

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020»

COM(2010) 553 final

(2011/C 318/13)

Ponente: **Carmelo CEDRONE**

El 20 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Contribución de la política regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020»

COM(2010) 553 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones

1.1 El Comité está de acuerdo en que la UE necesita un crecimiento inteligente en la Estrategia Europa 2020 para hacer frente a los desafíos de hoy y de mañana. Una gran parte de la UE no sólo tiene problemas relacionados con el crecimiento lento y la falta de I+D e innovación, sino que también ha de afrontar otras cuestiones como el elevado desempleo, especialmente entre los jóvenes, problemas sociales, pobreza e integración, abandono escolar sin los conocimientos necesarios para conseguir un empleo, retos demográficos y restricciones presupuestarias.

1.2 La política de cohesión nace con el propósito de defender el modelo europeo de sociedad, en el que a los elementos de la libre competencia y la economía social de mercado se añaden objetivos solidarios y el fomento de prioridades específicas de desarrollo económico, social y territorial, como dispone el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.3 El Comité reconoce que la política regional es un instrumento fundamental para la aplicación de la Estrategia Europa 2020 porque el logro de sus objetivos dependerá, en gran medida, de las decisiones que se adopten a nivel local y regional, tal como manifestó el Comisario de la UE Johannes Hahn <sup>(1)</sup>.

1.4 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que uno de los objetivos más importantes de la política de cohesión económica, social y territorial –la expresión «correcta» que la Comisión tendría que utilizar cuando habla del crecimiento inteligente en el marco de la Estrategia Europa 2020 <sup>(2)</sup>– debe seguir siendo promover un desarrollo general armonioso

en toda la Unión, en particular mediante la reducción de las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones para permitir su plena integración en la UE.

1.5 El CESE valora positivamente y aprecia el propósito de la Comisión de impulsar «la innovación en todas las regiones, sin dispersar los recursos, y velar por la complementariedad entre las ayudas europeas, nacionales y regionales a la innovación y a la I+D», pero considera que sería útil financiar la investigación con todos los demás fondos y no solo con los de la política de cohesión.

1.6 La Comunicación de la Comisión sobre la contribución de la política regional al crecimiento sostenible debería considerarse como un suplemento de la iniciativa emblemática «Unión por la innovación» y como un revulsivo para iniciar el proceso de acelerar la inversión en innovación, y no esperar al futuro ejercicio financiero en el que la Estrategia Europa 2020 centrará sin duda la atención del Fondo de Cohesión <sup>(3)</sup>.

1.7 El CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que la política de cohesión se vea desprovista de sus objetivos originales, sancionados también en el Tratado de Lisboa, de financiar los desequilibrios regionales a través de las políticas sectoriales. Hay que procurar que este planteamiento tenga en cuenta los retos, las necesidades y las posibilidades –como, por ejemplo, la situación de partida– de cada región y de cada Estado miembro interesado, y evitar que pueda ser perjudicial para la cohesión, no sólo desde el punto de vista económico, social y territorial, sino ante todo político y cultural.

1.8 El CESE considera de suma importancia la política de fomento de la investigación y la innovación propuesta por la Comisión, pero insiste en la necesidad de tener más en cuenta

<sup>(1)</sup> Declaración efectuada en enero cuando el Comisario presentó la Comunicación «Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020», que también cabe considerar como «crecimiento inteligente».

<sup>(2)</sup> COM(2010) 553 final.

<sup>(3)</sup> Ídem.

las particularidades territoriales a la hora de abordar estas cuestiones. La innovación de un proceso productivo puede ser el resultado de una actividad de investigación llevada a cabo en un ámbito territorial y por personas que no son necesariamente las mismas que aquellas a las que va dirigida, por lo que también hay que prestar atención a la transferibilidad y la posibilidad de reproducir los procesos innovadores y a su difusión a nivel territorial. Sin embargo, es positivo el intento de crear una sinergia entre la política de cohesión y las demás políticas de la UE, así como de mejorar la utilización del FEDER.

