



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.11.2011  
COM(2011) 776 final

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

**Séptimo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial**

{SEC(2011) 1372 final}

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Un crecimiento inteligente .....	4
2.1.	Educación y Formación.....	4
2.2.	Investigación e Innovación .....	5
2.3.	Sociedad digital.....	6
2.4.	Ciudades creativas: centros de innovación .....	7
3.	Crecimiento sostenible .....	8
3.1.	Una Europa que utilice eficazmente los recursos .....	8
3.2.	Ciudades sostenibles .....	9
4.	Crecimiento integrador.....	10
4.1.	Empleo .....	10
4.2.	Pobreza y exclusión social .....	11
4.3.	Ciudades integradoras: la paradoja de las ciudades .....	12
5.	Conclusión.....	13

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## Séptimo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial

### 1. INTRODUCCIÓN

En junio de 2010, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europa 2020, que es la estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Las autoridades regionales y locales pueden hacer una contribución fundamental a esta estrategia mediante las acciones que corresponden a sus competencias. Esto es especialmente importante en los Estados miembros más descentralizados o federales.

La participación de las autoridades regionales en las políticas europeas puede incrementar la eficacia de dichas políticas, como lo ponen de manifiesto una serie de estudios recientes<sup>1</sup>. Un enfoque regional integrado, o basado en el lugar, puede ser más eficiente para las políticas caracterizadas por externalidades acusadas y en países con disparidades internas importantes. Ese tipo de enfoques, sin embargo, requiere una fuerte capacidad administrativa e institucional y condiciones marco nacionales adecuadas.

En el Quinto informe sobre la cohesión<sup>2</sup>, la Comisión propuso seguir reforzando la dimensión regional y urbana de la política de cohesión y su principio de asociación. El debate público que se produjo a continuación mostró un claro apoyo a esos cambios<sup>3</sup>. Los reglamentos que presentó el 6 de octubre de 2011 la Comisión para el periodo 2014-2020 muestran el modo en que deben llevarse a cabo dichos cambios<sup>4</sup>.

La política de cohesión es un mecanismo clave para materializar la Estrategia Europa 2020<sup>5</sup>; cuenta con una larga tradición en la elaboración y aplicación de programas regionales y urbanos integrados en asociación con autoridades regionales y locales, agentes económicos, interlocutores sociales y la sociedad civil. Puede aportar a la Estrategia Europa 2020 el apoyo activo de las autoridades regionales y locales que necesita para tener éxito.

El presente informe de situación evalúa de qué manera pueden contribuir las regiones y ciudades, en el contexto de la política de cohesión, a las tres facetas de crecimiento de la Estrategia Europa 2020. Muestra la distancia que hay entre las ciudades y regiones y los objetivos nacionales para 2020 propuestos en los programas

---

<sup>1</sup> *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy* (Agenda de una política de cohesión reformada), F. Barca, 2009. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_es.htm) y *The balance between sectoral and integrated approaches and the involvement of sub-national levels in EU Member States* (El equilibrio entre los enfoques sectorial e integrado y la participación de los niveles subnacionales en los Estados miembros de la UE). [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/studies/index\\_es.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_es.cfm#2)

<sup>2</sup> Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial, 2011

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_es.cfm)

<sup>4</sup> SEC(2011) 590 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/5cr\\_result\\_sec2011590.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/5cr_result_sec2011590.pdf)

<sup>5</sup> Véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1) COM(2011) 615

Véase: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM(2010) 2020. [http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_es.htm)

nacionales de reforma (PNR). El desfase con el objetivo depende de las disparidades con el país, las ambiciones del PNR y la rapidez prevista del cambio.

Este análisis no implica que todas las regiones puedan o deban alcanzar todos sus objetivos nacionales o a nivel de la UE. En el caso de algunas regiones, el desfase con el objetivo es simplemente demasiado grande. Por otra parte, para algunos temas no es realista o deseable que todas las regiones alcancen el mismo objetivo. Por ejemplo, la I+D está muy concentrada en parte debido a los beneficios de agrupar las actividades de investigación. La concentración de la pobreza y la exclusión, no obstante, tiene muchos efectos negativos.

Resumiendo, los programas de la política de cohesión deberían seleccionar sus prioridades de inversión teniendo en cuenta la situación inicial de una región o ciudad en relación con los objetivos nacionales para 2020 y definir las concentraciones que deben fomentarse y las que deben combatirse.

## **2. UN CRECIMIENTO INTELIGENTE**

El objetivo de crecimiento inteligente consiste en mejorar la educación, fomentar la I+D e innovación y avanzar hacia una sociedad digital. La economía de la UE puede ganar productividad y mantener o aumentar su cuota de mercado global a través de inversiones en educación, formación, investigación e innovación. Todo ello puede ayudar, a su vez, a incrementar el número de puestos de trabajo y mejorar su calidad.

