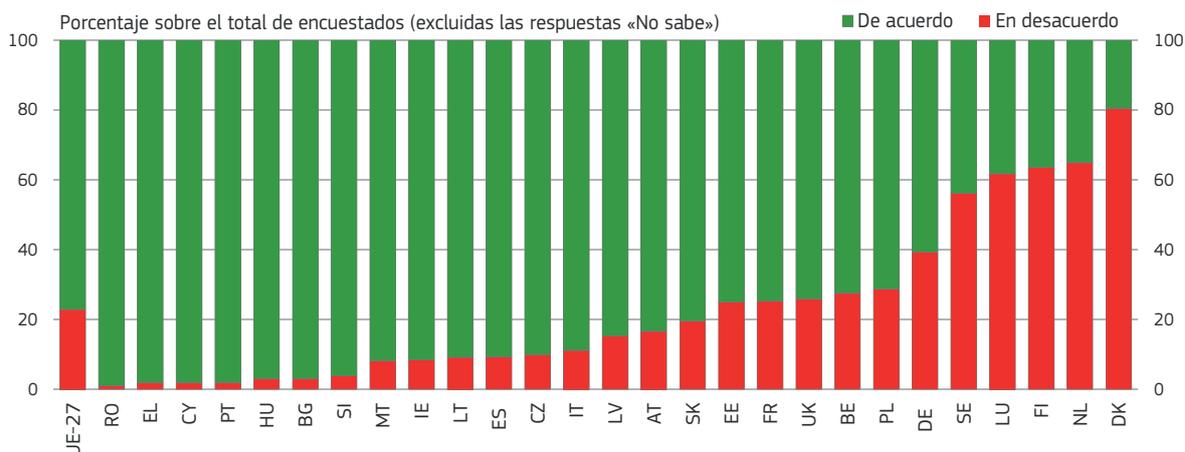
Fuente: Eurostat.

Ilustración 5.3: Porcentaje de empresas que utilizan Internet en procedimientos de licitaciones públicas electrónicas, 2012



Fuente: Eurostat.

Ilustración 5.4: Percepción de la corrupción como un problema grave, 2011



Fuente: Eurobarómetro 374, 2011.

Eslovenia, aunque en Portugal, Francia y Rumanía también se registraron mejoras importantes.

No obstante, la facilidad para hacer negocios también varía de unas regiones a otras dentro de un mismo país, como resultado de las diferencias existentes en términos de aplicación de las normas nacionales (véase el recuadro). Por consiguiente, no solo es necesario reducir las diferencias en cuanto a la facilidad para hacer negocios entre países, sino también entre las regiones o ciudades de cada país.

3. La mayor parte de los ciudadanos europeos cree que la corrupción es un problema grave y generalizado

El reciente informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE⁹ hace hincapié en que la corrupción afecta a todos los Estados miembros, pero que el problema no se puede abordar mediante una política universalmente válida debido a las grandes diferencias que existen en cuanto a la naturaleza y al alcance de la corrupción entre los diversos Estados miembros. La corrupción perjudica a la UE en su conjunto. Introduce distorsiones en el mercado único y reduce las finanzas públicas y los niveles de inversión. El problema es particularmente importante desde el punto de vista de la cohesión, dado que las regiones y los Estados miembros menos desarrollados tienden a

obtener malas puntuaciones cuando se analizan sus indicadores de corrupción y gobernanza.

La mayoría de la población de la UE considera que la corrupción representa un problema grave en su país (ilustración 5.4). En todos los Estados miembros, salvo en cinco de ellos (los países nórdicos, los Países Bajos y Luxemburgo), más del 60 % de los ciudadanos creen que la corrupción es un grave problema. El porcentaje varía entre el 61 % (en Alemania) y el 99 % (en Rumanía).

En 2013, cuatro de cada cinco ciudadanos de la UE consideraban que la corrupción estaba generalizada en sus países (ilustración 5.5). Al igual que en 2011, el nivel más bajo de percepción de la existencia de corrupción se registraba en los países nórdicos. En la mitad de los Estados miembros, el 90 % de los habitantes pensaban que la corrupción era un problema generalizado o muy generalizado.

No obstante, la percepción sobre la corrupción puede estar poderosamente influida por escándalos políticos recientes o por la situación financiera y económica; sin embargo, en lo que respecta a la experiencia directa de corrupción o al hecho de haber sido testigo presencial de ella, los factores anteriores tienen escasa influencia. Solo un 8 % de los encuestados en la UE habían experimentado la corrupción en primera persona o habían sido testigos de ella en los 12 meses anteriores. Esta variable, sin embargo, alcanzó un valor significativamente superior en nueve Estados miembros, oscilando desde el 12 % en Chipre y el 25 % en Lituania.

9 COM(2014) 38 final.

Ilustración 5.5: Percepción sobre el alcance de la corrupción, 2013

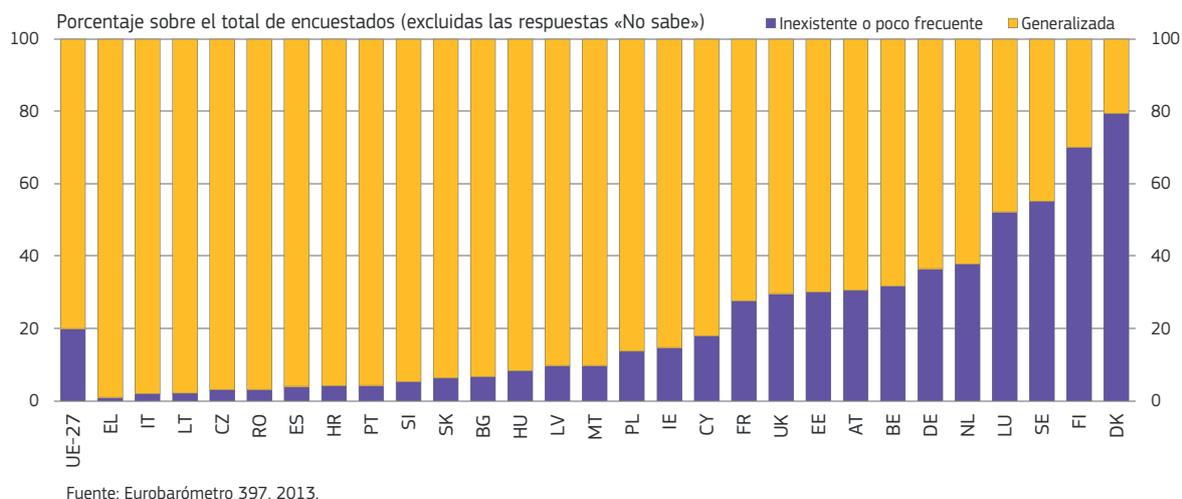


Tabla 5.2: Estimación de los costes directos de la corrupción en la contratación pública en 8 Estados miembros seleccionados

	Costes directos de la corrupción (en millones de euros)	Porcentaje del valor total de los contratos públicos en el sector en los 8 Estados miembros
Transporte por carretera y ferroviario	488-755	Del 1,9 % al 2,9 %
Gestión de agua y residuos	27-38	Del 1,8 % al 2,5 %
Construcción de infraestructuras urbanas/públicas	830-1141	Del 4,8 % al 6,6 %
Formación	26-86	Del 4,7 % al 15,9 %
I+D	99-228	Del 1,7 % al 3,9 %

Fuente: PwC EU Services y Ecorys

A pesar de la visión de que la corrupción está muy extendida y representa un problema generalizado, a escala global la mayor parte de los Estados miembros de la UE obtienen unos resultados relativamente satisfactorios en el índice de percepción de la corrupción¹⁰ (IPC), creado por Transparencia Internacional¹¹ y que analiza un total de 177 países (mapa 5.1). Según el índice elaborado en 2013, entre los 20 países menos corruptos figuran ocho Estados miembros de la UE (los tres países nórdicos, los países del Benelux, Alemania y el Reino Unido). Sin embargo, otros siete Estados miembros obtienen puntuaciones relativamente bajas y se sitúan entre la posición 57 y la 80. Se trata, en orden descendente, de Croacia, la

República Checa, Eslovaquia, Italia, Rumanía, Bulgaria y Grecia.

Asimismo, el estudio *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*¹², encargado por la Comisión Europea a petición del Parlamento Europeo, muestra que los gastos asociados a la contratación pública suponen en torno al 20 % del PIB de la UE (2,4 billones de euros a precios constantes de 2010). Con estos datos, el informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE concluyó que la contratación pública es uno de los entornos en los que se concentra la corrupción. El estudio se centró en varias áreas en las que se gasta un volumen considerable de fondos de la UE a través de la contratación pública, en particular el transporte por carretera y ferroviario, la gestión del agua y de los residuos, la construcción de infraestructuras urbanas y públicas y la

10 Este índice refleja la media de las puntuaciones obtenidas hasta en 13 encuestas realizadas a ciudadanos y empresas sobre la percepción con respecto a la corrupción en el sector público. Una puntuación elevada equivale a una percepción baja de corrupción.

11 Como también se menciona en el estudio elaborado por PwC EU Services y Ecorys (2013a).

12 PwC EU Services y Ecorys (2013b).

Tabla 5.3: Tipo de corrupción según esfera de política

	Manipulación del procedimiento de licitación	Sobornos	Conflictos de intereses	Mala gestión deliberada
Construcción de infraestructuras urbanas/públicas	19	14	11	3
Transporte por carretera y ferroviario	10	8	4	1
Gestión de agua y residuos	15	6	3	0
Formación	1	3	2	1
I+D	12	4	2	0
Total	57	35	22	5

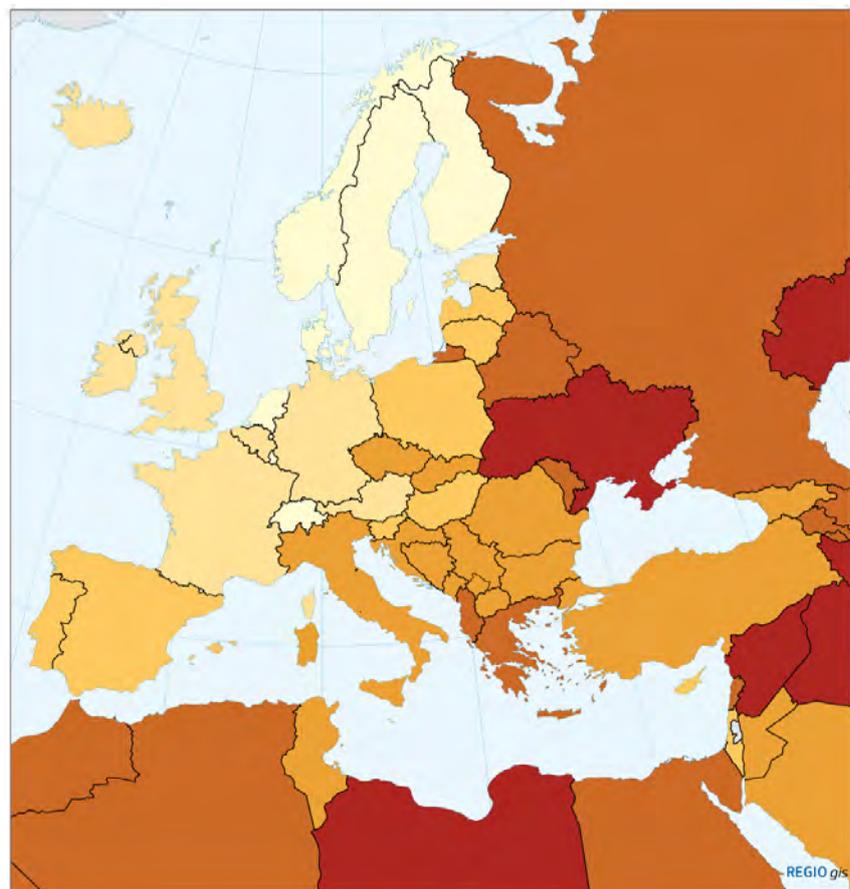
Fuente: PwC EU Services y Ecorys

formación. La tabla 5.2 muestra una estimación el efecto que ejerce la corrupción en dichas áreas.

rida por parte de un contratista, la actuación de dicho funcionario se considerará deliberada.

La corrupción varía de unas esferas de política a otras; algunas son más propensas que otras al fraude (tabla 5.3). La formación es el ámbito más vulnerable; en él, la pérdida estimada de fondos públicos como consecuencia de la corrupción oscila entre algo menos de un 5 % del gasto total hasta casi un 16 %.

El estudio examinó también varios tipos de indicadores –o señales de alarma– que permiten detectar la existencia de corrupción. El más común de ellos es la manipulación de los procesos de licitación, que consiste en la adopción de prácticas colusorias por parte de los competidores para asegurarse que uno de ellos obtenga el contrato licitado. En el caso de la formación, la señal de alarma más frecuente es el pago de comisiones o sobornos a los funcionarios públicos encargados de adjudicar los contratos. Se produce un conflicto de intereses en el ámbito de la contratación pública cuando los funcionarios o sus familiares poseen una participación en el capital de la empresa adjudicataria. Si un funcionario ignora la inejecución manifiesta de una tarea reque-



Mapa 5.1: Índice de percepción de la corrupción, 2013

Índice

- <28
- 28 - 40
- 40 - 53
- 53 - 65
- 67 - 78
- >78

Nivel percibido de corrupción en el sector público.
Fuente: Transparencia Internacional.

0 500km

© Eurogeographica's Association para les Fronteres administratives

No obstante, el estudio también llegó a la conclusión de que los proyectos financiados con fondos de la UE son menos propensos a la corrupción, debido a los sistemas de gestión y control que deben implantarse y a las medidas antifraude que protegen el gasto financiado por la UE.

4. Los indicadores de gobernanza varían de unos Estados miembros a otros, así como en el seno de ellos

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, que abarcan más de 200 países, se componen de seis variables: estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad reglamentaria, Estado de derecho, control de la corrupción y participación y rendición de cuentas.

El indicador de eficacia del gobierno (que mide la percepción sobre la capacidad gubernamental para prestar unos servicios públicos de alta calidad, la eficiencia e in-

dependencia del sector público y la capacidad para gestionar la formulación y aplicación de políticas públicas) es especialmente importante para el desarrollo económico y varía de forma considerable de unos Estados miembros a otros (ilustración 5.6). Este indicador muestra que los tres países nórdicos cuentan con los gobiernos más eficaces, y que Rumanía, Bulgaria, Grecia e Italia se sitúan en el extremo contrario. También pone de manifiesto que en la mayoría de los países la situación cambió muy poco entre 1996 y 2012, así como una mejoría en Lituania, Bulgaria, Letonia y Croacia, aunque estos países partían de niveles muy bajos. Se observa, sin embargo, un deterioro significativo en cuanto a la eficacia del gobierno en Grecia y en España, que puede ser consecuencia de la crisis económica.

El indicador referente al Estado de derecho, que mide la percepción de la población con respecto a la aplicación de las leyes y el cumplimiento de estas, también varía de unos Estados miembros a otros, y lo hace de forma muy similar a lo que ocurre en el caso de la percepción sobre la eficacia del gobierno. De nuevo, los tres países nórdicos obtienen las mayores puntuaciones y Rumanía, Bulgaria, Grecia e Italia las más bajas, junto con Croacia. También existen similitudes por lo que respecta a los cambios producidos entre 1996 y 2012. Bulgaria y Croacia experimentaron una notable mejoría –aunque partían de puntuaciones muy bajas–, al igual que los tres Estados Bálticos, y se aprecia un deterioro notable en Grecia, España e Italia.

4.1 La calidad del gobierno es muy superior en unas regiones que en otras

Como se ha señalado anteriormente, se observan variaciones de unas regiones a otras en cuanto a la forma de aplicar la normativa nacional, lo que refleja la existencia de diferencias en lo relativo a la eficiencia de las autoridades regionales y locales. Es muy importante tener también en cuenta dichas diferencias a la hora de evaluar la calidad de la gobernanza en relación con el desarrollo económico y social.

Esto se puede hacer mediante un nuevo índice regional desarrollado por el Instituto de Calidad de Gobierno de Gotemburgo (mapa 5.2). Los resultados son preocupantes, puesto que el 15 % o más de los encuestados en muchas regiones de Bulgaria, Rumanía, Hungría e Italia declararon haber pagado personalmente un soborno en los 12 meses anteriores. La percepción sobre la calidad del gobierno varía profundamente entre las diversas re-

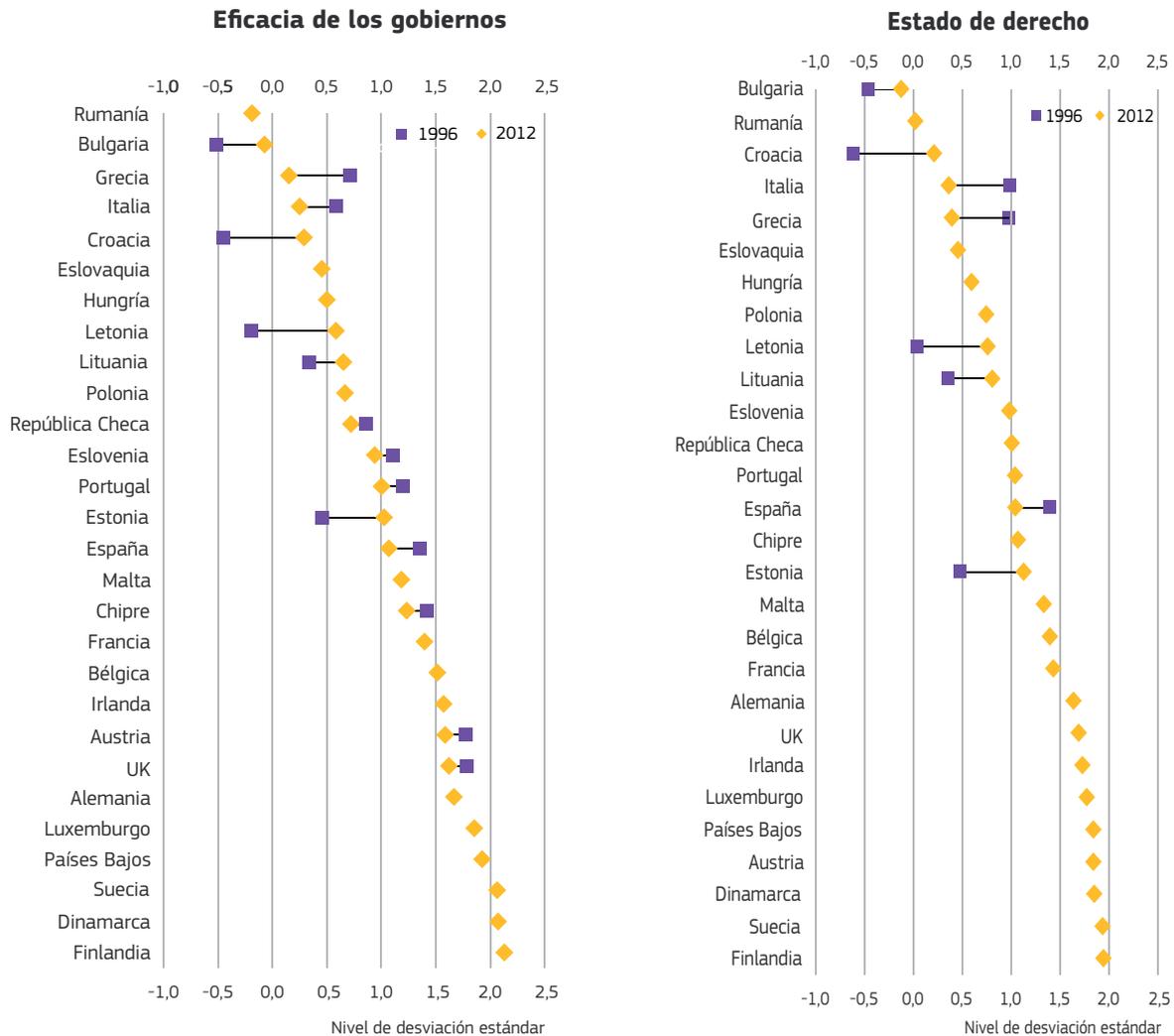
Métodos de lucha contra la corrupción

Un estudio reciente llevado a cabo por ANTICORRP, que analizó la corrupción en Rumanía, Hungría y Estonia, subraya el hecho de que, para ser eficaz, una política anticorrupción debe formar parte de una estrategia más amplia dirigida a mejorar la gobernanza. La represión, la promulgación de leyes especiales o las actuaciones de lucha contra la corrupción no tienen por sí solas un efecto significativo sobre esta. Un organismo externo tampoco puede hacer gran cosa al respecto, aunque sí puede influir para que la situación cambie.

Un buen punto de partida para reducir el problema de la corrupción es limitar las oportunidades para que se produzca una conducta discrecional en el ámbito administrativo. La administración electrónica y las licitaciones electrónicas pueden resultar útiles en ese sentido, al igual que las reformas administrativas dirigidas a reducir la burocracia y a racionalizar la normativa. En consecuencia, una mayor facilidad para hacer negocios puede ayudar a combatir la corrupción, al limitar, en parte, las oportunidades de que se produzca.

La participación y la cooperación del sector privado y del sector voluntario pueden incrementar la presión social contra la corrupción. Las personas afectadas también pueden contribuir a mantener la independencia del poder judicial y un alto nivel de rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. Los medios de comunicación desempeñan un papel especialmente importante, dado que pueden actuar como guardianes de la gobernanza, si bien para ello deben gozar de independencia económica y ser plurales.

Ilustración 5.6: Indicadores del Banco Mundial, 1996-2012



Los datos correspondientes a 1996 únicamente se muestran en los casos en que existen diferencias estadísticamente significativas. Fuente: Banco Mundial

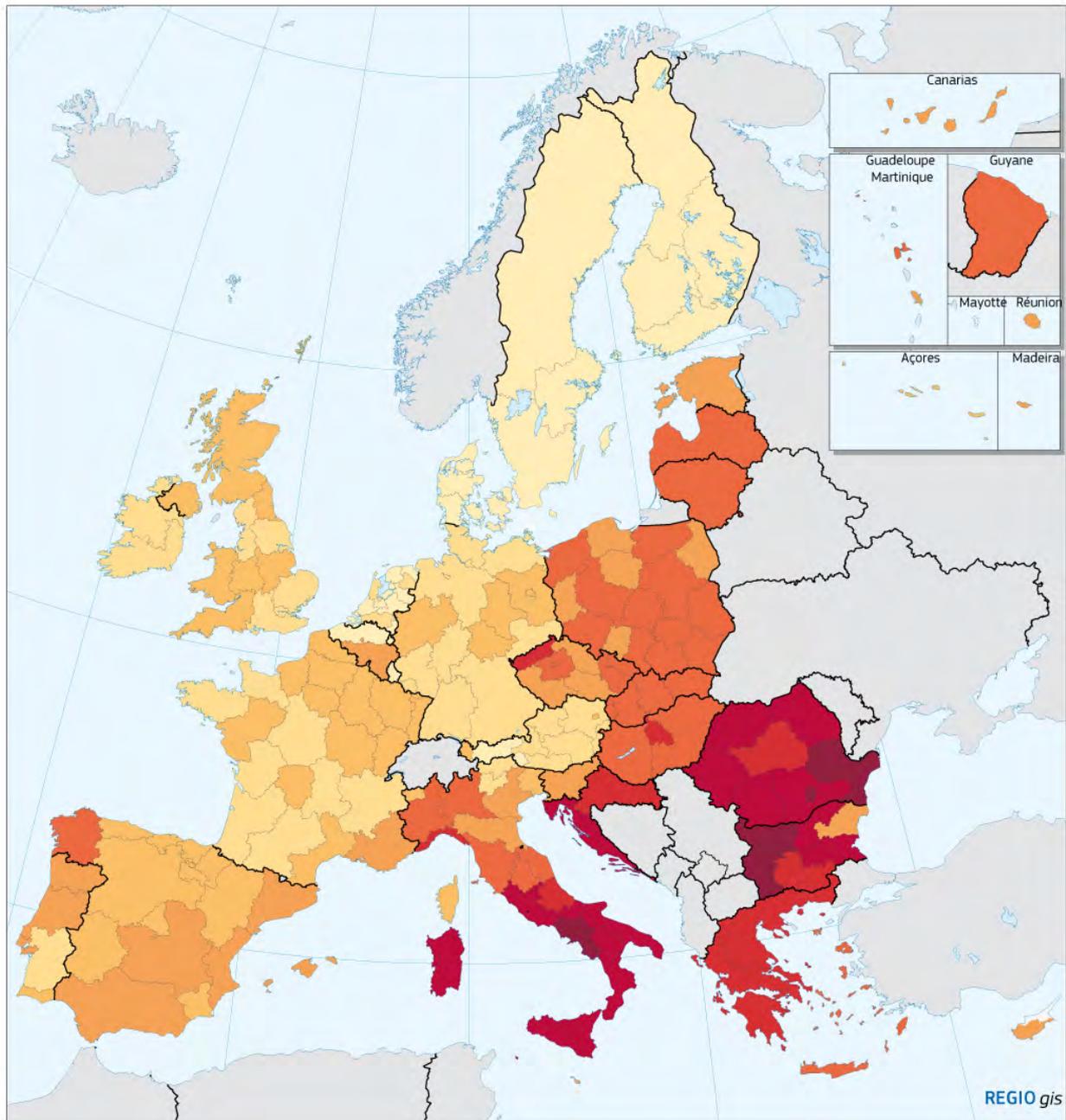
giones en Italia, España, Bélgica, Rumanía y Bulgaria. En los tres primeros, la peor opinión correspondió a las regiones menos desarrolladas; es posible que esto se deba al estancamiento en un escenario de baja calidad administrativa y escaso crecimiento. En Rumanía, Bulgaria y Hungría, las regiones que albergan las respectivas capitales nacionales obtuvieron peores valoraciones que otras, lo que quizá refleje la existencia de mayores oportunidades de corrupción en ellas.

En los países en los que la percepción con respecto a la calidad del gobierno alcanza las cotas máximas —los tres países nórdicos y los Países Bajos— no se observaron grandes diferencias entre unas regiones y otras.

Por lo que respecta a las regiones ultraperiféricas, la situación varía según los países. Aunque las regiones ultraperiféricas portuguesas obtienen unas valoraciones acordes con la media nacional (Açores) o incluso superiores a esta (Madeira), en la región española (Canarias) y las cuatro francesas obtuvieron puntuaciones inferiores a la media.

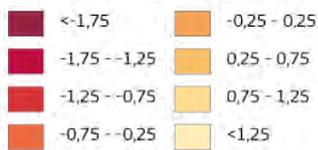
Los resultados de la encuesta de 2013 coinciden en gran medida con los de 2010¹³; la publicación de los resultados de aquel año indujo a realizar numerosas investigaciones sobre el vínculo existente entre la calidad del gobierno en las regiones y los índices de innovación, em-

13 Ambas encuestas no son plenamente comparables, puesto que las metodologías empleadas en ellas presentan algunas ligeras diferencias.



Mapa 5.2: Índice europeo de calidad del gobierno, 2013

la desviación típica oscila desde calidad baja (negativa) hasta calidad alta (positiva).



EU = 0

Fuente: ANTICORRP, sobre la base de datos del Banco Mundial y de una encuesta regional sobre la calidad del gobierno, Charron, N. et al. (2014).

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Construcción del índice europeo de calidad del gobierno

Este índice se desarrolló por encargo de la DG de Política Regional y Urbana. Se publicó por vez primera en 2010 y combina los indicadores de gobernanza del Banco Mundial a escala nacional con una encuesta que recoge las variaciones regionales que se producen en el seno de cada país. Como resultado de ello, la media nacional de índices regionales es igual a la puntuación que obtiene el Banco Mundial con sus indicadores de gobernanza.

El índice se ha actualizado hasta 2013 con el apoyo del Séptimo Programa Marco¹. La encuesta se centra en los servicios públicos, que a menudo se controlan desde el nivel local o regional de gobierno (cumplimiento de la legislación, educación y sanidad) y que son los que tienen mayor probabilidad de presentar variaciones entre regiones. Las preguntas de la encuesta engloban la calidad y la imparcialidad de dichos servicios, así como la percepción y la experiencia personal con respecto a la corrupción.

Las preguntas² incluyen, entre otras, las siguientes:

- ¿Cómo valoraría la **calidad** de la educación pública en su región?
- Algunas personas disfrutan de **ventajas especiales** en el sistema público de atención sanitaria en mi región.
- Todos los ciudadanos **reciben el mismo tratamiento** por parte de las fuerzas policiales en mi región.
- En los últimos 12 meses, ¿pagó usted o alguna de las personas que viven con usted un **soborno**?

1 La encuesta se basa en una muestra de 85 000 encuestados en un total de 24 países y 212 regiones. Véase ANTICORRP www.anticorrrp.eu.
2 Véase Charron, N. (2013) y Charron, N. *et al.* (2014) para obtener más información.

prendimiento y crecimiento en ellas. El informe *Investing Together*, publicado por la OCDE en 2013, recoge algunas de las principales conclusiones de estas investigaciones. El citado informe concluyó que un gobierno de baja calidad dificulta el desarrollo económico y reduce el impacto de la inversión pública. Lo anterior también es aplicable a la inversión cofinanciada en el marco de la política de cohesión, lo que implica que la mejora de la calidad de la gobernanza incidiría positivamente en el efecto que ejerce dicha política sobre el desarrollo regional. Sin embargo, estas mejoras no llegarán por el mero paso del tiempo, sino que es probable que sean necesarios esfuerzos concertados en todos los niveles de gobierno así

como la implicación activa de los ciudadanos y de los medios de comunicación.

4.2 Crece la autoridad de las regiones de la UE

En muchas partes de la UE existe una tendencia a la regionalización. Según el índice de autonomía regional (véase el recuadro), son muchos los Estados miembros cuyas regiones han ido ganando autonomía a lo largo de los últimos 50 años, especialmente en Italia, Bélgica y España, así como en Escocia (Reino Unido). En todas ellas existen elevados niveles de autonomía regional.

El grado de autonomía también aumentó de forma sustancial en varias regiones de la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Grecia y Finlandia, aunque todavía permanece en niveles relativamente bajos.

En las regiones alemanas y austriacas únicamente se produjeron cambios menores, ya que el nivel de autonomía era ya muy alto en 1960. No se aprecian cambios reales en las regiones de Inglaterra, Suecia, el territorio continental de Portugal, Croacia ni Bulgaria.

En 2011, el índice de autonomía regional más elevado correspondía a los estados federales de Alemania, Austria y Bélgica (mapa 5.3). En segundo lugar se situaban los denominados «Estados regionales», cuyo grado de centralización es mayor que en los federales pero menor que en los Estados unitarios. El índice era particularmente alto en las regiones más autónomas, como las de land (Finlandia), Escocia (Reino Unido), Navarra (España) y Açores y Madeira (Portugal). El índice más bajo se registraba en Bulgaria, en el territorio continental de Portugal y en Irlanda¹⁴.

Además de en el grado de autonomía, las regiones incluidas en el índice también difieren en el tamaño de su población. En Alemania, Francia, Italia, España y Polonia, todas o prácticamente todas las regiones superan el millón de habitantes. Sin embargo, en el Reino Unido, al igual que en Bulgaria, Croacia y Finlandia, la mayoría de las regiones tienen una población inferior a 250 000 habitantes.

En 2011, las regiones de alrededor de la mitad de los Estados miembros gozaban de algún grado de autonomía en relación con los préstamos. Las regiones más au-

14 En los tres Estados bálticos, Luxemburgo, Eslovenia, Chipre y Malta no existían en 2011 regiones según la definición utilizada por los investigadores (con una población media de, al menos, 150 000 habitantes).

Índice de autonomía regional

El índice capta las esferas en las que un gobierno ejerce su autoridad, el alcance de esta (grado de independencia) y los ámbitos de actuación en los que la ejerce.

El alcance territorial de la autoridad distingue entre autonomía (situación en la que un gobierno ejerce su autoridad en su propia jurisdicción) y gobierno compartido (el caso en el que un gobierno ejerce su autoridad junto con otro(s) nivel(es) de gobierno sobre una jurisdicción mayor, de la que forma parte).

El alcance de la autoridad mide el grado de independencia de un gobierno en el ejercicio de sus responsabilidades legislativas, tributarias y ejecutivas, las condiciones bajo las

que puede actuar de forma unilateral y su capacidad para anular las decisiones del gobierno central.

Los ámbitos de actuación indican la gama de políticas en las que tiene autoridad el gobierno regional; el índice contempla, en particular, los ámbitos tributario, de endeudamiento y de reforma constitucional.

El índice de autonomía regional aborda cinco dimensiones (véase más adelante).

Dimensiones de autoridad regional (autonomía)

Autonomía	Autoridad ejercida por un gobierno regional sobre los habitantes de la región
	Grado en el que un gobierno regional es autónomo, en lugar de haber sido nombrado por el gobierno nacional.
Alcance normativo	Gama de políticas que se encuentran bajo la responsabilidad de un gobierno regional.
	Grado en que un gobierno regional puede gravar a su población de forma independiente.
Autonomía de endeudamiento	Grado en que un gobierno regional puede endeudarse.
	Grado en que una región cuenta con un poder legislativo y ejecutivo independientes.

Fuente: Hooghe, L. *et al.* (de próxima publicación).

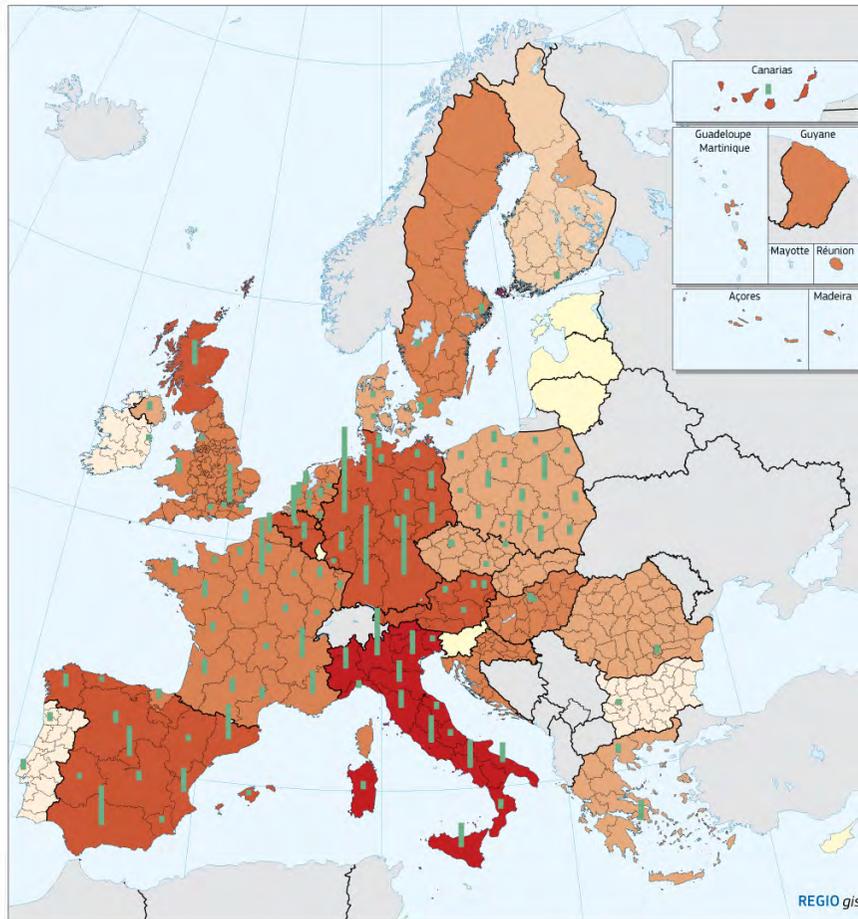
tónomas en este ámbito eran los *Länder* alemanes y las regiones italianas; en ambos casos pueden endeudarse sin restricciones, mientras que las regiones de Francia, los Países Bajos, Hungría y Suecia, así como Escocia, pueden suscribir préstamos sin necesidad de obtener la autorización previa del gobierno central, si bien dentro de unos límites especificados. En el caso de las regiones de la República Checa, Croacia, Polonia, Rumanía, España e Inglaterra, así como en Gales, la suscripción de préstamos requiere autorización previa y está sujeta a límites en lo que respecta a su cuantía. En los otros nueve Estados miembros en los que existen regiones, estas no están facultadas para endeudarse.

En 2011, tan solo la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca disfrutaban de un alto nivel de autonomía fiscal, en el sentido de que tenían capacidad para decidir la base tributaria y el tipo impositivo de, al menos, un impuesto importante (entendiendo por tal el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre el valor añadido o el impuesto sobre las ventas). Algunas otras regiones (el resto de las españolas, así como las regiones de Bélgica e Italia, la de Åland en Finlandia, las de Açores y Madeira en Portugal, la de Län en Suecia y la

de Escocia) podían definir el tipo impositivo de al menos un impuesto importante, aunque dentro de ciertos límites, pero no la base tributaria. Los *Länder* alemanes tenían competencia para decidir la base tributaria y el tipo impositivo de impuestos de menor importancia. Por su parte, las regiones de Croacia, Francia, Hungría, Italia, los Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia e Inglaterra podían establecer el tipo impositivo, pero no la base tributaria.

En Bulgaria, la República Checa, Dinamarca, Finlandia (salvo Åland), Grecia, Hungría, Irlanda, Polonia, el territorio continental de Portugal, Rumanía, Irlanda del Norte y Gales, el Gobierno central se encarga de fijar la base tributaria y los tipos de todos los impuestos locales o regionales.

El índice de autonomía regional refleja los cambios producidos hasta 2011 y muestra que la crisis influyó en ellos. En algunos casos se ha transferido un mayor número de competencias y responsabilidades a las regiones, mientras que en otros los gobiernos centrales han incrementado el control que ejercen sobre las autoridades regionales, limitando, por ejemplo, su capacidad para endeudarse.



Mapa 5.3: Índice de autonomía regional, 2011

Índice (muestra las regiones con el valor más elevado) población de regiones con, al menos, un millón de habitantes.

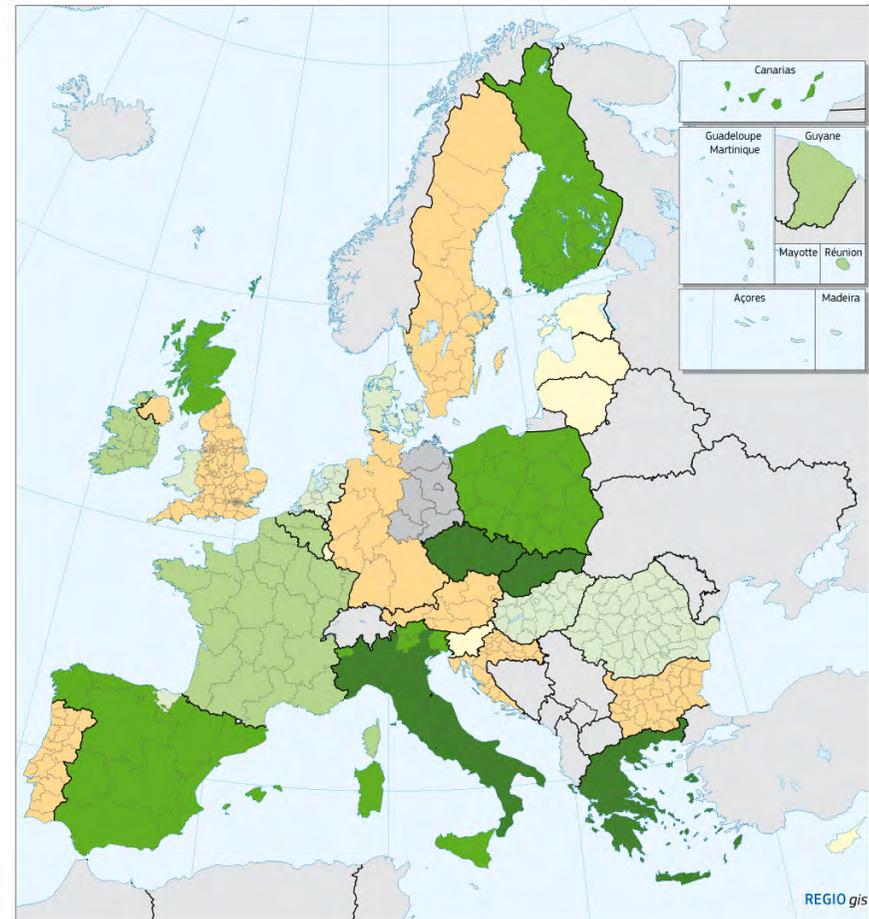
- 1 - 3
- 4 - 6
- 7 - 9
- 10 - 12
- 13 - 15
- 16 - 17
- Ninguna región

El índice varía entre un nivel bajo de autonomía (1) y un alto grado de autonomía (17).

Fuente: Hooghe, L. et al. (de próxima publicación).

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas.



Mapa 5.4: Variación del índice de autonomía regional, de 1960 a 2011*

Variación del índice según las regiones.

- 2 - 0
- 1 - 2
- 3 - 4
- 5 - 6
- 7 - 8
- Ninguna región

*PT: 1976-2011; BG: 1978-2011; BG, HU, PL, RO: 1991-2011; CZ, HR, SK: 1993-2011

La variación del índice fluctúa desde un descenso o una variación nula del grado de autonomía (-2 - 0) hasta un elevado incremento de la autonomía (8).

Fuentes: Hooghe, L. et al. (de próxima publicación), DG REGIO.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas.

Principios de la OCDE sobre la eficacia de la inversión pública: una responsabilidad compartida entre todos los niveles de gobierno

La OCDE ha aprobado recientemente un conjunto de principios relativos a la inversión pública, que, por primera vez, incluyen a los gobiernos nacionales. De ese modo, la organización reconoce la importancia y el papel creciente que desempeñan las autoridades regionales y locales en la planificación y ejecución de las inversiones públicas. Las recomendaciones deben leerse teniendo en cuenta el contexto de crisis, que ha provocado un descenso de la inversión en muchos países y ha hecho que se ponga un mayor énfasis en garantizar la rentabilidad de las inversiones efectuadas. Los comités de la OCDE supervisarán el cumplimiento de estos principios cada tres años. Aunque no son jurídicamente vinculantes, tienen cierto grado de fuerza moral.

Para que la inversión pública sea eficaz es necesaria una estrecha coordinación entre todos los niveles de gobierno, con el fin de subsanar cualquier carencia que pueda surgir desde el punto de vista de la información, la formulación de políticas o el ámbito fiscal. También requiere un determinado grado de capacidad en los diferentes niveles administrativos para diseñar y ejecutar proyectos públicos de inversión. Estos principios están relacionados, por tanto, con la coordinación de la inversión pública entre los distintos niveles de gobierno, el fortalecimiento de la capacidad para ejecutar dicha inversión y la garantía de la existencia de un marco sólido para planificarla.

Teniendo en cuenta que es muy poco frecuente que en la planificación, financiación y ejecución de los proyectos públicos de inversión intervenga una sola autoridad, lo normal es que participen distintos niveles de gobierno en las diferentes fases del proceso, que deben trabajar juntos. La inversión pública también suele requerir implicación a escala local, incluso cuando su ejecución corre a cargo del gobierno central, puesto que dicha participación es esencial para tener en cuenta las necesidades locales, los posibles cuellos de botella que pueden surgir y los factores territoriales específicos que existan. Todos estos elementos son cruciales para garantizar la eficacia de la inversión. En consecuencia, aunque carezcan de responsabilidades de financiación o de toma de decisiones, las autoridades locales pueden aumentar (o disminuir) los resultados y el impacto de la inversión.

Con el objetivo de ayudar a los países a hacer frente a estos desafíos, la OCDE ha desarrollado un conjunto de principios sobre la eficacia de la inversión pública en todos los niveles de gobierno. Con estos principios pretende ayudar a los gobiernos de todos los niveles a evaluar las fortalezas y debilidades de su capacidad para realizar inversiones públicas, así como a definir las áreas de mejora prioritarias. Los principios de la OCDE se combinan en tres grupos, que representan los retos sistémicos a los que se enfrentan los diferentes niveles de gobierno en lo que respecta a la inversión pública:

a) Retos en materia de coordinación: La coordinación intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental es necesaria, pero resulta complicada en la práctica. El gran número y la enorme variedad de agentes involucrados en la inversión pública puede obligar a tratar de armonizar sus intereses.

b) Retos en materia de capacidad: Cuando la capacidad de diseño y ejecución de una estrategia de inversión es reducida, existe el riesgo de que las políticas no logren sus objetivos. Las pruebas disponibles sugieren que los resultados en lo tocante a la inversión pública y el crecimiento están correlacionados con la calidad de la acción de gobierno, incluso a escala subnacional.

c) Retos asociados al marco general: Las buenas prácticas en las esferas de la elaboración de presupuestos, la contratación pública y la regulación son claves para el éxito de la inversión, pero no siempre se aplican de igual modo en todos los niveles de gobierno.

Principios de la OCDE sobre la eficacia de la inversión pública en todos los niveles de gobierno

Los países miembros de la OCDE deberían adoptar medidas encaminadas a garantizar que los niveles nacional y subnacional de gobierno utilicen de manera eficaz los recursos destinados a la inversión pública para el desarrollo territorial, en consonancia con los principios que a continuación se describen:

Coordinar la inversión pública entre todos los niveles de gobierno y todas las políticas.

- La inversión debe seguir una estrategia integrada y adaptada a los diferentes lugares.
- Adoptar unos métodos de coordinación eficaces entre los gobiernos nacional y subnacional.
- Coordinar los gobiernos subnacionales para que la dimensión de la inversión sea adecuada.

Fortalecer la capacidad para realizar inversiones públicas y promover el aprendizaje de políticas en todos los niveles de gobierno.

- Evaluar previamente los efectos a largo plazo y los riesgos que entraña la inversión pública.
- Alentar la implicación de las partes interesadas a lo largo de todo el ciclo de vida de la inversión.
- Movilizar al sector privado y a las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer la capacidad.
- Reforzar la especialización de los funcionarios públicos y de las instituciones a lo largo de todo el ciclo de vida de la inversión.
- Centrarse en el logro de resultados y promover el aprendizaje.

Garantizar la existencia de un marco sólido para la inversión pública en todos los niveles de gobierno.

- Desarrollar un marco tributario adaptado a los objetivos que persiga la inversión.
- Exigir una gestión financiera prudente y transparente.
- Fomentar la transparencia y la utilización estratégica de la contratación pública en todos los niveles de gobierno.
- Esforzarse por lograr la calidad y la coherencia de los sistemas reglamentarios en todos los niveles de gobierno.

Puede consultarse información adicional en: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-effective-public-investment.htm>.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el índice no recoge por completo el alcance de la descentralización, puesto que no mide el grado de autonomía de las autoridades locales. Dado el creciente papel que desempeñan las ciudades y las zonas metropolitanas en la gobernanza, la Comisión tiene intención de investigar este aspecto en mayor profundidad.

5. Una gobernanza deficiente limita los efectos de la política de cohesión

Un nivel deficiente de gobernanza puede afectar al impacto de la política de cohesión, tanto de forma directa como indirecta. En primer lugar, puede reducir el gasto en el caso de que los programas no inviertan todos los fondos disponibles. En segundo lugar, puede conducir a la adopción de una estrategia menos coherente o apropiada para un país o región. En tercer lugar, puede provocar que los proyectos seleccionados para ser financiados sean de menor calidad, o que los mejores proyectos simplemente no soliciten ayudas. En cuarto lugar, puede debilitar el efecto palanca, dado que es posible que disminuya la disposición del sector privado a cofinanciar la inversión.

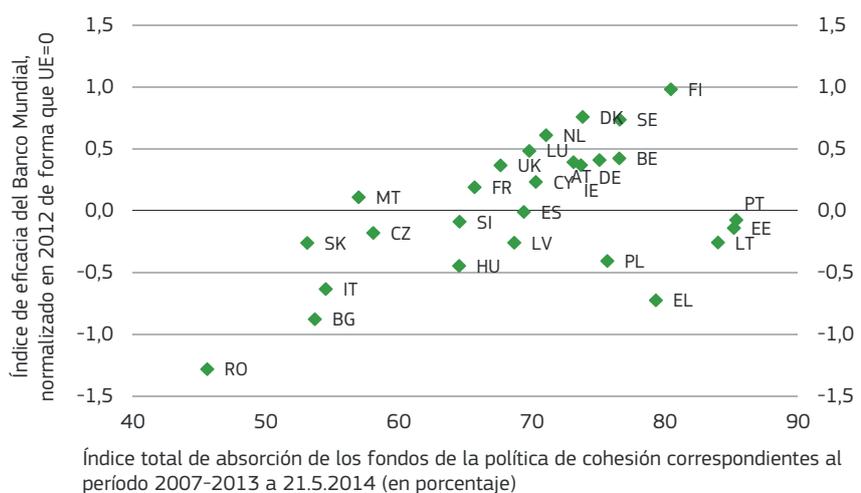
Un sistema de gobernanza de baja calidad no equivale a un sistema corrupto o fraudulento, aunque podría ocurrir. Tampoco implica necesariamente que se cometan ilegalidades. La lentitud de los procesos de toma de decisiones, una mala organización de las consultas públicas, un enfoque centrado en el rédito electoral a corto plazo frente a una estrategia de desarrollo a largo plazo y los cambios frecuentes en las políticas y las prioridades pueden ser perfectamente legales, pero tienden a socavar el impacto de la política de cohesión.

5.1 Una gobernanza deficiente puede frenar la inversión y generar pérdidas de financiación

Según los datos más recientes disponibles (de 21 de mayo de 2014), los Estados miembros absorbieron (es decir, gastaron) en promedio tan solo un 68 % de los fondos disponibles de la UE para el período 2007-2013¹⁵. Rumanía absorbió solamente un 46 % de los fondos, y el porcentaje de absorción fue inferior al 60 % en Eslovaquia, Bulgaria, Italia, Malta y la República Checa. Por el contrario, Finlandia, Estonia, Lituania y Portugal gastaron más del 80 % de los fondos disponibles. Las bajas tasas de absorción que se observan en muchos países pueden deberse a varias razones; una de las más importantes, sin duda, es la falta de competencia de las autoridades de gestión o, en general, de los gobiernos, así como una dotación de personal insuficiente. Sea cual sea el motivo, estos índices pueden significar que los Estados miembros son incapaces de gastar los fondos puestos a su disposición en el tiempo establecido, lo que implica la pérdida de parte de ellos (de acuerdo con la regla de liberación de créditos, conocida como regla «n+2») o un gasto ineficiente en un intento por cumplir los plazos de ejecución.

Un análisis de los índices de absorción de los fondos con el índice de eficacia del Banco Mundial sugiere que pue-

Ilustración 5.7: Absorción de fondos de la política de cohesión y eficacia de los gobiernos, 2014



Fuente: Banco Mundial y SFC

¹⁵ En el sentido de solicitar y recibir el pago del gasto generado en el marco de los programas financiados con cargo a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión. Estos datos incluyen el pago de anticipos.

de existir una relación entre ambas variables (ilustración 5.7). Siete Estados miembros se sitúan por debajo de la media en cuanto a eficacia del gobierno y absorción (la media de la UE-27 es un 68 %), mientras que otros 10 están por encima de la media en ambos parámetros. Por otro lado, Estonia, Lituania y Portugal exhiben las tasas de absorción más elevadas, pero sus índices de eficacia gubernamental se sitúan ligeramente por debajo de la media. Es posible que el hecho de que un Estado miembro sea pequeño y cuente con un número limitado de autoridades de gestión facilite el logro de una tasa de absorción elevada, aunque esto no parece haber ayudado a Malta o Letonia.

Muchas de las dificultades asociadas a la gestión de los programas de la política de cohesión son de naturaleza administrativa y están relacionados con los recursos humanos, los sistemas de gestión, la coordinación entre los diferentes organismos y la correcta ejecución de la contratación pública. Las cifras totales de dotación de personal varían ampliamente de unas autoridades de gestión a otras, que a su vez también difieren en el peso del personal interno frente al personal contratado y en el grado de dedicación del personal (total o parcial) al desempeño de funciones particulares (gestión, certificación, auditoría y ejecución).

El simple hecho de no disponer de suficiente personal con la cualificación adecuada puede provocar problemas sistémicos y a largo plazo (como en Bulgaria o Rumanía, por ejemplo) o temporales (como en el caso de la auditoría en Austria). La elevada rotación del personal es un problema recurrente en todos los niveles administrativos, sobre todo en algunos países de la UE-12. En varios países, la financiación de la asistencia técnica se utiliza para pagar salarios o incluso bonificaciones con el fin de fortalecer determinadas áreas funcionales (lo que ha desencadenado la puesta en marcha de un estudio por parte de la Comisión para aclarar la situación).

La adopción de sistemas de gestión modernos que ofrezcan incentivos para un rendimiento adecuado y que exijan que los directivos rindan cuentas de los resultados es irregular. En algunos países, los sistemas implantados para evitar conflictos de intereses o para impedir las prácticas corruptas por parte de los funcionarios públicos presentan debilidades. Los sistemas informáticos destinados a mejorar la eficiencia y la transparencia en el uso de los fondos europeos presentan un adecuado grado de desarrollo en algunos países, pero en otros son prácticamente inexistentes. En general, la supervisión financiera y los sistemas de control funcionan de forma

apropiada, pero el funcionamiento de los mecanismos de supervisión de los resultados no es tan satisfactorio. No obstante, existen varios ejemplos de buenas prácticas sobre los que se puede avanzar en el actual período de programación.

En algunos casos, las estrategias desarrolladas para cumplir los objetivos de las políticas de la UE no generan adhesión debido a la existencia de presiones políticas. En determinados países son necesarios esfuerzos concretos para fortalecer tanto la cartera de proyectos (criterios de selección, elaboración de los proyectos y licitación) como su ejecución (contratación y gestión de los proyectos).

En una serie de Estados miembros ha quedado demostrada la dificultad de ejecutar proyectos de gran calado en los plazos de gasto establecidos para poder acogerse a la cofinanciación. Un problema común es la limitada capacidad de las autoridades regionales y locales para elaborar y ejecutar proyectos complejos, por lo que los esfuerzos de desarrollo de las capacidades deben ir dirigidos a todos los niveles administrativos, y no solamente al nivel nacional.

La existencia de debilidades sistemáticas en todos los aspectos de la contratación pública son la causa más frecuente de las irregularidades detectadas durante las auditorías. Dichas irregularidades dan lugar a la suspensión de pagos y a la aplicación de procedimientos de corrección financiera. Varios Estados miembros han demostrado tener una capacidad limitada para aplicar las directivas sobre evaluación de impacto medioambiental y la evaluación medioambiental estratégica, así como para aplicar correctamente las normas sobre ayudas estatales. Los países de la UE-12 suelen requerir un apoyo mayor (y cabe esperar que ocurra lo mismo con Croacia en el nuevo período). Se observan problemas frecuentes, en particular, por lo que respecta a los ferrocarriles, los residuos sólidos, las aguas residuales, las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, las TIC y los instrumentos financieros.

Pueden surgir problemas de coordinación entre diferentes programas nacionales horizontales (es decir, sectoriales) así como entre programas nacionales y regionales. Además, la delegación de tareas por parte de las autoridades de gestión a organismos intermedios puede resultar excesivamente compleja y debilitar la rendición de cuentas.

La calidad del gobierno como factor determinante de la eficacia de la política de cohesión

En un reciente estudio llevado a cabo por Rodríguez-Pose y Garcilazo (2014) se analizó el crecimiento real del PIB per cápita entre 1995 y 2006 en las regiones de la UE-15 con la ayuda de un modelo econométrico, utilizando el método del análisis de datos de panel. El objetivo del estudio era identificar los factores subyacentes que determinan dicho crecimiento y evaluar el papel del gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, la calidad del gobierno y la interacción entre ambos elementos. Los resultados indican que este gasto tuvo un impacto significativo en el crecimiento del PIB per cápita y que, en las regiones que recibieron un volumen de financiación sustancial (en su mayor parte, las menos desarrolladas), el impacto fue mayor cuanto más elevada era la calidad del gobierno.

También sugieren que una calidad de gobierno deficiente constituye un obstáculo que no es posible superar a través de un incremento del gasto, y que la mejora de la calidad del gobierno es esencial para que la política de cohesión logre un impacto máximo.

5.2 Una gobernanza deficiente puede amortiguar el efecto palanca de la política de cohesión

El gasto de los fondos disponibles es una condición necesaria, pero no suficiente, para que la política de cohesión tenga un impacto significativo. Esto también depende del destino que se dé a los fondos, de si los proyectos en cuestión ofrecen rentabilidad y de si, en general, se confía en que sean ejecutados.

En este punto son importantes las aptitudes e intenciones de los políticos y de las autoridades nacionales y regionales responsables de la gestión de los fondos. La falta de cualificación se puede solventar mediante la formación y la contratación de nuevo personal, siempre que se reconozca la necesidad de hacerlo¹⁶. La intención deliberada por parte de un gobierno o autoridad de perseguir unos objetivos diferentes de la provisión de los bienes y servicios que necesitan los ciudadanos es más difícil de combatir; Barca¹⁷ (2009) ha descrito esta situación como «la captura del Estado».

Una gobernanza de alta calidad crea un círculo virtuoso en el que los ciudadanos confían en que el gobierno

toma las decisiones adecuadas y gasta los impuestos que pagan de la forma más rentable posible; esto, a su vez, genera una amplia participación en los concursos públicos, lo que permite reducir los costes, y la toma de consideración de la política gubernamental por parte de las empresas al realizar sus inversiones¹⁸.

Una gobernanza deficiente, por el contrario, da lugar a un círculo vicioso en el que desaparece la confianza en el gobierno, se produce evasión de impuestos, deja de denunciarse la corrupción, baja la participación en los concursos públicos puesto que las empresas asumen que necesitan disponer de contactos adecuados o pagar sobornos para conseguir contratos, y se genera un clima de incertidumbre para la inversión debido al carácter imprevisible de la política gubernamental. Para romper este tipo de círculo vicioso, suele ser necesaria una crisis externa o el apoyo a las fuerzas locales desde el exterior con el fin de mejorar la calidad de la gobernanza.

Una investigación empírica reciente¹⁹ muestra el importante papel que desempeña la calidad del gobierno, que se convierte en un determinante directo del crecimiento económico y en un moderador de la eficiencia del gasto de la política de cohesión. De acuerdo con las conclusiones de esta investigación, la mejora de la calidad del gobierno en las regiones atrasadas constituye un requisito previo fundamental para aumentar el impacto de dicha política (véase el recuadro). El mayor énfasis puesto en el nuevo período de programación en la mejora de la capacidad administrativa para gestionar los fondos y en condicionar la recepción de ayuda a dicha mejora está en consonancia con lo anterior.

6. Conclusión

La facilidad para hacer negocios, el nivel de corrupción y la calidad de la gobernanza varían sustancialmente entre los diferentes Estados miembros y regiones de la UE. Este hecho limita el potencial de crecimiento de aquellos países y regiones en los que la calidad de la gobernanza es inferior a la media e impide el correcto funcionamiento del mercado único. La corrupción es un problema que preocupa a mucha gente en la UE, incluso en los países que gozan de buena reputación por su lucha contra ella y por limitar los abusos de poder.

Un amplio conjunto de indicadores sugiere que en varios Estados miembros (tanto de la UE-15 como de la UE-13)

16 Rodríguez-Pose, A. y Storper, M. (2006).

17 Barca, F. (2009).

18 Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012).

19 Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2013).

y regiones, especialmente en los menos desarrollados, el sistema de gobernanza presenta deficiencias, lo que dificulta el desarrollo económico y social y limita el impacto de la política de cohesión. La dimensión regional de la gobernanza ha adquirido una importancia creciente en muchas partes de la UE, a medida que las autoridades afectadas van ganando autonomía y responsabilidad en la ejecución del gasto público. Los principios de eficacia de la inversión desarrollados por la OCDE en reconocimiento del papel crucial que desempeñan las autoridades locales y regionales en esta materia indican cómo se puede maximizar el impacto de la inversión pública.

La Comisión, junto con la OCDE y otras organizaciones internacionales, ha reconocido la importancia de mejorar la gobernanza en todos los niveles de la UE y ha adoptado medidas encaminadas a ese objetivo en varios frentes, entre las que figuran la elaboración del nuevo informe sobre la lucha contra la corrupción o el mayor peso otorgado a este tema en la encuesta anual sobre el crecimiento, así como en la política de cohesión en el nuevo período (véase el capítulo siguiente).

▶▶ Capítulo 6: Evolución de la política de cohesión

1. Introducción

Aunque los orígenes de las políticas comunitarias dirigidas a hacer frente a las disparidades regionales se remontan al Tratado de Roma, la política de cohesión como tal se puso en marcha en 1989. Durante los años previos, los fondos comunitarios con impacto territorial (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) financiaban determinados proyectos nacionales con escasa influencia a escala europea o subnacional. En la década de 1980, una serie de acontecimientos motivó un cambio de política; entre ellos cabe citar, sobre todo, el Acta Única Europea, la incorporación de Grecia, España y Portugal a la Unión Europea y la adopción del programa del mercado único. Todo ello condujo a la aprobación en 1988 del primer reglamento por el que se integraban los Fondos Estructurales, creando un marco común de políticas para potenciar la cohesión económica y social. Al mismo tiempo se introdujo una serie de principios fundamentales, como la concentración de las ayudas en las regiones más pobres de la UE, la programación plurianual, una orientación estratégica de la inversión y la participación de socios regionales y locales. También produjo un incremento significativo de la financiación para el período 1989-1993 en comparación con la época anterior.

El Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, creó un nuevo instrumento: el Fondo de Cohesión. El Reglamento relativo a la política de cohesión, adoptado para el período 1994-1999 y que también incluía el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, incorporaba los principios claves de concentración de recursos, programación plurianual y adicionalidad de los fondos de la UE. Además, fortalecía las reglas relativas a la colaboración y la evaluación. La financiación asignada a la política de cohesión se duplicó, hasta representar un tercio del presupuesto de la UE.

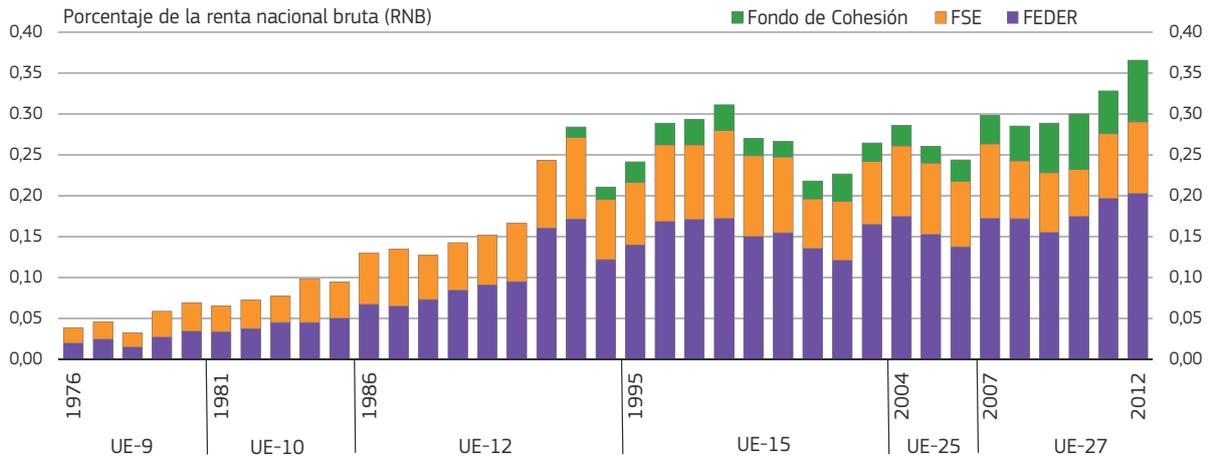
El período 2000-2006 comenzó con la aprobación de la Estrategia de Lisboa por parte de los Estados miembros (en marzo de 2000). Dicha estrategia, que se centraba en el crecimiento, el empleo y la competitividad, se convirtió en el *leitmotiv* de muchas políticas de la UE y provocó un cambio de orientación de la política de cohesión para

dar mayor importancia a la innovación. Durante el citado período también se produjo la mayor ampliación en la historia de la UE, con la incorporación de 10 nuevos Estados miembros en mayo de 2004. Este hecho supuso un incremento del 20 % de la población de la UE, pero solo aportó un 5 % al PIB de esta. La ampliación conllevó un aumento de las disparidades en la Unión, puesto que el PIB medio per cápita en términos EPA de los nuevos Estados miembros era inferior al 50 % de la media existente hasta entonces, y tan solo un 56 % de la población en edad de trabajar de esos países tenía un empleo frente al 64 % en el resto de Estados miembros.

Con la adhesión de Bulgaria y Rumanía, el período 2007-2013 trajo consigo una concentración sin precedentes de los fondos de la política de cohesión en los Estados miembros y regiones más pobres (un 81,5 % del total). En consonancia con la estrategia de crecimiento y empleo puesta en marcha en 2005, una cuarta parte de los recursos financieros se destinó a la investigación y la innovación, y en torno a un 30 % se asignó al desarrollo de la infraestructura medioambiental y a la adopción de medidas para combatir el cambio climático. Además, se introdujeron otros cambios importantes en la política de cohesión con el fin de mejorar su eficiencia y su sostenibilidad. Entre ellos cabe citar el fomento de la utilización de instrumentos de ingeniería financiera y la creación de mecanismos de asistencia técnica para ayudar a los Estados miembros a elaborar proyectos de alta calidad.

En este capítulo se analiza la evolución que experimentó la política de cohesión desde 1989 hasta 2013. La primera sección describe los cambios producidos en cuanto a la financiación y al alcance geográfico de esta política. En la segunda sección se detalla la evolución de los objetivos de la política a lo largo del tiempo y se exponen los argumentos económicos que subyacen a esos objetivos.

Ilustración 6.1: Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 1976-2012



Fuente: cálculos de la DG BUDG, AMECO y la DG REGIO.

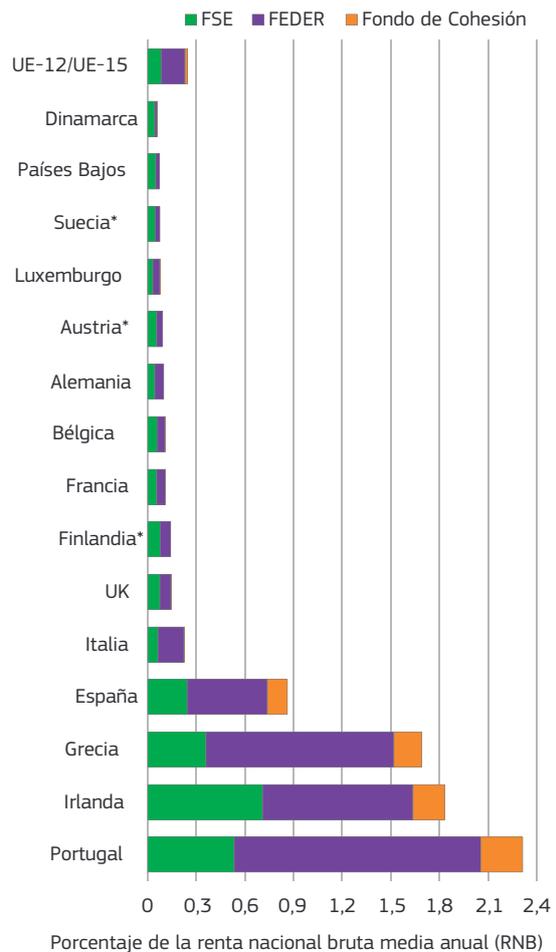
2. A medida que los fondos aumentaban, el alcance geográfico de la política se fue simplificando

2.1 Durante el período analizado se produjo un incremento del gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión en relación con la renta nacional bruta

La política de cohesión absorbe un porcentaje relativamente bajo de la renta nacional bruta (RNB) de la UE; en 2012 alcanzó su nivel máximo, un 0,36 %. Sin embargo, en las dos últimas décadas, esta política se ha convertido en la principal fuente de aportación de fondos europeos para la consecución de la agenda política de la Unión. Al mismo tiempo, la adhesión de una serie de Estados miembros menos desarrollados y la ampliación de las disparidades regionales han incrementado los desafíos a los que es preciso hacer frente.