1.9 Tal y como se afirma en la Comunicación, el CESE considera que el objetivo del crecimiento inteligente debe tener su propia articulación territorial, basada en las exigencias específicas de los sectores, los distritos, las agrupaciones de empresas o las macrorregiones, y en conexión con centros de investigación y universidades ya existentes o por potenciar, y con empresas locales y redes de comunicaciones que puedan facilitar su arraigo y desarrollo en el territorio, favoreciendo la especialización y la gobernanza regional.

1.10 Por otra parte, el CESE considera que la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020 deben ser objeto de un Consejo Europeo especial; no es de recibo que la política de cohesión pase de ser una política estratégica de la UE a una «pariente pobre», ni puede pensarse que esta política pueda por sí sola ser el motor de la Estrategia Europa 2020.

1.11 El lanzamiento de esta propuesta por parte de la Comisión no debe convertirse en una ocasión para distribuir unos pocos fondos indiscriminadamente también en las regiones ricas, con la promesa de un objetivo «ambicioso», sino que la propuesta debe aprovecharse sobre todo para buscar una convergencia común entre las regiones y consolidar, mediante indicadores europeos, un concepto europeo de cohesión de excelencia.

1.12 Asimismo, hay que garantizar que todos los Estados miembros puedan participar en los distintos programas de la UE y favorecer la creación de sinergias entre los diferentes programas comunitarios, mediante la simplificación de los procedimientos y el derribo de los muros levantados entre las diversas DG; es decir, entre la Comisión en su conjunto, los Estados miembros y las regiones, desde el convencimiento de que las administraciones están al servicio de los ciudadanos, las empresas y las comunidades, a los que hay que simplificar la vida y no al contrario.

1.13 El Comité cree que la Comisión propone con razón un planteamiento amplio de la innovación que no se limite a las cuestiones técnicas o tecnológicas. Sin embargo, el Comité preferiría que la Comisión prestase mayor atención a las oportunidades prácticas para que las diversas partes interesadas utilizaran los programas de innovación. Por ejemplo, las pymes –de las que solo una cuantas tienen investigadores– se podrían beneficiar de los programas de innovación. A decir verdad, muchas pymes son innovadoras, pero no explotan las posibilidades que se les brindan para conseguir el apoyo de los programas de la UE, aun cuando este apoyo les vendría muy bien. Habría que incrementar el acceso al capital-riesgo, para lo cual debería reforzarse el programa JEREMIE, aunque la utilización de este

instrumento no debería resultar obligatoria y deberían ser los Estados miembros los que decidan si utilizan subvenciones, préstamos o una combinación de ambos, así como el ámbito temático de aplicación. Además, es necesario simplificar en este terreno.

1.14 Un instrumento en esta dirección puede consistir en nuevas formas de «cooperación eficaz» (PLATAFORMA DEL CONSENSO) para acompañar la estrategia de innovación, con la participación y la ayuda de todas las partes interesadas, públicas y privadas, incluidos los bancos; con normas sencillas, claras y eficaces que permitieran seguir los proyectos a lo largo de toda su duración y establecer plazos, responsabilidades y eventuales sanciones.

1.15 Por otra parte, el CESE considera necesario invertir el planteamiento actual de la Comisión, más preocupada por los aspectos formales de los programas que por los contenidos o, incluso más que por los resultados conseguidos, cuando éste es el objetivo prioritario al que habría que aspirar.

1.15.1 En cambio, sería preferible prestar un apoyo paralelo y concertado, sobre la base de los análisis territoriales, a los dos polos opuestos que son la recuperación del retraso y la innovación.

1.16 El CESE lamenta las enormes desigualdades existentes, no solo entre las regiones de la UE, sino también dentro de los propios países. Las desigualdades se refieren también a la I+D y a la innovación y ponen de manifiesto la necesidad de reforzar en mayor medida la política de cohesión económica, social y territorial con vistas a 2020.

