

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.6.2009  
COM(2009) 295 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social**

**{SEC(2009) 828 final}**

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	La dimensión regional de la creatividad y la innovación.....	4
2.1.	Creatividad .....	4
2.1.1.	Desarrollo de los talentos locales .....	4
2.1.2.	Atraer talento y visitantes .....	5
2.1.3.	Tolerancia.....	5
2.2.	Innovación.....	7
2.2.1.	Nuevas empresas.....	8
2.2.2.	Empresas actuales .....	10
2.3.	Conclusión .....	11
3.	Cohesión territorial: estado del debate .....	12
3.1.	Definición, ámbito y alcance de la cohesión territorial.....	13
3.2.	Una mejor coordinación y nuevas asociaciones territoriales .....	14
3.3.	Mejorar la cooperación .....	15
3.4.	Mejorar la comprensión de la cohesión territorial .....	15

# INFORME DE LA COMISIÓN

## Sexto informe de situación sobre la cohesión económica y social Regiones creativas e innovadoras

### 1. INTRODUCCIÓN

Este informe se centra en la creatividad y la innovación porque ambas pueden ayudar a la Unión a salir con más rapidez y más fortalecida de la crisis económica actual. Por este motivo, el Plan Europeo de Recuperación Económica, junto con la política de cohesión, está destinado fundamentalmente a inversiones que potencien la competitividad a largo plazo de la UE, como el espíritu empresarial, el acceso de las PYME a financiación, el capital humano, las TIC, las tecnologías verdes y la eficiencia energética<sup>1</sup>. Este Plan refuerza el vínculo de la política de cohesión con la Estrategia de Lisboa y consolida la mayor importancia que se concede en el periodo 2007-2013 a la innovación, a la que se han dedicado 85 000 millones EUR<sup>2</sup>. El Quinto informe de situación<sup>3</sup> destacó el papel tan importante desempeñado por determinados sectores y la reestructuración económica en el desarrollo regional. La recesión actual acelerará las reconversiones y será especialmente dura para algunos ámbitos, especialmente los sectores financiero, automovilístico y de la construcción, que deberán hacer frente a importantes pérdidas de empleo.

Asimismo, este informe afirma que la creatividad y la innovación poseen una dimensión regional fundamental<sup>4</sup>. La OCDE<sup>5</sup> hace hincapié en que, dada la creciente complejidad de la innovación (con modelos más abiertos, procesos innovadores y el papel que desempeñan la absorción y la adaptación), no es posible designar una política única que promueva la innovación en todas las regiones. Debe recurrirse a los conocimientos locales para que las regiones creen sus propios sistemas de innovación y se utilicen con más efectividad el conocimiento y la tecnología. Y por último, debe mencionarse que el Año Europeo de la Creatividad y la Innovación ha sido fuente de inspiración de este informe.

El principal objetivo del informe es mostrar qué factores pueden impulsar la creatividad y la innovación en las regiones, independientemente de su grado de desarrollo. El informe abarca tanto la innovación tecnológica, como otras variantes en campos distintos, como es el caso de la innovación social, artística, cultural, de procesos y de servicios.

Los datos regionales disponibles para este informe no reflejan aún la crisis. Hasta 2007, las tasas de desempleo estaban a la baja y en vías de una conversión rápida (véase la ficha 1). Pero hoy en día, están aumentando exponencialmente en España, Irlanda y los tres países bálticos, que previsiblemente alcanzarán entre un 11 % y un 17 % en 2009, más del doble de su tasa de 2007<sup>6</sup>. También se prevé que estos cinco Estados miembros sufran contracciones económicas, que supondrán el final de un periodo de crecimiento sostenible (véase la ficha 2).

---

<sup>1</sup> COM(2008) 876.

<sup>2</sup> SEC(2007) 1547.

<sup>3</sup> COM(2008) 371.

<sup>4</sup> «Regional innovation Scoreboard 2006», MERIT.

<sup>5</sup> Resumen de la reunión ministerial de la OCDE: «Building Innovative Regions», marzo de 2009.

<sup>6</sup> «Economic Forecast», primavera de 2009, CE.

El informe también facilita una síntesis del debate en torno a la cohesión territorial que comenzó el año pasado con un Libro Verde.

Además, se presenta junto con once fichas que exponen y analizan los indicadores clave en relación con la creatividad y la innovación.

## 2. LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LA CREATIVIDAD Y LA INNOVACIÓN

El concepto de creatividad en el presente informe se refiere al sentido de generar una idea nueva y útil<sup>7</sup>, mientras que la innovación implica la puesta en práctica de esta idea nueva y útil. La dimensión regional agrega el aspecto de que una idea debe ser nueva y útil en una región determinada. Por tanto, el análisis cubre tanto las actividades que impulsan los conocimientos punteros como las que permiten a las regiones acercarse a este nivel.

### 2.1. Creatividad

¿Cómo se generan ideas nuevas y útiles? A pesar de la imagen popular del inventor solitario, la mayor parte de las ideas se generan por interacción humana, especialmente entre personas distintas con talento. Este es uno de los motivos por los que las solicitudes de patentes y las actividades culturales se concentran en las ciudades. Para impulsar una interacción tal, las regiones deben desarrollar sus propias capacidades, atraer talentos y ser tolerantes con la diversidad.

