

XXIII Encuentro de Economía Pública

Ourense, 4 y 5 febrero 2016

El Plan Europeo de Inversiones desde las regiones: Entre la competitividad y la desigualdad

Cristina García Nicolás (Cristina.Garcia@uclm.es)

José María Cantos Cantos (JoseMaria.Cantos@uclm.es)

Economía Política y Hacienda Pública,

Estadística Económica y Empresarial, y Política Económica

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: El Plan Europeo de Inversiones ha puesto de nuevo sobre la mesa el importante descenso de la inversión pública y privada, y la consecuente pérdida de competitividad del conjunto de la Unión Europea en un contexto económico globalizado. El denominado Plan Juncker se apoya en la Estrategia 2020 y en la Política de Cohesión, así como en el nuevo instrumento de financiación (Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas) y en la estructura de préstamos del Banco Europeo de Inversiones. La cuestión que planteamos en este trabajo es si dicho Plan favorecerá también la competitividad de los territorios dentro de las fronteras de los Estados miembros, atendiendo al principio de solidaridad y de justicia social al que ya se refería el Plan Europeo de Recuperación Económica de 2008. Para ello partiremos del concepto de competitividad regional con el objetivo de destacar las divergencias regionales en cuestiones no sólo socio-económicas, sino también en aquellas que dificultan las inversiones favoreciendo un desarrollo asimétrico.

Palabras Clave: competitividad, territorios, cohesión, inversión

Clasificación JEL: R58, H77

Abstract: The European Investment Plan has put back on the table the important decline in public and private investment, and the consequent loss of competitiveness of the whole of the European Union in a global economic context. The so-called Plan Juncker is supported in the Europe 2020 strategy and in Cohesion policy, as well as the new instrument of funding (European strategic investment fund) and in the structure of loans from the European Investment Bank. The question we are asking in this work is if this Plan will also favour the competitiveness of the territories within the Member States, according to the principle of solidarity and social justice which already referred to the European Economic Recovery Plan in 2008. So we leave the concept of regional competitiveness in order to highlight regional differences not only socio-economic issues, but also those that hinder investments, fostering asymmetric development.

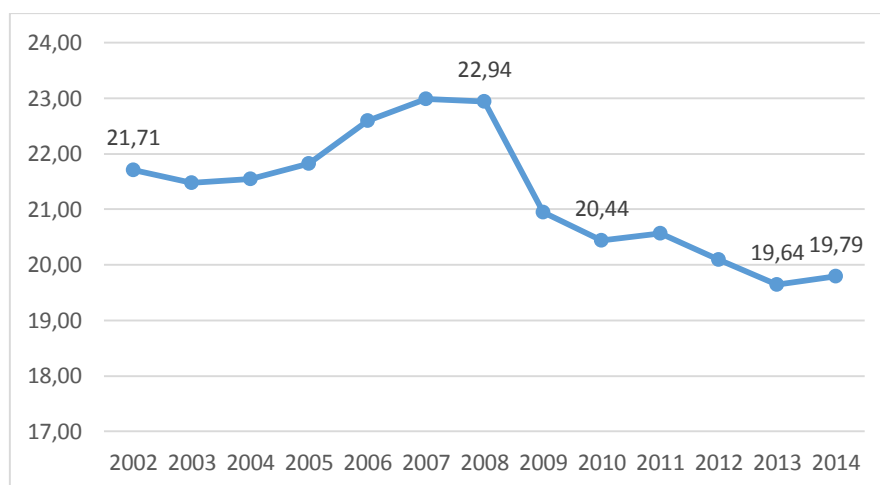
Key words: competitiveness, territories, cohesion, investment

Classification JEL: R58, H77

1. INTRODUCCIÓN

El *Plan Europeo de Inversiones* pone en primer término la necesidad de la competitividad como requisito indispensable para participar económicamente en un entorno marcadamente globalizado. Un requisito que pasa por recuperar e incrementar los niveles de inversión –tanto públicos como privados– afectados por la crisis económica. Tal como muestra el gráfico siguiente, la inversión se desplomó tras alcanzar su pico entre 2007 y 2008, afectando, evidentemente, de forma distinta a cada uno de los Estados. Así, en términos de inversión total, por encima del 20% del PIB (con datos de 2013) se encuentran Bélgica, República Checa, Estonia, Francia, Letonia, Austria, Eslovaquia, Rumanía (con datos de 2012), Finlandia y Suecia. Mientras que por debajo del 15% figuran Grecia, Chipre y Portugal. Las inversiones elevadas en el caso de los países de la Europa centro-oriental y Repúblicas bálticas están vinculadas a las transferencias de los Fondos Estructurales y de Inversión de la Unión Europea. En un entorno globalizado estos datos resultan más significativos si tenemos en cuenta que, con el mismo punto de partida, la recuperación de la inversión en Estados Unidos no sólo ha sido más rápida, sino también más elevada (Valla, et al., 2014: 2).

Gráfico 1. Evolución de la inversión total de la UE-28 (% PIB)



Fuente: Eurostat

Ahora bien, cabe preguntarse si la citada competitividad está al alcance de todo el territorio europeo, o si las regiones más desfavorecidas seguirán dependiendo de las transferencias interterritoriales, bien sean nacionales o comunitarias, para mantener un desarrollo escaso que raramente puede llamarse endógeno. Entonces, ¿son reales los objetivos de la Estrategia 2020 a los que está vinculado todo el programa de inversiones diseñado por el actual presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker? ¿Es posible un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que alcance a todos los Estados miembros y, más importante aún, a todos sus territorios? Recordemos que los retos que incluía la Estrategia 2020 eran los siguientes [COM (2010) 2020 final]:

– La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del 69% a, como mínimo, el 75%.

- Alcanzar el objetivo de invertir el 3% del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20% y aumentar un 20% la eficacia en el uso de la energía.
- Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10% desde el actual 15% e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31% a, como mínimo, un 40%.
- Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25%, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.

El objetivo que pretendemos con este trabajo es analizar los principales elementos que conforman la competitividad a partir de su distribución territorial. Sin olvidar dos cuestiones: primera, que no todos los Estados miembros tienen los mismos niveles de descentralización, lo cual afecta en muchas ocasiones a la aplicación del principio de subsidiariedad, avalado no sólo por los dos textos ya mencionados, sino también por la nueva política de cohesión; y segunda, que la media del país siempre oculta las diferencias regionales. Para atender a dicho objetivo dividiremos el trabajo en dos partes, la primera de las cuales se referirá a cuestiones conceptuales y a los elementos destacados dentro del Plan de Inversiones; mientras que la segunda se basará en un análisis descriptivo de la situación regional en relación con el índice de competitividad y con los objetivos marcados por la Estrategia Europa 2020.

2. COMPETITIVIDAD E INVERSIONES

La competitividad se ha convertido desde hace unos años en el objetivo principal de la política regional europea. Conviene, en primer lugar, saber de qué estamos hablando en términos generales, y conocer los conceptos, que relacionados con la competitividad, intervienen en el diseño de planes y políticas.

