



Bruselas, 26.6.2013
COM(2013) 463 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Octavo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial

La dimensión regional y urbana de la crisis
{SWD(2013) 232 final}

ÍNDICE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introducción | 3 |
| 2. | Contexto | 3 |
| 2.1. | Contracción del PIB y del empleo..... | 3 |
| 2.2. | Deterioro de la financiación nacional y subnacional | 4 |
| 2.3. | Construcción e industria, sectores más afectados por la recesión..... | 5 |
| 2.4. | Recuperación de las exportaciones | 5 |
| 2.5. | La inversión extranjera directa se ralentiza..... | 6 |
| 2.6. | Riesgo creciente de pobreza y exclusión..... | 7 |
| 3. | Impacto regional..... | 11 |
| 3.1. | PIB y empleo durante los tres primeros años de la crisis..... | 12 |
| 3.2. | Aumento del desempleo, especialmente en las regiones meridionales..... | 12 |
| 3.3. | Ralentización de los movimientos migratorios | 13 |
| 4. | Impacto urbano..... | 13 |
| 4.1. | Las regiones metropolitanas combinan resiliencia y vulnerabilidad | 13 |
| 4.2. | Las ciudades y la crisis..... | 15 |
| 5. | La política de cohesión y la crisis | 16 |

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Octavo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial

La dimensión regional y urbana de la crisis

1. INTRODUCCIÓN

En 2014, el período de programación de la política de cohesión comenzará tras la peor recesión de los últimos cincuenta años. La crisis ha invertido el proceso de convergencia del PIB regional per cápita y el desempleo en la UE. El reto que ahora se nos presenta es garantizar que se vuelva rápidamente a una senda despejada de crecimiento, especialmente en las regiones y ciudades menos desarrolladas.

Elaborado con vistas a apoyar las próximas negociaciones relativas a los programas, el presente informe resalta los cambios inducidos por la crisis que afectarán al contexto y las prioridades de los nuevos programas. En primer lugar, el informe ofrece una visión de conjunto de los principales progresos a nivel nacional. A continuación, examina el impacto de la crisis en las regiones y ciudades, así como las crecientes disparidades que han surgido. Por último, resume de qué forma el nuevo entorno económico afectará a los futuros programas de cohesión, y subraya la necesidad de que se produzca una gran concentración temática.

El presente informe es continuación del séptimo informe de situación, publicado en 2011 y precede a la publicación del Sexto Informe sobre la Cohesión en 2014. El Sexto Informe sobre la Cohesión también abarcará temas tales como la innovación, el cambio climático y el medio ambiente, que no han podido incluirse aquí.

2. CONTEXTO

2.1. Contracción del PIB y del empleo

La UE entró en recesión en el segundo trimestre de 2008, y esta fase se prolongó durante cinco trimestres. Desde entonces, el crecimiento global en términos de PIB ha sido lento. El PIB de la UE volvió a contraerse en el último trimestre de 2011, y en los dos primeros y el último trimestre de 2012. Si el PIB también se contrae en el primer trimestre de 2013 estaremos ante una triple recaída de la recesión.

El impacto global de la crisis sobre el PIB y el empleo entre 2007 y 2011 ha sido más severo en los tres Estados bálticos, Irlanda, Grecia y España (véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, gráfico 1). Los Estados bálticos e Irlanda volvieron a crecer en 2010 o 2011 y se prevé que continúen creciendo hasta 2014.

España y Grecia, sin embargo, no han regresado a una senda de crecimiento constante. España comenzó creciendo en 2011, pero su PIB se contrajo en 2012. Las tasas provisionales de crecimiento del PIB de Grecia muestran que la recesión continúa y es cada vez mayor. Su PIB cayó casi un 7 % en 2011 y 2012, y solo podrá comenzar a crecer en 2014.

Además, Chipre se enfrentó a una crisis financiera en 2012 que dio lugar a una severa contracción del PIB y del empleo, que se espera continúe hasta 2014.

En cambio, nueve Estados miembros experimentaron una recesión relativamente moderada o, en el caso de Polonia, simplemente una ralentización del crecimiento.

2.2. Deterioro de la financiación nacional y subnacional

La crisis económica y financiera ha provocado un aumento significativo del total de la deuda pública (véase la ficha 1) de cuatro formas: En primer lugar, varios gobiernos nacionales apoyaron al sector financiero mediante la recapitalización de bancos y transferencias de activos. En segundo lugar, la ralentización de la actividad económica redujo los ingresos fiscales e incrementó los gastos sociales (por ejemplo, los subsidios por desempleo). En tercer lugar, las administraciones adoptaron paquetes de estímulo para incrementar la demanda. En cuarto lugar, el escaso crecimiento del PIB hace que crezca la ratio deuda/PIB.

Como consecuencia de ello, la ratio deuda pública/PIB se disparó en la UE del 59 % al 85 % entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto trimestre de 2012. Los mayores incrementos nacionales se produjeron en Irlanda (90 puntos porcentuales), Portugal (56 puntos porcentuales), Grecia y España (49 puntos porcentuales). Aunque es posible que los Estados miembros que hubieran adquirido bancos en graves dificultades reduzcan su deuda por la venta de los restantes activos, el valor de estos últimos sigue siendo incierto.

El elevado nivel de deuda pública puede plantear dudas en cuanto a la capacidad de los Estados de hacer frente a su servicio a largo plazo. Esto puede dar lugar a un aumento de los tipos de interés y los pagos. El aumento de los impuestos que se necesita para garantizar el servicio de la deuda puede actuar como freno al crecimiento.

En el período 2011-2013, muchos Estados miembros han emprendido la tarea del saneamiento presupuestario, en primer lugar, mediante la reducción del gasto (- 1,5 % del PIB de la UE en 2011 en comparación con 2010). Principalmente se redujo el gasto favorecedor del crecimiento. En consecuencia, en 2013 la inversión pública (en este caso, la formación bruta de capital fijo) expresada en porcentaje del PIB será inferior en dieciocho Estados miembros a la de 2011. Estos recortes pueden afectar el crecimiento a medio plazo.

La deuda pública no afecta a todos los Estados miembros por igual. La de Estonia solo representa el 10 % de su PIB. Solo trece Estados miembros tienen una deuda pública por debajo del 60 % de su PIB: los tres Estados miembros nórdicos, Luxemburgo y nueve de los diez Estados miembros de Europa Central y Oriental. La crisis afecta a los gobiernos subnacionales de dos maneras: en primer lugar, ha provocado una disminución de los ingresos fiscales y recortes de impuestos para estimular el crecimiento; y en segundo lugar, la crisis ha acrecentado la demanda local de servicios públicos y protección social, lo que dará lugar a un aumento del gasto público.