### **2.1. Educación y Formación**

El capital humano es uno de los determinantes clave del crecimiento regional<sup>6</sup>. Un elevado nivel educativo favorece la innovación ya que facilita la rápida difusión y absorción de nuevos conocimientos y técnicas. Por tanto, el desarrollo regional está íntimamente ligado con la capacidad de formar, retener y atraer capital humano, lo cual depende de la calidad de sus centros de enseñanza y sus oportunidades de aprendizaje permanente. La inversión en educación y formación debería ir acompañada de reformas políticas, como las que se incluyen en la estrategia Educación y Formación 2020.

Desarrollar y atraer talento (empresarial)<sup>7</sup> se ha convertido en una fuente esencial de crecimiento capaz de dinamizar el mundo de la innovación y puede atraer una mayor cantidad de empresas innovadoras y de crecimiento rápido<sup>8</sup> a una región.

El objetivo de la Estrategia Europa 2020 consiste en elevar la proporción de personas de edades comprendidas entre 30 y 34 años con estudios superiores al 40 % de aquí a 2020. Actualmente, solo una de cada cinco regiones de la UE ha alcanzado este objetivo. Los Estados miembros se han fijado a sí mismos objetivos que oscilan entre el 26 % y el 60 %. Las regiones subvencionables con arreglo al objetivo de competitividad regional y empleo registran el mejor resultado (una de cada tres),

---

<sup>6</sup> Véase *Regional Outlook*, París, OCDE, 2011.

<sup>7</sup> Véase el Sexto informe de situación: Regiones creativas e innovadoras. COM(2009) 295.

<sup>8</sup> Este es el nuevo indicador de innovación de la estrategia Europa 2020.

mientras que las regiones en transición<sup>9</sup> registran un resultado medio (una de cada cuatro) y el resultado de las regiones de convergencia es mediocre (una de cada veinte).

La proporción de titulados superiores tiende a ser mayor en las capitales y en las regiones limítrofes, varias de las cuales ya han alcanzado el objetivo de la Estrategia Europa 2020. El desfase con el objetivo nacional es significativo en muchas regiones de Portugal, Eslovaquia y Alemania (véase la ficha nº 1).

Las diferencias de capital humano entre las regiones de un Estado miembro muchas veces son más importantes que entre Estados miembros. Por consiguiente, las estrategias nacionales deben complementarse mediante políticas regionales. Un informe reciente sugiere que puede ser más eficaz delegar más decisiones relativas al desarrollo del capital humano a las regiones<sup>10</sup>.

La Estrategia Europa 2020 se propone reducir la tasa de fracaso escolar a menos del 10 %. La tasa es mucho más elevada en las regiones del sur de Europa. En contraste, es mucho menor en Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Austria y la República Checa. El desfase más elevado con el objetivo nacional se registra en las regiones españolas y portuguesas y en determinadas regiones de Grecia, Italia y Bulgaria. Para este objetivo, las regiones de convergencia tienen mejores resultados que las demás regiones; casi la mitad de ellas cumplen ese objetivo en comparación con solamente una de cada cuatro en las regiones de competitividad regional y empleo y las regiones en transición (véase la ficha nº 2).

## 2.2. Investigación e Innovación

La iniciativa emblemática «Unión por la innovación» destaca el papel de la investigación y la innovación para dinamizar la creación de empleo y el crecimiento económico. Las regiones están jugando un papel más importante en la política de innovación, por dos razones: el reconocimiento de las dimensiones regional y local en las estrategias de innovación nacionales y el papel creciente de la innovación en las estrategias de desarrollo regional.

La investigación y la innovación tienden a concentrarse en unas pocas regiones económicamente prósperas, pero existe una amplia gama de modelos de desarrollo en toda Europa. Asimismo, los marcos institucionales aplicables a las políticas de innovación son enormemente variados, en lo que respecta a las competencias de los gobiernos regionales, la adecuación entre regiones administrativas y funcionales, y las relaciones transregionales.

Algunas políticas de innovación regional se centran de forma demasiado estrecha en la ciencia y la tecnología, las cuales necesitan una determinada envergadura o una masa crítica de actividades que no existen en todas las regiones. La innovación, sin embargo, va más allá de la ciencia y la tecnología y también incluye la innovación en materia de organización y procedimientos, la creatividad y el diseño.

---

<sup>9</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.

<sup>10</sup> *Human Capital Leading Indicators. Policy Brief*, Vol. V, Nº 1, P. Ederer y otros. Lisbon Council, Bruselas, 2011. <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/64-leadingindicators.html>

Una estrategia de innovación nacional debería incluir una evaluación rigurosa de los puntos fuertes y débiles de una región y una evaluación comparativa con otras regiones similares. La estrategia debería abarcar todas las dimensiones de la innovación y asociar a los actores regionales clave para identificar objetivos y la combinación apropiada de medidas políticas. El capital humano es una fuente fundamental de innovación.