2.1. El concepto de competitividad

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) entiende por competitividad la habilidad de las empresas para movilizar y utilizar eficientemente los recursos productivos necesarios, así como para ofrecer bienes y servicios en una economía globalizada (EIB, 2015: 2). Relacionada con la productividad de un país, la competitividad es determinante para incrementar –o recuperar– la inversión y, por tanto, garantizar un potencial crecimiento económico (Schwab, 2014: 4).

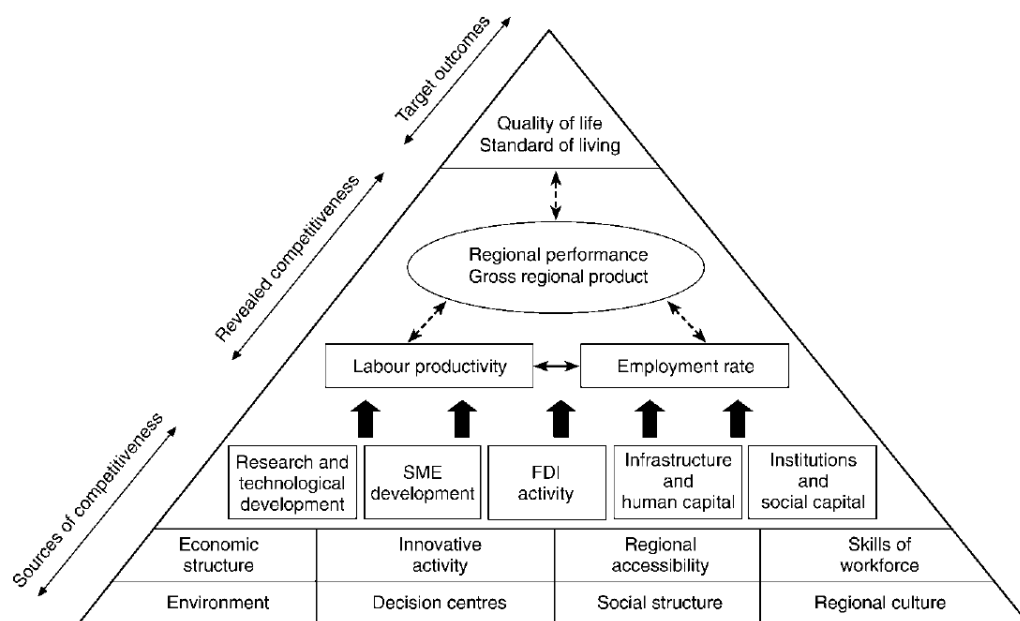
Igualmente, el BEI (EIB, 2015: 3) establece que los pilares sobre los que se asienta la competitividad, ligada siempre a la innovación, estarían constituidos por mercados competitivos y flexibles en términos de trabajo; capital humano, atendiendo, sobre todo, a la formación y a la salud; infraestructuras estratégicas en las que se incluyen el transporte, la energía y el medio ambiente; y un sector financiero que facilite la inversión. Sería el crecimiento inteligente, sostenible e integrador del que habla la Estrategia Europa

2020, necesario para afrontar los diversos retos de la globalización y de las transformaciones sociales. Es también el segundo pilar –necesidad de dirigir la acción a corto plazo a reforzar la competitividad de Europa a largo plazo– al que se refería el Plan Europeo de Recuperación Económica de 2008, y que se basaba en “orientar el gasto a las inversiones «inteligentes»”, teniendo en cuenta la solidaridad y la justicia social como principios fundamentales.

Puesto que nuestro interés reside en el territorio, tendríamos que hacer también referencia al concepto de «competitividad regional», que algunos autores definen como la capacidad de una localidad o región para generar ingresos y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Eso sí, siempre y cuando se considere la región no como una suma de empresas ni como una versión a escala del país (Gardiner et al., 2004). Para Meyer-Stamer (2008, en Annoni, Dijkstra, 2013: 4), la competitividad de un territorio puede ser definida como la habilidad de una localidad o de una región para generar elevados y crecientes ingresos y mejorar el nivel de vida de las personas que la habitan. Estaríamos ante un concepto que, frente a la definición del Fondo Económico Internacional que pone el acento en la productividad, vincula estrechamente competitividad con prosperidad.

Huggins y Thompson (2012: 46-47) recuerdan, a su vez, que la competitividad local o regional se mide mejor en términos de entorno empresarial, incluyendo éste el nivel del capital humano, el grado de capacidad innovadora y la calidad de la infraestructura local. En la capacidad de los territorios de proporcionar un entorno competitivo a las empresas junto con procesos de acumulación de conocimientos, también se apoya Camagni (2002) en su definición de competitividad regional, al menos en un sentido teórico. La Figura 1 resume todos los elementos constitutivos de la competitividad regional en un esquema piramidal que se sustenta en ocho elementos fundamentales (entorno, centros de decisión, estructura social, cultura regional, estructura económica, actividad innovadora, accesibilidad y mano de obra formada) de los que se derivan los cinco ejes que pondrán de manifiesto la competitividad de un territorio: investigación y desarrollo tecnológico, pymes, inversión extranjera, infraestructura y capital humano, e instituciones y capital social. El objetivo último, en la cúspide de la pirámide, es mantener los estándares de calidad de vida, es decir, el estado de bienestar.

Figura 1. Modelo piramidal de la competitividad regional

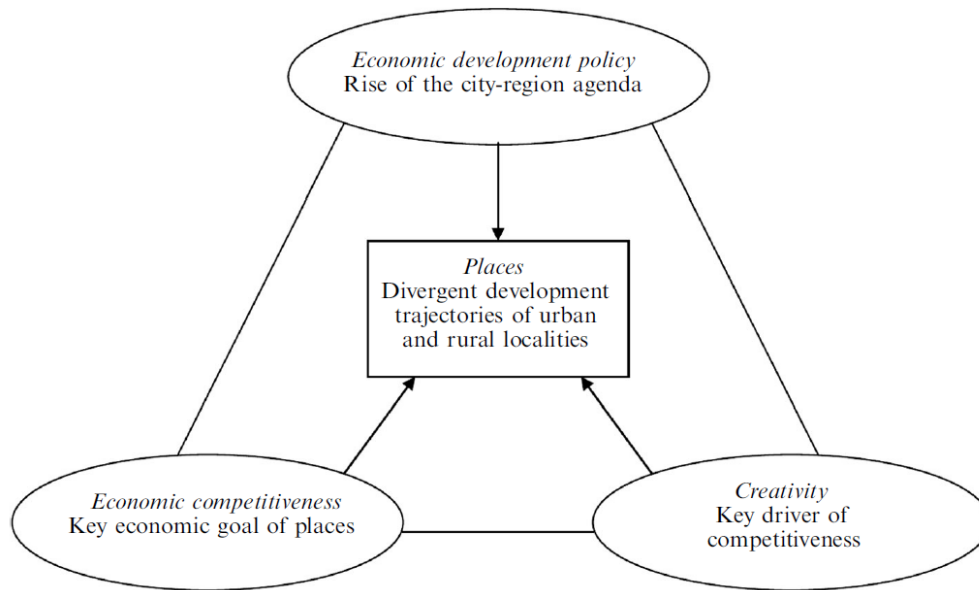


Fuente: Gardiner et al. (2004: 1048).