1.17 El CESE señala al mismo tiempo que los Estados miembros de la UE sufren una creciente competencia a nivel mundial por parte de los nuevos países industrializados, que están experimentando también avances en el ámbito de la I+D y de la innovación, y que, especialmente en el ámbito de las tecnologías avanzadas, han tomado ya la delantera.

1.18 El CESE acoge, pues, favorablemente que la Comisión Europea, con su iniciativa «Unión por la innovación» en el marco de la Estrategia Europa 2020, y en su Comunicación sobre el crecimiento inteligente, se centre en determinados problemas e incluya la política regional, dado que, en realidad, son las medidas descentralizadas las que fomentan, en gran parte, la innovación, si bien esto no sucede sin ayudas que, como las políticas, deben ser homogéneas en toda la UE.

1.19 El CESE está de acuerdo en que es preciso aprovecharse de las diferencias regionales y que ello exige asumir formas de cooperación absolutamente nuevas con todas las fuerzas disponibles a nivel nacional, regional y local.

1.20 El CESE considera que prestar una mayor atención a los lugares de trabajo innovadores es coherente con la política en pro del crecimiento inteligente y el desarrollo de estrategias inteligentes de especialización<sup>(4)</sup>. En su Dictamen SC/034 «**Lugares de trabajo innovadores como fuente de productividad y de empleo de calidad**», el Comité subraya que el concepto de lugar de trabajo innovador es una de las cuestiones fundamentales de la Estrategia Europa 2020. El CESE recomienda que la Comisión acometa un proyecto piloto relacionado con los lugares de trabajo innovadores como un elemento más de la iniciativa emblemática de la «Unión por la innovación».

1.21 El Comité celebra que la Comisión esté planificando para el próximo año un programa de investigación más amplio para el sector público y la innovación social. El CESE está de acuerdo con la introducción de un cuadro de indicadores de la innovación en el sector público, la puesta en marcha de proyectos piloto para la innovación social europea que presten ayuda a los innovadores sociales y la formulación de propuestas para la innovación social en programas a cargo del Fondo Social Europeo. Asimismo, está de acuerdo en que las organizaciones de la sociedad civil deben participar en los mismos. Tales iniciativas pueden verse como un camino hacia el crecimiento inteligente.

1.22 El CESE apoya la idea de desarrollar estrategias de especialización inteligente que lleven a cabo las propias regiones y áreas locales en función de sus necesidades específicas y teniendo en cuenta su nivel de desarrollo. En algunas regiones, el crecimiento inteligente sigue consistiendo en desarrollar infraestructuras esenciales como telecomunicaciones, energía o tratamiento de las aguas.

1.23 La política regional y, en particular, la financiación regional por parte de la UE, es esencial para conseguir un crecimiento inteligente y, por supuesto, para animar y apoyar a los gobiernos nacionales y regionales a fin de que emprendan estrategias de especialización inteligente que ayuden a las regiones a identificar sus mejores activos.

1.24 Tal como la Comisión afirma en su Comunicación, concentrar los recursos en un número limitado de actividades asegurará un uso más eficaz y eficiente de los fondos y contribuirá a aumentar los niveles de inversión privada, siempre y cuando las autoridades locales apropiadas, junto con sus socios económicos y de la sociedad civil, sean las que determinen las áreas prioritarias para las actividades y la inversión.

1.25 En conclusión, los objetivos de la Estrategia Europa 2020 coinciden con los de la política de cohesión. La política de cohesión, mediante su estructura única de gobernanza multinivel, es capaz de proporcionar incentivos positivos y ayudas concretas para garantizar la apropiación de los objetivos de la

Estrategia Europa 2020 a nivel macrorregional, interregional, regional y local, pero el marco institucional de su realización carece de los elementos financieros y jurídicos comunes que podrían transformarse, si interactuaran, en factores para aumentar la eficacia.