El nivel de innovación tecnológica y la rapidez de su difusión y absorción difieren ampliamente entre las regiones de la UE<sup>11</sup>. Las regiones con mayores capacidades innovadoras se encuentran en el norte de Europa, por lo general en los países más innovadores. No obstante, unas pocas regiones se sitúan por encima de los niveles nacionales también en países menos desarrollados, lo que da una imagen general de elevada concentración de capacidades tecnológicas en unas cuantas regiones de Europa.

El objetivo de la Estrategia Europa 2020 es invertir el 3 % del PIB en I+D y los Estados miembros han definido objetivos nacionales para las inversiones en ese campo. En 2009, el gasto en I+D representó el 2 % del PIB en la EU-27. La I+D se suele concentrar en ámbitos básicos como las capitales y las regiones metropolitanas. En 2008, el gasto superó el objetivo de la Estrategia Europa 2020 en 24 de las 159 regiones de competitividad regional y empleo, pero solo en una de 84 de las regiones de convergencia y en ninguna región en transición. Como media, el gasto en I+D de las regiones de convergencia solo asciende al 0,9 % de su PIB (véase cuadro 1). Las regiones de competitividad regional y empleo que superan el objetivo de la Estrategia Europa 2020 están situadas mayoritariamente en países del norte (Alemania, Reino Unido, Suecia y Finlandia), en Austria y en las regiones capitales como Hovedstaden (Copenhague) y la Isla de Francia (París). En 2008, solo 16 regiones de Europa alcanzaron los objetivos nacionales fijados para 2020. Por consiguiente, hacen falta grandes esfuerzos en todos los Estados miembros para cumplir los objetivos nacionales a este respecto (véase la ficha nº 3).

### 2.3. Sociedad digital

La Agenda Digital para Europa<sup>12</sup> fomenta el rápido desarrollo de las tecnologías digitales y una sociedad digital incluyente. La disponibilidad de redes de alta velocidad es un factor clave para la competitividad, ya que determina la capacidad de las regiones para competir a nivel mundial en los ámbitos de la economía, la tecnología y el mercado del conocimiento y beneficiarse de todo ello.

De acuerdo con el Marcador de la Agenda Digital de 2011, la cobertura de banda ancha (DLS) alcanzó en 2010 al 95 % de la población total. La cobertura es mucho menor (83 %) en las zonas rurales y constituye un desafío para una serie de países en los que menos del 60 % de la población rural tiene acceso a banda ancha (Bulgaria, Eslovaquia, Polonia y Rumanía). De todas maneras, la brecha entre zonas urbanas y rurales<sup>13</sup> se ha reducido en los últimos años (por ejemplo, en Rumanía y Chipre).

---

<sup>11</sup> Véase *The regional impact of technological change in 2020* por Wintjes and Hollanders 2010. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/studies/index\\_es.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_es.cfm#2)

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/publications/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/publications/index_en.htm)

<sup>13</sup> En la UE, el 47 % de la población vive en zonas urbanas o grandes ciudades, el 25 % en ciudades y zonas periféricas y el 28 % en zonas rurales según la clasificación en función del grado de urbanización.

Siguen siendo necesarias más inversiones para alcanzar los objetivos en materia de banda ancha.

La utilización de las redes para los servicios electrónicos privados y públicos también está en aumento pero sigue siendo privativa de una proporción relativamente limitada de la población europea. En 2010, solo el 41 % de la población interactuó en línea con autoridades públicas y solo el 40 % encargó bienes o servicios en línea. El porcentaje del volumen de negocios de las empresas generado en línea aumentó, pasando del 8,6 % en 2004 a casi el 14 % en 2010, confirmando una tendencia de crecimiento cada vez más dinámico en este ámbito. Sin embargo, deben superarse aún importantes barreras para el mercado único digital.

#### **2.4. Ciudades creativas: centros de innovación**

Las ciudades siempre han sido centros de especialización e innovación. Por ejemplo, el registro de patentes está muy concentrado en unas pocas regiones metropolitanas<sup>14</sup> (véase la ficha nº 4). Teniendo en cuenta la elevada concentración de actividades de innovación en las ciudades, la plena utilización de su potencial representa uno de los principales recursos para reforzar la innovación regional en las regiones de convergencia y en las regiones de competitividad regional y empleo. En la casi totalidad de Estados miembros, la proporción de titulados superiores de edades comprendidas entre 25 y 64 años es más alta en las ciudades que en otras zonas. En 22 Estados miembros, la proporción es superior de 10 a 25 puntos porcentuales en las ciudades (véase la figura 1).