La aplicación práctica del concepto analizado se encuentra en la elaboración del índice de competitividad regional en 2010, cuya versión de 2013 hemos utilizado en este trabajo y analizaremos en el punto siguiente. Los autores (Annoni, Dijkstra, 2013) lo elaboraron a partir de once pilares agrupados en tres grupos de factores –similares al esquema utilizado por el índice global de competitividad (Schwab, 2014)–: básicos (educación, salud, infraestructura, estabilidad macroeconómica e instituciones), eficientes (tamaño del mercado, eficiencia del mercado laboral, y educación superior y formación permanente), e innovadores (innovación, complejidad empresarial y preparación tecnológica). Permite comparar los índices a nivel estatal y a nivel regional, incluyendo 262 regiones.

El desarrollo del índice plantea dos cuestiones importantes sobre el territorio: una es la unidad sobre la que trabajar, siendo la opción más práctica la de recurrir a las NUTS (Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas); y la otra, es la elección de las regiones, dado que en varios casos reseñables como el Gran Londres, se entrecruzan regiones administrativas –ligadas a las unidades estadísticas y a los niveles subcentrales– con regiones funcionales, más vinculadas al propio concepto de competitividad. Otro aspecto a considerar es la diversidad territorial en cuanto a ámbitos urbanos y rurales, así como a las áreas intermedias, en el sentido de que habitualmente la creatividad vinculada a la innovación y, por tanto, a la competitividad parece relacionarse con las zonas urbanas, bien sean ciudades o las denominadas ciudades-región. La Figura siguiente recoge los elementos clave del desarrollo territorial, mostrando cómo la política de desarrollo económico –apoyada en una fuerte emergencia de la ciudad-región– es uno de los vértices del triángulo que gira en torno al territorio y que se completa con la competitividad económica y la creatividad, elementos todos ellos interrelacionados.

Figura 2. Marco conceptual del desarrollo territorial



Fuente: Huggins y Clifton (2011: 1343).

2.2. El Plan Europeo de Inversiones

Teniendo en cuenta el importante descenso de la inversión pública y privada, el papel que pretende jugar el Plan Europeo de Inversiones, atendiendo al objetivo central de la competitividad, es ofrecer un marco de políticas, fondos e instrumentos de forma coordinada, incorporando elementos nuevos, pero básicamente recogiendo experiencias en funcionamiento y con buenos resultados hasta la fecha.

El Plan propone una movilización de, al menos, 315.000 millones de euros en los próximos tres años (2015-2017), aplicando el efecto multiplicador 1:15. Para ello, tal como se indica en el propio documento, “habría que utilizar de formas diferentes partes del presupuesto, tanto a nivel nacional como de la UE. Se trata, sobre todo, de asegurar una mayor capacidad de absorción del riesgo mediante fondos públicos a fin de estimular a los promotores de proyectos y de atraer financiación privada hacia proyectos de inversión viables que de otro modo no podrían materializarse”.

Se introducen varias novedades, destacando la creación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), cuyos fondos financiarán proyectos, apoyándose en una asistencia técnica, en una selección de los proyectos que, teóricamente, recaerá en técnicos, sin implicaciones políticas, y en la simplificación de los procedimientos, en un intento por eliminar dificultades tanto de financiación como burocráticas.

El Reglamento (UE) 2015/1017 relativo al FEIE, aprobado en junio de 2015, incorpora, en el artículo 5, un nuevo concepto de «adicionalidad» que hace referencia al “*respaldo del FEIE a operaciones que subsanen las disfunciones del mercado o situaciones de inversión subóptimas*”, distinguiéndose del principio aplicado a los Fondos Estructurales, definido como la ayuda comunitaria con finalidad inversora que debe sumarse al ya

existente gasto público realizado por las administraciones receptoras. Responde, así, al Considerando 23, según el cual “*el FEIE no debe constituir un sustituto de la financiación privada del mercado ni de los productos de los bancos e instituciones nacionales de promoción, sino actuar como catalizador de la financiación privada subsanando las disfunciones del mercado para así garantizar la utilización más eficaz y estratégica posible de los recursos públicos y contribuir a reforzar la cohesión dentro de la Unión*”. Y, además, enlaza con el objetivo de cohesión económica, social y territorial de la política comunitaria, y refuerza el principio de competitividad.

Para alcanzar las metas propuestas, es también preciso extender las vías actuales de inversión a otras entidades. Para ello se creará un nuevo grupo BEI, que incluirá el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones, y que formará parte del propuesto Sistema Europeo de Bancos de Inversión (SEBF). La combinación de financiación a través del FEIE y de este nuevo sistema (SEBF) resultaría altamente favorable en términos de apoyo a la inversión a largo plazo, de la reducción de la información asimétrica, de respaldo a los mercados en los proyectos de infraestructuras, etc. Aunque la política monetaria y el Banco Central Europeo, así como las Políticas Europeas, en general, siguen representando el mayor apoyo a la inversión (Valla, et al., 2014: 10).

3. LA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE LA COMPETITIVIDAD

La distribución de los datos socio-económicos relacionados con la competitividad y con los objetivos de la Estrategia 2020 –que constituye uno de los marcos en los que se sitúa el Plan Europeo de Inversiones–, pone de manifiesto la enorme desigualdad interterritorial.

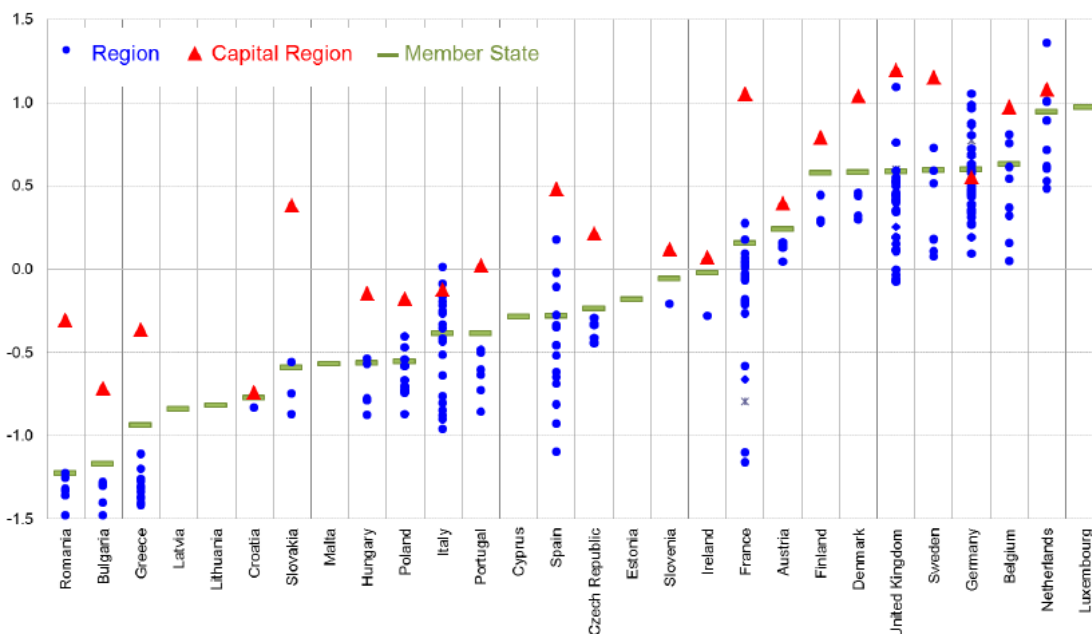
3.1. El índice de competitividad regional