#### 2.1.1. Desarrollo de los talentos locales

La educación y la formación pueden contribuir al desarrollo del talento y la creatividad de las personas. No obstante, persisten grandes diferencias en los niveles educativos entre las regiones. En las regiones de competitividad regional y empleo (en lo sucesivo, regiones CRE) y las regiones en transición<sup>8</sup>, la cuota de titulados universitarios se sitúa en casi nueve puntos porcentuales por encima de las regiones de convergencia (véase la figura 1). También la participación en el aprendizaje permanente en las regiones de convergencia es mucho menor, prácticamente la mitad, que en las regiones CRE.

El *índice de intensidad de capital humano* muestra una combinación ponderada de titulaciones en los niveles educativos secundario o terciario respecto a la población de 25 a 64 años (véase la ficha 3). La mayor parte de las regiones de Portugal, Italia, Grecia y el sur de España tiene una puntuación baja, lo que es probablemente indicativo de un estímulo insuficiente de la creatividad. La diferencia entre las regiones CRE y las de convergencia se sitúa en nueve puntos, pero ha disminuido gracias a un mayor aumento de las titulaciones de secundaria en las regiones de convergencia.

La intensidad de capital humano se incrementó significativamente en toda la UE en el periodo 2000-2007. Esta tendencia se mantendrá con la entrada en el mercado laboral de personas más jóvenes y mejor formadas. Las mujeres van adquiriendo más cualificaciones de grado medio o alto. De hecho, a menudo las mujeres jóvenes están hoy en día más cualificadas que los hombres jóvenes (véase la ficha 4).

---

<sup>7</sup> «On creativity», 2008, Ernesto Villalba, CCI.

<sup>8</sup> Las regiones «entrantes» (*phasing in*) y las regiones «salientes» (*phasing out*) se han agrupado como «regiones en transición» dado que ambas categorías se benefician de un apoyo transitorio.

### 2.1.2. *Atraer talento y visitantes*

Una región puede aumentar su cuota de talento atrayendo a personas especialmente dotadas a residir ahí o conocerla. Si bien los desplazamientos dentro de un país pueden ser de utilidad a algunas regiones y ciudades, solo si se «capta» talento del extranjero, se aumenta la «reserva» nacional. La proporción de titulados universitarios en la UE nacidos en el extranjero es únicamente del 2 %, en comparación con el 6 % de que disponen los Estados Unidos; este nivel solo lo alcanzan ocho regiones de la UE. La tarjeta azul de la UE<sup>9</sup> propuesta contribuirá a atraer a más titulados universitarios del extranjero.

La proporción de población en edad laboral nacida en otro país es similar a la de los titulados universitarios nacidos en el extranjero, con cuotas importantes en Londres, Luxemburgo, Bruselas y Viena, donde más de una persona de cada tres nacieron en otro país (véase la ficha 5), y cuotas muy reducidas en la mayor parte de los Estados miembros de Europa central y oriental (en lo sucesivo, Estados miembros PECO). En las regiones de convergencia, solo un 3 % de la población se ajusta a estas características, mientras que en las regiones CRE, esta cifra es cuatro veces superior.

Afortunadamente, en los países y regiones con elevados niveles de emigración, la mayor parte de los ciudadanos no pierden sus vínculos con el país de nacimiento. Algunos Estados miembros, por ejemplo, reciben flujos de remesas importantes, lo que les proporciona una entrada considerable de capital que equivale a uno o más puntos porcentuales del PIB anual<sup>10</sup>, pero la cuantía de estos ingresos podría disminuir debido a la crisis.

Muchos ciudadanos de la UE ya han retornado a su Estado miembro PECO por haber mejorado las posibilidades de empleo y las condiciones salariales, en parte gracias a la política de cohesión, y debido a un ascenso del desempleo en algunos de los principales Estados miembros destino de la inmigración. Ello disminuye las remesas enviadas a los países de origen, pero estos trabajadores llevan consigo su experiencia internacional, un mayor sentido de los negocios y contactos. En el pasado, Irlanda y España perdieron población debido a una emigración superior a la inmigración, pero en los últimos años, han aumentado su población gracias a la movilidad intracomunitaria y una inmigración atraída por el alto crecimiento económico y una actitud más abierta.

Los viajes de negocios también fomentan la interacción y los intercambios de ideas. Aunque se dispone de mayores y mejores posibilidades de conectarse y cooperar en línea, se siguen solicitando con frecuencia reuniones presenciales. Las conferencias científicas y de negocios siguen reuniendo a multitud de personas de todo el mundo y los viajes de negocios constituyen una fuente importante de crecimiento y empleo en muchas ciudades y regiones. Si bien el objeto de los viajes de ocio no es intercambiar ideas, pueden contribuir a enriquecer la vida social en las ciudades, de manera que se estimula la creatividad. El número de llegadas a hoteles per cápita (véase la ficha 6) revela los destinos de negocios más solicitados y pone de manifiesto el escaso número de llegadas a los Estados miembros PECO.

