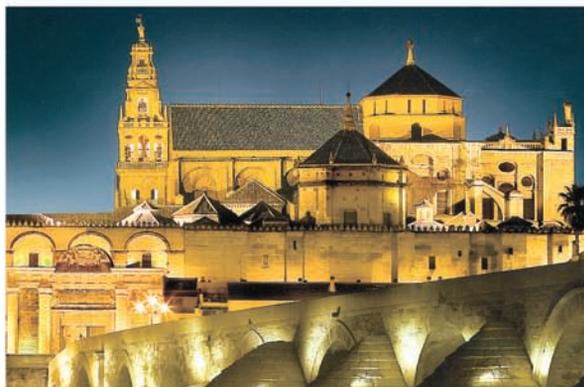


# REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2008



# 81

## SUMARIO

### Artículos

**José Atilano Pena López** y **José Manuel Sánchez Santos**. Disparidades económicas intrarregionales a escala municipal: Evidencia empírica para el caso gallego

**Julia Martín-Ortega**, **Carlos Gutiérrez Martín** y **Julio Berbel Vecino**. Caracterización de los usos del agua en la Demarcación del Guadalquivir en aplicación de la Directiva Marco de Aguas

**Fernando Rubiera Morollón**. Nuevas orientaciones estratégicas de la Política de Cohesión de la Unión Europea. Una revisión de posibles acciones adaptadas al nuevo enfoque

**José Manuel Rueda Cantuche**, **José Antonio Ordaz Sanz** y **Flor Mª Guerrero Casas**. Modelos de elección discreta aplicados a la estimación del comercio interregional en Andalucía

### Notas

**Cristina Ares Castro-Conde**. La dimensión regional de la UE y el proceso de debate sobre el futuro de Europa

**Juan Ignacio Pulido Fernández**. Gestión turística activa y desarrollo económico en los parques naturales andaluces. Una propuesta de revisión desde el análisis del posicionamiento de sus actuales gestores

**Agustín J. Sánchez Medina**, **Arturo Melián González** y **Ángel S. Gutiérrez Padrón**. Capital intelectual y territorios insulares: Una aplicación al caso de Gran Canaria

### Reseñas y Reseñas Bibliográficas

### Documentación

### Textos

# **Nuevas orientaciones estratégicas de la Política de Cohesión de la Unión Europea. Una revisión de posibles acciones adaptadas al nuevo enfoque**

***“The new EU cohesion policy strategies. Revision of possible actions adapted to the new priorities”***

**Fernando Rubiera Morollón (\*)**  
**Universidad de Oviedo**

Recibido, Julio de 2006; Versión final aceptada, Febrero de 2007.

PALABRAS CLAVE: Política europea de cohesión económica y territorial y Economía regional.

KEY WORDS: Cohesion economic and territorial European policy and Regional economy.

Clasificación JEL: R58, R11 y O18

## RESUMEN

La ampliación europea ha supuesto un giro importante en las políticas comunitarias. Una de las más afectadas ha sido la *Política de Cohesión* que debe hacer frente a una Europa con mayores desigualdades territoriales en un contexto presupuestario muy limitado. La nueva *Política de Cohesión* iniciada en 2007 debe lograr mayor eficiencia poniendo en marcha nuevas iniciativas centradas en las líneas estratégicas que la UE ha establecido desde el Consejo de Lisboa. Este trabajo realiza una revisión de los cambios experimentados así como sus motivaciones al tiempo que se presentan ejemplos de algunas de las iniciativas concretas acordes con el nuevo enfoque estratégico.

## ABSTRACT

The European enlargement causes a deep change in many European policies. One of the most affected was the Cohesion Policy which has to face to greater territorial inequalities in a financial limited framework. The new European *Cohesion Policy*, which will start in 2007, must reach more efficiency based on new initiatives centred in the strategic lines of the EU (Lisbon Council). This work makes a review of the final changes and their motivations offering examples of new policies adapted to the new context.

(\*) El autor desea expresar su agradecimiento a los evaluadores designados por la *Revista de Estudios Regionales* por sus valiosos comentarios. Asimismo este trabajo se ha visto beneficiado de las conversaciones y colaboración con Juan Fernández Fernández, Jefe del Área de Asuntos Exteriores del Gobierno del Principado de Asturias.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

A pesar de las evidentes limitaciones presupuestarias la *Política de Cohesión* económica y territorial se ha mostrado como un instrumento valioso para impulsar el crecimiento de los territorios menos desarrollados de la Unión Europea. Países como España, Portugal, Grecia o Irlanda han visto impulsado su desarrollo económico reciente gracias a las ayudas europeas procedentes de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Sin embargo, el proceso de ampliación europea y la revisión de los resultados obtenidos con las acciones aplicadas durante los últimos años han supuesto una necesaria revisión de la *Política de Cohesión*. Esta se enfrenta a un nuevo marco financiero en el que, con un monto presupuestario similar al existente durante los años previos, se debe atender a las necesidades de muchas más regiones en el contexto de una UE de 25/27 países.

El modo en el que Europa ha tratado de resolver las limitaciones derivadas de este nuevo escenario ha sido mediante una reformulación del proceso de diseño y adjudicación de los fondos europeos de apoyo regional. La Comisión Europea pasa a tener un protagonismo mayor al establecer no sólo los niveles presupuestarios que corresponden a cada unidad territorial sino también las nuevas *directrices estratégicas* que deben guiar todas las acciones, regionales o nacionales, aplicadas en el marco de la *Política de Cohesión*. Tales *directrices estratégicas* mantienen las prioridades infraestructurales dominantes en programas operativos previos, pero impulsan decididamente nuevas líneas de trabajo que se han demostrado como altamente eficientes en las regiones que las han convertido en el núcleo de su acción. Estas nuevas líneas están relacionadas con un uso mayor de las nuevas tecnologías, la investigación y desarrollo o los servicios intensivos en conocimiento. Muchas regiones carecen de una tradición en la aplicación de políticas concretas referidas a estos nuevos sectores que la UE ha identificado claves para lograr un crecimiento estable en el futuro.

El presente trabajo propone una revisión general para comprender el giro experimentado por la *Política de Cohesión* de forma integral y poder así delimitar algunas acciones concretas claramente acordes con el nuevo enfoque que aparece en las *directrices estratégicas*. El trabajo se divide en cuatro apartados. En los tres primeros se hace una reflexión general sobre la evolución de la *Política de Cohesión* y sus resultados (dos apartados primeros) gracias a lo que se puede presentar una visión agregada del cambio que la misma enfrentará durante el periodo 2007-2013 (tercer apartado). En el cuarto apartado se desciende a una visión más específica de ciertas acciones aplicadas en distintas regiones europeas acordes con el nuevo enfoque estratégico de la *Política de Cohesión*. Un quinto apartado final recoge las conclusiones principales deducibles de la revisión efectuada.

---

## 2. ÉXITOS Y LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

---

Un objetivo fundamental de la Unión Europea, tal y como queda recogido en los tratados constitutivos, consiste en promover el progreso económico y social respetando un elevado nivel de empleo y un desarrollo equilibrado y sostenible. Para la consecución de dicho progreso económico se ha construido un espacio sin fronteras interiores fortalecido con una Unión Económica y Monetaria (UEM). Se espera que el crecimiento derivado de este proceso de integración económica logre ser equilibrado y sostenible gracias a la *Política de Cohesión* junto con otros elementos. Uno de los propósitos principales de esta política es que los ciudadanos no se vean desfavorecidos en función del su lugar de residencia dentro de la Unión.

Sin embargo, la presencia de fuertes diferencias espaciales dentro de la Unión Europea hacen altamente complejo conseguir el propósito de dicha política. Por una parte, en Europa existe una fuerte concentración de la actividad económica y de la población en la zona central. Basta con observar que el área delimitada por North Yorkshire en Inglaterra, Franché-Comté en Francia, Hamburgo en el norte de Alemania y Milán en el Norte de Italia, que significa sólo el 18 por ciento de la superficie, concentra el 48 por ciento del PIB y el 75 por ciento del gasto en I+D<sup>1</sup>. Por otra parte, las disparidades no se reducen a la comparación de centro *versus* periferia. Cada país presenta niveles de desigualdad muy acusados. Incluso en cada región se aprecian diferencias importantes entre distintos espacios aun cuando se localicen geográficamente muy próximos.

A pesar de ello, la *Política de Cohesión* europea se ha revelado como un instrumento útil aunque de limitadas posibilidades reales. Podemos tomar tres variables para evaluar la capacidad de las acciones articuladas al amparo financiero de la *Política de Cohesión* europea: la evolución del empleo, la evolución de los diferenciales de PIB per cápita (como indicador del nivel de vida) y la evolución de la productividad (como indicador de las posibilidades de crecimiento futuro del territorio).

El número de personas que tienen empleo ha aumentado notablemente en los países perceptores del Fondo de Cohesión. Entre 1996 y 2002 la proporción de personas en edad activa (16-65 años) que tenían empleo en la UE15 –la tasa de ocupación– aumentó algo más de 4 puntos porcentuales. En los cuatro países de la cohesión (España, Irlanda, Grecia y Portugal) el incremento fue del doble lográndose, así, un intenso proceso de convergencia. En 2002 estos cuatro países tenían una

1 Tomado del *III Informe de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea* disponible en la página oficial de la UE, <http://www.europa.eu>.

tasa media de ocupación sobre el total de población del 60 por ciento, sólo 4 puntos inferior a la media comunitaria de ese año (datos tomados de EUROSTAT).

Evidentemente hay diferencias significativas respecto a estas medias, tanto regionales como nacionales. Por países destaca la espectacular evolución de Irlanda, con un crecimiento de 10 puntos en su tasa de ocupación lo que en la actualidad sitúa al país ligeramente por encima de la media europea. La evolución de España llegó a ser en términos absolutos incluso superior, con un crecimiento de 11 puntos, si bien hay que considerar que nuestro país parte de un nivel inicial muy inferior a la media comunitaria por lo que sigue estando sensiblemente alejado de la misma. Portugal ha presentado una evolución más moderada, de 6,5 puntos. Es Grecia el país que menos ha convergido con un crecimiento de su tasa de ocupación de, tan sólo, el 2 por ciento (Comisión Europea, 2003).