El saneamiento presupuestario está ejerciendo presión sobre los presupuestos de los gobiernos subnacionales, que siguen enfrentándose a mayores niveles de gasto social y deben reducir el gasto y aumentar los ingresos. Sus dificultades financieras puedan afectar a la prestación de los servicios públicos.

Un saneamiento presupuestario que favorezca el crecimiento debe garantizar que la reducción de la deuda del gobierno central no resulte neutralizada por un aumento de la deuda de los gobiernos subnacionales. Esta reducción coordinada de la deuda debe garantizar también que se mantengan las inversiones públicas favorecedoras del crecimiento, incluidas las cofinanciadas por la política de cohesión.

2.3. Construcción e industria, sectores más afectados por la recesión

Aunque la crisis se inició en el sector financiero y de seguros, su contribución al valor añadido bruto (VAB) y al empleo en la UE prácticamente no varió entre 2007 y 2011. En los seis Estados miembros más afectados por la crisis, sin embargo, el empleo en este sector cayó un 1 % y su VAB, un 1,8 % anual entre 2007 y 2011 (véase documento de trabajo de los servicios de la Comisión, gráfico 2).

Entre 2007 y 2011, tanto el VAB como el empleo en el sector de la construcción disminuyeron un 3 % anual en la Unión. En los seis países en los que el impacto de la recesión fue mayor, la caída fue incluso de entre el 10 % y el 20 % anual en el caso del empleo y entre un 6 % y un 20 % en el del VAB.

Estos espectaculares descensos en el sector de la construcción se atribuyen a la burbuja inmobiliaria y la consiguiente caída de los precios de la propiedad inmobiliaria en varios Estados miembros. Entre 2007 y 2012, los precios de la vivienda registraron una reducción de entre el 30 % y el 50 % en Irlanda¹, Letonia y Estonia (véase la ficha 2). En Portugal, han caído un 9 % hasta la fecha. En Grecia, las cifras de Eurostat indican un aumento moderado entre 2007 y 2010, pero otras fuentes² muestran que los precios empezaron a caer desde 2010. En conjunto, no puede descartarse que se vayan a producir nuevas caídas.

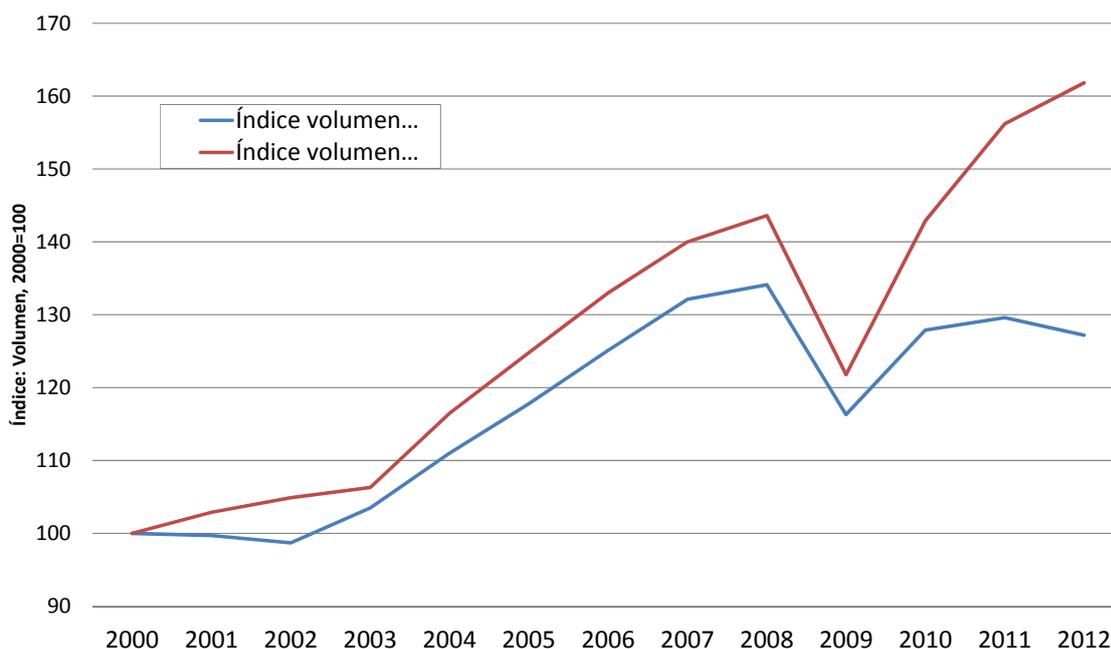
El sector industrial acusó el golpe con un descenso de más del 2 % anual entre 2007 y 2011. En los seis Estados miembros más afectados, la contracción media anual de la actividad fue de casi el 5 %. La disminución del VAB fue más moderada, situándose en el 0,9 %. Las disparidades en este ámbito fueron más significativas: los mayores descensos a lo largo del período se registraron en Grecia (-6 %) y Finlandia (-5 %) y los mayores incrementos en Eslovaquia (8 %) e Irlanda (4 %) (véase documento de trabajo de la Comisión, gráfico 3). La contracción de la producción industrial estuvo estrechamente relacionada con la del comercio.

2.4. Recuperación de las exportaciones

A raíz de la crisis, el crédito comenzó a escasear con la consiguiente contracción de las inversiones y el consumo. Ello redujo los intercambios de bienes e hizo que la recesión se extendiera rápidamente a los principales socios comerciales, lo que tuvo como consecuencia nuevas pérdidas de ingresos y/o puestos de trabajo. Aunque la ampliación de 2004 supuso un impulso para el comercio de la UE, la crisis provocó una brusca caída (véase el gráfico 1).

Gráfico 2: Evolución de los volúmenes comerciales en la UE, 2000-2011

¹ 2007-2010
² Economist Housing Index



Fuente: Eurostat

Las exportaciones seguían creciendo en 2008, aunque a un ritmo mucho menor, mientras que el crecimiento de los volúmenes de importación fue casi igual a cero. En 2009, las exportaciones y las importaciones disminuyeron un 15 % hasta situarse a un nivel comparable al de 2005.

Los Estados miembros de Europa Central y Oriental experimentaron las mayores caídas de las importaciones (véase la ficha 3). Antes de que las crisis les alcanzara, la mayoría de los países que se adhirieron a la UE después de 2004 disfrutaban de un período de fuerte crecimiento económico alimentado por elevados niveles de inversión y consumo.

En los Estados miembros occidentales, las exportaciones cayeron más que las importaciones, porque, al menos en un principio, el consumo nacional y las inversiones se vieron menos afectados por la crisis. La caída general de la demanda dio lugar a una reducción de las exportaciones, lo que provocó una disminución de la producción en el sector industrial. Afortunadamente, las exportaciones experimentaron una rápida recuperación en 2010 con volúmenes semejantes a los de 2007. Sin embargo, las consecuencias del brusco descenso de las exportaciones se siguen percibiendo en el mercado de trabajo.