### 2.1.3. *Tolerancia*

La tolerancia hacia distintos orígenes y estilos de vida no solo contribuye a retener y atraer el talento, sino que también ayuda a que se cree un entorno abierto en el que florece la

---

<sup>9</sup> COM(2007) 637.

<sup>10</sup> «Remittance flows to and from the EU», 2007, Eurostat.

creatividad y se valora la diversidad. No obstante, en algunos países los residentes no se sienten cómodos con un vecino o una persona que ocupe un cargo político elevado que consideren distinta por sus características étnicas, su religión o sus creencias, su orientación sexual o su discapacidad (véase la ficha 7). En la UE está prohibida la discriminación por estos motivos<sup>11</sup>. Sin embargo, en contraste con los Estados Unidos e Islandia, en ocho Estados miembros más de la mitad de las personas que respondieron al cuestionario manifestaron no sentirse cómodas con alguien de un origen étnico distinto ocupando un cargo político de primera línea y en nueve Estados miembros indicaron que no se sentirían cómodas con un homosexual ocupando la presidencia del país.

Si bien, en general, los encuestados afirmaron creer que había disminuido la discriminación en su Estado miembro, en diecisiete Estados miembros se estimó que por lo menos un tipo de discriminación estaba más extendida que cinco años antes. Esto se corresponde en casi todos los Estados miembros a la discriminación por motivos étnicos, pero en algunos casos, también se hizo referencia a la religión, la homosexualidad o el género. Aun cuando los Estados miembros más desarrollados tienden a ser algo más tolerantes, algunos de ellos no alcanzan niveles muy altos y el desempleo creciente podría provocar más actos de discriminación.

En los Estados miembros de la UE, los residentes nacidos en otro país tienen, a menudo, tasas de desempleo superiores, que llegan a doblar o triplicar a las de las personas nacidas en el país. Estas altas tasas de desempleo se deben, en parte, a unos conocimientos deficientes del idioma local y a niveles educativos más bajos, pero también a la discriminación. Dado que la inmigración procedente de fuera de la Unión será el único camino para contrarrestar el descenso de la población, en el futuro irá adquiriendo una importancia progresiva asegurar que los inmigrantes y sus hijos puedan encontrar un trabajo o crear un negocio<sup>12</sup>. Un mejor acceso a una formación y educación superiores adecuadas contribuirán a mejorar su inserción en el mercado laboral<sup>13</sup>.

La «clase creativa básica» (véase la ficha 8) es especialmente importante para una economía, ya que sus miembros generan más ideas y son más proclives a establecer nuevas empresas, contribuyendo, por tanto, al crecimiento y la creación de empleo<sup>14</sup>. Un análisis efectuado en los Estados Unidos<sup>15</sup> ha puesto de relieve que esta clase se siente atraída por ciudades tolerantes y con talento que disponen de altas tecnologías. La clase creativa básica abarca profesiones como ingenieros, escritores, arquitectos, científicos, profesores, artistas y otras profesiones que implican la creación de nuevos productos, procesos o servicios valiosos.

En la Unión Europea, la clase creativa básica está muy concentrada en las regiones con capitales y en torno a estas, así como en el Benelux y los países nórdicos, en Irlanda y el Reino Unido. Estas regiones tienen una alta concentración de titulados universitarios nacidos en el extranjero, disponen de banda ancha y poseen, a menudo, ciudades grandes, de manera que se confirma esta preferencia. Estas regiones y las zonas metropolitanas gozan progresivamente de reconocimiento como motores poderosos de innovación y muchas ciudades se están poniendo en marcha para mejorar su creatividad atrayendo a personas creativas y altamente cualificadas y ofreciendo un buen entorno para ocupaciones laborales

---

<sup>11</sup> Artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

<sup>12</sup> COM(2008) 394.

<sup>13</sup> «Jobs for Immigrants», 2008, OECD.

<sup>14</sup> «Creative class and regional growth», 2007, R.A. Boschma & M. Fritsch.

<sup>15</sup> «The Rise of the Creative Class», 2002, Richard Florida.

innovadoras que permita poner en práctica las nuevas ideas<sup>16</sup>. Las regiones de convergencia tienen una proporción menor de clase creativa básica, un 5 %, comparado con el 8 % de las regiones CRE, lo que puede deberse al número menor de titulados universitarios y de extranjeros de que disponen y a un uso más reducido de las TIC. Por ejemplo, el acceso a tecnologías de banda ancha que se registró en 2008 es notablemente inferior en las regiones de convergencia (un 32 %) si se compara con las regiones CRE (un 57 %), pero esta cifra es mucho más elevada que en 2004, en que se situó en un escaso 8 %.