En líneas generales este mejor comportamiento de la tasa de ocupación en los países de la cohesión también se ha producido en las regiones que han disfrutado del apoyo de los Fondos Estructurales, independientemente de su pertenencia o no a los países de la cohesión. Como señala el *III Informe de Cohesión Económica y Social* de la Comisión Europea (2003), la ocupación en las regiones Objetivo 1 logro ser en 2001 cinco puntos superior a la de 1994, mientras que en el resto de regiones el crecimiento no alcanzó los cuatro puntos para el mismo periodo.

Aplicando una metodología más compleja Martín y Tyler (2006) llegan a la conclusión de que uno de los principales impactos de la *Política de Cohesión* reside, precisamente, en su capacidad para crear un importante volumen de nuevos empleos, en torno a un millón de puestos de trabajo acumulados en 2002.

Algo más complejo resulta evaluar la evolución de las diferencias regionales en términos de PIB per cápita. Una primera aproximación a los datos parece confirmar la presencia de procesos de convergencia. Sin embargo, varios estudios académicos introducen gruesos matices que será preciso señalar.

Un primer dato alentador consiste en que las regiones que se declararon Objetivo número 1, aquellas que poseían un PIB per cápita que representaba menos de un 75 por ciento de la media comunitaria, vienen experimentando una tasa de crecimiento más alta que otras zonas de la Unión desde 1988 (año en el que se refuerzan los Fondos Estructurales) hasta 2001 (año hasta el que disponemos de datos homogéneos facilitados por una reciente base de análisis regional producida por EUROSTAT). Asimismo, las regiones que pertenecen a países de cohesión son las que han liderado este proceso de convergencia. En las regiones Objetivo número 1 el PIB per cápita en términos relativos aumentó cerca de un 3 por ciento de media anual entre 1994 y 2001, mientras que la cifra fue de pero más de un 2 por ciento al año en el resto de la UE. Este aumento se produjo tras un crecimiento de menos de un 2 por ciento anual durante los seis años anteriores (1994-2001), aunque siempre superior al crecimiento del resto de la Unión que se situó algo por encima del 1 por ciento.

A modo de ejemplo en el Cuadro 1 se presenta un estudio efectuado por la DG REGIO en el que se hace un análisis para las 197 regiones europeas (NUTS 2<sup>a</sup>) de la UE15. De ellas 55 son Objetivo número 1. El estudio se ha dividido en tres periodos, uno previo a la existencia de una significativa *Política de Cohesión* (1980-1988), otro que recoge una etapa de dicha política en la que empieza a incrementarse el nivel de recursos de los que dispone (1988-1994) y uno final en el que se recoge la evolución más reciente en la que ya se disponen de Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión con un volumen de recursos similar al actual (1994-2001). Los resultados muestran que el PIB per cápita por regiones presenta una significativa tendencia a estar relacionado inversamente con el nivel de partida, lo cual significa que las regiones que tenían los niveles más bajos de PIB per cápita en el año base experimentaron, en promedio, el crecimiento más alto de dicha variable. Por otra parte, el ritmo de convergencia, definido de esta forma, aumentó en cada periodo sucesivo conforme han ido aumentando, de modo paralelo, la intensidad de los Fondos Estructurales. En consecuencia, las regiones Objetivo número 1, las que tenían los niveles de PIB per cápita más bajos y las que más fondos han recibido, han sido, también, las que mayor crecimiento han experimentado.

CUADRO 1  
**EVIDENCIA ECONOMÉTRICA SOBRE LA CONVERGENCIA REGIONAL  
EN LA UE15**

	Núm. de regiones	PIB per cápita (tasa de crecimiento, %)	Convergencia Beta (tasa anual, %)	R <sup>2</sup>
1980-1988				
Todas las regiones	197	2,0	0,5	0,94
Regiones Objetivo 1	55	1,9	0,4	0,87
Otras regiones	142	2,0	2,1	0,92
1988-1994				
Todas las regiones	197	1,3	0,7	0,97
Regiones Objetivo 1	55	1,4	3,1	0,94
Otras regiones	142	1,2	0,8	0,95
1994-2001				
Todas las regiones	197	2,3	0,9	0,97
Regiones Objetivo 1	55	2,6	1,6	0,92
Otras regiones	142	2,1	0,0	0,96

Fuente: DG REGIO (<http://www.europa.eu.int>).

- 2 Nomenclatura de Unidades Territoriales. Se trata de una clasificación de las regiones europeas establecida por EUROSTAT conforme a criterios administrativos y geo-políticos. Por ejemplo, en España las NUTS II se corresponden con las Comunidades Autónomas y las NUTS III con las provincias.

Sin embargo, como antes se apuntaba, esta aparente favorable evolución de los datos de convergencia esconde gruesos matices apreciados en diversos estudios académicos de mayor profundidad metodológica. A modo de ejemplo, para una más amplia revisión de la literatura existente puede acudir a Cuadrado y Parellada (2002) entre otros, podemos destacar el reciente trabajo de Bandiger, Müller y Tondi (2004) en el que se realiza un estudio para prácticamente el mismo periodo considerado en el Cuadro nº 1 (1985-1999) pero utilizando datos de panel dinámicos. En su investigación estos autores llegan a la conclusión de que existe convergencia de las regiones Objetivo número 1 en PIB per cápita aunque muestran como la velocidad con la que ésta se produce es menor a la que se deduce de una regresión lineal simple como la utilizada por la DG REGIO. Similar conclusión obtienen Fisher y Stirböck (2006) con un enfoque econétrico distinto pero orientado a solucionar el mismo problema. Cuadrado y Marcos (2005) aportan una visión diferente al evidenciar como la consideración del PIB per cápita como única variable de referencia esconde divergencias que se escapan a la excesiva síntesis que supone este dato. Así, mediante la aplicación de un método multicriterio, método Electre, demuestran que bajo la aparente convergencia en PIB per cápita se esconden disparidades de desarrollo económico-social que no tienen a reducirse. En este sentido también pueden verse las conclusiones obtenidas en el trabajo de Cuadrado, Mancha y Garrido (2002). Bradley (2006) expresa una limitación adicional de los análisis de convergencia tradicionales. Tales estudios adoptan una perspectiva macroeconómica con la que es posible deducir, con mayor o menor precisión, el impacto de la *Política de Cohesión* sobre la economía agregada. Sin embargo, Bradley destaca la importancia de conocer la dimensión de los efectos microeconómicos a través de los que se afecta a la productividad y sobre los que existe aún muy poca evidencia.

Estos ejemplos son una muestra de la amplia literatura existente en torno al tema que evidencia la necesidad de considerar múltiples matices sobre la importancia real de la *Política de Cohesión* en la evolución de las regiones europeas menos desarrolladas. Sin embargo, la mayor parte de los estudios coinciden en valorar positivamente el efecto de esta política<sup>3</sup>.

La revisión de los datos referidos a la evolución de la productividad completan el rápido repaso de los efectos de la *Política de Cohesión* propuesto para este apartado introductorio. En España, en Irlanda y, en menor medida, en Portugal, el aumento del empleo ha contribuido significativamente al crecimiento del PIB. Esto significa que, en la medida de que estos países presentan cotas de crecimiento del empleo

3 A modo de ejemplo véase la revisión realizada en el volumen especial 40 (7) de *Regional Studies*, año 2006.

superiores a la media con crecimientos estables del PIB, se está experimentando un proceso de convergencia en productividad. Grecia es un caso particular ya que, como se ha apuntado, ha experimentado un crecimiento del empleo más moderado que los otros tres países de la cohesión. Sin embargo, ha experimentado crecimientos intensos de la producción. De ello se deduce que este país está pasando por una fase de intensa convergencia en productividad que da pie a pensar que habrá una más intensa convergencia en el resto de variables en el futuro. Del mismo modo, el crecimiento de la productividad también fue mayor en las regiones Objetivo número 1 que en otras zonas. En promedio estas regiones han experimentado crecimientos de su productividad aparente del trabajo del 1,5 por ciento al año entre 1994 y 2001, lo que supone casi medio punto más que el resto de la UE.

A pesar de ello existen algunos problemas que se escapan a un análisis grueso de los datos y que, sin embargo, ciertos estudios académicos han evidenciado. Cuadrado y García (1999) y Cuadrado, Mancha y Garrido (2000) demuestran la existencia de claros patrones diferenciados en el comportamiento de la productividad para las regiones europeas. Complementariamente, Cuadrado, Mancha y Garrido (2002) o Villaverde y Robles (2002) estudiaron la movilidad interregional de las regiones europeas a través de un análisis con cadenas de Markov demostrando la inexistencia de homogeneidad y la clara ausencia de convergencia absoluta.

A modo de conclusión podría decirse que existen tendencias alentadoras si bien hay matices importantes que evidencian las limitaciones de la *Política de Cohesión*.

La primera y más importante limitación de esta política resulta ser su presupuesto. Aunque los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión suponen más de un tercio del presupuesto europeo (en torno a una media anual de 33 miles de millones de euros durante el periodo 2000-2003) no debe olvidarse que este, en su totalidad, es un presupuesto muy limitado ya que apenas significa el 1 por ciento del PIB europeo. Por ello, después de más de 15 años de *Política de Cohesión*, 29 regiones europeas, que suponen el 13 por ciento de la población total de la UE15, siguen teniendo niveles de PIB per cápita alejados en más de dos tercios de la media europea.

Por otra parte, sin entrar a valorar las limitaciones derivadas de un reducido presupuesto, el hecho de que las acciones articuladas con los Fondos Estructurales no logran similares resultados en todo el espacio europeo en el que actúan evidencia problemas adicionales en el funcionamiento de la política.

Entre los países de la cohesión, los cuatro que han recibido fondos a lo largo de la última década de los 90 (España, Portugal, Grecia e Irlanda), se puede admitir la existencia de un éxito generalizado, aunque muy desigual, ya que todas las regiones Objetivo número 1 de estos países han logrado experimentar crecimientos del

PIB per cápita superiores a la media europea. Ahora bien, en las regiones Objetivo número 1 situadas en otros países de la Unión el crecimiento ha sido mucho más desigual no logrando, en muchos casos, crecer por encima de la media europea. En concreto, en los Länder alemanes pertenecientes a la antigua República Democrática Alemana se ha producido un estancamiento en el proceso de convergencia desde 1994, a pesar de las ayudas estructurales recibidas. En Italia, el crecimiento registrado en el Mezzogiorno también fue similar al del resto del país y, en este caso, inferior a la media europea (Comisión Europea, 2003).