2.5. La inversión extranjera directa se ralentiza

Como resultado de la crisis, la inversión extranjera directa (IED) se redujo rápidamente. Muchos inversores extranjeros reorientaron los recursos disponibles hacia sus empresas matrices. La adhesión a la UE facilitó a los Estados miembros de Europa Central y Oriental el acceso a IED gracias al mercado único y la incorporación del acervo de la UE. La IED puede contribuir a lograr mejoras de eficiencia, la transferencia de tecnologías innovadoras y el

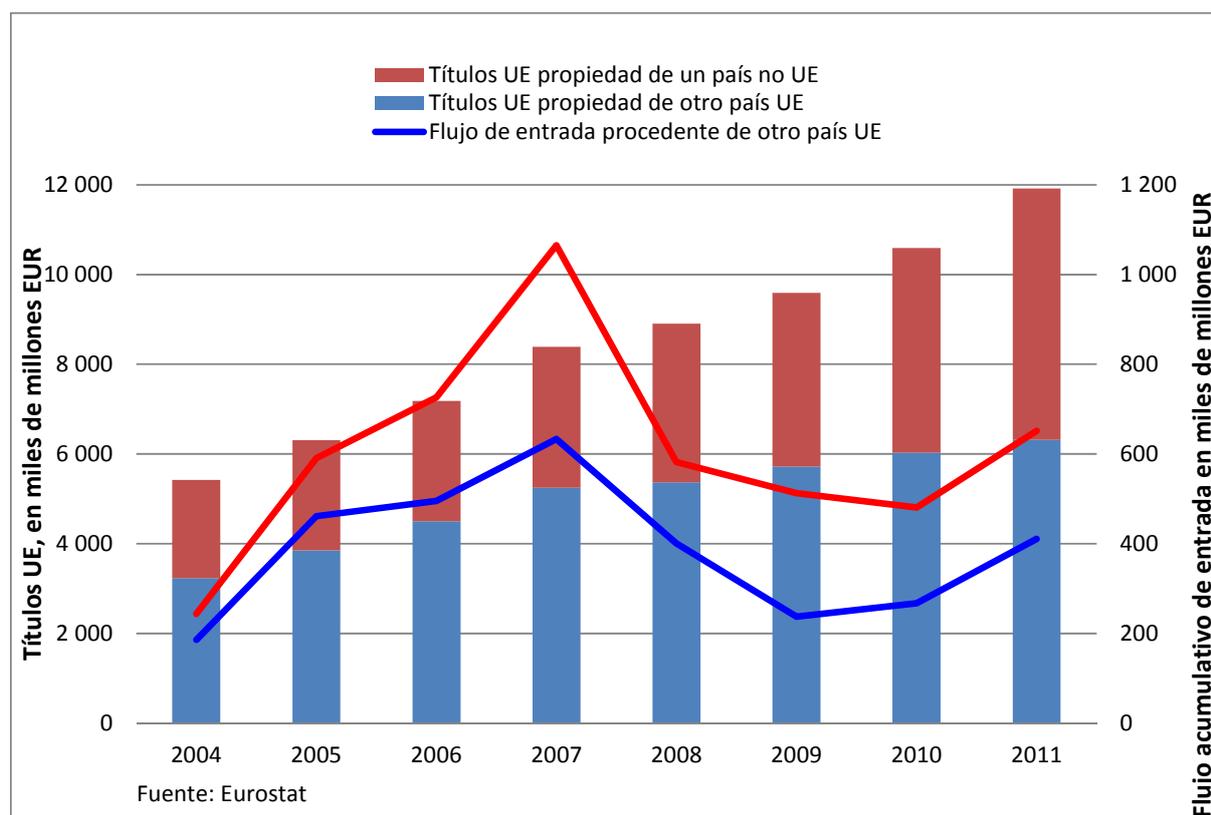
aumento de la productividad en los países receptores de la inversión. Por lo tanto, los flujos de entrada de IED desempeñan un papel importante en los Estados miembros menos desarrollados de cara a la creación de empleo y la modernización de sus economías.

Entre 2004 y 2007 experimentaron un rápido incremento los flujos de entrada de IED procedentes de otros Estados miembros y de fuera de la Unión. Los flujos de inversiones casi se cuadruplicaron entre 2004 y 2007 (véase el gráfico 2). Los flujos de inversión extranjera se redujeron en 2008 y 2009, cuando se deterioró la situación del crédito a escala mundial. El punto más bajo, en 2010, equivalía al nivel de 2004. En 2011 los flujos volvieron a crecer.

Los flujos de inversión extranjera directa no muestran el volumen de las inversiones extranjeras. Los volúmenes invertidos en otros países aumentaron en casi un 60 % entre 2004 y 2007. Este aumento no ha experimentado reducción alguna hasta la fecha. En 2011, los volúmenes en manos extranjeras eran más de dos veces superiores a los de 2004.

En algunos países de la UE, las entradas de IED son una fuente importante de capital e inversiones. Por ejemplo, la media de los flujos netos de entrada de IED en proporción del PIB entre 2005 y 2007 se situó entre el 15 % y el 23 % en Bulgaria, Malta, Bélgica y Estonia. La crisis dio lugar a una rápida reducción de los flujos de inversión extranjera directa en diez Estados miembros de Europa Central y Oriental. Se redujo entre el 1,5 % y el 6 % de su PIB, entre los períodos 2005-2007 y 2008-2010, a excepción de Bulgaria, donde disminuyó un 12 % en relación con su PIB (véase la ficha 4).

Gráfico 2: Inversión extranjera directa en la UE, 2004-2011



2.6. Riesgo creciente de pobreza y exclusión

A nivel de la UE, la crisis provocó un aumento de la población en riesgo de pobreza o exclusión social. Entre 2009 y 2011, la cuota aumentó en un punto porcentual. Los tres

componentes (tasa de riesgo de pobreza, privación material grave e intensidad laboral muy baja) también están en aumento, en particular el último de ellos (véase el gráfico 3). Es probable que este impacto se deje sentir aún más en el futuro, dado que la crisis no ha terminado todavía y que sus efectos tardan en manifestarse.

Aunque el impacto en el riesgo de pobreza o exclusión era más elevado en los seis Estados miembros más afectados, en Italia y Bulgaria también era significativo. Varios de los Estados miembros de mayor tamaño, sin embargo, solo registraban pequeños aumentos, como Alemania y el Reino Unido, o incluso una ligera reducción del riesgo de pobreza o exclusión, como Polonia y Rumanía.