La cobertura y el uso de internet de banda ancha tiende a ser más alta en las zonas urbanas<sup>15</sup> que en las rurales, pero en los países con elevada proporción de cobertura de banda ancha esta diferencia casi ha desaparecido. Igualmente, se supone que el despliegue de las redes de acceso ultrarrápidas de la próxima generación se producirá primero en grandes ciudades.

La capacidad de innovación de las ciudades también se puede demostrar a través de su productividad. Tres de cada cuatro zonas metropolitanas de la UE tienen un nivel más elevado de productividad que las demás regiones de su país. Pero una productividad más elevada no debe equipararse con un crecimiento más alto de la productividad. Entre 2000 y 2008, solo dos de cada cinco zonas metropolitanas experimentó un crecimiento más alto de la productividad que las demás regiones de su país.

La ventaja comparativa de las regiones metropolitanas es mayor en los Estados miembros de Europa central y oriental, en los que las zonas metropolitanas suelen tener un nivel de productividad superior en más del 50 % al del resto del país. Sin embargo, esto solo se produce con frecuencia en la región capital, mientras que la

---

<sup>14</sup> Las regiones metropolitanas constituyen una o varias regiones NUTS 3 que representan una aglomeración de más de 250 000 habitantes. Para mayor información, véase *Regional Focus* 01/2011. L. Dijkstra y H. Poelman, 2011.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/focus/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/focus/index_en.cfm)  
Véase el Anuario regional de Eurostat 2011, capítulo 16.

productividad de los polos de crecimiento secundarios<sup>16</sup> está más lejos de la región capital que en los Estados miembros más desarrollados.

### 3. CRECIMIENTO SOSTENIBLE

El objetivo de crecimiento sostenible consiste en mejorar la eficiencia de los recursos<sup>17</sup> y ayudar a la UE a prosperar en un mundo con bajas emisiones de carbono, a la vez que se evita la degradación del medio ambiente y la pérdida de diversidad biológica, así como reforzar la competitividad de la economía. Fomenta una mayor eficiencia hídrica y el uso de los residuos como recursos. También se ocupa de luchar contra el cambio climático y reforzar la resistencia de nuestros territorios a los riesgos climáticos. Todo ello se lleva a cabo mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el fomento de energías renovables y la implantación de sistemas más eficientes de suministro de energía.

#### 3.1. Una Europa que utilice eficazmente los recursos

La Estrategia Europa 2020 se propone reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % (30 % si las condiciones son favorables) en relación con 1990 y aumentar la eficiencia energética y el consumo de energía renovable en un 20 %.

De conformidad con la «Decisión sobre el reparto de esfuerzos»<sup>18</sup>, los Estados miembros han adoptado una combinación de objetivos de reducción de emisiones y de límites sobre aumento de las emisiones (véase la ficha nº 5). Algunos ya han alcanzado su objetivo y solo necesitan mantener ese bajo nivel de emisiones. Grecia, por ejemplo, se comprometió a reducir las emisiones en un 4 % en relación con los niveles de 2005 y ya los hizo disminuir casi en un 7 % en 2009. Otros se comprometieron a limitar el aumento de emisiones y lo lograron realmente, como Eslovaquia, que aceptó limitar el aumento al 13 %, pero realmente redujo las emisiones en un 12 %.

En cambio, algunos Estados miembros tendrán que reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero de manera significativa. Por ejemplo, Irlanda, Dinamarca y Luxemburgo deben disminuir aún sus emisiones en más de 10 puntos porcentuales para alcanzar su objetivo.

La situación es similar en lo que respecta al consumo de energía renovable (véase la ficha nº 6). La proporción de la energía renovable en el consumo final bruto de energía oscila entre el 44 % de Suecia y el 0,2 % de Malta. Todos los Estados

---

<sup>16</sup> Véase el informe provisional de ORATE sobre los polos de crecimiento secundarios

<sup>17</sup> Véase *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, COM(2011) 571.

<sup>18</sup> En el paquete sobre el clima y la energía, el objetivo global de reducción de las emisiones se llevará a cabo mediante (1) el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) y (2) la «Decisión sobre el reparto de esfuerzos». Esta última decisión establece para el periodo 2013–2020 objetivos nacionales anuales vinculantes sobre emisiones de gases de efecto invernadero tomando como base el año 2005 para los sectores no incluidos en el RCDE, como el transporte, los edificios, la agricultura y los residuos. Las acciones de política de cohesión pueden jugar un papel en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en esos sectores, pero no deberán subvencionar las reducciones de emisiones ya cubiertas por el RCDE.

miembros, excepto Letonia y Eslovenia, han aumentado su consumo de energía renovable, siendo especialmente elevado el incremento en Austria, Estonia y Rumanía.