El equilibrio entre los tres fondos (FEDER, FSE y Fondos de Cohesión) de los que se nutre la política de cohesión depende fundamentalmente de las necesidades de inversión de los Estados miembros y las regiones menos desarrollados. En las décadas de 1970 y 1980, antes de que se pusiera en marcha el Fondo de Cohesión, el volumen global de gasto era reducido y se distribuía de un modo aproximadamente equitativo entre el FSE y el FEDER (ilustración 6.1). La incorporación de Grecia, España y Portugal a la UE y la necesidad de destinar un

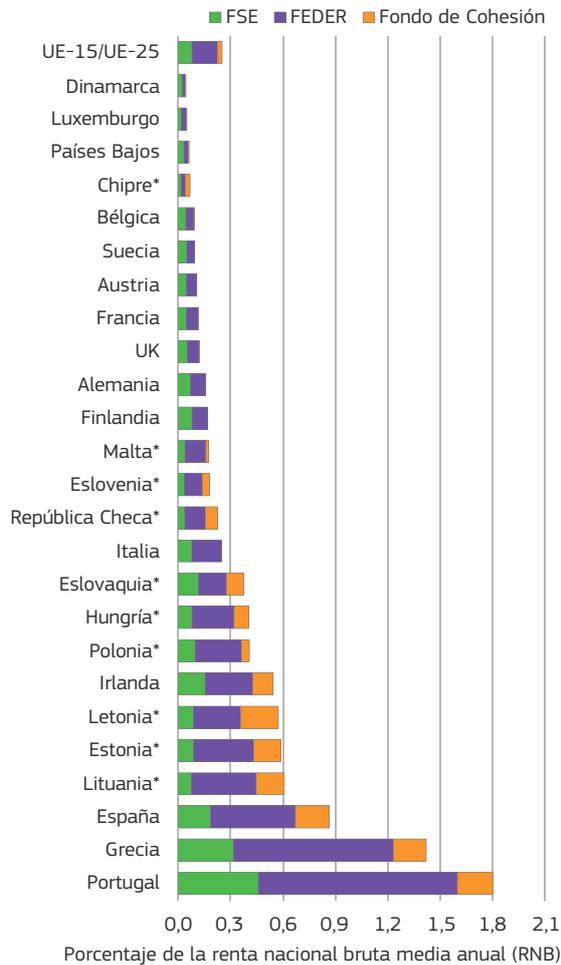
Ilustración 6.2: Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 1990-1999



* A partir de 1995.

Fuente: cálculos de la DG BUDG, AMECO y la DG REGIO.

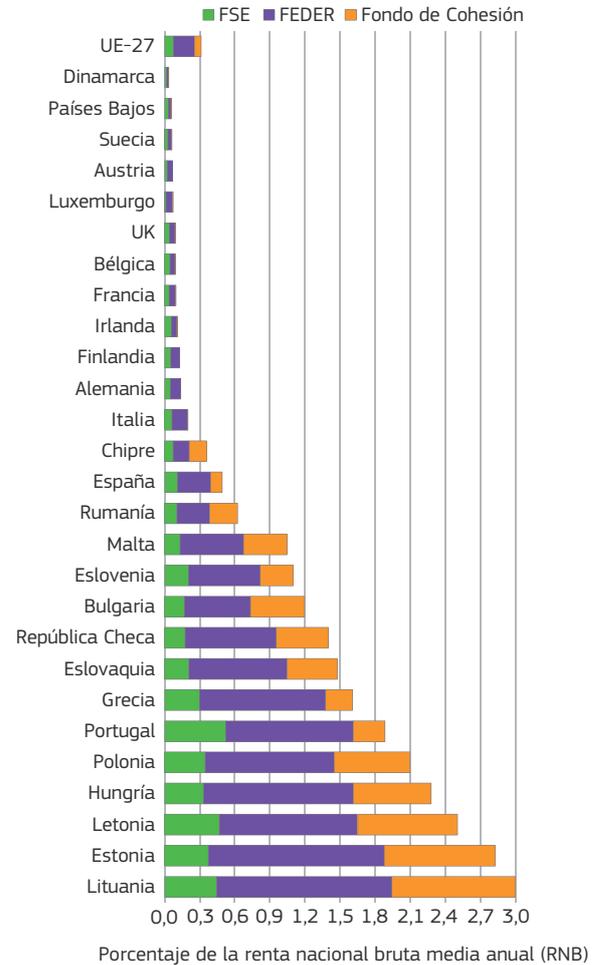
Ilustración 6.3: Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 2000-2006



* A partir de 2004.

Fuente: cálculos de la DG BUDG, AMECO y la DG REGIO.

Ilustración 6.4: Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 2007-2012



Fuente: cálculos de la DG BUDG, AMECO y la DG REGIO.

mayor volumen de inversión para la creación de infraestructuras en estos países tuvieron como resultado un incremento del volumen relativo de fondos asignado al FEDER.

En los años noventa, se introdujo el Fondo de Cohesión con el fin de intensificar el apoyo a la inversión en infraestructura de transporte y medioambiental en los países con una baja RNB. Hasta 2006, la cuantía de este fondo se situaba en torno a tan solo un 0,03 % de la RNB de la UE. Entre 2007 y 2012, el gasto financiado con cargo al Fondo de Cohesión se duplicó (expresado como porcentaje de la RNB) debido a las ampliaciones de la UE en 2004 y 2007 y a la entrada de 12 países con una dotación de infraestructura muy deficiente.

La política de cohesión en la década de 1990

En el decenio de 1990, el porcentaje de gasto de la política de cohesión con respecto a la RNB de la UE aumentó un 150 %. Buena parte de este incremento fue dirigida a los Estados miembros menos desarrollados, puesto que pasó del 1 % al 2,3 % de la RNB en Portugal, del 1 % al 1,8 % en Irlanda, del 0,6 % al 1,7 % en Grecia y del 0,3 % al 0,9 % en España (véase la ilustración 6.2). El resto de Estados miembros recibieron una financiación que osciló entre el 0,05 % y el 0,2 % de la RNB en dicha década.

La política de cohesión a partir del año 2000

Entre 2000 y 2006, el gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión (ilustración 6.3) siguió siendo relati-

vamente elevado en Portugal (1,8 % de la RNB), Grecia (1,4 %) y España (0,9 %). En los 10 Estados miembros que se incorporaron a la Unión en 2004 y que dispusieron de un tiempo limitado para ejecutar el gasto asignado por la política de cohesión hasta el final del período, el porcentaje varió entre el 0,2 % y el 0,6 % de la RNB, excepto en el caso de Chipre (donde se situó en un 0,1 % de la RNB).

Entre 2007 y 2012, el gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión ganó peso en relación con la RNB, lo que en parte se debió a que una importante proporción de los fondos asignados al período 2000-2006 se gastó en el trienio 2007-2009, sumándose al presupuesto de gasto previsto para el período 2007-2013 (ilustración 6.4). En los tres Estados Bálticos, el gasto ascendió en promedio a un 2,5 %-3 % de la RNB en el citado período, mientras que en Hungría representó un 2,3 % de la RNB y en Polonia un 2,1 %, superando los porcentajes registrados por cualquier Estado miembro en el período 2000-2006.

En Portugal, el gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión aumentó ligeramente hasta situarse en el 1,9 % de la RNB anualmente, y en Grecia hizo lo propio alcanzando un 1,6 % de la RNB. En cambio, en Malta, Eslovenia, Bulgaria, la República Checa y Eslovaquia, se situó entre un 1 % y un 1,5 % de la RNB.

La UE-15, con la salvedad de Portugal, Grecia y España, recibió entre un 0,03 % y un 0,2 % de su RNB cada año.

2.2 El alcance geográfico de la política de cohesión se simplificó entre 1989 y 2013

A partir de 1989, las regiones pasaron a ser clasificadas en diferentes grupos según los objetivos de las políticas y el volumen de fondos recibidos. Desde entonces se observan tres tendencias: 1) la continuidad de las ayudas proporcionadas, 2) una reducción del número de categorías de regiones y 3) la simplificación de la cobertura geográfica.

Continuidad

Existe una continuidad en la forma de definir las regiones que reciben el mayor volumen de ayudas. Estas se denominaron «regiones Objetivo 1» hasta 2006, «regiones de convergencia» hasta 2013 y «regiones menos desarrolladas» a partir de 2014. No obstante, en todos los casos se definen como las regiones en las que el PIB per cápita en términos EPA es inferior al 75 % de la media de la UE. Las regiones en cuestión, que se han definido prácticamente en todos los casos al nivel NUTS 2, son una mezcla de entidades administrativas y entes puramente estadísticos; como tales, por tanto, no coinciden con los mercados de trabajo funcionales, con las zonas urbanas económicas funcionales ni con jurisdicciones políticas.

La población cubierta por esta categoría ha fluctuado a lo largo de los cinco períodos de programación (tabla 6.1). En los dos primeros, el 25 % de la población de la UE vivía en regiones Objetivo 1. La ampliación de 2004 elevó este porcentaje hasta el 34 %. A continuación, la convergencia del PIB per cápita en algunas de esas regio-

Tabla 6.1: Población según categorías de regiones, 1989-2020

% de la población de la UE	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Objetivo 1 (1989-2006) Convergencia (2007-2013) Menos desarrolladas (2014-2020)	25,4	24,6	34,1	31,7	25,4
Objetivo 6		0,4			
Regiones en transición		0,3	2,9	7,3	13,5
Objetivos 2 (1989-2006) y 5b (1989-1999)	21,7	25,0	15,2		
Objetivos 3 (1989-2006) y 4 (1989-1999)	74,6	75,0	63,0		
Competitividad regional y empleo (2007-2013) Más desarrolladas (2014-2020)				61,0	61,0
Fondo de Cohesión		16,9	30,9	34,3	25,8
Población de	UE-12	UE-15	UE-25	UE-27	UE-28

*En el período 2007-2013, España recibió ayuda con carácter transitorio. El porcentaje de población, excluida España, era del 25,1 %.
Fuente: DG REGIO

Objetivos de la política de cohesión en el período 1989-2020					
Objetivo	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
1	Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;			Convergencia	Menos desarrolladas
Ex 1		1994-1996 Abruzzo	Exclusión gradual del Objetivo 1	Exclusión gradual e inclusión gradual	Transición
5b	Promoción del desarrollo rural	Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales ¹	Objetivo 2: Reversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales;	Competitividad regional y empleo	Más desarrolladas
2	Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial	Reconvertir las regiones o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial			
3	Combatir el desempleo a largo plazo	Combatir el desempleo a largo plazo y facilitar la integración laboral	Objetivo 3: Sistemas de formación y políticas de empleo		
4	Integración laboral de los jóvenes	Adaptación de la mano de obra a las transformaciones industriales			
6		Desarrollo y ajuste estructural de regiones con una densidad de población extremadamente baja	Parte del Objetivo 1		
Número de categorías ²	5	7	4	3	3

1 Desde el año 2000, parte de las ayudas destinadas al desarrollo rural pasó a financiarse a través del segundo pilar de la Política Agraria Común, fuera de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión.

2 No se incluyen las iniciativas comunitarias ni el objetivo de cooperación territorial.

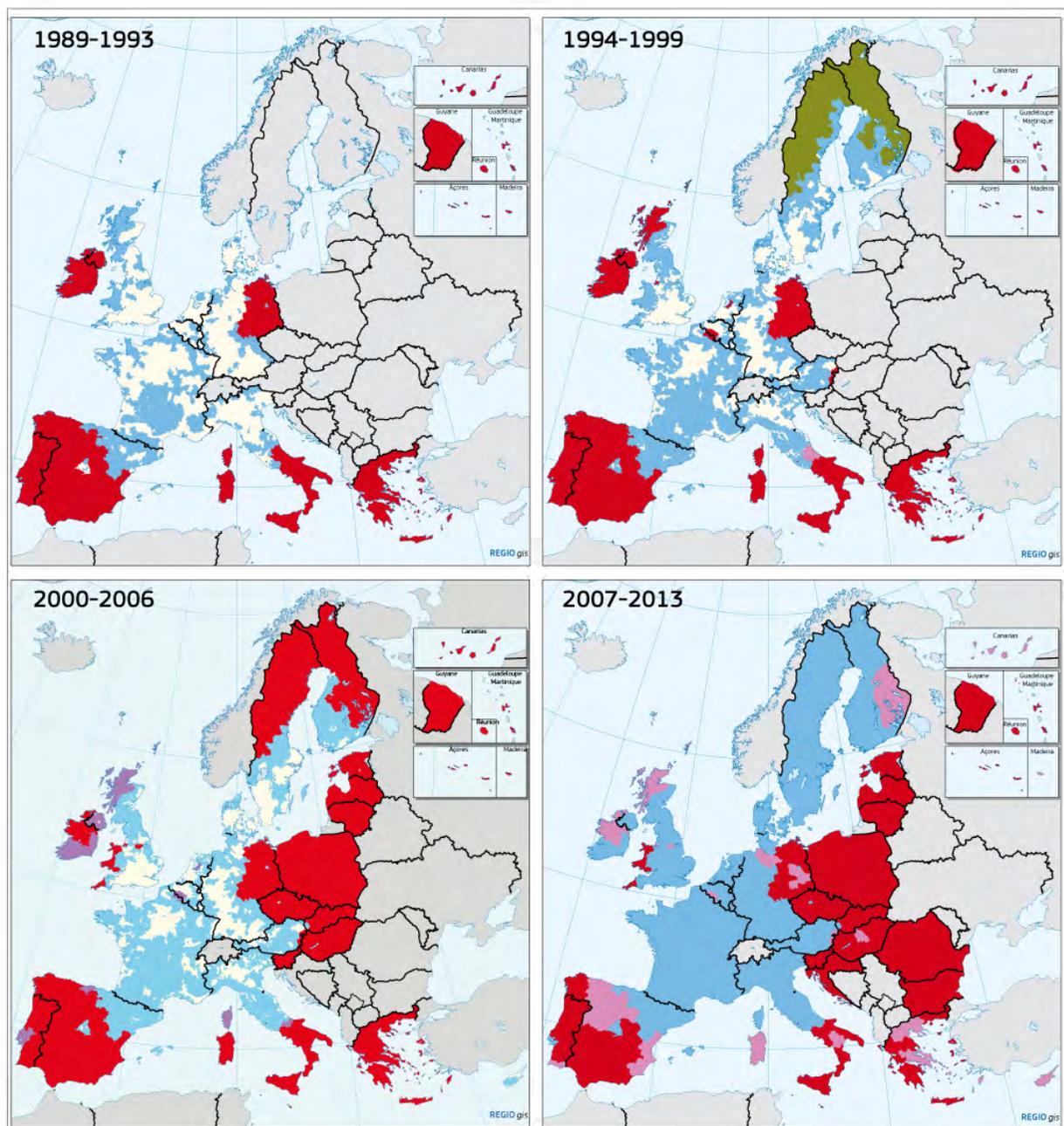
nes hacia la media de la UE redujo la proporción hasta el 32 % en el período 2007-2013, a pesar de la incorporación de Rumanía y Bulgaria y la ampliación de las ayudas otorgadas a estos países. La continuación del proceso de convergencia ha dado lugar a una reducción adicional de este porcentaje, que se ha situado en el 25 % para el período 2014-2020, recuperando su nivel de hace 25 años.

Reducción del número de categorías de regiones

Desde 1989, el número de categorías de regiones se ha reducido desde 5 en 1989-1993 y 7 en 1994-1999 a 3 en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 (véanse el recuadro y el mapa 6.1). En el período 1989-1993 había tres categorías que contemplaban expresamente la reducción de las disparidades regionales: Objetivo 1, cuya finalidad era ayudar a las regiones menos desarrolladas; Objetivo 2, para respaldar la recon-

versión económica de las zonas gravemente afectadas por el declive industrial; y Objetivo 5b, cuyo propósito era ayudar al desarrollo de las zonas rurales. Estas dos últimas categorías podían solaparse y normalmente cubrirían unas zonas de un tamaño mucho menor que el de las regiones NUTS 2, y que, según se había identificado, eran las que se enfrentaban a los problemas más acuciantes. Las otras dos categorías englobaban el resto del territorio de la UE no incluido en las regiones Objetivo 1: Objetivo 3, cuyo fin era apoyar la lucha contra el desempleo a largo plazo, y Objetivo 4, para la integración de los jóvenes en el mercado laboral.

Las categorías anteriores permanecieron en vigor durante el período 1994-1999; en 1995 se produjo la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia a la UE, lo que condujo a la creación de una nueva categoría destinada específicamente a ayudar a estos dos últimos países: el Objetivo 6, cuyo fin era ayudar a las regiones con una



Mapa 6.1: Regiones elegibles para recibir financiación de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) según categoría, 1989–2013

- Regiones menos desarrolladas (Objetivo 1 / Convergencia)
- Ayuda transitoria (exclusión/inclusión gradual)
- Objetivo 6 (zonas septentrionales con elevada dispersión poblacional)
- Otras zonas elegibles (Objetivo 2 / 5b / RCE)

Nuevos Länder alemanes: 1990-2013;
 AT, FI, SE: 1995-2013;
 CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI y SK 2004-2013;
 BG y RO: 2007-2013;
 HR: a partir del 1.7.2013;
 Se incluyen las zonas parcialmente elegibles (1989-2006).
 Fronteras de Estados no miembros a 1.1.2013.

Fuente: DG REGIO

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

densidad de población extremadamente baja. Además, se creó por primera vez la categoría de Transición para la región de Abruzzo, con objeto de cuantificar el apoyo recibido para reducir el efecto económico de la condición de región Objetivo 1 y el volumen de fondos retirados.

En el período 2000-2006, el Objetivo 5b se integró en el Objetivo 2, cuya finalidad se generalizó para abarcar el apoyo a la reconversión económica y social de unas zonas cuyo tamaño, de nuevo, era mucho menor que el de las regiones NUTS 2, y que se enfrentaban a los problemas estructurales más graves. Al mismo tiempo, la categoría de «regiones en transición» se amplió para apoyar la exclusión gradual de las regiones receptoras de fondos del Objetivo 1 en el período anterior, pero cuyo PIB per cápita había superado el umbral del 75 %. Los Objetivos 3 y 4 se fusionaron y siguieron abarcando todas las regiones no incluidas en el Objetivo 1.

En el período 2007-2013 se modificó la denominación de las regiones Objetivo 1, que pasaron a denominarse «regiones de convergencia», y los Objetivos 2 y 3 se fusionaron bajo la denominación «competitividad regional y empleo». La categoría de Transición se amplió para incluir tanto a las regiones en proceso de exclusión como de inclusión gradual; las primeras se definieron como aquellas regiones en las que el PIB per cápita había aumentado hasta situarse por encima del 75 % de la media de la UE-15, y las segundas como las regiones en las que dicha variable seguía siendo inferior al 75 % de la media de la UE-15 pero era superior al 75 % de la nueva media de la UE-27, resultante de la incorporación de los 12 países del centro y este de Europa. Los fondos proporcionados a estos países, a pesar de ser muy inferiores a las aportaciones realizadas a las regiones de convergencia, fueron considerablemente mayores que los que se pusieron a disposición de las regiones incluidas en la categoría de «competitividad regional y empleo».

En el período de programación actual (2014-2020) se mantienen las tres categorías, aunque sus denominaciones se han modificado por las de «menos desarrolladas», «en transición» y «más desarrolladas». La categoría de Transición abarca en la actualidad todas las regiones cuyo PIB per cápita se sitúa entre un 75 % y un 90 % de la media de la UE-27, si bien las regiones que en el anterior período de programación figuraban incluidas en la categoría de Convergencia reciben un mayor volumen de fondos que el resto.

Simplificación de la cobertura geográfica

Como consecuencia de la ampliación de la UE en 2004, el porcentaje de población que vive en lo que actualmente se denominan «regiones menos desarrolladas» aumentó desde el 25 % de la población de la UE-15 hasta el 34 % de la población de la UE-25. A pesar de la incorporación de Rumanía y Bulgaria en 2007 y de Croacia en 2013, la convergencia del PIB per cápita hacia la media de la UE que se produjo en muchas de las regiones hizo que la proporción de población que representan las regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media disminuyera hasta situarse en un 32 % del total de la UE-27 en 2007 y en un 25 % de la población de la UE-28 en 2014.

En el marco del Objetivo 2 (y del Objetivo 5b, hasta 1999), el planteamiento, como se ha señalado anteriormente, consistía en concentrar las ayudas en las zonas que presentaban las necesidades más urgentes, que a menudo

Cooperación macrorregional

Las estrategias macrorregionales constituyen una forma nueva de respaldar la cooperación territorial; dichas estrategias representan una respuesta conjunta a los desafíos medioambientales, económicos o de seguridad existentes en un área determinada. Aunque no suponen la aportación de fondos adicionales de la UE, se brinda apoyo mediante la orientación de los programas de la política de cohesión al logro de objetivos compartidos.

Hasta el momento se han aprobado dos estrategias macrorregionales, una para la región del Mar Báltico (adoptada en 2009), que abarca las esferas del medio ambiente, el desarrollo económico, la accesibilidad y la seguridad, y otra para la región del Danubio (adoptada en 2011), centrada en este caso en la conectividad, el medio ambiente, la prosperidad y el desarrollo de capacidades. En la actualidad se están llevando a cabo más de 100 proyectos emblemáticos en la región del Mar Báltico y otros 150 se encuentran en ejecución en la región del Danubio, sobre un total de 400 proyectos analizados (con un gasto total de 49 000 millones de euros).

El Consejo Europeo ha invitado a la Comisión a presentar una estrategia europea para las regiones del Adriático y el Jónico a finales de 2014.

Programas de cooperación territorial iniciados en 1989 con INTERREG

INTERREG I (1990-1993)

La Iniciativa INTERREG se puso en marcha en 1990 con el fin de contribuir a abordar las desventajas creadas por las fronteras administrativas nacionales que separaban a regiones vecinas en el mercado único emergente. Dicha iniciativa estaba centrada en exclusiva en la cooperación transfronteriza. Contaba con una dotación presupuestaria de 1 600 millones de euros (a precios de 2011), lo que representaba un porcentaje ligeramente superior al 2 % del total de fondos destinados a la política de cohesión. Incluía 31 programas operativos en regiones fronteras interiores y exteriores, y proporcionó apoyo a más de 2 500 proyectos.

INTERREG II (1994-1999)

La Iniciativa INTERREG II (1994-1999) contaba con un presupuesto mayor, concretamente de 4 900 millones de euros (de nuevo, esta cantidad está expresada a precios de 2011), y en ella se amplió el alcance de la cooperación territorial. El número de programas transfronterizos casi se duplicó, al pasar de 31 a 59 como resultado de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 y de la creación de un instrumento dedicado específicamente a la cooperación entre regiones a ambos lados de las fronteras exteriores. Estos programas también se ampliaron con el fin de abarcar las ayudas destinadas a proyectos educativos, sanitarios, de servicios de comunicación y de formación

lingüística. Además, se creó un capítulo transnacional para respaldar la cooperación entre grandes zonas contiguas y favorecer el intercambio de información y de experiencias entre las regiones de los diferentes países afectados.

INTERREG III (2000-2006)

Durante el período 2000-2006 se produjo una nueva ampliación de la UE y un aumento del número de regiones fronterizas. La dotación presupuestaria de la Iniciativa INTERREG-III se elevó hasta los 6 200 millones de euros; los fondos destinados a la cooperación transnacional se incrementaron en 890 millones de euros, mientras que la asignación destinada a la cooperación interregional se redujo (en 150 millones de euros).

Programa de cooperación territorial (2007-2013 y 2014-2020)

En el período 2007-2013 se definió la cooperación territorial como objetivo de la política de cohesión, y se le asignó un presupuesto de 8 900 millones de euros (incluido el apoyo al instrumento de preadhesión –IPA– y al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación –IEVA–), que representa un 2,5 % del total.

De cara al período 2014-2020, el presupuesto se mantiene en términos reales a pesar de la ligera reducción que ha experimentado la dotación global de la política de cohesión.

Tabla 6.2: Fondos destinados a la cooperación territorial, 1989-2020

Miles de millones de euros a precios constantes de 2011	1989-1993*	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Transfronteriza	1,64	3,64	3,90	6,60	6,62
Transnacional		0,71	1,60	1,80	1,82
Interregional		0,55	0,40	0,45	0,50
Total	1,64	4,90	6,20	8,88	8,94
Porcentaje del total de fondos destinados a la política de cohesión (%)	2,2	2,1	1,9	2,5	2,8

* Se refiere al período 1990-1993.

Fuente: Informes anuales de los Fondos Estructurales, evaluación ex post de la Iniciativa INTERREG y SFC.

eran de un tamaño muy reducido (en ocasiones, incluso, eran partes de un municipio). La definición de este tipo de «microzonas» a menudo dificultaba el diseño y la ejecución de los programas, porque para abordar eficazmente los problemas de desarrollo que sufrían aquellas zonas era necesario en muchos casos invertir en otras zonas vecinas, no solo en las pequeñas áreas que cumplían los requisitos para acogerse a las ayudas. En consecuencia, a partir de 2007 se abandonó la «microzonificación» y se creó la categoría de «competitividad regional y empleo»,

que pasó a englobar todas las regiones no incluidas en las categorías de Convergencia y Transición. Esta es la clasificación que se sigue utilizando en el período 2014-2020, aunque se han modificado los nombres de las diferentes categorías.

En el período 1994-1999, el Fondo de Cohesión abarcaba a Irlanda, España, Portugal y Grecia, que representaban en conjunto un 17 % de la población de la UE-15. En el período siguiente, estos cuatro países seguían pudiendo acogerse a las ayudas del Fondo de Cohesión, si bien

Tabla 6.3: Distribución de los fondos entre las diferentes categorías de regiones, 1989–2020

(en porcentaje)	1989-1993	1994-1999	2000-2004	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Menos desarrolladas	73,2	61,6	63,6	63,2	59,0	53,5
Transición	0,0	0,2	2,6	2,0	7,5	10,8
Más desarrolladas	23,6	27,4	24,3	19,1	12,9	16,5
Fondo de Cohesión	3,1	10,8	9,4	15,7	20,7	19,2
Menos desarrolladas y Fondo de Cohesión	76,4	72,4	73,1	78,9	79,7	72,8
Total	100	100	100	100	100	100
UE	UE-12	UE-15	UE-15	UE-25	UE-27	UE-28

Fuente: Informes anuales de los Fondos Estructurales, SFC y cálculos de la DG REGIO.

Tabla 6.4: Intensidad anual de la ayuda según categorías de regiones, 1989–2020

Euros por habitante a precios constantes de 2011	1989-1993	1994-1999	2000-2004	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Menos desarrolladas *	110	210	259	179	188	180
Transición		49	67	67	101	66
Más desarrolladas	13	32	29	29	21	22
Fondo de Cohesión ***	36	54	48	49	60	62
Total **	42	86	89	83	100	84
UE	UE-12	UE-15	UE-15	UE-25	UE-27	UE-28

* FEDER+FSE
 ** FEDER+FSE+Fondo de Cohesión
 *** En el período 2007-2013, España recibió ayuda con carácter transitorio. La intensidad de la ayuda, sin tener en cuenta a España, fue de 76 euros por persona.
 Fuente: Informes anuales de los Fondos Estructurales, SFC y cálculos de la DG REGIO. Se aplica un deflactor anual del 2 %.

en 2003 se retiró el apoyo a Irlanda dado que el crecimiento económico experimentado por este país había situado su RNB muy por encima del umbral del 90 %. Los 10 países que se incorporaron a la UE en 2004 también podían acogerse a estas ayudas, por lo que el porcentaje de cobertura aumentó hasta el 31 % de la población de la UE-25. En el período 2007-2013, la entrada de Rumanía y Bulgaria elevó el porcentaje de cobertura hasta el 34 % de la población total de la UE-27, aunque se fue retirando gradualmente el apoyo a España debido al incremento de su RNB. En el período 2014-2020, el Fondo de Cohesión abarca a Grecia, Portugal y a los 13 países que se han unido a la UE desde 2004. Todos ellos representan en términos globales un 26 % de la población de la UE-28.

2.3 La financiación sigue concentrándose en las regiones menos desarrolladas

A partir de 1989, la UE pasó a dotarse de un presupuesto plurianual. Esto facilitó la adopción de una perspectiva a largo plazo para los programas financiados con cargo

a la política de cohesión. El primer período fue quinquenal (1989-1993), el segundo fue sexenal (1994-1999) y el tercero y posteriores han tenido una duración de siete años. La mayor parte de los fondos ha ido destinada siempre a las regiones menos desarrolladas (tabla 6.3). Si se incluye en el análisis el Fondo de Cohesión, el porcentaje que representan los fondos asignados a esas regiones sobre el total ha variado muy poco desde 1989, pasando del 76 % en el período 1989-1994¹ al 73 % en el período 2014-2020, si bien en el período 2007-2013 alcanzó su mayor nivel, ligeramente por encima del 80 %.

En las regiones menos desarrolladas, la intensidad de la ayuda (definida como el volumen de fondos asignados en relación con la población cubierta) era inicialmente de 110 euros por persona (a precios constantes de 2011), aumentó hasta situarse en 259 euros en el período 2000-2006 en la UE-15, posteriormente se redujo hasta los 188 euros en el período 2007-2013 y, de cara al período 2014-2020, ha vuelto a descender a 180 euros por persona (véase la tabla 6.4).

1 Los datos relativos a la distribución de los fondos por tipo de región solamente están disponibles desde 1989, puesto que con anterioridad a ese año no se utilizaba ningún tipo de clasificación de las regiones.

En el caso del Fondo de Cohesión, la intensidad de la ayuda fue de 54 euros por persona (a precios de 2011) cuando se introdujo por vez primera en el período 1994-1999. Con la ampliación de 2004, cayó hasta un nivel ligeramente inferior a 50 euros por persona, aunque posteriormente aumentó a 60 euros en el período 2007-2013 y a 62 euros por persona en el período 2014-2020.

En las regiones en transición, la intensidad de la ayuda partió de un nivel relativamente bajo, 49 euros por persona en el período 1994-1999 (cuando la única región incluida en esta categoría era la de Abruzzo); en el período 2007-2013 se elevó hasta los 101 euros por persona, pero en el período 2014-2020 se ha reducido a 66 euros por persona.

En las regiones más desarrolladas, la intensidad de la ayuda en el período 2014-2020, al igual que en el anterior, se sitúa ligeramente por encima de 20 euros por persona, en comparación con los aproximadamente 30 euros por persona asignados en los períodos 1994-1999 y 2000-2006².

2.4 Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y la Política de Cohesión

La dotación presupuestaria de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ha aumentado desde el período 1989-1993, a medida que la UE se ha ido ampliando y los retos a los que buscan hacer frente dichos fondos se han ido intensificando. Su asignación pasó de 75 000 millones de euros en el primer período de programación a 460 000 millones de euros en el período 2007-2013 (véase la tabla 6.5).

El total previsto para el período 2014-2020 es inferior a 400 000 millones de euros. La cuantía total y la distribución de este importe entre los diferentes fondos todavía pueden experimentar variaciones, dado que los Estados miembros pueden reorientar parte de los

fondos del primer pilar de la política agraria común (PAC) al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) o viceversa, así como del FEDER al FSE, o en función de sus necesidades y prioridades de inversión.

Los métodos de coordinación de estos fondos han variado a lo largo del tiempo. Hasta el período 2000-2006, los fondos procedentes del FEADER y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) se combinaban a menudo con los del FEDER y el FSE en programas únicos. En el período 2007-2013, el FEADER y el FEMP crearon programas independientes para estimular el desarrollo rural y el de las zonas dependientes de la pesca.

En el nuevo período de programación, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han vuelto a ser incluidos bajo un mismo paraguas. Los acuerdos de colaboración abarcan todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y las normas comunes permiten mejorar la coordinación de la ejecución.

La política agraria común (PAC) y el desarrollo rural

La primera generación de actividades de fomento del desarrollo rural en el marco de la política agraria común (PAC) se introdujo en la década de 1970 en forma de medidas de apoyo al cambio estructural en la agricultura y para el mantenimiento de la agricultura en zonas que presentaban limitaciones naturales. Posteriormente se adoptaron otras medidas, entre las que figuraban el apoyo a jóvenes agricultores para el establecimiento de sus explotaciones y la inversión en procesamiento y comercialización de productos agrícolas.

Tabla 6.5: Asignación por Fondo, 1989-2020

Miles de millones de euros a precios de 2011	FSE	FEDER	Fondo de Cohesión	FEADER	FEMP	Total
1989-1993	24	39	2,2	10		75
1994-1999	67	119	20	35	4,1	245
2000-2006	79	150	32	45	4,6	311
2007-2013	78	205	71	102	4,4	460
2014-2020	71	181	56	85	6,6	400

Los fondos se identifican de acuerdo con su denominación actual. El FEADER y el FEMP tenían denominaciones distintas en períodos anteriores. El Fondo de Cohesión se creó en 1992 y se puso en marcha en 1993. Fuente: Informes anuales de los Fondos Estructurales, SFC y cálculos de la DG REGIO.

2 La intensidad de la ayuda de las regiones más desarrolladas cubre los Objetivos 2 y 3 en el período 2000-2006 y los Objetivos 2, 3, 4 y 5b en el período 1994-1999. Los Objetivos 2 y 5b se caracterizaban por una mayor concentración geográfica, por lo que las zonas que podían acogerse a estas ayudas presentaban unas intensidades de la ayuda muy superiores a las que aquí se indican.

A principios de la década de 1990, esta política se amplió a otras actividades no agrícolas de orientación territorial, siempre que guardaran una relación clara con el desarrollo económico y social de las zonas rurales y que permitieran a los agricultores diversificar sus actividades. La introducción de las ayudas del programa LEADER, que partía de un enfoque ascendente con respecto a la aplicación de las estrategias de desarrollo local, se complementó con una serie de medidas cuya finalidad era contribuir a mantener el legado cultural y natural así como mejorar la infraestructura local y los servicios básicos en las zonas rurales.

En virtud de la reforma de la Agenda 2000, se estableció la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, con el objetivo de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de las zonas rurales en la UE.

De cara al período 2007-2013 se introdujo un enfoque más estratégico con respecto a los programas de desarrollo rural. El presupuesto destinado al desarrollo rural ascendió a un total de 96 300 millones de euros, incluidas las sumas resultantes de las transferencias del pilar I de la PAC al desarrollo rural (en virtud del sistema de modulación).

A pesar de que la cohesión no es un objetivo explícito de la PAC, su intención es tener en cuenta *«las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas»*³. Su objetivo es garantizar el progreso económico y social del sector agrario y las zonas rurales, proporcionando al mismo tiempo apoyo para el suministro de alimentos a los consumidores de la UE a un precio razonable.

Además, el Reglamento que gobierna el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) vincula el desarrollo rural a la cohesión económica y social, especificando que el FEADER contribuirá a la Estrategia Europa 2020 a través de la promoción del desarrollo rural sostenible en toda la UE de un modo complementario al resto de instrumentos de la PAC, la política de cohesión y la política pesquera común⁴.

Cohesión económica

A escala de la UE, la suma de los sectores primario –agricultura, silvicultura y pesca– y alimentario representan una parte considerable de la economía; en estos sectores trabajaban en 2011 16,5 millones de personas (un 7,3 % del total) y se generaba un 3,7 % del valor añadido bruto de la UE. Estas cifras ocultan importantes variaciones entre los diferentes países, puesto que el sector agroalimentario es especialmente importante en la UE-12 (sobre todo en lo referente al empleo) y en las zonas rurales.

La PAC contribuye a la cohesión económica a través de sus dos pilares. Los pagos directos ayudan a apuntalar la viabilidad de la agricultura en toda la UE y de las comunidades que dependen de esta actividad, al proporcionar una fuente de ingresos fiable a los productores y reducir su vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios. En 2011, el gasto ejecutado en el primer pilar de la PAC ascendió a 44 000 millones de euros⁵. La mayor parte de estos fondos se destinó a ayudas directas a los agricultores por importe de 40 200 millones de euros⁶. El gasto destinado al fomento del desarrollo rural, por otro lado, tiene el objetivo de respaldar la viabilidad económica de las zonas rurales a través de la financiación de las inversiones, la transferencia de conocimientos y la adopción de medidas encaminadas a estimular la innovación.

La cohesión social

La PAC también contribuye a mejorar la cohesión social, sobre todo mediante el apoyo al desarrollo rural. En torno a un tercio de las personas que se encuentran en riesgo de pobreza en la UE viven en zonas (rurales) escasamente pobladas, por lo que la política de desarrollo rural es muy importante para la inclusión social. Además de las medidas de apoyo al empleo, tanto en la agricultura como en otros sectores, también se ofrece asistencia para impulsar el desarrollo de servicios e infraestructuras básicas. En consecuencia, a finales de 2012, alrededor de 127 600 jóvenes agricultores habían recibido ayudas para la puesta en marcha de nuevas actividades y se habían renovado cerca de 34 000 pueblos.

Los Estados miembros también pueden utilizar estas ayudas para facilitar la integración de los colectivos desfavorecidos, como los romaníes, ayudándoles a crear y desarrollar negocios no agrícolas, a crear puestos de trabajo y a invertir en pequeñas infraestructuras y en ser-

3 Artículo 39, apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a la política agraria común.

4 Artículo 2 del Reglamento (UE) nº 1305/2013.

5 COM(2012) 484 final.

6 En gran medida estos fondos están desvinculados de la producción, puesto que los pagos directos incrementan los ingresos de los agricultores sin estar relacionados con la producción, exigiéndoles a cambio que respeten las normas de seguridad alimentaria, protección medioambiental y bienestar animal y asimismo mantengan las tierras en buenas condiciones.

vicios básicos locales, incluso a través de estrategias de desarrollo local en el marco del programa LEADER.

La cohesión territorial

Además de su «pilar» de desarrollo rural, la PAC posee una honda dimensión territorial en su primer pilar a través del apoyo que brinda a los agricultores, que desempeñan una importante función de gestión del suelo, así como por el hecho de que la agricultura, la silvicultura y el sector agroalimentario siguen realizando una contribución significativa al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales. Por lo que respecta al pilar de desarrollo rural, la política incluye una serie de dimensiones económicas, sociales y medioambientales basadas en un enfoque territorial y puede ayudar a mantener un equilibrio sostenible entre las zonas urbanas y rurales.

Algo más de un 32 % de las ayudas de la UE destinadas a la promoción del desarrollo rural se asignaron a las regiones de convergencia en el período 2007-2013; en junio de este último año se habían gastado más de 35 300 millones de euros del FEADER en dichas regiones, casi 15 200 millones en medidas dirigidas a mejorar el medio ambiente y el entorno rural, cerca de 12 900 millones en la mejora de la competitividad de la agricultura y la silvicultura, 5 100 millones en la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de la economía rural y casi 1 200 millones en el programa LEADER.

La nueva reforma de la PAC y su contribución a la cohesión

En el período 2014-2020, la PAC continúa dividida en dos pilares. Su presupuesto total asciende a 252 000 millones de euros en el apartado de pagos directos (pilar I) y 95 000 millones de euros destinados al fomento del desarrollo rural (pilar II). El sistema de pagos directos incluye nuevos elementos con los que se pretende incrementar la contribución de la PAC a la política de cohesión, como a través de una distribución más equilibrada, más transparente y más justa de dichos pagos entre los agricultores así como entre los diversos países. Además, los pagos directos tendrán un carácter más selectivo, mediante, por ejemplo, la realización de un pago adicional a todos los jóvenes agricultores de la UE y, posiblemente, a regiones concretas que presenten limitaciones naturales.

Un cambio importante, directamente vinculado a los objetivos de cohesión de la UE, concierne al nuevo marco de desarrollo rural, en el que la política de desarrollo rural

se armoniza y coordina parcialmente con otros Fondos Estructurales y de Inversión Europeos con el objetivo de mejorar las posibilidades de lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En el nuevo período de programación, los Estados miembros están formulando sus estrategias de desarrollo rural basándose en seis prioridades, una de las cuales, en consonancia con los objetivos de cohesión, es «*el fomento de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales*». Asimismo, se introduce una serie de objetivos transversales a todos los programas: la innovación, la protección del medio ambiente y la adaptación al cambio climático.

Este enfoque reviste un mayor carácter estratégico, por lo que debería permitir dirigir mejor las actuaciones de la política a las zonas y los colectivos que las necesiten realmente, mejorando de ese modo su impacto en la cohesión.

La política pesquera común y la Política Marítima Integrada

El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) tiene el objetivo de garantizar que la actividad pesquera se lleve a cabo de un modo sostenible y eficiente, y que las explotaciones pesqueras y la industria de la acuicultura sean competitivas y económicamente viables, con el fin de ofrecer un nivel de vida digno a las personas que dependen de ellas. El Fondo se creó en 1994; inicialmente se denominó Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), y más tarde, en 2007, se convirtió en el Fondo Europeo de Pesca, y en 2014 en el FEMP.

El FEMP proporciona apoyo financiero para la aplicación de la política pesquera común. Los tres primeros pilares del Fondo se concentran principalmente en ayudar a la flota pesquera de la UE y otros sectores conexos, como la acuicultura, la pesca interior y el sector de procesamiento de productos, a adaptarse al cambio.

El cuarto pilar respalda el desarrollo de las zonas costeras que dependen de las explotaciones pesqueras para garantizar su viabilidad económica a largo plazo. En consecuencia, el FEMP ayuda a abordar las disparidades socioeconómicas de las comunidades costeras que presentan una alta dependencia con respecto a las explotaciones pesqueras, que en los últimos años han experimentado un declive progresivo debido a la sobrepesca y al aumento de la competencia mundial.

En el período 2007-2013, el cuarto pilar (del que en aquel momento era el Fondo Europeo de Pesca) proporcionó ayudas para el desarrollo de las zonas costeras dependientes de las explotaciones pesqueras por importe de 600 millones de euros a fin de garantizar su viabilidad a largo plazo. En 2010 había 93 regiones costeras NUTS-3 en las que el empleo en el sector pesquero representaba más del 5 % de la ocupación total y 25 regiones en las que el valor añadido bruto generado por la actividad pesquera representaba más del 10 % del total. El grado de dependencia está disminuyendo tanto en términos de ocupación como de valor añadido a medida que la pesca se ve desplazada por otras actividades. El FEMP apoya proyectos que aporten valor añadido a las explotaciones pesqueras y a los productos del sector de la acuicultura, que creen o mantengan puestos de trabajo, que fomenten el espíritu emprendedor y la innovación y que mejoren la calidad del entorno costero.

En el período 2007-2013, las regiones de convergencia recibieron en torno a un 75 % de los 4 400 millones de euros con los que estaba dotado este fondo. Dichas ayudas se asignaron sobre la base del porcentaje histórico de ayuda que venían recibiendo las explotaciones pesqueras en el marco de la política de cohesión. En otras regiones, la asignación se realizó teniendo en cuenta criterios específicos del sector, como el empleo o la necesidad de realizar ajustes estructurales.

En el período 2014-2020 únicamente se tienen en cuenta criterios específicos del sector a la hora de distribuir el presupuesto, con el objetivo de garantizar un reparto más equilibrado de los fondos y evitar problemas de absorción en las regiones de convergencia, donde la importancia de las explotaciones pesqueras es menor.

Una característica importante de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos que es probable que desempeñe una función relevante en las comunidades costeras es el desarrollo local comunitario, que permitirá a las comunidades locales combinar los fondos destinados a ayudar a las explotaciones pesqueras con otras estrategias más amplias dirigidas a diversificar las economías de las zonas que siguen dependiendo de la pesca.

La Política Marítima Integrada, puesta en marcha en 2012, tiene la finalidad de introducir un enfoque más coherente en lo que respecta a las cuestiones marítimas. Dicha política insta a aumentar la coordinación entre las diferentes esferas de política, protegiendo al mismo tiempo la biodiversidad y el entorno marino. Un tema central es el papel que desempeñan varios sectores marítimos

en el crecimiento económico; por ejemplo, la energía azul (como la energía eólica producida en alta mar), la acuicultura, el turismo marítimo, costero y de cruceros, los recursos minerales marinos y la biotecnología azul, sectores que son interdependientes y que dependen de cualificaciones comunes y de una infraestructura compartida, como los puertos y las redes de distribución de electricidad. Esta política incluye también una serie de medidas horizontales, como la planificación espacial marítima, la vigilancia integrada y el conocimiento marino, que pueden mejorar la gestión de los océanos. En marzo de 2013, la Comisión presentó un proyecto de legislación para crear un marco común destinado a la planificación

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)

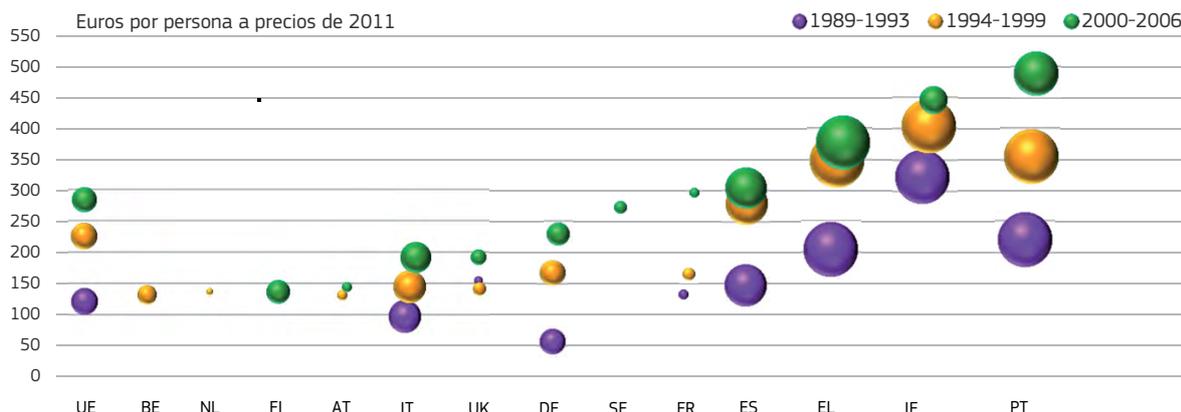
En 2006 se creó el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Su objetivo es ayudar a los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo como consecuencia de la globalización. Más recientemente, su ámbito de aplicación se ha ampliado para incluir a los trabajadores que perdieron su puesto de trabajo como resultado de la crisis. Los trabajadores pueden acogerse a estas ayudas cuando una gran empresa cesa su actividad, cuando un sector se ve afectado por la evolución del comercio o cuando la producción se traslada al extranjero. El FEAG no se puede utilizar para ayudar a las empresas a mantener su actividad, a modernizarse ni a reestructurarse.

En general, solo puede solicitarse ayuda al FEAG cuando una empresa despida a más de 1 000 trabajadores o cuando un volumen similar de personas pierdan su empleo en un sector específico concentrado en una región o en un número reducido de regiones vecinas. Entre 2007 y 2013, el FEAG recibió 128 solicitudes de ayuda y realizó pagos por un importe de casi 500 millones de euros para apoyar a cerca de 100 000 trabajadores.

Los proyectos financiados consistían principalmente en iniciativas dirigidas a ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos empleos o a poner en marcha sus propios negocios, proporcionándoles asesoramiento profesional, tutoría y preparación, formación, ayudas a la movilidad y al traslado así como asesoramiento empresarial.

De cara al período 2014-2020, el FEAG cuenta con un presupuesto máximo de 150 millones de euros anuales, el doble del asignado en el período anterior, y el porcentaje de cofinanciación asciende hasta el 60 %. También pueden acogerse a las ayudas los trabajadores autónomos y los trabajadores con contrato de duración determinada que hayan perdido su empleo. Además, entre 2014 y 2017, los jóvenes de regiones con un elevado desempleo juvenil pueden obtener ayudas del FEAG, en número igual al de los trabajadores que reciben ayudas en dichas regiones.

Ilustración 6.5: Intensidad anual de la ayuda en las regiones menos desarrolladas, 1989-2006



Nota: la intensidad de la ayuda incluye las ayudas concedidas por el FSE, el FEDER y el Fondo de Cohesión. Se supuso que la intensidad de la ayuda al Fondo de Cohesión era la misma en todas las regiones de un Estado miembro que recibe el apoyo.
Fuente: DG BUDG, SFC y cálculos de la DG REGIO.

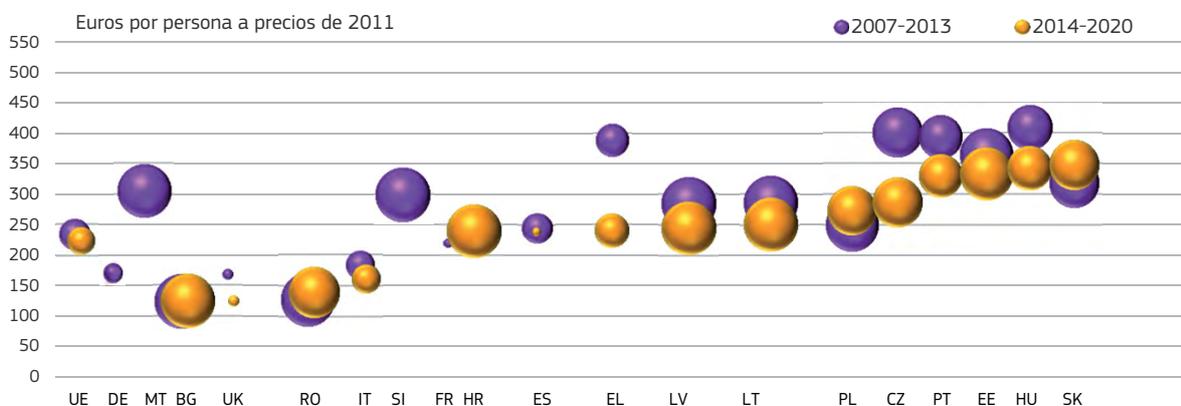
espacial marítima. Una vez en vigor, dicho marco podrá ofrecer a las empresas la seguridad jurídica que necesitan para invertir.

2.5 Las intensidades de la ayuda en las regiones menos desarrolladas aumentaron hasta el período 2000-2006, y a partir de entonces disminuyeron

Las intensidades de la ayuda en las regiones menos desarrolladas de los diferentes Estados miembros replican la tendencia observada a escala de la UE. Entre 1989 y 2006, dichas intensidades aumentaron en to-

dos los Estados miembros (véase la ilustración 6.5, en la que el tamaño de las burbujas muestra el porcentaje de población nacional en las regiones menos desarrolladas). Bélgica y Holanda tenían sendas regiones menos desarrolladas en 1994-1999, que pasaron a convertirse en regiones en transición en el período 2000-2006. En Francia y el Reino Unido, el porcentaje de población en las regiones menos desarrolladas era muy bajo a lo largo del período. En Grecia, Portugal e Irlanda, toda la población vivía en regiones menos desarrolladas en el período 1989-1993, mientras que en el período 2000-2006 el porcentaje había disminuido en Irlanda hasta el 27 % y en Portugal al 66 %. En Grecia, sin embargo, seguía siendo del 100 %.

Ilustración 6.6: Intensidad anual de la ayuda en las regiones menos desarrolladas, 2007-2020



Nota: la intensidad de la ayuda incluye las ayudas concedidas por el FSE, el FEDER y el Fondo de Cohesión. Se supuso que la intensidad de la ayuda al Fondo de Cohesión era la misma en todas las regiones de un Estado miembro que recibe el apoyo.
Fuente: DG BUDG, SFC y cálculos de la DG REGIO.

Regiones ultraperiféricas

En la UE existen ocho regiones ultraperiféricas¹. Todas ellas se encuentran muy alejadas de sus respectivos países, en el Océano Atlántico, el Caribe, el Océano Índico y América del Sur. En dichas regiones vive un total de 4,6 millones de personas. Su situación específica se reconoció por primera vez en una declaración adjunta al Tratado de Maastricht, en 1992, y posteriormente en sendos artículos de los Tratados de Ámsterdam y Lisboa.

Todas estas regiones experimentan un crecimiento poblacional relativamente elevado, un efecto que en la mayoría de ellas se ve reforzado por la inmigración neta. Salvo Madeira, todas ellas tienen un PIB per cápita inferior a la media de la UE; Mayotte (situada entre Madagascar y la costa africana, con una población de unos 213 000 habitantes), que se incorporó a las regiones ultraperiféricas el 1 de enero de 2014, es la región con el PIB per cápita más bajo, en torno a una cuarta parte de la media de la UE.

También en todas ellas el desempleo es significativamente más alto que en el resto de la UE. Canarias y Réunion presentan en 2012 las mayores tasas de paro de estas regiones (un 33 % y un 28 %, respectivamente), mientras que Madeira y Açores exhibían las más bajas, con un 15 % y un 17 %, respectivamente.

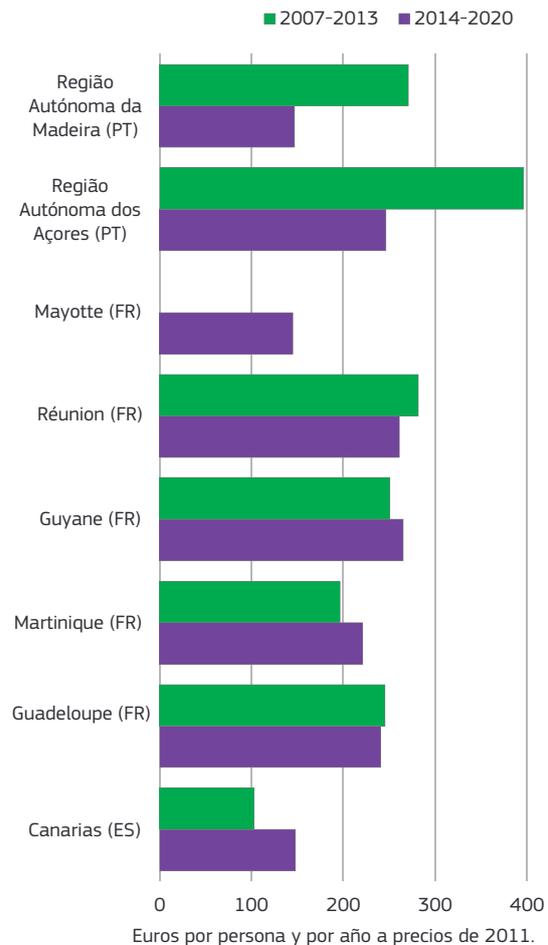
En el período 2014-2020, seis de estas ocho regiones han sido incluidas entre las regiones menos desarrolladas a efectos de financiación. Canarias pertenece a la categoría de regiones en transición y Madeira forma parte de las más desarrolladas.

La intensidad media de la ayuda en estas regiones durante el período 2014-2020 es prácticamente la misma que en el período de programación anterior (2007-2013), ligeramente por encima de 190 euros por persona y por año (a precios constantes de 2011). Sin embargo, en Madeira y Açores el nivel de intensidad de la ayuda ha disminuido considerablemente debido al incremento de su PIB per cápita. También

¹ Saint-Martin es una región ultraperiférica que forma parte de la región NUTS 2 de Guadeloupe. El resto del recuadro se refiere a la región NUTS 2 de Guadeloupe, que incluye a la región de Saint-Martin.

ha descendido en dos de las cinco regiones francesas (Réunion y Guadeloupe), mientras que en Guyane y Martinique ha aumentado. En Canarias, la intensidad

Ilustración 6.7: Intensidad de la ayuda en las regiones ultraperiféricas, 2007-2020



Fuente: Eurostat, SFC

de la ayuda se ha incrementado de forma sustancial, puesto que ha pasado de un nivel relativamente bajo a una intensidad de ayuda similar a la de Mayotte, la quinta región francesa.

La intensidad de la ayuda más elevada en este período correspondió a las regiones con menor grado de desarrollo. En el período 2000-2006 se situó en promedio entre 380 y 490 euros anuales por persona en las regiones de convergencia de Irlanda, Portugal y Grecia, mientras en

Austria y Finlandia no llegaba a 150 euros por persona y por año.

Las intensidades de la ayuda en las regiones menos desarrolladas de la UE fueron o son inferiores en los períodos 2007-2013 y 2014-2020 que en los períodos de

programación anteriores (alrededor de 230 euros por persona y por año en comparación con 284 euros en la UE-15 en el período 2000-2006).

Las intensidades de la ayuda en las regiones menos desarrolladas de la UE-27 muestran la influencia del establecimiento de límites máximos a las asignaciones de fondos de acuerdo con un porcentaje fijo del PIB, que varía según los países; esta variación depende, en parte, del nivel de desarrollo de cada país, pero también tiene en cuenta otros factores. Estos límites máximos se introdujeron por primera vez en el período 2000-2006 y continúan vigentes en la actualidad. Su objetivo es evitar que la concesión de ayudas económicas provoque un «sobrecalentamiento» de la economía receptora de los fondos, así como garantizar que los Estados miembros puedan absorber los recursos en cuestión y asignarlos eficazmente a proyectos suficientemente maduros.

Como resultado de este sistema, desapareció la correspondencia entre las intensidades máximas de la ayuda y las regiones menos desarrolladas (véase la ilustración 6.6). Las intensidades más bajas, por ejemplo, se registran en Bulgaria y Rumanía, así como en el Reino Unido. La intensidad de la ayuda puede aumentar a medida que un país se desarrolla y adquiere una mayor capacidad para hacer un uso eficaz de los fondos (como ha sucedido en Eslovaquia o Polonia), pero posteriormente puede disminuir una vez que el desarrollo alcanza un determinado nivel (como en la República Checa).

En Eslovenia, Polonia y Rumanía, la región que alberga la capital de cada uno de estos países ha dejado de estar incluida en la categoría de las regiones menos desarrolla-

das en el período 2014-2020; en el período 2007-2013 ya había sucedido lo propio en Eslovaquia, la República Checa, Hungría y Portugal.

3. Evolución de los objetivos a lo largo del tiempo

La aspiración de reducir las diferencias en términos de desarrollo entre las distintas regiones se remonta a la fundación de la Comunidad Económica Europea en 1957 con la firma del Tratado de Roma, que dispone lo siguiente: «*La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las*

diversas regiones». Este objetivo sigue presente en la política de cohesión. Sin embargo, la Unión actual es radicalmente distinta de lo que era hace 57 años. Los diversos procesos de ampliación han planteado problemas y desafíos nuevos, y han intensificado algunos de los que ya existían al inicio. La interpretación de ese objetivo fundacional también ha evolucionado y lo sigue haciendo.

3.1 Inicialmente el enfoque estaba centrado en la formación y la movilidad

En la década de 1960, el Fondo Social Europeo abordó las diferencias en el ámbito del desarrollo mediante la provisión de ayudas a la movilidad geográfica y laboral de los trabajadores. El FSE ayudó a los trabajadores de sectores inmersos en procesos de reestructuración, permitiéndoles reciclarse profesionalmente. Además, ayudó a otras personas, fundamentalmente desempleadas, a

Ilustración 6.8: Tasa media de desempleo, 1960-2012

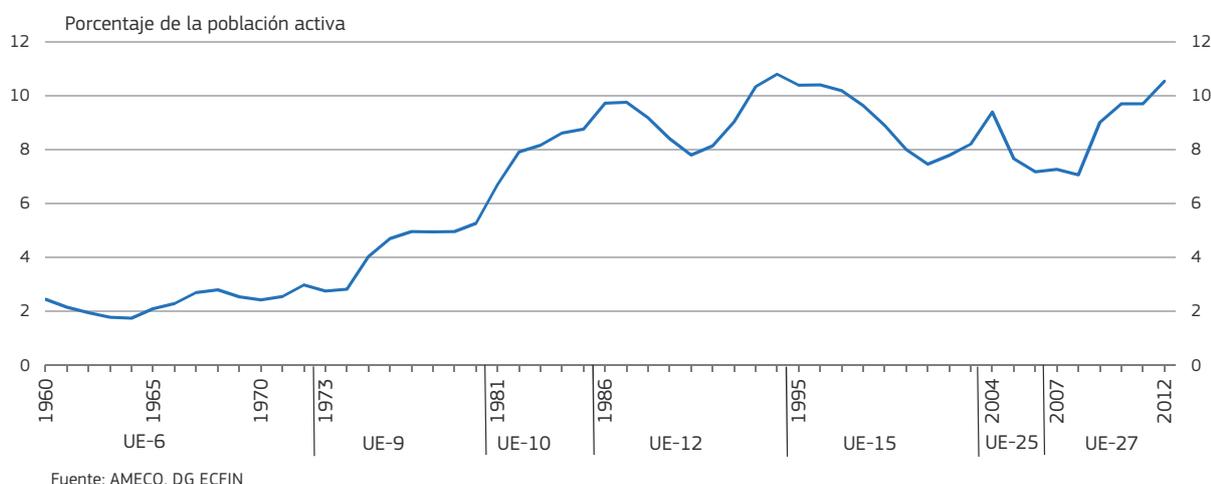
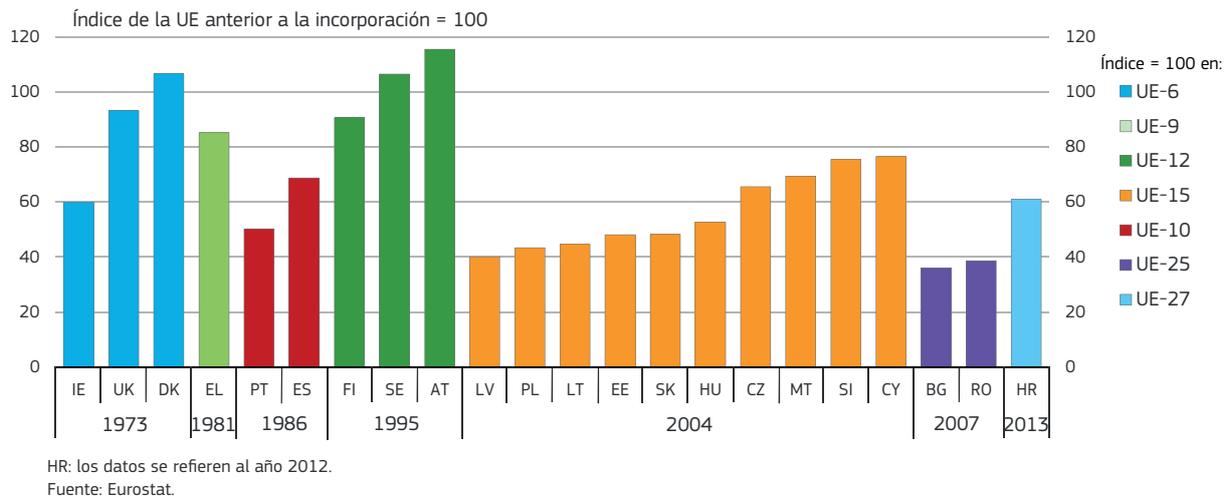


Ilustración 6.9: PIB per cápita (en términos EPA) en cada ampliación de la UE, 1973-2013



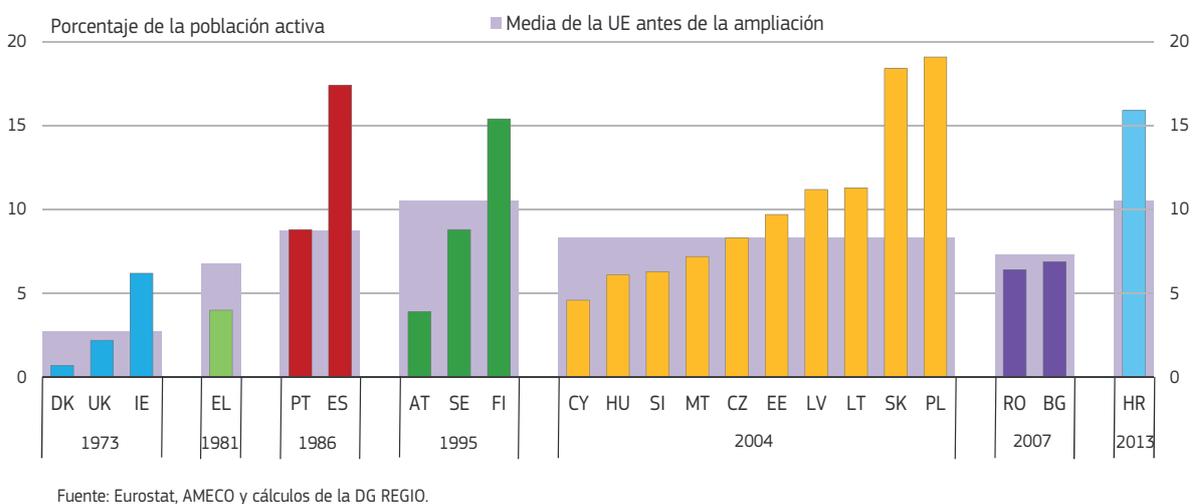
trasladarse a otros lugares para buscar empleo mediante ayudas al reasentamiento. Sin embargo, en aquella década las tasas de paro eran bajas (véase la ilustración 6.8) y la mayor parte de quienes perdían su empleo encontraban otro rápidamente.

3.2 En las décadas de 1970 y 1980 surge el desempleo estructural y se producen rápidos cambios en la agricultura y la industria manufacturera

En la primera parte de los años setenta surgió una preocupación creciente por la disponibilidad de puestos de trabajo y por las perspectivas económicas de las regio-

nes menos desarrolladas. Aunque la tasa media de desempleo en la UE fue inferior al 3 % durante la década de 1960, a partir de mediados del decenio de 1970 aumentó hasta situarse en el 10 % a mediados de los años ochenta. Más de 30 regiones NUTS-3 presentaban unas tasas de paro superiores al 20 %. Este hecho se debió a la caída del empleo en los sectores agrícola y manufacturero en muchas regiones. Como resultado de ello, la orientación de las políticas cambió a fin de ayudar a las regiones con un peso importante del sector agrario, las que estaban experimentando un declive de la industria y/o las que presentaban un elevado desempleo estructural. Además, debido al alto nivel de desempleo juvenil, se adoptaron medidas específicas dirigidas a este colectivo.

Ilustración 6.10: Tasa media de desempleo en cada ampliación de la UE, 1973-2013



3.3 Los países que se incorporaron a la UE en las décadas de 1980 y de 2000 carecían de infraestructuras esenciales

Los sucesivos procesos de ampliación de la UE han alterado los desafíos a los que debe hacer frente la política de cohesión. Aunque algunos de los países adherentes exhibían un alto grado de desarrollo, muy similar al de los Estados miembros existentes, otros estaban mucho menos desarrollados tanto en términos territoriales como económicos y sociales.

En 1973, el Reino Unido y Dinamarca registraban unos niveles de desarrollo económico similares a los de los seis Estados miembros originales (véase la ilustración 6.9). En el Reino Unido, el PIB per cápita en términos EPA equivalía al 93 % de la media de la UE. En Dinamarca, por su parte, esta variable superaba la media en un 7 %. En ambos casos, el desempleo también era más bajo que la media (ilustración 6.10). En el otro extremo se encontraba Irlanda, un país mucho menos desarrollado, con un PIB per cápita que tan solo llegaba al 60 % de la media de la UE y en el que la tasa de desempleo duplicaba la media.

Cuando Grecia se incorporó a la UE en 1981, su PIB per cápita era un 85 % de la media de la UE y presentaba una tasa de desempleo menor. El nivel de desarrollo en Portugal y España era considerablemente inferior al de los Estados miembros existentes cuando estos dos países se unieron a la UE en 1986. En el primero, el PIB per cápita era tan solo igual al 50 % de la media de la UE, mientras que en España era algo mayor (un 69 % de dicha media). Además, la tasa de paro en este último país era del 17 %, casi el doble que la media de la UE en aquel momento. Estos tres países carecían de infraestructuras esenciales o estas eran de una calidad deficiente.

En 1995, Suecia y Austria tenían unos niveles de PIB per cápita superiores a la media y unos índices de paro inferiores a esta, mientras que en Finlandia el PIB per cápita no estaba muy lejos del promedio de la Unión (un 90 %) pero su tasa de desempleo se situaba en el 15 %, muy por encima de la media de la UE en aquel momento (10 %). Pese a que la ampliación no planteó retos nuevos para la política de cohesión, intensificó la diversidad territorial de la UE al añadir un mayor número de zonas montañosas y de población dispersa en las lejanas regiones septentrionales.

La ampliación de 2004 introdujo un desafío mucho mayor: los 10 nuevos Estados miembros presentaban un PIB per cápita que oscilaba entre el 40 % y el 76 % de

la media de la UE. En cinco de ellos las tasas de paro también eran mayores que la media (el doble de esta, en el caso de Polonia y Eslovaquia). El nivel de desarrollo de la infraestructura en todos estos países también era muy inferior al de la mayoría de los Estados miembros existentes (véase el capítulo 1).

Cuando se produjo la incorporación de Rumanía y Bulgaria, en 2007, estos dos países eran los Estados menos desarrollados que se incorporaban a la Unión. Su PIB per cápita se situaba por debajo del 40 % de la media de la UE y su infraestructura presentaba un nivel de desarrollo muy bajo para el estándar europeo de la época.

En 2013, Croacia se unió a la UE con un PIB per cápita equivalente al 61 % de la media de la Unión y una tasa de paro del 16 %, notablemente superior al promedio (que en ese momento era del 10 %).

3.4 Mejora de la infraestructura medioambiental y de transporte

Con la creación del Fondo de Cohesión en 1992, la mejora de la infraestructura medioambiental y de transporte se convirtió en un objetivo explícito de la política de cohesión.