Gráfico 7: Pobreza y exclusión social en la UE, 2005-2011

| Porcentaje población UE | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| en riesgo de pobreza o exclusión | 25,6 | 25,2 | 24,4 | 23,5 | 23,1 | 23,4 | 24,2 |
| en riesgo de pobreza | 16,4 | 16,5 | 16,5 | 16,4 | 16,3 | 16,4 | 16,9 |
| Intensidad laboral muy baja* | 10,3 | 10,5 | 9,6 | 9,0 | 9,0 | 10,0 | 10,0 |
| Privación material grave | 10,7 | 9,8 | 9,1 | 8,4 | 8,1 | 8,1 | 8,8 |
| * población de 0-59 años | | | | | | | |
| Fuente: Eurostat | | | | | | | |

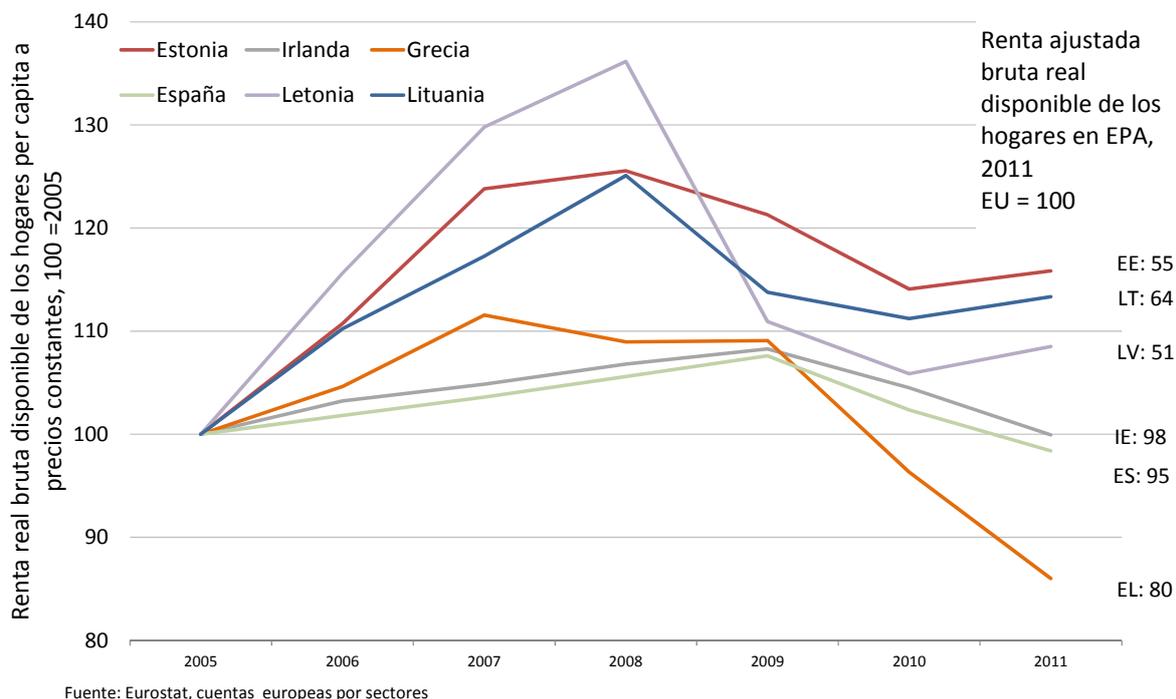
A raíz de la crisis, muchas personas sufrieron la pérdida de ingresos por haber perdido su empleo o como consecuencia de las reducciones de horas trabajadas y salarios. En los seis Estados miembros más afectados, la renta disponible ajustada bruta real se redujo sustancialmente después de la crisis (véase el gráfico 4).

En los Estados bálticos la renta disponible ajustada bruta real per cápita de los hogares creció rápidamente entre 2005 y 2008 y luego sufrió una fuerte caída. En Letonia, la renta disponible se redujo en aproximadamente un 20 % en 2009. Desde 2010 ha vuelto a aumentar en los tres Estados miembros mencionados, pero ninguno ha llegado al nivel anterior a la crisis.

En Grecia, España e Irlanda, que cuentan con niveles de renta disponible notablemente más elevados que los Estados bálticos, la situación es más heterogénea. En España e Irlanda, el efecto de la crisis no comenzó a percibirse hasta 2009. Desde entonces, ambos países han perdido en torno al 8 % de su renta disponible, lo que les ha retrotraído a niveles de 2005. En Grecia, la disminución de la renta disponible se inició lentamente en 2007. En 2009 y 2010, registró un claro descenso. Como resultado de ello, en 2011 la renta disponible griega se situó muy por debajo de su nivel de 2005.

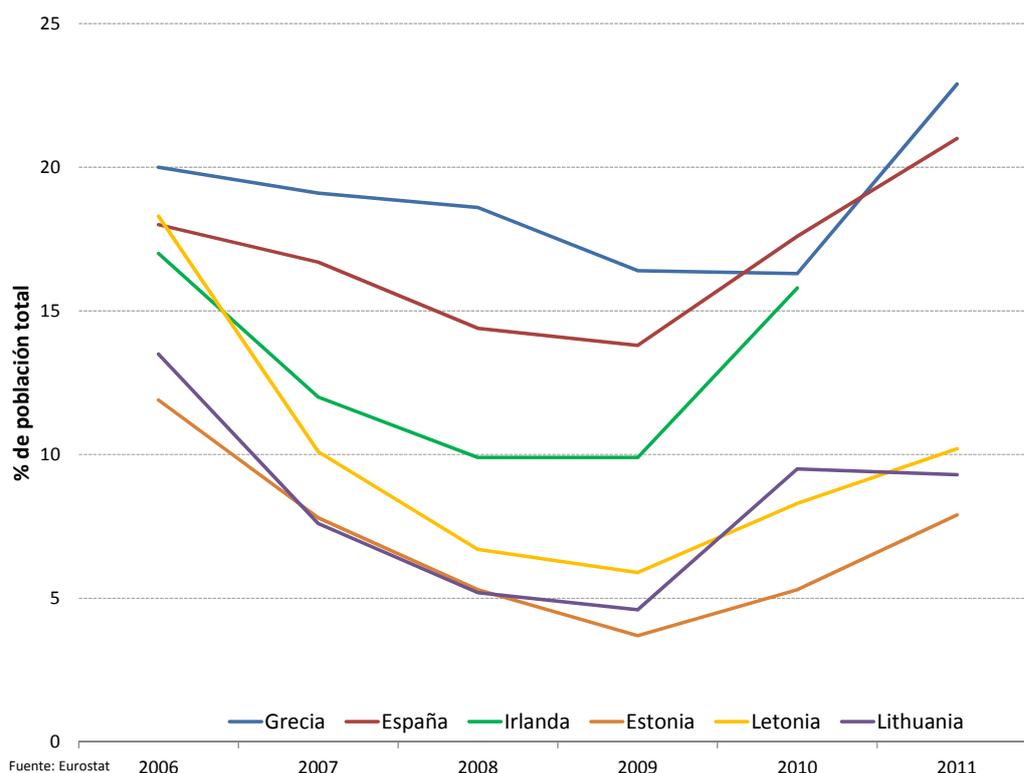
Debido a la reducción de la renta mediana, y, por lo tanto, del umbral de la pobreza, la tasa de riesgo de pobreza suele descender durante una recesión. Para evitar tal efecto, en esta sección se utilizará un umbral de pobreza fijado al nivel de 2005.