Más disperso ha sido, aún, el comportamiento del empleo. En este caso se identifican casos de crecimientos muy moderados, inferiores a la media europea, también entre regiones de los países de la cohesión. Al mismo tiempo se encuentran casos de crecimientos muy intensos y superiores a la media europea.

Otro importante matiz sobre el éxito de la *Política de Cohesión* europea, recogido en el *III Informe sobre la Cohesión Económica y Social* (2003), se refiere a que se observa como no sólo las regiones con menores niveles de PIB per cápita (criterio delimitador de las regiones Objetivo número 1) son las más problemáticas de Europa. Hay regiones afectadas por el declive industrial, con características geográficas que limitan su desarrollo económico, descensos de empleo y de población o declive de los servicios esenciales que requieren de estructuras de apoyo para huir de procesos de divergencia que las conducirían a experimentar fuertes caídas de su PIB per cápita. Por ejemplo, hay once regiones (nivel NUTS 2) que presentan un PIB per cápita relativamente bajo, aunque superior o en el umbral del 75 por ciento que se establece como requisito para acceder a la condición de ser Objetivo 1, que han presentado crecimientos de su PIB claramente por debajo de la media europea en los últimos ocho años. Estas once regiones se sitúan en el noroeste de Inglaterra, en diversas zonas de Alemania (Koblenz y Münster entre otras) y Suecia.

Hay también regiones, como es el caso de Asturias y de algunas regiones de Irlanda entre otras, donde se han logrado experimentar crecimientos del PIB per cápita realmente provocados significativas pérdidas de población.

Finalmente, están apareciendo fuertes desigualdades intra-regionales y, en ocasiones, intra-urbanas. Junto a las grandes zonas de desarrollo se están creando espacios rurales o de antigua industrialización que acumulan grandes problemas que no son abordados por la *Política de Cohesión* al quedar estadísticamente disimulados por el alto desarrollo de una zona cercana.

En definitiva, la *Política de Cohesión* europea presenta, además de una reducida capacidad presupuestaria, dos significativos problemas. En primer lugar, parece comprobarse que a similar dotación de factores hay diferentes resultados, lo que puede significar que las acciones aplicadas en algunas regiones no son las más adecuadas para las necesidades de esos territorios (ineficiencia en las acciones

concretas diseñadas). En segundo lugar, tal y como está definida la política deja fuera muchas regiones problemáticas sobre las que sería preciso actuar.

Estas limitaciones de la *Política de Cohesión* son problemas menores en comparación con el gran reto que ha supuesto la ampliación europea de 2004, que será mayor aún a partir de la incorporación de Bulgaria y Rumania en 2007.

---

### 3. EL SIGNIFICADO DE LA AMPLIACIÓN EUROPEA PARA LA *POLÍTICA DE COHESIÓN*. ALTERNATIVAS POSIBLES PARA EL NUEVO ESCENARIO DE LA UE25/UE27

---

La ambiciosa ampliación que se ha producido en mayo de 2004 supone la incorporación de diez nuevos Estados que incrementarán la población de la UE en prácticamente un 20 por ciento (la Unión ha alcanzado actualmente aproximadamente la cifra de 380 millones de habitantes). Esta ampliación será mayor aún a partir de 2007 con la previsible adhesión de Rumania y Bulgaria que implicarán un nuevo aumento poblacional de un 8 por ciento.

Sin embargo, todos estos países tienen un nivel de desarrollo sensiblemente inferior al de la media europea. El PIB sólo se incrementó alrededor de un 5 por ciento con la reciente ampliación de mayo de 2004 y sólo aumentará un 1 por ciento más cuando se produzca la incorporación de Rumania y Bulgaria. En las dos primeras columnas de Cuadro 2 se presentan los datos correspondientes a dos indicadores básicos de la situación de los países incorporados en términos de convergencia real. Tanto las cifras de desempleo como, especialmente, las de PIB per capita no dejan lugar a duda sobre la complejidad de la última ampliación. Esta viene no tanto por un menor desarrollo de los países integrados, lo que ha ocurrido en otras adhesiones previas, sino por la dimensión de la ampliación y el grado de desigualdad de los países entrantes. En algunos casos, el PIB per capita se sitúa por debajo del 50 por ciento de la media de la UE25 en la que se tienen en cuenta los datos de los 10 nuevos países. Pocos son los casos en los que se supera la barrera del 75 por ciento de dicha media. Los datos de empleo, siendo más heterogéneos y próximos a la media de la Unión, son igualmente desalentadores.

Como se puede ver en la tercera y cuarta columna el problema fundamental que aqueja a los países de la ampliación tiene que ver con la convergencia real, el aspecto al que debe hacer frente la *Política de Cohesión*. Los datos nominales, se presentan dos representativos como son la inflación y el déficit público, no se alejan excesivamente de las cifras que podríamos tomar como referencia el 3 por ciento de déficit público y una inflación no muy superior a la media de la zona euro.

CUADRO 2  
**PRINCIPALES VARIABLES DE LOS PAÍSES DE LA AMPLIACIÓN (2005)**

	Producto Interior Bruto <i>per</i> <i>capita</i> en PPC (UE25=100)	Tasas de paro (porcentajes)	Déficit público (porcentaje del PIB)	Inflación (porcentajes)
Republica Checa	73,8	7,9	-3,6	1,6
Estonia	60,1	7,9	2,3	4,1
Chipre	84,6	5,2	-2,3	2,0
Letonia	47,2	8,9	0,1	6,9
Lituania	52,1	8,3	-0,5	2,7
Hungría	61,4	7,2	-6,5	3,5
Malta	69,5	7,3	-3,2	2,5
Polonia	49,8	17,7	-2,5	2,2
Eslovenia	80,6	6,5	-1,4	2,5
Eslovaquia	55,0	16,3	-3,1	2,8
EU-15	108,3	7,9	-2,3	2,1
Área Euro	106,3	8,6	-2,4	2,2

Fuente: EUROSTAT.

En definitiva, la ampliación ha supuesto un aumento de las disparidades entre territorios que será aún superior tras las siguientes ampliaciones. La cifra de habitantes que vivían en regiones cuyo PIB per cápita medio representaba menos de un 75 por ciento de la media de la Unión, unos 73 millones de europeos antes de la ampliación, suponía entorno al 19 por ciento de la población de la UE15. Este porcentaje se ha visto prácticamente duplicado tras la ampliación ya que de los nuevos 74,5 millones de habitantes incorporados en mayo de 2004 69 millones (el 92 por ciento) son residentes en regiones muy por debajo del umbral del 75 por ciento de la media comunitaria en PIB per cápita. Cuando ingresen Bulgaria y Rumania estas cifras empeorarán de forma significativa (véase Comisión Europea, 2003).

Las discusiones en el seno de la Unión Europea evidencian dos posturas para responder a la nueva situación que se generaría en la nueva UE de 25 países. Aceptando siempre la necesidad de mantener una fuerte *Política de Cohesión* una primera postura, a cuyo frente podemos situar el denominado *Informe Sapir*<sup>4</sup>, encargado por el anterior presidente de la Comisión Romano Prodi, auspiciaba una política regional a escala nacional correspondiendo a los países el hacer el mayor esfuerzo

4 Sobre dicho informe puede consultarse Sapir (2006) o el propio informe Sapir *et al* (2004).

de cohesión. En torno a esta postura se sitúan el Reino Unido y Holanda. Frente ello la DG Regio y el Comisario Michel Barnier defienden el mantenimiento de una política regional a escala europea realizada por la Unión. Finalmente esta es la postura que mayores apoyos logró aunque sometida al fuerte encorsetamiento de tratar de lograr satisfacer al mismo tiempo tres cuestiones prácticamente incompatibles<sup>5</sup>:

- 1.- Incorporar a las nuevas regiones del Este a los programas de la *Política de Cohesión* haciendo partícipes de los beneficios de sus acciones a los países de la ampliación.
- 2.- Mantener a las antiguas regiones Objetivo número 1 dentro de programa, incluyendo a las regiones que sufren el efecto estadístico.
- 3.- Evitar que el necesario mayor esfuerzo se traduzca en mayores niveles presupuestarios y, en consecuencia, superiores aportaciones netas de los países más ricos.

En el Cuadro 3 se presentan las previsiones presupuestarias acordadas en el marco financiero 2007-2013 y relativas a las acciones de cohesión económica y territorial. De modo coherente con la tercera aspiración mencionada estas previsiones no sólo no suponen aumentos en el presupuesto para la política regional sino que, incluso, este experimenta un cierto retroceso en términos relativos respecto al marco presupuestario 2000-2006.

La única solución posible en el nuevo escenario de una UE25/27 será, por lo tanto, configurar una política capaz de actuar en un contexto más amplio y complejo con menos recursos relativos. Indudablemente era necesaria una reforma profunda para que esta “cuadratura del círculo” acabase siendo posible. Con el apoyo de la experiencia acumulada durante los largos años de aplicación de la *Política de Cohesión* se ha diseñado un nuevo enfoque consistente en empezar por delimitar las prioridades de actuación. Estas han quedado expresadas en nuevas las *directrices estratégicas* contenidas en el documento COM(2005) 299 (*Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias*).

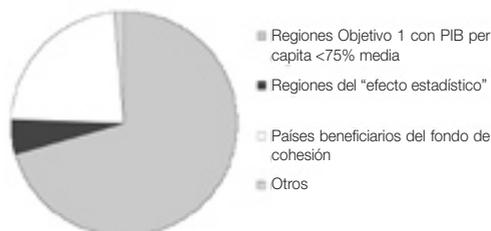
5 Para ampliar acerca del debate de construcción de la Política de Cohesión actual véase Garrido y Mancha (2006) o Torrebaddella i Aguilá (2006).

CUADRO 3  
**MARCO PRESUPUESTARIO 2007-2013 DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN,  
 CIFRAS TOTALES PARA LA UE25 EN MILLONES DE EUROS.**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
42.840	43.288	43.840	43.801	43.999	44.634	45.241

**Total:** 307.619 Millones de Euros

**Distribución:**



Fuente: Comisión Europea.