1.25.1 Por ello, sería conveniente introducir una cooperación reforzada para conseguir dichos objetivos.

## 2. Propuestas

2.1 **Definiciones:** Hay muchas definiciones de innovación. En el plan de la Unión por la innovación, la innovación significa un cambio que acelere y mejore la forma en que concebimos, desarrollamos, producimos y accedemos a nuevos productos, procesos industriales y servicios. Cambios que generen más empleo, mejoren la vida de las personas y den lugar a sociedades mejores y más verdes. El Comité apoya la definición, ante todo, porque cubre muchas áreas políticas.

2.1.1 Al mismo tiempo, la definición demuestra que muchas direcciones generales de los servicios de la Comisión Europea deben participar en la innovación y la cohesión social, económica y territorial, y que todos los fondos de la UE deben participar en el desarrollo.

2.2 **Poner en común los recursos:** el CESE considera que, para conseguir el objetivo de la innovación regional como instrumento «para liberar el potencial de crecimiento de la UE», hay que recurrir también a otros recursos de la UE como, por ejemplo, la PAC –al menos por lo que respecta a las inversiones dirigidas a la innovación y el crecimiento inteligente en el sector agrario– y el Fondo Social Europeo. Por otra parte, los instrumentos financieros de la UE deben coordinarse y aplicarse en sinergia con los nacionales y regionales. Asimismo, es necesario que todos los Estados miembros sean capaces de acceder plenamente a las oportunidades que ofrecen los instrumentos financieros de la UE y también es necesario simplificar en este terreno.

2.3 **Establecer las prioridades:** el CESE estima que sería conveniente especificar las tipologías de la innovación, salvaguardando las regionales, así como elegir entre los programas, los sectores interesados (por ejemplo, desarrollo sostenible, energía, medio ambiente, transporte, etc.) y las regiones que deben participar, teniendo en cuenta sus retos, necesidades y posibilidades (como, por ejemplo, su situación de partida), así como su vocación empresarial, las condiciones de la investigación y su capacidad para renovar las instalaciones o cambiar la producción. Hay que favorecer la conexión entre las macrorregiones y abandonar la política de dispersión de las ayudas. Las prioridades deberán decidirse en concertación entre las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil organizada a diferentes niveles.

2.4 **Conocer, comunicar e informar:** es fundamental difundir y compartir las experiencias positivas entre los sectores y los territorios interesados, para lo cual es necesario contar con una estrategia oportuna de comunicación e información que debe preverse directamente en los programas de la Comisión.

<sup>(4)</sup> Nuevos informes publicados en Dinamarca revelan que los hospitales han aumentado su eficacia –más operaciones– y, al mismo tiempo, los empleados están más satisfechos con su trabajo, aunque se han recortado los presupuestos y los hospitales tienen menos personal. Se han cambiado los métodos de trabajo, en algunos casos se ha prohibido a los doctores tener un segundo empleo y se ha prestado más atención a los pacientes. Los informes demuestran que los pacientes también están más satisfechos (la conclusión no es: recorten los presupuestos, sino cambien los métodos de trabajo y la organización del mismo).

2.5 **Formar:** la formación es otro instrumento fundamental para conseguir los objetivos que la Comisión se ha impuesto en esta Comunicación. Sería muy útil, especialmente para los jóvenes, favorecer la difusión de la cultura de la innovación. Además, el CESE considera que la formación propiciaría la utilización de los fondos, reduciría los importes no ejecutados y evitaría el despilfarro, lo que permitiría alcanzar la excelencia en la utilización de los fondos y facilitaría la gobernabilidad del territorio.

2.6 **Consolidar la cooperación:** a juicio del CESE, habría que privilegiar los programas y proyectos elaborados directamente por las asociaciones de pymes o los centros de investigación ya existentes, en colaboración con los representantes de los trabajadores y de la sociedad civil y con la participación de los entes locales. La cooperación, cuando se practica como método a todos los niveles, constituye un valor añadido de gran importancia, por lo que habría que dar prioridad a los proyectos elaborados con tal procedimiento. También sería de gran ayuda para la **gobernabilidad territorial**.