**Figura 1: Indicadores de creatividad por tipo de región**

Indicador	Periodo	Unidad	Regiones de convergencia	Regiones en transición	Regiones CRE
Titulaciones de educación terciaria *	2007	Porcentaje de población de 25-64 años	17	25	26
Participación en educación y formación de adultos de 25-64 años *	2007	Porcentaje de población de 25-64 años	5,1	8,1	11,5
Población de 15-64 años nacidos en otro país *	2007	Porcentaje de población de 15-64 años	2,8	10,3	12,5
Tasa de desempleo	2007	Porcentaje de población activa	9,2	8,4	6,1
Evolución de la tasa de desempleo	2000 - 2007	Variación de puntos porcentuales	-4,6	-3,0	-0,5
Llegada a hoteles *	2006-2007	Llegadas per cápita	0,7	1,4	1,4
Clase creativa básica *	2006-2007	Porcentaje de población de 15-64 años	5,4	6,9	8,3
Acceso a banda ancha**	2008	Porcentaje de hogares	32	43	57

\* excl. FR9 \*\* excl. FR9, DE5, DEC, UKD1, UKE1, UKK3, UKM5

## 2.2. Innovación

Este informe incide especialmente en la dimensión regional, pero existe una dimensión global de la innovación. Las investigaciones<sup>17</sup> ponen de relieve que la UE está peor situada que los Estados Unidos, pero que ha empezado a acercarse a estos. En particular, la UE tiene un crecimiento mayor de titulados universitarios, investigadores, investigación y desarrollo públicos, capital de riesgo, acceso a banda ancha y empleo de servicios con alta intensidad de conocimiento<sup>3</sup>, y es puntera en titulaciones en ciencias e ingenierías, marcas comerciales, flujos de la balanza de pagos tecnológica y empleo en sectores de alta tecnología y tecnología media-alta<sup>3</sup>.

Una nueva idea útil puede ponerse en práctica en la esfera social, cultural o económica. La innovación social puede crear modelos mejores de atención a los niños, mejorar la prestación de asistencia sanitaria en el domicilio y promover un transporte sostenible. La innovación cultural puede llevar a nuevas formas artísticas. En el ámbito económico, puede reducir el consumo energético, racionalizar procesos y mejorar el diseño de productos y servicios, todo lo cual tiende a fomentar la productividad. Muchas regiones han visto aumentar considerablemente su productividad (véase la ficha 9). Las regiones con un mayor crecimiento de la productividad se sitúan principalmente en los Estados miembros PECO. Desde 2000, la productividad en industria y servicios ha aumentado anualmente un 2 % en las

<sup>16</sup> «Competitiveness of European Metropolitan Regions», [www.acre.socsci.uva.nl/](http://www.acre.socsci.uva.nl/).

<sup>17</sup> «European Innovation Scoreboard», 2008 y 2009, MERIT.

regiones de convergencia, el doble que el índice registrado en las regiones CRE. Este crecimiento ha contado con el respaldo de mejoras en la educación, un uso mejor y más amplio de las TIC y elevados flujos entrantes de inversiones extranjeras directas (IED).

Las IED constituyen una fuente de inversiones esencial para casi todos los Estados miembros PECO (véase la figura 3), en los que los flujos netos de IED alcanzaron el equivalente a más del 3 % del PIB anual entre 2005 y 2007. Las IED, no obstante, no comportan necesariamente la creación una nueva empresa. La mayor parte de las IED implican la existencia de un inversor extranjero que toma el control de una empresa. El notable aumento de la productividad en las regiones de convergencia es la principal razón por la que se ha reducido sustancialmente la diferencia en los PIB per cápita. La diferencia entre las tasas de empleo se ha mantenido por encima de los 10 puntos porcentuales desde 2000 (véase la figura 4). El PIB per cápita relativo a la media de la UE aumentó seis puntos entre 2000 y 2006, aproximando a las regiones en transición a cuatro puntos de distancia a la media de la Unión Europea; las regiones de convergencia, con un 59 %, se acercan algo más al umbral del 75 %, pero aún tienen una larga distancia que recorrer (véase la ficha 2).

### 2.2.1. *Nuevas empresas*

A menudo, las nuevas empresas ponen en práctica ideas nuevas. Estas pueden ser una miniempresa innovadora (*start-up*) creada por un empresario local o por una inversión extranjera directa. Las miniempresas innovadoras son la clave de la innovación. Este tipo de nuevas empresas puede conquistar un nicho del mercado y crecer rápidamente (son las denominadas «gacelas»). Pero no siempre es fácil crear una miniempresa innovadora. El Banco Mundial<sup>18</sup> indica que es más fácil poner en marcha un negocio en un mínimo de cien países distintos de Alemania, Austria, Grecia, España o Polonia (véase la figura 2). Solo Irlanda y el Reino Unido están clasificados entre los diez primeros países.

---

<sup>18</sup> Informe «Doing Business 2009» del Banco Mundial.

**Figura 2: Clasificación de la facilidad para hacer negocios, 2009**

<b>Economía</b>	<b>Facilidad para hacer negocios</b>	<b>Puesta en marcha de un negocio</b>
Irlanda	7	5
Reino Unido	6	8
Francia	31	14
Dinamarca	5	16
Finlandia	14	18
Bélgica	19	20
Estonia	22	23
Rumanía	47	26
Hungría	41	27
Suecia	17	30
Portugal	48	34
Letonia	29	35
Eslovenia	54	41
Eslovaquia	36	48
Países Bajos	26	51
Italia	65	53
Luxemburgo	50	69
Lituania	28	74
Bulgaria	45	81
República Checa	75	86
Alemania	25	102
Austria	27	104
Grecia	96	133
España	49	140
Polonia	76	145
Clasificación de 181 países		
Fuente: Banco Mundial, Informe de 2009 sobre la facilidad para hacer negocios		

En 2006, el Consejo Europeo de Primavera fijó tres objetivos claros para facilitar, abaratar y agilizar el registro de una nueva empresa, pero en 2008 solo nueve Estados miembros habían cumplido los tres objetivos<sup>19</sup>.