La creación de dicho fondo fue una medida complementaria al establecimiento del mercado único. Su objetivo era garantizar que todos los Estados miembros, incluso los ubicados en la periferia de la UE y los atrasados en términos de desarrollo económico, pudieran beneficiarse del crecimiento derivado de la eliminación de las barreras a la competencia en los mercados afectados. Además, dado que los criterios de Maastricht introdujeron límites para la deuda pública y el déficit público, los países con carencias de infraestructura experimentaban más dificultades que nunca para situarse al nivel del resto de la UE.

En consecuencia, las ayudas tenían la finalidad de ayudar a los países a lograr este objetivo, contribuyendo a sufragar el coste de la ampliación y mejora de sus redes de transporte y de su infraestructura medioambiental, y de ese modo, eliminar los obstáculos a su desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, las inversiones también estaban diseñadas para dar un mayor impulso al proyecto del mercado único –y, en última instancia, a la Unión Económica y Monetaria–, mediante la mejora de las conexiones de transporte con el resto de la UE y la garantía de un nivel de infraestructura mínimo en toda la Unión.

A diferencia del FEDER, el enfoque se centró desde un principio en la situación a escala nacional (más que a escala regional) y en las diferencias existentes entre los países con menor renta y el resto de la UE, en lugar de en las disparidades interregionales. En consecuencia, el criterio para poder acogerse a las ayudas del Fondo de Cohesión se definió en términos nacionales: tener una renta nacional bruta (RNB) per cápita inferior al 90 % de la media de la UE.

En la práctica, el Fondo de Cohesión ha ayudado a los países con menor renta a cumplir las directivas medioambientales, relativas al suministro de agua potable, las aguas residuales urbanas y la eliminación de residuos sólidos. El objetivo de facilitar el cumplimiento de las directivas medioambientales de la UE en los Estados miembros con una RNB inferior al 90 % de la media trasciende el de reducir las disparidades regionales y, por tanto, constituye un objetivo adicional de la política de cohesión.

La concentración de las ayudas en la infraestructura medioambiental y de transporte es una constante desde la creación del Fondo de Cohesión. No obstante, como ya se ha indicado, las características de los países receptores de ayuda han cambiado de forma significativa tanto en términos de desarrollo económico como de necesidades en materia de infraestructura.

3.5 La agenda de Lisboa y Gotemburgo

La Estrategia de Lisboa, adoptada en el año 2000, perseguía el objetivo de estimular la competitividad y la intensidad del conocimiento de la economía de la UE a través, entre otras cosas, de un incremento de la inversión destinada a la innovación. En 2005 se volvió a dar impulso a esta estrategia, prestando mayor atención al crecimiento y al empleo e introduciendo programas nacionales de reforma dirigidos a garantizar una mayor coherencia y apropiación de la estrategia.

La Estrategia de Gotemburgo, adoptada en 2001, se centraba en el desarrollo sostenible, es decir, en dar respuesta a las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. A esta estrategia siguió otra más amplia en 2006, la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible en el contexto de una Europa ampliada.

El vínculo entre la política de cohesión, la Estrategia de Lisboa y la de Desarrollo Sostenible se reforzó de cara al período de programación 2007-2013. Los nuevos re-

quisitos de destino de los fondos garantizaban que una gran parte de los fondos de la política de cohesión se destinara a apoyar proyectos que contribuyeran al logro de los objetivos de ambas estrategias, lo que supuso un nuevo cambio de orientación dirigido a alinear la política de cohesión con la agenda política global de la UE.

No obstante, el objetivo general de reducir las disparidades económicas permaneció intacto durante este proceso. La mayor parte de la financiación siguió asignándose a las regiones menos desarrolladas (véase *supra*) y los requisitos de destino de los fondos se relajaron en el caso de dichas regiones en comparación con los aplicados en las más desarrolladas.

3.6 La Estrategia Europa 2020: reducción de la pobreza, mitigación del cambio climático y consideración de otros factores además del PIB

En comparación con la agenda de Lisboa, la Estrategia Europa 2020 añadió dos nuevos elementos a la agenda política de la UE: la reducción de la pobreza (véase el capítulo 2) y un mayor énfasis en la sostenibilidad (capítulo 3). Esto se ha traducido en un cambio en los objetivos de la política de cohesión y en la forma de aplicar dicha política, con un mayor hincapié en las intervenciones dirigidas a lograr múltiples objetivos.

La Estrategia Europa 2020 define cinco objetivos generales a escala de la UE y nacional, aunque los temas en cuestión también son diferentes según los Estados. Cada uno de estos objetivos generales sigue una lógica espacial distinta.

En algunos casos, la concentración espacial empeora la situación. Por ejemplo, la concentración de la pobreza y la exclusión social en unas zonas restringidas genera externalidades negativas muy importantes. En otros casos, la concentración espacial puede resultar positiva (como sucede con la innovación) o tener un efecto neutro (como ocurre con las emisiones de GEI o con la energía renovable). Por lo que respecta a la educación, la concentración espacial tiene efectos mixtos. Es probable que una concentración elevada de estudiantes que abandonan el sistema educativo de forma prematura genere externalidades negativas, mientras que una concentración de personas con estudios superiores tiene el efecto contrario. Además, esto último es imposible de evitar, dado que muchas personas con estudios superiores se trasladarán

a las grandes ciudades en busca de oportunidades de trabajo más interesantes.

La concentración espacial de unas tasas de ocupación elevadas (o reducidas) tiene consecuencias ambiguas. Unas altas tasas de ocupación confinadas en una zona concreta pueden generar una carencia de mano de obra y de cualificaciones, un problema que solo se solucionará mediante largos traslados de personas. Por su parte, es probable que la concentración de unas bajas tasas de ocupación dé lugar a una caída de los salarios y genere externalidades negativas. No obstante, las inevitables diferencias existentes en cuanto al tamaño y la estructura económica del mercado laboral en las diferentes zonas, así como en lo referente a la normativa laboral, implican que no es realista pensar en la posibilidad de que las tasas de ocupación sean idénticas en todos los lugares. En resumen, es probable que tanto la existencia de unas amplias diferencias en las tasas de ocupación regionales como la inexistencia de tales disparidades produzcan externalidades negativas. La situación óptima será aquella en la que existan unas diferencias limitadas en lo tocante a las tasas de ocupación, que eviten la depresión o el «sobrecalentamiento» del mercado laboral en las diversas zonas.

La forma en que las políticas públicas pueden abordar estas cuestiones también varía de unos lugares a otros. La reducción de la pobreza exige un planteamiento diferente en zonas donde el índice de pobreza es elevado que en otras donde se sitúa en la media. La eficiencia en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero requiere políticas distintas en las zonas urbanas que en las rurales. Las políticas destinadas a impulsar la innovación o mejorar la educación deberían tener en cuenta el nivel de especialización económica actual y potencial de la región o ciudad de que se trate.

Las diferencias entre los objetivos definidos a escala de la UE y las metas fijadas a escala nacional reflejan tanto un sentido realista como una comprensión de las externalidades derivadas de la concentración, así como de la probable evolución futura.

Por ejemplo, el índice de la Estrategia Europa 2020 basado en la distancia con respecto a los objetivos de crecimiento inteligente e integrador de la UE (mapa 6.2) y el basado en los objetivos nacionales⁷ (mapa 6.3) muestran

que, en general, la distancia con respecto a los objetivos de la UE presenta una variación mayor, y que estas distancias son muy amplias en los Estados miembros menos desarrollados. Por lo tanto, la distancia media con respecto al objetivo de la UE es relativamente más amplia en el caso de Grecia, Rumanía, Bulgaria, Hungría, Croacia, Polonia e Italia.

La distancia con respecto a los objetivos nacionales tiende a ser algo menor, pues los Estados miembros optaron por establecer un objetivo más bajo y realista para el gasto en I+D cuando partían de un nivel bajo, algo que ocurría en la mayor parte de los países menos desarrollados. Esto sugiere un sentido de realismo y, al mismo tiempo, que la concentración espacial de la I+D puede resultar beneficiosa.

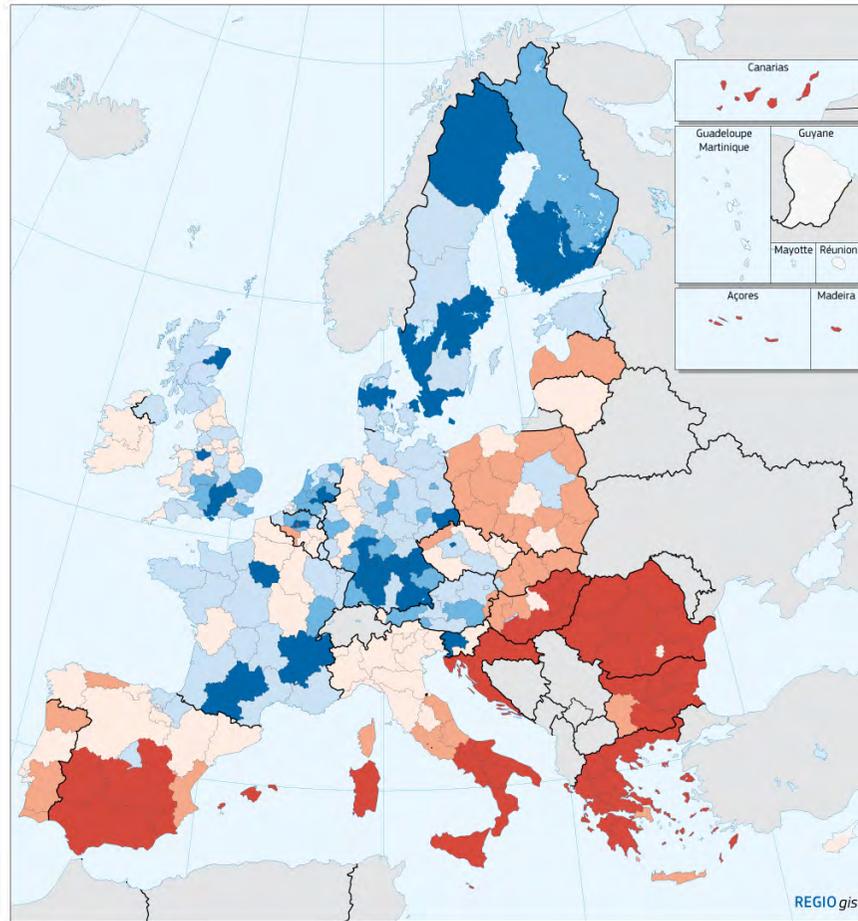
Por lo que respecta a los objetivos nacionales en materia de empleo, educación y pobreza o exclusión social, sin embargo, los Estados miembros con menores índices han tendido a fijar objetivos ambiciosos, lo que implica que será necesario un esfuerzo sustancial para lograrlos. Lo anterior pone de manifiesto que los Estados miembros atrasados están ansiosos por situarse al nivel del resto de la UE y reconoce el potencial de las externalidades negativas derivadas de la concentración especial de unas bajas tasas de ocupación, de unos índices elevados de pobreza o exclusión social y de un bajo nivel educativo.

Los objetivos nacionales referentes a las emisiones de GEI previstos en el mecanismo de reparto del esfuerzo conllevan una reducción para los Estados miembros más desarrollados, cuyos niveles de emisiones por habitante son muy superiores a los de los países menos desarrollados, a los que se permite un incremento moderado de las emisiones. Esta distribución del esfuerzo resulta más justa que la especificación de reducciones idénticas de las emisiones, y reconoce que el lugar en el que se produzcan las emisiones es irrelevante.

3.7 Más allá del PIB: pobreza, desarrollo humano y bienestar

El Tratado expresa el objetivo de reducir las diferencias regionales en materia de desarrollo, pero no define (salvo en términos muy generales) los tipos de diferencias a los que se refiere. Durante muchos años, el enfoque se ha centrado fundamentalmente en la reducción de las diferencias en términos de PIB per cápita y tasas de desempleo. Sin embargo, con el tiempo la atención se ha ampliado a otros aspectos del desarrollo, como la ca-

⁷ En los Estados miembros que no fijaron un objetivo nacional para un indicador, se calculó un objetivo sobre la base de los definidos por Estados miembros que registraban un índice similar en 2009. Para obtener más información al respecto, véase Athanasoglou, S. y Dijkstra, L. (2014).



Mapa 6.2: Índice definido en la Estrategia Europa 2020, distancia con respecto a los objetivos de la UE en 2011

Índice de la distancia con respecto a los objetivos de la UE

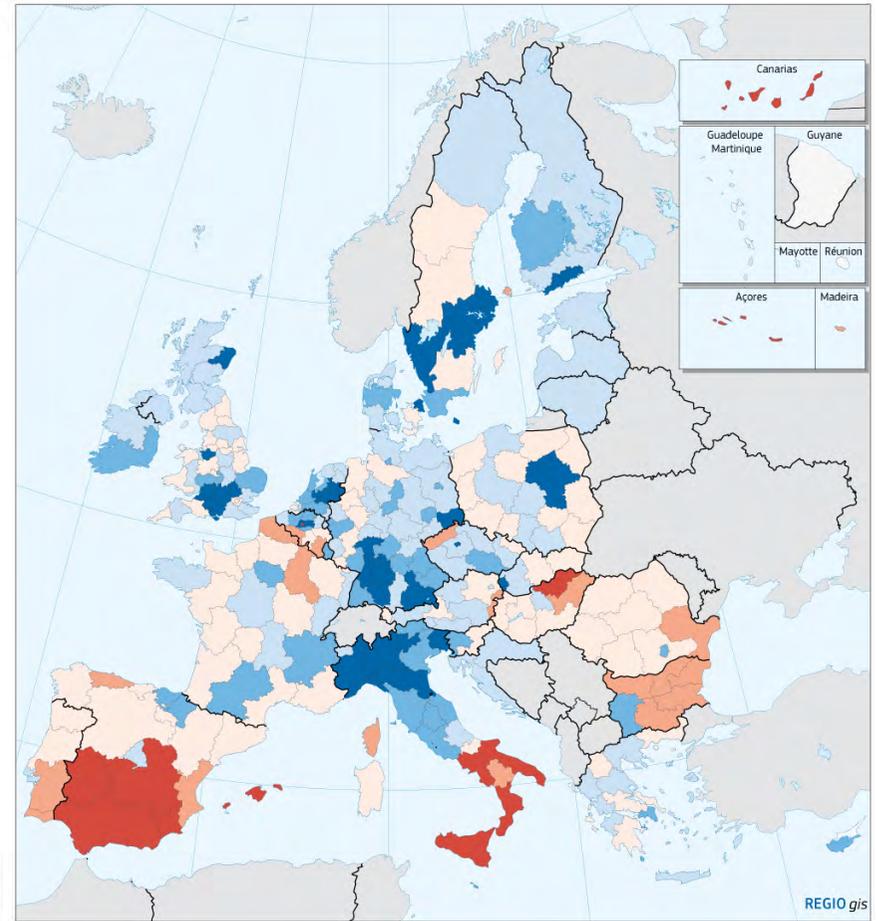
- <0,60
- 0,60 - 0,70
- 0,70 - 0,80
- 0,80 - 0,90
- 0,90 - 0,95
- >0,95

Bajo = lejos del objetivo
 Alto = cerca del objetivo
 Media de la UE = 0,82
 Este índice tiene en cuenta los indicadores siguientes: empleo, gasto en I+D, educación (abandono escolar prematuro y educación superior) y lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Fuente: Athanasoglou, S. y Dijkstra, L. (2014)

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 6.3: Índice definido en la Estrategia Europa 2020, distancia con respecto a los objetivos nacionales en 2011

Índice de la distancia con respecto a los objetivos nacionales

- <0,60
- 0,60 - 0,70
- 0,70 - 0,80
- 0,80 - 0,90
- 0,90 - 0,95
- >0,95

Bajo = lejos del objetivo
 Alto = cerca del objetivo
 Media de la UE = 0,82
 Este índice tiene en cuenta los indicadores siguientes: Empleo, gasto en I+D, educación (abandono escolar prematuro y educación superior) y lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Fuente: Athanasoglou, S. y Dijkstra, L. (2014)

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

El Comité de las Regiones y la dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020 y de otras políticas de la UE

Según el Comité de las Regiones (CDR), el diseño y la aplicación de la Estrategia Europa 2020 deberían incluir una «dimensión territorial». Los objetivos deberían definirse, al menos en parte, a escala regional, y deberían definirse indicadores de seguimiento de los progresos realizados con el fin de permitir a las regiones supervisar sus avances de cara a la consecución de dichos objetivos.

En opinión del Comité, el hecho de otorgar a las regiones y a las autoridades locales una mayor responsabilidad en la ejecución de la política de cohesión y en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 daría lugar a una mayor apropiación y contribuiría a aumentar la eficacia de la inversión pública, si bien el Comité también reconoce que el logro de dicho objetivo requerirá una mejora de la capacidad administrativa en dichos niveles. El CDR aboga asimismo por un fortalecimiento del enfoque de la inversión regional a largo plazo y por dotar a dicho enfoque de mayor resistencia ante las crisis.

La visión del Comité se basa en una serie de trabajos¹ entre los que figura una encuesta realizada entre autori-

1 Los trabajos realizados por el CDR en el marco de la evaluación intermedia de la Estrategia Europa 2020 han incluido la celebración de siete conferencias sobre las iniciativas emblemáticas de la Estrategia, la realización de encuestas y la organización de cuatro talleres/seminarios específicos en los que participaron más de 1 750 personas. Además, se llevó a cabo una encuesta a gran escala a representantes de más de 1 000 autoridades regionales y locales (<http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>).

dades regionales y locales, que detectó un firme apoyo a la Estrategia Europa 2020 entre los más de 1 000 encuestados. No obstante, muchos de ellos señalaron la falta de una dimensión territorial sólida en la Estrategia así como la ausencia de una asignación clara de funciones a las autoridades regionales y locales. Dichas autoridades manifestaron su deseo de tener una mayor participación en todas las etapas del proceso político y de que se tuvieran en cuenta las interdependencias transfronterizas.

La gran mayoría de las autoridades encuestadas pusieron de relieve la necesidad de establecer objetivos diferentes según las regiones, si bien no había consenso sobre el modo de hacerlo. A este respecto se sugirieron tres opciones: los objetivos deberían ser idénticos a los nacionales, más elevados para las regiones más avanzadas o más ambiciosos para las regiones atrasadas. Sobre esta base, el CDR defiende la adopción de un enfoque mixto que combine la definición de objetivos nacionales y regionales diferenciados por indicador y por país.

A raíz de la publicación de las orientaciones de la Comisión relativas a la forma en que debería evaluarse el impacto a nivel territorial, el Comité ha adoptado una estrategia de evaluación del impacto territorial con el fin de tener en cuenta los efectos territoriales de las políticas de la UE y de incrementar la visibilidad de la evaluación de dichos efectos en el proceso prelegislativo y legislativo.

lidad medioambiental, la sostenibilidad, la pobreza y la exclusión social.

Puede considerarse que esto forma parte de un cambio de orientación más general hacia una mejor definición de la forma en que debería medirse el desarrollo. El informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi sobre la medición del rendimiento económico y del progreso social (2009) ofrece un excelente resumen de los conocimientos actuales y de lo que es necesario que suceda a continuación. Dicho informe hace hincapié en que los indicadores no deberían limitarse a proporcionar valores medios, sino reflejar también su distribución en la población. Por ejemplo, el crecimiento de la renta media puede deberse en algunos casos al aumento de la renta de una parte minoritaria de la población, mientras que la mayoría de ella podría experimentar incluso una reducción de sus ingresos. Por lo tanto, esto podría dar lugar a una desconexión entre lo que muestran las estadísticas oficiales y la vivencia de la mayoría de los ciudadanos, tendiendo a socavar la confianza de estos últimos en los indicadores en cuestión.

De forma paralela al informe de Stiglitz, Sen y Fitoussi, la Comisión Europea publicó ese mismo año la Comunicación «GDP and beyond»⁸. En dicho documento se identificaban cinco formas de mejorar la medición del progreso, que incluían la propuesta de complementar el PIB con otros indicadores medioambientales y sociales y la mejora de la calidad de los informes relativos a los aspectos distributivos y de desigualdad.

En consonancia con lo anterior, se observa una demanda creciente de que la política de cohesión también tenga en cuenta otros aspectos además del PIB⁹. Ya en el período 2007-2013 se tuvieron en cuenta numerosas medidas diferentes del progreso a la hora de decidir las prioridades más adecuadas y las estrategias para lograrlas¹⁰. De cara al período 2014-2020, la Comisión solicitó al Banco Mundial y a la red ESPON la elaboración de mapas

8 *GDP and beyond*, COM(2009) 433 final.

9 Libro Verde sobre la cohesión territorial, COM(2008) 616 final.

10 Quinto informe sobre la cohesión, COM(2010) 642 final y SEC(2010) 1348.

detallados con el fin de identificar las zonas de elevada pobreza en las que debiera centrarse la política.

No obstante, la clasificación de las regiones y los fondos a los que pueden acogerse estas en el período 2014-2020 seguían estando basados primordialmente en el PIB. Un requisito previo para considerar otros indicadores que se podrían utilizar para ello es que exista una serie temporal de estadísticas oficiales fiables a escala regional. Esta es una de las razones por las que la Comisión invierte en el diseño de mejores indicadores regionales de pobreza y exclusión social en el marco de las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC). La combinación de un mejor conocimiento territorial de la UE (mediante la definición de tipologías regionales y locales) y una medición más precisa de la distribución de la renta, las desigualdades y la pobreza pueden ofrecer un marco apropiado para que la política de cohesión tenga en cuenta explícitamente estos aspectos¹¹.

3.8 Objetivos de la política de cohesión

La exposición anterior sobre la evolución que han experimentado los objetivos de la política de cohesión a lo largo del tiempo puede resumirse como sigue. La reducción de las disparidades regionales en términos de desarrollo es y continúa siendo un objetivo central de la política de cohesión, y la mayor parte de los fondos han ido siempre destinados (y lo siguen haciendo) a las regiones menos desarrolladas. La naturaleza de las disparidades regionales abordadas, sin embargo, ha cambiado con el tiempo. El planteamiento inicial, centrado en el desempleo, la reconversión industrial y la modernización de la agricultura, se ha ampliado para incluir las diferencias en lo que respecta a la innovación, los niveles educativos, la calidad medioambiental y la pobreza, según se refleja en la distribución de los fondos entre las diversas esferas de política. El proceso de reinterpretación de las diferencias en el desarrollo sigue en curso y podría dar lugar en el futuro a un mayor énfasis en las diferencias en lo tocante al bienestar global.

Además del objetivo de reducir las disparidades regionales, la política de cohesión se ha armonizado mejor con la agenda política general de la UE. En la década de 1990, los fondos de la política de cohesión comenzaron a utilizarse también para mejorar la Red Transeuropea de Transporte en apoyo del mercado único, así como para mejorar y ampliar la infraestructura medioambiental con

objeto de ayudar a los Estados miembros a cumplir las directivas de la UE en este ámbito. A pesar de que es posible que la inversión en infraestructura de transporte haya contribuido a reducir las disparidades económicas, la destinada a la infraestructura medioambiental tuvo un impacto escaso en el desarrollo económico de las regiones en las que se llevó a cabo dicha inversión. En consecuencia, la mejora de la infraestructura medioambiental puede considerarse como un objetivo adicional de la política de cohesión. La adopción de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo condujo a un mayor énfasis en la innovación y la sostenibilidad. La Estrategia Europa 2020 conllevó la ampliación de los objetivos de la política de cohesión para incluir la reducción de la pobreza y de la exclusión social. Además, la mayor armonización de la política con los objetivos de la UE también ha influido en el modo en que se persiguen sus objetivos. Por ejemplo, las medidas que se adopten para impulsar el crecimiento inteligente deben tener en cuenta el impacto que tendrán dichas medidas en la sostenibilidad y la inclusión.

La búsqueda de los objetivos de la UE es en gran medida compatible con la reducción de las disparidades regionales, en el sentido de que, por ejemplo, el fomento de la innovación o la sostenibilidad del desarrollo en las regiones más débiles constituye un medio muy importante para lograr dicho objetivo.

La vinculación más estrecha con la agenda política global de la UE también pone de relieve el hecho de que la política de cohesión no se centra en exclusiva en las regiones menos desarrolladas, sino que apoya la inversión en todas las regiones con objeto de lograr los objetivos comunes de la UE.

4. Se ha mejorado la integración de la lógica económica subyacente a la política

La identificación y comprensión de la lógica económica que subyace a la intervención en materia de políticas puede ayudar a definir de forma más precisa los objetivos de la política de cohesión y a determinar las políticas más adecuadas para alcanzar esos objetivos. La sección precedente mostraba el modo en que se han venido interpretando los objetivos generales expresados en el Tratado a lo largo de los años, teniendo en cuenta los desafíos a los que se enfrentaban tanto los Estados miembros en cada momento como los países que se iban incorporando a la UE.

¹¹ Progress on GDP and beyond, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2013) 303.

La cohesión territorial y el Tratado de Lisboa de 2007

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 se añadió explícitamente la cohesión territorial a los objetivos de cohesión económica y social, aunque anteriormente la política ya llevaba implícito dicho objetivo. Al término del debate abierto por el Libro Verde sobre la cohesión territorial, el Quinto informe sobre la cohesión resumió los cambios introducidos debido al mayor énfasis puesto en la cohesión territorial como 1) el aumento de la importancia del acceso a los servicios, 2) el fortalecimiento del desarrollo sostenible, 3) el refuerzo de las geografías funcionales y 4) la mejora del análisis territorial. A partir de 2010, la Comisión ha adoptado diversas medidas encaminadas a abordar estos cuatro asuntos.

1) Acceso a los servicios

Tanto la Estrategia Europa 2020 como el presupuesto para el período 2014-2020 incluyen actuaciones específicas para mejorar el acceso físico y electrónico a los servicios. La Agenda Digital para Europa tiene la finalidad de garantizar que todos los ciudadanos de la UE tengan acceso a una conexión de banda ancha en 2020, y que en 2015 uno de cada dos residentes en la UE utilice los servicios de administración electrónica.

Entre 2014 y 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» invertirá 32 000 millones de euros en el capítulo de la infraestructura de transporte, 9 000 millones de euros en infraestructura energética y otros 9 000 millones de euros en servicios digitales y de banda ancha. Esto puede ayudar, por ejemplo, a reducir la duración del trayecto en coche hasta el hospital más cercano, que puede estar ubicado al otro lado de una frontera nacional, a aumentar la disponibilidad y la fiabilidad de las redes de suministro de energía y a mejorar el acceso a los servicios prestados a través de Internet.

2) Desarrollo sostenible

El crecimiento sostenible es un objetivo fundamental de la Estrategia 2020 y de la política de cohesión. En el período 2014-2020 deberá invertirse al menos un 20 % de los fondos del FEDER en las regiones más desarrolladas y un 6 % en las menos desarrolladas en medidas dirigidas a mejorar la eficiencia energética y a ampliar el suministro de energía renovable.

3) Geografías funcionales

La geografía funcional refleja el alcance espacial de una cuestión política, como la gestión de una cuenca fluvial o de un mercado laboral local. La utilización de la geografía funcional puede mejorar la eficiencia de las políticas públicas, a pesar de que con frecuencia requiere una mayor coordinación entre los diferentes ámbitos administrativos o políticos.

En el período 2014-2020 se introdujo una nueva medida dirigida a facilitar el uso de la geografía funcional: la inversión territorial integrada, cuyo objetivo es simplificar la apli-

cación de una estrategia integrada en una zona específica, como un área metropolitana o una zona transfronteriza.

Con el fin de comprender mejor la dimensión de la geografía transfronteriza, la Comisión ha elaborado un conjunto de definiciones territoriales nuevas y armonizadas:

- En colaboración con la OCDE, ha creado una nueva definición armonizada para el concepto de «ciudad» y la zona de traslado entre el domicilio y el trabajo, que muestra que a menudo esta última cruza, sobre todo en el caso de las grandes ciudades, cruza los límites de las regiones NUTS-2 e incluso las fronteras nacionales.
- Combinando el enfoque utilizado para la tipología de regiones urbanas y rurales desarrollada en 2010 (CE, 2010) y la nueva definición de ciudad, la Comisión también ha definido una nueva tipología local, el grado de urbanización, que distingue tres tipos de áreas: a) zonas rurales, b) pueblos y suburbios y c) ciudades. Esto permite supervisar y comprender mejor los diferentes problemas a los que se enfrenta cada tipo de zona, ya sea rural o urbana.

Con el propósito de dotar de mayor estabilidad y visibilidad a estas tipologías locales y regionales, la Comisión tiene previsto incluirlas en un anexo al Reglamento NUTS.

4) Análisis territorial

Una mayor comprensión de las diferentes zonas geográficas que existen en Europa puede ayudar a identificar y seleccionar las políticas más adecuadas y a evaluar el impacto de las políticas de la UE con una dimensión territorial. Así lo han puesto de relieve los Estados miembros en la Agenda Territorial y en el Comité de las Regiones.

Desde 2010, la Comisión ha mejorado de forma significativa la cantidad de datos subnacionales disponible a partir de estadísticas oficiales a través de Eurostat y de otras fuentes, con la ayuda del Centro Común de Investigación, el programa Copernicus, la Agencia Espacial Europea, la red ESPON, la Agencia Europea de Medio Ambiente, el Banco Mundial, la OCDE y contratistas externos. Gracias a ello ha mejorado la calidad de los datos disponibles en una amplia variedad de materias, como la pobreza, el bienestar, la salud, la calidad del aire, la innovación, el acceso al transporte público y la estructura de los asentamientos. Pese a todo, aún queda trabajo por hacer para completar el panorama y ofrecer datos más detallados.

Para respaldar la evaluación de los efectos territoriales¹, la Comisión Europea ha invertido en la mejora de la capacidad de modelización. Actualmente existe la posibilidad de generar proyecciones a escala subnacional para toda la UE utilizando un nuevo modelo económico regional denominado RHOMOLO y un modelo de uso del suelo bautizado como LUISA. También se han perfeccionado y actualizado las proyecciones de población y de niveles educativos.

1 Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2013) 3 final.

En este apartado se abordan las razones subyacentes a las disparidades regionales en términos de desarrollo económico. Es preciso subrayar que dichas diferencias pueden variar de unas regiones a otras en las distintas partes de la UE, y que es probable que también cambien con el tiempo. A modo de ejemplo, los motivos del retraso que sufren algunas regiones del Reino Unido en materia de desarrollo son distintas de las que se observan en las regiones de Rumanía, y las razones actuales del retraso en las regiones de España o Portugal no son necesariamente las mismas que en la década de 1980.

En los debates relativos a la política de cohesión, existen tres corrientes de pensamiento en torno a los factores que la política debiera tratar de abordar. Estos factores se pueden clasificar como aquellos que se centran en los determinantes de la «naturaleza primaria» del desarrollo –es decir, factores que en gran medida son inherentes al país o la región de que se trate–, los que prestan atención a los determinantes de la «naturaleza secundaria del desarrollo», que son creados por la acción humana o se ven influidos por esta, y en tercer lugar, quizá el elemento que ha sido más importante en el pasado reciente, los que atienden al impacto de la integración comercial y económica en el desarrollo.

La distinción entre determinantes de la naturaleza primaria y secundaria del desarrollo es algo confusa. Algunos factores no se pueden modificar (como la presencia de montañas) y son claramente inherentes a una región o país. Otros pueden cambiar muy poco a largo plazo, como la naturaleza rural o urbana de una región o el patrón que siguen los asentamientos, y podrían ser considerados inherentes desde la perspectiva de las políticas a todos los efectos. Otros, sin embargo, podrían cambiar con mayor rapidez, si bien a lo largo de un período de tiempo prolongado; así sucede con la estructura general de la actividad económica (que es probable que refleje las características inherentes a las regiones) o el nivel educativo de la población activa, pero son más propensos a verse influidos por las políticas. No obstante, es probable que cualquier cambio operado a medio plazo (por ejemplo, durante un período de programación) sea relativamente moderado. Por último, hay otros factores que pueden evolucionar con rapidez, como el acceso a la banda ancha, y pertenecen claramente al grupo de determinantes de la naturaleza secundaria del desarrollo.

4.1 La política de cohesión ha conseguido ir más allá de los determinantes de la naturaleza primaria del crecimiento

En el origen de muchas políticas presupuestarias consistentes en realizar transferencias de renta de las regiones avanzadas a las atrasadas reside la idea de que la actividad económica, y por tanto la capacidad para generar ingresos, siempre estará deprimida en algunas regiones. Esto se suele justificar utilizando argumentos relacionados con la naturaleza primaria del desarrollo, que tienen que ver con las características inherentes a las regiones que no pueden ser modificadas mediante la acción política, o que solo pueden ser alteradas con gran lentitud, como, por ejemplo, su lejanía geográfica.

Estos argumentos se han esgrimido con gran frecuencia a lo largo de los años en relación con el desarrollo en la UE. El Tratado enumera una serie de zonas que merecen una atención especial: *«las zonas rurales, las zonas afectadas por una transición industrial y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población, las zonas fronterizas y de montaña y las islas»*. Algunos expertos han argumentado que estos tipos de zonas merecen una dotación permanente de fondos específicos para compensar las desventajas que sufren desde el punto de vista de los determinantes de la naturaleza primaria del desarrollo.

No obstante, los responsables del diseño de la política de cohesión se han resistido a aceptar tales argumentos. Aunque puedan parecer convincentes y es posible que sean acertados en determinados casos individuales en un momento concreto, no se pueden generalizar como factores que condenen a un tipo particular de región a sufrir un retraso eterno en su desarrollo. Numerosas regiones han conseguido superar estos obstáculos relacionados con los determinantes de la naturaleza primaria del desarrollo y han logrado alcanzar una tasa de crecimiento relativamente alta y convertirse en regiones de «renta elevada». En una economía del siglo XXI, las características inherentes en cuestión pueden constituir tanto un estímulo para el crecimiento como un obstáculo. Por este motivo, la política de cohesión presta mayor atención a los determinantes de la naturaleza secundaria del desarrollo sobre los que se puede influir a través de actuaciones en materia de políticas, en lugar de limitarse a tratar de compensar a las regiones por sus supuestas desventajas. Pese a todo, al mismo tiempo se reconoce

la necesidad de tener en cuenta dichas desventajas a la hora de diseñar el tipo de política que se aplicará.

También se ha centrado desde el principio en el tercer conjunto de factores determinantes del desarrollo: una integración más estrecha de las regiones en toda la UE. De hecho, la lógica global de la política de cohesión, desde que se puso en marcha, ha sido fortalecer la capacidad de las regiones para desarrollarse en el contexto de un mercado único en el que se puedan intercambiar libremente bienes y servicios a través de las fronteras nacionales.

4.2 La política de cohesión puede impulsar el crecimiento a través de la inversión dirigida a los determinantes de la naturaleza secundaria de este

La teoría económica y las pruebas empíricas disponibles sugieren que el retraso en el desarrollo puede deberse a varias razones. Estas se pueden identificar en mayor o menor grado como factores determinantes de la naturaleza secundaria del desarrollo.

(1) Volumen insuficiente de inversión en capital público

La falta de capital público derivada de una inversión pública históricamente inadecuada puede ser uno de los motivos que expliquen un menor nivel de desarrollo. Por ejemplo, la mayor parte de las regiones del centro y el este de Europa que se encontraban tras el «Telón de Acero» presentan una dotación de infraestructura muy inferior a la del resto. En algunos países, la inversión pública ha tendido a concentrarse en las regiones que albergan la capital nacional o próximas a ella, mientras que en las regiones alejadas de la capital el nivel de capital es mucho más bajo, lo que puede dificultar su desarrollo. Por ejemplo, la región en la que se encuentre la capital puede exhibir una concentración desproporcionadamente alta de universidades y centros de investigación en comparación con otras zonas del país.

(2) Baja accesibilidad

La ubicación de una ciudad o región en relación con otras determina en gran medida su nivel de accesibilidad. Por ejemplo, la accesibilidad por carretera al resto de la UE siempre será menor en el norte de Finlandia y en Suecia que en Luxemburgo, con inde-

pendencia del nivel de inversión en infraestructura de transporte.

Sin embargo, la accesibilidad de algunas regiones o ciudades es considerablemente más baja de lo que podría ser si las conexiones de transporte fueran mejores. La mejora de estas conexiones permitiría a los productores situados en esas regiones competir más eficazmente en el mercado único y, al mismo tiempo, facilitaría el acceso a sus mercados por parte de los productores situados en otros lugares, incrementando así la competencia. Esto tendería a favorecer la convergencia económica de las regiones menos desarrolladas, dado que los costes de producción disminuirían. Además, la mayor integración económica que se derivaría de ello daría lugar a un aumento del crecimiento económico en la UE.

(3) Capital humano

La calidad de la mano de obra tiene una repercusión fundamental en la productividad y, por tanto, en el desarrollo económico. Unos altos niveles de capital humano implican un mayor grado de eficiencia e innovación por parte de los trabajadores. Además, pueden incrementar la flexibilidad y adaptabilidad de la población activa. Esto facilita el cambio de la economía en busca de nuevas oportunidades a medida que el mercado evoluciona.

(4) Innovación

La introducción de nuevos productos en el mercado, la utilización de nuevos procesos de producción y la mejora de los sistemas organizativos y de comercialización pueden tener un efecto sustancial desde el punto de vista del desarrollo económico. A largo plazo, la innovación es el principal factor impulsor del crecimiento. La adopción y adaptación de las innovaciones desarrolladas en otros lugares puede ayudar a las regiones alejadas de la frontera de conocimiento a situarse al nivel de otras más avanzadas.

(5) Baja calidad institucional

La investigación económica ha dado un «giro institucional» en los últimos años. Un importante número de estudios han destacado el papel crucial que desempeña la calidad del gobierno y la capacidad institucional de las administraciones públicas a la hora de impulsar el desarrollo. Esta línea de investigación y las pruebas que ha aportado demuestran que una baja calidad del gobierno puede obstaculizar el de-

sarrollo y que los países y regiones pueden verse atrapados en una trampa de baja calidad y bajo nivel de desarrollo. La mayor parte de estas investigaciones se centran en los países en desarrollo, aunque es evidente que también pueden ser aplicables al caso de Europa.

Además de las ventajas directas que puede generar una administración de alta calidad, también puede aumentar su capacidad para identificar la estrategia de inversión adecuada y para utilizar los fondos de manera eficiente.

(6) Aglomeraciones y agrupaciones

Otro de los motivos que explican un nivel de desarrollo insuficiente es la ausencia de aglomeraciones que puedan ofrecer un espacio para la actividad económica y generar las ventajas económicas (o economías) derivadas de la concentración de personas y empresas en un lugar determinado (economías de urbanización). Además, pueden obtenerse economías mediante la proximidad de los productores que operen en un mismo sector económico o en actividades conexas (en agrupaciones de empresas o distritos industriales).

Resulta obvio que las economías de urbanización dependen de la presencia de una gran ciudad o de la existencia de varias ciudades que se encuentren próximas entre sí. Las agrupaciones de empresas o los distritos industriales no requieren necesariamente la presencia de una gran ciudad, pero sí una concentración suficiente de empresas para generar externalidades.

Las regiones se pueden ver afectadas por el subdesarrollo de uno o varios de estos factores. La política de cohesión nació para ayudar a las regiones atrasadas a reducir la diferencia que las separaba del resto de la UE en términos de desarrollo, y puede contribuir a solventar varios de los motivos del subdesarrollo.

El principal desafío consiste en identificar la combinación de políticas adecuada para hacer frente a los factores responsables del retraso en el desarrollo, un trabajo que en la práctica realizan conjuntamente la Comisión, las regiones y los Estados miembros afectados a través del diálogo. Dependiendo de la región, es posible que la combinación de políticas deba centrarse en el capital humano, las instituciones, la infraestructura o la innovación, o bien (lo

que es más frecuente) en una combinación de los anteriores. La OCDE, por ejemplo, ha destacado que la inversión en infraestructura de transporte debe ir acompañada de otras medidas encaminadas a mejorar la productividad de las empresas en la región cuya accesibilidad se pretenda mejorar, con el fin de evitar la pérdida de una parte del mercado local ante productores externos que las ganancias que podrá obtener gracias a la mayor facilidad para exportar a otras regiones.

El objetivo de reducir el subdesarrollo no debería malinterpretarse como la aspiración de igualar el nivel de desarrollo en todas las regiones. Este objetivo sería imposible de alcanzar, además de ineficiente. Siempre existirán algunas diferencias regionales en lo que respecta a la productividad, al empleo y a la educación, pero no deberían considerarse problemáticas si no generan diferencias desde el punto de vista del bienestar o del nivel de vida. La política de cohesión no puede resolver por completo la falta de economías de aglomeración; no es posible, en particular, conseguir economías de aglomeración si no se cuenta con una gran ciudad. No obstante, dicha política puede facilitar la aparición de este tipo de economías en las ciudades existentes o en una red de ciudades policéntrica. Por consiguiente, puede ser posible aprovechar las ventajas de la aglomeración a través de la cooperación entre las ciudades o los pueblos, o bien mediante el establecimiento de vínculos entre los centros urbanos o incluso entre las zonas urbanas y las rurales.

La concentración espacial de un sector o de actividades económicas conexas también puede tener lugar fuera de las grandes ciudades. Aunque hay quien cuestiona que las políticas públicas puedan crear agrupaciones de empresas o distritos industriales, las medidas dirigidas a mejorar el entorno empresarial y a estimular la innovación pueden dar lugar a la obtención de economías de aglomeración en algunas regiones en las que no existan grandes ciudades.

Sin embargo, el impacto de las economías de aglomeración sobre las disparidades regionales no debe exagerarse. Dentro de la UE hay muchas regiones con una elevada productividad que carecen de una gran ciudad, y muchas regiones con baja productividad pese a la presencia de una gran ciudad. Los principales motivos de las diferencias regionales en términos de desarrollo económico tienen que ver con la dotación de capital, la tecnología y el capital humano, no con la presencia o ausencia de una ciudad.

Tabla 6.6: Fondos asignados a cada esfera de política general en el marco de la política de cohesión en la UE-15, 1989-2013

% del total	Regiones menos desarrolladas y Fondo de Cohesión				Otras regiones			
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Ayudas a empresas (incluida la IDTI)	31,5	33,0	28,0	34,4	48,1	31,1	29,2	33,8
Infraestructura (transporte, energía, telecomunicaciones, infraestructura social)	36,3	26,1	30,9	23,2	5,2	1,5	13,4	13,2
Capital humano (mercado laboral, educación, inclusión social, etc.)	20,6	24,7	24,5	22,3	39,0	56,8	45,8	34,6
Medio ambiente	1,6	14,3	14,0	15,4	7,6	9,8	8,6	14,2
Otras	9,7	1,9	0,8	0,4	0,0	0,8	1,1	0,3
Asistencia técnica	0,4	0,0	1,8	4,3	0,0	0,0	1,8	3,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informes anuales de los Fondos Estructurales, SFC y cálculos de la DG REGIO

4.3 La política de cohesión respalda la integración del mercado y puede ayudar a las regiones menos desarrolladas a crecer con mayor rapidez

Las disparidades regionales pueden considerarse ineficientes o eficientes, según los factores que las determinen. Si existe la posibilidad de eliminar las disparidades ineficientes, se estimularía el crecimiento global. Sin embargo, un intento de eliminar las diferencias eficientes podría dar lugar a una asignación subóptima de recursos y, por tanto, a una reducción del nivel general de crecimiento.

Esto reviste una importancia especial desde el punto de vista del debate en torno al impacto esperado del mercado único. En parte, la política de cohesión nació por el temor a que las regiones atrasadas salieran perdiendo al incorporarse al mercado único. Existen tres teorías económicas que se pueden relacionar con las visiones radicalmente distintas que existen al respecto.

La teoría económica neoclásica predice que el capital fluirá hacia las regiones menos desarrolladas, porque en ellas obtendrá la mayor rentabilidad. Esta línea teórica esperaría, por ejemplo, que la inversión extranjera directa (IED) se dirigiera hacia los Estados miembros menos desarrollados, lo que impulsaría la tasa de crecimiento de esos países. Podría producirse un retraso en cuanto a la inversión en capital público debido al bajo nivel de renta del país, de forma que este no podría, por ejemplo, invertir en la creación de una buena infraestructura de

transporte para conectar su economía con el mercado único. Esto podría limitar la rentabilidad de las inversiones privadas y ralentizar la entrada de IED. De acuerdo con esta teoría, la política de cohesión podría ayudar a aliviar las dificultades de financiación y, de ese modo, acelerar el proceso de convergencia.

Cuando se estaba creando el mercado único, surgió una teoría nueva. La nueva teoría del comercio, basada en trabajos anteriores de Kaldor y otros autores en los que se estudiaban los incrementos de la rentabilidad de la producción industrial y desarrollada en la década de 1980 por Paul Krugman, hacía hincapié en que las economías de escala significan que las regiones con un peso importante de una determinada industria tienden a obtener mayores beneficios de la actividad comercial. Es lo que esta teoría denomina «efecto del mercado interior».

Numerosos defensores de la política de cohesión consideraban que las regiones atrasadas saldrían perdiendo debido a la falta de economías de escala, por lo que consideraban los fondos proporcionados en el marco de esta política como una compensación para aquellas regiones que, como consecuencia de ello, sufrirían probablemente un declive económico. Por lo tanto, en lugar de «remar a favor» de las fuerzas del mercado, se consideraba que la política de cohesión pretendía contrarrestarlas. Por lo tanto, no se esperaba que esta política redujera las diferencias regionales, sino simplemente que compensara a las regiones que estaban experimentando un declive económico relativo, cuando no absoluto. En su informe sobre el desarrollo de 2009, el Banco Mundial expone este mismo argumento.

Tabla 6.7: Fondos asignados a cada esfera de política general en el marco de la política de cohesión en los países adherentes, 2004-2013

<i>% del total</i>	UE-10 2004-2006	UE-12 2007-2013
Ayudas a empresas (incluida la IDTI)	14,2	25,6
Infraestructura (transporte, energía, telecomunicaciones, infraestructura social)	41,5	36,1
Capital humano (mercado laboral, educación, inclusión social, etc.)	14,8	12,5
Medio ambiente	27,3	20,8
Otras	0,1	0,0
Asistencia técnica	2,1	5,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Informes anuales de los Fondos Estructurales, SFC y cálculos de la DG REGIO.

La nueva geografía económica que Krugman y otros autores desarrollaron en la década de 1990 está relacionada en algunos aspectos con la nueva teoría del comercio, aunque con mayores matizaciones en lo que respecta a los beneficios del comercio. Aunque reconoce la importancia de incrementar los rendimientos de escala, también señala los costes derivados de la congestión y otros factores que favorecen la dispersión de las actividades económicas y la salida de productores de los centros de actividad económica a partir de un determinado punto.

De acuerdo con esta teoría, las regiones atrasadas podrían beneficiarse de su integración en un mercado único, pero este resultado no es en absoluto automático puesto que depende en gran medida de las condiciones económicas existentes en esas regiones, sobre todo de su entorno empresarial, en comparación con las de otras regiones más desarrolladas. Por lo tanto, los defensores de esta teoría consideran que la política de cohesión podría ayudar a reducir las disparidades regionales, pero debería buscar en todo momento formas de colaborar con las fuerzas del mercado para reforzar su efecto y potenciar la reducción de las disparidades.

A título de ejemplo, la política de cohesión puede ayudar a mejorar el entorno empresarial en las regiones atrasadas, incrementando de ese modo la probabilidad de que puedan beneficiarse de la integración del comercio. De igual modo, puede respaldar la introducción de mejoras en las conexiones digitales y de transporte, posibilitando el logro de economías de escala a través de la intensificación del comercio y la entrada de flujos de inversión. Por último, pero no menos importante, la política de cohesión también puede contribuir a mitigar algunos de los costes asociados a la congestión en las regiones atrasadas que experimentan un rápido crecimiento, a través de

la inversión dirigida a mejorar el transporte público y la movilidad urbana; de ese modo ayudará a prolongar el crecimiento mediante la reducción de las externalidades negativas.

5. La distribución de los fondos entre las distintas esferas de política ha evolucionado, puesto que los objetivos de la política también han cambiado

El método de reparto de fondos entre las grandes áreas en las que interviene la política de cohesión depende de los tipos de regiones afectadas y de sus necesidades y prioridades. La inversión en infraestructura ha sido siempre mayor en las regiones menos desarrolladas que en el resto (tabla 6.6). En la UE-15, el porcentaje de financiación asignado a la infraestructura no medioambiental ascendió al 36 % en el período 1989-1993, aunque cayó al 23 % en el período 2007-2013 a medida que se iban completando las redes de transporte. Al mismo tiempo, las ayudas destinadas al desarrollo de la infraestructura medioambiental aumentaron a partir del período 1994-1999, tras la puesta en marcha del Fondo de Cohesión. Dicho Fondo elevó la inversión en este capítulo desde menos del 2 % del presupuesto total de la política de cohesión en el período 1989-1993 hasta el 14 % en el período siguiente y alcanzó el 15 % en el período de programación 2007-2013.

En el resto de las regiones de la UE-15, el porcentaje de inversión destinado a la infraestructura (no medioambiental) creció del 5 % en el período 1989-1994 al 13 % en el 2007-2013, debido en parte al aumento de la in-

Instrumentos financieros utilizados en el período 2007-2013

La política de cohesión contempla la posibilidad de utilizar instrumentos financieros (IF), en el sentido de fondos rotatorios o reciclables complementarios a las ayudas no reembolsables, desde el período de programación 1994-1999. Desde entonces, la utilización de dichos instrumentos ha aumentado significativamente en términos de variedad, alcance y cuantía. La flexibilidad que ofrecen en la provisión de ayuda a los Estados miembros y a las regiones ha sido una característica muy importante en los últimos años, dada la elevada incertidumbre de las circunstancias económicas.

Los IF deben adecuarse a la lógica y el marco jurídico de la política de cohesión, lo que incluye la gestión compartida de los fondos y el principio de subsidiariedad. La política de cohesión interviene principalmente en las regiones en las que existen obstáculos para el desarrollo, en forma de una capacidad administrativa limitada, escasez de empresarios, desarrollo insuficiente de los mercados financieros, etc. Los instrumentos financieros pueden ayudar a superar estos obstáculos del siguiente modo:

- proporcionando distintos tipos de apoyo económico, como capital, préstamos, garantías y microfinanciación, a las empresas (fundamentalmente PYME), así como ayudas para el desarrollo rural y para proyectos de eficiencia energética y energía renovable;
- posibilitando un uso más eficiente de los recursos públicos, aprovechando las prácticas y la experiencia comerciales y atrayendo capital privado, absorbiendo en parte, de ese modo, algunos de los riesgos asociados a la inversión;
- permitiendo que los mismos fondos se puedan utilizar varias veces, incrementando así sus efectos, lo que reviste una importancia especial en épocas de restricción presupuestaria;
- incentivando a los destinatarios de los fondos a utilizar estos de forma eficiente con el fin de ser capaces de reembolsarlos.

Dado que el uso de IF se incrementó durante el período 2007-2013, existen una creciente necesidad de aprender de la experiencia adquirida y de adaptar el marco jurídico, armonizar la normativa y ofrecer orientaciones más detalladas sobre la utilización de dichos instrumentos. Las

auditorías realizadas por la Comisión, los informes del Tribunal de Cuentas Europeo y los estudios y observaciones del Parlamento Europeo y de las instituciones involucradas en la gestión de estos instrumentos han puesto de relieve los desafíos que deberán abordarse para que los IF puedan contribuir plenamente al logro de los objetivos de la política de cohesión. Desde la entrada en vigor de la legislación reguladora del período 2007-2013, la Comisión ha adoptado varias medidas (modificación de reglamentos, publicación de notas de orientación, realización de evaluaciones y provisión de asistencia técnica) dirigidas a fortalecer y aclarar las normas relativas a los instrumentos financieros.

Según los últimos datos notificados por los Estados miembros, a finales de 2012 se había comprometido en torno al 5 % de las asignaciones del FEDER para el período 2007-2013 con más de 900 instrumentos financieros en 175 programas operativos en 25 Estados miembros (todos excepto Irlanda y Luxemburgo). Las ayudas del FEDER y, en menor medida, del FSE, ascendieron a 8 400 millones de euros; la mayor parte de ellas fue destinada a empresas. De acuerdo con estos informes, se llevaron a cabo más de 144 000 proyectos de inversión diferentes en empresas y se crearon directamente más de 40 000 puestos de trabajo brutos a través de instrumentos financieros.

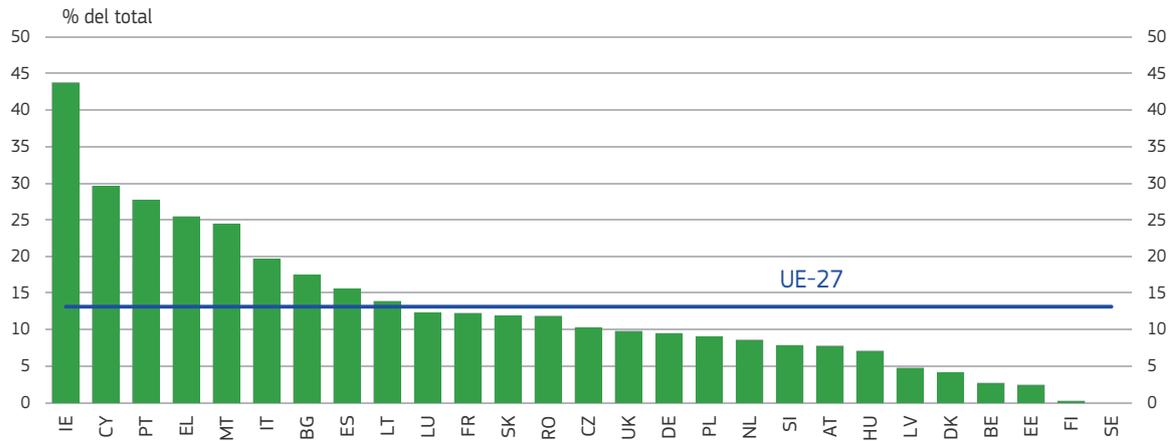
En torno a 744 millones de euros procedentes de los Fondos Estructurales se destinaron asimismo a cofinanciar instrumentos financieros, proporcionando de ese modo financiación para el desarrollo urbano y para proyectos de eficiencia energética y energía renovable en 19 Estados miembros. Los datos recientes indican que, en promedio, por cada 100 euros de los Fondos Estructurales asignados a instrumentos financieros, se obtuvieron 150 euros de cofinanciación pública y privada nacional. Esta proporción debería aumentar con el tiempo a medida que los fondos se vayan reciclando. Los datos también ponen de manifiesto, no obstante, que casi 8 000 millones de euros de los fondos de los diferentes programas operativos permanecían a finales de 2012 en instrumentos financieros y no habían llegado aún a sus destinatarios finales. En varios Estados miembros, por tanto, es necesario redoblar los esfuerzos para garantizar que esta financiación llegue a sus destinatarios finales para finales de 2015 (la fecha límite de gasto de los fondos correspondientes al período 2007-2013).

versión en energía renovable a partir del año 2000; la inversión medioambiental, por su parte, también se elevó, pasando del 8 % al 14 % del presupuesto total.

A diferencia de lo ocurrido en el caso de la infraestructura, la inversión en capital humano ha representado en todo momento un porcentaje menor del presupuesto total en las regiones menos desarrolladas que en el resto de regiones de la UE-15, aunque se observan variaciones de unos períodos a otros. Dicha inversión supuso un 39 %

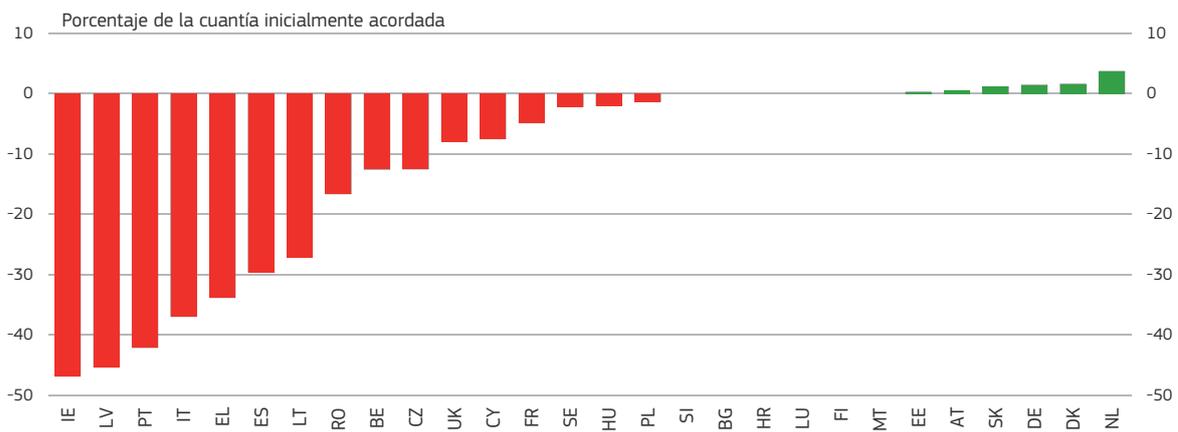
del presupuesto total en el período 1989-1993 y aumentó a un 57 % en el período 1994-1999, reflejando una reducción similar en el porcentaje destinado a ayudas a las empresas. A continuación se redujo hasta el 46 % en el período 2000-2006 y al 35 % en el 2007-2013, a medida que aumentaban las ayudas para infraestructura y, más tarde, las destinadas al medio ambiente. Por otro lado, el porcentaje del total de las ayudas destinado a apoyar al tejido empresarial experimentó un ligero au-

Ilustración 6.11: Fondos europeos reasignados entre las diferentes esferas de política a finales de 2013



Fuente: DG REGIO

Ilustración 6.12: Reducción de la cofinanciación nacional para el período 2007-2013 a finales de 2013



Fuente: DG REGIO

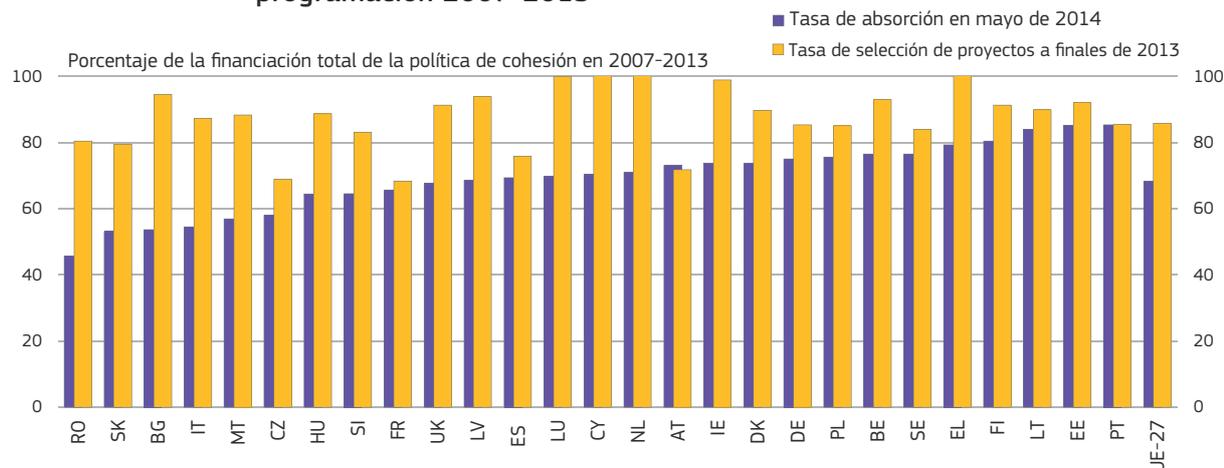
mento, al pasar del 31 % en el período 1989-1994 al 34 % en el 2007-2013

En las regiones menos desarrolladas de la UE-15, el porcentaje de financiación asignado al capital humano no fluctuó tanto de unos períodos a otros; de hecho, osciló entre el 21 % y el 25 %. En el período de programación 2007-2013 se destinó a este apartado un 22 % del presupuesto total. El porcentaje del total de los fondos destinado a ayudar a las empresas fue muy similar al del resto de regiones de la UE-15 durante los tres últimos períodos de programación. En el período 2007-2013 representaba un 34 % del presupuesto, tras haberse reducido al 28 % en el período anterior.

La distribución de los fondos de la política de cohesión entre las diversas esferas de política en los países que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007 es muy diferente del reparto en los Estados miembros de la UE-15, incluso en las regiones menos desarrolladas (véase la tabla 6.7). Dichos países han asignado una proporción mucho mayor del presupuesto a la financiación de infraestructura y al medio ambiente (infraestructura medioambiental, en su mayor parte), sobre todo en el período 2004-2006. Este hecho refleja los bajos niveles dotacionales en términos de cantidad y calidad que padecían esos países, de lo que se deriva una necesidad de inversión mucho mayor con el fin de cumplir las directivas europeas (véase *infra*).

En consecuencia, el porcentaje del total de fondos destinado a ayudar a las empresas (26 % en 2007-2013) y

Ilustración 6.13: Absorción de fondos y selección de proyectos de cara al período de programación 2007-2013



Fuente: SFC

al capital humano (13 %) fue sustancialmente menor en la UE-15, si bien en el período 2007-2013 se dio mayor peso a las ayudas a las empresas en detrimento de la infraestructura (ya que en el período anterior se había destinado a las primeras un 14 % del presupuesto total).

6. Impacto de la crisis en el período 2007-2013

La crisis económica y financiera afectó a los programas operativos previstos para el período de programación 2007-2013 desde el principio. A pesar de que la política regional de la UE está diseñada como una política estructural a largo plazo, fue necesario adaptarla a un contexto económico radicalmente diferente y responder a una serie de desafíos inesperados.

Desde el punto de vista operativo, varios programas experimentaron un desajuste entre los fondos asignados y la demanda, o se enfrentaron a un contexto local totalmente distinto. Algunas esferas de política, por ejemplo, asistieron a una disminución de la demanda de ayudas, mientras que en otras se produjo el efecto contrario. En muchos programas resultó problemático encontrar la cofinanciación nacional o regional necesaria y hacer frente a las variaciones de los tipos de cambio (en Polonia y el Reino Unido, especialmente), aunque la reducción de los costes de construcción también trajo consigo un descenso del coste global de algunos proyectos (como en Bulgaria y Polonia).

Fue necesario aplicar una serie de medidas innovadoras, tanto a nivel reglamentario como en los diferentes

programas, con el fin de acelerar el desembolso de los Fondos Estructurales y dotarlos de mayor flexibilidad y capacidad de respuesta, sobre todo en los Estados miembros más vulnerables. La Comisión prestó apoyo a los Estados miembros en las tareas de reprogramación, incluso en forma de grupos de estudio (como el que ayudó a Grecia a ejecutar el programa de ajuste diseñado por la UE y el FMI y a acelerar su absorción de fondos europeos). En febrero de 2012 se constituyeron equipos de acción en ocho Estados miembros (Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Eslovaquia y España, así como en Grecia), en los que participaron representantes nacionales y funcionarios de la Comisión.

Casi un 13 % de la financiación total (45 000 millones de euros) se trasvasó de unas esferas políticas a otras a partir de 2009 con el fin de hacer frente a las necesidades más acuciantes y de reforzar una serie de intervenciones específicas que habían demostrado ser eficaces (véase la ilustración 6.11). Los principales incrementos de financiación correspondieron a los capítulos de I+D e innovación, apoyo genérico a las empresas, energía sostenible, carreteras y mercado laboral, en particular medidas encaminadas a aumentar el empleo juvenil. Los descensos más importantes se produjeron en las partidas destinadas a servicios de TIC, inversión medioambiental, ferrocarriles, formación, educación y desarrollo de las capacidades.

En 2013, los fondos europeos habían destinado cerca de 17 000 millones de euros a acelerar la ejecución o a reasignaciones presupuestarias, lo que podría ser de ayuda a más de un millón de jóvenes y a 55 000 PYME.

La Comisión ha animado a simplificar o racionalizar los procedimientos empleados a escala nacional o regional con objeto de garantizar una mayor rapidez en la ejecución de los programas mediante el pago de anticipos a las autoridades públicas y el incremento de los dirigidos a las empresas participantes en programas de ayudas estatales (en 10 Estados miembros). Con el propósito de mejorar el flujo de tesorería de las autoridades de gestión, la Comisión proporcionó anticipos adicionales por un importe total de 7 000 millones de euros¹².

Además, se redujeron los porcentajes de cofinanciación para varios Estados miembros, especialmente los que se habían visto más gravemente afectados por la crisis, a fin de aliviar la presión sobre los presupuestos nacionales (ilustración 6.12). Esto provocó una disminución significativa del requisito de gasto público nacional, que pasó de 143 000 millones de euros a 118 000 millones de euros (un descenso del 18 %). En consecuencia, el volumen de inversión pública también se redujo, pero esta medida ayudó a asegurar la culminación de los proyectos ya planificados y a mejorar el flujo de tesorería en los países afectados.

La UE también aprobó disminuciones adicionales de la cofinanciación nacional mediante un incremento temporal de los porcentajes de cofinanciación de la UE en 10 puntos porcentuales para los Estados miembros con mayores dificultades presupuestarias (una medida complementaria dirigida a los países inmersos en programas de ajuste). Esta disposición complementaria permitió realizar pagos a esos países antes de lo que se había previsto inicialmente, reduciendo de ese modo la presión sobre sus presupuestos nacionales y proporcionando una liquidez muy necesaria. A finales de 2013 se habían abonado casi 2 100 millones de euros en el marco de estas medidas complementarias.

Se espera que los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2007-2013 sigan produciendo resultados muy importantes durante los próximos 18 meses. A finales de 2012, los proyectos seleccionados habían ejecutado en torno a 292 000 millones de euros, un 84 % de los fondos europeos disponibles. Sin embargo, en algunos Estados miembros se observan retrasos importantes tanto en la selección como en la puesta en marcha de los proyectos, sobre todo en

áreas como la IDTI, los ferrocarriles, las TIC y la banda ancha, la energía y el desarrollo de capacidades, en las que las autoridades no cuentan con tanta experiencia o los proyectos presentan una relativa complejidad.

Los datos recientes relativos a los pagos efectuados subrayan la necesidad de intensificar los esfuerzos para completar los programas correspondientes al período 2007-2013. En mayo de 2014, el importe pendiente de pago de la Comisión a los Estados miembros ascendía a 108 000 millones de euros, es decir, un 32 % de la financiación total disponible para el citado período. Los índices de pago más bajo se registraban en Rumanía, Eslovaquia, Bulgaria, Italia y Malta (véase la ilustración 6.13). Pese a que es inevitable que exista un retraso entre el momento en que se produce el gasto sobre el terreno, su declaración a la Comisión y el pago efectivo por parte de esta, existe un riesgo creciente de que algunos Estados miembros y regiones pierdan una parte muy importante de los fondos asignados debido a su incapacidad para completar los programas en curso de aquí a finales de 2015. Es muy posible, por tanto, que esos Estados miembros y regiones no alcancen los objetivos previstos en sus políticas a menos que aceleren la ejecución de los programas de forma notable.

6.1 El FSE y la reacción ante la crisis¹³

El papel del FSE en respuesta a la crisis varió en toda la UE según el grado de afectación de los mercados laborales, las ayudas ya existentes y las medidas específicas adoptadas en los diferentes países.

Evolución de los mercados laborales

La crisis tuvo un impacto muy diferente sobre el empleo de unos países a otros, reflejando el modo en que los distintos sectores se vieron afectados por ella y las medidas políticas diseñadas para hacerle frente. Entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009 se perdieron más de 5 millones de puestos de trabajo en la UE-27, aunque su distribución fue muy desigual. A partir de 2009 se observa que cada país continuó evolucionando de forma diferente; en algunos de ellos creció la economía, mientras que en otros prosiguió su caída. Teniendo en cuenta que en varios países el empleo cayó menos que el PIB durante el período de crisis, es posible que todavía no se hayan notado todos los efectos de la recesión económica.

¹² Esta suma incluye la prefinanciación adicional introducida por el Reglamento (CE) nº 284/2009 del Consejo así como otros 775 millones de euros en virtud del Reglamento (UE) nº 539/2010 por el que se modificaba un reglamento anterior, y cuyo objetivo era también mejorar la liquidez de los Estados miembros.

¹³ Metis GmbH y wiw (2012).

Respuestas políticas nacionales y función del FSE

Cuando estalló la crisis, se puso en marcha un Plan Europeo de Recuperación Económica que incluía recomendaciones sobre políticas de mercado laboral para los Estados miembros. En la mayoría de los países se introdujeron paquetes de medidas dirigidas a contrarrestar los efectos de la recesión. Se adoptó una serie de medidas activas dirigidas al mercado laboral, entre las que figuraban la reducción del tiempo de trabajo, subvenciones salariales temporales, reducciones de los costes laborales no salariales, el aumento del empleo en el sector público y programas de formación. Estos últimos representaban en torno a un tercio del gasto adicional, al tiempo que una cuarta parte se destinó a iniciativas de empleo y un porcentaje menor a la creación de empresas y de puestos de trabajo directos.