---

#### 4. LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN: LAS *DIRECTRICES ESTRATÉGICAS* Y LOS NUEVOS OBJETIVOS

---

En la *Política de Cohesión* aplicada durante las décadas previas las instituciones comunitarias asignaban las cantidades presupuestarias correspondientes a cada unidad territorial. A partir de entonces los Estados y los gobiernos regionales diseñaban los programas marco (*MAC, Marco de Apoyo Comunitario*) para la aplicación de tales fondos a políticas concretas determinadas según las necesidades que cada unidad territorial establecía como prioritarias (*PO, Programa Operativo*). De este modo la UE cofinanciaba las acciones diseñadas por las regiones siempre que se mantuviesen dentro de los extensos límites que marcaban los principios de la política (*cooperación, adiclonidad, plurianualidad y concentración*). Solo las iniciativas comunitarias (*EQUAL, LEADER, INTERREG o URBAN*) escapaban a esta lógica siendo directamente orientadas desde la Comisión.

En el nuevo esquema que surge tras la ampliación de mayo de 2004 se produce un cambio en la filosofía del diseño de la política. Ahora la Unión no sólo determina las partidas presupuestarias asignadas a cada región sino que también establece los límites de las acciones posibles trasladando la lógica de las iniciativas comunitarias al total de la *Política de Cohesión*.

El modo en que esas limitaciones son establecidas es mediante el establecimiento de las llamadas *directrices estratégicas*. Tales *directrices* son unas líneas de orientación para las posibles acciones aplicables en el marco de la nueva política regional. Sólo será financiable aquello que encaje directamente con lo dispuesto con las *directrices estratégicas*. De este modo la UE garantiza que el uso de los fondos sea coherente con sus propias prioridades pudiendo limitar partidas destinadas a acciones de elevado coste y bajos resultados relativos. Los gobiernos nacionales y regionales deberán adaptarse a las *directrices* de la Unión elaborando los nuevos *Marcos de Referencia Estratégicos Nacionales* negociados con la Comisión antes de llegar a los *Programas Operativos*.

CUADRO 4  
**PROGRAMACIÓN Y SEGUIMIENTO ESTRATÉGICO DE LA NUEVA  
POLÍTICA DE COHESIÓN**

Fase	Descripción
1	<i>Orientaciones estratégicas de la cohesión (OEC)</i> : propuesta por la Comisión y adoptada por el Consejo.
2	<i>Marcos de Referencia Estratégicos Nacionales (MREN)</i> : - Propuestos por los Estados miembros y negociados con la Comisión que finalmente decide. - Aseguran coherencia entre la OEC y las prioridades nacionales y regionales. - Constan de un apartado estratégico y otro operativo.
3	<i>Programas Operativos (PO)</i> : - Propuestos por los Estados miembros y decididos por la Comisión. - Un PO por Fondo y Objetivo. - Pueden ser regionales o pluriregionales.
4	<i>Gestión de los PO y selección de operaciones</i> : - Responsabilidad de los Estados a nivel apropiado. - Gestión Compartida entre Estados y Comisión.
5	<i>Seguimiento estratégico y debate anual</i> : por el Consejo basándose en el informe de la Comisión que garantiza el seguimiento de las conclusiones.

Fuente: Elaboración a partir de Comisión Europea (2005).

Los Consejos Europeos de Lisboa (2000), Barcelona (2002), Salamanca (2003) y Bruselas (2004), entre otros, van determinando con claridad la línea central en torno a la que se moverán las *directrices estrategias* al hacer una decidida apuesta por el conocimiento y la I+D como fórmulas de éxito de la Unión en el mundo.

En el Consejo Europeo de Lisboa (2000) se establecía el objetivo concreto para la primera década del nuevo milenio de convertir a Europa "en la economía

*basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*". Para ello, se precisa "reforzar la cohesión regional en la Unión Europea" a través de la difusión de la sociedad del conocimiento en toda la Unión, la estimulación de la investigación, la mejora del empleo y la formación así como la coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales.

En Barcelona se concretan estos objetivos instando a la puesta en marcha del *VI Programa Marco de Investigación* así como una revisión del marco jurídico para el impulso de estas actividades (la patente comunitaria, el Espacio Europeo del Conocimiento o el Espacio Europeo de Educación Superior). Se insta a los estados miembros a realizar esfuerzos superiores en I+D, estableciendo la meta de alcanzar un gasto global en estas actividades del 3 por ciento antes del 2010.

Estas ideas son retomadas y ampliadas en el Consejo Europeo de Bruselas donde se especifica la necesidad de avanzar a un ritmo superior en la creación de un Espacio Europeo del Conocimiento y mantener el "objetivo global para Europa de poseer una sólida capacidad científica y de investigación y una aceleración de la inversión en los sectores público y privado en I+D".

Estos nuevos objetivos que orientan la política comunitaria de principio del nuevo milenio afectan transversalmente a todas las acciones, incluidas las relativas a la cohesión económica y territorial. Ciertamente, la mayor dificultad para construir una UE basada en el conocimiento y la innovación reside en las elevadas divergencias regionales apreciadas en esta materia. Como se señala en la *Nota técnica de la Secretaría General de la CRPE*<sup>6</sup> del 15 de Marzo de 2004, "hoy puede constatarse una gran disparidad de adaptación de las economías regionales a los nuevos factores de competitividad (...) lo que implica dotarse a la vez de infraestructuras modernas de comunicación (física y NTIC), de los medios de adaptar el capital humano a los profundos cambios de la economía, de una auténtica capacidad de innovación en beneficio del tejido productivo y de auténticas políticas de desarrollo sostenible".

En diversos documentos de la Comisión Europea<sup>7</sup>, así como en el *III Informe de Cohesión Económica y Social*, se especifica que la nueva *Política de Cohesión* a aplicar a partir del 2006 deberá apoyarse con mayor énfasis en tres nuevas líneas de actuación:

- Primero, basándose en las exitosas experiencias de los proyectos piloto de estrategias regionales de innovación (proyectos RIS), se animará a las regiones a orientar el uso de los nuevos Fondos Estructurales en proyectos de

6 Siglas de *Conference of peripheral regions of Europe*.

7 Para analizar la estructura legislativa completa de la nueva política véanse, entre otros, COM(2004) 492, COM(2004) 495, COM(2004) 493 y COM(2004) 494.

desarrollo de la innovación actuando sobre la demanda de la misma. Estas acciones conectarán directamente a la política de cohesión con el citado *VI Programa Marco de Innovación*.

- Segundo, se estima fundamental el desarrollo de programas de apoyo a la inversión de las *pymes*, especialmente aquellas de carácter tecnológico o basadas en actividades intensivas en conocimiento (servicios empresariales).
- Finalmente, se entiende que es fundamental el impulso de los servicios a empresas en general como actividades clave en el desarrollo y difusión de nuevo conocimiento. Asimismo se considera que será clave apoyar de modo decidido las redes y centros de innovación y generación de tecnología.

Estas propuestas acaban plasmándose en el documento de la Comisión Europea COM(2005) 299 que determina las *directrices estratégicas* de la *Política de Cohesión* con detalle. A modo de resumen se ha elaborado el Cuadro 5 en el que se recogen las tres *directrices* y las líneas concretas en las que se divide cada una de ellas.

#### CUADRO 5 DIRECTRICES ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE25

---

##### **DIRECTRIZ I. Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar**

Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte  
 Reforzar las sinergias entre protección del medio ambiente y crecimiento  
 Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa

---

##### **DIRECTRIZ II. Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento**

Aumentar y mejorar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico (IDT)  
 Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial  
 Promover la sociedad de la información para todos  
 Mejorar el acceso a la financiación

---

##### **DIRECTRIZ III. Más y mejores empleos**

Atraer más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social  
 Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad del mercado laboral  
 Aumentar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones  
 Capacidad administrativa  
 Ayudar a mantener una población activa sana

---

Fuente: Comisión Europea (2005).

Como puede observarse, la *Directriz I* se centra en los aspectos infraestructurales de la *Política de Cohesión*, que han constituido la piedra angular de las acciones aplicadas en muchas de las regiones Objetivo número 1. La *Directriz III*, por el contrario, se centra en los aspectos laborales atendidos antes en el Objetivo número 3. La novedad más importante viene de parte de la *Directriz II* que, como se puede ver en el Cuadro nº 4 y ampliar con el documento de la Comisión a partir del que ha sido elaborado, se trata de impulsar todo tipo de políticas asociadas al desarrollo de la I+D, las nuevas tecnologías y la innovación respondiendo al deseo de impulsar esta parte de las acciones de desarrollo regional poco usadas en muchas regiones europeas y que, sin embargo, constituye el núcleo de toda la nueva orientación política de la Unión (como hemos podido comprobar en el repaso de las principales conclusiones de los Consejos Europeos recientes).

La plasmación práctica de la nueva orientación estratégica que supone principalmente la *Directriz II* se traduce en un nuevo esquema de Objetivos que sustituirá a la antigua estructura de los mismos.

En el Cuadro 6 se enfrenta la estructura de Objetivos anterior (2000-2006) con la futura (2007-2013). Desde 2007 sólo existen tres Objetivos que agrupan a todos los fondos, incluido el Fondo de Cohesión. Desaparecen, asimismo, las iniciativas comunitarias. La labor de las mismas queda integrada también en los tres nuevos objetivos.

El primero de los tres nuevos Objetivos es el de impulso del *desarrollo y la convergencia* en el que se aplicarían las *directrices estratégicas I y II*. Por lo tanto, las acciones ejecutables bajo este nuevo Objetivo serán: el desarrollo de nuevas infraestructuras, el impulso de las llamadas estructuras *inteligentes*<sup>8</sup> y el fomento de la innovación y la investigación científico técnica. Las regiones con PIB per cápita inferior a la media europea en más de 25 puntos porcentuales más las regiones afectadas por el *efecto estadístico*<sup>9</sup> serán las receptoras de los fondos que financien estas acciones. Todos los fondos serán aplicables a este objetivo que se lleva más del 80 por ciento de los recursos presupuestarios totales. Por lo tanto, la mayor parte de las acciones de la nueva *Política de Cohesión* se realizarán al amparo de este Objetivo y conforme a las *directrices I y II*.