Algunos Estados miembros se están acercando al objetivo que se habían fijado con arreglo al paquete sobre el clima y la energía. Por ejemplo, Suecia tiene que aumentar aún su proporción de energías renovables en 4,6 puntos porcentuales para alcanzar el objetivo del 49 % antes de 2020. En algunos casos, el desfase con el objetivo es mucho mayor y deberán esforzarse aún más para alcanzarlo a tiempo. Por ejemplo, el Reino Unido e Irlanda quieren aumentar su proporción de energías renovables en 13 y 12 puntos porcentuales antes de 2020.

El crecimiento sostenible tiene una importante dimensión regional. Las características regionales determinan directamente la medida en que las regiones de la UE pueden producir energía renovable. Por ejemplo, la producción de energía solar y eólica depende en gran medida de la situación geográfica. Las regiones costeras tienden a tener un alto potencial de energía eólica, mientras que las regiones meridionales con mayor cantidad de días de sol tienen un potencial más alto de energía solar. Transferir la energía renovable desde regiones con un alto potencial hacia regiones con gran demanda requerirá el desarrollo de unas redes de energía mejores y más inteligentes.

Las regiones pueden reducir las emisiones de gases de efecto invernadero promoviendo modalidades más limpias de transporte público y cambiando a modalidades de transporte más sostenibles. Las iniciativas para fomentar un transporte más limpio y eficiente deben adaptarse al contexto local, centrándose en la infraestructura en regiones donde aún es insuficiente y en el atractivo de las modalidades de transporte más sostenibles y la gestión de la demanda en otras regiones.

Las regiones pueden jugar un papel fundamental a la hora de reforzar la eficiencia energética. Ello se puede comprobar especialmente en lo que se refiere a los edificios, donde las acciones deben adaptarse al contexto y al clima locales. Estas acciones son probablemente diferentes en función de si las zonas son urbanas o rurales o de si los edificios son antiguos o más recientes. El objetivo, sin embargo, sigue siendo el mismo: mejorar la eficiencia energética de conformidad con la legislación de la UE.

### **3.2. Ciudades sostenibles**

Las ciudades están en primera línea en la lucha contra el cambio climático, no solo porque albergan una parte importante de la población y una parte aún más importante de las actividades económicas, sino porque trabajar y vivir en ciudades permite utilizar más eficazmente los recursos. La gente que vive en ciudades recorre distancias más cortas para ir a trabajar y tiene más posibilidades de ir a pie, en bicicleta o en transporte público. En la UE, por ejemplo, las familias que viven en zonas urbanas tienen el triple de probabilidades de utilizar solo el transporte público o de ir a pie o en bicicleta para sus necesidades de transporte (véase la figura 2). Tienden a vivir en pisos o en casas que requieren menos energía para la calefacción y la refrigeración. Además, los sistemas de calefacción urbanos son más eficientes en los barrios densamente poblados.

En la UE, la demanda final de energía per cápita fue un 40 % más alta en las zonas rurales que en las urbanas<sup>19</sup>. Una gran parte de estas diferencias se debe a la mayor eficiencia de las ciudades<sup>20</sup>. Desde el punto de vista de la eficiencia energética, deberían fomentarse las políticas que refuerzan el atractivo de vivir y trabajar en ciudades.

Teniendo en cuenta que una parte importante de las emisiones de CO<sub>2</sub> se producen en las ciudades, debería mejorarse aún más la eficiencia de los recursos de estas últimas. Es fundamental, por lo tanto, que las ciudades sean parte integrante de la solución en la lucha contra el cambio climático. Las políticas deberían preocuparse de reducir los embotellamientos, fomentar el transporte no motorizado y mejorar la eficiencia energética de los edificios<sup>21</sup>. Todo ello mejoraría también la calidad del aire, que es menor en las ciudades, y la salud de los habitantes de las ciudades. No obstante, hay que procurar que esas medidas no den lugar a una expansión urbana al desplazar puestos de trabajo y viviendas a las afueras de las ciudades.

El «pacto entre alcaldes» compromete a las ciudades a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en más de un 20 % antes de 2020 y ha sido firmado por más de 2 500 alcaldes de Europa que representan a más de 125 millones de habitantes. La iniciativa «Ciudades y Comunidades Inteligentes», que se basa, entre otras cosas, en dicho pacto, va a desarrollar un enfoque más global para abordar los retos urbanos en torno a la energía, el transporte y las tecnologías de la información y de la comunicación.

#### **4. CRECIMIENTO INTEGRADOR**

La Estrategia Europa 2020 se concentra intensamente en la creación de empleo, las competencias y la reforma del mercado de trabajo y se propone expresamente el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión. Pretende aumentar las tasas de empleo y la calidad de los puestos de trabajo, especialmente para las mujeres, los jóvenes y los mayores. También se propone integrar mejor a los inmigrantes en la población activa. Por otro lado, ayudará a las personas a adelantarse y gestionar el cambio mediante la inversión en competencias y formación y la modernización de los mercados de trabajo y los sistemas de protección social.