Partimos de un hecho cierto que es la desigualdad existente en el seno de la Unión Europea, no tanto entre Estados miembros, mas sí en el seno de los mismos, y por supuesto a nivel regional, que es el plano en el que nos movemos. Es preciso indicar que los autores del ya citado *Informe sobre competitividad regional* dejan a un lado cuestiones como las características físicas del territorio, que evidentemente intervienen –en mayor o menor medida– en su capacidad de ser competitivos, como la orografía o la climatología. Tampoco incluyen en el índice datos referidos a envejecimiento poblacional o a la distribución de la población en el territorio. Esto último es uno de los impedimentos citados por Estonia, Letonia y Finlandia a la hora de desarrollar sus proyectos (Special Task Force, 2014).

El gráfico siguiente muestra esas desigualdades, recogiendo los índices de competitividad de los Estados y de sus niveles subcentrales, sean regiones, Länder, Comunidades Autónomas o unidades artificiales creadas con fines estadísticos como en el caso de Rumanía y Bulgaria. Queda patente la diferencia entre la capital y el resto del territorio de los Estados miembros con las excepciones de Alemania e Italia, cuyas capitales respectivas no figuran entre los centros más competitivos. Desde que se diseñara el índice de competitividad regional y se realizara el primer informe en 2010, la situación no ha

variado mucho. Es más estamos ante la misma “banana”, es decir, ante la región más desarrollada desde los años 90. Tan solo diez países de la UE-28 tienen un índice de competitividad regional con valores por encima de 0, y pertenecen todos a la otrora UE-15.

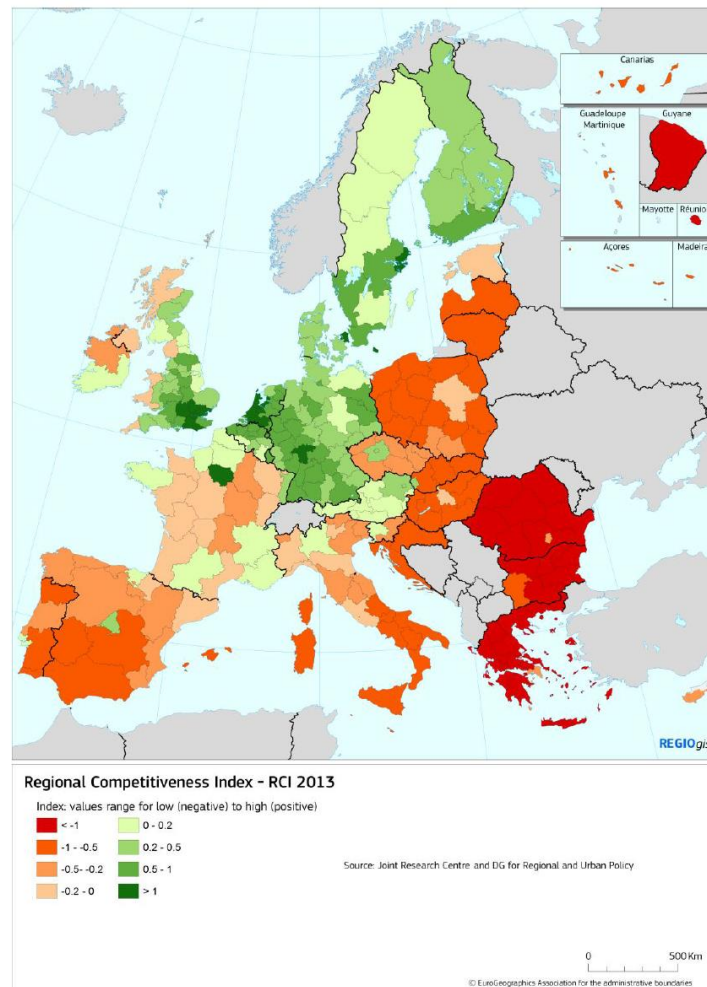
Gráfico 2. Índice de competitividad regional 2013



Fuente: Annoni y Dijkstra (2013: 138).

Por tanto, uno de los primeros hechos observables es la división entre la UE-15 y los países que entraron a formar parte de la Unión Europea a partir de 2004, y que no hay que olvidar tuvieron que adaptarse previamente a una economía de mercado y a unas estructuras políticas democráticas, existiendo, por tanto, carencias que no están del todo resueltas. La consecuencia de esta diferenciación en dos grupos queda clara cuando tenemos en cuenta el grupo de regiones más competitivas que, con Utrecht a la cabeza por segunda vez, incluye la región de Londres y Oxford, las regiones holandesas de Noord y Zuid Holland –en la que se sitúa Amsterdam–, la región danesa de Hovedstaden que incluye Copenhague, Estocolmo, e Île de France, cuya capital es París. A ellas se han unido en esta última edición la región de Frankfurt (Darmstadt), y la de Surrey, East y West Sussex en el Reino Unido. Como se puede observar predominan capitales y grandes ciudades. En el otro extremo de la lista, como regiones menos competitivas encontramos la región búlgara de Severozapaden, Notio Aigaio en Grecia, y dos regiones rumanas: Oltenia suroriental y Oltenia suroccidental. La traslación de los datos al Mapa 1 identifica de forma evidente las periferias sur y oriental, así como el eje de competitividad que comprende buena parte del Reino Unido, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, norte de Francia –en torno a París–, Alemania y Austria, y continúa hacia los países nórdicos –Dinamarca, Suecia y Finlandia–.

Mapa 1. Índice de competitividad regional, 2013



Fuente: Annoni y Dijkstra (2013: iv).