Otra manera de impulsar el espíritu empresarial es promoverlo activamente como opción profesional, especialmente en regiones con una alta tasa de desempleo (juvenil). Una educación que incida en el espíritu empresarial podría convencer a más jóvenes a poner en práctica sus ideas.

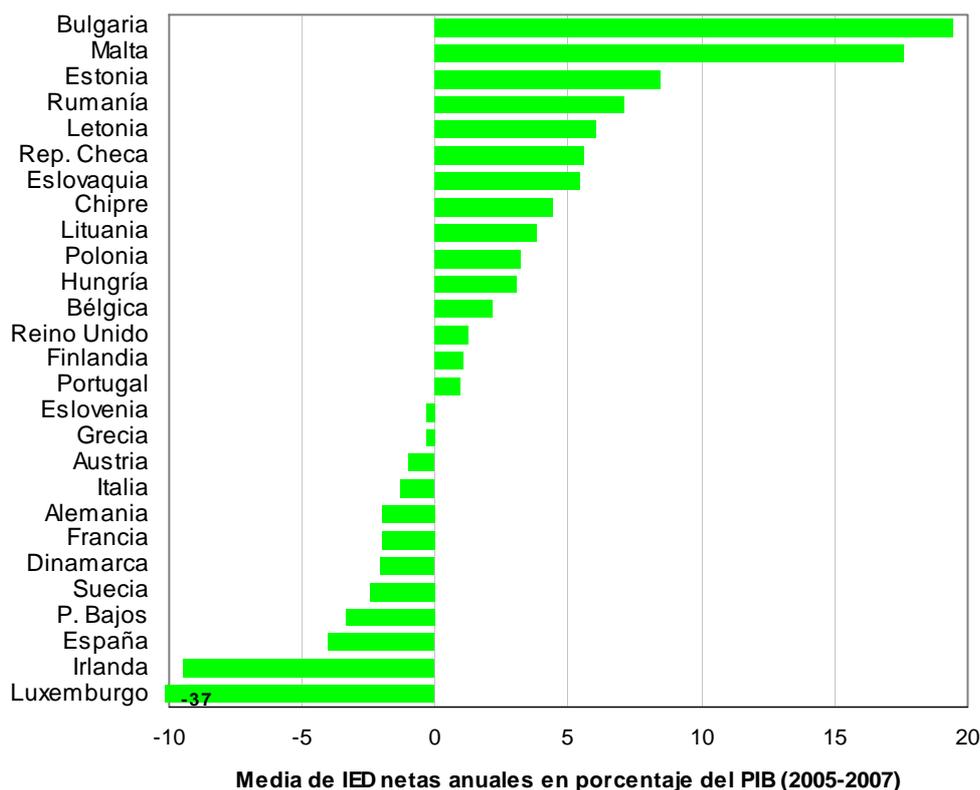
Las nuevas empresas extranjeras se concentran, a menudo, en la región de la capital, como es el caso en la República Checa, Eslovaquia, Finlandia o Portugal (véase la ficha 10). También se sitúan, con frecuencia, en regiones fronterizas, especialmente a lo largo de las fronteras más cercanas al resto de la UE, como es el caso del oeste de Polonia y Hungría, del noroeste rumano o del este de Francia. En 2005-2007, las regiones de convergencia superaron a las regiones CRE en cuanto al número de nuevas empresas extranjeras por habitante. La crisis conllevará una disminución de las IED y el establecimiento de un menor número de nuevas

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/start-ups/startups2008.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/start-ups/startups2008.pdf)

empresas extranjeras. La investigación<sup>20</sup> pone de relieve que las políticas regionales son más efectivas en el fomento de los excedentes de conocimiento de las empresas extranjeras que las políticas nacionales.

Figura 3: Inversiones extranjeras directas netas en porcentaje del PIB, 2005-2007

### Flujos de IED netas por Estado miembro 2005-2007



Uno de los objetivos de la Directiva sobre servicios es facilitar el establecimiento de miniempresas innovadoras en el sector servicios de otros Estados miembros para finales de 2009. Ello podría repercutir en un aumento de las IED, especialmente en las regiones fronterizas. Una aplicación rápida y rigurosa de esta Directiva por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales lograría un máximo impacto en empleos y miniempresas innovadoras en toda Europa.