El FSE prestó apoyo a las iniciativas de formación, ofreciendo en particular a las personas afectadas por acuerdos de reducción del tiempo de trabajo la oportunidad de mejorar sus cualificaciones simultáneamente. Además, cofinanció medidas dirigidas a crear o mantener puestos de trabajo, como programas de aprendizaje o incentivos a la contratación.

A lo largo de este período se observaron algunos cambios en la asignación de los fondos en los Estados miembros en respuesta a la crisis. En parte, estos cambios buscaban ayudar a sectores que se habían visto gravemente afectados por la recesión (como la construcción o determinados sectores de la industria manufacturera). De hecho, uno de los efectos de la crisis ha sido una mayor concienciación sobre las consecuencias que tiene una fuerte contracción económica sobre el empleo en sectores fundamentales de la economía, así como en los grupos sociales particularmente vulnerables.

7. Conclusión

En esta sección se ha ofrecido una descripción general del modo en que han evolucionado los objetivos de la política de cohesión a lo largo del tiempo, y de cómo se ha estrechado la vinculación de dichos objetivos con la estrategia global de la UE. Todo ello ha tenido repercusiones claras sobre los tipos de actuaciones apoyadas por la política de cohesión, como el aumento del peso de los proyectos medioambientales o el incremento del volumen de fondos vinculados a las estrategias de Lisboa, Gotemburgo y Europa 2020.

La geografía de la política de cohesión se ha simplificado desde 2007 a fin de garantizar la cobertura de todas las regiones y de mejorar la eficiencia de su ejecución.

Las sucesivas ampliaciones de la UE han alterado los desafíos a los que debe enfrentarse dicha política y han incrementado la dificultad que entraña su superación. Los procesos de ampliación no solo han tenido como resultado la incorporación a la UE de un conjunto de regiones con unos bajos niveles de desarrollo, sino que también ha aumentado la diversidad territorial de la Unión.

Con la introducción de la cohesión territorial como objetivo explícito en el Tratado de Lisboa, la política de cohesión otorga actualmente una mayor importancia a las cuestiones de sostenibilidad y al acceso a los servicios básicos, a la necesidad de tener en cuenta la geografía funcional y a la importancia de los análisis territoriales. Esto se refleja en el mayor peso concedido al crecimiento sostenible en la Estrategia Europa y en el reconocimiento de la importancia de considerar otras variables aparte del PIB al evaluar el desarrollo territorial. La red ESPON ha respondido a la necesidad de contar con un mayor número de análisis territoriales y ha prestado su apoyo en la realización de investigaciones aplicadas centradas en temas de importancia.

El debate sobre cómo medir el progreso y el papel de la política de cohesión en ese sentido continúa abierto. Es probable que los resultados de dicho debate influyan en la forma que adoptará la política de cohesión con posterioridad a 2020 y, quizá, en la forma de aplicar dicha política en el período actual.

▶▶ Capítulo 7: Impacto de la política de cohesión

1. Introducción

La información sobre el efecto que ejerce la política de cohesión sobre los objetivos de los programas que cofinancia puede obtenerse a través de varias fuentes. Estas ofrecen una indicación del grado de éxito de dicha política en el logro de esos objetivos, así como de su contribución a los objetivos de otras políticas más generales: el fortalecimiento de la capacidad de las economías nacionales y regionales para desarrollarse de forma sostenible y el fomento de la cohesión económica, social y territorial.

En primer lugar, existe información cuantitativa sobre los resultados directos de los proyectos y las medidas apoyados. Dicha información proviene de los indicadores físicos cuyo seguimiento compete a las autoridades de gestión responsables de los programas. Por lo general, estos indicadores se expresan en forma de productos (como el número de nuevas empresas a cuya puesta en marcha se haya ayudado, los kilómetros de carreteras o vías ferroviarias construidas o el número de personas formadas) o resultados (como el ahorro de tiempo o de costes de desplazamiento derivado de la apertura de una nueva carretera de circunvalación en una ciudad, el número de personas conectadas al sistema principal de saneamiento y a un sistema eficaz de tratamiento de las aguas residuales o el número de personas formadas que consiguen un puesto de trabajo).

En segundo lugar, se cuenta con información procedente de las evaluaciones de programas o intervenciones específicos en determinadas esferas de política (como el apoyo al desarrollo empresarial o la IDTI), cuyo objetivo es medir la eficacia de la financiación proporcionada en el logro del objetivo inmediato de la medida en cuestión (por ejemplo, aumentar el nivel de inversión de las empresas beneficiarias o su gasto en I+D) así como del objetivo más general de fortalecer el potencial de desarrollo de las zonas en cuestión (a través del aumento de la competitividad de las empresas ubicadas en ella o de las cualificaciones de la mano de obra, por ejemplo).

La tercera fuente de información disponible son los modelos macroeconómicos que tratan de identificar cómo funcionan las economías con el fin de estimar el efecto

que ejerce la política de cohesión, y los programas que apoya dicha política, en las principales variables económicas, en particular el PIB, el empleo y el rendimiento de la actividad comercial. En esencia, estos modelos simulan la forma en que se habría desarrollado la economía (o en que es probable que se desarrolle en el futuro) en ausencia de la política de cohesión; a continuación dichas simulaciones se pueden comparar con el modo en que se ha desarrollado realmente la economía (o en que está previsto que se desarrolle). Para ello es necesario incorporar al modelo las pruebas aportadas por las evaluaciones y otros estudios en lo que respecta a los efectos inmediatos y más generales de las intervenciones de la política en la inversión empresarial, la IDTI, las cualificaciones y la productividad de la mano de obra y de las empresas, la reducción de los costes de transporte lograda gracias a las nuevas carreteras, líneas ferroviarias y otras infraestructuras construidas, etc.

Por último, pero no menos importante, existe un número más reducido de estudios de investigación independientes que emplean mayoritariamente técnicas econométricas para evaluar los efectos de la política de cohesión en el desarrollo de las regiones.

Estas cuatro fuentes de información son muy importantes para evaluar el impacto global de la política de cohesión en sus objetivos. En las secciones que siguen se resumen las pruebas disponibles en cada una de estas cuatro áreas. El análisis se centra en el último período de programación, 2007-2013, aunque la información disponible también hace referencia a años anteriores, entre otras cosas porque el período de programación 2007-2013 no concluirá formalmente hasta finales de 2015 y, por tanto, todavía se encuentra en curso. Un aspecto fundamental es que muchos de los proyectos apoyados tienen una duración prolongada y persiguen el objetivo de influir en la estructura de las economías, modificar el funcionamiento de las empresas y el comportamiento de las personas, así como fortalecer la capacidad para apoyar el crecimiento. En consecuencia, los efectos observables en términos de mejora del rendimiento económico solo se materializarán al cabo de varios años, y los datos que permitirán detectarlos no estarán disponibles hasta más tarde.

2. Resultados de los programas en el período 2007-2013

Esta sección ofrece una descripción general de los resultados notificados por los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en sus informes anuales de ejecución. La primera sección trata sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión, mientras que la segunda aborda el FSE.

2.1 El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión

Como se ha señalado anteriormente, los programas cofinanciados en el marco de la política de cohesión en el período 2007-2013 se encuentran todavía en curso y muchos proyectos están pendientes de concluir. Sin embargo, es posible identificar los resultados alcanzados hasta finales de 2012 (sexto año del período y último para el que existen datos disponibles) gracias al apoyo del FEDER y del Fondo de Cohesión sobre la base de los indicadores físicos de productos y resultados del gasto ejecutado que elaboran las autoridades de gestión. A continuación se resumen los datos aportados por dichas autoridades. El análisis se centra en los indicadores claves que se pretende comparar entre los diferentes programas, de forma que los datos se puedan agregar tanto a escala nacional como de la UE.

Puestos de trabajo brutos creados de forma directa

Los datos notificados relativos a los programas indican que, hasta finales de 2012, cuando en la mayoría de los países se había gastado el 50 % o menos del total de fondos disponibles para el período, las intervenciones cofinanciadas por el FEDER en toda la UE habían sido las responsables directas de la creación de 593 954 puestos de trabajo. Esto representa un 43 % del objetivo fijado al inicio del período, lo que sugiere que a finales de 2015 el número de puestos de trabajo directos creados como resultado de las ayudas del FEDER podría situarse en torno a los 1,4 millones. Muchos de estos puestos de trabajo —unos 320 000 en términos globales— se crearon en las regiones menos desarrolladas (de convergencia), donde existe una especial necesidad en materia de empleo, y donde, si se cumplen los objetivos fijados, esta cifra podría alcanzar los 900 000 puestos de trabajo directos creados a finales de 2015.

Es preciso señalar que estos datos se refieren a puestos de trabajo brutos —es decir, no se tienen en cuenta

los puestos de trabajo desplazados— y que, en esencia, reflejan el número de personas adicionales contratadas en el marco de los proyectos apoyados, o, en la mayor parte de los casos, en las empresas beneficiarias de las ayudas. Es posible que estos puestos de trabajo se hubieran creado igualmente en ausencia de estos fondos, en sentido de que, por ejemplo, las empresas podrían haber llevado adelante sus planes de inversión incluso sin contar con financiación pública, aunque cabe pensar que en tal caso dichos planes se habrían desarrollado a menor escala y con una plantilla más reducida. No obstante, es prácticamente seguro que un importante número de los nuevos puestos de trabajo creados se debió expresamente al apoyo recibido de la UE. Las pruebas aportadas por las evaluaciones, y que se resumen a continuación, así lo indican. Además, los datos proporcionados ni incluyen los puestos de trabajo creados indirectamente como resultado de los proyectos realizados ni las mejoras de competitividad conseguidas por estos, que, tal como

Ejemplos de programas de apoyo a las empresas

Grecia: se proporcionó financiación a alrededor de 1 300 PYME en el marco de la iniciativa JEREMIE basada en instrumentos financieros. La financiación consistió principalmente en préstamos destinados a liberar a las empresas de los rigurosos límites de endeudamiento impuestos por el mercado financiero.

Portugal: hasta mediados de 2013, unas 9 458 empresas habían recibido ayudas en el marco de los programas de apoyo al tejido empresarial cofinanciados por el FEDER, y 952 nuevas empresas habían recibido apoyo económico para su puesta en marcha, 448 de ellas en sectores de alta tecnología o intensivos en conocimiento.

Bélgica: un conjunto de instrumentos financieros cofinanciados por el FEDER, en forma de capital riesgo, avales, microcréditos y «productos mixtos», contribuyeron a la puesta en marcha de 571 nuevas empresas y a la ampliación de otras 671 hasta finales de 2012; este número supera más de 10 veces la cantidad de empresas apoyadas mediante subvenciones a la inversión.

Bulgaria: en el marco de la iniciativa JEREMIE, un total de 1 388 pequeñas y medianas empresas habían recibido préstamos a bajo interés a finales de 2012, lo que las ayudó a superar la escasez de crédito disponible en el mercado financiero.

Malta: la iniciativa denominada Primera Garantía de la Cartera de Préstamos, cofinanciada por el FEDER, había proporcionado financiación a 533 PYME hasta mediados de 2013, lo que permitió a las empresas beneficiarias mitigar las dificultades que experimentaban para acceder al crédito en el mercado financiero.

muestran los modelos macroeconómicos, es probable que se materialicen a más largo plazo.

Ayudas a las empresas

Un elevado número de los puestos de trabajo creados lo fueron en pequeñas y medianas empresas, que recibieron una proporción muy importante del total de las ayudas con el objetivo de mejorar su eficiencia, ayudándolas a invertir en nueva maquinaria y equipo o a desarrollar productos nuevos. En total, se llevaron a cabo en toda la UE en torno a 200 000 proyectos de apoyo a las inversión en las PYME hasta finales de 2012. Además, casi 78 000 nuevas empresas de toda la Unión Europea recibieron ayudas para su puesta en marcha a través de la asistencia financiera proporcionada por el FEDER y del asesoramiento y orientación ofrecidos por los centros de apoyo empresarial, también financiados por dicho fondo (en el recuadro siguiente se exponen ejemplos concretos de las medidas apoyadas).

Un volumen creciente de las ayudas proporcionadas lo fue en forma de instrumentos financieros, como préstamos, bonificaciones de interés o capital riesgo. Este tipo de instrumentos tienen la ventaja de ayudas a las empresas a solucionar sus problemas de acceso a la financiación y son reembolsables (además de que, en ocasio-

nes, pueden generar una cierta rentabilidad), por lo que pueden ofrecer la posibilidad de utilizar varias veces la financiación concedida. Dado su carácter reembolsable, también ofrecen a las empresas beneficiarias de las ayudas un incentivo añadido para garantizar el éxito de la inversión realizada.

Apoyo a la IDTI

Hasta finales de 2012 se cofinanciaron más de 21 600 proyectos de apoyo a la cooperación entre centros de investigación y empresas. El objetivo de estas ayudas era garantizar que la I+D llevada a cabo en los primeros tuviera las máximas posibilidades de transformarse en productos y procesos nuevos o mejorados que, a su vez, permitieran a las empresas mantener o ampliar su cuota de mercado, tanto en su mercado regional como en otros más amplios.

Al mismo tiempo, se prestó apoyo a más de 61 200 proyectos de IDTI que, junto con las ayudas proporcionadas a otras medidas, condujeron a la creación de 21 000 puestos de trabajo dedicados a la investigación, de los que aproximadamente la mitad correspondió a las regiones menos desarrolladas.

Infraestructura de TIC

En numerosas partes de la UE el FEDER también se utilizó para apoyar el uso de las TIC por parte de las PYME, la introducción de medios digitales de acceso a los servicios públicos y la inversión en banda ancha con el fin de mejorar el acceso a Internet, o en algunos casos para propor-

Ejemplos de proyectos de IDTI apoyados

España: hasta finales de 2012 se cofinanciaron 5 839 grandes proyectos de apoyo a la I+D en el sector público, que representaban un porcentaje muy importante de los proyectos puestos en marcha en el marco del Plan Nacional de IDTI.

Francia: el FEDER proporcionó ayudas a los 71 «*Pôles de compétitivité*» que se crearon para crear agrupaciones de empresas, laboratorios de investigación y universidades, cada uno de los cuales se ha especializado en un sector de actividad específico. De acuerdo con una evaluación llevada a cabo en 2012, estos polos de competitividad habían sido responsables hasta entonces de más de 2 500 innovaciones desde su establecimiento.

República Checa: el FEDER cofinanció 53 nuevos centros de transferencia tecnológica, centros de excelencia y parques científicos y tecnológicos.

Eslovenia: el FEDER cofinanció 8 centros de excelencia, 7 centros de cualificación y 17 centros de desarrollo económico hasta finales de 2012.

Rumanía: se construyeron o modernizaron 253 centros de I+D con la ayuda de los fondos europeos.

Ejemplos de proyectos de TIC apoyados

Grecia: gracias a la financiación del FEDER se pudo proporcionar acceso a la banda ancha a casi 730 000 personas adicionales, la mayor parte de ellas ubicadas en la región de Macedonia y Tracia, una de las menos desarrolladas del país. Estas ayudas contribuyeron a reducir la brecha digital en el país.

España: la mayor parte de las ayudas concedidas por el FEDER en este apartado se destinó a la informatización de la administración pública y los servicios educativos, sanitarios y jurídicos así como a la generalización del uso de las TIC en las pequeñas y medianas empresas.

Rumanía: como resultado de los proyectos apoyados por el FEDER, más de 560 000 personas utilizaban los sistemas de administración electrónica, sanidad electrónica y aprendizaje electrónico en línea a finales de 2012.

cionar dicho acceso allí donde no existía con anterioridad. Hasta finales de 2012, estas inversiones permitieron acceder a la banda ancha a más de 5 millones de personas adicionales, aproximadamente la mitad de ellas en las regiones menos desarrolladas. Esto permitió reducir una brecha digital que todavía sigue siendo relativamente amplia en varios países, sobre todo de la UE-12 y en los Estados miembros meridionales de la UE-15.

Transportes

Hasta finales de 2012 se habían construido cerca de 2 550 de nuevas carreteras mediante proyectos cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión, casi todos

ellos en las regiones menos desarrolladas de la UE-12, donde las necesidades de mejora de la red viaria son especialmente acuciantes después de muchos años de abandono. De ellos, 1 200 km correspondieron a autopistas integradas en el sistema de la Red Transeuropea de Transporte. Además, se mejoraron en torno a 17 000 km de carreteras existentes –ampliándolas o convirtiéndolas en vías con dos calzadas separadas, por ejemplo–, unas intervenciones que, de nuevo, se llevaron a cabo en su mayor parte en las regiones menos desarrolladas, donde en muchos casos, sobre todo en la UE-12, el estado de las vías y el reducido número de autopistas y carreteras de circunvalación alrededor de las ciudades provocan una fuerte congestión y ralentizan los trayectos. Ambas modalidades de inversión han generado en muchos casos importantes ahorros de tiempo y han permitido mejorar las conexiones entre los centros de población y los núcleos de actividad económica, tanto dentro de los países como entre unos Estados miembros y otros. En algunos casos, las nuevas carreteras construidas han permitido asimismo eliminar el tráfico en el centro de las ciudades, reduciendo de ese modo la contaminación y la congestión y mejorando la calidad de vida en ellos.

A pesar de que en el período comprendido entre el inicio del período de programación y finales de 2012 se construyó un número relativamente reducido de nuevas líneas ferroviarias, se introdujeron mejoras significativas en las existentes a través de la electrificación, instalación de señalización moderna, conversión de vías sencillas en dobles, etc. Los informes presentados reflejan que en total, hasta finales de 2012, se mejoraron 2 369 km de líneas ferroviarias, que una vez más estaban situadas principalmente en las regiones menos desarrolladas. Asimismo, a través de la construcción de nuevas líneas y de la mejora de las existentes, se añadieron 1 500 km más a la Red Transeuropea de Transporte, en este caso ubicadas sobre todo en las regiones de convergencia de la UE-15. También se apoyó una serie de proyectos de promoción del transporte público en las ciudades durante este período. Quizá, la inversión más destacada fue la que se destinó al sistema de metro en Sofía, la capital de Bulgaria, que trajo consigo una reducción significativa de la congestión en la ciudad.

Además, hasta finales de 2012 se ejecutaron numerosos proyectos adicionales diseñados para mejorar los sistemas de transporte y, en algunos casos, para amortiguar los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente. Dichos proyectos afectaron, en particular, al transporte urbano, los puertos y aeropuertos, aunque su naturaleza diversa dificulta la agregación de sus resultados (pueden consultarse algunos ejemplos en el recuadro siguiente).

Ejemplos de proyectos apoyados en el ámbito del transporte

Portugal: las carreteras construidas gracias al apoyo del FEDER y del Fondo de Cohesión incluyen el último tramo de la carretera de circunvalación interior que rodea Lisboa. Esta carretera soporta un tráfico de 50 000 vehículos por día y ha reducido el tránsito en las principales vías de la capital en un 40 %, lo que ha repercutido positivamente en el entorno urbano.

Bulgaria: los fondos de la UE cofinanciaron la construcción de la segunda línea de metro de Sofía junto con 13 nuevas estaciones, dos de ellas en la primera línea y 11 en la segunda. La nueva línea ha reducido la congestión del tráfico en la ciudad y ha facilitado los desplazamientos alrededor de ella.

Estonia: las mejoras introducidas en la red ferroviaria, cofinanciadas por la UE, condujeron a una reducción de un 31 % en la duración de los trayectos hasta finales de 2012; el objetivo es que dicha duración descienda aún más, hasta un 45 % en total para finales de 2015.

Hungría: los fondos europeos cofinanciaron un tramo de la autopista M0 que rodea a Budapest, ayudando a reducir la congestión en la ciudad. Al mismo tiempo, las mejoras introducidas en la red de ferrocarriles se tradujeron en una reducción de 47 minutos en la duración media de los trayectos efectuados a través de las líneas de la Red Transeuropea de Transporte.

Polonia: gracias a la financiación de la UE, se pudo reformar y modernizar el aeropuerto de Breslau con la construcción de una nueva terminal dotada de modernas instalaciones, incluido un sistema automatizado de control de equipajes.

Rumanía: gracias a las ayudas de la UE se pudieron construir unos 124 km de una nueva autovía hasta finales de 2012, y se espera completar otros 387 km para finales de 2015. Una vez culminada, la autovía conectará la costa del Mar Negro con las grandes ciudades del país, incluidas Bucarest, Sibiu y Arad, además de con Hungría y con las principales ciudades de Europa central.

Mejora de la calidad de las solicitudes de proyectos de gran envergadura

La iniciativa JASPERS (Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas) ha realizado una contribución muy importante a la mejora de la calidad de las solicitudes de proyectos de gran envergadura en la UE-12, al ayudar a los Estados miembros interesados a elaborar correctamente sus proyectos, de un modo que demuestre que los beneficios esperados superan los costes previstos.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es el mayor ente cofinanciador de programas financiados por la UE. El BEI participa activamente en iniciativas de desarrollo de las capacidades administrativas en varios países, entre los que se incluyen Grecia, Bulgaria y Rumanía.

Durante el anterior período de programación se constituyeron grupos de estudio especiales en los que participaron Estados miembros, instituciones financieras internacionales, la Comisión y otros expertos. La finalidad de estos grupos era la de actuar a modo de «gabinetes de crisis» para aquellos programas que se enfrentaran a problemas urgentes (como en el caso de las regiones del sur de Italia, o los de Bulgaria y Rumanía). Los fondos asignados al capítulo de asistencia técnica se utilizaron para financiar evaluaciones de determinadas esferas de política, así como para intervenciones en proyectos específicos liderados por el BEI, el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. En Rumanía se puso en marcha una iniciativa especial dirigida a mejorar los procedimientos de contratación pública, con la participación de la DG de Política Regional, la DG de Mercado Interior y la iniciativa JASPERS.

Ejemplos de proyectos de infraestructura medioambiental apoyados

Portugal: hasta finales de 2012 se construyeron 239 plantas de tratamiento de aguas residuales con la ayuda de los fondos de la UE, además de unos 1 425 km de tuberías para los sistemas principales de saneamiento, que prestan servicio a unas 820 000 personas, y aproximadamente 640 km de tuberías para el suministro de agua, que permiten abastecer de agua potable de mayor calidad a más de 273 000 personas.

Italia: los proyectos cofinanciados por el FEDER permitieron conectar a más de un millón de personas a instalaciones mejoradas de tratamiento de las aguas residuales; un 13 % de ellas estaban situadas en regiones de convergencia, y cerca del 40 % de estas últimas se encontraban en Sicilia y Basilicata, donde se ejecutó la mayor parte de la inversión.

Malta: la planta depuradora de aguas construida en la región meridional con la ayuda de los fondos europeos, capaz de tratar el 80 % de las aguas residuales generadas en la isla, permitió mejorar la categoría de las aguas costeras del sur del país de la Clase 3 a la Clase 1. Además, Malta se ha convertido gracias a ello en el primer país mediterráneo en tratar todas sus aguas residuales antes de que estas se descarguen en el mar.

Eslovaquia: los fondos europeos cofinanciaron la construcción o la modernización de 89 instalaciones de recogida de residuos diferenciadas, incrementando de ese modo el volumen de desechos recogido en 15 699 toneladas/año.

Infraestructura medioambiental

Hasta finales de 2012, se proporcionó a unos 3,3 millones de personas en toda la UE acceso a una fuente mejorada de agua potable gracias a los proyectos cofinanciados. La mayor parte de los beneficiarios (2,7 millones) estaban ubicados en las regiones menos desarrolladas, especialmente en regiones de convergencia de España (donde un total de 1,7 millones de personas cuentan ahora con una fuente de suministro mejorada gracias a estos proyectos).

Además, se conectó a cerca de 5,5 millones de personas a sistemas mejorados de tratamiento de aguas residuales, principalmente a través de la instalación de sistemas principales de saneamiento y de plantas de tratamiento de residuos. De ese modo se contribuyó a proteger el medio ambiente y se fortalecieron las expectativas de lograr un desarrollo sostenible. De nuevo, la mayoría de las personas beneficiarias de estas

ayudas residían en las regiones menos desarrolladas de la UE-15, en particular en España (donde las nuevas conexiones beneficiaron a 2,2 millones de personas) e Italia (1,1 millones de personas).

Con la ayuda de los fondos europeos se ejecutó un total de 2 126 proyectos de reciclaje de residuos municipales e industriales, incremento del número de instalaciones de almacenamiento y ampliación de capacidad de los vertederos y cierre de instalaciones que no cumplían la normativa vigente. Prácticamente todos ellos se llevaron a cabo en regiones de convergencia, muchas de ellas situadas en la UE-12

Además, los proyectos dirigidos a la introducción de medidas de prevención de las inundaciones cofinanciados por el FEDER implicaron un aumento de la protección para unos 4,2 millones de personas en toda la Unión Europea, tanto en regiones de convergencia como de competitividad.

Ejemplos de proyectos apoyados en el ámbito de la energía

Austria: los proyectos cofinanciados ayudaron a aumentar la capacidad de generación de 55 centrales eléctricas que utilizan biocombustibles un 20 %, es decir, 89 MW. Esto se traduce en una reducción potencial de las emisiones de gases de efecto invernadero equivalentes al CO₂ producido por unos 33 000 coches.

Lituania: a finales de 2012 se habían reformado 706 edificios públicos, mejorando su eficiencia energética.

Letonia: se reformó una gran cantidad de viviendas sociales con vistas a mejorar su eficiencia energética. En términos globales, se consiguió una reducción media de más del 45 % en los costes de calefacción como resultado de las obras acometidas.

Energía renovable y mejora de la eficiencia energética

El FEDER apoyó un elevado número de proyectos (29 358 en total) dirigidos a incrementar la capacidad de generación de electricidad procedente de fuentes renovables. Más del 80 % de estos proyectos se ejecutaron en las regiones menos desarrolladas, aunque la cantidad de proyectos fue mayor en la UE-15 que en la UE-12. En conjunto, estos proyectos se tradujeron en la ampliación de la capacidad de generación en 2 431 MW, lo que significa que contribuyeron de forma muy importante al objetivo general de la UE de elevar el porcentaje de energía producida a partir de fuentes renovables al 20 % en 2020.

Además, se llevaron a cabo numerosos proyectos cuya finalidad era aumentar la eficiencia energética de los bloques de apartamentos y edificios públicos, especialmente en los países de la UE-12, donde ambos tipos de edificios consumen grandes cantidades de energía debido, en parte, a los métodos empleados en su construcción y a las décadas de abandono durante el régimen anterior.

Turismo, actividades culturales, infraestructura social, recuperación del suelo y renovación urbana

Los proyectos ejecutados en otras esferas de política, además de los examinados anteriormente, abarcan diferentes tipos de iniciativas, entre las que figuran proyectos de apoyo al desarrollo y la expansión del turismo, servicios locales, la limpieza de suelo contaminado, especialmente en antiguos emplazamientos industriales, la renovación de edificios y zonas urbanas, la construcción y modernización de hospitales, centros de salud, escue-

las, centros comunitarios y otros tipos de infraestructura social y recursos locales. Pese a que con frecuencia los proyectos son de pequeña envergadura, pueden tener un efecto significativo en la mejora de la calidad de vida en las comunidades locales, así como contribuir al desarrollo de actividades económicas.

Debido a su naturaleza, no obstante, en muchos casos es difícil medir el resultado de la inversión a través de indicadores físicos, como la mejora del entorno urbano o de los servicios locales o la protección de las tradiciones culturales o de los monumentos históricos, cuya preservación es importante tanto para las generaciones futuras como para las actuales (aunque también pueden tener el potencial de atraer a turistas). La mayoría de los indicadores físicos utilizados en la práctica se refieren al número de proyectos ejecutados, que, en sí mismo, por supuesto, aporta escasa información sobre los productos o resultados obtenidos con el gasto realizado.

Los principales resultados logrados hasta finales de 2012, en la medida en que se pueden identificar y agregar entre países, incluyen:

- la ejecución de más de 8 600 proyectos cofinanciados por el FEDER en toda la UE para apoyar el turismo, la mayor parte de ellos (alrededor del 75 %) en regiones de convergencia de la UE-12. De acuerdo con los informes presentados, estos proyectos fueron responsables de la creación de un total de 11 928 puestos de trabajo directos;
- la recuperación de unos 576 km² de suelo contaminado, situado en su mayor parte en regiones de convergencia (dos terceras partes de ellos, en Hungría, España e Italia);
- la cofinanciación de aproximadamente 3 800 proyectos en toda la Unión Europea dirigidos a ampliar o mejorar centros sanitarios, la mayor parte de ellos ubicados en regiones de convergencia;
- el apoyo a 19 043 proyectos de inversión en centros educativos, para construir nuevas escuelas o colegios o modernizar y dotar de nuevos equipos a los existentes. Casi todos estos centros de salud pertenecían a regiones de convergencia, principalmente de la UE-15.

Ejemplos de proyectos apoyados en el ámbito de la infraestructura turística, cultural, social, educativa y urbana

Italia: el FEDER cofinanció la mejora de instalaciones científicas y de TIC en un 80 % de las escuelas de enseñanza primaria y secundaria en las regiones de convergencia del sur del país.

Portugal: en el marco del Programa de Modernización de las Escuelas, cofinanciado por el FEDER, se construyeron o reformaron 867 escuelas e instalaciones escolares.

Francia: con la ayuda del FEDER se abrió una delegación del museo del Louvre en Lens, en la región de Nord-Pas-de-Calais.

Austria: el FEDER contribuyó a financiar la regeneración de unos 28 500 metros cuadrados de espacios públicos en Viena.

Hungría: se renovó un total de 136 guarderías y escuelas de enseñanza primaria y secundaria con capacidad para más de 12 000 niños con la ayuda del FEDER.

Rumanía: el FEDER cofinanció la renovación de buena parte de Alba Iulia, en la región de Transilvania, incluida su ciudadela, lo que convirtió a esta ciudad en uno de los centros turísticos con mayor atractivo de la región. Como resultado de ello, el museo de la ciudadela registró un aumento del número de visitantes de 21 900 en 2010 a más de 45 000 en los nueve primeros meses de 2013.

Eslovenia: se llevaron a cabo 146 proyectos de mejora de las instalaciones turísticas, incluida la renovación de 20 emplazamientos de patrimonio cultural. Aunque no exista necesariamente un vínculo causal, el número de pernoctaciones aumentó de 7,6 millones en 2007 a 9,5 millones en 2012, y los sitios renovados recibieron a más de 457 000 visitantes.

Eslovaquia: el FEDER cofinanció la expansión y modernización de centros sanitarios. El número de camas de hospital aumentó en 2 022 unidades y un total de 664 541 pacientes recibieron tratamiento en las instalaciones modernizadas.

Hasta finales de 2012, el FSE apoyó al menos 19,6 millones de «participaciones» (en programas), cuya finalidad era mejorar el acceso de los ciudadanos al empleo¹; de ellos, unos 3,3 millones de personas encontraron un puesto de trabajo con posterioridad a su participación en dichos programas. En la mayoría de los Estados miembros, los porcentajes de personas que encontraron un empleo y los de aquellas que conservan dicho puesto de trabajo al cabo de 6 o 12 meses se han situado cerca de los objetivos fijados². Además, se informó de 497 000 casos de adquisición de cualificaciones, y un total de 42 000 personas se establecieron como trabajadores autónomos.

También se proporcionó ayuda para ayudar a las personas que ya tenían un empleo, especialmente a las personas con discapacidad y a otros colectivos desfavorecidos. En muchos países la crisis provocó que los ciudadanos tuvieran mayores dificultades para encontrar un puesto de trabajo y conservarlo, lo que llevó a modificar algunos de los programas.

Hasta finales de 2012, más de 20 millones de jóvenes menores de 25 años habían recibido algún tipo de ayuda, lo que representa un 30 % del total. No obstante, en los Estados miembros del sur de la UE, el porcentaje fue inferior al indicado a pesar del gran número de jóvenes que no se encontraban trabajando, estudiando ni formándose, lo que refleja unas cifras aún mayores de personas con 25 años o más que no tienen trabajo.

Las evaluaciones³ realizadas en cinco Estados miembros (Austria, la República Checa, Francia, Italia y Portugal) indican que los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión prestaron una mayor atención a los jóvenes tras el estallido de la crisis. Todos estos países dieron prioridad a ayudar a los jóvenes en riesgo de abandonar el sistema escolar de forma prematura o que ya lo habían abandonado, y cuatro de ellos (todos excepto Portugal) priorizaron el apoyo a los jóvenes que no se encontraban estudiando, trabajando ni formándose (los conocidos como «ni-ni»).

A partir de 2009 se utilizó una mayor cantidad de recursos para apoyar el autoempleo y la creación de empresas, así como para desarrollar mercados de trabajo intermedios, que proporcionan puestos de trabajo, for-

2.2 El Fondo Social Europeo

Acceso al empleo

En el período 2007-2013, las ayudas del Fondo Social Europeo (FSE) equivalieron aproximadamente al 20 % del gasto total en políticas activas de mercado laboral en los Estados miembros, si bien este porcentaje oscilaba entre el 2 % en los países de elevada renta y más del 100 % en las de renta baja (es decir, en las regiones de convergencia).

1 Red de expertos encargados de la evaluación del FSE (2014).

2 Pese a que algunos expertos argumentan que los objetivos establecidos no eran particularmente ambiciosos, es necesario ponderar esta afirmación teniendo en cuenta el grave deterioro sufrido por el mercado laboral con respecto al momento en el que se definieron dichos objetivos.

3 Red de expertos encargados de la evaluación del FSE (2013).

Equipos de acción juvenil

En 2012, la Comisión creó equipos conjuntos de acción juvenil en materia de empleo en los ocho Estados miembros con mayores niveles de desempleo juvenil. Los fondos de la política de cohesión correspondientes al período 2007-2013, que todavía no se habían asignado, se utilizaron para incrementar las oportunidades laborales para los jóvenes así como para facilitar el acceso de las PYME a la financiación. Se espera que más de un millón de jóvenes reciban ayudas gracias a los 4 200 millones de euros asignados (de los que ya se habían comprometido 1 400 millones de euros para diversos proyectos).

mación y cualificaciones a las personas que llevan largo tiempo inactivas.

Políticas de inclusión social

En el período 2007-2013 se dio mayor peso al objetivo de inclusión social en comparación con los períodos de programación anteriores. El FSE apoyó diferentes medidas que proporcionaban «itinerarios de inserción» y posibilitaban la reinserción de los colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo⁴.

Hasta finales de 2012 se habían invertido 12 900 millones de euros en medidas de inclusión social y se habían comprometido 10 300 millones de euros adicionales⁵. Los resultados de estas medidas solo están disponibles para algunos Estados miembros, aunque los datos disponibles indican que un número sustancial de personas (más de 164 000) encontraron empleo (la mayoría de ellas en España). La cifra de personas que adquirieron una cualificación también es muy importante: de acuerdo con la información disponible, se habrían notificado 148 000 casos de personas que adquirieron cualificaciones.

Las ayudas también se destinaron a combatir la pobreza entre los grupos más vulnerables, como los migrantes, las minorías étnicas y las madres solteras, así como a contribuir a la lucha contra la discriminación⁶. En este contexto, se ayudó a los colectivos afectados a encontrar un trabajo, se realizaron campañas entre la población para eliminar la discriminación, se organizaron seminarios sobre la diversidad dirigidos a empresarios y direc-

tores de recursos humanos y se impartió formación a los trabajadores de agencias de empleo.

En algunos países, más de la mitad de los fondos fueron destinados a ayudar a las mujeres, como en Polonia (56,5 %), mientras que en otros la proporción fue muy inferior a la mitad (en el Reino Unido, por ejemplo, fue de tan solo un 39,5 %). En el extremo superior se sitúa España, que informó que, hasta finales de 2011, cerca de 888 000 mujeres habían conseguido un puesto de trabajo tras participar en programas cofinanciados, lo que representa un 62 % de las participantes.

En comparación con el período 2000-2006, en el período 2007-2013 se destinó un mayor volumen de fondos (1 000 millones de euros en total) para ayudar a inmigrantes y personas pertenecientes a minorías⁷ a encontrar trabajo, así como otros 5 000 millones para otras medidas dirigidas a estos mismos colectivos. Además, se asignaron 10 000 millones de euros a medidas generales para los colectivos desfavorecidos, incluidos los inmigrantes y las minorías. Hasta finales de 2012, en torno a 6,4 millones de personas pertenecientes a estos dos grupos habían participado en programas financiados por el FSE.

Apoyo a la mejora del capital humano

Se contabilizaron casi 25,9 millones de participaciones en medidas dirigidas a incrementar el capital humano financiadas por el FSE hasta finales de 2012.

En 13 Estados miembros, el FSE apoyó la modernización de la educación y la formación⁸, para lo que asignó más de 8 000 millones de euros para el diseño, la introducción y la aplicación de reformas. En términos globales, alrededor del 10 % del presupuesto total (35 000 millones de euros) se destinó al capítulo de educación y formación; además, se estima que, hasta finales de 2010, un total de 5 millones de jóvenes, 5,5 millones de personas con bajas cualificaciones y 576 000 personas mayores habían participado en actividades de aprendizaje permanente cofinanciadas⁹. Aunque estos datos no se pueden agregar debido al problema de la doble contabilidad, ofrecen una indicación de la dimensión de las cifras de participación.

A pesar de que las cifras varían según las características de los participantes y la situación del mercado laboral en cada país, se calcula que, en promedio, entre un 20 % y un 35 % de los beneficiarios encontraron un empleo

4 Red de expertos encargados de la evaluación del FSE (2012).

5 Este dato incluye diversas categorías de informes presentados al FSE y referidos al ámbito de la inclusión social.

6 GHK y Fondazione G. Brodolini (2014).

7 CSES (2011).

8 Ibid.

9 Ecorys (2012).

inmediatamente después de participar en cursos de formación financiados por el FSE.

Más de 696 000 personas accedieron a un nivel educativo o de formación superior al término de su participación en programas cofinanciados, y se notificaron más de 262 000 casos de personas que habían adquirido cualificaciones, lo que refleja la gran atención prestada a los jóvenes en algunos Estados miembros. Además, casi 236 000 participantes obtuvieron un empleo y más de 60 000 se establecieron como trabajadores por cuenta propia.

Mejora de la capacidad institucional

Para el período 2007-2013, las directrices estratégicas comunitarias y el Reglamento del FSE¹⁰ identificaron la buena gobernanza y el desarrollo de las capacidades como cuestiones clave que era necesario abordar, sobre todo en las regiones y los Estados miembros menos desarrollados. Como resultado de ello, se destinaron 3 700 millones de euros del FSE al fortalecimiento de la capacidad institucional y de la eficiencia de las administraciones y los servicios públicos a escala nacional, regional y local, y, cuando resultaba pertinente, también de los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales, con vistas a introducir reformas y a mejorar la regulación y la gobernanza. Estas ayudas se organizaron en torno a dos ejes¹¹:

- mecanismos para mejorar el diseño de las políticas y los programas, el seguimiento y la evaluación a nivel regional y local;
- desarrollo de las capacidades de ejecución de políticas y programas, incluso en lo referente al cumplimiento de la legislación.

Cuatro Estados miembros (Bulgaria, Rumanía, Hungría y Grecia) crearon un programa específico para el fomento de la capacidad, y otros 9 (la República Checa, los tres Estados Bálticos, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Malta, Italia y el Reino Unido, concretamente en Gales) incluyeron este aspecto entre las prioridades de uno de sus programas, sobre todo en programas regionales. Otros países, como Italia, combinaron ambos enfoques, es decir, establecieron un programa nacional específico e introdujeron el aspecto del fomento de la capacidad como eje prioritario en sus programas regionales.

¹⁰ Artículo 3.2, letra b) del Reglamento (CE) nº 1081/2006 relativo al Fondo Social Europeo.

¹¹ Comisión Europea, 2013, *Cohesion Policy: Strategic Report 2013*.

Por ejemplo, el programa de fomento de la capacidad administrativa de Bulgaria incluye ayudas de la política de cohesión por importe de 157 millones de euros para mejorar la aplicación de las políticas y la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos y las empresas. Dicho programa también persigue mejorar la profesionalidad, la transparencia y la rendición de cuentas del poder judicial así como la gestión de recursos humanos y las cualificaciones de los empleados de la administración del Estado, de la judicatura y de las organizaciones de la sociedad civil.

Los programas se centran en cuestiones relacionadas con la estructura de las administraciones, los recursos humanos de estas y los sistemas y herramientas que emplean. A través de una serie de estudios detallados, se han identificado diversos factores de éxito para un fomento eficaz de la capacidad administrativa¹²:

- la participación de la sociedad civil;
- una metodología y un planteamiento técnico claros;
- el compromiso político;
- una definición clara de responsabilidades;
- el intercambio de ejemplos de buenas prácticas a escala europea;
- la utilización de métodos de seguimiento y evaluación sólidos.

3. Resultados de las evaluaciones sobre el impacto de la política de cohesión

3.1 Estado de los trabajos y desafíos planteados para los programas cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión

Las cifras anteriores ofrecen una indicación de la dimensión de la actividad respaldada por la política de cohesión y de los tipos de proyectos y medidas cofinanciados. En algunos casos ponen de manifiesto asimismo el resultado del gasto ejecutado y los resultados de las intervenciones. Sin embargo, en sí mismos no muestran los logros de la política de cohesión en términos de valor añadido o la diferencia que ha supuesto dicha política para el desarrollo de las economías regionales o nacionales, el número de personas ocupadas, la calidad de vida de los ciudadanos, la mejora del equilibrio entre la actividad

¹² Ecorys (2012).

El valor añadido de la colaboración y la difusión de buenas prácticas para la UE

La UE apoya los programas de aprendizaje mutuo con el fin de difundir ejemplos de buenas prácticas en el ámbito de la reforma de la administración pública y para estimular la creatividad en el diseño de soluciones eficaces a los problemas comunes que existen en toda la UE.

La **Red Europea de Administraciones Públicas** (EUPAN¹) es una red informal integrada por los directores generales de Administraciones Públicas de los Estados miembros, la Comisión Europea y los países observadores. Su misión es mejorar el desempeño y la calidad de las autoridades públicas europeas a través del desarrollo de nuevos métodos basados en el intercambio de puntos de vista, experiencias y ejemplos de buenas prácticas entre los participantes.

La Comisión respalda una **comunidad de práctica sobre gestión orientada al logro de resultados**² para los responsables de la formulación de políticas y los directores de programas involucrados en las tareas de elaboración, gestión, seguimiento y evaluación de los programas del FSE. Uno de los productos más importantes de esta red es un manual de consulta sobre gestión orientada al logro de resultados, cuya finalidad es guiar a los profesionales en el desarrollo de sus sistemas en esa dirección.

Los Premios Europeos del Sector Público³ (PESP) tienen la finalidad de reconocer la excelencia de las autoridades públicas en la UE. Las diferentes categorías de estos premios han creado conciencia sobre aspectos importantes de la administración pública, lo que ha alentado a los gobiernos a modernizar sus procedimientos y prácticas administrativas. Los PESP no son solamente unos premios sino que además recogen constantemente ejemplos de buenas prácticas. Gracias a ello, se ha generado una base de conocimiento sobre el modo en que las autoridades pueden organizarse mejor y prestar servicios de mayor calidad. En total, se han recopilado y evaluado más de 800 ejemplos en los últimos seis años.

En el contexto del Séptimo Programa Marco (FP7), se concedió el Premio Europeo de Innovación en la Administración Pública a las 9 iniciativas más innovadoras en esta área, que fueron seleccionadas entre las 203 candidaturas presentadas por 22 países diferentes. Uno de los criterios aplicados en la selección de las iniciativas ganadoras fue su aplicabilidad potencial en otros lugares.

1 Véase EUPAN, <http://www.eupan.eu/>.

2 Para obtener más información, véase el sitio web de la comunidad de práctica sobre gestión orientada al logro de resultados, <http://www.coprbrm.eu/?q=node/1>.

3 Véase EPSA, <http://epsa2013.eu/>.

económica y el empleo en las diferentes regiones o la cohesión económica, social y territorial en general.

Este hecho se debe en parte a que las cifras se expresan en términos brutos, y a que algunos de los resultados enunciados se podrían haber conseguido de todos modos incluso en ausencia de las ayudas proporcionadas. Si, por ejemplo, el FEDER o el FSE cofinancian el 50 % del coste de un proyecto o medida en concreto, es posible que el 50 % del resultado que se obtenga de dicho proyecto o medida deba atribuirse a las ayudas proporcionadas, incluso más en el caso de que el proyecto no se hubiera llevado a cabo en ausencia de dicha financiación, o menos si el proyecto se hubiera llevado a cabo igualmente con un nivel de ayudas menor o incluso sin ellas. En estos últimos casos se produce lo que se ha denominado como un efecto «de peso muerto», en el sentido de que se proporcionan ayudas económicas a un proyecto que se habría llevado a cabo en cualquier caso. Este «peso muerto» equivale al 100 % de los fondos si el proyecto o medida se hubiera llevado a cabo en la misma medida en ausencia de apoyo económico, o a un porcentaje inferior al 100 % si el proyecto se hubiera llevado a cabo en menor escala en ausencia de las ayudas.

Otra complicación adicional es que el proyecto en cuestión podría no haberse llevado a cabo en ausencia de los fondos europeos, pero puede que sí se hubiera ejecutado otro proyecto similar. Por ejemplo, la provisión de ayuda a una empresa para realizar una inversión o mantener sus puestos de trabajo podría significar que otra empresa no invierta o no pueda crear puestos de trabajo que, de otro modo, podría haber creado. En este caso, la financiación proporcionada tiene un efecto desplazamiento que es preciso tener en cuenta a la hora de evaluar su resultado.

El dato apropiado que debe tomarse como medida del resultado de un proyecto o programa y de su contribución al logro de los objetivos de la política solo puede determinarse a través de una evaluación minuciosa de la intervención —o conjunto de intervenciones— afectada. Dicha evaluación debe tratar de desligar el efecto de la ayuda financiera otorgada de otros factores que puedan haber influido en el resultado. Esto no solo es importante para identificar los logros de la(s) medida(s) en cuestión, sino también para evaluar si los fondos aportados se gastaron de forma adecuada y si sería conveniente seguir empleándolos de la misma forma en el futuro, o bien si las medidas evaluadas deberían modificarse para mejorar su eficacia.

A lo largo del período 2007-2013 se llevaron a cabo al menos 821 evaluaciones de programas cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión en los Estados miembros¹³. En ese mismo período se realizaron 721 evaluaciones de programas cofinanciados por el FSE en los Estados miembros¹⁴. Estas cifras son considerablemente superiores a las registradas en períodos anteriores. Además, la mayor parte de las evaluaciones llevadas a cabo desde 2007 han tenido un carácter menos «formal», puesto que su realización respondió a un deseo de conocer mejor cómo se estaban gastando los fondos en lugar de al cumplimiento de una mera obligación reglamentaria. Por ello, estas evaluaciones estuvieron más dirigidas a profundizar en el conocimiento del funcionamiento de los programas. Asimismo, en muchos casos se centraron en aspectos que despertaban un interés específico, en partes de programas o en tipos de medidas o proyectos individuales, en lugar de analizar el conjunto de los programas (cuya evaluación suele resultar complicada, salvo que se haga de forma relativamente superficial).

La mayoría de las evaluaciones no centraron su atención en los resultados de los programas. En muchos casos, se ocuparon fundamentalmente de examinar los procesos y procedimientos involucrados en la administración de los fondos, la selección de los proyectos que se cofinanciarían, etc., con el fin de analizar si se estaban llevando a cabo estas tareas de forma eficiente y de identificar posibles mejoras. Muchas otras evaluaciones se centraron en gran medida en los progresos realizados en la ejecución de los programas, así como en identificar cualquier dificultad encontrada en dicha ejecución y verificar que los programas se desarrollaban según lo previsto. Esto incluye el examen de los resultados, aunque dicho examen se basa fundamentalmente en datos de seguimiento y en los tipos de indicadores expuestos en la sección anterior, en lugar de tratar de distinguir los resultados que podrían atribuirse al programa como tal.

Apenas algo más de un 20 % de las evaluaciones del FEDER y del Fondo de Cohesión y un 23 % de las eva-

¹³ Cifra estimada a partir de la información detallada aportada por las evaluaciones llevadas a cabo en sus respectivos países por la Red de expertos independientes en materia de evaluación, creada por la DG de Política Regional en 2010 para supervisar los resultados de los programas ejecutados en el marco del FEDER y del Fondo de Cohesión a lo largo del período 2007-2013 en cada uno de los 27 Estados miembros y para recabar información sobre la actividad evaluadora. Algunas de las evaluaciones se financiaron con cargo al presupuesto del período 2000-2006 (que finalizó en diciembre de 2009). Véase la Red de expertos en materia de evaluación (2014).

¹⁴ Según identificó la Red de expertos encargados de la evaluación del FSE a finales de 2013.

luaciones del FSE se concentraron en los resultados de los programas y en su eficacia de cara al logro de los objetivos definidos en el momento de su introducción. No obstante, un porcentaje muy superior (en torno al 36 %) de las evaluaciones del FEDER y el Fondo de Cohesión llevadas a cabo en 2013 tenían ese objetivo. Este incremento refleja el hecho de que, para entonces, los programas ya llevaban un tiempo en ejecución, por lo que ya existían más resultados que evaluar y, al mismo tiempo, un mayor interés por parte de los Estados miembros en conocer mejor la eficacia de las políticas. La mayor parte de estas evaluaciones estaban basadas en gran medida en el análisis de datos cuantitativos. Con ello trataban de distinguir el efecto de los fondos aportados de otros factores que hubieran influido en el resultado, así como estimar el alcance de cualquier posible efecto de «peso muerto».

Otra tendencia prometedora es la creciente utilización de técnicas más rigurosas, como la evaluación de contraste del impacto. Esta técnica está específicamente diseñada para aislar el impacto de los fondos, al comparar los resultados que tuvieron las ayudas sobre los beneficiarios con los de un grupo de control que no haya recibido ningún tipo de ayuda (véase el recuadro). Aunque el número de evaluaciones que utilizaron estos métodos durante este período fue reducido en términos globales (solo un 4 % del total en el caso de los programas del FEDER y del Fondo de Cohesión y un 5 % en lo referente a los programas del FSE), cabe destacar que dicho número seguía una tendencia creciente. Este aumento se debe, en parte, a una serie de iniciativas adoptadas por la Dirección General de Política Regional y Urbana, y por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (véase el recuadro), así como al interés cada vez mayor de los Estados miembros por conocer mejor los resultados de las medidas adoptadas y cómo se podría mejorar su rendimiento.

La creciente importancia otorgada a los resultados en el nuevo período de programación, como se describe más adelante, someterá a los Estados miembros a una mayor presión para acometer este tipo de evaluaciones. Además, las fuertes restricciones impuestas sobre los presupuestos públicos, que todavía se prolongarán durante un tiempo, obligan a maximizar la eficacia del gasto. Esto solo se puede conseguir mediante la obtención de una mayor cantidad de pruebas sobre la eficacia de las medidas apoyadas, lo que implica que es necesario realizar más evaluaciones de este tipo.

La utilización de métodos de contraste exige un grupo de control adecuado y un volumen de datos suficiente

Evaluaciones de contraste

Las evaluaciones de contraste de las intervenciones como las cofinanciadas en el marco de la política de cohesión utilizan, en esencia, el mismo planteamiento que el que se usa para evaluar nuevos fármacos o tratamientos médicos. Estas evaluaciones conllevan la identificación de un grupo de control que tenga, en la máxima medida posible, las mismas características que el grupo de personas o empresas beneficiarias de las ayudas económicas. A continuación, se analiza el efecto comparado de dichas ayudas en el comportamiento o rendimiento (por ejemplo en términos de rentabilidad o de éxito en la búsqueda de un empleo) en este último grupo. Por lo tanto, las evaluaciones de contraste de impacto buscan identificar los efectos o impactos netos de las intervenciones.

La ventaja de este tipo de método es que incrementa la fiabilidad y el rigor de las estimaciones del impacto logrado. Su objetivo es responder específicamente a las preguntas siguientes: «¿cuál habría sido la situación si no se hubiera llevado a cabo esta intervención?» y, sobre todo «¿funciona?».

Sin embargo, la aplicación de las evaluaciones de contraste a la política de cohesión no resulta en absoluto sencilla. Estas evaluaciones requieren la selección de un grupo de control válido y la recogida de datos fiables tanto para las entidades incluidas en dicho grupo de control como para las entidades beneficiarias de las ayudas, algo que en muchos casos es técnicamente imposible de conseguir.

En consecuencia, varios servicios de la Comisión están trabajando para mejorar la accesibilidad de estos métodos en la medida de lo posible:

- la Dirección General de Política Regional y Urbana ha puesto en marcha una serie de evaluaciones de este tipo con el fin de ensayar el método, y organizó tres

escuelas de verano para formar a los evaluadores y a las autoridades de gestión, incluidas las del FSE;

- la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión se basó en las evaluaciones existentes para elaborar una serie de orientaciones prácticas y lanzar dos convocatorias de propuestas para la realización de evaluaciones con carácter piloto;
- de cara al nuevo período de programación, ambas Direcciones Generales han introducido requisitos relativos a la recogida de datos pertinentes. La Dirección General de Política Regional y Urbana ha incluido el requisito de publicar los datos referentes a las ayudas otorgadas a empresas, de forma que otros agentes puedan acceder a dichos datos con fines de evaluación. Por razones de privacidad, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión no exige la publicación de datos relativos a personas físicas, pero ha establecido requisitos de cara al registro y almacenamiento de dichos datos;
- la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ha creado, junto con el Centro Común de Investigación en Ispra (Italia), un centro de investigación sobre la evaluación del impacto. La misión de dicho centro es ofrecer formación y asesoramiento metodológico a los Estados miembros. La Dirección General de Política Regional y Urbana está creando un servicio de ayuda que prestará asesoramiento especializado sobre las evaluaciones seleccionadas;
- la Dirección General de Competencia se ha basado en la experiencia de la Dirección General de Política Regional y Urbana en la elaboración de requisitos de evaluación de cara a la redacción de las nuevas directrices sobre ayudas de Estado.

para comparar el comportamiento y el desempeño de dicho grupo con los de los beneficiarios de las ayudas. Es muy probable que así suceda en el caso de las ayudas destinadas a apoyar a las empresas o al fomento de la innovación. Sin embargo, no resulta posible aplicar estos métodos a la mayor parte de las inversiones en infraestructura, si bien en estos casos cabe la posibilidad de emplear otro tipo de técnicas cuantitativas (como el análisis coste-beneficio). En otras áreas de política, sin embargo (como en lo tocante a las ayudas dirigidas a las comunidades locales), la elaboración de estudios de

casos detallados ofrece un medio para poder evaluar los resultados de las intervenciones. En el caso de los programas cofinanciados por el FSE, parece que la evaluación de contraste podría resultar adecuada para varias de las intervenciones utilizadas en el marco de este Fondo, como la formación, los incentivos a la contratación y los servicios de apoyo del mercado de trabajo (como los de orientación laboral o tutoría), mientras que el apoyo a sistemas y estructuras parece ofrecer mayores dificultades de cara a la adopción de un enfoque de contraste.

Además, es preciso tener en cuenta que la plena comprensión de la eficacia de las intervenciones no se adquiere únicamente a través de la aplicación de las técnicas cuantitativas apropiadas, sino también de la identificación de la forma en que dichas intervenciones consiguen sus resultados, lo que, por lo general, requiere un examen detallado de los mecanismos y procesos involucrados sobre el terreno.

3.2 Pruebas obtenidas mediante las evaluaciones de los programas financiados por el FEDER y el Fondo de Cohesión

A continuación se resumen los resultados de las evaluaciones realizadas a lo largo del período 2007-2013 con respecto a tres esferas de política para las que es posible extraer algunas conclusiones generales sobre los resultados obtenidos gracias a las ayudas proporcionadas, a saber, las destinadas a las empresas, a la IDTI y a la inversión en transporte.

Ayudas a las empresas

Un importante número de las evaluaciones llevadas a cabo durante este período pretendían evaluar los efectos de los diversos tipos de ayudas económicas otorgadas a las empresas. Uno de los principales motivos de este interés era que una gran parte de la financiación del FEDER se asignó a estas medidas, sobre todo en las regiones de competitividad. Además, la evaluación de estas medidas resulta relativamente sencilla, puesto que los datos necesarios para ello están disponibles (normalmente se puede acceder a ellos a través de los registros mercantiles, pero también solicitándolos a las propias empresas beneficiarias de las ayudas), algo que, por desgracia, no resulta posible en muchos otros casos.

Algunas de las evaluaciones realizadas se basaron en métodos de contraste que, como se ha señalado anteriormente, constituyen la forma más satisfactoria de diferenciar los efectos de las ayudas económicas, en el sentido de distinguir los resultados directamente atribuibles a la financiación aportada. A continuación se exponen las principales conclusiones de estas evaluaciones:

- en Alemania, varias de ellas descubrieron que las ayudas a las empresas contribuyen a la modernización de la industria, y, por tanto, favorecen el desarrollo regional. Este hecho se pudo apreciar especialmente en las regiones del este del país¹⁵;

- en Portugal, se llegó a la conclusión de que las subvenciones a la inversión repercuten positivamente en el empleo y en los índices de supervivencia de las empresas¹⁶;
- en Italia, sin embargo, varias evaluaciones sobre las subvenciones a la inversión concluyeron que, pese a que, en la mayoría de los casos, estas ayudas habían contribuido significativamente a la mejora del rendimiento de las PYME, resultaba difícil detectar un efecto positivo en las grandes empresas¹⁷;
- en Hungría, las evaluaciones llegaron a la conclusión de que las ayudas financieras habían permitido a las empresas incrementar significativamente su volumen de inversión, aunque el efecto no era tan perceptible desde el punto de vista del valor añadido y los beneficios obtenidos;
- En el Reino Unido, Alemania e Italia, las evaluaciones de los instrumentos financieros utilizados concluyeron que dichos instrumentos habían ejercido efectos positivos en los resultados de las empresas, aunque por el momento dichos efectos eran relativamente moderados en relación con el volumen de fondos canalizados a través de dichos instrumentos.

Por otro lado, las evaluaciones de las ayudas a empresas llevadas a cabo en Finlandia¹⁸, Eslovenia¹⁹, Polonia²⁰ y Letonia²¹ tuvieron mayores dificultades para identificar un efecto positivo significativo de estas ayudas en el rendimiento de las empresas analizadas. No obstante, el resumen de las conclusiones²² que cabe extraer de las pruebas acumuladas por las evaluaciones de contraste es que:

- en la mayoría de los casos, las ayudas económicas otorgadas a las empresas dan lugar a un aumento de la inversión, la producción y el empleo en las PYME, en parte como resultado de la posibilidad que ofrecen estas ayudas de superar las limitaciones de acceso a la financiación a las que se enfrentan estas empresas en los mercados de capitales; sin embargo, el hecho de que el impacto de las ayudas varíe considerablemente entre unos regímenes y otros sugiere que el diseño de las medidas de apoyo y la

15 Véase: Bade, F. J. *et al.* (2010); GEFRA und IAB (2010); Prognos, A. G. (2011).

16 Marmede, R. *et al.* (2013)).

17 Entre las diversas evaluaciones realizadas, véase, por ejemplo: Polese, A. *et al.* (2011); Cles-Format-Met. (2012); Mariani, M. *et al.* (2012); Bondonio, D. y Martini, A. (2012).

18 Pietarinen, M. (2012).

19 Jaklič, A. (2012).

20 Klimczak, T. *et al.* (2013)).

21 Ernst & Young (2013).

22 Puede consultarse un resumen de las pruebas obtenidas por dichas evaluaciones en Mouqué, D. (2012).

forma en que se aplican estas medidas tienen una importancia crucial;

- las ayudas proporcionadas tienen a influir más en la producción y el empleo que en la productividad, aunque esto puede deberse al período de tiempo relativamente breve a lo largo del cual las evaluaciones analizaron el rendimiento de las empresas beneficiarias; no obstante, los puestos de trabajo creados parecen ser de una calidad relativamente elevada, con unos salarios acordes o superiores a la media de las empresas y con contratos de larga duración;
- existen pruebas que apuntan a que las medidas podrían ofrecer una mejor relación entre el coste y la eficacia, en el sentido de que se podría reducir el volumen de las ayudas sin que ello causara una reducción excesivamente acusada de los resultados logrados. También hay indicios de que la medida más rentable es la más económica, concretamente la provisión de orientación y asesoramiento a las empresas; asimismo, se observa que los instrumentos financieros parecen ser más rentables que las subvenciones (no reembolsables), al menos desde el punto de vista de los efectos positivos que ejercen sobre el rendimiento de las empresas. Además, estos instrumentos ofrecen la posibilidad de ser reciclados para financiar inversiones adicionales;
- la mayor parte de las evaluaciones han detectado que las ayudas económicas tienen escaso efecto en el comportamiento de las grandes empresas, que no parecen conducir a una mejora significativa de ninguno de los indicadores examinados y que, por tanto, parece existir un efecto de «peso muerto» en la financiación otorgada a estas empresas. Esto plantea una cuestión seria con respecto a si es justificable o no subvencionar directamente a este tipo de empresas. Es posible que resulte más adecuado adoptar una estrategia consistente en garantizar que la región —o el país— en cuestión sea un lugar atractivo para los negocios.

Apoyo a la IDTI

Un número relativamente importante de evaluaciones han analizado las ayudas del FEDER a la IDTI, especialmente en las regiones de convergencia, donde, junto con las ayudas a las empresas, representa una proporción significativa del total de la financiación aportada. Prácticamente todas estas evaluaciones concluyeron que las intervenciones examinadas tuvieron efectos positivos. Así lo afirman, en particular, las evaluaciones de con-

traste realizadas, en su mayor parte, en Italia, Finlandia, Alemania, España y Hungría, que en la mayoría de los casos se refieren al período 2000-2006.

Por lo general, estas evaluaciones llegaron a la conclusión de que las ayudas proporcionadas incrementaron la cantidad que las empresas beneficiarias gastaron en I+D en una medida mayor que las ayudas recibidas (es decir, el gasto de estas empresas no solo fue superior al que habría sido en ausencia de ayuda, sino que el gasto adicional fue superior a la financiación recibida). Además, como en el caso de las ayudas a las empresas, varias evaluaciones llegaron a la conclusión de que los efectos registrados en las PYME fueron más significativos que en las empresas de mayor tamaño, en el sentido de que las primeras tendieron a incrementar el gasto por este concepto en mayor medida que las segundas.

No obstante, las conclusiones varían más en lo que se refiere al efecto de las ayudas sobre la productividad y los beneficios, que en este caso constituyen indicadores importantes del éxito de las medidas de apoyo. Una evaluación llevada a cabo en Italia, por ejemplo, concluyó que a pesar de que los efectos de las subvenciones a la IDTI sobre los resultados de las empresas a corto plazo eran positivos, los efectos a largo plazo eran limitados. Por otro lado, una evaluación realizada en Dinamarca en la que se analizó una medida adoptada en la década de 1990, aunque no había sido financiada por el FEDER, descubrió que el apoyo proporcionado a los consorcios de innovación había aumentado la rentabilidad de las empresas beneficiarias un 12 % en comparación con la del grupo de control (es decir, un grupo de empresas que no habían recibido ayuda) durante los 10 años siguientes a la intervención²³. Esto sugiere que la forma que adopten las ayudas a la innovación podría influir de forma decisiva en sus efectos.

Al mismo tiempo, varias evaluaciones detectaron que las ayudas habían repercutido positivamente en la ocupación en actividades de I+D (es decir, se observaba un incremento en el número de puestos de trabajo dedicados a la investigación, como en Irlanda) y en el desarrollo de agrupaciones de innovación (como en Hungría). Desde un punto de vista más general, las evaluaciones llevadas a cabo en Alemania, Italia, el Reino Unido, Portugal y Eslovenia llegaron a la conclusión de que las ayudas habían aumentado la capacidad de las PYME para innovar; en otras palabras, el incremento de los insumos (el mayor esfuerzo destinado a la I+D) generó un mayor volumen de producción, permitiendo a estas empresas mejorar potencialmente su competitividad.

23 Centro de Investigación Económica y Empresarial (2010).

Las evaluaciones en las que no se utilizaron métodos de contraste tendieron a centrarse en otros aspectos de las ayudas proporcionadas. En Polonia y Eslovaquia, por ejemplo, se llegó a la conclusión de que las medidas de apoyo carecían de concentración estratégica, lo que reducía sus efectos. Por su parte, las evaluaciones realizadas en Bélgica, Suecia y Portugal concluyeron que la capacidad para involucrar a las PYME en las medidas era limitada, lo que había provocado que, en gran medida, las ayudas no llegaran a estas empresas.

Las evaluaciones también descubrieron que, en algunos casos, las agencias o centros creados con el fin de prestar asistencia a las empresas en materia de IDTI tenían una capacidad limitada para cumplir su cometido. De nuevo, esto redujo los efectos de la financiación proporcionada. Así sucedió en Italia, sobre todo en las regiones menos desarrolladas ubicadas en el sur del país, aunque el problema fue menos acusado en las regiones más desarrolladas del norte. En Francia, una evaluación de los polos tecnológicos concluyó que dichos centros, que recibían cofinanciación del FEDER, estaban incrementando eficazmente su actividad de I+D. No obstante, la misma evaluación puso de relieve la necesidad de que estos polos presten mayor atención a las innovaciones con aplicación comercial en lugar de centrarse en la investigación básica.

Inversión en transporte

El número de evaluaciones que se han llevado a cabo en el ámbito de la inversión en transporte es menor que en el caso de las ayudas a las empresas o al fomento de la IDTI. Este hecho fue particularmente apreciable en el caso de los proyectos cofinanciados por el FEDER y el Fondo de Cohesión durante el período 2007-2013, dado que la cantidad de proyectos finalizados era relativamente baja, y los que ya habían concluido se habían desarrollado durante un período excesivamente breve como para juzgar adecuadamente sus efectos. Las evaluaciones realizadas en el período 2007-2013 en este apartado correspondieron en su mayor parte a inversiones financiadas con cargo al presupuesto del período anterior. Estas evaluaciones, por lo general, evaluaron los efectos de proyectos individuales, como la construcción de una autopista o de una línea de ferrocarril entre dos puntos, en lugar de estudiar el impacto de la construcción de toda una red. Esto último reviste mayor importancia, dado que los proyectos en cuestión son –o deberían ser– planificados como parte de un sistema de transporte, no como iniciativas aisladas. Además, es probable que el hecho de tratar los proyectos de manera aislada arroje resultados engaño-

sos en cuanto a los efectos de esas iniciativas sobre los objetivos económicos y sociales finales, puesto que estos últimos se deben al funcionamiento del conjunto de la red y en principio es complicado, si no imposible, aislar los efectos que tiene cada una de las partes de esta.

Por ejemplo, los beneficios que aporta a una región una nueva autopista que conecte, por ejemplo, la principal ciudad de esa región con otra ciudad ubicada en una zona diferente del país tenderán a depender del estado de las conexiones con dicha autopista y de la facilidad de acceso a esta. Estos factores determinarán el tráfico que soportará la autopista y el ahorro global que generará, tanto en términos de tiempo como de costes. Por lo tanto, sus efectos no se pueden separar fácilmente de los efectos de las carreteras de acceso a la autopista que se construyan. De forma similar, los efectos de la introducción de una conexión ferroviaria rápida entre dos ciudades (no necesariamente una línea de alta velocidad) dependerá de la facilidad de llegar a las estaciones en los dos extremos de la línea así como a las ubicadas en los puntos intermedios, lo que a su vez estará condicionado por las conexiones viarias y ferroviarias con dichas estaciones así como de la facilidad para aparcar una vez que la persona interesada llegue a ellas. De nuevo, la evaluación de estos efectos solo tendrá sentido si se analiza el sistema en su conjunto, y no solamente la nueva conexión ferroviaria construida.

Las evaluaciones que analizaron las redes de transporte en general, en lugar de proyectos individuales, concluyeron en la mayoría de los casos que dichas inversiones habían tenido efectos positivos en el desarrollo regional. Por ejemplo:

- en Grecia, la evaluación realizada al respecto llegó a la conclusión de que la construcción del metro de Atenas había reducido significativamente el tráfico rodado en la ciudad e impulsado el empleo y el turismo, además de reducir la contaminación y mejorar la calidad de vida;
- en Lituania, la evaluación de la inversión en carreteras también detectó un incremento del empleo en las zonas afectadas por dichas intervenciones, a través de la reducción de los costes de transporte y la mejora de la accesibilidad;
- en Alemania y Eslovenia, las ayudas del FEDER destinadas al desarrollo del transporte urbano en una serie de ciudades permitió, según la evaluación, aumentar la competitividad de las regiones en cuestión, en parte a través de la reducción de los costes

de transporte y de la duración de los trayectos, y atrajeron inversiones del sector privado.