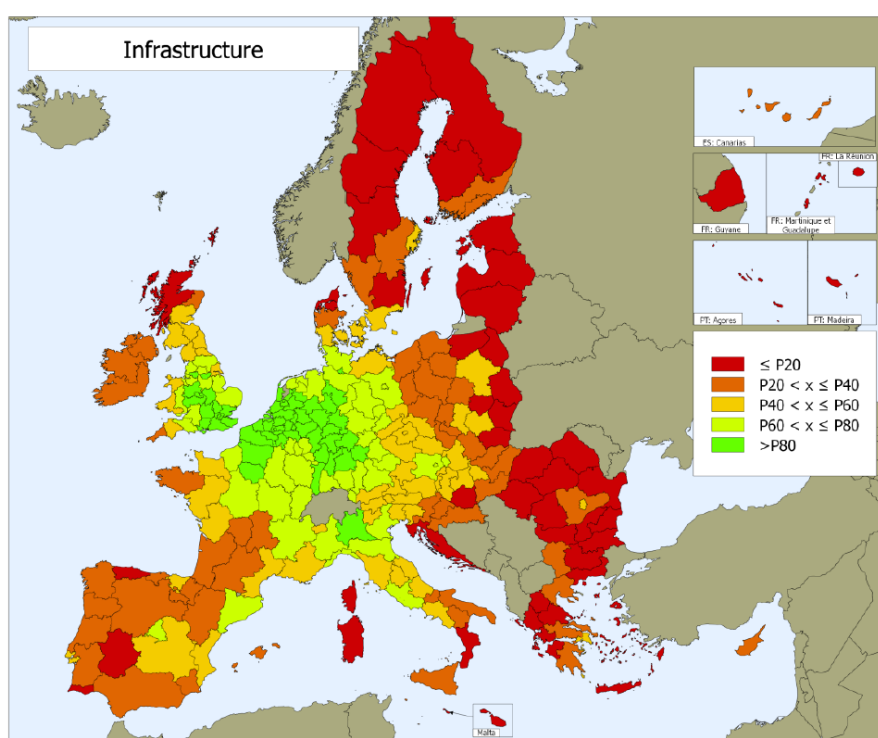
A continuación revisaremos los tres grupos de factores (básicos, eficientes e innovadores) en los que los autores del informe agrupan los principales pilares con los que se ha elaborado el índice.

Los elementos relacionados con las instituciones –dentro de los **factores básicos**– incluyen la percepción de la corrupción a nivel nacional y regional, estabilidad, control y eficacia del gobierno, legislación, crimen organizado y los negocios relacionados con él, la transparencia de las instituciones, así como la protección de la propiedad. A nivel de Estados, Italia, Grecia, Croacia, Hungría, Rumanía y Bulgaria ocupan los peores puestos, seguidos muy de cerca de la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Letonia y Lituania. En el otro extremo estarían Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Dinamarca, Suecia y Finlandia. Cuando descendemos a nivel regional nos encontramos que regiones españolas como Cantabria, Navarra, Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha, Cataluña, Valencia y Andalucía muestran índices similares a regiones de la Europa centro-oriental. La diversidad interna afecta a todos los Estados, excepto Holanda y los países nórdicos.

Por lo que respecta a la estabilidad macroeconómica, que incluye superávit y déficit de las cuentas públicas, ahorro, deuda, e inflación (excepto para zona euro), refleja claramente los efectos de la crisis económica. Los países nórdicos y Estonia, junto con Luxemburgo y Croacia ofrecen los mejores resultados, frente a Irlanda, Reino Unido, Portugal, Italia, Grecia y Lituania.

El pilar de las infraestructuras y la conectividad, que sí puede detallarse a nivel regional, muestra un centro bien comunicado con una periferia geográfica en bandas concéntricas que se aleja de esa conectividad, y que en los extremos coincide con fronteras no comunitarias y con regiones poco pobladas. En el informe del Special Task Force (2014) destaca el caso de los proyectos de infraestructuras propuestos por la República Checa, y la dificultad de financiación porque no están incluidos en la red de transportes transeuropea.

Mapa 2. Distribución de las infraestructuras



Fuente: Annoni y Dijkstra (2013: 49).

Por lo que respecta a la salud, los indicadores utilizados incluyen número de camas, tasa de mortalidad y de suicidio, esperanza de vida, mortalidad infantil, accidentes de tráfico, muertes por cáncer e infarto. En este caso algunas de las regiones mejor situadas se encuentran en el sur de Europa: el segundo y tercer puesto del ranking lo ocupan Madrid y Melilla, respectivamente. Resultados chocantes, cuanto menos, si los relacionamos, por ejemplo, con el PIB per capita. Regiones orientales de Hungría (Észak-Magyarország, Észak-Alföld y Dél-Alföld) y las situadas al noreste y sureste de Bulgaria (Severoiztochen y Yugoiztochen, respectivamente) ocupan los últimos puestos.

En cuanto a la educación, nos fijaremos en la educación universitaria y en la formación continua –los mejores resultados en educación básica los encontramos en Finlandia,

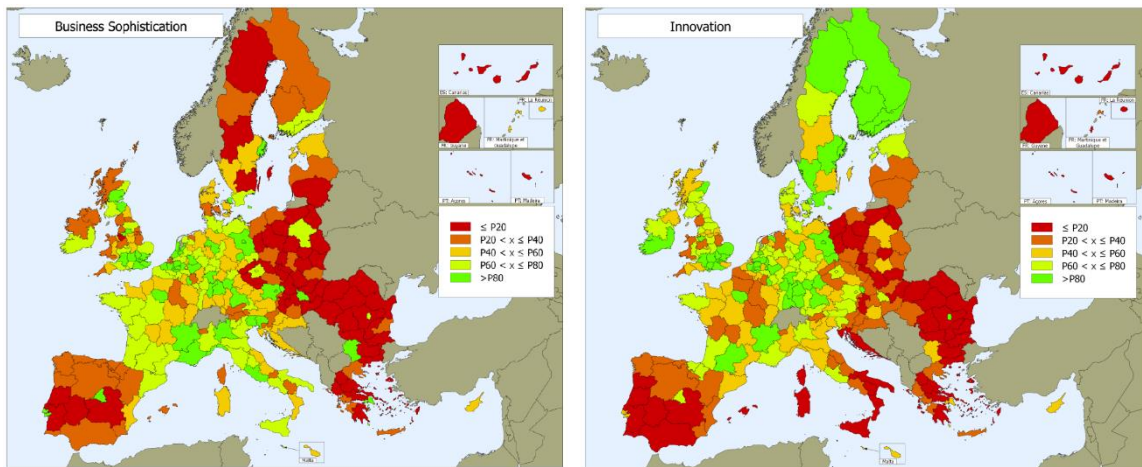
Países Bajos, Dinamarca, Polonia y Estonia—, perteneciente al grupo de **factores eficientes**. Se han tenido en cuenta el número de alumnos, el porcentaje de abandono escolar, el acceso a la educación superior y la vertiente de género. Atendiendo a estas variables regiones de Dinamarca, Suecia, Reino Unido, Holanda y Finlandia ocupan las mejores posiciones, mientras que regiones de Grecia, Bulgaria y Rumania presentan los peores resultados. El País Vasco, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Foral de Navarra ocupan los puestos 13, 15 y 22, respectivamente. Estonia pasa a ocupar en este nivel el puesto 132. Subrayamos este dato porque en la reseña de dificultades para la obtención de financiación de los proyectos presentados (Special Task Force, 2014), Estonia hace hincapié en la falta de personal especializado que pueda llevar a cabo dichos proyectos.