El Objetivo de *competitividad, empleo y formación* atiende las propuestas estratégicas *directriz III* y pueden acceder a él las regiones con problemas estruc-

8 Término habitualmente usado en la literatura de economía regional para hacer referencia a las estructuras de cooperación empresarial y redes de desarrollo de conocimiento o I+D (*clusters*, asociaciones, institutos tecnológicos o la oferta territorial de servicios avanzados, entre otros).

9 Aquellas que eran Objetivo 1 antes de la ampliación y que se sitúan por encima del 75 por ciento de la media de la UE en PIB *per capita* por la reducción de esta cifra tras la incorporación de los 10 nuevos países el 1 de mayo del 2004. En España son los casos de Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.

turales de empleo aunque no presenten niveles de desarrollo claramente inferiores a la media europea. Quedan excluidas, como ocurría con el antiguo Objetivo número 3, las regiones incluidas en el primer Objetivo. El nuevo Objetivo de *cooperación trans-fronteriza* es la elevación al grado de Objetivo de la acción sectorial INTERREG. Ambos se quedan con menos del 20 por ciento de los recursos presupuestarios correspondiéndole finalmente al tercer Objetivo menos del 4 por ciento del total.

CUADRO 6  
**COMPARATIVA ENTRE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y TERRITORIAL ACTUAL (MARCO DE APOYO COMUNITARIO 2000-2006) Y LA FUTURA (PREVISIONES PARA 2007-2013)**

Política de Cohesión Económica y Territorial (2000-2006)		Política de Cohesión Económica y Territorial (2007-2012)	
Objetivo	Instrumento financiero	Objetivo	Instrumento financiero
Desarrollo de redes trans-europeas de transporte y acciones de medioambiente	Fondo de Cohesión	<i>Desarrollo y convergencia</i>	Fondo de Cohesión
Objetivo 1 (1)	FEDER (8) FSE (9) FEOGA-or (10) IFOP (11)		FEDER FSE
Objetivo 2 (2)	FEDER FSE	<i>Competitividad empleo y formación</i>	FSE
Objetivo 3 (3)	FSE	<i>Cooperación territorial</i>	FEDER
INTERREG (4)	FEDER		
URBAN (5)	FEDER		
EQUAL (6)	FSE		
LEADER+ (7)	FEOGA-or		
Desarrollo rural y reestructuración del sector pesquero	FEOGA-or FEOGA-ga (12) IFOP		

*Notas:* (1) Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (NUTS 2). (2) Apoyar la reconversión económica y social de las zonas (NUTS 3 o comarcas) industriales o rurales con deficiencias estructurales, zonas urbanas en situación difícil y zonas dependientes de la pesca en crisis. (3) Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación. (4) Cooperación transfronteriza e interregional destinada a fomentar el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible en el conjunto del espacio comunitario. (5) Revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con el objetivo de promover un desarrollo urbano sostenible. (6) Cooperación para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones de género y desigualdades de toda clase relacionadas con el mercado de trabajo. (7) Proyectos de desarrollo rural. (8) Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (9) Fondo Social Europeo. (10) Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección orientación. (11) Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y (12) Fondo Europeo de Orientación y Garantía agraria, sección garantía.

Fuente: Comisión Europea.

De modo práctico todo este nuevo escenario iniciado en 2007 significa una progresiva implantación de nuevas acciones acordes con una nueva orientación estratégica de la Unión. Tales nuevas acciones se concentran en torno a la I+D, la innovación, las nuevas tecnologías y los servicios intensivos en conocimientos. Ello no significará la desaparición de las políticas que se basaban en el impulso de las infraestructuras o el equipamiento público, como se venía haciendo en muchas regiones Objetivo número 1. Sin embargo, sí supondrá un impulso de todo tipo de políticas dinamizadoras del tejido empresarial intensivo en conocimientos lo que acabará reduciendo la participación de otros tipos de acciones. En el siguiente apartado completaremos esta revisión de la nueva orientación de la política regional europea revisando algunos ejemplos de acciones concretas ya aplicadas en regiones españolas o de otros países de la Unión que responden plenamente a la nueva filosofía que se abre con las nuevas *directrices estratégicas*.

---

## 5. REVISIÓN DE POLÍTICAS EUROPEAS DE DESARROLLO REGIONAL DE CARÁCTER MÁS INNOVADOR

---

Tras evaluar el significado práctico del nuevo enfoque estratégico de la *Política de Cohesión* en este apartado completamos nuestra revisión mostrando algunos ejemplos de acciones de desarrollo regional acordes con las nuevas líneas que la Unión desea impulsar. Dentro de la heterogeneidad de acciones aplicadas en Europa encontramos que algunas prácticas concretas son aplicadas con éxito en realidades muy diferentes. Esto ocurre con las iniciativas de *semilleros de empresas* o *centros incubadores* o las redes de *centros tecnológicos*. Menos extendidas están otras iniciativas de apoyo integral a las relaciones en un sistema de innovación o el impulso de los *clusters* sectoriales que, sin embargo, se muestran también como altamente capaces de *estimular las actividades intensivas en conocimientos y/o tecnología* en un área geográfica dada.

Los *centros de innovación y empresas* son una estrategia ampliamente desarrollada en Europa y promovida por la Unión Europea. A modo de ilustración elegimos la experiencia del *Centro de innovación* de Dublín por su pionera actividad centrada en el ámbito de las empresas de servicios intensivos en conocimientos entre las que no se ha limitado ha actuar como un mero *semillero* ya que este centro ha procurado generar transferencia de conocimientos y *clustering* (ver Figura 1).



recientes, datando los más antiguos de los años 80. El Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000-2003) define como *Centros Tecnológicos* aquellos que cumplan dos requisitos: por un lado no presentar en su órgano de gobierno o en su propiedad una mayoría de representación de las administraciones públicas y, por otro lado, el haber sido registrados como *Centros de Innovación y Tecnología* de acuerdo con el Real Decreto 2.069/1996. Dicha norma exige básicamente tres requisitos para que una entidad sea reconocida como *Centro de Innovación y Tecnología*: i) que tenga personalidad jurídica propia y no cuente con fines lucrativos, ii) que entre sus objetivos estatutarios se encuentre el de contribución a la mejora de la competitividad empresarial a través de la innovación y la tecnología y iii) que actúe en España siendo reconocido por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Dicho reconocimiento depende del cumplimiento de determinados requisitos: disponibilidad de recursos personales y materiales adecuados, no discriminación en el acceso a los servicios a ningún tipo de empresas...

A pesar de la precisión con la que se plantea esta definición legal del concepto de *Centro Tecnológico*, desde un punto de vista económico dicho concepto resulta más amplio y difuso. Una idea de ello nos la da la variedad de servicios que, en los distintos modelos desarrollados en las regiones europeas y españolas, prestan los *Centros* o *Institutos Tecnológicos*. En el Cuadro 7 se presenta dicha variedad de servicios (tomado de Mas (2003) y desarrollado de modo más amplio en COTEC (2003)). Las actividades más específicas de un *Centro Tecnológico* son las vinculadas con el proceso de generación de innovación y conocimiento: generación de nuevos productos o prototipos. Obsérvese, no obstante, que frente a un *Centro de Investigación* o *Instituto Universitario* el *Centro Tecnológico* se diferencia por realizar una investigación de carácter aplicado y normalmente muy estrechamente vinculada a actividades industriales concretas. Alrededor de tales actividades se articulan un grupo de servicios en los que reside uno de los grandes valores de la existencia de un determinado Centro: apoyo para la adquisición de tecnología, preparación para la producción y preparación para la comercialización e internacionalización...

Evidentemente, según la mayor o menor importancia que se de a cada tipo de actividad o servicio, nos encontraremos con modelos muy distintos de *Centro* o *Instituto Tecnológico*. Un repaso de las diferentes propuestas que se han formulado en Europa de este tipo de centros ratifica dicha afirmación (pueden verse, entre otras, las revisiones realizadas por Mas y Cubel (1997), Mas (2003) u Ondategui (2004)).

CUADRO 7  
**TIPOS DE SERVICIOS PRESTADOS POR LOS CENTROS O INSTITUTOS  
 TECNOLÓGICOS EN DISTINTAS ETAPAS**

<b>Generación y adquisición de conocimientos y tecnología</b>	<b>Preparación para la producción</b>	<b>Preparación para la comercialización</b>
Generación de nuevos productos y procesos (proyectos de I+D)	Normalización y calidad	Estudios de mercado
Realización de prototipos	Instalaciones piloto	Apoyo a la realización de planes de negocio
Apoyo a la adquisición de tecnología (patentes, copyrights y licencias de uso y de comercialización)	Ingeniería, modernización y automatización de procesos	Apoyo a la apertura de nuevos mercados
Asesoramiento para la compra de equipos tecnológicamente mejorados	Ensayos, pruebas, certificaciones, homologaciones y acceso a medios de laboratorio	Apoyo a la internacionalización
Formación y acceso a nuevas ideas	Apoyo a la apertura de nuevas líneas de producción	Apoyo al lanzamiento de productos
Acceso a recursos cualificados	Solución de problemas técnicos	Apoyo a la protección de tecnologías propias

No se han incluido los servicios exclusivamente orientados al apoyo para la búsqueda de financiación.

Fuente: Mas (2003) tomado de COTEC (2003).

En este trabajo sólo se analizarán con detalle dos casos concretos que presentan importantes similitudes y que, tras una dilatada existencia, han demostrado su eficacia. Son los casos de Emilia-Romagna (Italia) y Valencia (España). Estas dos regiones tienen un tamaño similar tanto en términos demográficos como geográficos.

Presentamos, a continuación, una descripción de los rasgos más importantes que definen el modelo adoptado por Emilia-Romagna en Italia, Figura 2. El ERVET, Ente Regional para la Valorización del Territorio, actúa como impulsor y coordinador de una red de *Centros Tecnológicos* diversos con los que se pretende atender a las necesidades de generación de conocimiento y prestación de servicios avanzados de la región.

FIGURA 2

**EMILIA-ROMAGNA: EL ERVET, UN ENTE COORDINADOR E IMPULSOR DE POLÍTICAS DE DESARROLLO Y CENTROS DE SERVICIOS.**

*Ente Regional para la Valorización Económica del Territorio (ERVET)*

El ERVET fue constituido en 1974 como Sociedad Anónima con el fin de llevar a cabo la estrategia de promoción económica de la Región.