Gráfico 7: Renta familiar disponible ajustada bruta real per cápita, 2005-2011



En Irlanda, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza en relación con el umbral de 2005 se incrementó del 10 % en 2008 a más del 15 % en 2010 (véase el gráfico 5). Esta cuota llegó al 20 % en España y al 23 % en Grecia. Debido al elevado incremento de la renta constatado en la primera parte del período 2005-2011, en los Estados bálticos las tasas de riesgo de pobreza en relación con el umbral de 2005 solo crecieron ligeramente tras la crisis, alcanzando el 10 % o menos, y no llegaron a los niveles previos a la crisis.

Gráfico 7: Tasa de riesgo de pobreza en relación con el umbral de 2005, 2006-2011



El porcentaje de personas en riesgo de pobreza en relación con el umbral de 2005 aumentó ligeramente en Bélgica, Hungría, Alemania, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. En el resto de la UE, disminuyó o se mantuvo estable.

La proporción de población de entre 0 y 59 años que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja aumentó después de la crisis, aunque se mantuvo por debajo de los valores de 2006 en la UE. En los seis Estados miembros más afectados, no obstante, este porcentaje ha aumentado entre 4 y 9 puntos porcentuales entre 2007 y 2011 (véase la figura 6).

Gráfico 7: Intensidad laboral muy baja, 2005-2011

| Porcentaje de población de 0 a 59 años que vive en hogares con intensidad laboral muy baja, 2005-2011 | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011-2007 |
| Estonia | 9,4 | 7,0 | 6,2 | 5,3 | 5,6 | 8,9 | 9,9 | 3,7 |
| Grecia | 7,5 | 8,0 | 8,0 | 7,4 | 6,5 | 7,5 | 11,8 | 3,8 |
| España | 6,5 | 6,0 | 6,3 | 6,2 | 7,0 | 9,8 | 12,2 | 5,9 |
| Lituania | 9,5 | 8,3 | 6,4 | 5,1 | 6,9 | 9,2 | 12,3 | 5,9 |
| Letonia | 8,1 | 7,0 | 6,1 | 5,1 | 6,7 | 12,2 | 12,2 | 6,1 |
| Irlanda | 14,6 | 12,8 | 14,2 | 13,6 | 19,8 | 22,9 | n/a | 8,7 |

Fuente: Eurostat

El porcentaje de población que sufre privaciones materiales graves, es decir, los que no pueden costearse cuatro de los nueve artículos de primera necesidad, descendió en la UE de un 11 % a un 8 % entre 2005 y 2010. Los porcentajes más elevados se observan en Rumanía y Bulgaria y ambos países consiguieron reducir la proporción de población que sufre privaciones materiales graves al 31 % y el 35 %, respectivamente, en 2010. En 2011, sin embargo, el porcentaje ha vuelto a subir en la UE.

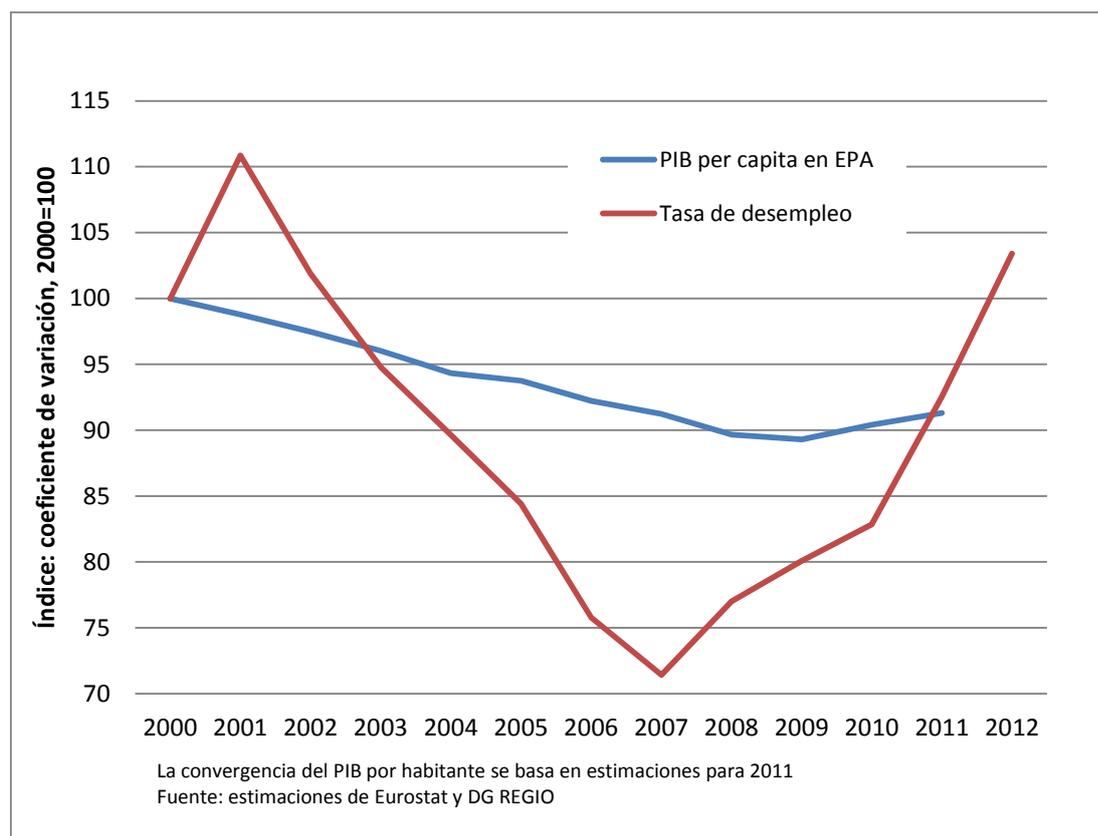
Entre 2008 y 2011, donde más se incrementaron las privaciones materiales graves fue en Letonia (12 puntos porcentuales), Lituania (seis puntos porcentuales), Hungría (cinco puntos porcentuales) y Grecia (4 puntos porcentuales). En 2010, la cuota de Irlanda aumentó en 2 puntos porcentuales hasta el 7,5 %, un porcentaje elevado habida cuenta de su nivel de ingresos. España, con un nivel de ingresos ligeramente inferior, solo registraba un tipo del 4%. Polonia logró una notable reducción de su cuota de personas con graves privaciones materiales, que pasó del 18 % en 2008 a 13 % en 2011.