La eficiencia del mercado se ha obtenido utilizando las siguientes variantes: tasa de empleo (con exclusión de la agricultura), tasas de desempleo y desempleo de larga duración, productividad, porcentaje de población activa que ni trabaja ni estudia. A diferencia del informe de 2010, en esta ocasión se ha incluido una perspectiva de género, introduciendo las variantes de empleo y desempleo femenino. Los datos muestran un espacio más restringido, en cuanto a buenos resultados, frente al tamaño del mercado que utiliza variables relacionadas con el poder de compra y el PIB per capita. En ambos casos es clara la preeminencia positiva de la Europa norte y central, y las cifras negativas de la periferia oriental, que en lo referente a tamaño de mercado se extiende también a Escandinavia.

Ya entre los **factores innovadores**, el pilar de acceso y conocimiento tecnológico muestra de forma patente las diferencias entre el nivel nacional y el regional, en el que se han utilizado variables relacionadas con el uso personal y de los hogares de las nuevas tecnologías. El índice no lo refleja, pero en el caso de España el paso de un nivel intermedio nacional a uno medio-bajo regional podría estar relacionado con el envejecimiento poblacional y la dificultad del acceso a redes de algunos territorios.

El índice relativo a la complejidad empresarial muestra un panorama diverso que amplía su espacio territorial, tal como se observa en el mapa siguiente. Las capitales de los Estados son las que sobresalen en este caso. Se han considerado como variables los datos referidos a las siguientes actividades económicas: finanzas y seguros, inversión, profesionales, científicas, técnicas, de la administración y de servicios. Por otro lado, para el cálculo de la innovación se han tenido en cuenta los sectores de tecnología punta, que se encuentran mucho más localizados en territorios especializados en su desarrollo. Con respecto a la inversión, es preciso mencionar el caso de Finlandia, donde la realización de proyectos de innovación en el ámbito de la medicina, la biología o la energía se ve frenada por la falta de regulación europea, e incluso internacional, y el riesgo que eso supone para los inversores (Special Task Force, 2014).

Mapa 3. Distribución de la complejidad empresarial y de la innovación



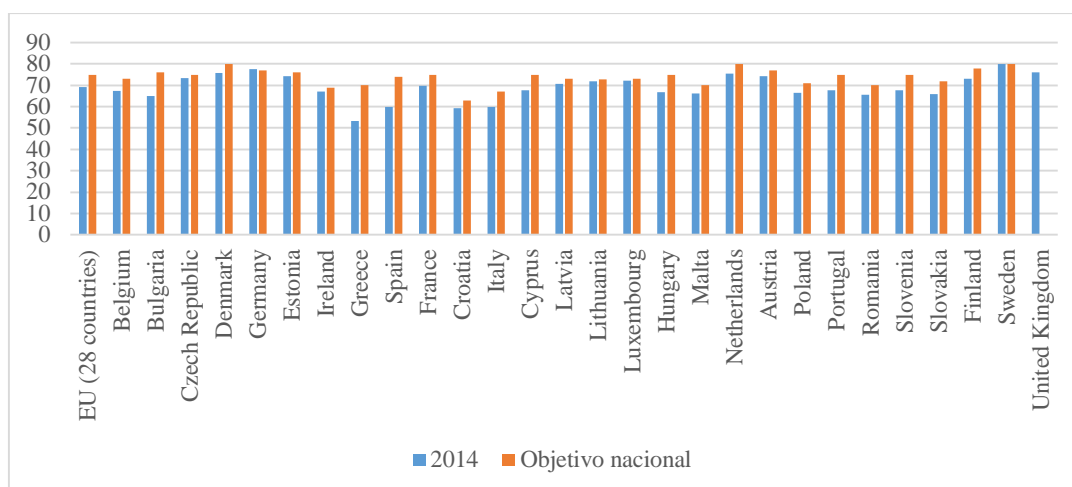
Fuente: Annoni y Dijkstra (2013: 110 y 118).

3.2. La realidad de la Estrategia 2020

Con respecto a los objetivos principales de la Estrategia 2020, el último informe sobre indicadores socio-económicos (Eurostat, 2015) deja claro que estamos lejos de alcanzarlos y que la crisis económica ha supuesto un frenazo, e incluso un marcado retroceso, de los mismos. Nos fijaremos en las cifras de empleo, inversión en I+D, emisiones de gases –vinculado a la protección del medio ambiente y al concepto de «economía circular», promovido por la Comisión Europea–, educación y pobreza.

Aunque los porcentajes de empleo total han sido alcanzados en muchos países (véase Gráfico 3), superando incluso los indicados por la Comisión, como es el caso de Suecia que tenía como objetivo propio un 80% de población activa empleada; cuando se desagregan esos datos y se atiende a empleo femenino, jóvenes o mayores de 45 años los porcentajes descienden a niveles muy inferiores. Desde que se iniciara la crisis económica el progresivo incremento del desempleo y el deterioro del estado de bienestar derivado de la aplicación de las reformas laborales, especialmente en España, Irlanda y Grecia, así como de los programas de control del déficit (Timbeau et al., 2015) han afectado fundamentalmente a la periferia geográfica: Irlanda, arco mediterráneo y Europa oriental.

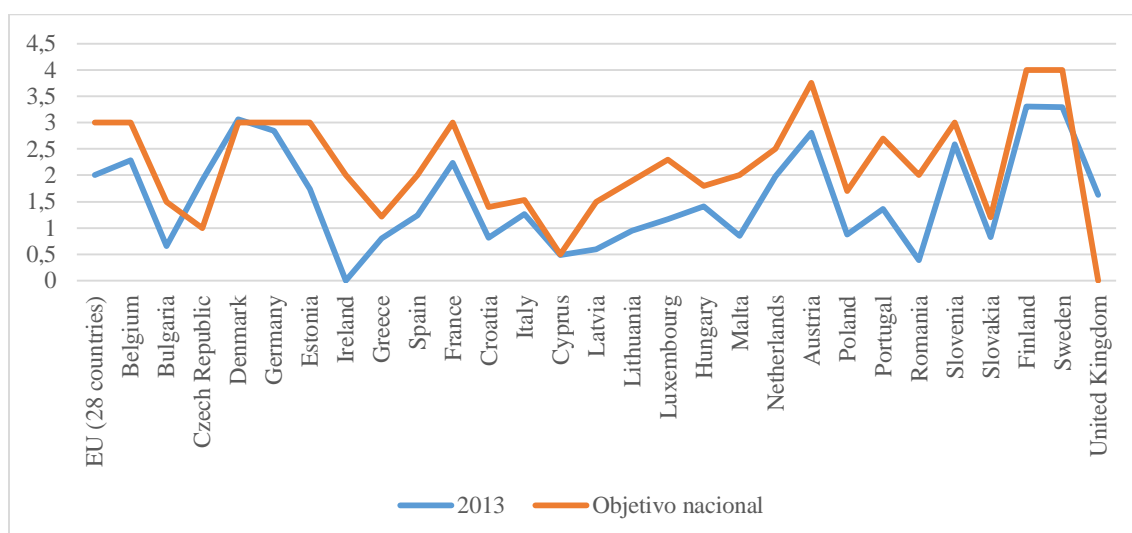
Gráfico 3. Objetivo de empleo y % total en 2014



Fuente: Eurostat.