Sin embargo, las evaluaciones llevadas a cabo también destacaron una serie de problemas potenciales relacionados con la sostenibilidad de la inversión, en el sentido de que no siempre se habían tenido en cuenta los costes futuros de mantenimiento en el análisis de las ganancias que estaba previsto obtener a través de la ejecución de dicho gasto.

Un motivo fundamental que explica en gran medida el reducido número de evaluaciones en las que se estudiaron los efectos de redes completas es la dificultad que entrañan, sobre todo si el interés de dichas evaluaciones reside en valorar los efectos económicos y sociales sobre regiones o países determinados. Muchos de esos efectos son intangibles (como las mejoras en la calidad de vida) o solo se aprecian al cabo de un período de tiempo extremadamente largo, en el sentido de que la inversión seguirá produciendo efectos durante muchos años, incluso décadas, por lo que resultan muy difíciles de cuantificar o predecir. Por lo tanto, es más fácil (aunque no totalmente inmediato) evaluar proyectos individuales, sobre todo si el ejercicio se limita a los aspectos más cuantificables y más ciertos, como las reducciones de los tiempos de trayecto, el ahorro conseguido en términos de tiempo o la reducción de los gastos de funcionamiento de los vehículos en el caso de las carreteras.

A pesar de que, debido a ello, su alcance era limitado, las evaluaciones realizadas concluyeron que 9 de los 10 proyectos de transporte de gran envergadura evaluados utilizando el método de coste-beneficio en el marco de la evaluación ex post del Fondo de Cohesión en el período 2000-2006 habían generado una rentabilidad neta positiva, en el sentido de que el valor actual neto de los beneficios estimados derivados de dichos proyectos eran mayores que los costes asociados a su construcción, funcionamiento y mantenimiento²⁴.

El único proyecto en el que los costes superaron los beneficios fue la línea de alta velocidad entre Madrid y Barcelona, si bien es posible que esto se deba a que la evaluación

consideró esta inversión de forma aislada de otras partes de la red ferroviaria y del efecto que tendrá dicho tramo en el tráfico soportado por la línea cuando se complete la red. Por consiguiente, en el momento en que se llevó a cabo el análisis, la línea operaba por debajo de su capacidad máxima, debido en parte a que aún no había finalizado la construcción de otras líneas de las que se alimentará esta (pero también al impacto de la recesión económica). Por todo ello, los beneficios de la inversión se vieron amortiguados, lo que ilustra la importancia de adoptar una perspectiva más amplia y a más largo plazo a la hora de evaluar los efectos de este tipo de inversiones.

Una conclusión fundamental que cabe extraer a partir del análisis de las diversas evaluaciones realizadas, así como de otros estudios centrados en la inversión en el ámbito del transporte que se han llevado a cabo a lo largo de los años²⁵, es que, si bien desde el punto de vista del desarrollo puede ser importante contar con una buena red de transportes, los efectos de esta dependen de forma crucial del resto de acontecimientos que tengan lugar en la región o el país analizado. Por tanto, es necesario considerar dicha red en combinación con otros factores que contribuyen al desarrollo, como una mano de obra adecuadamente cualificada o la presencia de empresas innovadoras.

3.3 Pruebas obtenidas mediante las evaluaciones de los programas financiados por el FSE

A continuación se resumen las conclusiones de las evaluaciones llevadas a cabo a lo largo del período 2007-2013, según las diferentes esferas de política.

Por lo que respecta a la solidez de la medición del impacto de las intervenciones del FSE, un elemento necesario para demostrar la aportación que hacen las intervenciones del FSE a sus destinatarios finales, las evaluaciones no fueron capaces, por lo general, de presentar una cantidad significativa de pruebas convincentes. No obstante, de acuerdo con el limitado número de evaluaciones que analizaron algunas intervenciones o programas específicos del FSE, los efectos de las ayudas del Fondo fueron muy importantes y destacables. Estas evaluaciones ponen de manifiesto, por ejemplo, que los participantes en intervenciones apoyadas por el FSE tienen mayor probabilidad de encontrar empleo que las personas integradas en los grupos de control.

24 Estos 10 proyectos fueron la línea ferroviaria de alta velocidad entre Madrid y Barcelona; la línea ferroviaria entre Lisboa y el Algarve, en Portugal; la línea ferroviaria Thriassio-Pedio-Eleusina-Korinthos, en Grecia; la mejora de la línea ferroviaria de Bratislava Rača-Trnava, en Eslovaquia; la autopista A2 en Polonia entre Konin y Strykow; un ramo de 75 km de la autopista A23 en España, entre Pau (Francia) y Zaragoza; la carretera de circunvalación de Agiou Konstantinou, en Grecia; la autopista M1 en Irlanda; el corredor IX B en Lituania, incluida la carretera de circunvalación del sur de Vilnius; y el tramo oriental de la carretera de circunvalación M0 en Budapest (Hungría).

25 Por ejemplo: OCDE (2011), Crescenzi, R. y Rodríguez-Pose, A. (2012).

En términos globales, los resultados en relación con el aumento de la adaptabilidad, el acceso al empleo y el capital humano se consideraron positivos. Además, algunas evaluaciones sólidas incluían ejemplos de casos en los que las intervenciones habían generado beneficios netos significativos. Por lo que respecta a la inclusión social, los resultados del análisis eran menos concluyentes. El escaso número de pruebas en relación con los resultados y el reducido peso de las pruebas aportadas por las evaluaciones llevó, en general, a la conclusión de que los recursos destinados al capítulo de inclusión social se estaban utilizando de un modo menos coherente y que su eficacia era limitada. La promoción de las asociaciones y el fomento de la capacidad administrativa son ámbitos de política menos comunes en los Estados miembros. Tampoco son muy abundantes las pruebas relativas a los resultados en estas esferas. Pese a todo, las evaluaciones tienden a ser positivas en cuanto a la contribución que han realizado a los servicios públicos.

Mejora del acceso al empleo

En las evaluaciones fiables que han llevado a cabo los Estados miembros, estas ponen de manifiesto que los participantes en intervenciones apoyadas por el FSE tienen mayor probabilidad de encontrar empleo que las personas integradas en los grupos de control. En los Estados miembros en los que las evaluaciones han comparado la actividad de los servicios públicos de empleo con la actividad adicional financiada por el FSE y dirigida al mismo grupo de clientes, se detectaron efectos positivos derivados de los conjuntos de intervenciones respaldadas por el FSE, que en esencia consisten en prestar un servicio más intenso y de mayor calidad a las personas desempleadas.

A pesar de ello, los índices de acceso a un puesto de trabajo suelen situarse por debajo del 50 %, aunque este porcentaje varía según el tiempo transcurrido al término de una actividad específica. En varios Estados miembros, la proporción de personas que encuentra un trabajo tras participar en alguna iniciativa cofinanciada por el FSE es de un 33 % o menor.

A raíz del estallido de la crisis mundial se generalizó el uso de las subvenciones salariales con el fin de incentivar la contratación de personas desempleadas o pertenecientes a otros colectivos desfavorecidos por parte de las empresas. Sin embargo, las pruebas obtenidas por algunas evaluaciones sugieren que un porcentaje significativo de los beneficiarios finales vuelven al desempleo al vencimiento de dichos contratos. Las evaluaciones

también parecen indicar que las obras públicas y otras medidas temporales de creación de empleo ofrecen escasos resultados en cuanto al porcentaje de personas que siguen trabajando a la finalización de esas medidas. Los resultados parecen mucho más satisfactorios en el caso de la formación profesional específica y de los períodos de prácticas y de aprendizaje.

Igualdad entre hombres y mujeres

De cara al período 2007-2013, los diferentes reglamentos exigían que los programas de la UE tuvieran en cuenta la perspectiva de género en todas sus fases (preparación, ejecución, seguimiento y evaluación). En consecuencia, los programas incluyen referencias específicas a medidas para favorecer la conciliación de la vida laboral y la vida privada, el aumento de la participación de las mujeres en el empleo y la reducción de la segregación basada en el género, incluida la brecha salarial.

Las evaluaciones realizadas han aportado pruebas de que en las intervenciones del FSE se ha prestado una atención creciente a la igualdad de género en varios Estados miembros, de que dichas intervenciones han contribuido a impulsar la igualdad de género en la agenda política y de que se han adoptado medidas para las que, de otro modo, no habría existido financiación.

Sin embargo, debido a la incorporación transversal de la perspectiva de género en todos los programas del FSE, resulta difícil estimar el volumen de financiación que se ha destinado al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres. No obstante, en términos de resultados, las mujeres representaron en torno al 52 % de los beneficiarios de ayudas, si bien esta proporción varía desde el 39 % en el Reino Unido hasta el 56,5 % en Polonia. Todavía no se dispone de un número significativo de estimaciones de los efectos de estas medidas sobre el empleo, pero en España, por ejemplo, los informes existentes señalan que un total de 888 000 mujeres (casi un 62 % de las participantes) encontraron un empleo hasta finales de 2011 al término de su participación en un programa del FSE.

Las medidas de fomento de la igualdad de género respaldadas por el FSE perseguían diversos objetivos²⁶:

- aumentar la capacidad de las mujeres para competir en el mercado de trabajo, mediante la mejora de sus cualificaciones;
- formar a mujeres y hombres en ocupaciones tradicionalmente denominadas por el sexo opuesto, a fin de mejorar sus perspectivas profesionales;

²⁶ Tal y como indica una evaluación de dichas medidas, disponible en GHK y Fondazione G. Brodolini (2011).

- ayudar a las mujeres a convertirse en empresarias y proporcionarles servicios de cuidado para facilitarles la conciliación de la vida familiar y laboral;
- mejorar la calidad de los servicios de cuidado con objeto de alentar a su utilización, y ampliar los horarios de estos servicios; además, formar a personas desempleadas para desempeñar puestos de trabajo en este sector;
- luchar contra los estereotipos de género y, en menor medida, la segregación de género en el ámbito educativo a través del apoyo a campañas públicas de sensibilización, seminarios dirigidos a las organizaciones sindicales, formación de docentes y padres y revisión de los planes de estudio escolares;
- apoyar a las mujeres vulnerables y afectadas por la pobreza, que a menudo sufren múltiples tipos de discriminación, así como a las víctimas de la violencia, ayudándolas a adquirir cualificaciones, confianza e independencia económica.

Existen pruebas, en general, de que cada vez es más importante adoptar estrategias multidimensionales que combinen diferentes tipos de intervenciones, con el fin de hacer frente a las múltiples causas de la discriminación o a los diferentes motivos subyacentes a las diferencias entre los géneros. Algunos ejemplos de ello incluyen la combinación de una orientación personalizada con la enseñanza presencial de aptitudes prácticas, la provisión de acceso a ayuda psicológica, la enseñanza de idiomas, la formación profesional y la ayuda en la búsqueda de empleo; es probable que la combinación de estas medidas sea más eficaz que su provisión por separado.

Al mismo tiempo, el número de medidas destinadas a influir en el contexto social, económico o institucional, o dirigidas al lado de la demanda (como la formación de empresarios o directores de recursos humanos, o la provisión de incentivos a las empresas para contratar mujeres en puestos directivos), fue muy inferior. La evaluación llevada a cabo hizo hincapié en que era necesario intensificar esas medidas con el fin de abordar las causas que se encuentran en el origen de la discriminación.

Inclusión social: inmigrantes y minorías

Una conclusión general de las evaluaciones realizadas por los Estados miembros es que los servicios más eficaces de todos los financiados por el FSE son los que están diseñados teniendo en cuenta las necesidades específicas

de determinados colectivos. En particular, la formación parece ser eficaz en el caso de las personas inmigrantes.

Durante el período 2007-2013 se incrementó el volumen de ayudas dirigidas a aumentar la participación en el mercado laboral y la inclusión social de inmigrantes y minorías étnicas con respecto al período de programación anterior. Se asignó un presupuesto de 1 170 millones de euros para medidas de ayuda específicas para inmigrantes, y otros 10 000 millones de euros para medidas de carácter general dirigidas a colectivos desfavorecidos, incluidos los inmigrantes y las personas pertenecientes a minorías. Se estima que la mitad de las ayudas beneficiaron a estas últimas. En total, por consiguiente, se destinó un porcentaje ligeramente superior al 8 % del presupuesto global del FSE para ayudar a este colectivo.

De acuerdo con los informes presentados, un total de 1,2 millones de personas pertenecientes a este grupo participaron en medidas cofinanciadas por el FSE hasta finales de 2012 (de las que 862 000 eran inmigrantes), aunque la cifra real podría ser unas 100 000 personas mayor debido a que en el caso de las minorías étnicas, especialmente los romaníes, los registros de participación son inferiores a la realidad.

Una evaluación de las ayudas del FSE²⁷ concluyó que, gracias a dichas ayudas, muchas personas habían encontrado un trabajo mediante el aumento de su empleabilidad, sobre todo por la mejora de su alfabetización, de sus conocimientos en el ámbito de las TIC y de sus aptitudes de comunicación; además, otras personas se habían animado a establecerse como trabajadores por cuenta propia.

Asimismo, se llegó a la conclusión de que el FSE había ayudado a mejorar los servicios de integración inicial, a crear nuevas redes y estructuras organizativas y, en general, a mejorar la capacidad de los organismos públicos para ayudar a las personas pertenecientes a minorías. Al mismo tiempo, se obtuvieron conocimientos y se intercambiaron experiencias entre los organismos públicos y las ONG con un conocimiento especializado de las necesidades de los inmigrantes y las minorías étnicas y de las barreras a las que se enfrentan cuando tratan de acceder al mercado laboral.

Aunque existen numerosas medidas específicas para los romaníes, se ha adoptado cada vez más un enfoque «explícito pero no exclusivo» con respecto a este grupo con el fin de evitar separarlo completamente de otros, ya que de otro modo se correría el riesgo de empeorar su margina-

²⁷ CSES (2011).

Ejemplos de evaluaciones de contraste del impacto del FSE realizadas en los Estados miembros

Una evaluación del **Programa 2007-2013 del FSE para Inglaterra**¹ analizó los efectos de las intervenciones dirigidas a aumentar la empleabilidad de los beneficiarios de la prestación para demandantes de empleo (pagadera durante un período máximo de 6 meses) y la prestación por incapacidad o la prestación de empleo y apoyo (pagadera, por lo general, a desempleados de larga duración). La evaluación se basó en datos disponibles a través de la administración pública. El alto número de personas receptoras de estas prestaciones permitió la realización de análisis estadísticos detallados, clasificando los beneficiarios según sus características y el tipo de ayuda recibida. La evaluación concluyó que las medidas de apoyo habían tenido en todo momento efectos positivos en términos de aumento de acceso al empleo, y que dichos efectos eran más notables en el caso del colectivo más desfavorecido.

Una evaluación de los **programas de inserción social dirigidos a personas con discapacidad y ex delincuentes en Lituania**² estudió los efectos de estos programas desde el punto de vista de la reinserción de los participantes en el mercado laboral. Los datos utilizados permitieron identificar tanto a personas que no habían participado en los programas pese a cumplir los requisitos para ello, así como a otras personas que sí participaron en dichos programas. La evaluación concluyó que estos programas incrementaban la probabilidad de que los participantes encontraran un empleo, la duración de este y el salario percibido por su desempeño. También descubrió que las intervenciones producían efectos más significativos en las personas con discapacidad que en los ex delincuentes³.

1 Ainsworth, P. y Marlow, S. (2011).

2 Las intervenciones evaluadas se financiaron con cargo al presupuesto correspondiente al período de programación 2004-2006. Sin embargo, los datos utilizados en el análisis abarcaron hasta 2010 y el estudio proporcionaba recomendaciones sobre cómo se podría mejorar la utilización de las ayudas estructurales de la UE durante el resto del período de programación 2007-2013.

3 Instituto de Gestión y Políticas Públicas (2012).

ción. La integración de medidas parece resultar especialmente eficaz, al vincular las ayudas a la educación y la formación con el acceso a la vivienda, el transporte y los servicios sanitarios así como a la mejora de la infraestructura básica. Todas ellas son condiciones previas esenciales para que los romaníes puedan encontrar un empleo.

La evaluación realizada identificó una serie de ejemplos de buenas prácticas, como en el caso de España, donde

se consultó a las ONG al inicio del proceso y estas organizaciones estuvieron estrechamente involucradas en todo momento, junto con los propios beneficiarios, en la ejecución de las medidas en cuestión.

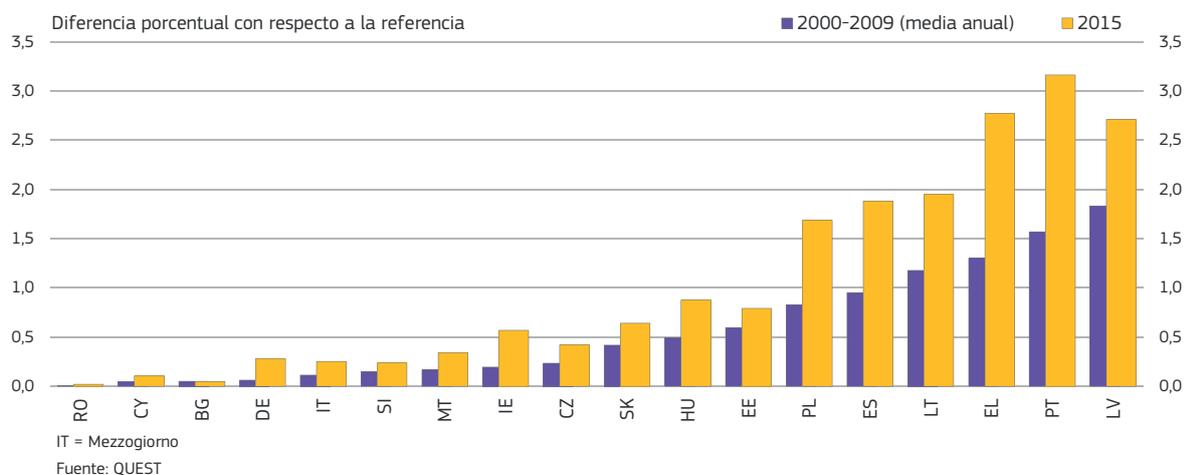
4. Impacto de la política de cohesión en los períodos 2000-2006 y 2007-2013 según un modelo macroeconómico

La única forma de obtener una visión completa del impacto de la política de cohesión en las economías de la UE es a través de un modelo macroeconómico que incorpore las pruebas disponibles sobre los efectos de los diferentes tipos de intervenciones.

En esta sección se exponen los resultados de una evaluación basada en un modelo de este tipo²⁸, que estudió el impacto potencial de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión durante los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013 en los Estados miembros receptores de un mayor volumen de ayudas económicas. Se trata de los tres países de cohesión de la UE-15 (Portugal, España y Grecia), que recibieron fondos a lo largo de ambos períodos de programación, además de Irlanda (país beneficiario del Fondo de Cohesión hasta 2003) y de los Estados miembros de la UE-12 que recibieron ayuda a la preadhesión a partir de 2001 y experimentaron un importante aumento de financiación con posterioridad a su adhesión en 2004 (o en 2007, en el caso de Bulgaria y Rumanía). Además, el análisis incluye la zona oriental de Alemania y las regiones del sur de Italia (el *Mezzogiorno*). (Téngase en cuenta que en el siguiente capítulo se ofrece una descripción más detallada del modelo macroeconómico utilizado para generar estas estimaciones en relación con el cálculo de los efectos de los fondos de la política de cohesión durante el presente período de programación, que entraña la misma metodología –a saber, la comparación de la evolución en ausencia de fondos con la producida gracias a la inversión financiada por estos–.)

28 El modelo utilizado para llevar a cabo esta evaluación de impacto es una extensión del modelo QUEST III que incluye una representación del efecto de la inversión en el capital humano y en el cambio tecnológico endógeno, lo que lo convierte en un modelo particularmente apropiado para la evaluación de intervenciones estructurales como las que financia la política de cohesión. Además, incluye vínculos explícitos entre países a través de las relaciones comerciales bilaterales, que captan los efectos expansivos y la interacción entre los diferentes Estados miembros de la UE. Puede consultarse una descripción más detallada del modelo en Varga, J. e in 't Veld, J. (2011).

Ilustración 7.1: Impacto estimado de la política de cohesión sobre el PIB durante el período 2000-2006



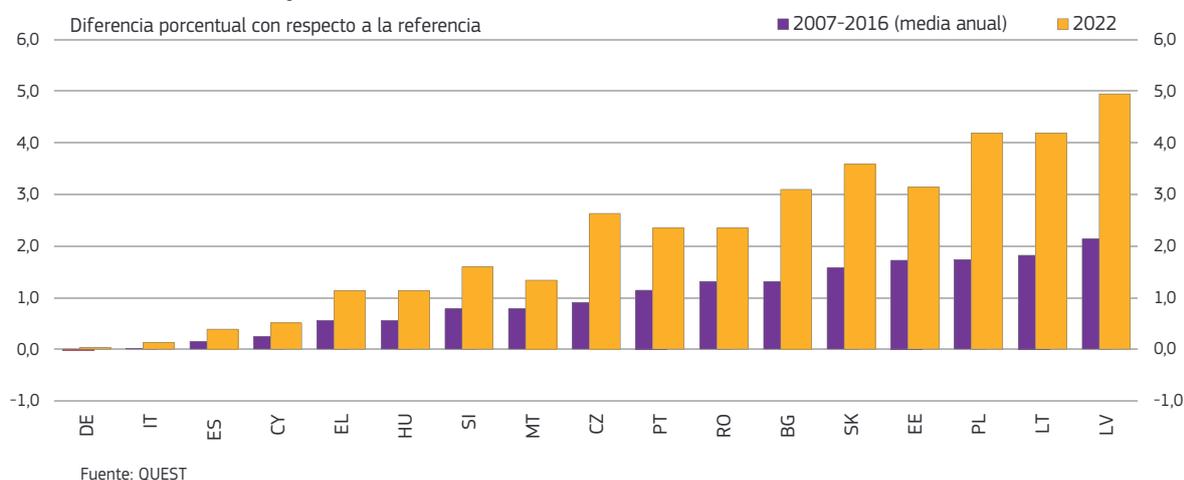
En el período de programación 2000-2006, se gastaron más de 250 000 millones de euros en la UE-15 en el marco de la política de cohesión, y en ayudas a la preadhesión e intervenciones estructurales en la UE-10. El gasto ejecutado en los Estados miembros enumerados anteriormente ascendió a 186 000 millones de euros.

El presupuesto total para el período de programación 2007-2013 es de 336 000 millones de euros, de los que 173 900 millones han sido asignados a los Estados miembros que se han incorporado a la UE a partir de 2004, 76 000 millones a España, Grecia y Portugal y 26 000 millones a los *Länder* orientales de Alemania y a la región del *Mezzogiorno* en Italia.

Las ilustraciones 7.1 y 7.2 muestran el impacto potencial de la política de cohesión en el PIB («potencial» en el sentido de que se trata del impacto estimado de dicha política si los efectos de la financiación concuerdan con las hipótesis del modelo) para los dos períodos de programación respectivamente, poniendo de relieve, en cada caso, el impacto de medio a corto plazo, por un lado, y el impacto a largo plazo, por otro.

Estos resultados ilustran inequívocamente que la política de cohesión tuvo un impacto positivo en el PIB de los Estados miembros considerados. Los resultados de la simulación del modelo sugieren que la inversión financiada en el marco de la política de cohesión durante el período 2000-2009 tiene el potencial de haber incrementado el

Ilustración 7.2: Impacto estimado de la política de cohesión sobre el PIB durante el período 2007-2013



Efecto de la política de cohesión: resumen de las investigaciones realizadas

Desde mediados de la década de 1990 se ha llevado a cabo un elevado número de investigaciones, que utilizan técnicas econométricas para evaluar los efectos de la política de cohesión sobre el crecimiento de las regiones y el grado de convergencia del PIB per cápita hacia la media de la UE. La mayoría de estos estudios se centran primordialmente en períodos de programación anteriores y en el impacto ejercido por la política en las regiones de la UE-15. Entre las investigaciones más recientes, son muy pocas las que también abarcan a los países de la UE-12. Estos trabajos emplean diferentes técnicas para generar estimaciones de los efectos de la política, tratando de separar dichos efectos de los producidos por otros factores.

En torno a la mitad de los estudios realizados han encontrado efectos significativamente positivos de la política de cohesión sobre el crecimiento de la UE¹, y una cuarta parte, aproximadamente, ha detectado efectos positivos algo menos notables, y no en todos los casos. Por lo tanto, cerca de una cuarta parte de los estudios disponibles han concluido que la política tuvo escasos efectos, o que estos no fueron estadísticamente significativos. Muchos de ellos, no obstante, fueron publicados entre 1996 y 2004, cuando existían mayores limitaciones en cuanto a los datos disponibles y estos abarcaban un período de tiempo más breve.

1 Bradley, J. *et al.* (2007); Cappellen, A. *et al.* (2003); De la Fuente, A. y Vives, X. (1995); Martin, R. y Tyler, P. (2006).

La gran mayoría de los estudios publicados a partir de 2005, que se basan en un conjunto de datos más amplio que abarca un período de tiempo más extenso, han llegado a la conclusión de que la política ha tenido importantes resultados positivos². Esta conclusión es común a los estudios que abarcan la UE-12 así como los que engloban a la UE-15.

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de los estudios llegan a la conclusión de que la política de cohesión ha ayudado a reducir las disparidades regionales en términos de resultados económicos, también señalan que los efectos de dicha política no son uniformes³ y que son muchos los factores diferentes que influyen en el éxito o el fracaso de la política en un contexto particular, así como en la dimensión del efecto que consigue. Estos factores están relacionados, en particular, con las instituciones existentes, la eficiencia de la gobernanza, las políticas nacionales aplicadas y el desempeño de las regiones vecinas⁴. De igual modo, existen pruebas recientes que apuntan a que los resultados de la política se ven afectados por la forma en que se distribuyen los fondos y se asignan estos entre las diferentes esferas de política, un aspecto fundamental de las reformas recientes.

2 Midelfart-Knarvik, K.H. y Overman, H.G. (2002); Ederveen, S. *et al.* (2006); Hagen, T. y Mohl, P. (2009).

3 De Freitas, M. L. *et al.* (2003); Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2013).

4 Becker, S. O. *et al.* (2012); Ederveen, S. *et al.* (2002); Bouvet, F. y Dall'Eerba, S. (2010).

PIB, en promedio, hasta un 1,8 % por año en Letonia en relación con el nivel de referencia (es decir, en comparación con el PIB que habría resultado en ausencia de esta inversión), hasta un 1,6 % por año en Portugal y hasta un 1,3 % por año en Grecia (ilustración 7.1). También se espera que los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión mejoren las condiciones del mercado de trabajo. A lo largo del mismo período, la simulación sugiere que los programas ejecutados entre 2000 y 2006 incrementaron la ocupación en torno a un 0,5 % en comparación con el nivel de referencia en Lituania y Portugal, y un 0,3 % en Polonia, Letonia y España.

Durante el período 2007-2016, se estima que el aumento medio del PIB resultante de la política de cohesión ascienda al 2,1 % anual en Letonia, el 1,8 % anual en Lituania y el 1,7 % anual en Polonia con respecto a la proyección de referencia. Por lo que respecta a la ocupación, se calcula que el impacto medio anual se sitúe en el 1 % en Polonia, el 0,6 % en Hungría y el 0,4 % en Eslovaquia y Lituania.

Para ambos períodos, el impacto a medio y largo plazo en todos los países analizados excede del registrado du-

rante el propio período de financiación. En 2015, el efecto de los fondos destinados a la inversión durante el período 2000-2009 incrementará el PIB de España en casi 1 punto porcentual más que durante el propio período de ejecución de dichas inversiones (un 1,9 % frente a un 1 %), y en Grecia y Portugal hará lo propio en más de un punto (ilustración 7.2), elevando el incremento hasta situarlo cerca de un 3 % anual por encima del nivel de referencia en ambos países. El impacto en el empleo también aumenta con el tiempo. En 2014, este efecto alcanza un 1,3 % en Lituania, un 0,9 % en Letonia y un 0,8 % en Polonia.

A largo plazo, el efecto de los fondos dotados para el período de programación 2007-2016 es aún más pronunciado; el incremento del PIB en 2022 como resultado de la inversión adicional efectuada duplica con creces el incremento medio registrado en dicho período. Tanto en Lituania como en Polonia, por tanto, se calcula que en 2022 el PIB superará en más de un 4 % el nivel que alcanzaría si no se realizaran las inversiones previstas por esta política (y en Letonia, en un 5 %). Ese mismo año, las estimaciones prevén un incremento de la ocupa-

ción en Polonia de un 1,8 % y de un 0,7 % en Hungría y Eslovaquia con respecto a la línea de referencia.

Los resultados de estas simulaciones ponen de relieve el hecho de que los beneficios estimados derivados del gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión se consolidan con los años como resultado del fortalecimiento de la competitividad de las economías receptoras de las ayudas, y continúan generándose ganancias mucho después de la finalización de los programas de inversión. En consecuencia, la mayor parte del efecto sobre el PIB generado durante el propio período de ejecución de las ayudas proviene del incremento de la demanda originado por el gasto; se supone que dicha demanda se ve parcialmente ahuyentada como resultado de la consiguiente elevación de los tipos de interés, salarios y precios. A largo plazo, el efecto de la inversión sobre la productividad (impulsando esta al alza) se hace más patente, lo que eleva la producción potencial de las economías, o su capacidad para mantener el crecimiento; esto implica la posibilidad de que el PIB crezca sin generar presiones inflacionistas.

Suponiendo que los efectos de la inversión adicional posibilitada por estos fondos sean acordes con los que parecen derivarse de las pruebas obtenidas, las simulaciones demuestran, por tanto, que el fortalecimiento del potencial productivo de las economías beneficiarias de las ayudas es duradero y que, además, trasciende los efectos a corto plazo del estímulo de la demanda derivado de la inyección de financiación.

5. Conclusión

La evaluación del impacto de la política de cohesión no es una tarea sencilla. Sin embargo, los progresos realizados como resultado de dicha política son objeto de una supervisión constante, y sus efectos han sido evaluados en distintos niveles utilizando diversos métodos. Por lo general, estos estudios confirman los beneficios concretos y tangibles que la política de cohesión ha producido y sigue produciendo en las regiones y ciudades de la UE.

Los logros de la política son numerosos. Miles de proyectos han apoyado la inversión en las PYME o las han ayudado en su puesta en marcha. Otros han contribuido a mejorar la capacidad del sector empresarial para transformar la I+D en valiosas innovaciones. La política de cohesión ha hecho posible que millones de hogares y empresas se conecten a las redes de TIC más avanzadas. También ha financiado la construcción de kilómetros y kilómetros de carreteras y líneas ferroviarias, mejorando de ese modo las conexiones de transporte en zonas de la UE donde la ausencia o el de-

ficiente estado de estas conexiones estaba dificultando el desarrollo económico. Asimismo, la política de cohesión ha contribuido a mejorar el acceso al mercado laboral en toda la UE y ha ayudado a conseguir que los grupos sociales vulnerables se integren mejor en la sociedad. Además, ha trabajado en la protección del medio ambiente, en especial mediante la cofinanciación de la instalación de infraestructura medioambiental en lugares en los que, de otro modo, esto no hubiera sido posible debido a la falta de recursos.

Todo ello ha ayudado a mejorar la estructura de las economías de la UE y, al mismo tiempo, a promover un patrón de desarrollo integrador y sostenible en toda la UE. El apoyo de la política de cohesión ha potenciado significativamente el rendimiento de las empresas, sobre todo las PYME, y ha incrementado la inversión y el empleo en ellas, así como la I+D y la capacidad de innovación de esas empresas. La inversión en infraestructura de transporte, cuando se ha llevado a cabo en el marco de una estrategia coherente, ha tenido efectos positivos demostrados en el desarrollo regional.

Los cambios que ha posibilitado la política de cohesión en el nivel microeconómico se manifiestan en el nivel macroeconómico al cabo de un tiempo. La evaluación del impacto de la política sobre el PIB, el crecimiento y el empleo debe tener en cuenta tanto los efectos directos como indirectos de las intervenciones, algo que solo es posible a través de simulaciones de los efectos de la política utilizando modelos macroeconómicos. Tales simulaciones sugieren que la política de cohesión contribuye de forma significativa a elevar el PIB y el empleo, sobre todo en los Estados miembros que son los principales receptores de ayudas. Los modelos muestran asimismo que, en consonancia con el objetivo a largo plazo de la política de incrementar el potencial productivo de las economías de la UE, el efecto se sigue apreciando años después de la finalización de los programas.

A pesar de que las evaluaciones indican que la política de cohesión ha producido resultados positivos, sigue existiendo margen para la mejora. En particular, las pruebas disponibles subrayan la importancia de concentrar los fondos en un número limitado de prioridades fundamentales y garantizar que se den las condiciones adecuadas para que la política maximice su impacto. También se podría mejorar el propio diseño y la aplicación de la política con una mayor orientación a los resultados, el establecimiento de objetivos coherentes y la selección de metas claras y apropiadas para los diferentes programas. Estos son, en gran medida, los objetivos que han impulsado la reforma subyacente a los programas que se ejecutarán durante el período 2014-2020.

►► Capítulo 8: La política de cohesión en el período 2014-2020

1. Elementos claves de la reforma

En diciembre de 2013 concluyó un período de negociaciones sobre la reforma de la política de cohesión que se había prolongado durante dos años. Como resultado de estas negociaciones, la política invertirá en torno a un tercio del presupuesto de la Unión en áreas clave en consonancia con la Estrategia Europea 2020, que persigue un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Con este fin, se han definido en el nuevo marco jurídico 11 objetivos temáticos correspondientes con las prioridades de dicha estrategia. Para maximizar el impacto de la inversión, los Estados miembros y las regiones deben concentrar los fondos europeos en un número limitado de esos objetivos, teniendo en cuenta los desafíos territoriales específicos que afrontan y sus necesidades en materia de desarrollo.

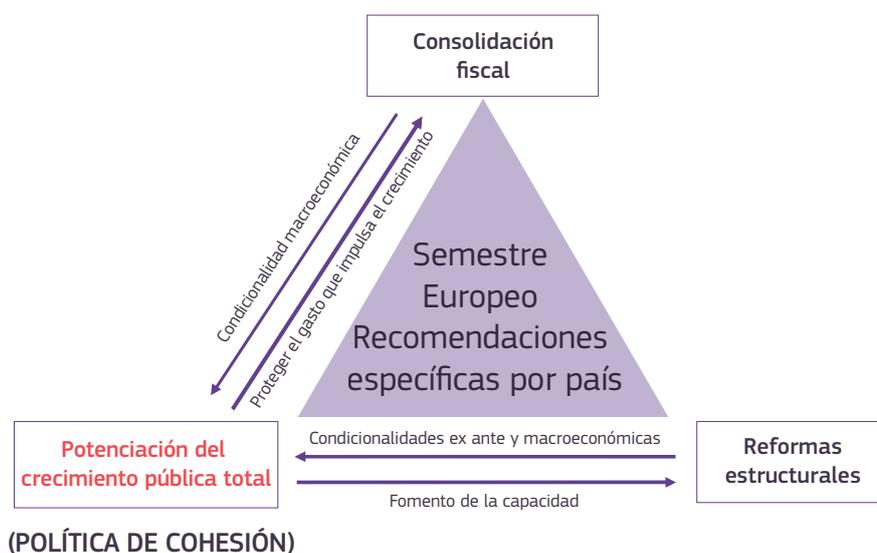
En el corazón de la reforma reside el objetivo de garantizar una mayor orientación a los resultados de la inversión apoyada por la UE, utilizando indicadores, informes y evaluaciones de mayor calidad. Para mejorar el desempeño de la política, se han introducido nuevas disposiciones relativas a la condicionalidad con el fin de garantizar que se den las condiciones generales necesarias para que la inversión sea eficaz antes de iniciar esta (condicio-

nalidad ex ante) y que el impacto de los fondos destinados al objetivo de cohesión no se vea menoscabado por un marco macroeconómico y presupuestario débil (condicionalidad macroeconómica). La política abordará las necesidades de los Estados miembros identificadas durante el Semestre Europeo. Además, fomentará la consolidación presupuestaria, ayudando a preservar el gasto favorable al crecimiento. Proporcionará recursos para acometer reformas estructurales, incluido el fomento de la capacidad de las Administraciones Públicas.

Se han establecido disposiciones comunes para todos los fondos europeos destinados a apoyar el desarrollo económico y social (el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el FEADER y el FEMP) con objeto de mejorar la coordinación y de armonizar la ejecución de los actualmente denominados Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (o Fondos «ESI»). Estas disposiciones también deberían simplificar el uso de estos fondos por parte de sus destinatarios y reducir el riesgo potencial de que se produzcan irregularidades.

Otro elemento importante de la reforma es una coordinación más eficaz entre los Fondos ESI y otros instrumentos y políticas de la UE (como el programa Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» y el programa de competitividad de las empresas y PYME), y el mar-

El papel de la política de cohesión en la combinación de políticas económicas de la UE



El Mecanismo «Conectar Europa»

El Mecanismo «Conectar Europa» es un nuevo instrumento de financiación para las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones, dotado con un presupuesto de 33 000 millones de euros. La mayor parte de estos fondos —26 000 millones de euros— se destinará al transporte. La energía y las comunicaciones, por su parte, recibirán respectivamente 5 000 millones y 1 000 millones de euros. Está previsto captar inversiones adicionales de fuentes públicas y privadas a través de la utilización de instrumentos financieros innovadores, como obligaciones para la financiación de proyectos. Además, si la evaluación de la fase inicial muestra resultados positivos, la utilización de dichos instrumentos podría intensificarse a partir de 2016.

La inversión en transporte se centra en la red principal europea, cuya finalización en 2030 constituye una prioridad. De cara a 2050 está previsto culminar una red global. Se ejecutarán proyectos de interés común en zonas transfronterizas en las que no existen conexiones de transporte, que adolecen de una falta de infraestructura o en las que las conexiones entre los diferentes medios de transporte son inadecuadas, así como para establecer un marco de interoperabilidad. Los proyectos previstos también persiguen reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte. Se dará prioridad a los corredores de transporte multimodales y a las «autopistas del mar».

En el caso de la energía, el Mecanismo «Conectar Europa» cofinanciará proyectos clave de infraestructura y otros de interés común, a fin de crear una red eléctrica capaz de absorber el creciente volumen de energía renovable necesario para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Un proyecto puede ser de interés común si afecta al menos a dos Estados miembros, aumenta la integración del mercado y la competencia en el sector eléctrico así como la seguridad del abastecimiento, y contribuye al cumplimiento de los objetivos de la UE en materia energética y medioambiental.

En el caso de las telecomunicaciones, el Mecanismo «Conectar Europa» proporcionará capital inicial y asistencia técnica a proyectos dirigidos a crear redes y prestar servicios de banda ancha. La mayor parte de sus fondos se destinará a apoyar la prestación de servicios públicos transfronterizos seguros, como la contratación pública electrónica, la sanidad electrónica o datos abiertos. Un volumen menor de fondos se utilizará para proyectos de banda ancha, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Para ser subvencionables, los proyectos deberán incorporar tecnología de última generación combinada con modelos de negocio innovadores o fácilmente reproducibles.

co estratégico común (MEC) tiene la finalidad de ofrecer orientaciones sobre el modo de lograr este objetivo.

Para acceder a los fondos europeos, cada Estado miembro debe elaborar un acuerdo de asociación en el que establezca sus prioridades de inversión y la forma en que dichas inversiones contribuyen a dar respuesta a las recomendaciones específicas dirigidas a su país en el marco del Semestre Europeo y al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, así como los mecanismos previstos para asegurar una gestión eficaz de los fondos. A continuación, los procedimientos de programación, gestión, seguimiento y control deberán describirse con mayor detalle en los programas nacionales o regionales.

Para fortalecer la apropiación de los programas sobre el terreno, se ha elaborado un nuevo código de conducta europeo que establece los principios generales relativos a la organización de las asociaciones por parte de los Estados miembros y las regiones, e incluye orientaciones sobre cómo organizar estas asociaciones de la mejor manera posible.

El nuevo marco legislativo y de políticas promueve la expansión y la intensificación del uso de instrumentos financieros como una alternativa más eficiente y sostenible en varias esferas que la financiación tradicional basada en subvenciones. Además, se ha desarrollado un conjunto de métodos nuevos de aplicación de la política dirigidos a hacer frente a los desafíos territoriales particulares en el ámbito del desarrollo. Entre ellos figuran las inversiones territoriales integradas (ITI), el desarrollo local comunitario (DLC) y los programas multifondo, que combinan financiación procedente del FSE, el FEDER y el Fondo de Cohesión.

1.1 Nueva geografía, nuevo modelo de financiación

La política de cohesión proporciona asistencia económica para ayudar a las regiones a superar los obstáculos que afrontan en su desarrollo, ya sea en forma de una infraestructura adecuada o de la falta de capacidad para innovar o para adaptarse a los cambios del entorno económico mundial. Estos obstáculos están presentes en mayor o menor grado en todas las regiones, si bien el nivel de apoyo financiero proporcionado refleja el nivel de desarrollo de estas y su necesidad de recibir ayuda para poder hacerles frente de manera eficaz.

El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea

El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea se creó tras las graves inundaciones que sufrió Europa central durante el verano de 2002. Su finalidad es ayudar a las regiones ubicadas tanto en los Estados miembros como en los países adherentes que se vean golpeados por grandes desastres naturales que tengan consecuencias serias sobre las condiciones de vida, el entorno natural o la economía.

Se considera que un desastre natural es grave si los daños que provoca superan un determinado nivel económico, definido para cada país, o si afecta a la mayoría de la población en una región y se considera que ha tenido consecuencias serias y duraderas para la estabilidad económica y las condiciones de vida en dicha región.

El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea ayuda a financiar intervenciones de emergencia, como la reconstrucción de infraestructura fundamental, la provisión de alojamientos temporales y el coste de los servicios de emergencia necesarios para satisfacer las necesidades inmediatas de la población, así como medidas preventivas, por ejemplo, la construcción de presas o diques, para evitar que la situación empeore.

Desde 2002, el Fondo ha concedido ayudas por un importe total de 3 600 millones de euros para ayudar a los afectados por 56 desastres (inundaciones, incendios forestales, terremotos, tormentas y sequías) en 23 Estados miembros. De cara al período 2014-2020, el Fondo de Solidaridad podrá movilizar un volumen de ayudas de hasta 500 millones de euros al año. Se han introducido normas nuevas para

facilitar un acceso más rápido y sencillo, como la provisión de anticipos a petición de los interesados. Estos anticipos permitirán una reacción y una presencia más inmediatas en las zonas afectadas por desastres, y alentará a los Estados miembros a adoptar medidas de prevención de riesgos más eficaces. También se han aclarado los criterios que se deben cumplir para acogerse a estas ayudas, sobre todo en el caso de desastres regionales.

Se presta especial atención a la minimización de los riesgos de desastre y a la inversión en medidas de prevención. Las ventajas de este enfoque se han puesto de manifiesto con frecuencia; la última vez, con ocasión de las inundaciones que sufrió Europa central en 2013, cuya dimensión muy mayor a la de 12 años antes y, sin embargo, provocaron un número de víctimas y unos daños materiales mucho menores gracias a las medidas de prevención adoptadas. Según el Banco Mundial, cada euro invertido en prevención permite ahorrar, en promedio, entre 4 y 7 euros en daños.

En el período 2007-2013 se invirtieron más de 5 000 millones de euros en prevención de riesgos en el marco de la política de cohesión, y estas actuaciones figuran entre los objetivos temáticos de dicha política de cara al período 2014-2020. Además, está previsto adoptar una directiva relativa a las inundaciones y revisar la legislación sobre gestión de desastres, lo que incluye una mejor supervisión del riesgo y una cooperación más estrecha en los ámbitos de la prevención y la respuesta a este tipo de desastres.

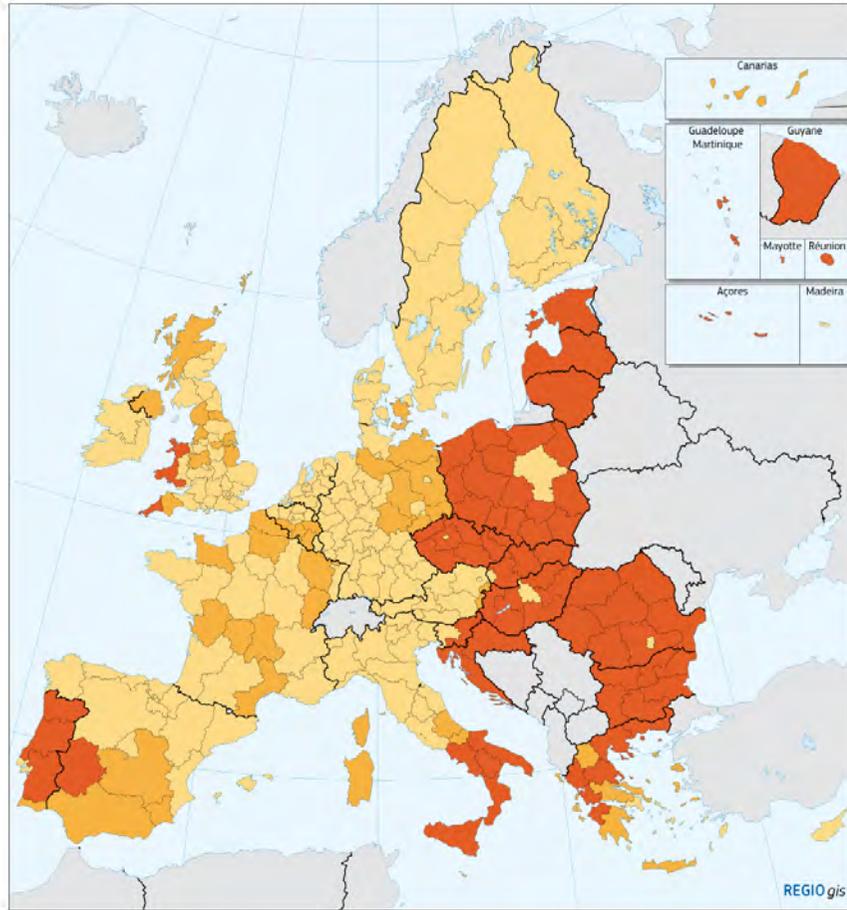
En el período 2014-2020, los fondos de la política de cohesión perseguirán dos objetivos fundamentales: 1) invertir para impulsar el crecimiento y crear puestos de trabajo y 2) fomentar la cooperación territorial a escala europea. En el marco del objetivo de crecimiento y creación de empleo, los fondos europeos se concentrarán (182 200 millones de euros sobre un total de 351 800 millones de euros a precios corrientes) en las regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE. Se trata, en total, de 71 regiones NUTS 2 con una población de aproximadamente 128 millones de habitantes (el 25 % del total de la UE), ubicadas principalmente en los Estados miembros del este y el sur de la Unión (véase el mapa 8.1).

Con el fin de apoyar a las regiones que ya no cumplan los requisitos establecidos para acogerse a las ayudas previstas en el marco del objetivo de convergencia, que podrían verse perjudicadas por la repentina reducción de los fondos europeos, y a todas las demás regiones con un PIB per cápita superior al 75 % de la media de la UE pero inferior al 90 % de dicha media, se ha establecido una

nueva categoría denominada «regiones en transición». Esta categoría engloba 51 regiones NUTS 2 situadas en su mayor parte en Europa central. Su población asciende a 68 millones de habitantes (un 14 % de la población de la UE) y en términos globales estas regiones reciben en torno a 35 400 millones de euros.

El resto de regiones cuyo PIB per cápita supera el 90 % de la media de la UE (151 regiones con una población de 307 millones de habitantes, el 61 % del total) se integran en la categoría de «regiones más desarrolladas». Estas regiones están situadas fundamentalmente en los Estados miembros del centro y el norte de Europa, y reciben en total 54 400 millones de euros.

El Fondo de Cohesión seguirá prestando ayuda a los Estados miembros con una RNB per cápita inferior al 90 % de la media de la UE y cofinanciando las inversiones en infraestructura medioambiental, así como las correspondientes a las redes transeuropeas de transporte. Un total de 14 Estados miembros ubicados en el este y el sur de Europa, además de Chipre con carácter transitorio, pueden acogerse a estas ayudas (mapa 8.2), que ascien-



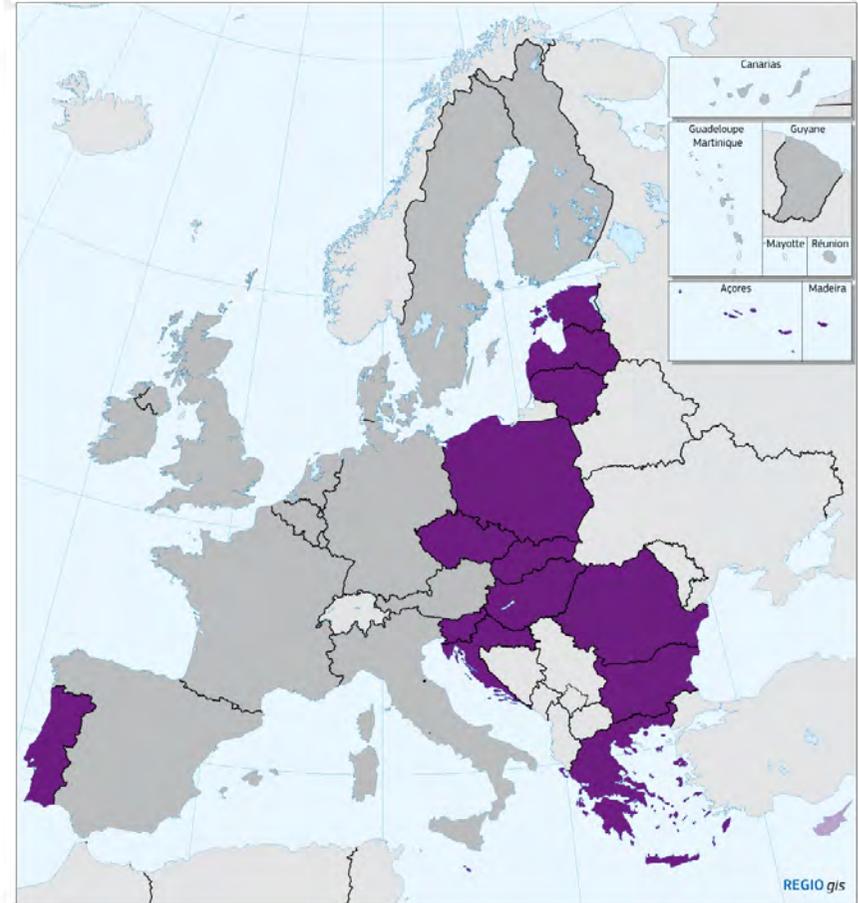
Mapa 8.1: Regiones elegibles para recibir financiación de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) según categoría, 2014-2020

- Categoría**
- Regiones menos desarrolladas (PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE-27)
 - Regiones en transición (PIB per cápita mayor o igual que el 75 % y menor que el 90 % de la media de la UE-27)
 - Regiones más desarrolladas (PIB per cápita mayor o igual que el 90 % de la media de la UE-27)

Fuentes: Eurostat, DG REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 8.2: Países elegibles para recibir financiación del Fondo de Cohesión según categoría, 2014-2020

- Categoría**
- PIB per cápita < 90 % de la media de la UE-27
 - Exclusión gradual de las ayudas
 - Otros Estados miembros
- Datos de RNB per cápita: promedio 2008-2010
Fuentes: Eurostat, DG REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

den a 74 700 millones de euros, de los que 11 300 millones deben transferirse al Mecanismo «Conectar Europa»¹.

Con el fin de tener en cuenta el efecto diferencial que ha tenido la crisis en los Estados miembros y las regiones, está previsto llevar a cabo una evaluación intermedia de la asignación de los fondos en 2016 con base en las estadísticas disponibles en ese momento. A continuación, cualquier modificación en la distribución de fondos se aplicará durante el período 2017-2020.

Para garantizar el respeto del principio de cofinanciación y, al mismo tiempo, que las contribuciones nacionales se sitúen en un nivel adecuado, se han fijado porcentajes máximos de cofinanciación de la UE de acuerdo con el nivel de desarrollo económicos de las regiones o Estados miembros afectados. Por lo que respecta a los Fondos Estructurales, estos porcentajes varían desde el 50 % en las regiones más desarrolladas hasta el 85 % en las menos desarrolladas (mapa 8.3).

1.2 Concentración temática en apoyo a la Estrategia 2020

En el período 2014-2020, los Estados miembros y las regiones deben concentrar los recursos financieros en un número limitado de esferas de política que contribuyan al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 a fin de maximizar el impacto de la inversión de la UE. Esta medida responde a la experiencia adquirida durante los períodos anteriores, que puso de manifiesto que el impacto de los fondos europeos era más limitado de lo esperado debido a una excesiva dispersión del gasto.

Esto se debía, en gran medida, a la amplia variedad de prioridades entre las que podían elegir los Estados miembros, pero también a la renuencia de estos a concentrar recursos en un número reducido de prioridades en las que dichos recursos podrían haber tenido un impacto significativo. A pesar de que la introducción del criterio de destino específico de los fondos (que obligaba a destinar un determinado porcentaje de estos a las prioridades establecidas en la Estrategia de Lisboa con el fin de garantizar un enfoque más centrado en los objetivos de las políticas comunes de la UE) supuso un paso adelante muy importante en el período 2007-2013, los resultados de dicha medida fueron mixtos.

1 Además, está prevista una asignación específica de 1 600 millones de euros para las regiones ultraperiféricas y para las regiones del norte con alta dispersión poblacional. La dotación financiera destinada al objetivo de cooperación territorial europea asciende a 9 600 millones de euros.

De cara al período 2014-2020, se han introducido dos requisitos relativos a la concentración temática de los fondos. En primer lugar, los fondos europeos deben concentrarse en áreas clave acordes con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y, más concretamente, con las recomendaciones específicas para cada país formuladas por el Consejo en el contexto del Semestre Europeo. En segundo lugar, los reglamentos específicos de cada fondo estipulan la cantidad de financiación que debería asignarse a determinados objetivos.

Destinar recursos a áreas claves de crecimiento

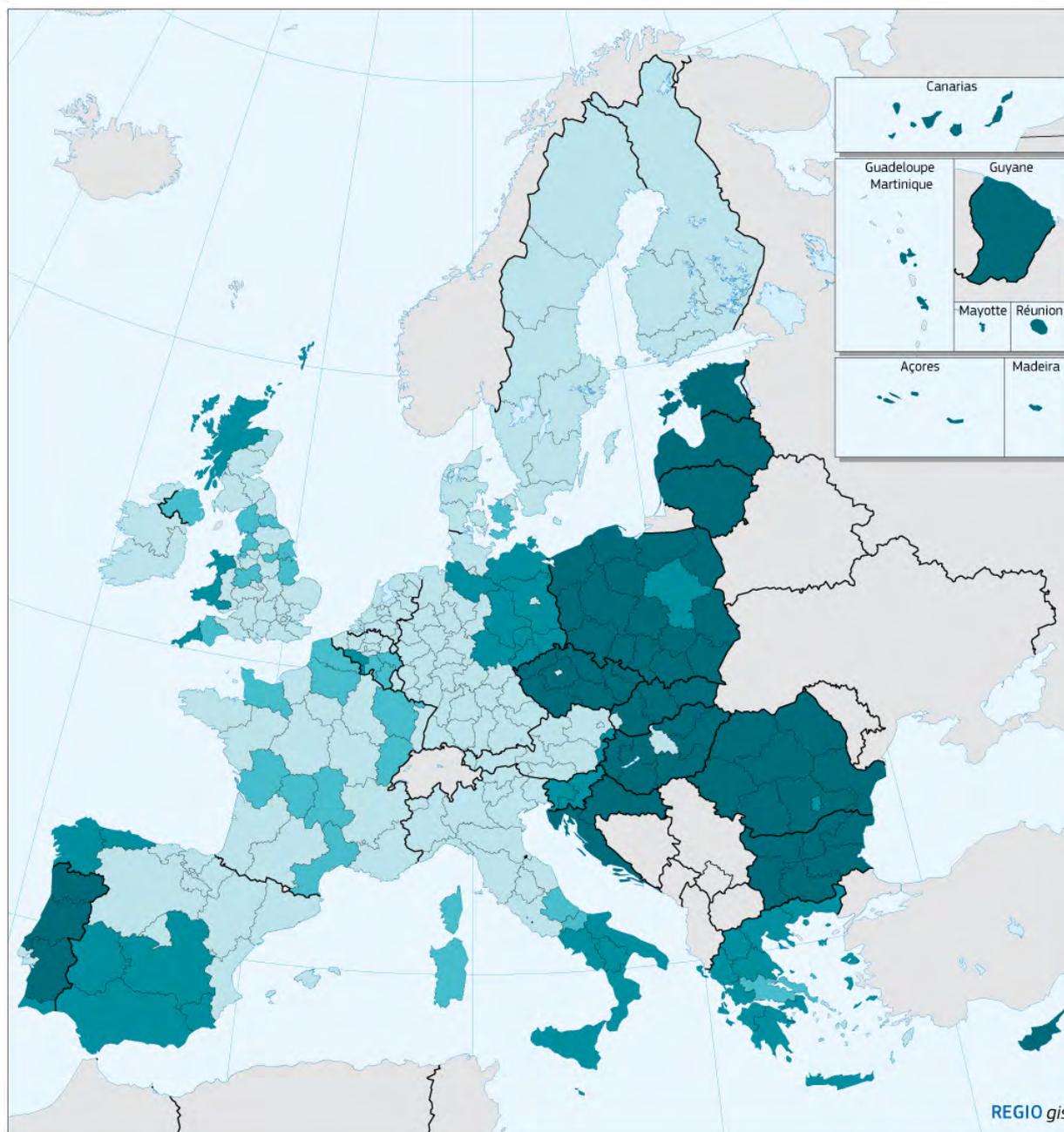
La inversión financiada con cargo al FEDER debe concentrarse en cuatro prioridades fundamentales: I+D e innovación, la agenda digital, el apoyo a las PYME y la economía hipocarbónica. La cantidad mínima de fondos que deberá asignarse a estas prioridades es diferente según el nivel de desarrollo de la región en cuestión. En las regiones más desarrolladas el porcentaje mínimo será del 80 %; en las regiones en transición, del 60 %; y en las menos desarrolladas, del 50 %. Además, dentro de estas cantidades, al menos un 20 % debe asignarse al fomento de la economía hipocarbónica en las regiones más desarrolladas, un 15 % en las regiones en transición y un 12 % en las menos desarrolladas (mapas 8.4 y 8.5).

En el caso del FSE, las asignaciones deben concentrarse en un máximo de cinco prioridades de inversión correspondientes a los objetivos temáticos pertinentes relacionados con el empleo, la inclusión social, la educación y el fomento de la capacidad institucional. Esto debería contribuir a sacar un mayor partido de los fondos en toda la UE. Además, debería garantizar un vínculo más claro con la Estrategia Europea de Empleo y con las directrices integradas para el empleo.

Las regiones y los Estados miembros tendrán que adoptar decisiones claras con respecto a sus objetivos, y la concentración en un número limitado de ellos debería permitir destinar a ellos una determinada masa crítica de recursos, garantizando un impacto adecuado en las zonas beneficiarias en términos de crecimiento y creación de puestos de trabajo.

Fomento del empleo, la educación y la inclusión social

Con objeto de promover el empleo, la educación y la inclusión social en toda Europa, el FSE se dotará como



Mapa 8.3: Objetivo de la inversión para el impulso del crecimiento y la creación de puestos de trabajo: porcentaje máximo de cofinanciación para las ayudas de los Fondos Estructurales, 2014–2020

(en porcentaje)

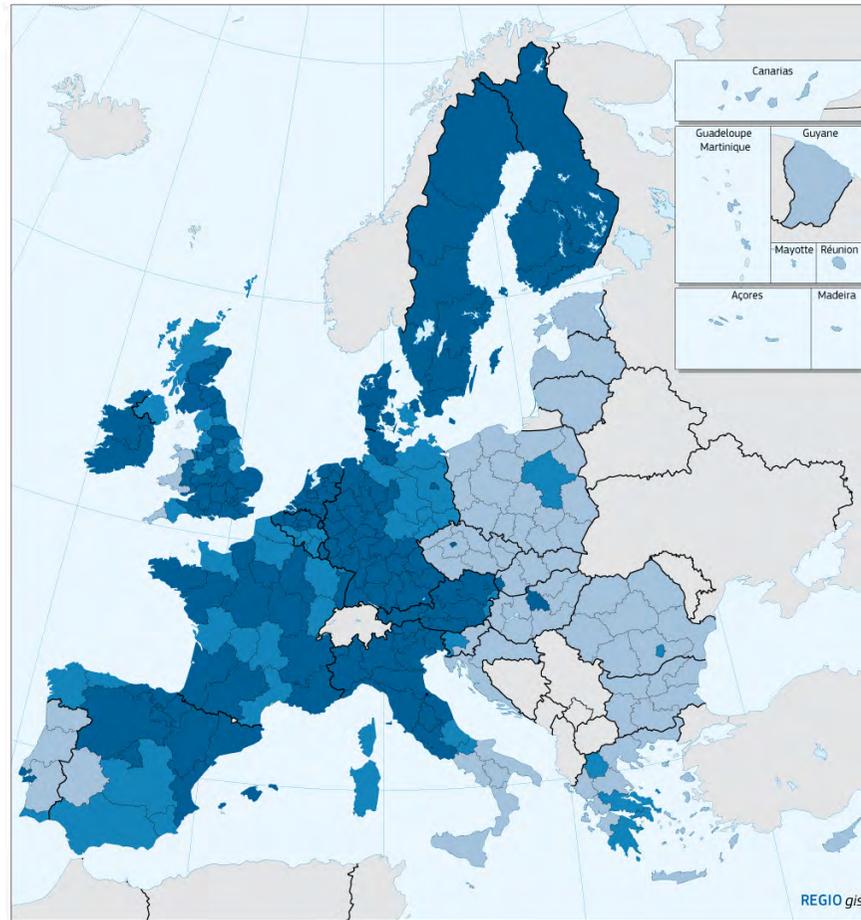
- 50
- 60
- 80
- 85

Porcentaje de la inversión total.
Chipre: 85 % hasta el 30.6.2017

Fuente: DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographic Association para las fronteras administrativas



Mapa 8.4: Financiación destinada a I+D+i, TIC, competitividad de las PYME y fomento de la economía hipocarbónica, 2014-2020

Porcentaje de la ayuda del FEDER

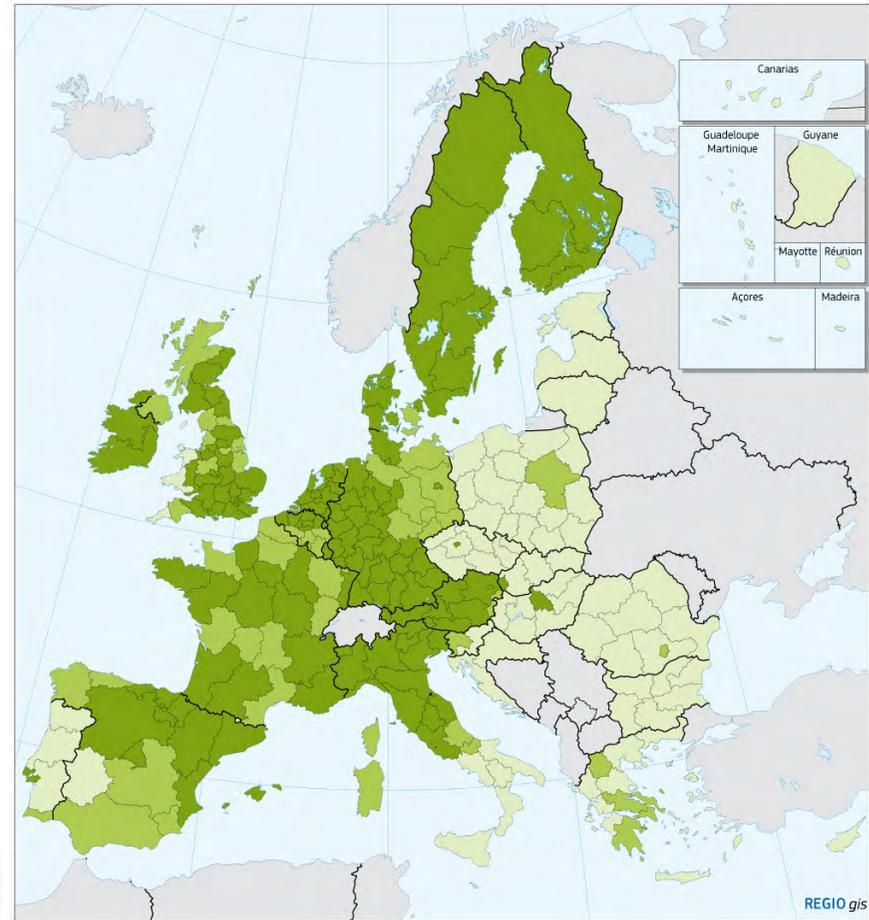
- 50
- 60
- 80

Basado en los porcentajes mínimos de financiación para los objetivos temáticos 1, 2, 3 y 4. Los Estados miembros pueden desviarse de estos porcentajes mínimos regionales siempre que se mantenga el porcentaje nacional.

Fuente: DG REGIO

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 8.5: Financiación destinada a la economía hipocarbónica, 2014-2020

Porcentaje de la ayuda del FEDER

- 12
- 15
- 20

Basado en los porcentajes mínimos de financiación para el objetivo temático 4 en apoyo al paso hacia una economía hipocarbónica. Los Estados miembros pueden desviarse de estos porcentajes mínimos regionales siempre que se mantenga el porcentaje nacional.

Fuente: DG REGIO

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

mínimo con 80 000 millones de euros, una cantidad ligeramente superior a la del período 2007-2013. Los porcentajes asignados a cada Estado miembro se determinaron con arreglo a una proporción de la ayuda combinada del FSE y el FEDER que se considera que deberían recibir en virtud del objetivo de inversión para el fomento del crecimiento y la creación de puestos de trabajo (véase la tabla 8.1). Estos porcentajes reflejan las diferentes necesidades de inversión de los Estados miembros, que están condicionadas en parte por el nivel de desarrollo de cada uno de ellos. En general, los Estados miembros menos desarrollados presentan una amplia variedad de necesidades de inversión en materia de infraestructura, que incluyen, por ejemplo, la mejora de las conexiones de transporte, mientras que en las regiones más desarrolladas las necesidades están relacionadas en mayor medida con la inversión en capital humano.

Dentro de la asignación del FSE, al menos un 20 % debe destinarse al fomento de la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la discriminación.

Dada la urgente prioridad de abordar los altos niveles de desempleo juvenil que padecen muchos Estados miembros, se ha puesto en marcha una nueva iniciativa de empleo juvenil cofinanciada por el FSE. Su objetivo es ayudar a los jóvenes a encontrar un trabajo o a recibir la educación y la formación necesarias para mejorar sus posibilidades de encontrarlo. Entre las medidas contempladas figuran ayudas para el aprendizaje, el autoempleo y la creación de empresas, así como para adquirir una experiencia laboral y para la educación y la formación continuas. Las regiones que pueden acogerse a las ayudas previstas en el marco de esta iniciativa son aquellas que presentaban en 2012 unas tasas de desempleo juvenil superiores al 25 % así como aquellas cuya tasa de desempleo juvenil se situara por encima del 20 % y estuvieran ubicadas en países en los que dicha tasa hubiera aumentado más de un 30 % en 2012 (véase el mapa 8.6).

La iniciativa cuenta con una dotación presupuestaria de 6 400 millones de euros, de los que al menos 3 200 millones proceden de las asignaciones nacionales del FSE para inversiones selectivas y el resto proviene de una partida presupuestaria específica de la UE. Estas cantidades podrían incrementarse con posterioridad a la evaluación intermedia del presupuesto de la UE que se llevará a cabo en 2016.