En un principio existía un recelo a que los servicios del Ente se solapasen con los de las Asociaciones y Cámaras de Comercio pero la incorporación de empresarios con liderazgo en la región permitió la puesta en marcha de los Centros coordinados por el ERVET.



Emilia-Romagna está localizada en el nor-este de Italia. Posee una población de 3.980 mil habitantes y un PIB per cápita muy próximo a la media UE-15. La ciudad más importante es Bolonia. Emilia-Romagna forma parte de la llamada *Tercera Italia*, con un nivel de desarrollo intermedio entre las regiones más avanzadas del noroeste (Lombardía y Piemonte) y las regiones más atrasadas del sur de país.

El **funcionamiento** responde a la siguiente lógica. Cuando existe un grupo de empresas suficientemente amplio demanda la existencia de un determinado Centro Tecnológico se crea una fórmula consorcional en la que participan el ERVET, las Asociaciones de empresas y las propias empresas a título individual. El ERVET garantiza la capitalización inicial para la puesta en marcha del Centro y a continuación, según la marcha del mismo, va reduciendo su cuota a medida que se van incorporando nuevas empresas o que las existentes amplían su participación. Existen algunos centros horizontales (de carácter tecnológico o comercial) en los que sólo participan el ERVET y asociaciones empresariales.

El ERVET desarrolla **proyectos** de tres tipos:

- i) Proyectos territoriales, promoción y participación en la gestión de áreas industriales y artesanales
- ii) Proyectos sectoriales, creación de centros de servicios reales enfocados a distintos sectores de especial relevancia en la región
- iii) Proyectos horizontales, cualificación del artesanado, ahorro y racionalización del uso de la energía, formación empresarial, promoción de mercados, crédito...

Los Centros Tecnológicos se adscriben a la línea de trabajo ii). Estos Centros prestan servicios a las empresas asociadas en los ámbitos de la creación de innovación y conocimiento, nuevos productos, nuevos procesos, adaptación a los mercados, comercialización... La experiencia de los años de funcionamiento de los Centros hace ver que se ha creado una dinámica expansiva haciendo emerger necesidades latentes. En la actualidad el ERVET cuenta con más de 1.000 empresas asociadas a distintos Centros aunque la mitad de ellas están asociadas al más importante para la región, el Centro de Información Textil y de la Confección, habiendo otros Centros de mucho más moderado impacto.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de *Centros Tecnológicos* puesto en marcha por el IMPIVA, Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana, en Valencia presenta importantes similitudes con el de Emilia-Romagna.

FIGURA 3  
**EL IMPIVA DE VALENCIA: EL REDIT, UNA RED DINÁMICA Y DESCENTRALIZADA DE INSTITUTOS TECNOLÓGICOS SECTORIALES.**

*Instituto de la Mediana y pequeña Industria  
 Valenciana (IMPIVA)*

El IMPIVA fue creado en 1984 por una Ley de las Cortes Valencianas y se configura como una empresa pública. Los *Institutos Tecnológicos* se agrupan, (2002), en una red llamada REDIT. Su actividad ha estado siempre orientada a la prestación de servicios de apoyo a la industria. El Gobierno de la Comunidad Valenciana realizó una firme apuesta por esta iniciativa, especialmente en la primera década de funcionamiento en la que llegó a absorber cerca del 75 por ciento del presupuesto dedicado a la promoción y desarrollo industrial de la región.



La Comunidad Valenciana esta localizada en el levante español. Posee una población de 4.480 mil habitantes y un PIB per cápita de 15.181 euros/año (2002).

La prestación de servicios por parte de los Institutos del IMPIVA se basa en los siguientes rasgos:

- i) Organización en red con interacción (la REDIT). La infraestructura de servicios de apoyo a la industria esta organizada en forma de red intentando lograr una interacción entre los distintos componentes. De un lado, el IMPIVA pone a disposición de las firmas demandantes sus Institutos y Centros de Empresas. Con ello busca proporcionar medios de actuación, infraestructura territorial y contactos estrechos cotidianos con le tejido empresarial. Con ello busca obtener un efecto de retroalimentación para definir sus propios objetivos y orientar su actuación. Por otro lado, el IMPIVA aplica sus recursos técnicos, organizativos y presupuestarios al logro de los distintos objetivos.
- ii) Participación de los agentes económicos. Cada Instituto Tecnológico se constituye como una asociación de empresas del sector industrial correspondiente. Como tal cuenta con personalidad jurídica propia y con carácter de entidad privada sin fin de lucro. Las empresas asociadas abonon cuotas, no hacen desembolso de capital inicial que es puesto por el IMPIVA, y el correspondiente pago por los servicios que se les prestan. Cerca de un 70 por ciento de las empresas cuenta con menos de 50 trabajadores.
- iii) Descentralización territorial. La red de institutos se distribuye de manera descentralizada en el territorio atendiendo al carácter multipolar de la industria de la región. De este modo los Institutos buscan situarse a pie de fábrica. En la primera fase de lanzamiento e inversión de un nuevo Instituto el Gobierno Valenciano financia la mayor parte de las inversiones y sigue manteniendo una ayuda considerable posible gracias a la ausencia de ánimo de lucro de tales Institutos. Es preciso, como requisito previo, que se haya constituido una asociación de empresas en torno al futuro Instituto que luego se asociarán al mismo. Estas formula asociativa ha permitido que más de 6.000 empresas estén incorporadas a la dirección y gestión de los Centros, lo que constituye uno de los puntos fuertes del modelo Valenciano. Es un punto débil la ausencia de un modelo claro para la financiación de los Centros una vez que se ha hecho la aportación inicial ya que las cuotas de las empresas no son suficientes para garantizar el funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los problemas más graves de las iniciativas apoyadas en los Centros tecnológicos es la inevitable expulsión de lo privado por lo público que, además, tiene compleja solución una vez que se produce. Para evitar este problema es posible

apoyarse en otro tipo de acciones y políticas destinadas al impulso y desarrollo de los sistemas regionales privados de innovación y conocimiento. Uno de los casos más interesantes en este sentido es el de la Comunidad de Madrid, donde, desde 1997, se viene aplicando una decidida política de promoción del sistema de innovación que se asienta en el amplio tejido de empresas de servicios avanzados tanto como en los tradicionales soportes de la Universidad y de los centros e institutos de investigación científica ya existentes. Gracias a ello se está logrando generar un clima de cooperación en la innovación así como transmitir su importancia al tejido industrial de la región (ver Figura 4).

Por último, una cuarta acción escasamente desarrollada aún es la promoción pública de *clusters*. El concepto de *cluster* fue delimitado por Porter (1998) quien lo definió como “*un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios y que se encuentran geográficamente próximas*”. En esta definición puede observarse que dentro de un *cluster* hay algo más que una asociación de empresas, aunque la asociación puede considerarse como un primer paso hacia el *cluster*. El principal rasgo distintivo de un *cluster* se encuentra en la interrelación de firmas entre sí y de ellas con las instituciones que lo conforman, que son, principalmente, universidades, centros de investigación, agencias o institutos de desarrollo regional e instituciones de promoción económica o financiera entre otras. La definición propuesta un año después por la OCDE (1999) destaca precisamente en este aspecto al considerar al *cluster* como “*una red de producción con empresas fuertemente interdependientes (incluyendo proveedores especializados) vinculadas entre sí (...) en algunos casos los cluster comprenden alianzas estratégicas con universidades, institutos de investigación, servicios empresariales intensivos en conocimiento, instituciones puente y clientes*”.

En cualquier caso, en todas las definiciones, las dos arriba apuntadas u otras existentes, se destaca como el rasgo esencial de un *cluster*, frente a otras realidades de cooperación empresarial, su carácter de asociación de empresas fuertemente interconectadas con unas estrechas relaciones que acaban conformando una realidad institucional adicional a las firmas que lo constituyen. Es por ello que un *cluster* suele generar mayores beneficios sociales que los que se deducirían de una empresa de gran tamaño que pudiera hacer las mismas funciones.

FIGURA 4

## LA EXPERIENCIA DE MADRI+D: UNA POLÍTICA INTEGRAL DE APOYO A LA INNOVACIÓN Y A LOS SERVICIOS INTENSIVOS EN CONOCIMIENTO

### Sistema Madri+d

El *Sistema Madri+d* es una red de trabajo que agrupa a instituciones públicas y privadas de investigación y a las asociaciones empresariales regionales, que cubre los aspectos esenciales de comunicación entre el sector productor de conocimiento y el sector industrial con el objetivo de mejorar la competitividad de la región mediante la transferencia de conocimiento. El sistema procura generar la cooperación empresarial para la realización de proyectos de I+D y para la contratación de todo tipo de servicios de innovación (servicios intensivos en conocimiento y/o tecnología).



La Comunidad de Madrid es la más densamente poblada de España con una población de 5.420 mil habitantes y un PIB per cápita de 21.599 euros/año lo que la sitúa por encima de la media nacional y de la UE.

En el sistema están integradas todas las instituciones investigadoras relevantes de la Comunidad de Madrid (Universidades y Centros de investigación) junto con 1.936 empresas asociadas a la Red. Actualmente se trabaja de forma conjunta en casi 300 líneas de investigación y existen 79 firmas privadas que complementan la actividad innovadora institucional.

El sistema *Madri+d* busca difundir y promover la actividad investigadora y los servicios intensivos en conocimiento. Sin embargo su esencia se basa en dos aspectos cruciales que son:

- i) El fomento de la cooperación a todos los niveles. Se trata de hacer de la Comunidad de Madrid un espacio caracterizado por la existencia de intensas relaciones entre los centros públicos, los privados y las empresas potencialmente demandantes que vaya generando una cultura de consumo y uso intensivo de servicios de innovación e intensivos en conocimiento. En cierto modo, el sistema busca promover un gran *cluster* de la innovación o el conocimiento con la mínima intervención estatal.
- ii) Promover e incentivar la inversión privada en proyectos de investigación e innovación así como en el uso de servicios de este tipo.