Algo similar sucede con los demás objetivos, y en buena medida por las mismas causas. Por lo que se refiere a la inversión en I+D, observamos en el gráfico 4 que las repúblicas bálticas tenían importantes expectativas de inversión, sobre todo Estonia –muy volcada en las nuevas tecnologías–, mientras que en Eslovaquia, Eslovenia o Chipre se cumple el objetivo marcado por el propio país. No obstante, sólo los países nórdicos alcanzan el objetivo del 3%.

Gráfico 4. Inversión en I+D, % del PIB

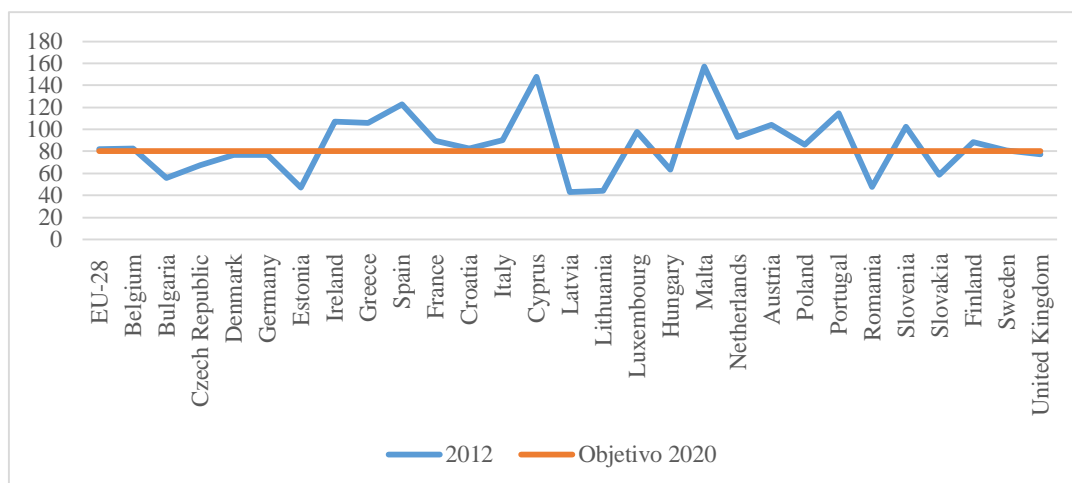


Fuente: Eurostat.

El medio ambiente se ha convertido no sólo en uno de los pilares de la Estrategia 2020, sino también en un objetivo importante dentro del Plan Europeo de Inversiones, con el apoyo dado por las instituciones europeas al desarrollo de la denominada «economía circular». Como muestra de la situación medioambiental actual (los últimos datos son de 2012) con respecto al objetivo de reducción de un 20% en la emisión de gases de efecto

invernadero, fijando un porcentaje máximo del 80%, incluimos el gráfico siguiente. Por debajo del 80% se sitúan Estados miembros recientes, salvo Malta y Chipre que presentan los peores datos. Los problemas con la regulación medioambiental dificultan la financiación de proyectos presentados por Rumania, Bulgaria, Reino Unido, Polonia, Portugal y Malta. Sobre todo, en el caso del BEI que comprueba en los casos pertinentes que los proyectos cumplen las pautas de la Directiva de Impacto Medioambiental, modificada en 2014 (Special Task Force, 2014).

Gráfico 5. Emisiones de gases de efecto invernadero (1990=100)

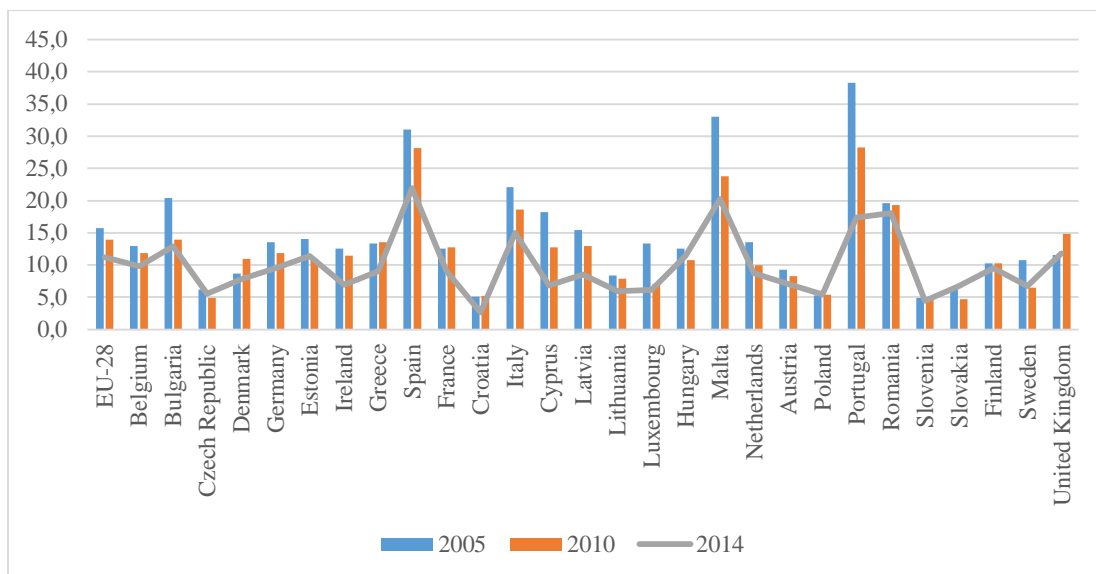


Fuente: Eurostat.

Si la educación, como hemos visto, constituye un elemento importante en la consolidación de la competitividad de los territorios, el abandono escolar (gráfico 6) se ha convertido en un problema preocupante, que parece que paulatinamente según se ha avanzado en la crisis y el posterior inicio de la recuperación, se va reduciendo. España (31%), Portugal (38,3%) y Malta (33%) presentaban porcentajes muy elevados antes de la crisis, que, según datos de 2014, han logrado reducir al 21,9%, 17,4% y 20,3%, respectivamente.