En el capítulo 2 del informe *Employment and Social Developments in Europe 2012* figura un análisis más detallado de la evolución de la pobreza y la exclusión social, incluido el grado de pobreza.

3. IMPACTO REGIONAL

La crisis puso fin a un largo período en el que se reducían las disparidades regionales en términos de PIB per cápita y desempleo. Entre 2000 y 2008, las disparidades regionales en PIB per cápita disminuyeron cada año (véase la figura 7). En 2009, la reducción de las disparidades se detuvo y creció en 2010 y 2011.

Gráfico 7: La convergencia regional y la crisis



Las tasas regionales de desempleo habían ido convergiendo de 2001 a 2007, pero a partir de 2007 y hasta 2012 divergieron cada año. La EU-15 también ha venido experimentando un aumento de las disparidades desde 2007, tanto en términos de PIB per cápita como de desempleo regional.

3.1. PIB y empleo durante los tres primeros años de la crisis

Dos tercios de las regiones sufrieron una contracción del PIB de hasta el 6 % anual entre 2007 y 2010. Entre las diez regiones en las que el PIB se contrajo con mayor rapidez entre 2007 y 2010 se encuentran los tres Estados bálticos y siete regiones de siete Estados miembros distintos (véase la ficha 5). El PIB se redujo más de un 3 % anual en estas regiones. Entre ellas no figura ninguna de las regiones españolas o griegas. España no se encuentra entre las diez regiones en las que el PIB disminuyó con mayor rapidez, ya que la caída del PIB ha sido menos acusada que la del empleo. Grecia no se encuentra entre las diez primeras, ya que la mayor parte de las contracciones del PIB se produjeron después de 2010. En 2012, Chipre experimentó el inicio de una contracción del empleo y el PIB, que se espera continúe en 2014.

En varios Estados miembros, como es el caso de Bulgaria, Alemania, Eslovaquia y Polonia, la región de la capital presenta la mayor tasa de crecimiento.

Una de cada dos regiones experimentó una caída del empleo total durante el mismo período. El empleo se contrajo en más del 4 % anual en los Estados bálticos, tres regiones españolas, las dos regiones de Irlanda y una región de Bulgaria (véase la ficha 5). En Grecia la contracción del empleo se produjo después de 2010, razón por la cual sus regiones no figuran entre las más afectadas.

En conjunto, el vínculo entre la evolución del PIB regional y el empleo es débil durante estos años, ya que se necesita tiempo para que la reducción de la producción afecte al empleo. Además, varias estrategias se dirigieron directamente a mantener el empleo (a tiempo parcial) durante la crisis.

3.2. Aumento del desempleo, especialmente en las regiones meridionales

A nivel de la UE, las tasas de desempleo se incrementaron del 7 % al 10 % entre 2008 y 2012. Sin embargo, en los Estados miembros más afectados se duplicaron o incluso se triplicaron con incrementos superiores a 8 puntos porcentuales en cinco Estados miembros y hasta el 17 % en España (véase la ficha 6). En los cinco Estados miembros más afectados en relación con este indicador, las tasas de desempleo oscilaron entre el 12 % de Chipre y el 25 % de España.

El desempleo aumentó significativamente también en Letonia, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia y Dinamarca. Por otra parte, las tasas de desempleo disminuyeron en Alemania y apenas variaron en Luxemburgo, Malta, Bélgica y Austria.

En conjunto, más de cuatro de cada cinco regiones de la UE experimentaron un aumento del paro entre 2008 y 2010. La mayoría experimentó la mayor subida en este período. Más de un tercio de estas regiones han conseguido reducir el desempleo desde 2010.

En sintonía con las recomendaciones del Plan Europeo de Recuperación Económica, varios Estados miembros adoptaron medidas para evitar la destrucción excesiva de empleo, y mejorar la cobertura y la duración de las prestaciones.

El desempleo juvenil aumentó del 16 % en 2008 al 21 % en 2011 a nivel de la UE (véase la ficha 7). En 52 regiones, uno de cada tres jóvenes económicamente activos estaba desempleado. En 11 de esas regiones, no tenía empleo hasta uno de cada dos, sobre todo en España y Grecia. También se ha incrementado la proporción de personas de entre 15 y 24 años que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación alguna («los NiNi»): Entre 2008 y 2011 los índices NiNi se incrementaron en casi cuatro de cada cinco regiones, especialmente en Rumanía, Grecia y el Reino Unido (véase la ficha 8).

3.3. Ralentización de los movimientos migratorios

Entre 2004 y 2008, el número de residentes que vivían fuera de su país de nacionalidad en la EU-27 aumentó en 1,5 millones al año. Como consecuencia de ello, aumentó la proporción correspondiente de la población total de la EU-27, pasando del 5,1 % al 6,2 %. En el período 2009-2011, el aumento anual cayó hasta 0,9 millones, lo que arroja un porcentaje del 6,7 % en 2011.

Entre 2004 y 2008, Irlanda, España y Chipre experimentaron un aumento de su porcentaje de población extranjera de más de 4 puntos porcentuales, sobre todo de los Estados miembros que se adhirieron en 2004 o 2007. A lo largo de ese período, Italia, Portugal, Luxemburgo y el Reino Unido también registraron un incremento sustancial de la proporción de ciudadanos extranjeros.

El mayor impacto de la crisis sobre la migración se produjo en regiones que experimentaron flujos más importantes de trabajadores migrantes en el período anterior a la crisis. La ralentización de los movimientos migratorios fue más acusada en España, Irlanda, Chipre y algunas regiones del Reino Unido y de Italia (véase la ficha 9), pero siguió siendo positiva. Muchas regiones de España, el sur de Francia y el norte de Italia aún registraban algunos de los mayores índices de migración neta positiva.

La crisis aceleró la emigración en Lituania y Letonia. En Polonia, la migración neta negativa fue menos acusada en las regiones fronterizas y aumentó la migración neta positiva de la región de la capital. El saldo migratorio negativo se contrajo en Rumanía debido a los flujos de retorno procedentes de España. A medida que la crisis sigue su curso, es posible que las diferencias crecientes en las tasas de desempleo y los niveles salariales entre las diferentes regiones sigan afectando a los flujos migratorios.