Tabla 8.1: Porcentajes mínimos de ayuda del FSE por Estado miembro de acuerdo con el objetivo de invertir para impulsar el crecimiento y crear puestos de trabajo, 2014-2020

(% de la asignación del FEDER y el FSE)

	52,0	Lituania	242
Bulgaria	28,7	Luxemburgo	50,7
República Checa	22,1	Hungría	24,0
Dinamarca	50,0	Malta	21,6
Alemania	36,8	Países Bajos	50,0
Estonia	18,0	Austria	43,5
Irlanda	51,7	Polonia	24,0
Grecia	28,1	Portugal	38,5
España	27,7	Rumanía	30,8
Francia	41,7	Eslovenia	29,3
Croacia	24,6	Eslovaquia	20,9
Italia	26,5	Finlandia	39,5
Chipre	30,7	Suecia	42,5
Letonia	20,7	Reino Unido	45,9

Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

1.3 Aumentar la eficacia de la inversión

La eficacia de los fondos invertidos en el marco de la política de cohesión depende de unas políticas macroeconómicas adecuadas, de un entorno empresarial favorable y de un marco institucional sólido. En muchos sectores es necesaria una combinación de condiciones estratégicas y reglamentarias e inversión pública para hacer frente eficazmente a los cuellos de botella con los que se enfrenta el crecimiento.

No obstante, los estudios disponibles sugieren que, en el pasado, la eficacia de los fondos europeos se ha visto menoscabada por unas políticas inapropiadas y por limitaciones de carácter administrativo e institucional. Además, siguen existiendo lagunas en cuanto a la aplicación de la legislación de la UE al derecho nacional en esferas directamente relacionadas con la política de cohesión. Aunque en el pasado han existido intentos de establecer criterios de condicionalidad vinculados a los mecanismos estratégicos, institucionales y administrativos existentes, la aplicación de dichos criterios fue discrecional y poco sistemática.

En consecuencia, en el período 2014-2020 se han introducido criterios de condicionalidad *ex ante* con el fin de garantizar que la eficacia de la inversión de la UE no se vea limitada por unas políticas poco adecuadas o por cuellos de botella reglamentarios, administrativos

o institucionales. Dichos criterios son reducidos en número y se centran en las condiciones generales que son percibidas como las más importantes para la inversión. Están basados en las obligaciones actuales que deben cumplir los Estados, para evitar crear obligaciones adicionales o ir más allá de los requisitos que ya existen.

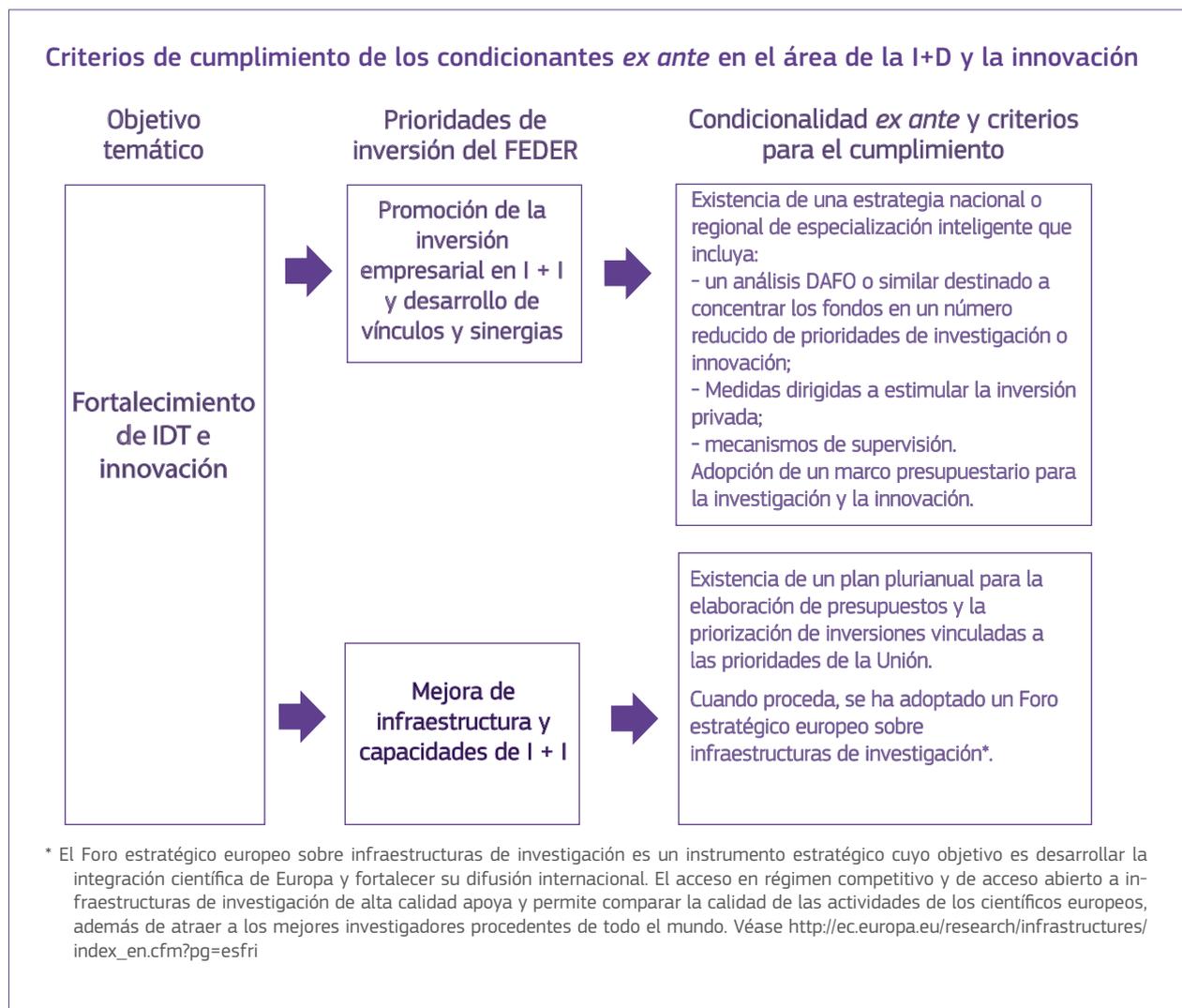
Hay dos tipos de criterios de condicionalidad *ex ante*:

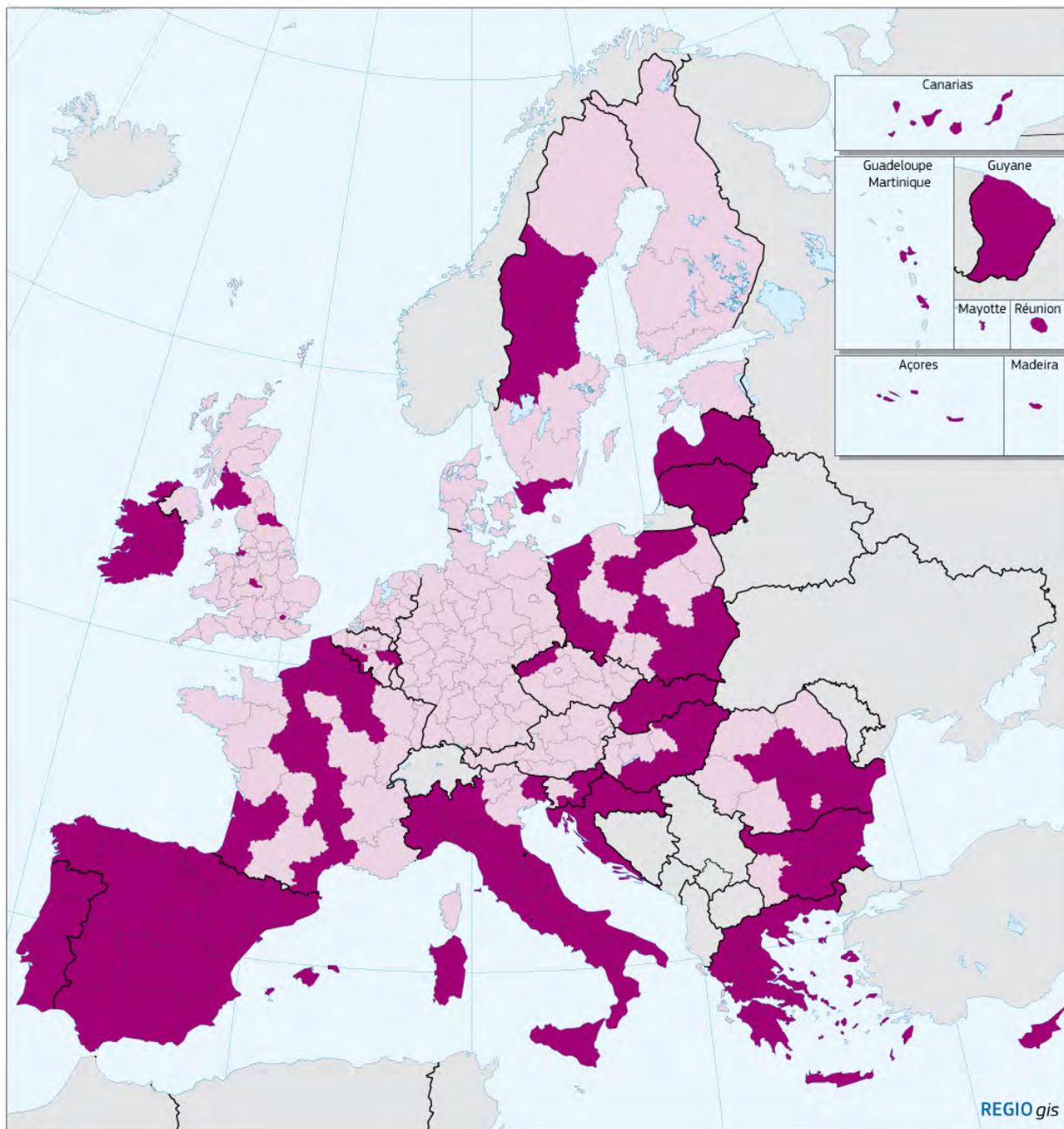
- los que están relacionados con cada uno de los 11 objetivos temáticos y con las prioridades de inversión de los fondos asociadas a dichos objetivos. La identificación de los criterios de condicionalidad aplicables en este sentido depende de los objetivos y prioridades en los que se haya decidido centrar el programa en cuestión. Están vinculados a las áreas de intervención específicas de los Fondos «ESI» y guardan relación con las políticas que se pretende aplicar, la trasposición de la legislación de la UE aplicable a la ejecución de los fondos y la existencia de

una capacidad administrativa adecuada (véase el diagrama);

- otros criterios más generales, ligados a aspectos horizontales aplicables a todos los programas con el fin de garantizar el cumplimiento de una serie de requisitos mínimos en lo referente a la lucha contra la discriminación, la igualdad de género, la discapacidad, la contratación pública, las ayudas de Estado, etc.

En el caso de que no se cumplan estos criterios de condicionalidad *ex ante* en la fase de aprobación del programa, según el criterio de los Estados miembros y, posteriormente, de la Comisión, los Estados miembros deben elaborar planes de acción en los que se demuestre cómo se crearán las condiciones necesarias en un plazo adecuado para poder ejecutar los fondos sin problemas y de una forma eficaz y eficiente. El incumplimiento del deber de llevar a cabo el plan de acción antes de finales de 2016 podrá desencadenar la suspensión de los pagos de la UE. El incumplimiento de aspectos esenciales que





Mapa 8.6: Iniciativa sobre Empleo Juvenil, 2014-2020

Regiones NUTS 2
■ Elegibles
■ No elegibles

Fuentes: Eurostat, DG EMPL.

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Lógica de intervención de la política de cohesión en el período 2014-2020. Ejemplo de apoyo al sector de la alta tecnología en una región más desarrollada

Descripción de un objetivo específico

La región más septentrional de Alemania, Schleswig-Holstein, desea aumentar el número de nuevas empresas basadas en conocimiento y de orientación tecnológica. El *indicador de resultado* con respecto a este objetivo se define como el número medio de empresas nuevas creadas con una elevada orientación tecnológica por cada 10 000 personas en edad de trabajar en la región que estén económicamente activas. Medido de esta forma, el *valor de partida* en este sector y en la mencionada región era 4,45 en 2011¹, un nivel significativamente inferior a la media nacional.

Meta definida para el indicador de resultado: La región desea incrementar el número de empresas con una elevada orientación tecnológica a 4,85 por cada 10 000 personas económicamente activas en edad de trabajar para 2023. El programa cofinanciado por el FEDER será uno de los medios empleados para lograrlo. Además, la región aplicará una política favorable a la creación de empresas y se captará inversión privada («otros factores»).



Descripción de posibles actuaciones

Una región dispone de numerosas opciones para apoyar la creación de empresas en el sector de la alta tecnología. Mediante el análisis de las debilidades de la región y de las evaluaciones realizadas en el pasado, los responsables de la formulación de políticas concluyeron que los principales problemas eran los obstáculos para acceder a la financiación y las lagunas existentes en materia de conocimiento.

En consecuencia, la región decidió adoptar dos *cursos de acción*:

- reducir las barreras de acceso a la financiación para apoyar a los sectores intensivos en conocimiento y atraer capital riesgo;
- apoyar una serie de medidas encaminadas a mitigar las carencias de la infraestructura con el fin de favorecer el desarrollo tecnológico y ayudar a las incubadoras de empresas.

Los *indicadores de productividad* adecuados para estos cursos de acción son el número de empresas beneficiarias de ayudas y el volumen de inversión privada generado en apoyo a la financiación pública. Precisamente estos indicadores están incluidos en la lista de indicadores comunes definidos en el Reglamento del FEDER. Además, se utilizarán cuatro indicadores de productividad específicos con objeto de evaluar el número de proyectos apoyados, cuántos de ellos culminaron con la creación de una empresa, el número de empresas creadas basadas en conocimiento y con orientación tecnológica y la superficie alquilada en centros tecnológicos e incubadoras de empresas.

Fuente: adaptación del borrador del Programa Operativo Schleswig-Holstein.

¹ Este valor se derivó a partir de un análisis realizado por el Centro de Investigación Económica Europea (panel de creación de empresas del ZEW).

Ejemplos de recomendaciones específicas por países en 2013

(Sub)sector	Estado miembro	Número de Estados miembros
Redes energéticas, energías renovables y eficiencia energética	Bulgaria, República Checa, Estonia, España, Italia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia, Alemania, Finlandia	12
I+D e innovación	Estonia, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia	6
Mejora de la eficacia y la eficiencia de la administración pública	Bulgaria, Chipre, República Checa, España, Grecia, Croacia, Italia, Rumanía, Eslovaquia	9
Reforma del poder judicial	Bulgaria, Grecia, España, Hungría, Letonia, Malta, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia	9
Mejora del entorno empresarial	Bulgaria, Grecia, España, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía	7
Lucha contra la corrupción	Bulgaria, República Checa, Grecia, Croacia, Hungría, Italia	6
Contratación pública	Bulgaria, Grecia, Hungría, Croacia	4
Absorción de Fondos «ESI»	Bulgaria, Rumanía, Eslovaquia	3

entrañe un riesgo para la eficacia del gasto podría provocar la suspensión de los pagos de la UE ya en la fase de aprobación del programa por parte de la Comisión.

1.4 Lograr resultados y demostrarlos

En el pasado, la ejecución de las ayudas de la política de cohesión se centró en mayor medida (en algunos lugares) en el gasto y la gestión y no tanto en el rendimiento, entendido como el logro de objetivos específicos. Con frecuencia, los programas no eran suficientemente precisos en cuanto a los objetivos que perseguían y el modo en que los conseguirían, lo que dificultaba su seguimiento y la evaluación de sus resultados.

En algunos casos, los Estados miembros eran reacios a definir objetivos, o los definieron de tal modo que sabían que serían fáciles de alcanzar. Por lo tanto, no se trataba de objetivos útiles con los que poder comparar los resultados obtenidos. Esto, a su vez, limitó la capacidad de las evaluaciones para medir los efectos de las intervenciones y comprender mejor qué medidas eran más eficaces y por qué.

En este contexto, la reforma de la política de cohesión persigue una mayor orientación a los resultados a través de indicadores, informes y evaluaciones de mejor calidad.

Esta orientación a los resultados debe integrarse desde la fase misma de diseño de los programas. El diseño ha de estar fundamentado en una lógica de intervención clara, partiendo de la identificación de las necesidades de desarrollo y de los cambios que pretende conseguir el programa para dar respuesta a esas necesidades, y

demonstrando la forma en que el gasto previsto contribuirá a ello.

Cada programa debe establecer objetivos específicos que, a su vez, permitan definir los resultados que pretende conseguir, aunque también debe tener en cuenta las necesidades y características de la zona en la que vaya a llevarse a cabo. Es preciso definir indicadores específicos para cada programa, con objetivos y niveles de partida claros, para medir los resultados concretos que se espera contribuyan a hacer realidad los cambios deseados. Estos indicadores deben ir acompañados de indicadores comunes a todos los programas, que permitirán agregar los logros obtenidos tanto a escala nacional como de la UE.

Con el fin de supervisar los avances en pos del logro de los objetivos y metas definidos, así como de fomentar y recompensar un rendimiento satisfactorio, debe definirse un marco de rendimiento para cada programa, que incluya los hitos que se espera conseguir para 2018 y las metas establecidas para 2023. Asimismo, deberá asignarse una reserva de eficacia en 2019 si se alcanzan los hitos definidos.

Dicha reserva de eficacia asciende al equivalente a un 6 % de las asignaciones nacionales por Estado miembro, fondo y categoría de región (20 000 millones de euros en total). El principal desafío al que se enfrentan los Estados miembros consiste en identificar hitos y metas claros y cuantificables, que sean realistas y suficientemente ambiciosos para resultar útiles.

1.5 Alinear la inversión de la UE con el Semestre Europeo

El nuevo marco de la política establece un estrecho vínculo entre los Fondos «ESI» y el Semestre Europeo. Las recomendaciones específicas para cada país están relacionadas con cambios estructurales que se considera apropiado introducir a través de la inversión plurianual, y que están incluidos en el ámbito de aplicación de los Fondos «ESI». Los Estados miembros y las regiones deben tener en cuenta dichas recomendaciones en la elaboración de los programas que se ejecutarán durante el período 2014-2020.

Muchas de las recomendaciones específicas para cada país no conciernen directamente a los Fondos «ESI» (como las relativas a la tributación, los marcos fiscales, el gasto público en concepto de pensiones o sanidad, la reforma reglamentaria de la seguridad social o las medidas relacionadas con el mercado interior). Si bien algunas de estas reformas son importantes, indirectamente, para establecer las condiciones generales adecuadas para la ejecución de los Fondos «ESI», su aplicación requiere políticas ajenas a la inversión de la UE.

Sin embargo, las recomendaciones formuladas en 2013 también incluían un número significativo de recomendaciones pertinentes para estos fondos, como la introducción de medidas dirigidas a mejorar la investigación y la innovación, el aumento del acceso a la financiación por parte de PYME y de empresas de nueva creación, la mejora de la eficiencia energética y la modernización de las redes eléctricas, la mejora de la gestión del agua y los residuos, el incremento de la participación en el mercado de trabajo, la mejora de los sistemas educativos y la reducción de la pobreza y la exclusión social.

Otra área importante a la que hicieron referencia las recomendaciones específicas para cada país en 2013 concierne a la administración pública, al poder judicial y a la prestación de servicios públicos. Las recomendaciones formuladas incluían algunas que especificaban la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, aumentar la calidad y la independencia del sistema judicial, combatir la corrupción de forma más eficaz y garantizar la correcta aplicación de la legislación en materia de contratación pública; algunos países reci-



bieron más de una de las recomendaciones anteriores (las cuatro, en el caso de Bulgaria y Grecia).

Dado que la modernización de la administración pública se ha convertido en un pilar fundamental para el éxito de la aplicación de la Estrategia Europa 2020, el nuevo marco jurídico otorga una importancia especial al fomento de la capacidad institucional y a la reforma administrativa. El objetivo es crear unas instituciones estables y predecibles en sus relaciones con la población, pero, al mismo tiempo, suficientemente flexibles como para reaccionar ante los cambios sociales, abiertas al diálogo con el público y capaces de introducir nuevas políticas y de prestar mejores servicios.

1.6 Adoptar un enfoque estratégico con respecto a las reformas de las Administraciones Públicas

La capacidad institucional no es un asunto que tenga que ver únicamente con la formación de los funcionarios públicos; está relacionada con la forma en que las autoridades públicas interactúan con (y prestan servicios a) las empresas y los ciudadanos. La *buena gobernanza*² es tanto el fundamento como el objetivo último del fomento de la capacidad institucional, la creación de confianza y el desarrollo del capital social. Los países que poseen un alto nivel de capital social también tienden a obtener mejores resultados económicos.

² Se puede definir como «la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para impulsar su desarrollo».

Los factores contextuales son cruciales para el diseño de un enfoque estratégico integral en lo tocante a la reforma de las Administraciones Públicas. Entre ellos figuran la estabilidad institucional, la participación de los interesados, la alineación de objetivos y la cooperación eficaz entre las diferentes partes involucradas³.

Con base en estos factores, se definen las siguientes condiciones necesarias para el éxito:

- la existencia de un enfoque a medida, específico para cada país, que identifique claramente las debilidades fundamentales de las administraciones así como las principales esferas de política que requieran apoyo administrativo;
- un peso suficiente de la dimensión regional y local;
- la necesidad de que el proceso de fomento de la capacidad se ajuste a un marco de reformas coherentes, en lugar de ser *ad hoc*⁴.

Los Estados miembros deben adoptar un enfoque estratégico con respecto a la modernización de la administración pública, según se indica en el Reglamento sobre disposiciones comunes de los Fondos «ESI», que además debe estar basado en «principios de excelencia»⁵.

1.7 Una gobernanza económica sólida

La inversión apoyada por los Fondos «ESI» debe tener lugar en un marco macroeconómico sólido con el fin de maximizar su impacto. Por este motivo, debe existir un estrecho vínculo entre estos fondos y los procedimientos de gobernanza económica de la Unión. Dado que ambas políticas persiguen el mismo objetivo último —un crecimiento sostenible, sostenido y equilibrado—, es importante que estén estrechamente alineadas.

Los Fondos «ESI» se destinan principalmente a la inversión pública y a abordar los desafíos económicos y sociales que afrontan los Estados miembros. Sin embargo, la inversión pública no puede ser eficaz si las finanzas públicas no son sostenibles y si las políticas económicas presentan debilidades. Por ejemplo, cuando los países están desconectados de los mercados financieros o se ven obligados a introducir reformas económicas complicadas debido a restricciones financieras significativas, resulta más difícil perseguir una estrategia a largo plazo a la hora de planificar los programas, así como garantizar

la implicación del sector privado o un nivel adecuado de inversión pública.

En los casos en que los gobiernos nacionales no sean capaces de introducir políticas económicas sólidas para llevar a cabo las reformas estructurales necesarias, es probable que la eficacia de la inversión apoyada por los Fondos «ESI» se vea afectada por ello. En consecuencia, el nuevo marco de la política establece un vínculo directo entre la ejecución de estos fondos y el respeto de la gobernanza económica de la UE o, más concretamente, las medidas adoptadas a escala nacional para aplicar unas políticas fiscales adecuadas, responder a los cambios de las circunstancias económicas e introducir reformas estructurales fundamentales («condicionalidad macroeconómica»).

En este sentido, es preciso hacer hincapié en que las políticas económicas y fiscales aplicadas en el plano regional no pueden considerarse de forma aislada de las que se lleven a cabo a escala nacional. Los objetivos definidos en estas últimas a nivel europeo son de aplicación a todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, es esencial garantizar una correcta coordinación entre ellos a fin de asegurar la coherencia de la política fiscal y un reparto equitativo de la carga entre los diferentes niveles de gobierno. Así pues, la condicionalidad macroeconómica incrementa para todos los niveles el incentivo de gestionar las finanzas públicas con prudencia, y se asume una responsabilidad colectiva para garantizarlo.

El vínculo entre los fondos europeos y la gobernanza macroeconómica no es nuevo. El Tratado de Maastricht ya reconocía su existencia, y quedó consagrado en el marco jurídico del Fondo de Cohesión desde su nacimiento. Además, en la zona del euro se ha adquirido una serie de nuevos compromisos con respecto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la ampliación y refuerzo de la vigilancia política y económica con el fin de hacer frente a la crisis económica (mediante la adopción de lo que se ha denominado «conjunto de medidas de gobernanza económica»).

El objetivo de las nuevas disposiciones legales sobre la condicionalidad macroeconómica es garantizar, por un lado, que la eficacia de los Fondos «ESI» no se vea perjudicada por unas políticas macroeconómicas poco apropiadas y, por otro, que dichos fondos se destinen a abordar los desafíos económicos y sociales emergentes, cuya naturaleza es estructural y a largo plazo, y no cíclica ni a corto plazo.

³ de Koning, J. *et al.* (2006)).

⁴ Comisión Europea, 2005.

⁵ Instituto Europeo de Administración Pública.

Vínculo existente entre el marco macroeconómico y la eficacia de los Fondos «ESI»

El artículo 175 del TFUE exige a los Estados miembros conducir sus políticas económicas y coordinarlas de forma que posibiliten el logro de los objetivos económicos, sociales y territoriales. De ese modo, se establece un vínculo claro entre las políticas económicas nacionales y la política de cohesión. Son numerosos los canales a través de los cuales se define la relación entre los objetivos de la política de cohesión y las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros.

En primer lugar, la política de cohesión busca impulsar el crecimiento y el desarrollo, en particular mediante la contribución a la creación de unas condiciones favorables para la inversión en capital (físico y humano) y en tecnología. Los desequilibrios económicos pueden poner en peligro esta misión, por ejemplo desincentivando la inversión privada como consecuencia de una elevada inflación o de un alto nivel de endeudamiento del sector público. En segundo lugar, de acuerdo con el principio de adicionalidad, se supone que la política de cohesión aporta recursos adicionales a los invertidos por los Estados miembros y, en ese sentido, complementa los esfuerzos nacionales. Esto implica que los gobiernos necesitan garantizar que sea posible mantener los niveles de inversión pública en las áreas cubiertas por la política de cohesión. Si la necesidad de reducir el déficit público provoca un descenso de la inversión pública, el riesgo de que lo anterior no sea posible es muy elevado.

Desde el punto de vista empírico, el vínculo que existe entre el marco macroeconómico y la eficacia de los Fondos «ESI»

ha sido analizado en un documento analítico reciente¹, que estimó la relación entre la política macroeconómica y los indicadores de seguimiento de los objetivos de desarrollo utilizando técnicas econométricas estándar y demostró que:

- (I). una política fiscal adecuada (y, más concretamente, la reducción de los niveles de déficit público y de deuda en relación con el PIB) contribuye al desarrollo socioeconómico y al logro de los objetivos de la UE en este ámbito;
- (II). un incremento del gasto público corriente, incluido el asociado al pago de intereses de la deuda, puede impedir el desarrollo socioeconómico, al tiempo que la inversión pública (medida en términos de formación neta de capital fijo) influye positivamente en la mejora del desarrollo;
- (III). los Fondos «ESI» contribuyen a la consecución de los objetivos socioeconómicos de la UE;
- (IV). no obstante, la eficacia de dichos fondos es mayor cuando los niveles de deuda pública y de las obligaciones netas con el extranjero son bajos.

Estas conclusiones apoyan la necesidad de vincular los Fondos «ESI» con la gobernanza económica a través de la condicionalidad macroeconómica.

¹ Tomova, M. *et al.* (2013)).

La condicionalidad macroeconómica está diseñada para ser aplicada de un modo gradual y proporcionado. La suspensión de los Fondos «ESI» se considera una medida de último recurso cuando un Estado miembro alcanza un determinado nivel de incumplimiento con arreglo a los diversos procedimientos de gobernanza económica de la UE. Toda suspensión estará vinculada a la gravedad del incumplimiento. Con ello se pretende garantizar que la medida no vaya más allá de lo estrictamente necesario para garantizar una utilización eficaz de los fondos.

La condicionalidad macroeconómica consta de dos elementos:

- (1) *Reprogramación de Fondos «ESI»*: este aspecto concierne a la modificación de los acuerdos de asociación y de los programas durante su ejecución, con vistas a apoyar de forma selectiva las recomendaciones específicas para cada país formuladas en el marco del Semestre Europeo a fin de responder a los cambios producidos en el contexto económico, las necesidades de reforma estructural o los desequilibrios emergentes, o de maximizar el efecto de estos

fondos sobre el desarrollo económico y la competitividad. Dichas modificaciones pueden incluir, por ejemplo:

- el apoyo a reformas de los mercados laborales dirigidas a mejorar su funcionamiento, al aumento de las cualificaciones y del aprendizaje permanente y a medidas encaminadas a elevar la participación en el mercado laboral;
- el apoyo a medidas que persigan impulsar la competitividad, como la mejora de los sistemas educativos y de formación, así como el apoyo a la I+D y a la innovación;
- el apoyo a la inversión en infraestructura;
- el apoyo a medidas dirigidas al cumplimiento de los objetivos y metas en materia energética y de lucha contra el cambio climático, como las que persiguen la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la expansión de la energía renovable y el aumento de la eficiencia

Presupuesto de la UE: diferencia entre compromisos y pagos

El presupuesto de la Unión incluye dos conceptos de gasto:

- los compromisos, que son promesas jurídicas de que la UE proporcionará financiación para programas o iniciativas específicos, siempre que se cumplan determinadas condiciones;
- los pagos, que son los desembolsos de efectivo o por transferencia bancaria a los beneficiarios de los programas.

Los créditos para compromisos y pagos suelen diferir, ya que por lo general los programas y proyectos plurianuales se comprometen en el año en que se aprueban pero los pagos se realizan a lo largo de los años de ejecución del proyecto o programa de que se trate. Dado que no todos los proyectos se ejecutan realmente, o algunos solo se ejecutan en parte, los créditos de pago normalmente son inferiores a los de compromiso.

energética para reducir la dependencia con respecto a la importación de energía, disminuir los costes y promover un crecimiento respetuoso con el medio ambiente;

- el apoyo a medidas destinadas a mejorar la gestión de los recursos naturales y la sostenibilidad de los sistemas de transporte;
- el apoyo a las PYME;
- el apoyo a medidas dirigidas a mejorar la calidad de la gobernanza, a través, por ejemplo, de la mejora de la capacidad administrativa y de la calidad de los datos recabados para supervisar, evaluar y orientar la política.

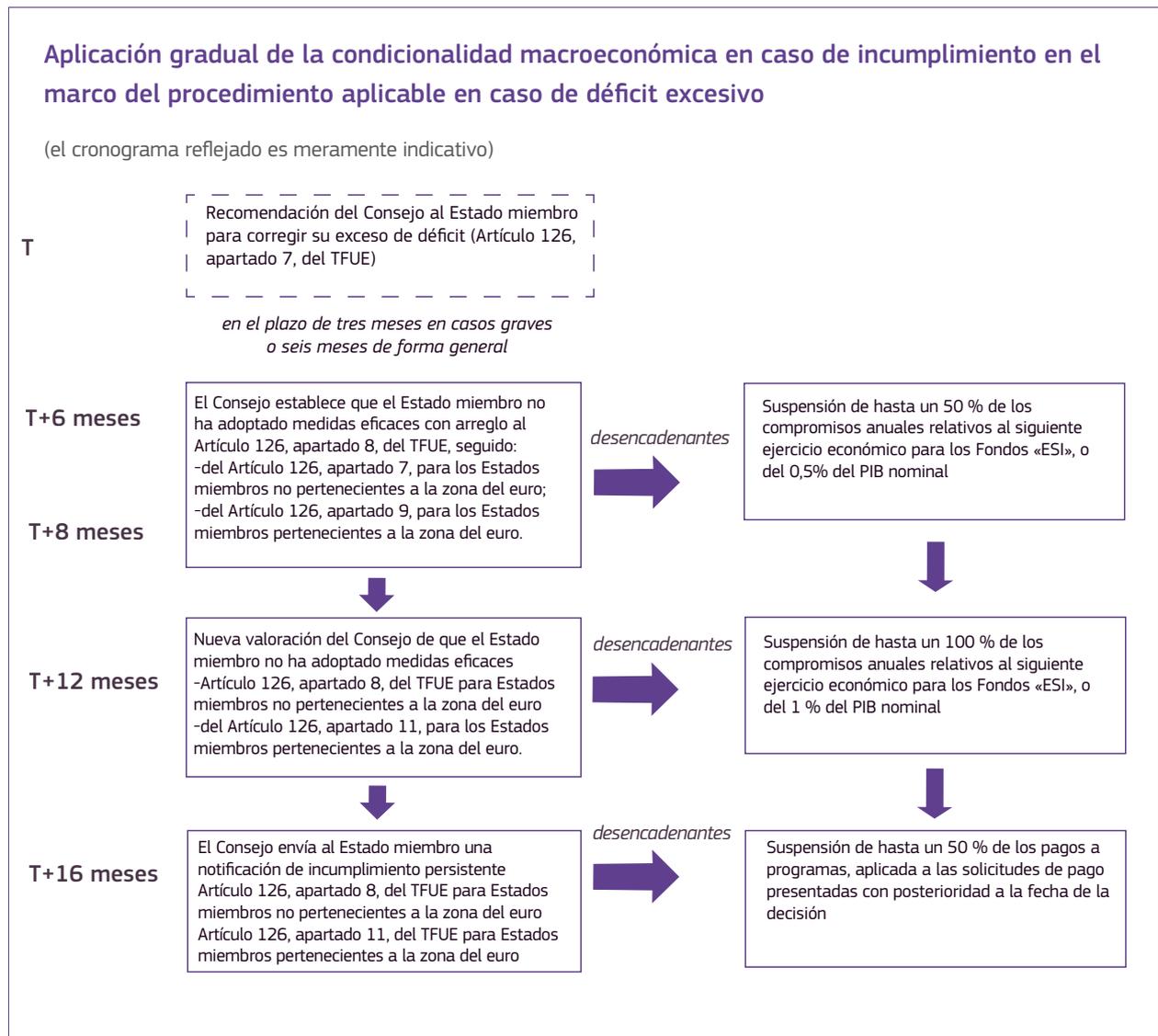
En el caso de que un Estado miembro no dé una respuesta satisfactoria a una petición de la Comisión en la que le solicite que modifique su acuerdo de asociación y los programas pertinentes, podría producirse la suspensión total o parcial de los pagos de los Fondos «ESI» a los programas afectados. La suspensión de pagos se levantará inmediatamente una vez que la Comisión reciba una respuesta satisfactoria del Estado miembro. Los Estados miembros podrán seguir enviando solicitudes de pago durante el período de suspensión a fin de evitar la pérdida de fondos europeos en virtud de la regla de liberación de créditos ($n+3$), en la medida en que la suspensión sea levantada antes del cierre del programa.

- (2) *Incumplimiento en el contexto de los procedimientos de gobernanza económica de la Unión:* Si un Estado miembro i) no adopta las medidas correctivas necesarias en respuesta a una recomendación de la Comisión en la que se inste a dicho país a eliminar un déficit excesivo en el contexto de un procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, ii) envía dos planes de acción consecutivos que sean considerados insuficientes para corregir la situación o no adopta las medidas recomendadas en el contexto de un procedimiento aplicable en caso de desequilibrios macroeconómicos o iii) incumple el criterio de condicionalidad de la política vinculado a un programa de ajuste macroeconómico, se suspenderán en todo o en parte los compromisos o los pagos relacionados con los programas en cuestión.

En estos casos, el nuevo marco de la política da prioridad a una suspensión de los compromisos frente a una suspensión de pagos, con el fin de limitar las consecuencias adversas para los receptores de los Fondos «ESI» y, al mismo tiempo, de mantener un incentivo para la introducción de medidas de ajuste económico. Los pagos solo se suspenderán en el caso de que sea necesaria una intervención inmediata y en casos de incumplimiento significativo. Además, una suspensión de los compromisos solo se aplicará a los compromisos contraídos de cara al ejercicio económico siguiente. Por lo tanto, esta medida no debería afectar directamente a la ejecución del programa, en la medida en que se pueden continuar realizando pagos con cargo a compromisos anteriores, que seguirán abiertos durante un período de tres años a contar desde el ejercicio al que se refiera el compromiso presupuestario.

Durante ese período, el Estado miembro puede introducir medidas dirigidas a corregir su déficit o su desequilibrio macroeconómico excesivos, o ejecutar y cumplir su programa de ajuste macroeconómico. Tan pronto como la Comisión determine que se han adoptado las medidas correctivas necesarias, se levantará la suspensión y se volverán a presupuestar los compromisos afectados.

El nivel de suspensión aumentará de forma progresiva en función de la gravedad del incumplimiento, con el propósito de garantizar una respuesta proporcionada que tenga en cuenta el grado y la persistencia del incumplimiento y no vaya más allá de lo estrictamente necesario para garantizar una utilización eficaz de los Fondos «ESI». Asimismo, se garantizará



la igualdad de trato de los Estados miembros, en consonancia con las disposiciones del Reglamento sobre disposiciones comunes.

En particular, el nuevo marco de la política establece un método de «doble limitación», con el que se pretende limitar el nivel de suspensión de los compromisos de los Fondos «ESI» i) a un porcentaje concreto de dichos fondos y ii) a un porcentaje específico del PIB del Estado miembro afectado. Se considera que esta es la forma más sencilla y justa de garantizar la igualdad de trato, teniendo en cuenta las amplias diferencias en cuanto al volumen de financiación que proporcionan estos fondos en relación con el PIB de unos Estados miembros a otros. Este fue también el planteamiento aplicado en el caso de Hungría, país que fue objeto de una suspensión de los compromisos del Fondo de Cohesión en 2012.

A la hora de determinar posibles suspensiones, se tendrán en cuenta las circunstancias económicas y sociales específicas de los Estados miembros. Todos los procedimientos de gobernanza económica incluyen cláusulas de derogación o de revocación que se activarán en el caso de que concurren circunstancias económicas excepcionales o de que se produzcan sucesos ajenos al control de los responsables de la formulación de políticas. En consecuencia, la condicionalidad macroeconómica solo puede activarse en el caso de que no se cumplan dichas cláusulas de revocación.

Además, el marco jurídico permite tener en cuenta las circunstancias económicas y sociales del Estado miembro de que se trate a la hora de determinar el nivel y el alcance de una posible suspensión, a fin de evitar imponer una carga excesiva a países que estén atravesando momentos difíciles. Entre los facto-

res atenuantes se encuentran unos altos índices de desempleo, pobreza y exclusión social, así como una recesión económica prolongada. De manera similar, los programas que se considera que revisten una importancia crucial para hacer frente a los problemas económicos y sociales, como los relacionados con la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, la reducción de la pobreza o los instrumentos financieros de ayuda a las PYME quedarán excluidos de la posible suspensión.

1.8 Proteger la inversión que estimula el crecimiento

Unos niveles de inversión adecuados constituyen un requisito previo para la competitividad y el desarrollo. La inversión pública tiende a elevar la rentabilidad del capital privado, impulsando el crecimiento económico a largo plazo. En épocas de recesión, caracterizadas por un estancamiento de la demanda, por una pérdida de producción con respecto a su nivel potencial y por unos bajos índices de inversión privada, la inversión pública puede estimular el crecimiento tanto a corto como a largo plazo, a través del efecto que ejerce sobre la demanda. Como se ha indicado en el capítulo 4, tanto la inversión pública como la privada descendieron de manera significativa durante los últimos años, llegando a hundirse hasta mínimos históricos en algunos países. Las fuertes restricciones presupuestarias y los recortes de gasto han afectado gravemente a la inversión que estimula el crecimiento.

Los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento elaborados por la Comisión en 2012 y 2013 recomendaban mantener un ritmo adecuado de consolidación fiscal y, al mismo tiempo, proteger la inversión dirigida al logro de los objetivos de crecimiento y empleo previstos en la Estrategia Europa 2020. En 2012, la Comunicación de la Comisión titulada *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo* (COM (2012) 777 final/2) hacía hincapié en que la inversión pública es uno de los factores importantes que deben tenerse en cuenta al evaluar la posición presupuestaria de un Estado miembro, en especial a la hora de adoptar una decisión sobre la apertura de un procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. En dicha Comunicación, la Comisión proponía asimismo que, al evaluar los programas de estabilidad y convergencia, la inversión pública no recurrente que tenga un impacto demostrado en la sostenibilidad de las finanzas públicas podría acogerse a una desviación temporal del

objetivo presupuestario a medio plazo o respecto de la senda de ajuste para alcanzarlo.

Los proyectos de inversión públicos cofinanciados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión de la UE (así como las redes transeuropeas de transporte y el Mecanismo «Conectar Europa») se consideraron candidatos naturales en ese sentido, dado que entran en la categoría de gasto productivo. Dichos proyectos, por tanto, respaldan el potencial del PIB a medio plazo y contribuyen a aumentar el nivel de infraestructura que estimula el crecimiento, el capital humano (mediante la educación y la formación) y la productividad global de los factores (a través de la innovación y de reformas institucionales). Esta propuesta es particularmente pertinente en un contexto en el que varios Estados informan de que están teniendo dificultades para seguir cofinanciando los programas de la política de cohesión si deben cumplir los objetivos presupuestarios definidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

De acuerdo con ello, se ha incluido una «cláusula de inversión» para los Estados miembros como parte de la vertiente preventiva del PEC, es decir, para los Estados miembros que no se encuentren incursos en un procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Dicha cláusula constituye una aplicación concreta del artículo 5, apartado 1, del Reglamento 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, y está relacionada con la existencia de un déficit amplio de producción. La citada cláusula permite a los Estados miembros desviarse temporalmente de su objetivo presupuestario a medio plazo o de la senda de ajuste para alcanzarlo, cuando concurren circunstancias adversas específicas y en un contexto de aumento de la inversión pública. La «cláusula de inversión» se aplica en 2013 y 2014.

Además de la cláusula descrita, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento incluye varias disposiciones relativas al tratamiento de la inversión pública. En la vertiente preventiva del PEC, la inversión recibe un trato especial con arreglo al nuevo parámetro de referencia del gasto. En particular, la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas se promedia a lo largo de una serie de años, con objeto de evitar penalizar a aquellos Estados miembros cuya inversión fluctúe de forma acusada de un año a otro. Además, todo el gasto (incluido el ejecutado en concepto de inversión) realizado en el marco de programas de la UE plenamente respaldados por

fondos europeos también se excluye de los incrementos del gasto público analizado.

Con respecto a la vertiente correctiva del PEC, el Protocolo específico sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anexo al Tratado prevé evaluar la disciplina presupuestaria con respecto a los valores de referencia del déficit y la deuda de las Administraciones Públicas, que no establecen diferencias según los distintos tipos de gasto. No obstante, la inversión pública es uno de los factores importantes que la Comisión debe tener en cuenta en su evaluación previa a la activación de dicho procedimiento. En particular, la Comisión *«tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes»*. La enumeración del resto de factores pertinentes incluye «la evolución del gasto primario, tanto corriente como de capital (...), la aplicación de políticas en el contexto de la estrategia común de crecimiento de la Unión y la calidad global de las finanzas públicas».

1.9 Vincular la verificación de la adicionalidad con los programas de estabilidad y convergencia

La adicionalidad es un principio fundamental de la política de cohesión. Su finalidad es garantizar que los fondos que proporciona dicha política aporten valor añadido. El principio de adicionalidad significa que los Fondos Estructurales de la UE deberían complementar y no sustituir al gasto público equivalente que acometen los Estados miembros. Este principio se respeta cuando el gasto medio nacional destinado al desarrollo en términos reales cada año durante el período 2007-2013 es, como mínimo, igual al nivel determinado al inicio del período, de modo que los fondos europeos se añaden a la inversión nacional.

De cara al período 2007-2013, la verificación en las regiones de convergencia (incluidas las regiones en proceso de exclusión gradual)⁶ tiene lugar en tres puntos:

- *ex ante* cuando el nivel de gasto público que se debe mantener («nivel de referencia») esté definido;
- intermedia cuando el nivel del gasto real en el período 2007-2010 esté determinado y se revise el nivel de referencia;

- *ex post* cuando el nivel de gasto en el período 2011-2013 esté determinado y guarde relación con el nivel de referencia.

La verificación intermedia arrojó tres conclusiones principales⁷:

- El nivel global de gasto nacional en desarrollo en las regiones de convergencia en el período 2007-2010 fue un 7 % superior que el nivel *ex ante*. Esto se debió, en gran medida, al incremento registrado en algunos Estados miembros, principalmente como resultado de los esfuerzos de sus gobiernos dirigidos a amortiguar los efectos de la crisis o, en algunos casos, debido a la importante expansión económica que habían experimentado con anterioridad a esta.
- Un número significativo de Estados miembros solicitaron una reducción de sus niveles de referencia para el período 2007-2013, sobre todo debido a la consolidación fiscal, aunque en dos casos se debió a la corrección del cálculo *ex ante*. Todas estas peticiones se consideraron justificadas.
- Se identificaron carencias en el método empleado para verificar la adicionalidad, por lo que los resultados obtenidos en los diferentes Estados miembros no eran plenamente comparables. El proceso *ad hoc* requería un volumen de recursos considerable tanto por parte de los Estados miembros como de la Comisión, y no estaba alineado con el examen de los planes presupuestarios de los Estados miembros con arreglo a los procedimientos de gobernanza económica de la UE.

Como resultado de ello, el proceso de verificación se reformó de cara al período 2014-2020, a fin de simplificarlo y de establecer un vínculo estrecho entre dicho proceso y los citados procedimientos de gobernanza. Se eligió un solo indicador de la inversión pública total (la formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas) para medir el esfuerzo inversor de las autoridades nacionales, lo que permite llevar a cabo la verificación de manera transparente en vista del margen de maniobra presupuestario de cada Estado miembro. La reforma simplifica la verificación, mejora su comparabilidad y la hace menos onerosa. Aunque hasta el período 2007-2013 la adicionalidad se verificaba en cada Estado miembro que incluyera una región de convergencia, en el período 2014-2020 solo se verificará en aquellos en los que existan disparidades regionales significativas y

6 Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y el Reino Unido.

7 COM(2013) 104 final.

donde una proporción importante de la población viva en regiones menos desarrolladas. Esto reducirá el número de países afectados de 20 a 14⁸.

1.10 Aumentar el papel de los instrumentos financieros

Los instrumentos financieros representan un medio potencialmente eficiente desde el punto de vista de la utilización de los recursos para el despliegue de fondos de la política de cohesión, al proporcionar unas ayudas reembolsables para la inversión a través de préstamos, garantías, capital y otros instrumentos financieros de riesgo. Además de la ventaja evidente de contar con unos fondos reciclables a largo plazo, estos instrumentos ayudan a reducir la dependencia de las empresas con respecto a las subvenciones (no reembolsables) y a movilizar inversiones privadas adicionales, incrementando de ese modo el impacto de los fondos europeos.

Los instrumentos financieros han ido adquiriendo una importancia cada vez mayor. A finales de 2012, las ayudas de la política de cohesión destinadas a este tipo de instrumentos ascendieron a 12 600 millones de euros en 25 Estados miembros, frente a solo 1 200 millones de euros en el período 2000-2006. En octubre de 2013, el Consejo Europeo llegó a la conclusión de que las negociaciones sobre los programas deberían utilizarse para elevar de forma significativa el apoyo de los Fondos «ESI» a los instrumentos financieros de deuda dirigidos a las PYME de cara al período 2014-2020, y que este apoyo debería, como mínimo, duplicarse en los países en los que sigan existiendo restricciones de acceso al crédito.

Con el fin de promover la utilización de instrumentos financieros, el nuevo marco incrementa la medida en que se pueden utilizar fondos europeos en apoyo a dichos instrumentos. En la práctica, esto significa que los gestores de los programas tienen la posibilidad de emplear instrumentos financieros para perseguir los 11 objetivos temáticos, en lugar de tener que limitarse a las tres áreas indicadas en el período 2007-2013 (apoyo a las empresas, desarrollo urbano y eficiencia energética).

También se proporcionan instrumentos financieros normalizados y normalmente disponibles en el mercado a aquellos Estados miembros que no tengan tanta experiencia en el uso de este tipo de instrumentos, con arre-

glo a unos términos y condiciones previamente definidos de cara a facilitar un despliegue rápido. Existen algunos incentivos para instrumentos financieros: para las contribuciones procedentes de programas operativos a un instrumento financiero a escala de la UE cuya gestión corresponda a la Comisión, hasta un 100 % de la ayuda puede provenir del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, y para los fondos asignados a instrumentos nacionales o regionales sometidos al régimen de gestión compartida, el porcentaje de cofinanciación de la UE se incrementa en 10 puntos porcentuales si ello permite responder plenamente a un aspecto prioritario.

La Comisión y el BEI están creando conjuntamente un nuevo instrumento de reparto del riesgo que combina la financiación procedente de los Fondos «ESI», del programa Horizonte 2020 y del programa COSME con préstamos del BEI con el fin de generar préstamos adicionales para las PYME (la «iniciativa PYME»).

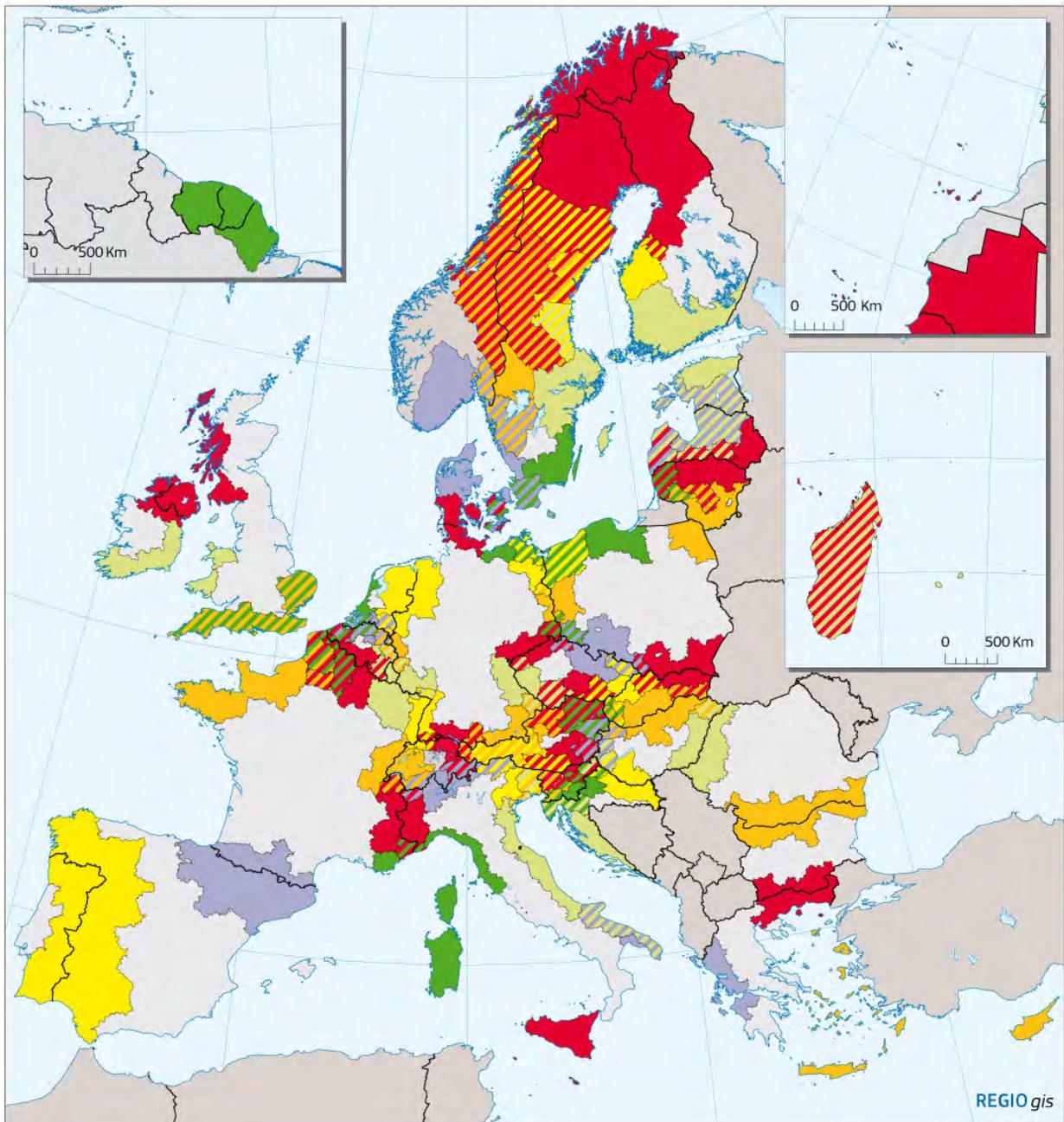
Los instrumentos financieros tienen el potencial de aumentar el acceso a la financiación para una amplia variedad de organizaciones y personas físicas, entre las que figuran empresas que invierten en innovación, hogares que buscan mejorar su eficiencia energética y personas que deseen poner en marcha sus ideas de negocio. También pueden ayudar a financiar proyectos públicos de infraestructura, o de otro tipo, que cumplan los objetivos estratégicos de la política de cohesión y, al mismo tiempo, generen una rentabilidad económica.

Sin embargo, los instrumentos financieros no resultan adecuados en cualquier circunstancia. Por este motivo, su utilización debe estar justificada sobre la base de una evaluación ex ante que permita identificar, entre otras cosas, el fallo de mercado o la situación subóptima en términos de inversión que dichos instrumentos pretenden corregir, y verificar las necesidades de inversión así como la masa crítica a la que probablemente se llegará con dicha medida.

1.11 Fortalecer la cooperación en toda Europa

La cooperación territorial europea es uno de los dos principales objetivos de la política de cohesión en el período actual. Dicha cooperación proporciona un marco para la acción conjunta y para el intercambio de políticas entre los actores nacionales, regionales y locales que operan en los distintos Estados miembros (mapas 8.7 y 8.8). Los desafíos que afrontan los Estados miembros y las regiones cruzan cada vez más las fronteras nacionales

⁸ Concretamente Bulgaria, Croacia, la República Checa, Estonia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.



Mapa 8.7: Programas de cooperación transfronteriza financiados por el FEDER, 2014-2020

Este mapa muestra las zonas que abarcan los programas de cooperación transfronteriza cofinanciados por el FEDER.

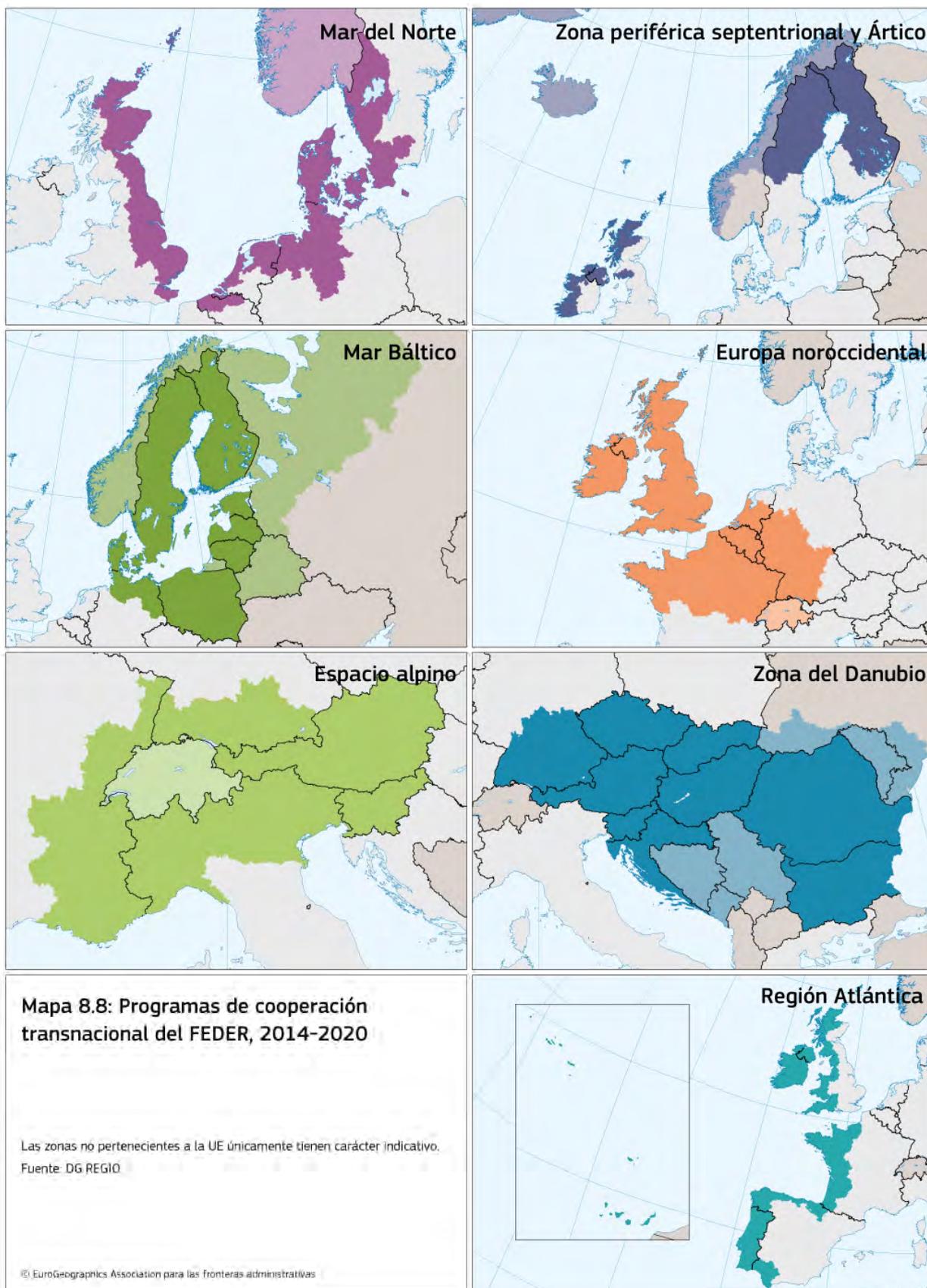
Cada una de esas zonas se muestra con un color específico.

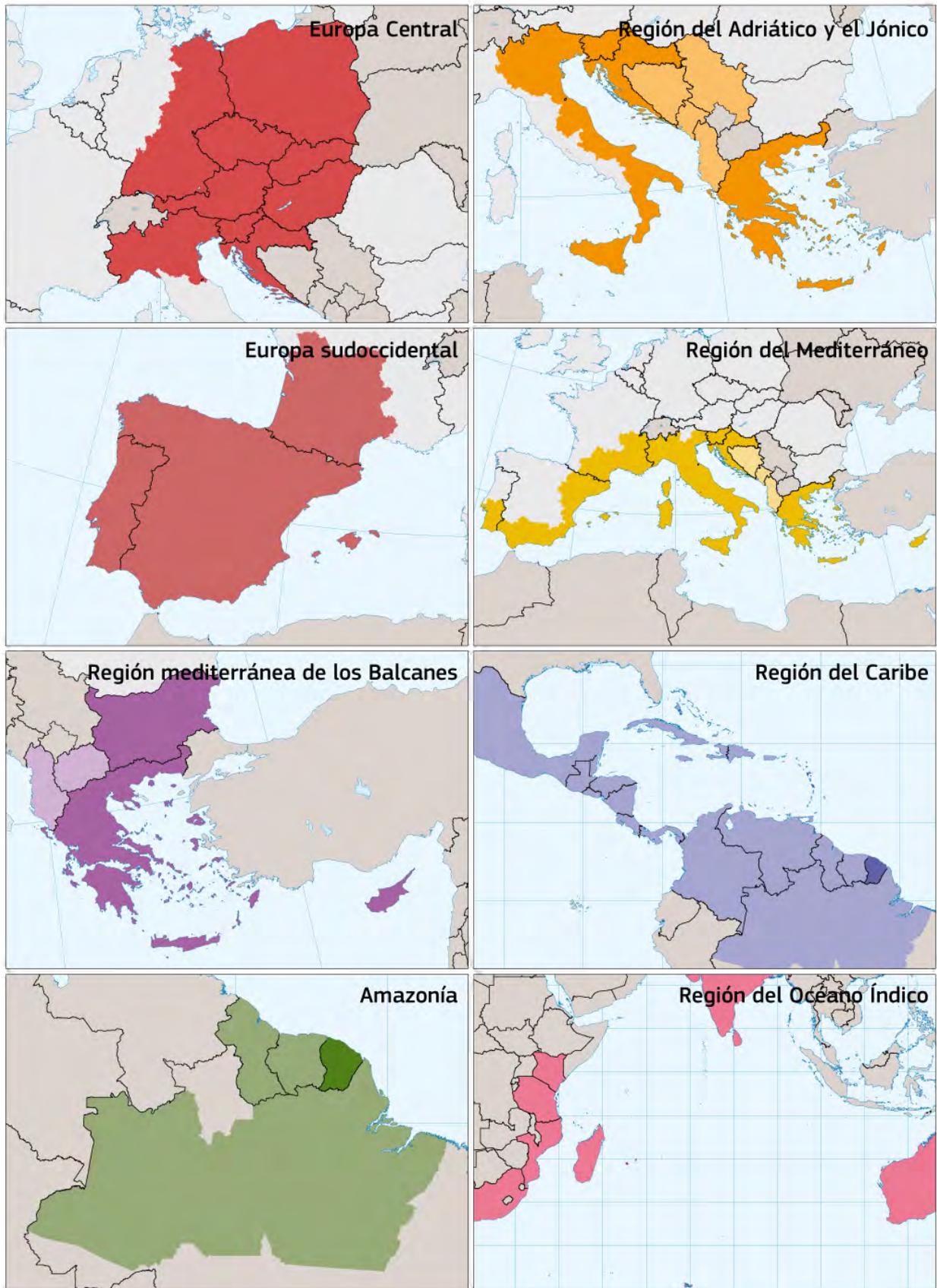
Las zonas rayadas forman parte de dos o más zonas de ejecución de programas simultáneamente.

Fuente: Dirección General REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas





y regionales, por lo que es necesario un nivel adecuado de cooperación para abordar eficazmente dichos retos. En consecuencia, la cooperación territorial europea puede contribuir al fomento del objetivo de cohesión territorial previsto en el Tratado:

- los problemas transfronterizos (como la contaminación) pueden ser superados de un modo especialmente eficaz mediante la cooperación de todas las regiones involucradas, a fin de evitar que algunas soporten unos costes desproporcionados y otras no contribuyan en absoluto;
- la cooperación proporciona un medio de compartir buenas prácticas y conocimiento;
- la cooperación puede generar economías de escala y ayudar a lograr una masa crítica, como sucede, por ejemplo, en el caso de las agrupaciones de agentes dedicados a una actividad determinada;
- la cooperación puede mejorar la gobernanza a través de la coordinación de las políticas y de la inversión que abarquen las fronteras nacionales;
- la cooperación con los países vecinos de la UE puede contribuir a la seguridad y a la estabilidad, y permitir entablar unas relaciones mutuamente beneficiosas;
- la cooperación entre regiones es esencial en el caso de las macrorregiones, como las ubicadas en torno al Mar Báltico, a fin de gestionar los ecosistemas para apoyar un crecimiento y un desarrollo sostenibles.

El nuevo marco jurídico de la cooperación territorial europea prevé asimismo la concentración de las inversiones en una serie de esferas de política determinadas y una mayor orientación a los resultados, incluido el establecimiento de hitos específicos para cada programa que permitan evaluar sus avances. Dicho marco contiene nuevas disposiciones dirigidas a facilitar la ejecución de los programas, en particular:

- unos criterios de selección rigurosamente definidos para asegurar que los fondos vayan destinados a actuaciones verdaderamente conjuntas;
- una reducción del número de autoridades involucradas en la ejecución de los programas y una aclaración de sus responsabilidades respectivas;
- la simplificación de las normas relativas a la elegibilidad y la confirmación previa por escrito en este sentido por parte de todos los Estados miembros

participantes (y cuando proceda, de terceros países) para cada programa, a fin de ayudar a evitar la inseguridad jurídica que pueda surgir durante su ejecución.

En el período 2007-2013, a petición del Consejo Europeo, la Comisión adoptó dos estrategias macrorregionales, una para el Mar Báltico y otra para el Danubio. En la actualidad se están preparando otras dos estrategias de este tipo, para la región del Adriático-Jónico y para la región de los Alpes. Cada una de estas estrategias abarca varios Estados miembros y regiones, y persigue incrementar la coherencia de la política y el impacto global de los fondos públicos invertidos.

2. Evaluación preliminar de las negociaciones sobre los programas que se ejecutarán en el período 2014-2020

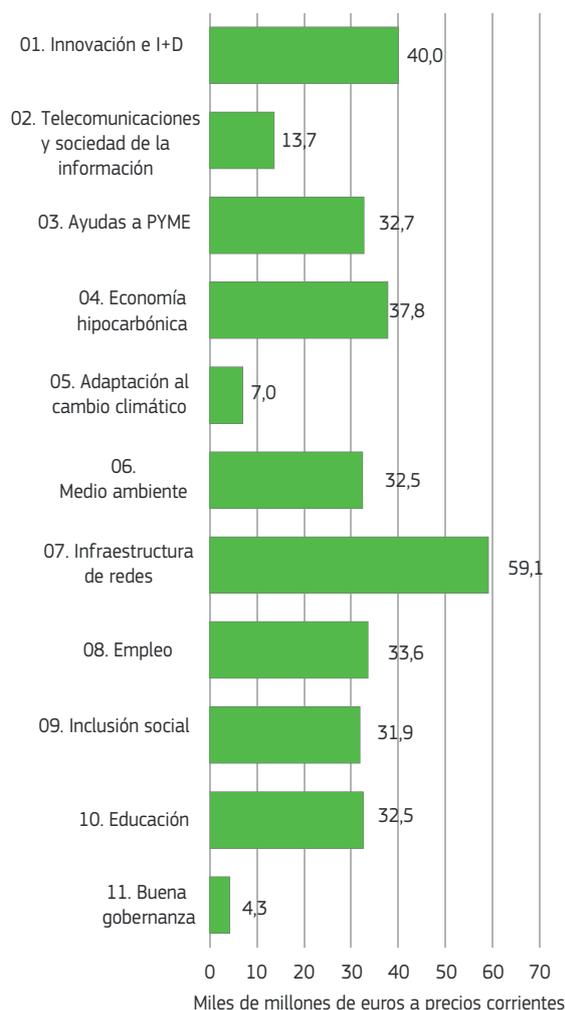
La Comisión ha adoptado un enfoque proactivo ante el nuevo período para tratar de garantizar que los programas comiencen en el momento oportuno. Ya en otoño de 2012, la Comisión envió documentos de posición a todos los Estados miembros en los que esbozaba su punto de vista sobre las necesidades en materia de desarrollo y las prioridades presupuestarias de cada uno de ellos. Por otra parte, en 2013 tuvo lugar un diálogo informal con la mayoría de los Estados miembros para identificar las prioridades en materia de financiación durante las fases iniciales y para acelerar la adopción de los documentos de programación lo antes posible en 2014.

En el momento en que adoptó este informe, la Comisión había recibido los 28 acuerdos de asociación, pero solo una cifra apenas superior a 150 de los aproximadamente 400 programas operativos. Las negociaciones con los Estados miembros y las regiones siguen su curso. Por tanto, a continuación se ofrece únicamente una indicación preliminar de la medida en que los elementos principales de la reforma han sido incorporados a las nuevas estrategias y programas.

2.1 Prioridades de financiación en el período 2014-2020

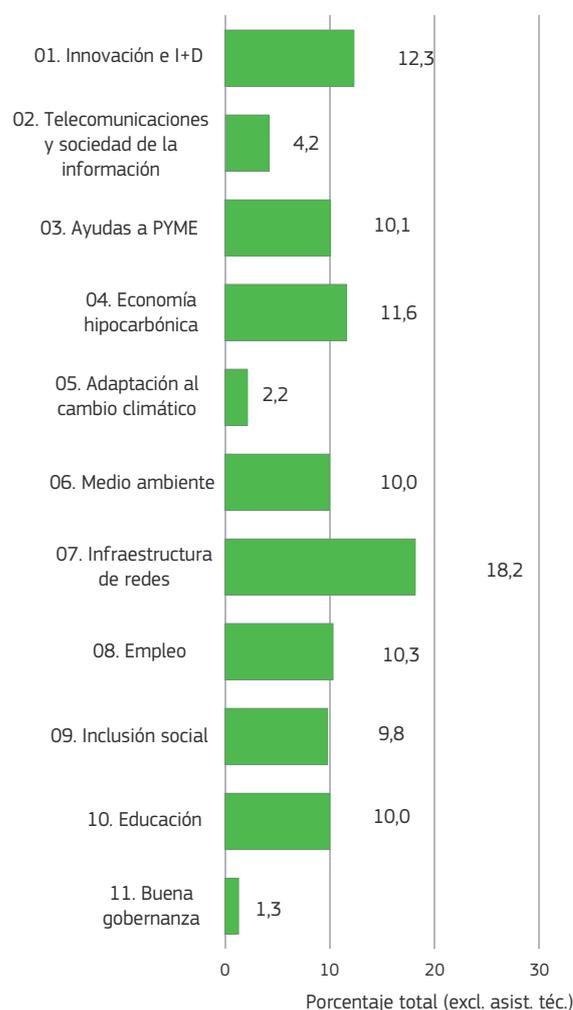
En total, en el marco de la inversión destinada a generar crecimiento y puestos de trabajo, los programas nacionales y regionales han recibido aproximadamente

Ilustración 8.1: Asignación a los objetivos temáticos (en euros), 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Ilustración 8.2: Asignación a los objetivos temáticos (en porcentaje), 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

336 000 millones de euros⁹. Los recursos se dividen de la siguiente manera: 187 500 millones de euros se han destinado al FEDER, 63 000 millones de euros al Fondo de Cohesión y 85 000 millones de euros al FSE, lo que supera la asignación mínima al FSE exigible jurídicamente, que es de 80 000 millones de euros¹⁰.