##### **4.1. Empleo**

La Estrategia Europa 2020 se propone aumentar la tasa de empleo hasta el 75 % para la población con edades comprendidas entre 20 y 64 años antes del 2020. Los Estados miembros han fijado objetivos nacionales que oscilan entre el 62,9 % de Malta y el 80 % de Dinamarca y Suecia.

No está previsto que todas las regiones alcancen los objetivos de la UE o nacionales de empleo, ya que se enfrentan a situaciones iniciales muy diferentes. La tasa de empleo de las regiones de convergencia fue solo del 63 % en 2010, tras un descenso

---

<sup>19</sup> *World Energy Outlook 2008*, IEA, París, 2008.

<sup>20</sup> Por lo demás, la diferencia puede deberse a una mayor proporción de industrias de transformación con un intenso consumo de energía situadas en zonas rurales.

<sup>21</sup> *The green metropolis*, D. Owen. Riverhead, 2009. y *Triumph of the City*, E. Glaeser. The Penguin Press, 2011.

debido a la crisis económica. Solo dos regiones de convergencia alcanzaron el objetivo de la UE del 75 % en 2010. Si lo que se pretendía era alcanzar el objetivo fijado para 2020 en todas las regiones de convergencia, habrían encontrado trabajo once millones de personas<sup>22</sup>. Las regiones en transición registran también una tasa de empleo modesta (64 %) y necesitarían tres millones de puestos de trabajo para alcanzar el objetivo de la UE en todas esas regiones. Las regiones de competitividad regional y empleo tienen una tasa de empleo mucho más alta (72 %), pero como el 60 % de la población de la UE en edad de trabajar vive en esas regiones, necesitarían aún 9,4 millones de puestos de trabajo para alcanzar ese objetivo en cada una de esas regiones<sup>23</sup>.

Se pueden encontrar tasas de empleo por debajo del 60 % en regiones del sur de España y del sur de Italia y en ciertas regiones de Rumanía y Hungría (véase la ficha nº 7). Numerosas regiones de Alemania, el Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Austria ya han alcanzado el 75 %. Para garantizar que la UE alcance el 75 % antes de 2020, deberán mejorar considerablemente sobre todo los países y regiones en los que las tasas de empleo son actualmente bajas, pero también será necesaria la contribución de los países y regiones que ya están cerca o por encima del 75 %.

La reciente crisis también ha provocado un rápido incremento de las tasas de desempleo (véase la ficha nº 8). En los tres países bálticos y en siete regiones españolas la tasa de desempleo aumentó entre 10 y 18 puntos porcentuales. El desempleo aumentó menos (1,8 puntos porcentuales) en las regiones de competitividad regional y empleo. Las regiones de convergencia experimentaron un incremento mucho mayor (2,8 puntos porcentuales). El aumento más brusco, sin embargo, se produjo en las regiones en transición (6,4 puntos porcentuales). A pesar de los incrementos globales, el desempleo descendió en 52 regiones, sobre todo en Alemania pero también en algunas regiones de Polonia, Francia, Finlandia y Austria.

#### **4.2. Pobreza y exclusión social**

La Estrategia Europa 2020 se propone reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión en 20 millones antes de 2020, lo que equivale a una reducción del 23 % de la población de la UE al 19 %. La proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión supera el 50 % en tres regiones búlgaras y es del 49 % en Sicilia (véase la ficha nº 9). Las tasas más bajas se registran en Åland, Trento, Navarra y Praga, donde son del 10 % o menores.

La tasa de encontrarse en riesgo de pobreza o exclusión se compone de tres indicadores: (1) tener unos ingresos inferiores al umbral nacional pobreza después de las transferencias sociales, (2) privación material grave y (3) vivir en un hogar con baja intensidad laboral (véase la ficha nº 9 para la definición completa). El primer

---

<sup>22</sup> Esto muestra la cantidad de puestos de trabajo necesarios para que todas las regiones de convergencia tengan una tasa de empleo del 75 % o mayor. Los puestos de trabajo necesarios para alcanzar el 75 % en todas las regiones de la UE son 23 millones. La cantidad necesaria para alcanzar este objetivo a nivel de la UE es menor (17,6 millones), ya que las regiones con tasas de empleo por encima del 75 % pueden compensar el peso de las regiones con tasas menores

<sup>23</sup> Estimaciones basadas en la cantidad actual de puestos de trabajo y en las previsiones demográficas regionales de Eurostat.

indicador es un indicador de pobreza relativa ya que mide la proporción de personas con ingresos inferiores al 60 % de la renta nacional media. En consecuencia, alguien considerado en riesgo de pobreza en el Reino Unido no sería considerado pobre probablemente en Bulgaria con los mismos ingresos. El segundo indicador es una medida absoluta de la pobreza ya que mide el acceso a nueve productos básicos de la misma manera en todos los Estados miembros. Este indicador está estrechamente relacionado con el nivel de desarrollo de un país. En 2009, osciló entre el 32 % de Rumanía y el 1 % de Luxemburgo. El último indicador mide la exclusión del mercado de trabajo y no está relacionado con el PIB per cápita ni con las tasas de empleo. En 2009, el más alto fue el de Irlanda y el Reino Unido, mientras que los más bajos se dieron en Estonia y Chipre.