2.7 **Evaluar los resultados:** se trata de un imperativo que la Comisión apoya sin un atisbo de duda. Ello requiere la elaboración de parámetros y sistemas comunes de evaluación de los resultados, tanto para la innovación como para la investigación, un objetivo prioritario de la Comisión y de la UE. Para las regiones o las zonas que no reciben o no gastan los fondos, hay que prever formas alternativas a las intervenciones por parte de los Estados nacionales o de la Comisión, que es la que debería conducir este proceso.

2.8 Favorecer la **cooperación público-privada**, incluso a través de un sistema de financiación mixta para los programas particularmente importantes o de especial interés, tanto para la investigación como para la innovación.

2.9 **Animar a los Estados miembros** para que, junto con la Comisión y la UE, actúen con más determinación; estos no deben abdicar de su papel por las razones esgrimidas en reiteradas ocasiones. Es necesario privilegiar los proyectos interregionales, que tienen una lógica y un ámbito europeos, mientras que la Comisión debe volver a desempeñar un papel orientador, también en la fase de elaboración, ejecución y, en particular, de evaluación de los resultados.

2.10 **Favorecer el acompañamiento y el asesoramiento:** el CESE considera que las pymes y, en particular, las microempresas, que no disponen de investigadores ni expertos propios, necesitan, para paliar esta falta, acceder fácilmente a servicios eficaces y adaptados de acompañamiento y asesoramiento. Por ello solicita una política de apoyo a las acciones de las organizaciones intermediarias para apoyar sus acciones de acompañamiento y de asesoramiento, sobre todo por medio de contratos de objetivos regionales y la financiación de los puestos de asesores para la innovación en dichas organizaciones intermediarias.

2.11 **Hacer más clara** la comunicación: en opinión del CESE, la comunicación debe simplificarse y ser más clara respecto a sus objetivos. Habría que invertir el planteamiento, solicitando propuestas formuladas desde abajo, con la convicción de que el «dinero» debe seguir a las ideas y no al contrario.

2.12 **Simplificar:** la simplificación a todos los niveles es un objetivo previo. Hay que seguir constantemente una *estrategia de la simplificación* para reducir los plazos y los costes, con un formulario único y de acuerdo con el principio de «una sola vez»; asimismo, hay que agilizar los pagos y facilitar la financiación anticipada a las empresas, en particular, las pymes; y por último, hay que armonizar las reglas financieras y llevar a cabo una sola verificación contable válida para todas las instancias.

### 3. Revisión del presupuesto de la UE, cohesión y crecimiento inteligente

3.1 En la Comunicación sobre la revisión del presupuesto, la Comisión dedica un largo capítulo a la política de cohesión y mucho menos espacio, por ejemplo, a la PAC, que sigue representando el 43 % del gasto de la UE. La parte dedicada a la cohesión se denomina «crecimiento integrador»: un título muy sugerente, pero que debe llevarse a la práctica.

3.2 Ya los títulos de los capítulos son esclarecedores: a) Política de cohesión y Estrategia Europa 2020; b) Mayor concentración y coherencia; c) Un marco estratégico común; d) Contrato de asociación en materia de desarrollo e inversión; e) Una mejor calidad del gasto. Aparte de este último, de gran importancia, todos los demás ya deberían haberse conseguido.

3.3 El CESE valora positivamente el esfuerzo y las propuestas de la Comisión para crear sinergias entre la política de cohesión y las demás políticas de la UE y de los Estados miembros, incluidas algunas prioridades indicadas en la Estrategia Europa 2020, pero considera necesario utilizar todos los recursos para conseguir los objetivos del «crecimiento inteligente».

3.4 La revisión del presupuesto debería ser la ocasión para conciliar la política de cohesión, la PAC y la Estrategia Europa 2020, teniendo en cuenta el pacto de estabilidad en curso de revisión, con objeto de renovar y adaptar el presupuesto europeo y el de los Estados de la zona del euro (por ejemplo, la enseñanza y la investigación no deberían considerarse gastos corrientes).