Los temas en los que se ha centrado la actividad del sistema son: i) Gestión común y difusión del capital intelectual de las instituciones mediante la creación y el mantenimiento de una base de datos que recoge los principales datos sobre producción científica y tecnológica de los grupos de investigación y las empresas innovadoras. ii) Estrategia y metodologías comunes en transferencia de los resultados de la investigación que incluye además, creación de una cartera tecnológica regional, asistencia a eventos de transferencia, participación en programas europeos, así como formación y articulación del personal especializado en gestión de la tecnológica. iii) Puesta en marcha de servicios de alto valor estratégico dirigidos hacia las empresas con la participación de las instituciones, grupos de investigación y expertos de los centros de investigación. iv) Estimulo para la creación de nuevas empresas de base tecnológica tanto de origen universitario como empresarial. v) Cooperación interregional y con la Comisión Europea. vi) Presencia pública común de la industria de la investigación y el conocimiento a través del portal [www.madrimasd.org](http://www.madrimasd.org), el más visitado en lengua castellana en el área de la investigación y la innovación tecnológica, una imagen de marca y un Sistema de información participado.

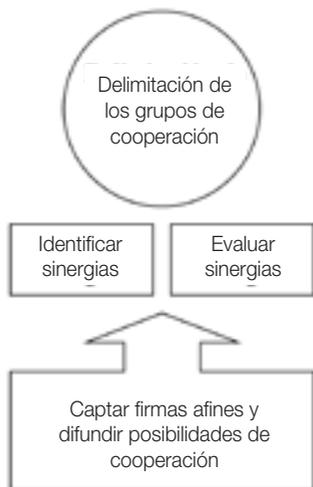
*Madri+d* nace como un centro virtual de apoyo a la investigación. Su desarrollo se produce, sin embargo, cuando en 1998 se publica la ley de fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica. Con el apoyo de los fondos europeos para la investigación (los programas marco de I+D+I) se ha ido desarrollando una red de cooperación institucional y empresarial que ahora puede considerarse una oportuna política de conexión entre oferentes y demandantes de los servicios de innovación y tecnología.

Fuente: Elaboración propia.

Buena parte de los *clusters* existentes se han generado en torno a un sector industrial aprovechando sinergias de tecnología, comunicación, producción o provisión de materias primas. Sin embargo, los *clusters* más valiosos, aunque de más compleja generación, son aquellos en los que se aglutinan empresas terciarias intensivas en conocimientos y/o tecnologías. El *cluster* se convierte entonces en una estructura de desarrollo y crecimiento de gran valor.

Muchos de los *clusters* actualmente existentes han nacido y se han desarrollado de modo espontáneo a raíz de la necesidad de establecer relaciones entre las firmas ubicadas en un territorio. Sin embargo, esta generación espontánea del *cluster* sólo se produce cuando existe una elevada especialización de las firmas y fuertes procesos de acumulación generadores economías externas de aglomeración. Es decir, en regiones altamente desarrolladas polos tractores del crecimiento económico. Cuando todos estos factores no confluyen en una realidad territorial es difícil que el *cluster* se genere de modo espontáneo. Es por ello que una de las tendencias de las nuevas iniciativas de política regional aplicadas en Europa consiste en intentar promover y generar las estructuras de cooperación que suponen un *cluster* sobre la base del apoyo institucional y financiero del sector público.

FIGURA 5  
**FASES PREVIAS A LA CREACIÓN DE UN NUEVO CLUSTER**



Fuente: Elaboración propia a partir de Bresbahan *et al.* (2001).

Como pasos previos a la creación de un *cluster* es preciso convencer a un colectivo de firmas de afines la oportunidad de su cooperación (fase de captación y difusión de las ventajas de la cooperación). Para lograr este primer paso es preciso agrupar a las firmas en torno a proyectos de poco riesgo en los que el papel del sector público es, al principio, más relevante tanto como impulsor de los mismos como garante de las inversiones. A ser posible estos proyectos de inicio deben de ser capaces de ofrecer resultados visibles y rápidos. Los primeros proyectos ayudan a crear e identificar sinergias, segunda fase. Un adecuado seguimiento de los resultados ayudara a evaluar estas sinergias y crear grupos más definidos que acaben siendo el germen del *cluster*.

Una vez delimitado el grupo de cooperación su grado de éxito y posibilidad de conversión en un *cluster* estable viene dada por la capacidad de generar nuevas iniciativas empresariales que generen el crecimiento de las empresas cooperantes. El influjo del sector público, que puede ser decisivo en ciertos territorios al principio, va siendo menor conforme el *cluster* se consolida y genera proyectos autónomos de lo público. Las economías externas y de aglomeración van cohesionando las relaciones y ampliando el volumen de empresas asociadas. Por todo ello, y como apunta la Comisión Europea (2002), es erróneo plantear el *cluster* como una iniciativa en la que el sector público actúe como exclusivo creador del proyecto de cooperación. Al contrario, el *cluster* debe ser planteado como una acción de colaboración privada únicamente incentivada por lo público, factor este en el que reside precisamente su ventaja frente a iniciativas como los centros tecnológicos que se suelen quedar atrapadas en el ámbito de lo público de modo permanente.

Uno de los *cluster* más exitosos puesto en marcha en España es la iniciativa vasca del *Cluster del Conocimiento* brevemente resumida en la Figura 6.

En la búsqueda de los rasgos comunes entre los *cluster* más exitosos encontramos siempre la abundancia de personal técnico y de gestión altamente cualificado y experimentado, muestran capacidad de generar empresas y/o potenciar empresas, algunos *clusters* son particularmente eficientes generando empresas innovadoras y vendiéndolas después de acuerdo con su valor actual, en otros casos la fortaleza del *cluster* se encuentra en las grandes empresas desarrolladas en él, en su capacidad de invertir, innovar, y generar vínculos productivos aguas arriba y aguas abajo y, por último, privilegian su conexión con los mercados globales. Además, todo *cluster* para tener éxito, debe ser innovador y debe definir nuevas actividades que sean complementarias y no competitivas con las existentes en otros *clusters*.

## FIGURA 6 POLÍTICA DE CLUSTER DEL PAÍS VASCO: EL CLUSTER DEL CONOCIMIENTO

### *Cluster del Conocimiento*

Esta iniciativa se creó dentro del marco de las nuevas políticas de desarrollo regional de la Comunidad Autónoma del País Vasco a finales de los años 80 y principios de los 90, debido a una fase de recesión económica consecuencia de la pérdida de las ventajas competitivas tradicionales en los mercados internacionales, donde hasta ese momento se estaba compitiendo en precios y donde se necesitaba desarrollar nuevas ventajas adicionales y sostenibles, para competir en el mercado internacional para afrontar los importantes retos que iban a tener lugar como por ejemplo el Mercado Único Europeo. Dentro de esta iniciativa se abarcan diversos sectores dentro de la economía, es decir, diversos *clusters*, dentro de los cuáles nos centraremos en el *cluster* del conocimiento.



El País Vasco está localizado en el norte de España (Cornisa cantábrica). Posee una población de 2.108.281 habitantes y un PIB per cápita medio anual de 22.701 euros.

El *Cluster del Conocimiento* engloba a todos los agentes relacionados con el amplio terreno de la gestión empresarial, integrando, por un lado, a los demandantes de servicios y conocimiento e gestión (fundamentalmente empresas) y por otro lado a los oferentes de esos servicios (universidad, centros dedicados a la formación de directivos, consultorías, ingenierías, etc), además de la Administración Pública. Se constituyó con la misión de promover, fomentar y apoyar el desarrollo y aplicación del conocimiento en gestión, teniendo como finalidad última la mejora de la competitividad del tejido empresarial e institucional del País Vasco y convertirse en espacio multi-agente de interacción y aprendizaje en gestión, caldo de cultivo para la innovación, antena de vigilancia en gestión y soporte eficaz y útil al servicio de la función directiva.

Para llevar a cabo sus objetivos de promover y apoyar la creación, captación, modelización y aplicación del conocimiento en gestión su estrategia en los próximos años se apoyará en los siguientes ejes de referencia:

- i) Incorporación progresiva y constante de los demandantes del conocimiento y gestión, empresas, instituciones y, en especial, PYMES de todos los sectores.
- ii) Los Foros de Intercambio de Conocimiento que forman algunos sectores, canalizados por el *Cluster del Conocimiento* representan una gran oportunidad para la mejora de la investigación, difusión y aplicación del conocimiento en gestión, por lo que se actuará activamente en su creación y dinamización.
- iii) La transferencia y difusión del conocimiento entre los distintos agentes del conocimiento, más allá de los propios socios/as del *cluster*, ya que es clave para la mejora de la competitividad del entramado empresarial y de las instituciones vascas.
- iv) La internacionalización de la oferta y la demanda del conocimiento en gestión, ya que es clave para responder a los retos de una sociedad cada vez más globalizada, captando nuevas tendencias, métodos, herramientas, así como proyectando el conocimiento en gestión existente en el País Vasco.
- v) Desde el *Cluster del Conocimiento* se desarrollará un metodología adecuada para conseguir una suficiente financiación genérica y específica para determinados proyectos de cooperación.

Fuente: Elaboración propia.

---

## 6. CONCLUSIONES

---

La ampliación de la Unión Europea ha impulsado una revisión de la *Política de Cohesión*. La incorporación de los diez nuevos países en mayo de 2004 y la previsión de que dos nuevas incorporaciones más se produzcan en 2007 supone un crecimiento de las áreas receptoras de ayudas difícilmente sostenible bajo el marco de funcionamiento previo. Sin embargo, la demanda de un cambio en el diseño y enfoque de la *Política de Cohesión* ya se estaba gestando desde mucho antes de la ampliación ante el hecho de que los problemas de algunas regiones no se resolvían con las acciones que tradicionalmente se estaban aplicando, así como la aparición de nuevas necesidades en territorios no incluidos en la lista de los financiados con prioridad.

El escenario en el que debe operar la *Política de Cohesión* europea del futuro (2007-2013) es mucho más complejo que el existente hasta el momento. Los 10 nuevos países (12 a partir de 2007) son casi íntegramente territorios Objetivo número 1 con derecho a los máximos niveles de percepción de Fondos Estructurales. El marco presupuestario no ha experimentado, sin embargo, incrementos significativos al tiempo que las regiones tradicionalmente beneficiarias de los Fondos Estructurales no estaban dispuestas a ver drásticamente reducidas las ayudas sin crecimientos reales que lo justifiquen. En este contexto era necesario revisar el funcionamiento de la *Política de Cohesión* en busca de un diseño que logre la máxima eficiencia en sus acciones y la mayor austeridad posible en el gasto de modo que fuera posible incluir a las nuevas regiones sin expulsar a las anteriormente receptoras.