#### 2.2.2. Empresas actuales

Las empresas actuales innovan con ayuda de I+D y otros métodos<sup>21</sup>, como es la adopción de tecnología, la innovación no tecnológica y la combinación de los conocimientos dados de una

<sup>20</sup> Informe final, 2009, DYNREG  
[http://www.esri.ie/research/research\\_areas/international\\_economics/dynreg](http://www.esri.ie/research/research_areas/international_economics/dynreg).  
<sup>21</sup> «Neglected Innovators», 2008, MERIT.

manera nueva. Algunos estudios<sup>22</sup> ponen de relieve que las empresas grandes invierten más en I+D y en innovación interna, mientras que las PYME tienen un acceso más reducido a la financiación y tienden a innovar menos y a subcontratar sus necesidades de innovación. No obstante, las PYME de gran crecimiento pueden tener una repercusión mayor en la innovación, pero sufrir trabas por causa de los mercados protegidos o de otros obstáculos.

La I+D se concentran en gran medida en determinados sectores —la industria de transformación suma un 80 %— y regionalmente, por ejemplo, un 30 % de los gastos empresariales en I+D (indicador BERD, véase la ficha 11) se concentra en diez regiones únicamente. Solo en veintinueve regiones las empresas invierten más del 2 % del PIB en I+D. En la mayoría de ellas, esta cuota es inferior al 1 %. En general, la UE gasta mucho menos que los Estados Unidos en I+D, pero algunos Estados miembros igualan el nivel estadounidense en determinados sectores de la industria de transformación. Sin embargo, la I+D solo cubre una pequeña parte de los gastos destinados a innovación.

En las regiones CRE, el indicador BERD (gastos en I+D del sector empresarial) se sitúa en un 1,3 %, cifra que es cuatro veces superior a la de las regiones de convergencia. En las regiones menos desarrolladas, la difusión tecnológica desempeña probablemente un papel más decisivo, lo que se refleja en la diferencia considerable en el número de patentes per cápita: las regiones CRE presentan trece veces más solicitudes de patentes que las regiones de convergencia.

**Figura 4: Indicadores de innovación por tipo de región**

Indicador	Periodo	Unidad	Regiones de convergencia	Regiones en transición	Regiones CRE
Productividad en industria y servicios (PPS)	2006	Índice EU27=100	63	90	113
Evolución de la productividad en industria y servicios	2000-2006	Crecimiento medio real de la productividad al año	1,9	1,3	0,9
Tasa de empleo	2007	Porcentaje de población de 15-64 años	59	64	69
PIB per cápita (PPS)	2006	Índice EU27=100	59	95	122
Evolución del PIB per cápita (PPS)	2000 - 2006	Variación de puntos del índice	5,4	5,9	-4,4
Nuevas empresas extranjeras por millón de habitantes	2005-2007	Total de nuevas empresas extranjeras por millón de habitantes	268	62	225
Cambios de nuevas empresas extranjeras por millón de habitantes	2001-2003 - 2005-2007	Total de nuevas empresas extranjeras por millón de habitantes	118	-34	-18
Gastos de I+D en el sector empresarial	2006 *	Porcentaje del PIB	0,36	0,42	1,36

\* excl. UKM5 UKM6

### 2.3. Conclusión

La crisis financiera y la recesión refuerzan el papel que desempeñan la creatividad y la innovación. Este análisis ha puesto de relieve que la creatividad y la innovación poseen una dimensión regional clara. Las regiones CRE obtienen buenos resultados en la mayor parte de los indicadores, como es el caso de la clase creativa básica, I+D y la intensidad de capital

<sup>22</sup> Ex. *Innobarometer 2007, 2008, Flash EB213, y R&D in Europe, 2009*, K. Uppenberg, BEI.

humano. Respecto a otros indicadores, como es el caso de las IED y el aumento de la productividad, sin embargo, las regiones de convergencia se sitúan mejor. ¿Qué conclusiones pueden extraerse de estas tendencias?

Las regiones de convergencia pueden beneficiarse en mayor medida de las empresas extranjeras si las incorporan a su economía regional y mejoran su capacidad de absorción. Unos vínculos sólidos entre las empresas extranjeras y los proveedores locales mejoran la eficiencia, el empleo local y las transferencias de conocimientos. Estas regiones deberían mejorar sus niveles educativos y la participación en la formación, lo que se sumaría a su capacidad de absorber nuevas ideas y prácticas y les ayudaría a mantener su gran crecimiento en la productividad.

Además, estas regiones deberían mejorar su atractivo para los visitantes por ocio o por negocios, por ejemplo, estimulando las actividades culturales y creativas. Ello favorecería los intercambios de nuevas ideas y, probablemente, mejoraría el atractivo de la región para nuevos residentes y emigrantes que retornan.

Las regiones en transición están reduciendo las distancias con las regiones CRE, pero aún se sitúan por debajo en muchos indicadores económicos, como son la productividad y el empleo. Los indicadores relativos a la innovación, como es el caso de I+D, patentes solicitadas y capital humano, siguen siendo significativamente menores. Si quieren pasar de un enfoque centrado en la efectividad de los costes a una economía impulsada por la innovación<sup>23</sup>, estas regiones deberán mejorar su entorno empresarial e invertir más en I+D, educación y formación, así como en el desarrollo de competencias creativas básicas.