9 Los recursos financieros para este objetivo sufragan al FEDER (excluida la ayuda para cooperación territorial europea), al FSE y al Fondo de Cohesión. Los recursos asignados al capítulo de asistencia técnica no han sido incluidos en este análisis.

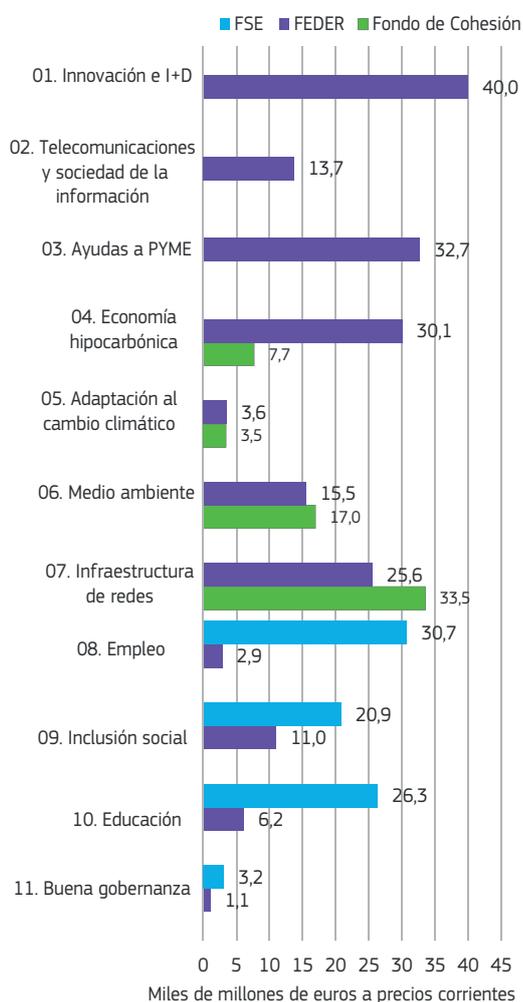
10 Las cifras mencionadas en esta sección son preliminares (estado de la situación: 1 de junio de 2014) y pueden cambiar en el contexto de las negociaciones de los programas en curso entre la Comisión y los Estados miembros.

i) Asignación por objetivos temáticos

Está previsto que la mayor asignación de los tres fondos se destine a apoyar a las infraestructuras de transporte y de energía (OT7) (59 100 millones de euros, es decir, un 18,2 % del total), a lo que seguirán el refuerzo en materia de I+D e innovación (OT1) (40 000 millones de euros, un 12,3 % del total) y el apoyo a una economía con bajas emisiones de carbono (OT4) (37 800 millones de euros, un 11,6 % del total).

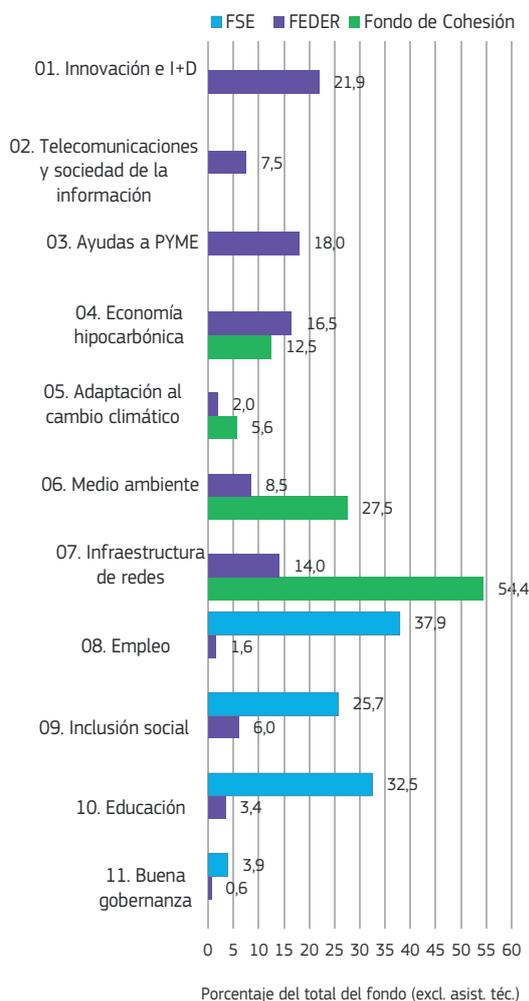
Las asignaciones financieras para apoyar medidas favorecedoras del empleo (OT8), las PYME (OT3), la educación y la formación (OT10), la protección medioambiental (OT6) y la inclusión social (OT9) se sitúan en una escala similar, en torno a los 32 000-33 000 millones de euros

Ilustración 8.3: Asignación a objetivos temáticos según fondo (en euros), 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Ilustración 8.4: Asignación a objetivos temáticos según fondo (en porcentaje), 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio

(alrededor del 10 % del total); mientras que las asignaciones para apoyar la agenda digital (TIC; OT2), la adaptación al cambio climático (OT5) y la buena gobernanza (OT11)¹¹ tienen una cuantía mucho menor (ilustraciones 8.1 y 8.2).

ii) Asignaciones a objetivos temáticos por Fondos

La asignación a objetivos temáticos por parte de cada fondo refleja las disposiciones del nuevo marco regla-

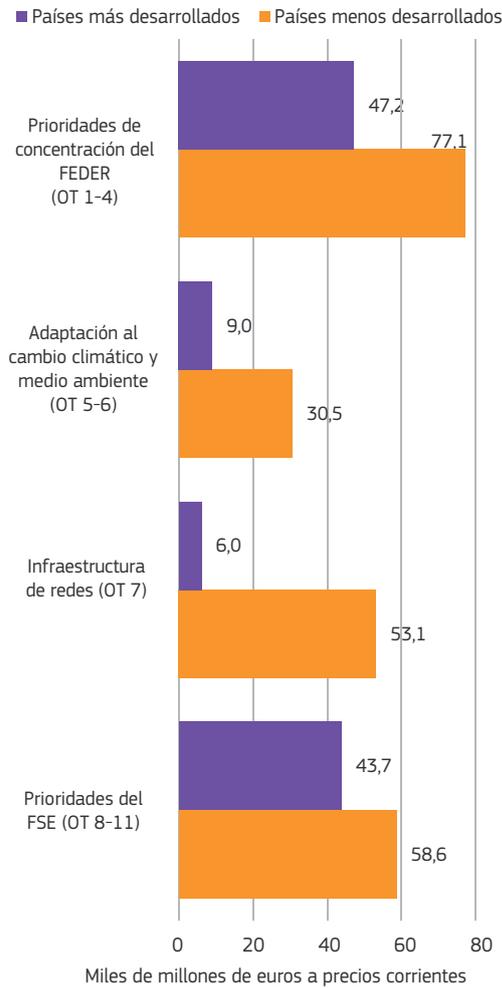
mentario, en particular las prioridades en las que se centran (véanse las ilustraciones 8.3 y 8.4):

El FEDER se utilizará para perseguir los 11 objetivos temáticos, si bien los recursos se concentran en el apoyo a la I+D y la innovación (40 000 millones de euros, un 22 % del total del FEDER), las PYME (32 700 millones de euros, un 18 % del total), una economía baja en carbono (30 000 millones de euros, un 16,5 % del total) y la infraestructura de transportes y energía (25 600 millones de euros, un 14 % del total).

El apoyo por parte del Fondo de Cohesión se concentra solamente en cuatro objetivos (es decir, del 4 al 7), con unas asignaciones de poco más de 33 000 millones de euros para inversiones en infraestructura de transportes

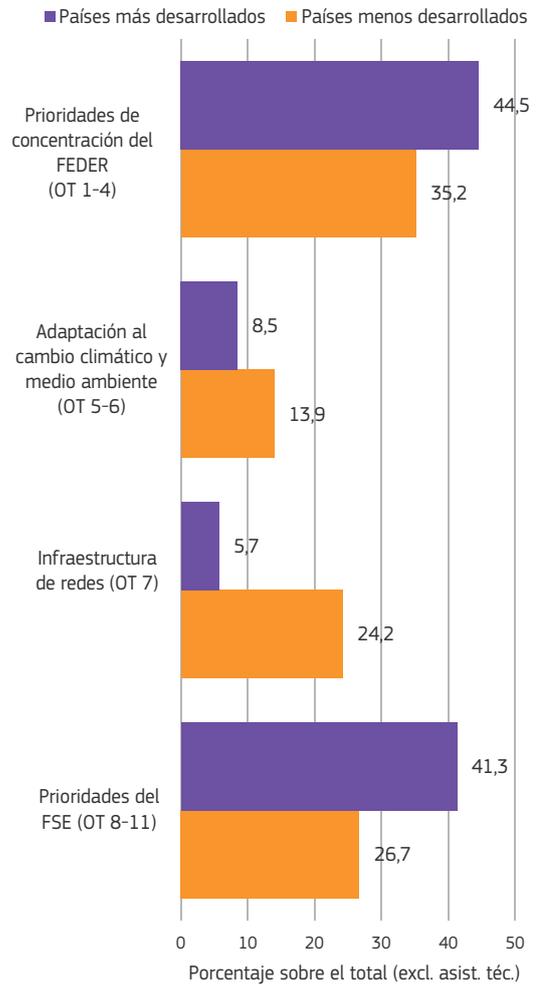
11 Las inversiones destinadas a mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas, y a lograr una administración pública eficiente se consideran como pertenecientes al objetivo de buena gobernanza.

Ilustración 8.5: Asignación a los objetivos temáticos según grupo de países (en euros), 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Ilustración 8.6: Asignación a los objetivos temáticos según grupo de países (en porcentaje), 2014-2020



Fuente: Proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

y energía (un 54 % del total), de 17 000 millones de euros (un 27,5 % del total) para protección medioambiental y de 7 700 millones de euros (un 12,5 % del total) para una economía con bajas emisiones de carbono.

Como sucede con el Fondo de Cohesión, el apoyo financiero del FSE se centra en cuatro objetivos, con una asignación de casi 31 000 millones de euros (un 38 % del total disponible) al empleo, de 26 300 millones (un 32,5 % del total) a educación y formación, y de 20 900 millones de euros (un 26 %) a medidas de inclusión social.

iii) Asignaciones a objetivos temáticos por grupo de países

La asignación presupuestaria relativa que se destina a los diferentes objetivos varía significativamente entre los Estados miembros más y menos desarrollados¹², lo que refleja sus diferentes grados de desarrollo económico y de necesidades de inversión, aunque también se regis-

¹² A los efectos de este análisis, se considerará como Estados miembros menos desarrollados a los países que puedan acogerse a las ayudas del Fondo de Cohesión en el período 2014-2020. Se trata de Bulgaria, Croacia, Chipre, la República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia. Los Estados miembros más desarrollados son aquellos países que no pueden acogerse a las ayudas del Fondo de Cohesión.

tran diferencias entre países en cada una de estas categorías por las mismas razones (ilustraciones 8.5 y 8.6).

En los Estados miembros más desarrollados, el porcentaje de inversiones en I+D, innovación, TIC, PYME y una economía baja en carbono (un 44,5 % del total) resulta significativamente mayor que en los menos desarrollados (un 35 %).

Sucede lo mismo con la inversión en materia de empleo, inclusión social, educación y formación, y desarrollo de las capacidades administrativas (un 41 % del total en los países más desarrollados, y un porcentaje algo inferior al 27 % en los menos desarrollados).

Por otra parte, el porcentaje destinado por parte de los Estados miembros menos desarrollados a la inversión en protección medioambiental y en adaptación frente al cambio climático resulta mayor que el de los países más desarrollados (un 14 % frente a un 8,5 %).

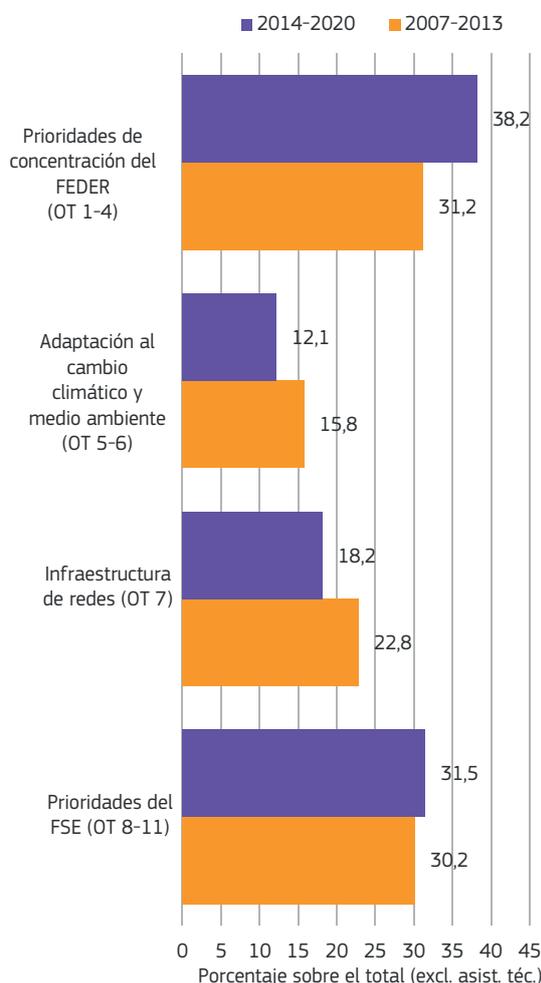
La diferencia es todavía más pronunciada en el caso de las infraestructuras de transportes y energía, donde el porcentaje es cinco veces mayor en los Estados miembros menos desarrollados con respecto al de los más desarrollados (un 24 % frente a menos del 6 %).

Por supuesto, la situación es diferente en términos de las cuantías absolutas asignadas a los diversos objetivos debido a que los países menos desarrollados reciben financiación en una escala mucho mayor. Mientras que el porcentaje de inversión asignado a innovación, TIC, PYME y una economía baja en carbono, así como a empleo, inclusión social, educación y desarrollo de las capacidades administrativas es menor en los Estados miembro menos desarrollados que en los más desarrollados, el volumen de financiación que se destina a esos objetivos resulta significativamente mayor. Y también es mayor en relación con la población de esos países, que solamente constituye un tercio de la de los Estados más desarrollados.

iv) Prioridades en materia de financiación para el período 2014-2020 en comparación con el período 2007-2013

El nuevo período de programación supone un cambio de las prioridades en materia de financiación en comparación con el período 2007-2013, lo que refleja el estre-

Ilustración 8.7: Asignación según objetivo temático, UE-28, 2014-2020 y 2007-2013



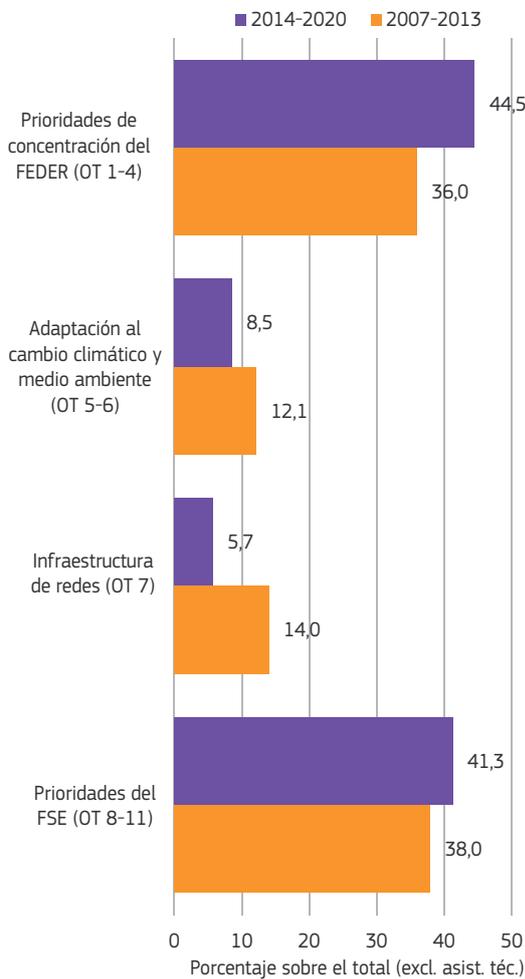
Fuente: SFC, proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

cho vínculo existente entre la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020¹³.

Se han destinado aproximadamente 124 000 millones de euros a I+D e innovación, TIC, PYME y una economía con bajas emisiones de carbono, un incremento de casi el 22 % en comparación con 2007-2013 (ilustración 8.7). Además, se invertirán 98 000 millones de euros en medidas que favorezcan el empleo, la inclusión social y la educación y la formación, un volumen ligeramente mayor que en el período anterior, mientras que se han destinado 4 300 millones de euros a la buena gobernanza (desarrollo de capacidades institucionales y eficiencia de

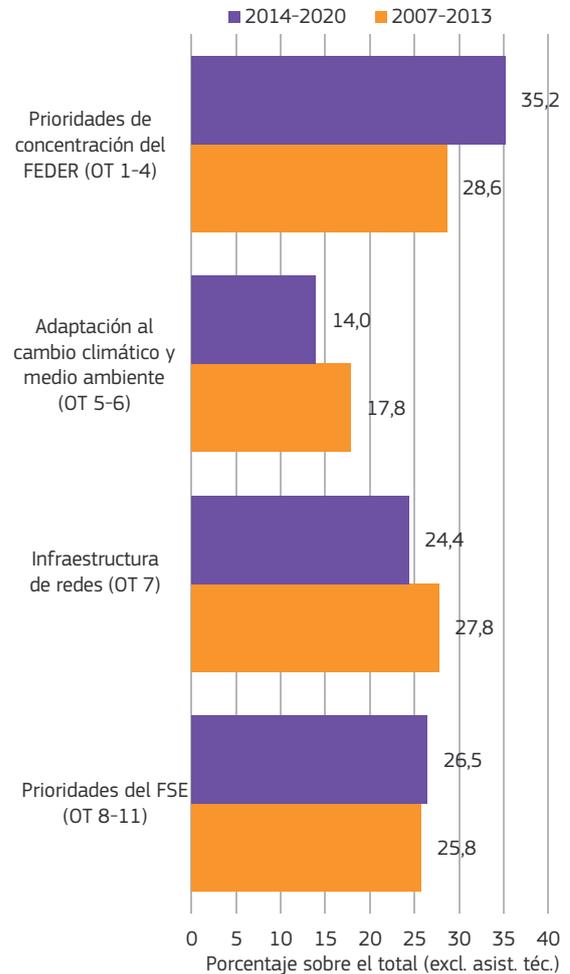
¹³ De cara al período 2007-2013, la clasificación del gasto por Estado miembro, objetivo y programa operativo se ha comparado con los 11 objetivos temáticos definidos para el período 2014-2020.

Ilustración 8.8: Asignación según objetivo temático en los Estados miembros más desarrollados, 2014-2020 y 2007-2013



Fuente: SFC, proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

Ilustración 8.9: Asignación según objetivo temático en los Estados miembros menos desarrollados, 2014-2020 y 2007-2013



Fuente: SFC, proyectos de acuerdos de asociación y acuerdos de asociación definitivos a 1 de junio de 2014.

las administraciones públicas), un 72 % más que anteriormente.

Por otra parte, se han asignado 59 000 millones de euros a infraestructuras de transportes y energía, lo que supone una reducción del 21 % con respecto a 2007-2013; y la inversión en protección medioambiental también ha descendido un 27 %.

En definitiva, los Estados miembros y las regiones invertirán más en ámbitos considerados prioridades del FEDER (I+D, innovación, TIC, PYME y una economía baja en carbono) y prioridades del FSE (empleo, inclusión social, educación y formación, y buena gobernanza). Por su parte, las infraestructuras de transportes y medioambientales recibirán una menor financiación.

Estos cambios resultan habituales tanto en los Estados miembros más desarrollados como en los menos desarrollados, si bien el cambio a las prioridades del FEDER y del FSE resulta más pronunciado en estos últimos, al igual que la reducción presupuestaria para infraestructuras de transportes y de energía (ilustraciones 8.8 y 8.9).

2.2 Armonización de las inversiones con las recomendaciones específicas para cada país.

Muchas recomendaciones específicas para cada país hacen referencia a desafíos a medio y largo plazo que deben ser abordados mediante una combinación de reformas e inversiones estructurales. Varias de ellas están

directamente vinculadas a los objetivos temáticos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, como la reforma de los mercados laborales, de los sistemas educativos y de la administración pública, el fomento de la ciencia y la innovación, la prestación de servicios sanitarios y sociales de alta calidad o la mejora de las infraestructuras de transportes y de energía.

Los acuerdos de asociación y los proyectos de programas operativos (PO) generalmente reflejan las recomendaciones específicas pertinentes, identificando las necesidades en materia de desarrollo y de inversión. Pero solamente en algunos casos los resultados esperados de la inversión respaldada por los fondos están claramente relacionados con las recomendaciones especificadas, y se necesita información más detallada sobre el modo en que se aplicarán dichas recomendaciones en los programas. Algunas recomendaciones exigen claramente más de un Fondo para apoyar la intervención necesaria, y los Estados miembros deben garantizar que los Fondos pertinentes las harán posibles.

La mayor parte de los Estados miembros y las regiones han preparado estrategias de innovación para que la especialización inteligente acelere el desarrollo económico y para reducir las lagunas de conocimientos. Resulta importante que estas estrategias estén centradas en aquellas inversiones que lleguen a una masa crítica y que mejor reflejen el potencial de las regiones. Es necesario poner más énfasis en las formas «suaves» de apoyo, en la promoción de una investigación orientada al mercado y de la cooperación con el sector privado, en lugar de financiar de manera predominante infraestructuras y equipos de investigación.

Algunos Estados miembros han propuesto programas que establecen unos vínculos evidentes entre la economía digital y la innovación. Esto es importante, ya que la inversión en banda ancha de alta velocidad y TIC es necesaria para superar cuellos de botella concretos y para alentar las soluciones orientadas al mercado. Por ejemplo, resulta esencial centrar la inversión en banda ancha para redes de nueva generación, de manera que se garantice que las regiones menos desarrolladas no sigan quedándose atrás. También es crucial la coordinación entre la política de cohesión, el programa Horizonte 2020 y otros programas comunitarios, en lo tocante a las estrategias de especialización inteligente a escala nacional y regional.

Muchos Estados miembros consideran que el fortalecimiento de la competitividad de las PYME es básico para

su estrategia de crecimiento, y se espera que los instrumentos financieros desempeñen una función destacada a este respecto. No obstante, hasta la fecha se ha registrado un interés limitado por la nueva iniciativa PYME. Además, existe un riesgo de apoyo «habitual» hacia las PYME, con independencia del sector donde actúan y de las actividades que desarrollan. El apoyo debe adaptarse a las necesidades de las empresas y a su potencial de crecimiento, para así garantizar un importante efecto dinamizador y una rápida asimilación de la financiación.

En los acuerdos de asociación de varios Estados miembros, cuestiones como la energía, el cambio climático y el medio ambiente están perfectamente integradas en sus estrategias de desarrollo económico. Varios de ellos han hecho un hincapié específico en la eficiencia energética o en el desarrollo de energías renovables como medio para generar nuevas empresas, puestos de trabajo y oportunidades para la exportación, al tiempo que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, en algunos casos se debe precisar aún más el vínculo entre la inversión y los resultados previstos en relación con los objetivos en materia de cambio climático.

Dados los desafíos del elevado desempleo y de la creciente pobreza, algunos acuerdos de asociación deberían centrarse con mayor intensidad en los objetivos de crecimiento integrador. La Comisión también opina que la financiación asignada a educación todavía no resulta suficiente para alcanzar las prioridades fijadas. En algunos acuerdos de asociación se da una prioridad insuficiente a las medidas activas para lograr la integración social. Para garantizar unos resultados sociales mejores y una inversión que sea más receptiva ante el cambio social, es necesario conceder mayor importancia en la programación a la reforma de las políticas sociales.

Por otra parte, y en relación con la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, la información correspondiente en algunos acuerdos de asociación y programas operativos es relativamente general y no expone cómo se concretará esta iniciativa, ni si apoyará, y de qué manera, la implantación de planes de garantía juvenil. En algunos programas, las acciones apoyadas por la Iniciativa sobre Empleo Juvenil deben centrarse de manera más específica en la creación de empleo.

A pesar de la existencia de una REP sobre la integración de la minoría romaní, algunos Estados miembros no tienen previsto contar con una prioridad concreta para las comunidades marginadas, lo que hace aún más difícil evaluar el volumen de financiación que se asignará a

esta esfera de política. Algunos Estados miembros no tienen suficientemente en cuenta las necesidades de este grupo destinatario, mientras que otros deben desarrollar más su estrategia y su lógica de intervención.

También es importante mostrarse precisos acerca del modo en que se coordinará el apoyo del FEDER y del FSE, dado que es necesario un enfoque integrado por parte de ambos fondos. Esto se aplica, por ejemplo, a la educación cuando es necesario combinar la inversión en infraestructuras con medidas educativas y de formación para garantizar que la infraestructura se utilice de manera eficaz.

En el período 2014-2020, unos 88 programas en 16 países cuentan con financiación procedente de varios fondos, ya que combinan recursos del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE. Se espera que esto propicie un enfoque más integrado y una mayor coherencia entre políticas, financiación y prioridades.

La reforma de la administración pública, con el objetivo de mejorar la gobernanza, no constituye otra esfera de política como tal. Más bien, la calidad de la administración pública a menudo resulta clave para que una región o un Estado miembro esté en condiciones de desarrollarse.

La modernización administrativa y la calidad de la justicia son reconocidas como factores clave para aspirar a la competitividad y al crecimiento integrador. Muchos Estados miembros están planificando medidas para reforzar sus instituciones públicas y para mejorar su capacidad con el fin de generar políticas eficaces, mejores servicios administrativos, procedimientos judiciales más rápidos, mayor transparencia e integridad de los organismos públicos, y una participación más amplia del público en las diversas fases de la formulación de políticas. No obstante, en varios Estados miembros donde se ha detectado la necesidad de llevar a cabo una reforma de la administración pública para apoyar la creación de empleo, el crecimiento y una mayor competitividad, se echa en falta una estrategia clara y los objetivos son incompletos y poco nítidos. Por otra parte, en algunos de estos Estados miembros no existe un compromiso político evidente en relación con esta reforma.

2.3 Potenciar el impacto de la inversión y obtener resultados

La mayor parte de los Estados miembros han trabajado intensamente para adoptar medidas que satisfagan las condiciones previas. Resulta esencial que se cumplan los criterios pertinentes al comienzo del período de

programación, para así eliminar obstáculos potenciales y lograr que la inversión emprendida sea lo más eficaz posible. El proceso no ha sido sencillo, y en muchos casos la Comisión deberá acordar planes de acción para garantizar el pleno cumplimiento de los requisitos en unos plazos bien definidos.

Las condiciones, cuyo cumplimiento ha sido especialmente difícil para los Estados miembros, hacen referencia a ámbitos en los que es importante aplicar estrategias coherentes, como en lo tocante a la especialización inteligente. También se han registrado dificultades evidentes en ámbitos donde es necesario aplicar Directivas comunitarias (por ejemplo, en relación con la eficiencia energética o las evaluaciones de impacto ambiental), o cuando se hace necesario aplicar reglamentos comunitarios de manera eficiente (por ejemplo, en lo tocante a la contratación pública).

Algunos países todavía deberán realizar esfuerzos ingentes para hacer frente a los cuellos de botella relacionados con las capacidades administrativas. La gestión eficiente de la financiación comunitaria depende de factores clave como la existencia de un marco institucional y reglamentario claro y estable, la presencia y la conservación de un personal competente y motivado y el uso de herramientas e instrumentos apropiados para un despliegue eficaz de los fondos.

El establecimiento de unos objetivos claros es uno de los fundamentos de la orientación de la política de cohesión hacia los resultados, y será la base con respecto a la cual se evaluará su éxito. Esto representa un cambio radical. Sin embargo, para los Estados miembros y las regiones resulta complicado formular unos objetivos específicos bien definidos hacia cuya consecución dirigir sus políticas. Muchos borradores de programas han continuado con la práctica de expresar unos fines generales vagos y de enumerar un gran número de posibles acciones con el fin de mantener una flexibilidad máxima en la selección de proyectos en una etapa posterior.

Hasta que los objetivos se expresen de una manera comprensible y clara, resulta difícil evaluar si la lógica de intervención de un programa es sólida y si existe una posibilidad razonable de que la financiación asignada produzca los resultados previstos y haga la contribución esperada a la consecución de las metas últimas de la política.

El marco de resultados es otro elemento nuevo. Este marco solo puede diseñarse cuando la lógica de intervención de un programa, su estructura financiera y los

resultados para cada prioridad se hayan clarificado, es decir, en una fase relativamente tardía de la redacción de cada programa. Hasta ahora la Comisión únicamente ha recibido borradores de estos marcos. El principal desafío al formular los marcos de resultados consiste en fijar unos objetivos cuantificados para los indicadores utilizados en una escala suficientemente ambiciosa pero realista, es decir, a una escala que pueda ser alcanzada si el programa funciona de la manera prevista.

En la mayor parte de los casos, los acuerdos de asociación han sido formulados tras una consulta razonable con los socios, si bien en algunas ocasiones hay indicios de que este diálogo ha sido insuficiente. No hubo participación de las partes interesadas importantes, o bien sus comentarios no se han reflejado en las versiones de los documentos presentadas. La Comisión analizará minuciosamente el modo en que los Estados miembros han aplicado el Código de Conducta de la Asociación para garantizar una auténtica participación de las partes interesadas.

Por último, pero no por ello menos importante, el nuevo período requiere una gobernanza y una coordinación firmes a escala nacional y regional para garantizar la coherencia entre programas y el apoyo al programa Europa 2020 y la REP, así como para evitar tanto solapamientos como lagunas en el gasto. Esto resulta importante a la vista del incremento general del número de programas regionales (en el caso de los programas del FSE, un aumento de casi el 60 % en comparación con el período 2007-2013).

3. Impacto estimado de la política de cohesión en el período 2014-2020

Tal y como se indica en el capítulo anterior, resulta difícil estimar el impacto de las inversiones de la política de cohesión, entre otras razones porque afecta a una amplia gama de variables macroeconómicas, como el PIB, el empleo, la productividad, el déficit presupuestario y la balanza comercial, que también se ven afectados por otro muchos factores. Las intervenciones tienen un impacto sobre la demanda ya que los programas habitualmente tienen como resultado un incremento del gasto público, aunque en muchos casos también puede incrementarse el gasto privado. También tienen un impacto sobre la oferta, ya que aumentan la inversión en infraestructura, instalaciones, equipos y tecnología, así como en capital

humano; de hecho, su propósito esencial es incrementar el potencial de desarrollo impulsando dicha inversión.

Además, las intervenciones tienen efectos directos e indirectos. Por ejemplo, los proyectos de inversión en transporte potencian la demanda directamente a corto plazo a la vez que mejoran los vínculos de comunicación, que indirectamente deben tener un efecto positivo en la expansión de las empresas y también en el PIB a largo plazo. Al mismo tiempo, las intervenciones pueden aumentar la demanda de mano de obra y de materiales, lo que podría conducir a unos salarios y unos precios más elevados, de tal manera que se reduciría la competitividad en términos de costes y se generaría un efecto adverso para el PIB.

De igual manera, como ya se ha indicado, el hecho de que el rendimiento económico se vea afectado por un amplio conjunto de otros factores significa que no es posible determinar el impacto de la política de cohesión solamente estudiando los datos del PIB y otras variables económicas. Para hacerlo, es necesario comparar cómo se habría desarrollado la economía en ausencia de la política de cohesión con el modo en que se ha desarrollado en la práctica. Por ese motivo es necesario el uso de modelos macroeconómicos, que captan la manera en que funcionan las economías (en concreto, se utilizan para generar un «escenario de referencia», que representa qué habría sucedido sin la política, lo que a continuación puede compararse con el curso real de la economía).

Los modelos macroeconómicos permiten estimar el impacto a corto plazo de la política y también los efectos a largo plazo que tienen en cuenta las mejoras de la demanda en una determinada economía, y se mantienen una vez finalizado el período de programación. También permiten tener en cuenta la interacción entre efectos directos e indirectos.

En el análisis que se presenta a continuación, se emplean dos modelos para simular el impacto previsto de los programas que se ejecutarán durante el período 2014-2020. El primero es el modelo QUEST III, desarrollado y utilizado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN)¹⁴. Dado que este primer modelo genera resultados a escala nacional, se complementa

¹⁴ Este modelo incluye las técnicas más recientes en modelos de Equilibrio General Dinámico y Estocástico (DSGE)T, que se fundamentan en principios microeconómicos sobre cómo se supone que deben comportarse las personas, las empresas y otras organizaciones.

Construcción de las simulaciones

Para llevar a cabo las simulaciones, las intervenciones de la política de cohesión se dividen en cinco categorías generales:

- Inversión en infraestructura, que incluye las inversiones en infraestructuras de transportes, telecomunicaciones, energía y medio ambiente, y que en el modelo se trata como una inversión gubernamental. Se supone que incrementa la productividad a medio plazo mediante efectos de mejora de los resultados, que a su vez en teoría decrecen lentamente a medida que la infraestructura envejece.
- El gasto en recursos humanos, que incluye la inversión en educación y formación profesional, así como otras medidas relacionadas con el mercado laboral. Se supone que mejora las cualificaciones de la mano de obra, aunque sus efectos tardan cierto tiempo en ser evidentes y los beneficios solamente son palpables a largo plazo, si bien pueden ser significativos y persistentes. Los efectos decaen a largo plazo a medida que los trabajadores se jubilan.
- Apoyo a la I+D, que incluye la creación de redes y de asociaciones entre empresas y centros de investigación. Se supone que reduce los costes fijos de la producción. También se parte de la hipótesis de que los trabajadores altamente capacitados son trasladados desde el área de producción hasta la de I+D, lo que inicialmente reduce la producción de bienes y por tanto el PIB; no obstante, se asume que con el paso del tiempo predominan los incrementos de la productividad, lo que mejora los resultados y estimula la inversión. Aunque estos efectos tardan algún tiempo en hacerse evidentes, se da por sentado que los beneficios en términos de producción a largo plazo son importantes y continúan aumentando.
- Ayuda al sector privado, que incluye el apoyo a las PYME, el turismo y las actividades culturales. Estos ámbitos aparecen en el modelo como reducciones de los costes fijos de producción y generan un efecto de estímulo del crecimiento a corto plazo cuando se produce el gasto, aunque también se presume que tienen unos efectos duraderos sobre la productividad.
- Asistencia técnica, que se considera como un gasto público. Se supone que no tiene un efecto sobre la pro-

ducción a medio y largo plazo (con independencia de las posibles mejoras de la gobernanza de la política resultante).

Los modelos incluyen tanto los efectos a corto plazo sobre la demanda como los efectos a largo plazo sobre la oferta. Estos últimos surgen durante el período en que se produce el gasto, cuando la mayor parte del impacto procede del incremento de la demanda, que se asume como parcialmente excluida por los aumentos de los tipos de interés, los salarios y los precios. A medio y largo plazo, se materializan los efectos de mejora de la productividad, incrementándose así la producción potencial y posibilitándose que el PIB crezca libre de presiones inflacionistas. El efecto de las intervenciones, por tanto, se desarrolla progresivamente con el paso del tiempo.

En el modelo RHOMOLO se parte de la hipótesis de que las inversiones en transportes, así como el incremento de la productividad, reducen los costes de transporte entre las regiones, lo que facilita el comercio de bienes y servicios, impulsando en consecuencia la actividad económica.

Además, en ambos modelos se da por hecho que el gasto de la política de cohesión está financiado por las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario, que son proporcionales a sus PIB, y que estas contribuciones se financian a su vez a través de las subidas de impuestos. Por tanto, el impacto positivo de las intervenciones sobre la producción y el empleo queda parcialmente compensado por el efecto negativo de estos.

Los dos modelos se han utilizado para simular el impacto previsto de los programas de la política de cohesión durante el período 2014-2020. Dado que la mayor parte de los nuevos programas todavía está pendiente de adopción, se supone que los fondos se distribuirán entre las diversas categorías de inversión enumeradas anteriormente, de la misma forma que en el período de programación 2007-2013, aunque ajustadas para tener en cuenta las características del nuevo período que ya se conocen, como la cuantía de la financiación asignada a los Estados miembros y las categorías de región, la concentración del FEDER en objetivos concretos y las proporciones mínimas del FSE que se destinan a los diferentes países.

con un segundo, el RHOMOLO¹⁵, que ha sido diseñado para estimar el impacto de la política a escala de las regiones NUTS 2¹⁶. Para esto, incorpora varios elementos que toma prestados de la geografía económica. En particular, tiene en cuenta varios efectos expansivos para captar el hecho de que las intervenciones tienen un im-

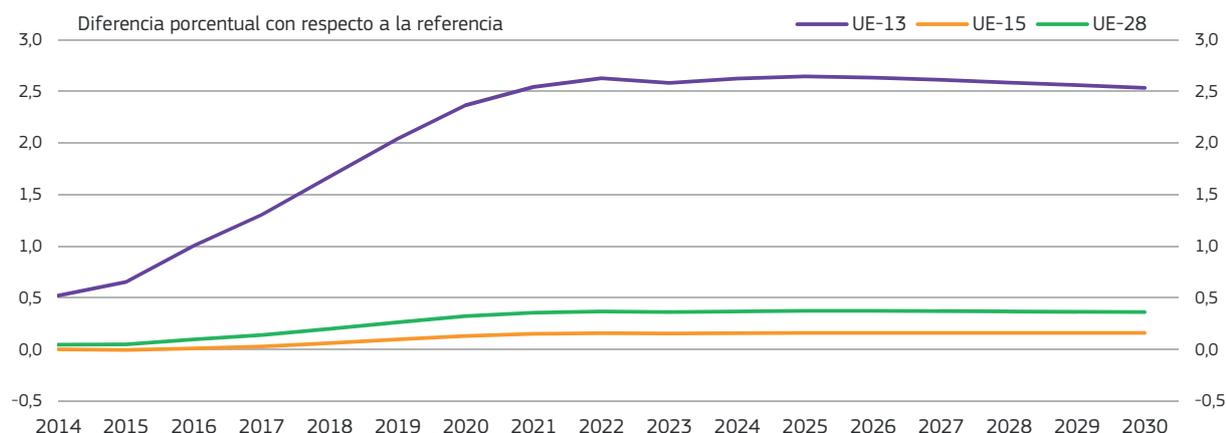
pacto no solamente en la región donde se ejecutan, sino también en otras zonas. Estos efectos expansivos surgen de los vínculos comerciales entre las regiones, así como de la difusión de la tecnología.

Con el fin de garantizar la coherencia entre los resultados de los dos modelos, RHOMOLO ha sido armonizado con QUEST de manera que sus estimaciones regionales sean coherentes con los cálculos nacionales de QUEST.

¹⁵ Esto ha sido desarrollado recientemente de manera conjunta por el Centro-Instituto de Investigaciones Conjuntas para los Estudios de Prospectiva Tecnológica y la DG de Política Regional.

¹⁶ Brandsma, A. *et al.* (2013).

Ilustración 8.10: Impacto estimado de la política de cohesión sobre los programas de cooperación gubernamentales durante el período 2014-2020



Fuente: simulaciones del modelo QUEST 3R&D.

3.1 Impacto estimado a escala nacional

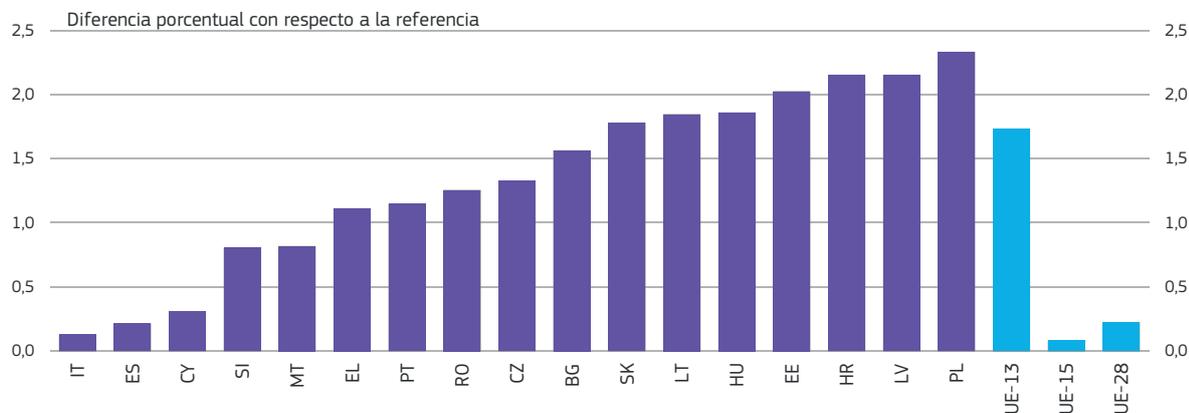
Las estimaciones generadas por QUEST sobre los efectos de la política de cohesión en el período 2014-2020 abarcan a los 28 Estados miembros. Estas indican que las inversiones financiadas podrían hacer que el PIB de la UE fuese un 0,4 % superior al del escenario de referencia (es decir, el que prescinde de la política) en 2023, el año en que finalizará efectivamente el período de programación, y que el PIB de la UE-13 fuese un 2,6 % más elevado. No obstante, se calcula que el PIB de la UE-15 será únicamente un 0,2 % superior en relación con el escenario de referencia (ilustración 8.10).

Las estimaciones individuales para cada país incluyen los efectos expansivos de los avances en otros países.

En consecuencia, no solamente incluyen los efectos de los programas de la política de cohesión llevados a cabo en el propio país, sino que también tienen en cuenta de manera explícita los efectos indirectos de los programas desarrollados en otros países en forma de mayores exportaciones hacia estos.

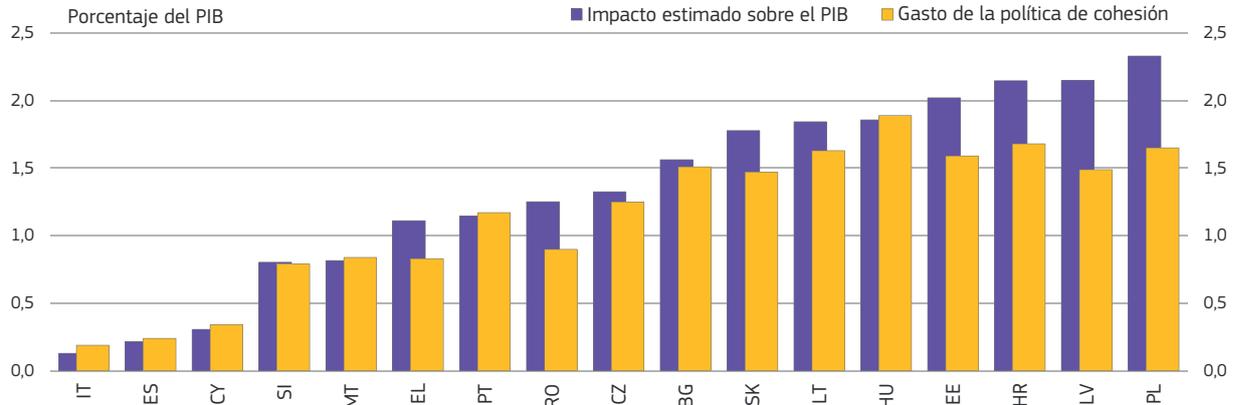
También tienen en cuenta la necesidad de financiar el gasto de la política de cohesión, que se supone conducirá a unos impuestos más elevados en todos los Estados miembros en comparación con el escenario sin política de cohesión. Estos impuestos más altos, junto con la modesta inversión de la política de cohesión en la UE-15, explican el impacto limitado en esta última (que es negativo en algunos países donde los efectos restrictivos

Ilustración 8.11: Impacto estimado del gasto de la política de cohesión ejecutada en el período 2014-2020 sobre el PIB en los principales países beneficiarios, promedio 2014-2023



Fuente: simulación del modelo QUEST 3R&D.

Ilustración 8.12: Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión durante el período 2014-2020 e impacto sobre el PIB de los principales países beneficiarios, promedio 2014-2023



Fuente: simulaciones del modelo QUEST 3R&D, proyecciones de gasto de la DG REGIO y la DG ECFIN realizadas en la primavera de 2013.

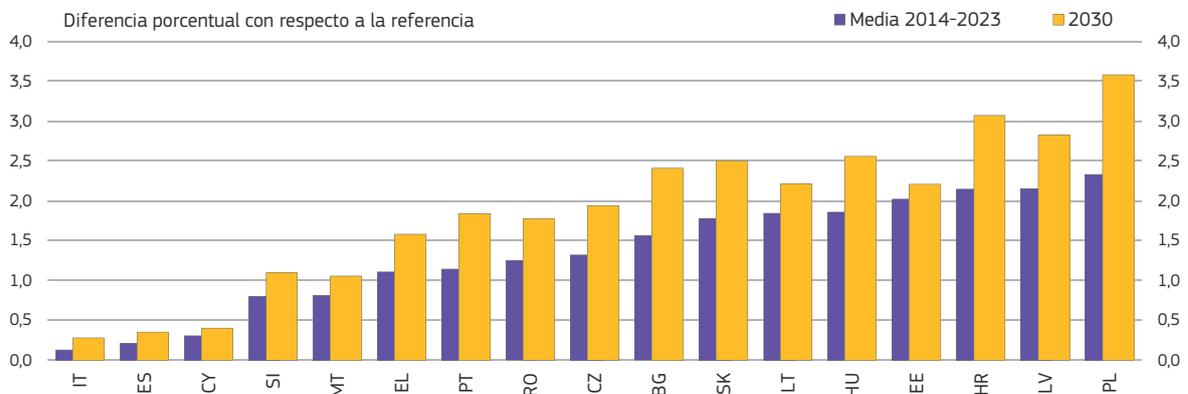
de los impuestos superan el efecto expansivo de la inversión) (ilustración 8.11).

El impacto estimado de los programas de la política de cohesión sobre el PIB de los principales países beneficiarios varía considerablemente, lo que en gran medida refleja las diferentes cuantías de la financiación recibida (ilustración 8.12). Sin embargo, la relación no es proporcional, lo que refleja otros factores como la composición de los programas. Por ejemplo, se estima que el mayor impacto de los programas sobre el PIB se registrará en Polonia, donde la financiación es menor que la recibida por Hungría, país en el que el impacto calculado solamente ocupará el quinto lugar entre los más destacados. De igual manera, la financiación en Croacia es práctica-

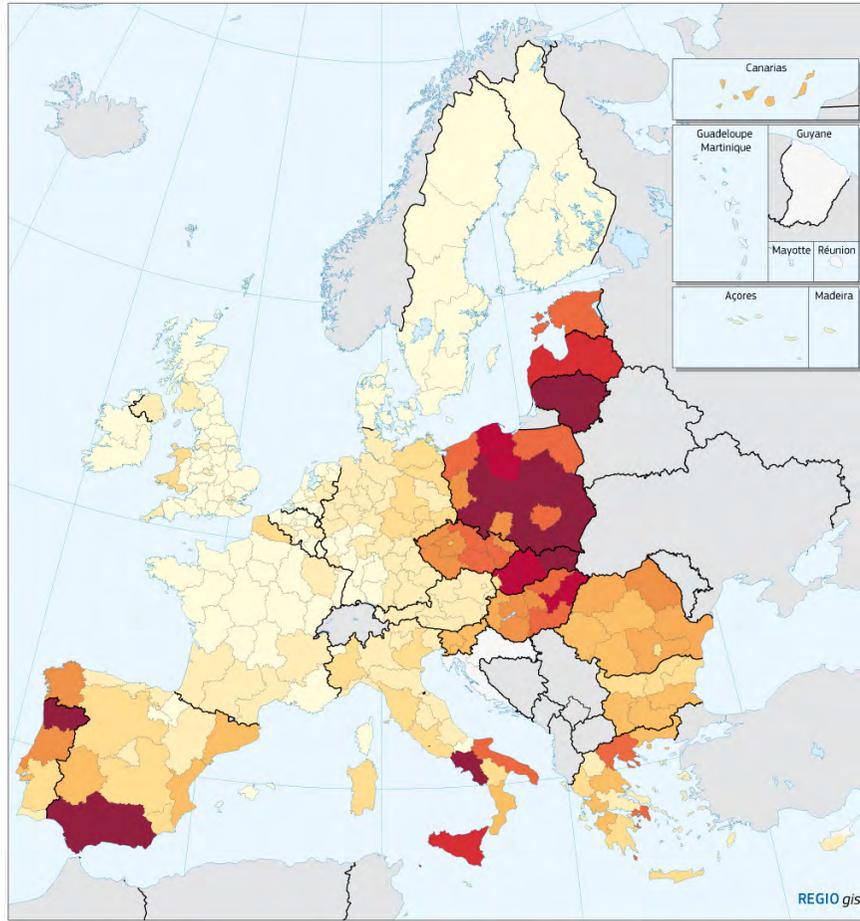
mente la misma en relación con el PIB que en Lituania, si bien el impacto estimado será significativamente mayor.

Los resultados de la simulación también destacan el hecho de que se estima que el impacto se registrará a lo largo de los años y que continuará una vez el programa llegue a su fin. Por tanto, la mayor parte del incremento del PIB durante este período procede de una mayor demanda, que se entiende como parcialmente excluida por los aumentos de los tipos de interés, los salarios y los precios. Los efectos de mejora de la producción de la política de cohesión solamente se materializan a medio y largo plazo, incrementando la producción potencial y permitiendo que el PIB crezca libre de presiones inflacionistas (ilustración 8.13). En 2030, se estima que el efec-

Ilustración 8.13: Impacto estimado del gasto de la política de cohesión ejecutada en el período 2014-2020 sobre el PIB en los principales países beneficiarios, promedio 2014-2023 y 2030

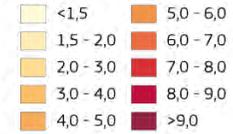


Fuente: simulaciones del modelo QUEST 3R&D.



Mapa 8.9: Impacto de las intervenciones en infraestructura de transporte sobre la accesibilidad, 2030

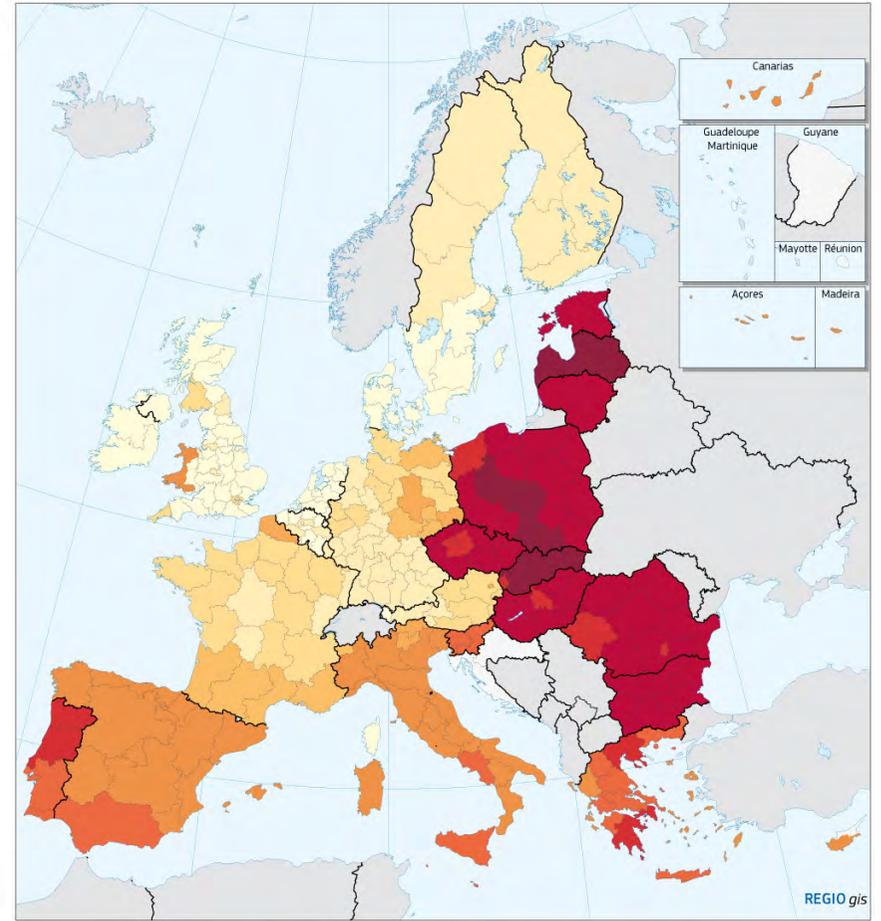
Porcentaje por encima de la línea de referencia



Fuente: RHOMOLO

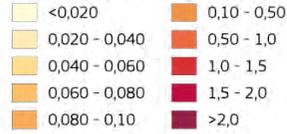
0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 8.10: Impacto de las intervenciones en infraestructura de transporte sobre el PIB regional, 2030

Porcentaje por encima de la línea de referencia



Fuente: RHOMOLO

0 500Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

to hará aumentar el PIB en Polonia (donde dicho efecto tiene mayor repercusión) en torno a un 3,6 % más que en la situación que se habría registrado en ausencia de la política de cohesión.

Este desarrollo continuo a lo largo del tiempo del impacto de la política de cohesión también se refleja en el multiplicador que indica el incremento del PIB por cada euro gastado. Para el conjunto de la UE, se estima en torno a 1,5 durante el período 2014-2023 y en más de 3,75 durante el período 2014-2030. Esto ilustra el hecho de que la política de cohesión no solamente incentiva la demanda a corto plazo, sino que refuerza el potencial de crecimiento de las economías con unos efectos sobre la oferta que persisten mucho después de que la financiación haya concluido.

La política de cohesión no tiene únicamente un efecto positivo sobre el PIB, sino que también incentiva el empleo. A corto plazo, esto se debe principalmente al incremento de la actividad económica generada por la inversión cofinanciada. A largo plazo, la misma inversión tiende a mejorar la productividad y la competitividad de la mano de obra mediante mejoras en las infraestructuras, los métodos de producción, la estructura del sector, las cualificaciones de los trabajadores, etc. En consecuencia, esto suele conducir a una mayor expansión de la actividad económica y del empleo, expansión que persistirá significativamente una vez realizado el gasto inicial.

Como sucede con el PIB, el impacto sobre el empleo podrá ser especialmente destacado en los principales países beneficiarios. Por ejemplo, las simulaciones sugieren que en Polonia el empleo podría ser un 1 % mayor de lo que lo habría sido sin la financiación de la política de cohesión durante la ejecución de los programas, y mucho mayor aún a largo plazo.

3.2 Impacto estimado a escala regional

La importancia de un modelo como RHOMOLO, que tiene en cuenta los efectos expansivos de las intervenciones a escala regional, reside en que permite evaluar los efectos integrales de la política de cohesión. Puesto que las regiones de la UE están estrechamente interconectadas a través del comercio, la circulación de trabajadores, los flujos de capital y la difusión de la tecnología, el impacto de las intervenciones suele llegar mucho más allá de los lugares donde se realizan las intervenciones. No obstante, la inclusión de estas interconexiones en el modelo hacen más complicada la interpretación de los resulta-

dos. Con el fin de ilustrar cómo se combinan los diversos mecanismos representados en RHOMOLO para producir sus efectos, a continuación se presentan tres simulaciones, cada una centrada en un determinado ámbito de intervención.

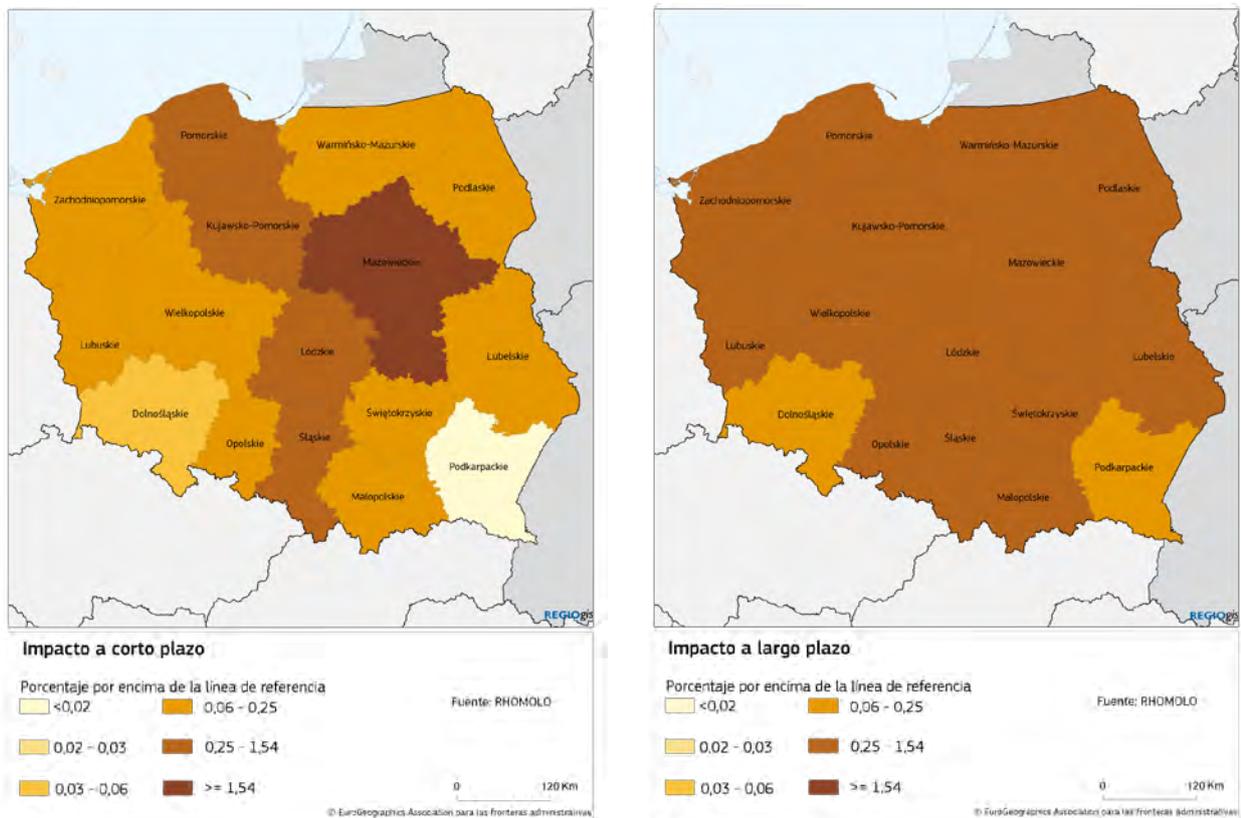
Inversiones en infraestructuras

Gran parte de la financiación de la política de cohesión se destina a inversiones en infraestructura. Para el período 2007-2013, este capítulo representó aproximadamente el 49 % del total y se espera que siga siendo importante en el período actual. Sin embargo, existen grandes diferencias entre regiones; el gasto es considerablemente mayor en las regiones menos desarrolladas, precisamente donde mayor es la necesidad. El impacto de las inversiones en las infraestructuras se recoge asumiendo que reduce el coste del transporte entre regiones y que incrementa la accesibilidad de aquellas donde tiene lugar (el mapa 8.9 muestra el impacto estimado de las inversiones cofinanciadas sobre la accesibilidad de cada región NUTS 2). Esto ocurre en mayor medida en las regiones menos desarrolladas.

Las mejoras en las infraestructuras de transporte conllevan un mejor acceso de las regiones a los mercados comunitarios, lo que incrementa sus exportaciones y su PIB. No obstante, también se traducen en una reducción del precio de las importaciones, ya que las regiones afectadas son más accesibles para los productores ubicados en otros lugares. Esto incrementa los ingresos reales de los hogares y reduce los costes de las empresas productoras de la región, pero probablemente supondrá una pérdida de su cuota de mercado regional, que contrarresta este efecto al tiempo que beneficia a los productores de otras regiones e impulsa su PIB. El impacto de las inversiones en transporte, por tanto, no se limita a la región donde se producen, puesto que las mejoras en la accesibilidad conducen a que otras regiones puedan exportar bienes más fácilmente, lo que también estimula su PIB. Todos estos efectos se combinan para generar un impacto diferencial sobre el PIB en las diversas regiones de toda la UE (mapa 8.10).

El efecto de las interrelaciones entre regiones puede ilustrarse de manera más amplia simulando una reducción simétrica de los costes de transporte entre cinco regiones de Polonia (Łódzkie, Mazowieckie, Śląskie, Kujawsko-Pomorskie y Pomorskie), que es el resultado de un proyecto de transporte que mejora la conectividad entre ellas (mapa 8.11).

Mapa 8.11: Impacto a corto y largo plazo de una reducción de los costes de transporte en el PIB en cinco regiones de Polonia



La simulación muestra que esto tendría un efecto positivo sobre el PIB en prácticamente todas las regiones, aunque en diferentes medidas. A corto plazo (definido como el período de 4 años que sigue a la conclusión del proyecto), es la región de Mazowieckie, donde se encuentra la capital nacional, la que más se beneficia de la inversión, principalmente porque se encuentra en el centro de las cinco regiones afectadas y disfruta del mayor incremento de la accesibilidad. Sin embargo, a muy largo plazo (45 años después de la finalización del proyecto), el impacto positivo se expandirá más a las otras cuatro regiones, y otras zonas del país también saldrán ganando debido al incremento de la actividad económica que se generará. Esto subraya la importancia de tener en cuenta las interrelaciones entre regiones al evaluar el impacto general de la intervención.

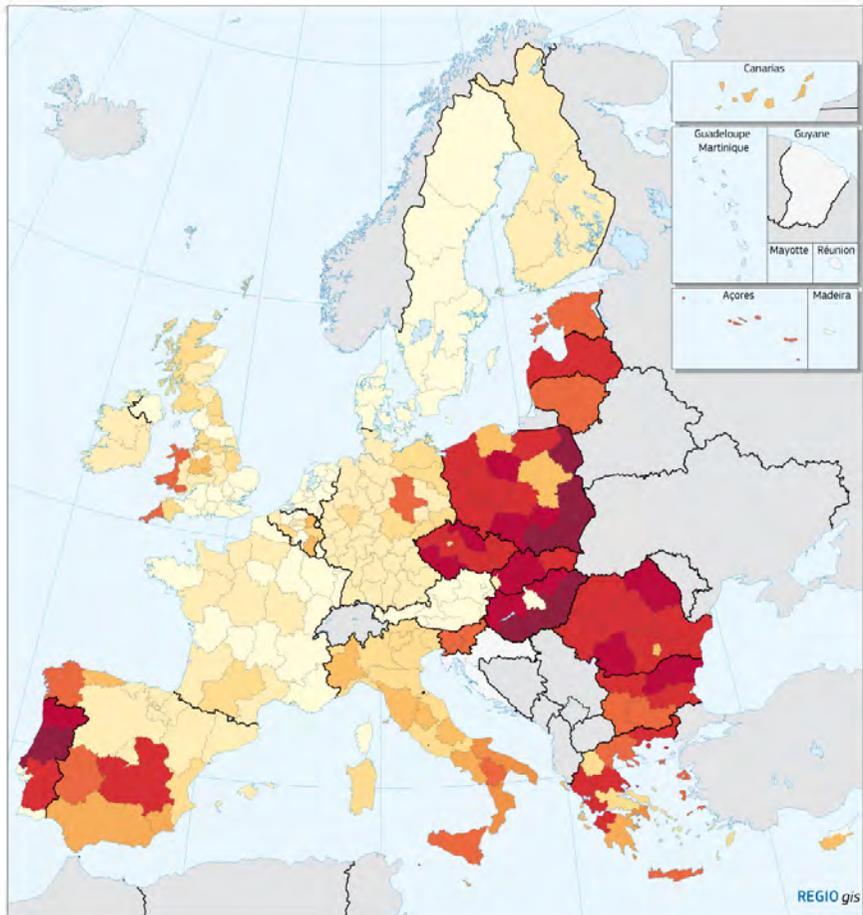
Inversión en recursos humanos

Está previsto que la inversión de la política de cohesión en capital humano a través de diversas medidas, que representó el 21 % de la financiación total durante el período 2007-2013 suponga un 23 % en el período

2014-2020. Con el fin de simular sus efectos, se asume que un incremento del gasto en formación de un 1 % en una región conduce a un aumento de la productividad laboral del 0,3 %, lo que mejora la competitividad de esa región y también hace crecer su PIB. No obstante, también se supone que incrementa la demanda de mano de obra (debido a unos menores costes laborales unitarios asociados a la mayor productividad), lo que a largo plazo impulsa los salarios al alza.

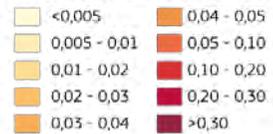
El efecto neto para 2030 de la inversión en capital humano que se piensa tendrá lugar durante este período es significativamente positivo, especialmente en la mayor parte de los Estados miembros de Europa central y oriental, donde mayor es esta inversión en relación con el PIB (mapa 8.12).

Sin embargo, la diferencia del impacto entre regiones también se debe a otros factores. En primer lugar, se parte de la hipótesis de que la inversión en recursos humanos tiene un efecto mayor sobre el PIB en aquellas regiones donde el nivel de gasto en educación es relativamente bajo. En segundo lugar, las regiones que presentan un mayor porcentaje de actividad económica en



Mapa 8.12: Impacto de las intervenciones en el ámbito de los recursos humanos sobre el PIB, promedio anual 2014-2023

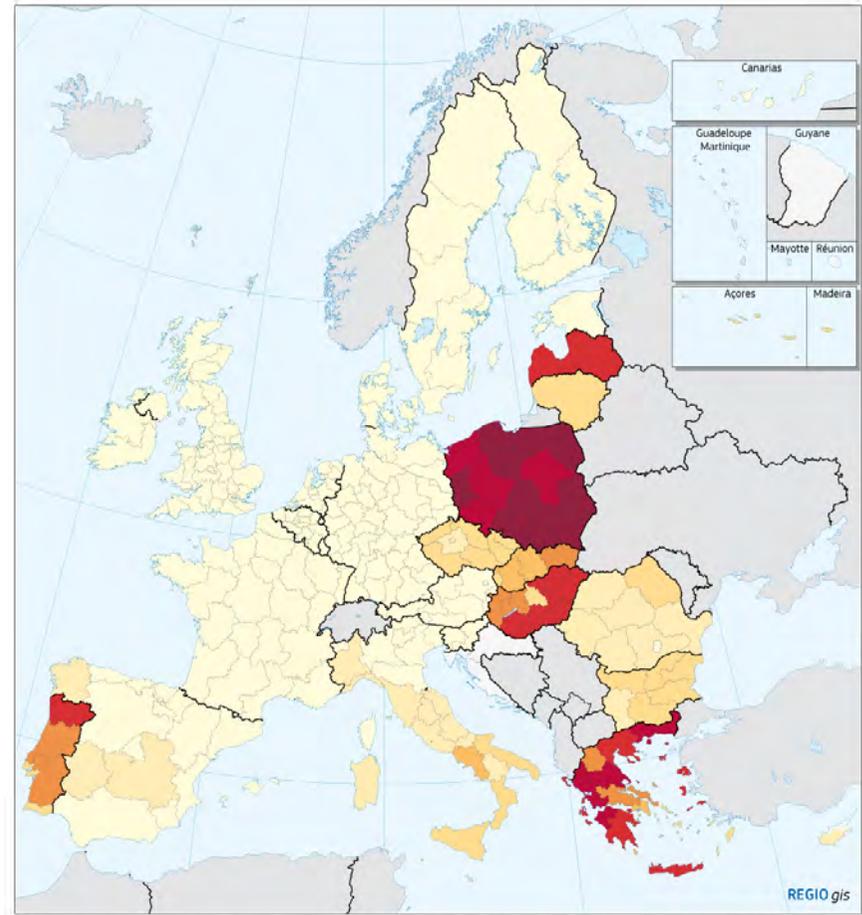
Porcentaje por encima de la línea de referencia



Fuente: RHOMOLO

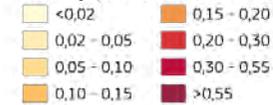
0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas



Mapa 8.13: Impacto de las intervenciones en I+D sobre el PIB, promedio anual 2014-2023

Porcentaje por encima de la línea de referencia



Fuente: RHOMOLO

0 500 Km

© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

sectores intensivos en mano de obra (como gran parte de la industria manufacturera en Europa central y oriental) se benefician en mayor medida de un incremento de la productividad laboral.