El rápido descenso del empleo en la construcción y la industria contribuyó a la caída de la migración neta en algunas regiones españolas y en el norte de Italia. La migración neta tendió a disminuir más en las regiones con un elevado porcentaje de migrantes procedentes de otros Estados miembros.

4. IMPACTO URBANO

Para analizar el impacto urbano, el presente informe utiliza dos enfoques espaciales: regiones metropolitanas y ciudades.

- (1) Las regiones metropolitanas son regiones NUTS-3 que representan las aglomeraciones urbanas de más de 250 000 habitantes. Este enfoque permite una interpretación urbana de la evolución del PIB y el empleo.
- (2) Las ciudades se definen a escala local, y abarcan las principales ciudades de la UE. Este enfoque ofrece acceso a los datos conjuntos de empleo y pobreza para la totalidad de las ciudades de un país.

4.1. Las regiones metropolitanas combinan resiliencia y vulnerabilidad

En dos de cada tres Estados miembros³, entre 2007 y 2010 las regiones metropolitanas incrementaron, por término medio, su PIB per cápita en estándar de poder adquisitivo (EPA)

³ Este análisis excluye a Luxemburgo, Malta y Chipre.

en relación con el conjunto del país (véase documento de trabajo de los servicios de la Comisión, gráfico 4). En los doce Estados miembros en los que su PIB per cápita se incrementó por encima del de la UE, sus regiones metropolitanas obtuvieron mejores resultados que el resto del país. En ocho de los doce Estados miembros que registraron un descenso del PIB per cápita con relación al de la UE, el PIB per cápita en las regiones metropolitanas disminuyó más deprisa que en el país en su conjunto.

Este fenómeno de crecimiento más rápido del PIB en las economías en expansión y de disminución más rápida en la mayoría de las economías en declive podría significar que las economías urbanas son más volátiles y susceptibles a los períodos de expansión y recesión.

A pesar de los buenos resultados generales de las regiones metropolitanas, más de tres de cada cinco vieron como su PIB per cápita disminuía entre 2007 y 2010 con respecto al nivel nacional. Las regiones metropolitanas más pequeñas son las que perdieron más terreno, ya que el 74 % de ellas registraron un descenso con respecto a su país. Las regiones metropolitanas de segundo nivel tampoco se libraron, pues el 54 % perdió terreno. Solo las regiones metropolitanas capital de país obtuvieron mejores resultados, solo el 30 % de ellas perdió terreno.

En la mayoría de los Estados miembros, entre 2007 y 2010 el empleo en las regiones metropolitanas fue más resistente a la crisis que en las no metropolitanas (véase documento de trabajo de los servicios de la Comisión, gráfico 5). Solo en Finlandia, Grecia, Hungría y Letonia cayó el empleo a menor ritmo en las regiones no metropolitanas que en las metropolitanas.

De modo análogo a lo ocurrido en relación con la evolución del PIB, no todas las regiones metropolitanas experimentaron variaciones de los niveles de empleo más acusadas que las registradas para el país en su conjunto. Solo la mitad de las regiones metropolitanas experimentó una caída más leve del empleo (o un crecimiento más rápido del empleo) que las regiones no metropolitanas de su país. Algo más de la mitad de las regiones metropolitanas de segundo nivel obtuvo mejores resultados que el resto de su país. Algo menos de la mitad de las regiones metropolitanas más pequeñas logró mejores resultados que el país en su conjunto. Las regiones metropolitanas que son capital del país obtuvieron resultados netamente mejores: nueve de cada diez lograron mejores resultados en materia de empleo. Nueve regiones metropolitanas incluso registraron un crecimiento del empleo, a pesar de la caída observada a escala nacional.

En el Reino Unido y España aproximadamente la mitad de las regiones metropolitanas registraron peores resultados en términos de empleo que las regiones no metropolitanas. En Grecia y Hungría, casi todas las regiones metropolitanas obtuvieron peores resultados. No obstante, en la mayoría de los Estados miembros todas o la mayoría de las regiones metropolitanas lograron mejores resultados en materia de empleo que las no metropolitanas. Ello se hizo particularmente patente en Polonia, Eslovaquia, la República Checa, Rumanía y Bulgaria.

En estos tres primeros años de la crisis, la mayor parte de las regiones metropolitanas mostraron su resiliencia, especialmente las regiones metropolitanas que son capital de país. Las regiones metropolitanas de segundo nivel obtuvieron resultados más mediocres. Las regiones metropolitanas más pequeñas mostraron una mayor vulnerabilidad: la mayoría de ellas quedaban rezagadas en términos de PIB per cápita y evolución del empleo.

4.2. Las ciudades y la crisis

La pobreza y la exclusión social se concentran en las ciudades, especialmente en el noroeste de Europa. La crisis ha intensificado aún más esta concentración en las ciudades. El porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE, en sus siglas en inglés) aumentó un punto porcentual en las ciudades de la UE, frente a un incremento de 0,5 puntos porcentuales fuera de ellas (véase el gráfico 8).

Gráfico 8: Evolución del riesgo de pobreza o exclusión social, 2008-2011

| Variación en el riesgo de pobreza o exclusión social, 2008-2011 | | | | | |
|---|-------|------|------|------|--|
| EU27 | AROPE | AROP | LWI | SMD | |
| Ciudades | 1,0 | 0,6 | 0,9 | 0,5 | |
| Otras zonas | 0,5 | 0,5 | 1,1 | 0,3 | |
| EU15 | | | | | |
| Ciudades | 1,2 | 0,6 | 1,2 | 0,7 | |
| Otras zonas | 0,9 | 0,3 | 1,4 | 0,9 | |
| EU12 | | | | | |
| Ciudades | -0,4 | 0,3 | -0,3 | -0,7 | |
| Otras zonas | -1,0 | 0,8 | 0,3 | -1,5 | |
| Fuente: Eurostat | | | | | |

En 2011, los habitantes de las ciudades en la EU-15 corrían un mayor riesgo de pobreza o exclusión social que los que vivían fuera de ellas (véase el gráfico 9). Los tres componentes de este riesgo también son más elevados en las ciudades que fuera de ellas. En la EU-12, la situación tiende a ser la contraria. Los habitantes de las ciudades corren un riesgo mucho menor de caer en la pobreza o la exclusión social.