La tasa de encontrarse en riesgo de pobreza tiene una fuerte dimensión regional que no se puede explicar por características personales como la educación, la categoría profesional, el tipo de hogar o la edad. Calcular la pobreza regional basándose en esas dimensiones equivale a subestimar considerablemente la variación regional de la pobreza. En otras palabras, la tasa de encontrarse en riesgo de pobreza depende no solo de la educación o de la categoría profesional de una persona, sino también del lugar donde se vive («efecto de ubicación»).

Desgraciadamente, la tasa de encontrarse en riesgo de pobreza o exclusión no está disponible al nivel regional NUTS 2 o NUTS 1 en algunos de los grandes Estados miembros. Como la política de cohesión pretende contribuir de manera significativa a reducir la pobreza y la exclusión, especialmente en las regiones menos desarrolladas, sería fundamental contar con un patrón de referencia regional para supervisar y evaluar su impacto. Según las estimaciones, las regiones de convergencia y las regiones en transición registran resultados claramente peores que los de las regiones de competitividad regional y empleo en materia de riesgo de pobreza y exclusión y dos de sus tres dimensiones (véase cuadro 1).

#### **4.3. Ciudades integradoras: la paradoja de las ciudades**

La dimensión urbana del crecimiento integrador es inversamente proporcional al nivel de desarrollo económico: las ciudades de los Estados miembros más desarrollados tienden a ser menos integradoras.

En los Estados miembros más desarrollados, las zonas urbanas registran con frecuencia proporciones muy elevadas de personas que viven en hogares en los que todos sus miembros están sin trabajo (véase la figura 3). Asimismo, las tasas de desempleo son mayores y las tasas de empleo menores en las zonas urbanas de los Estados miembros más desarrollados. En el Reino Unido, Portugal, Francia, Austria y Bélgica, las tasas de desempleo urbano son entre tres y cinco puntos porcentuales más altas<sup>24</sup>.

Los dos informes sobre el estado de las ciudades europeas pusieron de manifiesto como una paradoja de las ciudades las altas proporciones de personas desconectadas

---

<sup>24</sup> La Auditoría Urbana muestra que esas tasas de desempleo más elevado no se distribuyen homogéneamente por todas las ciudades, sino que afectan a determinadas ciudades y a algunos barrios mucho más que a otros.

del mercado de trabajo en zonas donde la concentración física de oportunidades de empleo son mayores (ciudades)<sup>25</sup>.

La privación material grave y la tasa de encontrarse en riesgo de pobreza<sup>26</sup> (véanse las figuras 4 y 5) tienden a ser mayores en las zonas urbanas en muchos de los Estados miembros más desarrollados, a pesar de que los ingresos medios en dichas zonas urbanas son más altos. En Bélgica, Austria y el Reino Unido, la privación material grave se sitúa en las zonas urbanas entre tres y cinco puntos porcentuales por encima del resto del país. La investigación<sup>27</sup> ha puesto de manifiesto la presencia de grandes (y crecientes) disparidades de ingresos en la ciudades.

Vivir en una zona urbana en un Estado miembro menos desarrollado, sin embargo, tiene más ventajas que vivir en una zona rural o en una ciudad pequeña. Las tasas de empleo de las zonas urbanas de esos Estados miembros tienden a ser más altas y las proporciones de hogares en los que todos sus miembros están sin trabajo son menores; las personas que sufren privación material grave y que se encuentran en riesgo de pobreza, por su parte, también son menos en esos países. Además, los ingresos medios son mucho más altos. Por ejemplo, en Letonia, Bulgaria, Polonia y Rumanía los ingresos medios en las zonas urbanas son entre un 40 % y un 70 % más altos que en el resto del país. Todo ello pone de manifiesto que la pobreza se concentra en zonas rurales, fenómeno que se combina a menudo con un acceso limitado a los servicios<sup>28</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

El presente informe ha puesto de manifiesto la dimensión regional y urbana de la Estrategia Europa 2020. Muestra que se requieren grandes esfuerzos e inversiones en todas las regiones de Europa para alcanzar los objetivos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Sostiene que estas necesidades difieren entre regiones y entre ciudades y que ello deberá tenerse en cuenta en las políticas.