En tercer lugar, la inversión en recursos humanos, como sucede con las infraestructuras, genera una expansión regional a través de los vínculos comerciales, beneficiando así a otras regiones. No obstante, también se da por hecho que implica una subida salarial en las regiones donde tiene lugar, provocando así la llegada de trabajadores de otras regiones, que en tal caso se verán afectadas negativamente por la pérdida de ingresos y de gastos resultantes de los movimientos de salida implicados.

Inversión en I+D

La política de cohesión también financia inversiones en I+D, que en 2007-2013 representaron un 12 % de la financiación total, y que se espera que aumenten en el período 2014-2020. En el modelo, se supone que el apoyo a la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación propicia un incremento de la productividad total de los agentes que conduce a un crecimiento del PIB tanto de forma directa como indirecta debido a la reducción de los costes de producción. El descenso de los precios estimula la demanda y, en consecuencia, el grado de actividad económica. Como sucede con otros tipos de intervenciones, el crecimiento del PIB también beneficia a otras regiones al registrarse una mayor demanda de sus exportaciones.

El modelo, además, tiene en cuenta de manera explícita los efectos expansivos espaciales específicos de la I+D. La hipótesis que se maneja es que cuanto más alejada se encuentra una región de la frontera tecnológica, mayor es su potencial para absorber e imitar los avances tecnológicos que se produzcan en otros lugares. Esto implica no solamente que las regiones atrasadas alcanzarán a las más avanzadas en términos de tecnología, sino también que el impulso de la I+D tiene un impacto más destacado en la productividad de los agentes en dichas regiones.

Los resultados de la simulación muestran efectos positivos en todas las regiones, con muy pocas excepciones, siendo las más beneficiadas las de la República Checa, Hungría, Polonia y Portugal (mapa 8.13). En Polonia, por ejemplo, el crecimiento del PIB oscila entre el 0,5 % y el 0,8 % anual durante este período.

Se prevé que el efecto de las intervenciones en materia de I+D se desarrollará considerablemente a lo largo del

tiempo, reflejando los diversos efectos indirectos generados, especialmente debido al estímulo de la inversión privada y a los menores costes de producción, que en su mayor parte se materializan a largo plazo. Por ejemplo, mientras que el impacto a corto plazo sobre el PIB en la región polaca de Podkarpackie se estima en un 0,8 % anual de promedio entre 2014 y 2023, se calcula que en 2030 el PIB crecerá un 3,3 % por encima de lo que lo habría hecho de otra manera. En la región portuguesa de Norte, donde el impacto a corto plazo estimado sobre el PIB es del 0,2 %, en 2030 pasará a ser del 1,5 %.

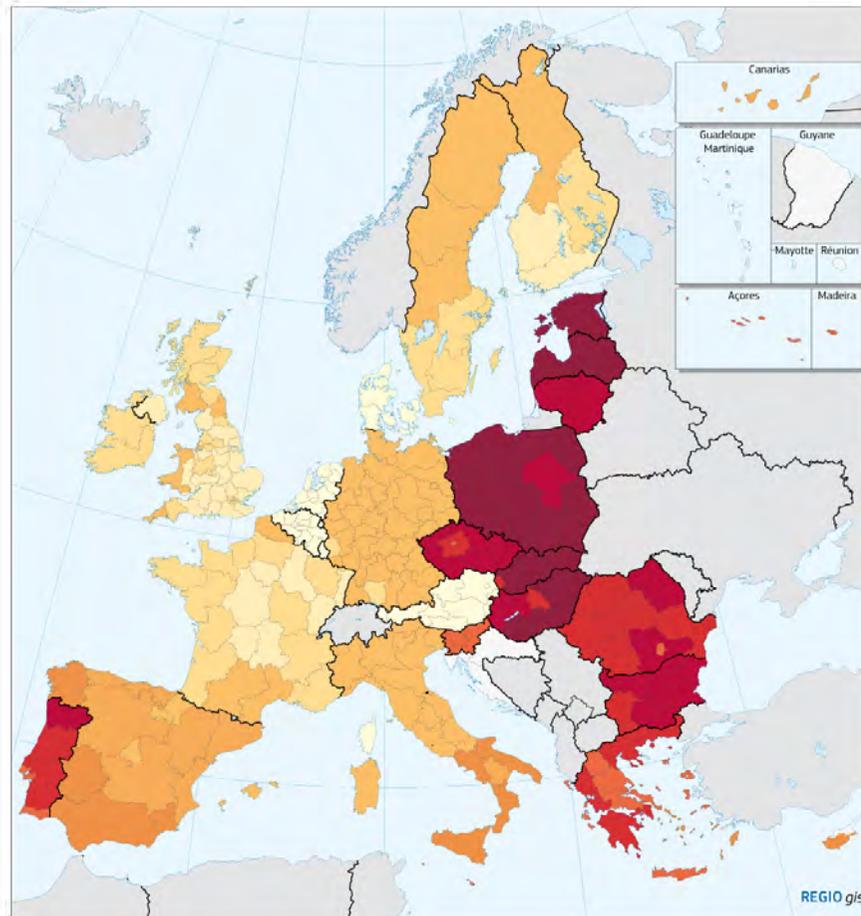
En general, el impacto es menor en las regiones en transición que en las menos desarrolladas, debido tanto a la menor financiación recibida en el marco de la política de cohesión como al menor efecto esperado sobre la productividad de los agentes, ya que no se encuentran tan atrasadas en términos de tecnología.

Impacto combinado de la inversión a escala regional

El modelo RHOMOLO también se puede utilizar para estimar el impacto general de la financiación de la política de cohesión durante el período 2014-2020. Este efecto es mayor en las regiones de Europa central y oriental durante los años 2014-2023 (mapa 8.14). En las regiones polacas de Śląskie, Podkarpackie, Małopolskie y Lubelskie, así como en las regiones húngaras de Észak-Magyarország y Észak-Alföld, se calcula que el PIB crecerá más de un 2,5 % anual de media durante este período.

Esto refleja principalmente el hecho de que estas regiones son las mayores destinatarias de la financiación comunitaria, pero también que presentan carencias en términos de infraestructuras, lo que significa que el efecto de las inversiones en ese ámbito tiende a ser especialmente destacado. De igual manera, una determinada cuantía de inversión en recursos humanos aumenta en mayor medida el gasto total en educación en estas regiones que en los Estados miembros más desarrollados y, en consecuencia, habitualmente tiene un efecto más significativo. Por otra parte, estas regiones presentan una mayor proporción de empleo en sectores con gran densidad de mano de obra, lo que incrementa el beneficio obtenido gracias a una mayor productividad laboral.

Aunque las regiones de los Estados miembros más desarrollados reciben un volumen de financiación mucho menor de la política de cohesión, su impacto no es desdeñable en las regiones menos desarrolladas. Por ejemplo, se calcula que el PIB crecerá en torno al



Mapa 8.14: Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014-2020 sobre el PIB, promedio anual 2014-2023

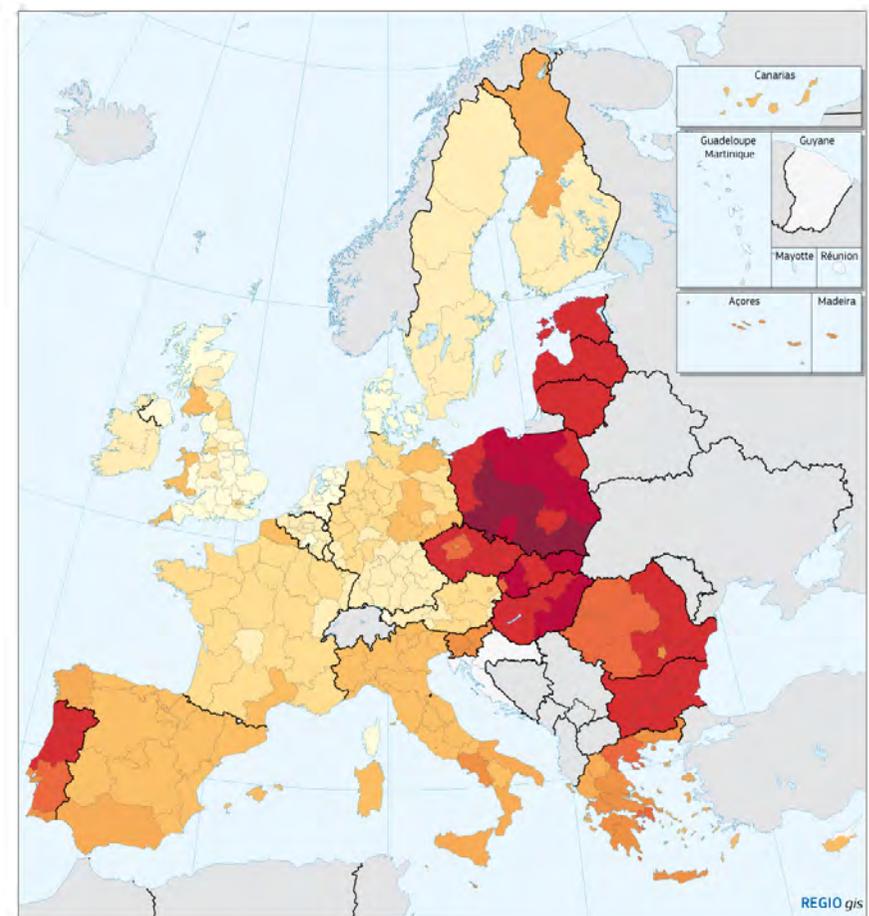
Porcentaje por encima de la línea de referencia

<0	0,30 - 0,60
0,0 - 0,005	0,60 - 1,0
0,005 - 0,01	1,0 - 1,5
0,01 - 0,15	1,5 - 2,0
0,15 - 0,30	>2,0

Fuente: RHOMOLO

0 500km

© EuroGeographics Asociación para las fronteras administrativas



Mapa 8.15: Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014-2020 sobre el PIB, 2030

Porcentaje por encima de la línea de referencia

<0,02	1,0 - 1,5
0,02 - 0,05	1,5 - 2,0
0,05 - 0,1	2,5 - 3,0
0,1 - 0,5	3,0 - 3,5
0,5 - 1,0	>3,5

Fuente: RHOMOLO

0 500km

© EuroGeographics Asociación para las fronteras administrativas

0,5 % anual en Andalucía (España) y en Campania (Italia) durante el período 2014-2023.

A largo plazo, el impacto sobre el PIB es mucho mayor en todas las regiones, muy especialmente en las situadas en Europa oriental, central y meridional, debido al efecto del fomento de la inversión sobre su potencial productivo. Así, en Śląskie (Polonia), se estima que el PIB crecerá un 6,1 % en 2030 debido a unas inversiones mayores, lo que supone casi el triple del impacto medio durante este mismo período (mapa 8.15).

El impacto a largo plazo también resulta significativo en las regiones más desarrolladas, donde el impacto a corto plazo sobre la demanda es pequeño pero donde el efecto sobre el estímulo del potencial productivo es mucho mayor. Además, el impacto a largo plazo procede en parte de una mayor demanda de sus exportaciones que proviene de los programas desarrollados en otros lugares, especialmente en las regiones menos desarrolladas, y que también tiende a aumentar con el paso del tiempo junto con el crecimiento de dichas regiones.

Estas estimaciones, no obstante, se fundamentan en simulaciones que incluyen supuestos hipotéticos sobre la composición del gasto financiado en el marco de la política de cohesión. Las estimaciones se actualizarán una vez se hayan adoptado todos los nuevos programas y cuando se haya decidido el desglose entre las diferentes categorías de inversión. Sin embargo, indican que la financiación disponible en el marco de la política de cohesión puede tener un impacto significativo en regiones de toda la UE, especialmente en las menos desarrolladas. Que el impacto resulte tan destacado en la práctica como en su estimación anterior dependerá en gran medida de que los programas se lleven a cabo de manera oportuna y de la eficacia del despliegue de la financiación implicada, tal y como se supone en el modelo.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu D y Robinson J., 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Random House LLC, 2012.
- Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), 2010, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe - An overview of the last decade*, informe técnico nº 13/2010.
- Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), 2012, *Water resources in Europe in the context of vulnerability. EEA 2012 state of water assessment*, informe nº 11/2012 de la AEMA, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), 2013, *A closer look at urban transport, TERM 2013 — transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe*, informe nº 11/2013 de la AEMA, Oficina de Publicación de la Unión Europea.
- Ahrend, R. y A. Lembcke, 2014, *Economic and Demographic Trends in Cities*, Documentos de Trabajo sobre Desarrollo Regional de la OCDE, próxima publicación.
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I. y A. Lembcke, 2014a, *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance for OECD Countries*, Documentos de Trabajo sobre Desarrollo Regional de la OCDE, próxima publicación.
- Ahrend, R., Gamper, C. y A. Schuhmann, 2014c, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Areas*, Documentos de Trabajo sobre Desarrollo Regional de la OCDE, próxima publicación.
- Ahrend, R., Kim, S.J. y A. Schumann, 2014b, *What Governance for Metropolitan Areas?*, Documentos de Trabajo sobre Desarrollo Regional de la OCDE, próxima publicación.
- Ainsworth, P. y Marlow, S., 2011, *Early Impacts of the European Social Fund 2007-13*, UK Department for Work and Pensions, *In-House Research No 3*.
<http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/ih2011-2012/ihr3.pdf>
- Aiyagari, S. R., Christiano, L.J. y M. Eichenbaum, 1992, *The output, employment and interest rate effects of government consumption*, *Journal of Monetary Economics* 30(1): 73-86.
- Annoni P. y Dijkstra L., 2013, *EU Regional Competitiveness Index, RCI 2013*, *Informes científicos y sobre políticas del Centro Común de Investigación*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf
- Arto, I., Genty, A., Rueda-Cantuche, J. M., Villanueva A. y V. Andreoni, 2012, *Global Resources Use and Pollution, Volume 1/ Production, Consumption and Trade (1995-2008) and Volume 2/ Country Factsheets*, *Informes científicos y sobre políticas del Centro Común de Investigación*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Athanasoglou, S. y Dijkstra, L., 2014, *The Europe 2020 Regional Index*. *Informes científicos y sobre políticas del Centro Común de Investigación*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Auerbach, A. e Y. Gorodnichenko, 2012a, *Measuring the output responses to fiscal policy*, *American Economic Journal*, 4(2): 1-27.
- Auerbach, A. e Y. Gorodnichenko, 2012b, *Fiscal multipliers in recessions and expansions: Fiscal Policy after the Financial Crisis*, NBER Chapters, Oficina Nacional de Investigación Económica.
- Auerbach, A. e Y. Gorodnichenko, 2013, *Output spillovers from fiscal policy*, *American Economic Association*, 103(3): 141-46.

Bade, F. J., Prognos, A. G. und NIW — *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. 2010, Endbericht zum Gutachten Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Förderung von Unternehmen aus der GRW und dem EFRE in den Jahren 1998-2008: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen für Niedersachsen.*

Banco Mundial, 2014, Doing Business 2014.

<http://www.doingbusiness.org/>

Barca, F., 2009, *An Agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, informe independiente elaborado a petición de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Barro, R. J., 1981, *Output Effects of Government Purchases*, *The Journal of Political Economy*, 89(6): 1086-1121.

Barro, R.J. y C. J. Redlick, 2011, *Macroeconomic effects from government purchases and taxes*, *The Quarterly Journal of Economics* 126 (1): 51-102.

Bateman, I. J., Harwood, A. R., Mace, G. M., Watson, R. T., Abson, D. J., Andrews, B., Binner, A., Crowe, A., Day, B. H., Dugdale, S., Fezzi, C., Foden, J., Hadley, D., Haines-Young, R., Hulme, M., Kontoleon, A., Lovett, A. A., Munday, P., Pascual, U., Paterson, J., Perino, G., Sen, A., Siriwardena, G., van Soest, D. y M. Termansen, 2013, *Bringing Ecosystem Services into Economic Decision-Making: Land Use in the United Kingdom*, *Science*, 5 de julio de 2013, 341(6141): 45-50.

Batista e Silva, F., Lavallo, C., Jacobs-Crisioni, C., Barranco, R., Zulian, G., Maes, J., Baranzelli, C., Perpiña C., Vandecasteele, I., Ustaoglu, E., Barbosa, A. y S. Mubareka, 2013, *Direct and Indirect Land Use Impacts of the EU Cohesion Policy. Assessment with the Land Use Modelling Platform*, Informes científicos y sobre políticas del Centro Común de Investigación, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, informe EUR 26460.

Baum, A., Poplaski-Ribeiro, M. y A. Weber, 2012, *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*, documento de trabajo nº 12/286 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Baxter, M. y R. G. King, 1993, *Fiscal policy in general equilibrium*, *The American Economic Review*: 83(3): 315-34.

Becker, S.O, Egger, P.H. y M. von Ehrlich, 2012, *Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy*, *European Economic Review*, 56(4): 648-668.

Beetsma, R. y M. Giuliadori, 2011, *The effects of government purchases shocks: Review and estimates for the EU*, *The Economic Journal*, 121(550): F4-F32.

Beetsma, R., Giuliadori, M. y F. Klaassen, 2008, *The effects of public spending shocks on trade balances and budget deficits in the European Union*, *Journal of the European Economic Association* 6(2-3): 414-423.

Blanchard, O. y D. Leigh, 2013, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, documento de trabajo nº 13/1 del Departamento de Investigación del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Blanchard, O. y R. Perotti, 2002, *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*, *The Quarterly journal of Economics* 117 (4): 1329-1368.

Blankenau, W.F., Simpson, N.B. y M. Tomljanovich, 2007, *Public Education Expenditures, Taxation, and Growth: Linking Data to Theory*, *American Economic Review*, 97(2): 393-397.

Bondonio, D. y A. Martini, 2012, *Counterfactual Impact Evaluation Of Cohesion Policy: Impact And Cost-Effectiveness of Investment Subsidies In Italy*, informe elaborado para la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Bouvet, F. y Dall'erba, S., 2010, *European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process*, *Journal of Common Market Studies*, 48(3). 501-528.

Bradley, J., Untiedt, G. y Mitze, T., 2007, *Analysis of the Impact of Cohesion Policy: A Note Explaining the HERMIN-Based Simulations*, nota técnica.

Brandsma, A., Kancs, d'A., Monfort, P. y A. Rillaers, 2013, *Rhomolo — A Dynamic Spatial General Equilibrium Model for Assessing the Impact of Cohesion Policy*, Documento de trabajo nº1/2013, DG de Política Regional y Urbana; Comisión Europea.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2013_01_rhomolo.pdf.

Bronzini, R. y E. Lachini, 2011, *Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach*, Banca d'Italia, Documento de trabajo 791.

Cappellen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. y B. Verspagen, 2003, *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, 41(4): 621-44.

Centro de Investigación Económica y Empresarial, 2010, *An Analysis of Firm Growth Effects of the Danish Innovation Consortium Scheme*, Agencia Danesa para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Cles-Format-Met., 2012, ERDF OP Sicily — *Evaluation of supporting enterprise policy — the effects of aid measures in 2000-2006*.

Cogan, J. F., Cwik, T., Taylor, J. y V. Wieland, 2010, *New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers*, *Journal of Economic Dynamics and Control* 34(3): 281-295.

Combes, P.-P., Duranton, G. y L. Gobillon, 2011, *The identification of agglomeration economies*, *Journal of Economic Geography*, (11): 253-266.

Comisión Europea, 2005, Fortalecimiento de la capacidad institucional y la eficiencia de las administraciones públicas y de los servicios públicos durante el próximo periodo de programación (2007-2013), Nota de trabajo. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

Comisión Europea, 2005, Una estrategia temática para el medio ambiente urbano, COM(2005) 718 final.

Comisión Europea, 2008, Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte, COM(2008) 616 final.

Comisión Europea, 2009, *European high-speed rail — An easy way to connect*. DG TREN.

http://ec.europa.eu/transport/wcm/infrastructure/studies/2009_03_06_eu_high_speed_rail.pdf.

Comisión Europea, 2009, *Good practice in urban transport – Athens Metro*, evaluación ex post de programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2000-2006 cofinanciados por el FEDER, paquete de trabajo 5A: Transporte. Dirección General de Política Regional y Urbana.

Comisión Europea, 2009, Libro Blanco - Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación, COM(2009) 0147 final.

Comisión Europea, 2009, Más allá del PIB — Evaluación del progreso en un mundo cambiante, COM(2009) 433 final.

Comisión Europea, 2009, Reducción de las desigualdades en salud en la UE, COM(2009) 0567 final.

Comisión Europea, 2010, Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión, COM(2010) 642 final.

Comisión Europea, 2010, *Europe's Digital Competitiveness Report 2010*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/edcr.pdf>

Comisión Europea, 2010, *Member States competitiveness performance and policies*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC/2010/1272 final.

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/member_states_competitiveness_performance_and_policies_en.pdf

Comisión Europea, 2010, Quinto Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión, COM(2010) 1348 final.

Comisión Europea, 2011, Libro Blanco. Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible, COM(2011) 144 final.

http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white_paper_com%282011%29_144_en.pdf

Comisión Europea, 2012, *5th Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund, 2011 Financial Year*, COM(2012) 484 final.

Comisión Europea, 2012, *Education and training monitor 2012*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, 2012, *Report on Public Finances in EMU*, European Economy 4|2012, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf

Comisión Europea, 2012, *The Quality of Public Expenditures in the EU*, Occasional Papers 125, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, 2013, *Attitudes of Europeans towards urban mobility*, Eurobarómetro especial nº 406, encuesta realizada por TNS Opinion & Social a petición de la Dirección General de Movilidad y Transportes, y coordinada por la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea.

Comisión Europea, 2013, *Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública*, COM(2013) 453 final.

Comisión Europea, 2013, *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*, COM(2013) 249 final.

Comisión Europea, 2013, *Operational guidance on how to include a territorial dimension in the Commission's Impact Assessments*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2013) 3 final.

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/cswd_ati_en.pdf

Comisión Europea, 2013, *Progress on 'GDP and beyond' actions*, SWD(2013) 303 final.

Comisión Europea, 2013, *Quality of life in cities, Perception survey in 79 European cities*, Encuesta «Flash» de Eurobarómetro nº 366, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2013_en.pdf

Comisión Europea, 2013, *Resultados de la verificación intermedia de la adicionalidad 2007-2013*, COM(2013) 104 final.

Comisión Europea, 2013, *Séptimo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (91/271/CEE)*, COM(2013) 574 final.

Comisión Europea, 2013, *The Economic benefits of the Natura 2000 Network*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/ENV-12-018_LR_Final1.pdf

Comisión Europea, 2013, *Política de cohesión: Informe estratégico 2013. Nota informativa: Construcción de la capacidad institucional*.

http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2013/factsheet13_inst_capacity_building.pdf

Comisión Europea, 2014, *Employment and Social Developments in Europe 2013*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea, 2014, *Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*, COM (2014) 38 final.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf

Comisión Europea, 2014, *Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»*, COM(2014) 177 final.

Comisión Europea, 2014, *Overview of natural and man-made disaster risks in the EU*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD/2014/134 final.

Comisión Europea, 2014, *Regional Innovation Scoreboard 2014*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

http://ec.europa.eu/news/pdf/2014_regional_union_scoreboard_en.pdf

- Comisión Europea, 2014, Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento, COM(2014) 473 final.
- Corsetti, G., Meier, A. y G. Müller, 2012, *What determines government spending multipliers?*, *Economic Policy* 27(72): 521-565.
- Crescenzi, R. y A. Rodríguez-Pose, 2012, *Infrastructure and Regional Growth in the European Union*, *Papers in Regional Science*, 91(3): 487-513.
- CSES, 2011, *Evaluation of ESF Support for Enhancing Access to the Labour Market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities*, informe elaborado para la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.
- Charron, N., 2013, *European Quality of Government Index (EQI)*.
<http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>
- Charron, N., Dijkstra, L. y L. Lapuente, 2014. *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*. *Social Indicators Research* (de próxima publicación).
 DOI: 10.1007/s11205-014-0702-y
- Christiano, L., Eichenbaum, M., y G. Rebelo, 2011, *When is the government spending multiplier large?*, *Journal of Political Economy* 119(1): 78-121.
- Christidis, P. y J. N. Ibáñez Rivas, 2012, *Road Congestion*, Informes científicos y sobre políticas del Centro Común de Investigación, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/congestion_report_final.pdf
- De Freitas, M. L., Pereira, F. y F. Torres, 2003, *Convergence among EU Regions 1990-2001: Quality of National Institutions and 'Objective 1' Status*, *Working Papers de Economia (Economics Working Papers)*, Departamento de Economía, Gestão e Engenharia Industrial, Universidade de Aveiro, octubre.
- de Koning, J., Korolkova, K. y E. Maasland, 2006, *Evaluation of the ESF support to Capacity Building*, SEOR Rotterdam, Países Bajos.
- De la Fuente, A. y X. Vives, 1995, *Infrastructure and education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain*, *Economic Policy*, 10(20): 13-51.
- Di Comite F., Giudice G., Lendvai J. e I. Toming, 2012, *Fiscal consolidation in the midst of the crisis, in EU Balance-of-Payments assistance for Latvia: foundations of success*, *European Economy*, Occasional Papers no. 120.
- Dijkstra L. y H. Poelman, 2012, *Cities in Europe, the new OECD-EC definition*, *Regional Focus* RF 01/2012, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.
- Dijkstra, L. y H. Poelman, 2014, *Access to public transport in European Cities*, Documento de trabajo regional, Dirección General de Política Regional y Urbana, Comisión Europea.
- Dijkstra, L. y H. Poelman, *Regional typologies overview*.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview
- Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.
- Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).
- Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas.

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Duranton, G., y D. Puga, 2004. *Microfoundations of urban agglomeration economies*, en: Henderson, J. V., Thisse, J. F. (Eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4. Amsterdam: North Holland, 2063–2117.

Ecorys, 2012, *Evaluation of the ESF support to Lifelong Learning*.

Ederveen, S., de Groot, H. L. F., Nahuis, R., 2006, *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, KYKLOS, 59(1): 17-42.

Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. y R. Nahuis, 2002, *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CRB and Koninklijke De Swart, Amsterdam.

<http://www.enepri.org/files/CPBstudy.pdf>

Eggertsson, G. B., 2009, *What fiscal policy is effective at zero interest rates? Staff Report no. 402*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, noviembre.

Ernst & Young, 2013, *Evaluation of the impact of entrepreneurship and innovation support programmes and recommendations for improving the support system*.

ESF Expert Evaluation Network, 2013, *Final Synthesis Report on Women and Young People*, Metis y University of Glasgow.

ESF Expert Evaluation Network, 2014, *Final Synthesis Report: Main ESF achievements, 2007–2013*, Metis y University of Glasgow.

ESPON, 2011, *Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe*, Applied Research 2013/1/4.

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/climate.html

ESPON, 2013, *Territorial Dimension of the Europe 2020 Strategy*, Atlas ESPON.

ESPON, 2013, TRACC — *Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe*.

European Commission, 2013, *Broadband lines in the EU: situation at 1 July 2012*, documento de trabajo del Comité de Comunicaciones.

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/report-broadband-lines-eu-1st-july-2012>

Eurostat, Libros de Bolsillo, 2011, *Indicadores sobre energía, transporte y medio ambiente*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

GEFRA und IAB, 2010, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006 financed by the European Regional Development Fund; Work Package 6c: Enterprise Support — an exploratory study using counterfactual methods on available data from Germany, Münster, Nürnberg*.

GHK y Fondazione G. Brodolini, 2011, *Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality*, informe final de síntesis elaborado para la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

Giavazzi, F., Jappelli, T. y M. Pagano (2000), *Searching for non-linear effects of fiscal policy: Evidence from industrial and developing countries*, *European Economic Review*, 44(7): 1259-1290.

Giudice, G., Turrini, A. y J. in't Veld (2007), *Non-Keynesian Fiscal Adjustments? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU*, *Open Economies Review*, 18(5): 613-630.

Governatori, M. y D. Yim, 2012, *Fiscal Decentralisation and Fiscal Outcomes*, *European Economy, Economic Papers 468*, noviembre de 2012, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Gramlich, E., 1994, *Infrastructure investment: a review essay*, *Journal of Economic Literature*, 32(3): 1176-96.

Griliches, Z., 1994, *Productivity, R&D, and the data constraint*, *American Economic Review*, 84(1): 1-23.

- Hagen, T. y P. Mohl, 2009, *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey*, Discussion Paper 09-052, ZEW, Mannheim.
- Hardeman, S. y L. Dijkstra, (pendiente de publicación), *The EU Regional Human Development Index*, Informe científico y sobre políticas del Centro Común de Investigación.
- Holland, M., Kinghorn, S., Emberson, L., Cinderby, S., Ashmore, M., Mills, G. y H. Harmens, 2006, *Development of a framework for probabilistic assessment of the economic losses caused by ozone damage to crops in Europe*. NERC/Centre for Ecology and Hydrology, informe elaborado para el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman, S., Niedzwiecki, S. y S. Shair-Rosenfeld (pendiente de publicación). *Governance Below the State: Regional Authority in 81 Countries*. Oxford: OUP
- In 't Veld, J., 2013, *Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core*, European Economy, Economic Paper no. 506.
- Jaklič, A., 2012, *Evaluation of measures for promoting entrepreneurship and competitiveness in Slovenia in the period 2004-2009*, Centro de Relaciones Uniteracionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Liubliana.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y M. Mastruzzi, 2010, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Documento de trabajo de investigación sobre políticas nº 5430, Banco Mundial.
- Klimczak, T., Miller, A., Piekutowski, J., Plawgo, B. y W. Załęski, 2013, *Evaluation of direct and indirect support to the SME sector in ROP and a recommendations on the support of SMEs in the future financial perspective 2014-2020*, PSDB.
- Krugman, P. y G.B. Eggertson, 2012, *Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo Approach*, The Quarterly Journal of Economics (2012) 127 (3): 1469-1513.
- Lung T., Lavalle C., Hiederer R., Dosio A. y L. Bouwer, 2013, *A multi-hazard regional level impact assessment for Europe combining indicators of climatic and non-climatic change*, Cambio Medioambiental Global nº 23(2): 522-536.
- Mackenbach, J., 2006, *Health inequalities: Europe in profile*, informe encargado por la Presidencia británica de la UE, Departamento de Salud Pública, Centro Médico Erasmus, Centro Médico Universitario, Rotterdam.
- Maes, J., Hauck, J., Paracchini, M. L., Ratamáki, O., Termansen, M., Pérez-Soba, M., Kopperoinen, L., Rankinen, K., Schägner, J. P., Henrys, P., Cisowska, I., Zandersen, M., Jax, K., La Notte, A., Leikola, N., Pouta, E., Smart, S., Hasler, B., Lankia, T., Andersen, H. E., Lavalle, C., Vermaas, T., Alemu, M. H., Scholefield, P., Batista, F., Pywell, R., Hutchins, M., Blemmer, M., Fønnesbech-Wulff, A., Vanbergen, A. J., Münier, B., Baranzelli, C., Roy, D., Thieu, V., Zulian, G., Kuussaari, M., Thodsen, H., Alanen, E.-L., Egoh, B., Sørensen, P. B., Braat, L. y G. Bidoglio, 2012, *A spatial assessment of ecosystem services in Europe: methods, case studies and policy analysis — Phase 2*, Síntesis, informe nº 4 de la PEER (Partnership for European Environmental Research), Ispra.
- Maes, J., Paracchini, M. L. y G. Zulian, 2011, *A European assessment of the provision of ecosystem services, Towards an atlas of ecosystem services*, Informes científicos y sobre políticas del Centro Común de Investigación, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, EUR 24750 EN.
- Maes, J., Paracchini, M. L., Zulian, G. y R. Alkemade, 2012, *Synergies and trade-offs between ecosystem service supply, biodiversity, and habitat conservation status in Europe*, Biological Conservation, 155(10): 1-12.
- Mariani, M., Mealli, F. y Pirani, E., 2012, *Gli effetti dei programmi di aiuti rimborsabili sulla crescita e la sopravvivenza delle PMI. Un disegno valutativo longitudinale applicato al caso della Toscana*, IRPET.
- Marmede R., Fernandes T. y A. Alexandrino da Silva, *Análise contrafactual dos impactos dos incentivos do POE/PRIME na sobrevivência e no crescimento das empresas*, Observatório do QREN, mayo de 2013.
- Martin, R. y P. Tyler, 2006, *Evaluating the Impact of the Structural Funds on Objective 1 Regions: An Exploratory Analysis*, Regional Studies, 40(2): 201-210.

- Metis GmbH y wiiw, 2012, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*, informe encargado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea.
- Midelfart-Knarvik, K. H. y H. G. Overman, 2002, *Delocation and European Integration — is Structural Spending Justified?*, *Economic Policy*, 17(35): 321–359.
- Mouqué, D., 2012, *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support?*, Regional focus, 02/Diciembre de 2012, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_02_counterfactual.pdf
- OCDE, 2011, *Building resilient regions for stronger economies*, Regional Outlook.
- OCDE, 2012, *Redefining urban: a new way to measure metropolitan areas*.
<http://www.oecd.org/gov/regional/measuringurban>
- OCDE-CEMT, 2007, *Managing Urban Traffic Congestion*.
<http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/07Congestion.pdf>
- OECD, 2012, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-1-en>
- OECD, 2013, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>
- Parkinson, M., Evans, R., Gertheis, A., Hall, P., Hegedüs, J., Illés, I., Jones, G., Karecha, K., Lefèvre, C., Meegan, R., Ruokolainen, O., Sotarauta, M., Tönko, A. e I. Tosics, 2012, *Second Tier Cities in Europe: In An Age of Austerity Why Invest Beyond the Capitals?* Estudio de la red ESPON, ESPON y European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University.
- Perotti, R., 2005, *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*, CEPR Discussion Paper 4842, Centre for Economic Policy Research.
- Petersa, G. P. Minxb, J. C., Weberd, C. L. y O. Edenhoferc, 2010, *Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008*, PNAS.
<http://www.pnas.org/content/early/2011/04/19/1006388108.abstract>
- Pietarinen, M., 2012, *Yritystukiselvitys (An investigation on enterprise support)*, Ministerio de Trabajo, Economía e Innovación de Finlandia, julio.
- Polese, A., Aniello, V., Bevilaqua, C., Cavelli, C. M., Cefarelli, P., Dell'Anno, D., Gaudino, S., Leonello, G. y C. Trillo, 2011, *ERDF OP Campania Ex post evaluation of aid schemes for enterprises 2000–2006*; informe elaborado por Internal Evaluation Unit Campania, Nápoles.
- Prognos, A. G., 2011, *Stand und Perspektiven der EFRE Förderung in Bayern — Zwischenevaluation des Operationellen Programms des EFRE im Ziel RWB Bayern 2007–2013*.
- Public Policy and Management Institute, 2012, *Evaluation of social integration services for socially vulnerable and socially excluded individuals for the effective use of the EU structural assistance for the period of 2007–2013*, informe elaborado para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República de Lituania (2010–2011).
- PwC EU Services y Ecorys, 2013a, *Public Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, informe elaborado con el apoyo de la Universidad de Utrecht. Encargado por la Comisión Europea, representada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).
http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf
- PwC EU Services y Ecorys, 2013b, *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU — Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU — evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, informe elaborado con el apoyo de la Universidad de Utrecht. Encargado por la Comisión Europea, representada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

Ramey, V. A. y M.D. Shapiro, 1998, *Costly capital reallocation and the effects of government spending*, en Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. 48. 145-194.

Ramey, V. A., 2011, *Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing*, The Quarterly Journal of Economics, 126(1): 1-50.

Red de expertos encargados de la evaluación de los resultados de la política de cohesión en el período 2007-2013, 2014, Synthesis of National Reports 2013, Applica e Ismeri Europa.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_eeen_task2_synthesis_final.pdf

Red de expertos encargados de la evaluación del FSE, 2012, Final Synthesis Report on Women and Young People, Metis y Universidad de Glasgow.

Referencias bibliográficas

Reglamento (CE) 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999.

Reglamento (CE) nº 284/2009 del Consejo, de 7 de abril de 2009, que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, por lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera.

Reglamento (UE) nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.

Reglamento (UE) nº 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1084/2006.

Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006.

Reglamento (UE) nº 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo.

Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

Reglamento (UE) nº 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión nº 661/2010/UE (Texto pertinente a efectos del EEE).

Reglamento (UE) nº 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 680/2007 y (CE) nº 67/2010.

Reglamento (UE) nº 539/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 junio de 2010, que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, con respecto a la simplificación de determinados requisitos y a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera.

Robert, J., Stumm, T., de Vet, J. M., Reincke, C. J. y M. Hollanders, 2001, *Spatial impacts of Community policies and costs of non-co-ordination*, estudio realizado a petición de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Rodríguez-Pose, A. y E. Garcilazo 2013, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, Documentos de Trabajo sobre Desarrollo Regional, nº 2013/12, Publicaciones de la OCDE.

Rodríguez-Pose, A. y Storper, M., 2006, *Better rules or stronger communities? On the social foundations of institutional change and its economic effects*, *Economic Geography*, 82(1): 1-25.

Rothstein B., 2011, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press, septiembre.

RRG, 2013, *Train speeds based on published timetables for 1990, 2000 and 2013*. Informe final de un estudio realizado para la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea.

Stiglitz, E., Sen, A. y J. P. Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Szerb, L., Acs, Z. J., Autio, E., Ortega-Argiles, R. y E. Komlosi, 2013, *REDI: The Regional Entrepreneurship and Development Index – Measuring regional entrepreneurship, informe final*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Tomova, M., Rezessy, A., Lenkowski, A. y E. Maincent, 2013, *EU governance and EU funds — testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework*, *Economic Papers* 510, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp510_en.pdf

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 39, apartado 2).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Varga, J. e in 't Veld, J., 2011, *A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000–06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model*, *Economic Modelling* 28 (28) 647–663.

Woodford, M., 2011, *Simple analytics of the government expenditure multiplier*, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 3(1): 1-35.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp468_en.pdf

Zulian G., Maes J., y M. P. Paracchini, 2013, *Linking land cover data and crop yields for mapping and assessment of pollination services in Europe*, *Land* (2). 472-492.

▶▶ Lista de ilustraciones, mapas, tablas y recuadros

Lista de ilustraciones

Ilustración 1	Impacto de la política de cohesión sobre la inversión pública, 2007-2013.....	xv
Ilustración 2	Parte que representa la política de cohesión en la inversión pública, media 2010-2012.....	xvi
Ilustración 3	Composición de la inversión realizada en el marco de la política de cohesión en las regiones menos desarrolladas, 1989-2013.....	xix
Ilustración 4	Asignación a las diferentes prioridades según fondo, 2014-2020.....	xxiii
Ilustración 5	Asignación a las diferentes prioridades en los períodos 2014-2020 y 2007-2013.....	xxiv
Ilustración 1.1	Coefficiente de variación del PIB per cápita, tasa de ocupación (-64), tasa de desempleo, regiones NUTS 2 de la UE-27, 2000-2013.....	3
Ilustración 1.2	Índice de Theil, PIB per capita, regiones NUTS 2 de la UE-28, 2000-2015.....	5
Ilustración 1.3	Tasas de crecimiento del PIB per capita de los Estados miembros menos desarrollados o con un nivel de desarrollo moderado, 2003-2010.....	6
Ilustración 1.4	Crecimiento del PIB per capita en términos reales, 2001-2015.....	6
Ilustración 1.5	Peso del sector industrial (excluida la construcción) en la UE, 1970-2012.....	11
Ilustración 1.6	Peso del sector industrial (excluida la construcción) en la UE-12, 1995-2012.....	12
Ilustración 1.7	Peso del sector agrario en la UE-12, 1995-2012.....	12
Ilustración 1.8	Peso del sector agrario en la UE, 1970-2012.....	12
Ilustración 1.9	Las áreas metropolitanas de mayor tamaño son más productivas.....	19
Ilustración 1.10	Tamaño de la población y productividad, por ciudades.....	20
Ilustración 1.11	Las áreas metropolitanas con menor fragmentación han experimentado un crecimiento mayor.....	20
Ilustración 1.12	Instituciones de gobernanza y resultados seleccionados.....	20
Ilustración 1.13	PIB per capita y por persona ocupada en la región metropolitana de París, 2010.....	24
Ilustración 1.14	Tasa de creación de empresas, 2010.....	25
Ilustración 1.15	Tasa de desaparición de empresas, 2010.....	26
Ilustración 1.16	Proporción de la población con estudios superiores, por países y extremos regionales, 2013.....	35
Ilustración 1.17	Proporción de la población con un bajo nivel de estudios, por países y extremos regionales, 2013.....	37
Ilustración 1.18	Cobertura del acceso de próxima generación (APG) por tipo de zona a finales de 2011.....	40
Ilustración 1.19:	Longitud de las líneas ferroviarias con trenes que circulan a velocidades superiores a 120 km/hora, 2013.....	46
Ilustración 1.20:	Variación de la longitud de las líneas ferroviarias con trenes que circulan a más de 120 km/hora, 1990-2013.....	46
Ilustración 1.21:	Comercio entre la UE-12 y la UE-27 en relación con el PIB, 2004-2012.....	49
Ilustración 1.22	Inversión extranjera directa en la UE-12, 2005-2012.....	50

Ilustración 1.23	Índice de Competitividad Regional, 2013.....	52
Ilustración 2.1	Nivel de alfabetización de las personas adultas, 2011-2012.....	70
Ilustración 2.2	Aptitud numérica de las personas adultas, 2011-2012.....	70
Ilustración 2.3	Porcentaje de población que sufre privación material grave según grado de urbanización, 2008-2012.....	72
Ilustración 2.4	Porcentaje de población que vive en hogares con muy baja intensidad laboral según grado de urbanización, 2008-2012.....	72
Ilustración 2.5	Porcentaje de población que vive en hogares en riesgo de pobreza según grado de urbanización, 2008-2012.....	74
Ilustración 2.6	Porcentaje de población que vive en hogares en riesgo de pobreza o exclusión según grado de urbanización, 2008-2012 y objetivos fijados a escala nacional para 2020.....	78
Ilustración 2.7	Nivel de satisfacción de los residentes en las ciudades seleccionadas con respecto a diversos factores de calidad de vida, 2012.....	80, 81
Ilustración 2.8	Población nacida fuera de la UE-27, 2001 y 2012.....	90
Ilustración 2.9	Población nacida en otro país de la UE-27, 2001 y 2012.....	90
Ilustración 2.10	Tasa de ocupación según país de nacimiento, 2013.....	91
Ilustración 3.1	Variación de las emisiones de gases de efecto invernadero en las zonas que abarca la Decisión de reparto del esfuerzo, 2005-2011 y objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020.....	102
Ilustración 3.2	Emisiones de gases de efecto invernadero, toneladas equivalentes de dióxido de carbono por habitante, 2008.....	103
Ilustración 3.3	Proporción de energía renovable sobre el consumo final bruto de energía final, 2006, 2012 y objetivo fijado para 2020.....	104
Ilustración 3.4	Número de pasajeros-kilómetro según medio de transporte, 2012.....	109
Ilustración 3.5	Variación del número de pasajeros-kilómetro según medio de transporte, 1995-2011.....	110
Ilustración 3.6	Desplazamientos de pasajeros según el medio de transporte utilizado, 2011.....	111
Ilustración 3.7	Transporte de mercancías según el medio de transporte utilizado, 2011.....	111
Ilustración 3.8	Acceso al transporte público en las grandes ciudades europeas, 2012.....	113
Ilustración 3.9	Acceso al transporte público en las ciudades europeas de tamaño mediano, 2012.....	113
Ilustración 3.10	Relación entre densidad de población y cantidad de suelo sellado por habitante en las zonas urbanas funcionales, 2006.....	119
Ilustración 3.11	Perfil de densidad de población en una selección de grandes capitales europeas, 2006.....	119
Ilustración 3.12	Perfil de densidad de población en una selección de capitales europeas de tamaño mediano, 2006.....	119
Ilustración 3.13	Proporción de residuos depositados en vertederos en una serie de Estados miembros de la UE seleccionados, 2010.....	128
Ilustración 3.14	Infraestructura verde y prestación de servicios ecosistémicos en las regiones NUTS 2 de la UE.....	131
Ilustración 4.1	Saldo de las Administraciones Públicas, promedio de la UE-27, 2000-2013.....	138
Ilustración 4.2	Saldo de las Administraciones Públicas, 2006, 2009 y 2013.....	138
Ilustración 4.3	Gasto público general, ingresos públicos y saldo de las Administraciones Públicas, promedio de la UE-27, 2000-2013.....	139

Ilustración 4.4	Variación anual media del gasto de las Administraciones Públicas en términos reales, de 2000 a 139 y de 2009 a 2013 (en porcentaje).....	139
Ilustración 4.5	Gasto de las Administraciones Públicas en las categorías de gasto favorables al crecimiento, 2008 y 2012.....	140
Ilustración 4.6	Formación bruta de capital fijo en el sector público y en el sector privado, promedio de la UE-27, 1995-2014.....	143
Ilustración 4.7	Gasto público subnacional, 1995 y 2013.....	143
Ilustración 4.8	Gasto público subnacional, 2013.....	144
Ilustración 4.9	Gasto favorable al crecimiento, 2012.....	147
Ilustración 4.10	Inversión de los gobiernos subnacionales, 2000 y 2013.....	147
Ilustración 4.11	Variación anual media del gasto público subnacional en términos reales, de 2000 a 2009 y de 2010 a 2013.....	148
Ilustración 4.12	Inversión de los gobiernos subnacionales, promedio de la UE-27, 1997-2013.....	148
Ilustración 4.13	Variación media anual del volumen de inversión pública subnacional, de 2000 a 2009 y de 2009 a 2013.....	149
Ilustración 4.14	Inversión pública subnacional, 1997, 2013 y mínimos históricos.....	149
Ilustración 4.15	Capacidad de financiación directa subnacional e inversión pública en los países de la OCDE, 2007 y 2011.....	150
Ilustración 4.16	Variación anual media de los ingresos públicos subnacionales en términos reales, de 2000 a 2009 y de 2009 a 2013.....	151
Ilustración 4.17	Fuentes de ingresos públicos subnacionales, 2013.....	151
Ilustración 4.18	Variación de las transferencias netas entre los gobiernos estatal y local en términos reales, 2009-2013.....	152
Ilustración 4.19	Ingresos y gastos públicos subnacionales y déficit de los gobiernos subnacionales, promedio de la UE-27, 2000-2013.....	153
Ilustración 4.20	Saldo financiero de los gobiernos subnacionales, 2007 y 2013.....	153
Ilustración 4.21	Deuda bruta consolidada de las Administraciones Públicas, 2013.....	154
Ilustración 4.22	Contribución de la política de cohesión a la inversión pública en la UE-28 (2007-2013).....	155
Ilustración 4.23	Porcentaje medio que representan las asignaciones del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, junto con la cofinanciación correspondiente, sobre la inversión pública total (promedio 2011-2013).....	156
Ilustración 4.24	Préstamos del Banco Europeo de Inversiones, 2007-2013.....	159
Ilustración 5.1	Facilidad para hacer negocios, 2006-2014.....	163
Ilustración 5.2	Utilización de la administración electrónica por parte de los ciudadanos, 2011-2012.....	164
Ilustración 5.3	Porcentaje de empresas que utilizan Internet en procedimientos de licitaciones públicas electrónicas, 2012.....	164
Ilustración 5.4	Percepción de la corrupción como un problema grave, 2011.....	165
Ilustración 5.5	Percepción sobre el alcance de la corrupción, 2013.....	166
Ilustración 5.6	Indicadores del Banco Mundial, 1996-2012.....	169
Ilustración 5.7	Absorción de fondos de la política de cohesión y eficacia de los gobiernos, 2014.....	175

Ilustración 6.1	Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 1976-2012	180
Ilustración 6.2	Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 1990-1999	180
Ilustración 6.3	Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 2000-2006	181
Ilustración 6.4	Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión, 2007-2012	181
Ilustración 6.5	Intensidad anual de la ayuda en las regiones menos desarrolladas, 1989-2006.....	192
Ilustración 6.6	Intensidad anual de la ayuda en las regiones menos desarrolladas, 2007-2020.....	192
Ilustración 6.7	Intensidad de la ayuda en las regiones ultraperiféricas, 2007-2020	193
Ilustración 6.8	Tasa media de desempleo, 1960-2012	194
Ilustración 6.9	PIB per capita (en términos EPA) en cada ampliación de la UE, 1973-2013	195
Ilustración 6.10	Tasa media de desempleo en cada ampliación de la UE, 1973-2013.....	195
Ilustración 6.11	Fondos europeos reasignados entre las diferentes esferas de política a finales de 2013.....	209
Ilustración 6.12	Reducción de la cofinanciación nacional para el período 2007-2013 a finales de 2013.....	209
Ilustración 6.13	Absorción de fondos y selección de proyectos de cara al período de programación 2007-2013.....	210
Ilustración 7.1	Impacto estimado de la política de cohesión sobre el PIB durante el período 2000-2006	232
Ilustración 7.2	Impacto estimado de la política de cohesión sobre el PIB durante el período 2007-2013	232
Ilustración 8.1	Asignación a los objetivos temáticos (en euros), 2014-2020	259
Ilustración 8.2	Asignación a los objetivos temáticos (en porcentaje), 2014-2020	259
Ilustración 8.3	Asignación a objetivos temáticos según fondo (en euros), 2014-2020.....	260
Ilustración 8.4	Asignación a objetivos temáticos según fondo (en porcentajes), 2014-2020	260
Ilustración 8.5	Asignación a los objetivos temáticos según grupo de países (en euros), 2014-2020	261
Ilustración 8.6	Asignación a los objetivos temáticos según grupo de países (en porcentaje), 2014-2020.....	261
Ilustración 8.7	Asignación según objetivo temático, UE-28, 2014-2020 y 2007-2013.....	262
Ilustración 8.8	Asignación según objetivo temático en los Estados miembros más desarrollados, 2014-2020 y 2007-2013	263
Ilustración 8.9	Asignación según objetivo temático en los Estados miembros menos desarrollados, 2014-2020 y 2007-2013.....	263
Ilustración 8.10	Impacto estimado de la política de cohesión sobre el PIB durante el período 2014-2020	268
Ilustración 8.11	Impacto estimado del gasto de la política de cohesión ejecutada en el período 2014-2020 sobre el PIB en los principales países beneficiarios, promedio 2014-2023	268
Ilustración 8.12	Gasto ejecutado en el marco de la política de cohesión durante el período 2014-2020 e impacto sobre el PIB de los principales países beneficiarios, promedio 2014-2023	269
Ilustración 8.13	Impacto estimado del gasto de la política de cohesión ejecutada en el período 2014-2020 sobre el PIB en los principales países beneficiarios, promedio 2014-2023 y 2030	269

Lista de mapas

Mapa 1.1	PIB per capita (en términos EPA), 2011.....	2
Mapa 1.2	Crecimiento del PIB per capita en términos reales, 2001-2008	4
Mapa 1.3	Crecimiento del PIB per capita en términos reales, 2008-2011	4
Mapa 1.4	Turquía: PIB per capita (en EPA), 2011	7

Mapa 1.5	TLCAN: PIB per capita (en EPA de dólares estadounidenses), 2012.....	9
Mapa 1.6	Rusia, India, China y Brasil: PIB per capita (en EPA de dólares estadounidenses), 2010.....	9
Mapa 1.7	Tipología de regiones metropolitanas.....	22
Mapa 1.8	Tipología urbana-rural de las regiones NUTS 3.....	22
Mapa 1.9	Índice de desarrollo y espíritu emprendedor regional (IDER) — Índice combinado.....	27
Mapa 1.10	Índice de desarrollo y espíritu emprendedor regional (IDER) — Dimensión individual.....	27
Mapa 1.11	Gasto total en I+D, 2011.....	30
Mapa 1.12	Gasto total en I+D, 2011. Distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020.....	30
Mapa 1.13	Cuadro de indicadores de innovación regional, 2014.....	32
Mapa 1.14	Crecimiento de la innovación regional, 2008-2014.....	32
Mapa 1.15	Solicitudes de patentes a la Oficina Europea de Patentes (OEP), media 2008-2009.....	33
Mapa 1.16	Solicitudes de patentes en los Estados Unidos, media 2011-2012.....	33
Mapa 1.17	Población de 25 a 64 años con educación superior, 2013.....	36
Mapa 1.18	Población de 25 a 64 años con bajo nivel educativo, 2013.....	36
Mapa 1.19	Población de 30 a 34 años con educación superior, media 2011-2013.....	38
Mapa 1.20	Población de 30 a 34 años con estudios superiores, media 2011-2013. Distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020.....	38
Mapa 1.21	Hogares que disponen de conexión de banda ancha, 2013.....	42
Mapa 1.22a	Velocidad media de desplazamiento en la red principal de carreteras de la Red Transeuropea de Transporte, 1955-2012.....	44
Mapa 1.22b	Velocidad media de desplazamiento en la red principal de carreteras de la Red Transeuropea de Transporte, 2030.....	45
Mapa 1.23	Mayor velocidad de las líneas ferroviarias según sus horarios, 1990.....	47
Mapa 1.24	Mayor velocidad de las líneas ferroviarias según sus horarios, 2013.....	47
Mapa 1.25	Número de ferrocarriles de pasajeros en la Red Transeuropea de Transporte, 2010.....	48
Mapa 1.26	Acceso a vuelos de pasajeros, 2012.....	48
Mapa 1.27	Empleo en empresas extranjeras, 2010.....	51
Mapa 1.28	Índice de Competitividad Regional (ICR), 2013.....	53
Mapa 2.1	Tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años en 2013.....	59
Mapa 2.2	Tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años en 2013 y diferencia con respecto al objetivo de la estrategia Europa 2020.....	59
Mapa 2.3	Tasa de desempleo, 2013.....	60
Mapa 2.4	Variación de la tasa de desempleo, 2008-2013.....	60
Mapa 2.5	Tasa de desempleo juvenil, 2013.....	62
Mapa 2.6	Población de 15 a 24 años que no está trabajando, estudiando ni formándose, 2013.....	62
Mapa 2.7	Diferencia entre las tasas de empleo masculino y femenino, 2013.....	64
Mapa 2.8	Diferencia entre las tasas de empleo masculino y femenino, población de 20 a 64 años, 2013.....	64
Mapa 2.9	Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 50 a 54 años con estudios superiores, promedio 2011-2013.....	65

Mapa 2.10	Equilibrio entre hombres y mujeres en la población de 30 a 34 años con estudios superiores, promedio 2011-2013.....	65
Mapa 2.11	Cifras de abandono prematuro en la educación y la formación, de 18 a 24 años, promedio 2011-2013.....	67
Mapa 2.12	Cifras de abandono prematuro en la educación y la formación, de 18 a 24 años, promedio 2011-2013 y distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020.....	67
Mapa 2.13	Proporción de jóvenes de 15 años que presentan un rendimiento deficiente en matemáticas, lectura y ciencias, 2012.....	68
Mapa 2.14	Participación de la población adulta de 25 a 64 años en la educación y la formación, 2013.....	69
Mapa 2.15	Tasas de riesgo de pobreza, 2010-2011.....	75
Mapa 2.16	Población que corre el riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social, 2012.....	76
Mapa 2.17	Población en riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social en 2012. Distancia con respecto al objetivo nacional fijado para 2020.....	76
Mapa 2.18	Número de robos de vehículos de motor registrados por habitante, 2008-2010.....	82
Mapa 2.19	Número de allanamientos de morada registrados por habitante, 2010.....	82
Mapa 2.20	Variación de la población, 1961-2001.....	84
Mapa 2.21	Variación de la población, 2001-2011.....	85
Mapa 2.22	Crecimiento vegetativo de la población, 2001-2011.....	87
Mapa 2.23	Inmigración neta en las regiones NUTS 3, 2001-2011.....	87
Mapa 2.24	Regiones que participan en programas de cooperación transfronteriza, 2014-2020.....	89
Mapa 2.25	Esperanza de vida en la UE, 2011.....	93
Mapa 2.26	Esperanza de vida en los Estados Unidos, 2010.....	93
Mapa 2.27	Tasa de mortalidad infantil, 2012.....	94
Mapa 2.28	Número de fallecimientos en accidentes de carretera, 2012.....	94
Mapa 2.29	Índice de desarrollo humano de la UE, 2012.....	95
Mapa 2.30	Variación del índice de desarrollo humano de la UE, de 2008 a 2012.....	95
Mapa 3.1	Vulnerabilidad potencial al cambio climático.....	101
Mapa 3.2	Idoneidad media para sistemas fotovoltaicos en las regiones NUTS 3.....	106
Mapa 3.3	Congestión de la red de vías rápidas en zonas urbanas funcionales, 2012.....	114
Mapa 3.4	Concentración de partículas en la atmósfera (PM ₁₀), 2011.....	116
Mapa 3.5	Concentración de ozono troposférico (O ₃), 2011.....	116
Mapa 3.6	Tamaño relativo de las superficies construidas, 2012.....	118
Mapa 3.7	Superficie construida per capita, 2012.....	118
Mapa 3.8	Crecimiento de las superficies construidas en Viena, Praga y Helsinki desde la década de 1950 hasta 2006.....	121
Mapa 3.9	Cambios en el uso de la tierra en Bucarest, Praga, Múnich, Edimburgo y Bratislava, 2006-2012.....	122, 123
Mapa 3.10	Principales masas de agua con un estado o potencial ecológico inferior a «bueno».....	126
Mapa 3.11	Zonas NATURA 2000, 2012.....	126
Mapa 3.12	Aguas residuales urbanas sometidas a un tratamiento más riguroso, 2010.....	129

Mapa 3.13	Volumen de aguas residuales urbanas no recogido, 2010.....	129
Mapa 3.14	Capacidad para prestar servicios ecosistémicos. Indicador TESI.....	132
Mapa 3.15	Infraestructura verde	132
Mapa 3.16	Capacidad de los ecosistemas para eliminar el dióxido de nitrógeno (NO ₂) en las zonas urbanas funcionales.....	134
Mapa 3.17	Concentración de dióxido de nitrógeno (NO ₂), 2011.....	134
Mapa 3.18	Descarga y retención de nitrógeno procedente de los principales ríos europeos.....	135
Mapa 4.1	Ayudas regionales, 2011–2013.....	158
Mapa 5.1	Índice de percepción de la corrupción, 2013.....	167
Mapa 5.2	Índice europeo de calidad del gobierno, 2013.....	170
Mapa 5.3	Índice de autonomía regional, 2011.....	173
Mapa 5.4	Variación del índice de autonomía regional, de 1960 a 2011.....	173
Mapa 6.1	Regiones elegibles para recibir financiación de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) según categoría, 1989–2013.....	184
Mapa 6.2	Índice definido en la Estrategia Europa 2020, distancia con respecto a los objetivos de la UE en 2011	199
Mapa 6.3	Índice definido en la Estrategia Europa 2020, distancia con respecto a los objetivos nacionales en 2011	199
Mapa 8.1	Regiones elegibles para recibir financiación de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) según categoría, 2014–2020.....	238
Mapa 8.2	Países elegibles para recibir financiación del Fondo de Cohesión según categoría, 2014–2020.....	238
Mapa 8.3	Objetivo de la inversión para el impulso del crecimiento y la creación de puestos de trabajo: porcentaje máximo de cofinanciación para las ayudas de los Fondos Estructurales, 2014–2020.....	240
Mapa 8.4	Financiación destinada a I+D+I, TIC, competitividad de las PYME y fomento de la economía hipocarbónica, 2014–2020.....	241
Mapa 8.5	Financiación destinada a la economía hipocarbónica, 2014–2020.....	241
Mapa 8.6	Iniciativa sobre Empleo Juvenil, 2014–2020.....	244
Mapa 8.7	Programas de cooperación transfronteriza financiados por el FEDER, 2014–2020.....	255
Mapa 8.8	Programas de cooperación transfronteriza financiados por el FEDER, 2014–2020.....	256
Mapa 8.9	Impacto de las intervenciones en infraestructura de transporte sobre la accesibilidad, 2030.....	270
Mapa 8.10	Impacto de las intervenciones en infraestructura de transporte sobre el PIB regional, 2030.....	270
Mapa 8.11	Impacto a corto y largo plazo de una reducción de los costes de transporte en el PIB en cinco regiones de Polonia.....	272
Mapa 8.12	Impacto de las intervenciones en el ámbito de los recursos humanos sobre el PIB, promedio anual 2014–2023.....	273
Mapa 8.13	Impacto de las intervenciones en I+D sobre el PIB, promedio anual 2014–2023.....	273
Mapa 8.14	Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014–2020 sobre el PIB, promedio anual 2014–2023.....	275

Mapa 8.15	Impacto de los programas ejecutados en el marco de la política de cohesión en el período 2014–2020 sobre el PIB, 2030.....	275
-----------	--	-----

Lista de cuadros

Tabla 1.1	Indicadores clave de los Balcanes Occidentales, 2003-2012.....	10
Tabla 1.2	Variación del empleo y el VAB por sector y por grupo de Estados miembros, 2000-2008 y 2008-2012.....	13
Tabla 1.3	Desglose de la variación media anual del VAB per capita, 2000–2008 y 2008–2012.....	15
Tabla 1.4	Variación del PIB per capita, de la productividad y la ocupación per capita según tipo de región metropolitana, de 2000 a 2008 y de 2008 a 2011.....	17
Tabla 1.5	Variación del PIB per capita, de la productividad y la ocupación per capita según tipología de región urbana o rural, de 2000 a 2008 y de 2008 a 2011.....	18
Tabla 1.6	Gasto total en I+D y distancia con respecto al objetivo fijado para 2020, regiones de la UE-28, año 2011.....	31
Tabla 1.7	Población de 30 a 34 años con educación superior, regiones de la UE-28, media 2013.....	39
Tabla 1.8	Ponderaciones utilizadas en la construcción del Índice de Competitividad Regional, 2013.....	52
Tabla 2.1	Tasa de ocupación de la población de 20 a 64 años en las regiones de la UE-28, de 2000 a 2013, y distancia con respecto al objetivo fijado a escala nacional.....	58
Tabla 2.2	Tasa de desempleo en las regiones de la UE-28, de 2000 a 2013.....	58
Tabla 2.3	Cifras de abandono escolar prematuro y distancia con respecto al objetivo nacional en las regiones de la UE-28, de 2008 a 2013.....	66
Tabla 2.4	Variación de la población según tipología urbana-rural, de 1961 a 2011.....	83
Tabla 2.5	Población según el grado de urbanización, de 1961 a 2011.....	86
Tabla 2.6	Variación de la población, variación vegetativa y migración neta según tipología urbana o rural, 2001-2011.....	86
Tabla 2.7	Estructura de edades de la población según tipología urbana o rural, 2012.....	88
Tabla 2.8	Variación de la población, variación vegetativa y migración neta en las regiones fronterizas terrestres, de 2001 a 2011.....	88
Tabla 3.1	Superficie construida por habitante en las regiones de la UE, 2012.....	117
Tabla 4.1	Gasto de los gobiernos subnacionales según su función, 2013.....	145
Tabla 4.2	Gasto de los gobiernos subnacionales según su función, 2013.....	146
Tabla 5.1	Puesta en marcha de un negocio en 2014.....	163
Tabla 5.2	Estimación de los costes directos de la corrupción en la contratación pública en 8 Estados miembros seleccionados.....	166
Tabla 5.3	Tipo de corrupción según esfera de política.....	167
Tabla 6.1	Población según categorías de regiones, 1989-2020.....	182
Tabla 6.2	Fondos destinados a la cooperación territorial, 1989-2020.....	186
Tabla 6.3	Distribución de los fondos entre las diferentes categorías de regiones, 1989–2020.....	187
Tabla 6.4	Intensidad anual de la ayuda según categorías de regiones, 1989-2020.....	187
Tabla 6.5	Asignación por Fondo, 1989–2020.....	188

Tabla 6.6	Fondos asignados a cada esfera de política general en el marco de la política de cohesión en la UE-15, 1989-2013	206
Tabla 6.7	Fondos asignados a cada esfera de política general en el marco de la política de cohesión en los países adherentes, 2004-2013	207
Tabla 8.1	Porcentajes mínimos de ayuda del FSE por Estado miembro de acuerdo con el objetivo de invertir para impulsar el crecimiento y crear puestos de trabajo, 2014-2020	242

Lista de recuadros

Turquía	7
Disparidades económicas regionales en el mundo	8
Balcanes Occidentales.....	10
Desglose del crecimiento del VAB per capita.....	16
Tamaño de las ciudades, ventajas de la aglomeración y gobernanza metropolitana.....	19
Definición de ciudad y de zona de traslados trabajo-domicilio, y regiones metropolitanas en la UE y la OCDE.....	23
Desplazamientos entre domicilio-trabajo y geografías funcionales.....	24
Nuevo grado de urbanización y tipología de regiones urbanas-rurales.....	25
El índice de desarrollo y espíritu emprendedor regional (IDER).....	28
Programa marco para la competitividad y la innovación	35
Programas marco de investigación	39
La agenda digital.....	41
La política común en materia de transporte contribuye a la cohesión y al desarrollo regional a través de la mejora de la accesibilidad.....	43
La Estrategia Europea de Empleo y la política de mercado laboral adoptada a escala de la UE en respuesta a la crisis	61
Educación y formación 2020	66
¿Qué significa encontrarse «en riesgo de pobreza o exclusión social»?	73
La estrategia sanitaria europea.....	92
Emisiones basadas en la producción y emisiones basadas en el consumo.....	103
Dimensión territorial del cambio climático y medidas relativas al cambio climático y la energía.....	105
Mejora del acceso al transporte público en Atenas.....	112
Medidas para el fomento de la movilidad urbana	112
El Atlas urbano muestra que las ciudades del centro y el este de la UE cambian con mayor rapidez	120
Política medioambiental y territorios de la UE.....	127
Visión de la literatura económica sobre los efectos del gasto público sobre el crecimiento	141
Definiciones de buena gobernanza	162
La facilidad para hacer negocios varía dentro de los países.....	163
La administración electrónica y las licitaciones electrónicas pueden aumentar la facilidad para hacer negocios y reducir los costes.....	164
Métodos de lucha contra la corrupción.....	168
Construcción del índice europeo de calidad del gobierno	171

Índice de autonomía regional	172
Principios de la OCDE sobre la eficacia de la inversión pública: una responsabilidad compartida entre todos los niveles de gobierno	174
La calidad del gobierno como factor determinante de la eficacia de la política de cohesión	177
Cooperación macrorregional.....	185
Programas de cooperación territorial iniciados en 1989 con INTERREG.....	186
El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG).....	191
Regiones ultraperiféricas	193
El Comité de las Regiones y la dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020 y de otras políticas de la UE.....	200
La cohesión territorial y el Tratado de Lisboa de 2007	202
Instrumentos financieros utilizados en el período 2007-2013.....	208
Ejemplos de programas de apoyo a las empresas	208
Ejemplos de proyectos de IDTI apoyados.....	215
Ejemplos de proyectos de TIC apoyados.....	215
Ejemplos de proyectos de transporte apoyados.....	216
Mejora de la calidad de las solicitudes de proyectos de gran envergadura.....	217
Ejemplos de proyectos de infraestructura medioambiental apoyados	217
Ejemplos de proyectos apoyados en el ámbito de la energía.....	218
Ejemplos de proyectos apoyados en el ámbito de la infraestructura turística, cultural, social, educativa y urbana.....	219
Equipos de acción juvenil.....	220
El valor añadido de la colaboración y la difusión de buenas prácticas para la UE.....	222
Evaluaciones de contraste	224
Ejemplos de evaluaciones de contraste del impacto del FSE realizadas en los Estados miembros	231
Efecto de la política de cohesión: resumen de las investigaciones realizadas.....	233
El papel de la política de cohesión en la combinación de políticas económicas de la UE	235
El Mecanismo «Conectar Europa»	236
El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea	237
Criterios de cumplimiento de los condicionantes ex ante en el área de la I+D y la innovación.....	243
Lógica de intervención de la política de cohesión en el período 2014-2020. Ejemplo de apoyo al sector de la alta tecnología en una región más desarrollada	245
Principios de excelencia.....	247
Vínculo existente entre el marco macroeconómico y la eficacia de los Fondos «ESI».....	249
Presupuesto de la UE: diferencia entre compromisos y pagos.....	250
Aplicación gradual de la condicionalidad macroeconómica en caso de incumplimiento en el marco del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo	251
Construcción de las simulaciones	267