Las regiones CRE deben procurar extraer los máximos beneficios de su alto porcentaje de residentes nacidos en otro país, velando por su integración en el mercado laboral y facilitándoles la creación de su propio negocio. Para seguir siendo competitivas a escala mundial, estas regiones han de incrementar sus inversiones en creatividad e innovación y acelerar la transición de una nueva idea a un nuevo producto, servicio o proceso.

La creatividad y la innovación florecen en un entorno donde se aceptan y fomentan nuevas ideas y enfoques. Una región en la que se discrimina a las personas por su origen étnico, creencias, género, discapacidad, edad u orientación sexual no solo es un lugar con más injusticias, sino que, además, resulta menos competitiva. Por tanto, todas las regiones deben procurar reducir la discriminación, promover el diálogo intercultural y mostrar una mayor apertura hacia las personas de orígenes o estilos de vida distintos.

### **3. COHESIÓN TERRITORIAL: ESTADO DEL DEBATE**

En su artículo 3, el Tratado de Lisboa establece la cohesión territorial como un objetivo explícito para la futura política de cohesión. Además, la crisis actual, con sus repercusiones territoriales asimétricas, ha incrementado la importancia de la cohesión territorial dentro de la UE, y el debate sobre este concepto ha cogido un nuevo impulso.

En octubre de 2008, la Comisión Europea adoptó un Libro Verde sobre la cohesión territorial<sup>24</sup>, por cuyo medio ha iniciado un amplio debate público sobre la cohesión territorial

---

<sup>23</sup> «Global Competitiveness Report 2008-2009», Foro Económico Mundial.

<sup>24</sup> COM(2008) 616.

y sus repercusiones políticas. La Comisión ha acogido con satisfacción las 391 respuestas recibidas<sup>25</sup>, que incluyen contribuciones de todos los Estados miembros, de casi 100 autoridades regionales y de más de 150 asociaciones regionales y locales, así como de ciudades, interlocutores económicos y sociales, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación y ciudadanos particulares. El Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo ya han adoptado sus dictámenes acerca del Libro Verde sobre la cohesión territorial.

Este apartado resume brevemente los principales resultados de la consulta.

### **3.1. Definición, ámbito y alcance de la cohesión territorial**

El Libro Verde sobre la cohesión territorial no propone una definición sino que busca una delimitación del concepto. En su reacción, el Parlamento Europeo manifestó su preocupación en lo referente a que, sin una definición común, acordada, comprendida y compartida por todos, sería difícil debatir las repercusiones políticas. En algunas respuestas a la consulta se planteó también esta cuestión, pero en otras, se argumentó que pedir una definición precisa retrasaría innecesariamente los debates. Afortunadamente, de este debate ha surgido un acuerdo básico sobre los elementos principales y los objetivos de la cohesión territorial.

La finalidad de la cohesión territorial es promover un desarrollo armonioso y sostenible de todos los territorios a partir de sus propias características y recursos territoriales.

Se registró un amplio respaldo a los tres elementos básicos propuestos para alcanzar esta finalidad:

- la concentración (alcanzar una masa crítica haciendo frente, al mismo tiempo, a los aspectos externos negativos),
- la conexión (potenciar unas conexiones eficientes entre zonas más retrasadas y centros en auge a través del desarrollo de la infraestructura y del acceso a los servicios) y
- la cooperación (colaborar por encima de las fronteras administrativas para lograr sinergias).

Las respuestas hicieron hincapié en que la cohesión territorial complementa y refuerza la cohesión económica y social y destacaron que estos tres elementos básicos ya se encuentran implícitamente en la política de cohesión. Para algunos, la cohesión territorial es la base de la cohesión económica y social, pero la mayoría la entiende como un concepto horizontal más amplio en el que se fundamentan todas las políticas a cualquier nivel administrativo.

Muchas contribuciones destacaron la dimensión solidaria de la cohesión territorial; algunas de ellas la consideran incluso la dimensión territorial del modelo social europeo. Ello implica que deben tenerse en cuenta las disparidades económicas y sociales entre territorios a todos los niveles (desde la UE hasta la escala regional o local). En muchas respuestas, se indicó que una buena calidad de vida, la igualdad de oportunidades y un acceso a los servicios de interés general en todos los territorios son esenciales para la solidaridad y la competitividad.

---

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_en.htm).

En un grupo minoritario de respuestas, se propuso vincular la cohesión territorial a un número reducido de características geográficas que puedan influir en el desarrollo. También se propusieron políticas o financiaciones comunitarias específicas e incluso estrategias globales de la UE para estos territorios. Sin embargo, la mayoría de las respuestas, incluyendo una mayoría clara de Estados miembros, señalaron que estas características de por sí no determinan el éxito o el fracaso, ni tienen en cuenta las capacidades de los Estados miembros y las regiones de facilitar respuestas políticas adecuadas y, por tanto, no requieren ningún trato específico ni, por supuesto, compensación alguna. Estas relaciones confirman que la situación socioeconómica de los territorios debe constituir el pilar del diseño y de las actuaciones políticas. Además, incidieron en que la política de cohesión ya proporciona suficiente flexibilidad para abordar distintos problemas en territorios diversos.