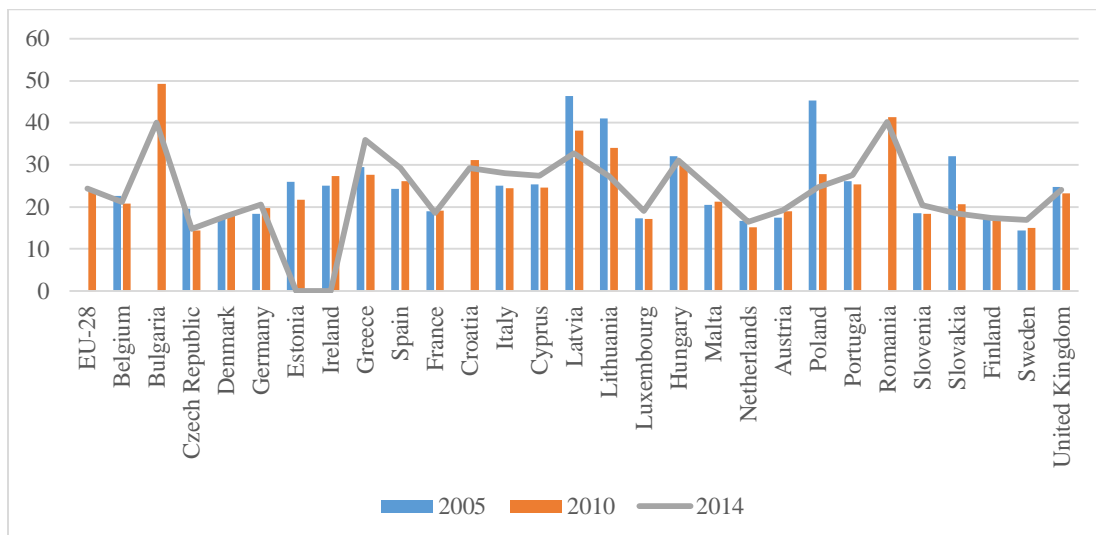
El último gran objetivo de la Estrategia 2020 es la reducción de la pobreza. La situación económica ha producido un efecto contrario, aumentando el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, e incrementando la brecha social. Bélgica, República Checa, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Eslovaquia han reducido levemente sus tasas desde el inicio de la crisis, tal como muestra el gráfico 7. Sin embargo, se mantienen muy elevadas, tanto que en los casos de Rumania y Bulgaria se sitúan en torno al 40%. Puesto que la pobreza –no así la exclusión social– es básicamente económica, las elevadas tasas de desempleo están directamente relacionadas con la misma, y guardan también relación con los grupos más afectados: jóvenes y mujeres –con hijos a cargo y mayores de 45–.

Gráfico 6. Tasas de abandono escolar (%).



Fuente: Eurostat.

Gráfico 7. Porcentaje de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social



Fuente: Eurostat.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una de las primeras cuestiones objeto de reflexión es la elección de la unidad territorial a la hora de plantear programas y aplicar subvenciones o inversiones. A partir del *Informe Barca* se inicia un proceso de “renacionalización” de la política regional y se da más peso a los gobiernos subcentrales. El principal reto que implica esta nueva definición de la política de cohesión, finalmente implantado en el actual periodo de programación (2014-2020), es que se mantienen –incluso se han incrementado en algunos casos como consecuencia de la crisis económica– las asimetrías regionales y, por tanto, el diseño de la inversión debería atender a la dimensión europea de los proyectos financiados y al crecimiento económico vinculado al desarrollo interterritorial.

Por otro lado, como ya hemos mencionado, no todos los Estados miembros tienen niveles subcentrales con capacidad suficiente para aplicar y desarrollar proyectos que incrementen la competitividad de sus territorios. De hecho, países de la Europa centro-oriental, como Hungría o la República Checa, e incluso las Repúblicas Bálticas, encuentran dificultades para financiar sus proyectos en la propia estructura política del país, así como en las divergencias entre los objetivos europeos y los planes nacionales. Pero también habría que citar los casos de Alemania, que ve paralizados algunos proyectos porque existen divergencias legales y de puesta en práctica entre sus Länder; o de Dinamarca, cuyo nivel local se ve obligado a afrontar la financiación de proyectos, aplicando el principio de subsidiariedad.

Así lo indicaron en el informe realizado por el Special Task Force (2014) sobre inversión en la Unión Europea, y en el que se recogen cerca de 2.000 proyectos susceptibles de ser financiados por el nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). En este documento se ponen de manifiesto las dificultades a las que se enfrenta una inversión, tanto pública como privada, que en los últimos años, como ya se ha comentado, ha descendido en torno a un 15%. Los principales impedimentos pueden agruparse en: 1) clima de inversión y reforma regulatoria: incertidumbre macroeconómica, reformas estructurales, barreras administrativas, marco normativo, fragmentación y restricciones legales; 2) condiciones de financiación: limitaciones financieras y mercado de capitales no integrados; y 3) preparación y gestión de proyectos: elevado riesgo en la fase inicial y en la negociación, proyectos demasiado pequeños, falta de uniformidad en la estructura de los proyectos y de capacidad administrativa y de gestión de los mismos, plazos de entrega nacionales y cambios fronterizos. Su definición implica la necesidad de reformas estructurales –en algunos casos, profundas– que faciliten el desarrollo y la aplicación del Plan de Inversiones con los resultados de crecimiento esperados. Estas reformas no sólo se circunscriben a los sectores ligados a la inversión (energía, medio ambiente, transporte, economía digital, etc.), sino que incluyen políticas sociales, mercado laboral, cooperación, entre otras, sin perder de vista el ámbito regional.

Otro aspecto destacable es el peso de las ciudades-región, o ciudades que articulan un amplio territorio, en el mapa de la competitividad europea, planteando el problema de la gobernanza territorial con el surgimiento de espacios innovadores y competitivos que escapan a los límites administrativos internos o a las fronteras nacionales.

5. BIBLIOGRAFÍA

Annoni, P.; Dijkstra, L. (2013): *EU Regional Competitiveness Index RCI 2013*, Luxembourg; Publications Office of the European Union.

Camagni, R. (2002): “On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?”, *Urban Studies*, nº 39, pp. 2395-2411.

Comisión Europea (2010): *EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010.

Commission européenne (2013): *La dimension régionale et urbaine de la crise. Huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

EIB (2015): *Restoring EU competitiveness*, Projects Directorate and the Economics Department of the EIB, www.eib.org/attachments/efs/restoing_eu_competitiveness_en.pdf [julio 2015]

Eurostat (2015): *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Huggins, R.; Clifton, N. (2011): “Competitiveness, creativity and place-based development”, *Environment and Planning A*, vol. 43, pp. 1341-1362.

Huggins, R.; Thompson, P. (2012): “Well-being and competitiveness: are the two linked at a place-based level?”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, nº 5, pp. 45-60.

Schwab, K. (ed.) (2014): *The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition*, World Economic Forum, Ginebra.

Special Task Force (Member States, Commission, EIB) on investment in the EU (2014). Final Task Force Report. http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2015/task_force_report_investment_eu_en.pdf

Timbeau, X. et al. (2015): A diverging Europe on the edge: The independent Annual Growth Survey 2015 (No. info: hdl: 2441/4s2r6d8kua98d9veu2un1vm9vh). Sciences Po.

Valla, N. et al. (2014): “A new architecture for public investment in Europe”, CEPII Policy Brief 2014-4, www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2014/pb2014-04.pdf