Teniendo en cuenta el papel central de la política de cohesión en la Estrategia Europa 2020, es necesario prestar una atención especial a las regiones de convergencia, pero también hacen falta mejoras en las regiones en transición y en las regiones de competitividad regional y empleo.

Las regiones de convergencia registran resultados mediocres en el frente del crecimiento inteligente con bajos niveles de I+D, proporciones escasas de titulados superiores y baja productividad. Muchas de ellas presentan también bajos niveles de empleo y altos índices de desempleo. El riesgo de pobreza y exclusión es igualmente elevado en las regiones de convergencia.

---

<sup>25</sup> Informe sobre el estado de las ciudades europeas. Comisión, 2007 y 2010.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/activity/urban/audit/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/audit/index_es.cfm)

<sup>26</sup> Esto es especialmente sorprendente ya que la tasa de encontrarse en riesgo de pobreza no tiene en cuenta que el coste de vivir en zonas urbanas es más elevado, por lo que probablemente esa tasa está subestimada en las ciudades.

<sup>27</sup> Por ejemplo, véase el estudio FOCI de ORATE.  
[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/foci.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html)

<sup>28</sup> Véase asimismo *Poverty and social exclusion in rural areas (Pobreza y exclusión social en las zonas rurales)*, Comisión Europea, 2008. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2087&langId=en>

Aunque las regiones en transición y las regiones de competitividad regional y empleo presentan mejores resultados en esos ámbitos, también deben mejorar sus resultados para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. La crisis ha reducido el empleo en las regiones de competitividad regional y empleo y ha revelado una falta de competitividad en algunas de ellas. El desempleo ha subido en más de un centenar de regiones y treinta y seis de ellas tienen índices de desempleo por encima de la media de la UE.

El reto del crecimiento sostenible está presente en todas las regiones. La eficiencia energética de los edificios ya existentes y de nueva creación debe incrementarse en todas partes. Aumentar la energía renovable requerirá una mayor inversión en los lugares donde se utilizan eficientemente los recursos y en la red que conecta la oferta con la demanda.

Al diseñar las estrategias del crecimiento regional, las ciudades deberían jugar un papel activo. Las ciudades se encuentran en una posición única para fomentar la innovación al ofrecer a empresas de todos los tamaños los entornos dinámicos que necesitan para triunfar. Están en primera línea en la lucha contra el cambio climático, creando nuevos modelos de desarrollo urbano con una mayor eficiencia en términos de recursos. Por último, pero no por ello menos importante, las ciudades cuentan con una parte desproporcionada de los problemas sociales y de la pobreza. Como los objetivos de la Estrategia Europa 2020 se proponen aumentar el empleo y reducir la pobreza y la exclusión, las ciudades deben abordar las carencias urbanas y la desconexión del mercado de trabajo, especialmente en la EU-15.

El presente informe constituye una aportación importante a la hora de elaborar las estrategias para los futuros programas de la política de cohesión 2014-2020. En sustancia, expone la situación de partida que debe abordarse en relación con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y el desfase con los objetivos nacionales. El futuro programa de la política de cohesión deberá indicar de manera concreta las modalidades de su contribución a este proceso de equiparación. ¿Cómo van a contribuir los programas de inversión a cambiar esos indicadores? ¿Existen etapas o indicadores intermedios que puedan dar cuenta del progreso? Los programas de la política de cohesión nos dan la oportunidad de diseñar estrategias de manera integrada, centradas en las necesidades específicas de cada territorio, y reflejando los compromisos y las sinergias entre los diferentes tipos de inversión.

**Cuadro 1: Indicadores por tipo de región**

Indicador	Año	Convergencia	Transición	RCE	UE
Titulados superiores de edades comprendidas entre 30-34, en %	2007-10	25	33	37	32
Tasa de fracaso escolar en edades comprendidas entre 18-24, en %	2008-10	13	18	14	14
I+D en % del PIB	2008	0,9	1,0	2,0	1,9
Tasa de empleo en edades comprendidas entre 20-64, en %	2010	63	64	72	69
Tasa de empleo, en %	2010	12	15	7,9	9,7
En riesgo de pobreza o exclusión *, en %	2009	31	25	19	23
Privación material grave *, en %	2009	16	7,5	4,3	8,1
En riesgo de pobreza **, en %	2009	21	18	14	16
Baja intensidad laboral *, en %	2009	6,7	7,3	7,0	9,0
Índice del PIB per cápita (en EPA)	2008	62	93	120	100
Variación del índice del PIB per cápita	2000-2008	8,6	4,7	-6,1	0

\* Para DE, FR, NL, PT, RO y UK solo estaban disponibles las cifras nacionales y para BE, EL y HU solo estaban disponibles las cifras del nivel NUTS 1

\*\* Para Portugal se han utilizado las cifras del nivel NUTS 2 de 2005