Muchas reacciones al Libro Verde argumentaron que varias cuestiones (por ejemplo, la exclusión social o el crecimiento descontrolado de las ciudades, la accesibilidad a los servicios o el riesgo de inundaciones) requieren respuestas políticas a distintos niveles territoriales que pueden variar entre barrios urbanos deprimidos y zonas metropolitanas, entre cuencas de ríos y zonas montañosas. La necesidad de un apoyo europeo con la flexibilidad que debe procurarse para abordar problemas de manera funcional ha de considerarse a la luz del principio de subsidiariedad.

### **3.2. Una mejor coordinación y nuevas asociaciones territoriales**

La mayor parte de las contribuciones asociaron la cohesión territorial con un enfoque integrado, de gobernanza a varios niveles, y asociación, todos ellos valores apreciados en la política de cohesión. En particular, se hizo una mención favorable de iniciativas comunitarias como URBAN y el programa de desarrollo rural LEADER. Sin embargo, muchas respuestas argumentaron que la cohesión territorial debería contribuir a mejorar la dimensión territorial en el diseño y la puesta en práctica de políticas comunitarias. Por ejemplo, muchas respuestas pidieron una mejor coordinación y coherencia entre diversos instrumentos y fondos de la UE.

Se constató un consenso claro en cuanto a que las políticas públicas a distintos niveles deben tomar en consideración su impacto territorial para evitar efectos contradictorios. Esto se aplica especialmente a políticas europeas con impacto territorial como la cohesión, el transporte, la energía, la agricultura, el medio ambiente, el empleo, la competencia y la investigación. Diversas contribuciones incidieron también en que no deben olvidarse las dimensiones territoriales de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo. Tener en cuenta el impacto territorial en la fase de elaboración de políticas serviría para mejorar las sinergias y favorecer la efectividad. Por ello, se requiere una mejor comprensión del impacto territorial de las políticas públicas. La mayor parte de las respuestas pidieron a la UE que desempeñe un papel clave a este respecto, por ejemplo, buscando vías para potenciar la dimensión territorial en las evaluaciones de impacto actuales.

Todas las contribuciones se mostraron de acuerdo en que la coordinación puede también mejorarse a través de una gobernanza de varios niveles. Para una gran mayoría, ello no cambiaría el reparto de competencias, especialmente por lo que se refiere a la ordenación territorial. En muchas respuestas se destacó el papel de los agentes regionales y locales — incluidos representantes de las ciudades y municipios, el sector privado y la sociedad civil—, tan importante en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas. Las contribuciones pidieron a la UE que facilite la gobernanza territorial a través de las fronteras (por ejemplo, asociaciones entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades y regiones o redes de ciudades), de manera que se alcance una masa crítica en la prestación de servicios públicos o para

desarrollar proyectos de interés común. Una serie de contribuciones señalaron que la UE debe apoyar las capacidades institucionales a diversos niveles de ordenación territorial mediante la política de cohesión, lo que redundaría también positivamente en la eficiencia de las medidas no financiadas por la UE.

### **3.3. Mejorar la cooperación**

Las tres ramas de la cooperación territorial se consideraron casi por unanimidad claves para la cohesión territorial y ejemplos claros del valor añadido de la UE. Se constató una fuerte demanda para que se potencie la cooperación territorial haciendo esta más estratégica pero, al mismo tiempo, más sencilla y flexible. A este respecto, las respuestas acogieron con satisfacción y reconocieron el potencial que ofrece la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

Las regiones transfronterizas se consideraron laboratorios de la integración europea. Las partes interesadas de aglomeraciones urbanas transfronterizas o zonas menos pobladas, por ejemplo, podrían probar a poner en práctica planes de desarrollo y una prestación de servicios integrados.

La mayor parte de las contribuciones subrayó la importancia de que se coordinen las estrategias nacionales y regionales, las normativas y la financiación en favor de un desarrollo sostenible de zonas transnacionales completas, como se hizo con la Estrategia del mar Báltico.

La UE debería facilitar los intercambios de experiencia y buenas prácticas. Se constató un amplio apoyo a un refuerzo de la cooperación interregional (en particular, por lo que se refiere a INTERREG C y URBACT), especialmente creando redes y estableciendo indicadores para resolver problemas sin tener en cuenta las fronteras administrativas.

Por último, las contribuciones instaron a una mejor coordinación de las políticas exteriores y de cohesión, potenciando la política europea de vecindad y recurriendo también a la AECT en las fronteras exteriores.

### **3.4. Mejorar la comprensión de la cohesión territorial**

Todas las respuestas se mostraron de acuerdo en que se requieren mejores herramientas para disponer de análisis e indicadores en materia territorial a fin de comprender las tendencias territoriales. Mejorar el análisis a nivel de NUTS3, desarrollar un análisis temático sobre migración o cambio climático, o perfeccionar los instrumentos de evaluación de impacto territorial pueden contribuir a un diseño de políticas más adecuado. Los programas ESPON y Urban Audit se consideraron esenciales a este respecto.

Por último, se exhortó a la Comisión a que, a efectos analíticos, complemente los datos de PIB per cápita con otros indicadores de calidad de vida (por ejemplo, desarrollo humano, sostenibilidad, vulnerabilidad o accesibilidad a los servicios).