3.5 **Ayudar a las pymes** es una cuestión prioritaria para el éxito de la propuesta. Ello requiere simplificar y facilitar la financiación, especialmente asegurando los riesgos para la concesión de créditos, de acuerdo con los principios afirmados en la revisión de la *Small Business Act* (SBA) o mediante financiación directa para la innovación con una política de apoyo y acompañamiento. Esto resultaría más fácil también si se consolidaran y se recurriera a las asociaciones de pymes y de microempresas. Deberían ser los Estados miembros los que decidieran, en el nivel apropiado, si utilizan subvenciones, préstamos o una combinación de ambos.

### 4. Observaciones

4.1 El CESE considera positivas las medidas que debería adoptar la Comisión para propiciar la consecución de los objetivos, en particular por lo que respecta al análisis y la información sobre los resultados conseguidos, así como a la aportación de capital-riesgo y la concesión de garantías a las pymes dedicadas a la innovación, facilitando de este modo una financiación adaptada a la realidad de las pymes y las microempresas.

4.2 Las cinco áreas de especialización inteligente identificadas en la Comunicación de la Comisión parecen algo genéricas y pertenecen a sectores y áreas de referencia muy diferentes entre sí; no están calibradas en función del carácter específico de los territorios regionales, no contemplan posibles sinergias derivadas de políticas de incentivación de la innovación previstas en otras áreas de intervención de la UE (competencia, agricultura, mercado interior, medio ambiente y energía, educación, etc.) o en otros programas de la UE; entre otras cosas, por ejemplo, no se hace ninguna mención a la economía social. Tampoco se ha previsto la participación de los interlocutores sociales ni de otras partes interesadas de la sociedad civil organizada en la definición y puesta en práctica de las políticas específicas de la especialización inteligente.

4.3 Sin embargo, no se hace ninguna referencia a la necesidad de coordinar la iniciativa de la UE para la innovación con las políticas de innovación de los Estados miembros que, evidentemente, disponen de más recursos y ya han definido y emprendido programas de investigación y acciones en los sectores en los que hay que potenciar las actividades de I+D. Asimismo, se hacen pocos análisis de los motivos que han impedido o no han permitido la utilización de los fondos, aunque se trate de la **cuestión más grave** de todas. ¡Y no podrá decirse que la Comisión Europea escatima los análisis!

4.4 Sin embargo, la Comisión se centra en gran medida en las regiones más desarrolladas, como cuando afirma que algunas compiten ya a nivel mundial, en tanto que otras pugnan por

alcanzar ese nivel. No obstante, esto no significa que algunas regiones hayan quedado completamente a la zaga. A fin de nivelar esas diferencias es preciso aplicar la política regional de modo que se centre, cada vez en mayor grado, en el desarrollo de las regiones más débiles, lo que constituye precisamente el objetivo de la política de cohesión.

4.5 Con todo, el CESE observa con preocupación que las diferencias entre las regiones ricas y pobres de la UE son cada vez mayores, y que los países de la UE menos desarrollados económicamente son los que se hallan más rezagados en investigación, desarrollo e innovación. Sin embargo, señala que, según el nuevo cuadro de indicadores, la investigación y el desarrollo brindan las mayores posibilidades de crecimiento a los países y regiones menos avanzados.

4.6 En este sentido, la Comisión de la UE debe cooperar con cada uno de los Estados miembros para difundir la política de I+D e innovación, evitando que las regiones ricas de los Estados miembros acaparen todos los recursos y se produzca un mayor desequilibrio dentro de los países.

4.7 La Comunicación prepara el terreno para que se utilicen con mayor eficacia diferentes instrumentos técnicos de la investigación para contribuir a la innovación: préstamos a bajo interés, garantías de crédito y capital riesgo. Asimismo, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones es una de las instituciones que deberían recibir fondos suplementarios destinados, en particular, a las pymes.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---