La Unión Europea ha tratado de dar más coherencia a su actuación política tratando que los objetivos que ha remarcado como cruciales en diversos Consejos Europeos lo sean también de todas las acciones de la *Política de Cohesión*. En consecuencia la Comisión no se limita ya a la asignación de los fondos europeos, sino que ahora determina también las líneas prioritarias de actuación a las que las diferentes regiones deben de adaptarse. Este es el objetivo de las nuevas *directrices estratégicas*. Tales *directrices* determinan las prioridades de acción en torno a las que debe circular la política que finalmente se realice en cada unidad territorial.

Las *directrices* finalmente propuestas por la Comisión respetan buena parte de la tradición de la *Política de Cohesión* dejando abiertas las líneas habituales de apoyo a las infraestructuras de transporte o comunicaciones o los equipamientos públicos. Sin embargo se impulsan nuevas líneas vinculadas al apoyo de los sistemas de innovación de los territorios así como el impulso a las redes de empresas suministradoras de servicios intensivos en conocimiento y/o tecnología. En el medio y largo plazo este giro de la *Política de Cohesión* irá aminorando la importancia de ciertas políticas de corte *industrialista*, dedicadas a la exclusiva mejora de las infraestructuras

o el apoyo a la industria, por nuevas políticas que, sin olvidar el importante papel de todo lo anterior, prestan una decisiva atención a la promoción las actividades vinculadas al conocimiento, la innovación, la conexiones empresariales...

Muchas regiones ya habían orientado sus actuaciones en esta dirección obteniendo en la mayor parte de los casos resultados muy satisfactorios. Una revisión de las experiencias puestas en marcha en España o en otros países de la Unión puede ser útil en la reflexión particular de cada territorio de cómo orientar sus acciones en el nuevo contexto.

Uno de los modelos que se han utilizado en diversas regiones es apoyarse en la creación de *redes de Centros Tecnológicos* que suplan la reducida oferta privada de servicios avanzados y generen un sistema de innovación eficiente. Entre estas iniciativas hemos desatacado los casos del ERVET en Emilia-Rogmana (Italia) y el IMPIVA en la Comunidad Valenciana (España). Ambos casos son muy similares dado que en ambos la intervención del estado ha supuesto la puesta en marcha de una amplia red de *Centros Tecnológicos* que logran crecer y desarrollarse con el fuerte esfuerzo del sector público y mediante la intensa interrelación de los mismos con las instituciones públicas previamente existentes (Universidad principalmente). La esencia para lograr que la iniciativa vaya calando en el tejido empresarial, de modo que acabe haciéndola propia, consiste en lograr una creciente implicación de las empresas privadas en las actividades de cada *Centro*. El modelo basado en *Centro Tecnológicos* tiene como ventaja que logra crear una oferta de servicios de innovación y de carácter avanzado de modo rápido. Ello se hace, no obstante, a costa de una cierta dependencia de lo público que es difícil de reducir una vez creada la estructura. Los *Centros* son adecuados para regiones en las que la oferta privada muy escasa y que difícilmente pueda llegar a ser competitiva pero no es apropiado en aquellas regiones que dispongan de una aceptable red de empresas de este tipo que pudieran ser desplazadas si los *Centros* realizan una labor no exclusivamente investigadora.

En los casos en los que la región dispone de un tejido privado mínimo puede ser muy apropiado otro tipo de iniciativa de la que existen aún pocas experiencias: la generación de *clusters*. El *cluster* es un concepto con el que se hace referencia a la existencia de un grupo de empresas fuertemente interrelacionadas y cooperadoras, lo que no excluye que compitan entre sí. Normalmente los *clusters* se generan de modo automático entre entidades privadas que aprecian el elevado valor de la cooperación. Para que ello sea posible es necesario que haya una aglomeración de firmas similares considerable (existencia de *economías de aglomeración*). Las regiones que no presentan dicha aglomeración irían perdiendo capacidad competitiva al no generarse *clusters* de modo natural. Para evitarlo se puede promocionar la cooperación desde las estructuras públicas tratando de integrar al sector privado y

a toda la red de instituciones capaces de colaborar en diversos campos específicos. La ventaja de un *cluster* frente a otras posibles iniciativas reside en su capacidad para lograr un desarrollo de la cooperación sin crear nuevas estructuras públicas, como los *Centros tecnológicos*, que expulsan a las empresas privadas. Como inconveniente debe señalarse la lentitud con la que un *cluster* logra alcanzar resultados e, incluso, la incertidumbre de si estos resultados acabarán produciéndose en ciertos contextos en los que el tejido privado es muy débil.

Otros modelos posibles son, por ejemplo, la creación de *semilleros* específicos para empresas de servicios avanzados o el impulso de redes de cooperación e impulso de la I+D+i. En el texto se han comentado dos experiencias destacadas de estas otras alternativas.

Ninguna de estas acciones es válida para cualquier contexto. Una conclusión derivada de la comparación de iniciativas exitosas aplicadas en distintas regiones europeas es la evidente necesidad de evaluar muy detenidamente las peculiaridades de cada territorio antes de apostar por una fórmula concreta. En todo caso, es importante tener una *orientación estratégica* clara huyendo de políticas que traten de usar todos los enfoques sin decidirse por ninguno en concreto. Sería conveniente que las regiones que aún no hayan abordado esta reflexión lo hagan para ir adaptándose al nuevo enfoque estratégico de la *Política de Cohesión* Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANDIGER, H., MÜLLER, W. G. y TONDI, G. (2004): "Regional convergence in the European Union, 1985-1999: A Spatial Dynamic Panel Analysis", *Regional Studies*, nº 38 (3), pp. 241-253.
- BRADLEY, J. (2006): "Evaluating the impact of European Union Cohesion Policy in less-development countries and regions", *Regional Studies*, nº 38 (3), pp. 189-200.
- BRESBAHAN, T. F. (2001): *The economics of the Microsoft case*, Stanford University Working Paper (<http://www.stanford.edu/tbres/research.htm>).
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias 2007-2013*, COM/2005/299-final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión*, COM/2004/492-final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo al Fondo Social Europeo*, COM/2004/493-final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se crea el Fondo de Cohesión*, COM/2004/494-final.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se crea el Fondo de desarrollo regional*, COM/2004/495-final.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Tercer Informe sobre Cohesión Económica y Social*, COM/2004/0107-final. Bruselas.
- CONSEJO EUROPEO (2000): *Documento de conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa*, Lisboa.
- CONSEJO EUROPEO (2002): *Documento de conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona*, Barcelona.
- CONSEJO EUROPEO (2003): *Documento de conclusiones del Consejo Europeo de Salamanca*, Salamanca.
- CONSEJO EUROPEO (2004): *Documento de conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas*, Bruselas.
- COTEC (2003): *Las infraestructuras de provisión de tecnología a las empresas*. Fundación COTEC, Madrid.
- CUADRADO, J. R. y GARCÍA GRECIANO, B. (1999): "Regional convergence in productivity and productiv", *International regional science review*, 22, (1)
- CUADRADO, J. R. y MARCOS, M. A. (2005): "Disparidades regionales en la Unión Europea. Una aproximación a la cuantificación de la cohesión económica y social", *Investigaciones Regionales*, nº 6, pp. 63-90.
- CUADRADO, J. R. MANCHA, T. y GARRIDO, R. (2002): "Regional Dynamics in the European Union: Winners and Losers", en CUADRADO, J. R. y PARELLADA, M. (eds.): *Regional convergente in the European Union. Facts, Prospects and Policies*, pp. 23-53. Springer.
- CUADRADO, J. R., MANCHA, T. y GARRIDO, R. (2000): "Regional productivity patterns in europe: an alter", *Annals of regional science*, 34 (3).
- CUADRADO, J. R. y PARELLADA, M. (2002): *Regional convergente in the European Union. Facts, prospects and policies*. Springer.
- FISHER, M. M. y STIRBÖCK, C. (2006): "Convergencia regional en Europa", *Papeles de Economía Española*, nº 107, pp. 30-42.
- MARTIN, R. y TYLER, P. (2006): "Evaluating the impact of the Structural Funds on Objective 1 regions: an exploratory discussion", *Regional Studies* 40 (2), pp. 201-210.
- MAS, F. F. y CUBEL, L. E. (1997): "Servicios a empresas y centros tecnológicos", *Economía Industrial*, nº 313, Madrid.
- MAS, F. F. (2003): "Centros tecnológicos y sistemas regionales de innovación: modelos europeos", *Investigaciones Regionales*, nº 3, Madrid.
- MEEUSEN, W. y VILLAVARDE, J. (2002): *Convergence issues in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham.
- ONDATEGUI, J. C. (2004): "Tecnología y servicios en los centros de apoyo en España", *Madr+d revista*, Madrid.
- PORTER, M. E. (1998): *Clusters and the new economics of competition*, Harvard Business Review, Dic-98, Boston.

- SAPIR, A. (2006): "Un programa para una Europa en crecimiento: el informe Sapir", *Papeles de Economía Española*, nº 107, pp. 2-12.
- TORREBADELLA I AGUILÁ, J. (2006): "La Nueva Política de Cohesión Comunitaria para la Europa ampliada (2007-2013). Las propuestas de la Comisión", *Papeles de Economía Española*, nº 107, pp. 13-29.
- VILLAVERDE, J. y ROBLES, B. (2002): "Convergence or twin peaks? The Spanish case", en MEEUSEN, W. y VILLAVERDE, J. (Eds.): *Convergence issues in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham.

## BASE DE DATOS UTILIZADAS

EUROSTAT, Oficina Europea de información estadística.

Página Web: <http://epp.eurostat.ec.eu.int>

DG REGIO INFOREGIO, Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. Sistema de información.

Página Web: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy](http://europa.eu.int/comm/regional_policy)

OCDE, Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica

Página Web: <http://www.oecd.org>

INE, Instituto Nacional de Estadística.

Página Web: <http://www.ine.es>