Gráfico 9: Riesgo de pobreza o exclusión social en las ciudades, 2011

| Riesgo de pobreza o exclusión social en las ciudades, 2011 | | | | | |
|--|-------|------|------|------|--|
| EU27 | AROPE | AROP | LWI | SMD | |
| Ciudades | 23,3 | 15,7 | 11,0 | 8,4 | |
| Otras zonas | 25,0 | 18,0 | 9,1 | 9,2 | |
| EU15 | | | | | |
| Ciudades | 23,1 | 16,8 | 12,0 | 6,8 | |
| Otras zonas | 21,9 | 16,6 | 9,2 | 5,3 | |
| EU12 | | | | | |
| Ciudades | 24,1 | 9,9 | 6,5 | 16,5 | |
| Otras zonas | 34,5 | 22,2 | 8,9 | 20,8 | |
| Fuente: Eurostat | | | | | |

En dieciocho Estados miembros la privación material grave es más elevada en las ciudades. La intensidad laboral muy baja es más frecuente en las ciudades de quince Estados miembros (véase la ficha 10). En diez Estados miembros el riesgo de pobreza es más elevado en las ciudades.

La proporción muy elevada de hogares con una intensidad laboral muy baja que se observa en las ciudades, que concentran, sin embargo, la mayor parte de los puestos de trabajo, es un tanto paradójica. Ello puede deberse a la falta de adecuación de las competencias, a los empleos precarios o a la mayor proporción de hogares unipersonales en las ciudades. También puede estar relacionado con la mayor proporción de personas nacidas fuera de la UE que residen en las ciudades.

En once de los Estados miembros de la EU-15⁴, la probabilidad de que las personas nacidas fuera de la UE vivieran en un hogar con una intensidad laboral muy baja era mucho mayor. En 2010, el porcentaje de personas nacidas fuera de la UE que formaban parte de un hogar con intensidad laboral muy baja superaba en al menos seis puntos porcentuales el de los nacidos en su país de residencia. Un elevado número de personas nacidas fuera de la UE han de superar múltiples obstáculos para acceder al mercado laboral, como el hecho de no hablar la lengua del país, la falta de competencias, el hecho de que no se reconozcan sus cualificaciones y la discriminación.

Al igual que sucede con la pobreza y la exclusión social, las grandes ciudades de los Estados miembros más desarrollados tienden a registrar tasas de empleo inferiores y tasas de desempleo muy superiores a las de las ciudades de menor tamaño, los suburbios y las zonas rurales (véase el gráfico 10), mientras que en los Estados miembros menos desarrollados sucede lo contrario. La crisis no ha alterado este patrón.

Gráfico 10: Empleo y desempleo en las ciudades y otras zonas, 2008-2011

| | Tasa de empleo, 20-64 | | Tasa de desempleo | |
|--------------|-----------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| | 2011 | Variación 2008-2011 | 2011 | Variación 2008-2011 |
| EU-27 | | | | |
| Ciudades | 64,5 | -1,8 | 10,1 | 2,6 |
| Otras zonas | 64,0 | -1,9 | 9,4 | 2,6 |
| EU-15 | | | | |
| Ciudades | 65,0 | -1,7 | 10,3 | 2,6 |
| Otras zonas | 66,0 | -1,6 | 9,1 | 2,5 |
| EU-12 | | | | |
| Ciudades | 62,4 | -1,4 | 9,0 | 3,3 |
| Otras zonas | 58,3 | -1,8 | 10,3 | 2,9 |

Fuente: Eurostat

5. LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LA CRISIS

En el presente informe se describen algunas de las cuestiones clave que deben tener en cuenta los programas de cohesión para el período 2014-2020.

La crisis ha hecho más difícil que se puedan alcanzar los objetivos de Europa 2020 debido a la disminución de las tasas de empleo y al aumento de la pobreza y la exclusión social. Además, el aumento de las disparidades dificulta el logro de uno de los objetivos clave de la Unión Europea y la política de cohesión.

Si bien algunos Estados miembros, como Alemania y Polonia, han escapado a la crisis relativamente indemnes, la mayoría se enfrentará a un número creciente de problemas con menos recursos públicos. Entre estos problemas figuran, para muchos, si no la mayoría de los Estados miembros, los siguientes:

- Los indicadores de PIB y empleo aún no han vuelto a sus niveles anteriores a la crisis
- Niveles más elevados de desempleo, pobreza y exclusión

⁴ Las únicas excepciones eran Italia, Grecia, Portugal y Luxemburgo.

- Reducción de la renta de los hogares, que deprime el consumo y las importaciones
- Unos niveles sin precedentes de deuda pública y la necesidad de sanear la hacienda pública

El informe pone de manifiesto que la intensidad de los problemas varía notablemente en toda Europa. Ello sugiere que el diseño de los futuros programas de cohesión deberá reflejar estas diferencias para maximizar el impacto y tratar de resolver los problemas más graves.

En este contexto, los futuros programas de cohesión tendrán que prestar particular atención a las inversiones generadoras de empleo y favorecedoras del crecimiento. Solo una recuperación fuerte y estable puede reducir las tasas de desempleo.

Esta es la razón por la que la Comisión propone concentrar los recursos en un pequeño número de ámbitos esenciales, tales como el empleo (especialmente de los jóvenes), la formación y la educación, la inclusión social, la innovación y las PYME, la eficiencia energética y una economía baja en carbono; y está abierta a ampliarlos a las infraestructuras de las TIC y las medidas destinadas al crecimiento digital.

Las exportaciones y la inversión extranjera directa constituyen un importante motor del crecimiento en los Estados miembros menos desarrollados, pues contribuyen a la creación de empleo y a la transferencia de conocimientos y tecnología. Las PYME, uno de los principales grupos destinatarios de la política de cohesión, se ven especialmente afectadas por el deterioro del entorno empresarial. En un contexto de escasa demanda interna, el incremento de las exportaciones de bienes y servicios contribuirá a reactivar el crecimiento. Las inversiones en innovación y una estrategia de especialización inteligente podrían mejorar el rendimiento de este sector.

El sector de la construcción sigue sufriendo las consecuencias de la crisis bancaria, como consecuencia del limitado acceso al crédito, el estallido de la burbuja inmobiliaria, y la reducción de la renta familiar disponible y la seguridad en materia de ingresos. Invertir en la eficiencia energética de los edificios podría contribuir a recuperar algunos de los puestos de trabajo perdidos en este sector.

El riesgo de pobreza o exclusión ha aumentado en la UE y puede seguir incrementándose debido al efecto retardado de la crisis en este ámbito.

El saneamiento presupuestario aumentará el papel de la política de cohesión como fuente importante de inversión pública en el período 2014-2020. De hecho, en muchas de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, los fondos de cohesión ya representan más de la mitad de la inversión pública. La Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones a que comiencen a preparar los nuevos programas sin demora, de modo que no se pierda tiempo a la hora de garantizar que puedan empezar a principios del próximo año los proyectos necesarios para reactivar la economía y contribuir a la inclusión social.