



Abstract ampliado

RESUMEN AMPLIADO

COHESIÓN E INNOVACIÓN REGIONAL: RETOS DE FUTURO

Cristina García Nicolás (cristina.garcia@uclm.es)

Área de Economía Política y Hacienda Pública

Universidad de Castilla-La Mancha

Área Temática: *Políticas regionales, políticas urbanas y gobernanza*

Resumen:

El análisis de la política de cohesión en lo que llevamos de siglo obliga a considerar varios conceptos que han evolucionado a la par de la inicial política regional comunitaria, y que, sobre todo, se han convertido en fundamentales en las últimas décadas. Observamos que los cambios que se producen en los conceptos de innovación y competitividad han repercutido en la configuración de la política de cohesión. Como en múltiples ocasiones se ha comentado, los cambios políticos, sociales y económicos acaecidos desde finales del siglo pasado, así como la crisis económica más reciente han sido catalizadores de una transformación, si no oportuna, al menos imprescindible para que la Unión Europea pueda mantener un cierto peso en este mundo globalizado.

En esta evolución la Estrategia Europa 2020 ha contribuido a la consolidación de la innovación como objetivo fundamental y ha puesto a su servicio a la política de cohesión, tal como se afirma en el texto aprobado en 2010. Su influencia se hace sentir incluso en la segunda parte del periodo de programación 2007-2013, y es claro y manifiesto en el periodo actual 2014-2020.

La cuestión que queremos abordar en este trabajo es el papel que juega la innovación en aquellos territorios que todavía presentan divergencias más o menos marcadas con respecto a la media de la Unión Europea, en cuestiones tan importantes como el PIB, la tasa de empleo, el abandono escolar, la despoblación o el envejecimiento. Regiones que ahora, y sobre todo a partir de 2020 se enfrentarán a un doble reto vinculado al binomio cohesión-innovación. Si trasladamos a un mapa los datos de las regiones vinculados a la cohesión, veremos que las más pobres son también las menos innovadoras y que en esos casos tampoco hay grandes diferencias intra-nacionales, salvo en torno a las grandes ciudades. La denominada “paradoja de la innovación” parece persistir: las regiones menos desarrolladas son las más necesitadas de inversión en innovación; sin embargo, son también las que tienen más dificultades para absorber los fondos europeos destinados a este objetivo.



Abordar el tema de la vinculación entre cohesión –cuando hablamos de cohesión lo hacemos de sus tres aspectos, económico, social y territorial– e innovación requiere un análisis más detenido del segundo concepto, así como de su puesta en práctica. Con respecto a esta última convendrá considerar cuestiones como la gobernanza de las políticas que favorecen la innovación, y el impulso propiciado por parte de las instituciones comunitarias. El análisis de esas políticas pondrá de manifiesto tanto las desigualdades de partida de los distintos territorios, como las dificultades de abordar proyectos innovadores en muchas de las regiones.

El análisis que en 1996 ofrecía el Libro Verde sobre la innovación no difiere mucho del que nos planteamos en la actualidad: los retos en su relación con la cohesión, la gran diversidad europea y el problema de las convergencias, así como los obstáculos vinculados a los recursos humanos y a la financiación.

Aunque las políticas de innovación regional se desarrollaron desde mediados de los años 80 del pasado siglo, la diversidad en los resultados ha hecho plantearse la viabilidad de aplicar un único modelo a todos los territorios sin tener en cuenta sus características. Estas políticas se basan en cuatro grupos de medidas. Los tres primeros se pusieron en marcha casi desde un principio mediante un amplio esquema de ayuda financiera, agencias de consultoría y transferencia tecnológica, y los denominados parques tecnológicos a partir de los años 90. A todo ello se une desde hace un par de décadas el último grupo de medidas encaminado a la “especialización inteligente” de las regiones.

En relación con estas últimas medidas, tendríamos que tener en consideración que en la definición del modelo de innovación a implantar en la UE existe una vinculación entre las RIS3 y el principio de «cohesión territorial», puesto que la aproximación territorial de aquélla se basa en su carácter de política de desarrollo (Reglamento 1303/2013). En este sentido la política de innovación podría contribuir positivamente a la consolidación del aspecto territorial de la cohesión, favoreciendo la relación entre los distintos espacios y articulando el territorio, lo que, a su vez, mejoraría la aplicación de las políticas públicas de inversión más adecuadas para cada territorio.

En general, los factores que contribuyen al diseño de políticas regionales de innovación son un sistema federal, la descentralización, una gobernanza y unas instituciones regionales fuertes, al igual que una importante especialización industrial. Se podría añadir también una fuerte identidad regional. En resumen, todos los grados de descentralización, desde la regionalización al federalismo, favorecerían las políticas de innovación y el desarrollo regional como consecuencia de aquélla. La denominada “paradoja de la innovación” constituye un sólido argumento en contra de la estandarización de las políticas de innovación favorecidas desde la Comisión Europea.

No obstante, a pesar de la aparente relación innovación-regionalización, el nivel estatal sigue no sólo aportando factores decisivos para la innovación, sino también explicando las diferentes tasas de crecimiento económico, así como las disfunciones en los niveles regional o local.



Se observa claramente que la innovación tiene una marcada querencia por las áreas urbanas, especialmente por las de mayor tamaño, porque son también las que atraen a empresas de mayor volumen, así como a centros tecnológicos, universidades, etc., es decir, actúan como imán, generando un efecto de “bola de nieve”, al contrario de lo que ocurre en las áreas rurales, y en menor medida en las áreas urbanas intermedias.

La ordenación del territorio siguiendo el principio de «cohesión territorial» es clave para que el desarrollo de las políticas de innovación sea realmente eficiente y eficaz. En este sentido el marco estatal sigue siendo fundamental aun cuando se favorezcan procesos de carácter bottom-up. Todos ellos deben formar parte de una estrategia estatal que facilite las sinergias entre todos los territorios en línea con las políticas europeas.

Siguiendo el modelo bottom-up, habría que aplicar la especialización inteligente en función de las características de la región, considerando solo los aspectos que mejor encajan con las mismas. Por ejemplo, en las regiones más despobladas no es efectivo invertir en I+D, pero sí en conectividad especialmente vinculada a actividades medioambientales o de turismo. Se precisa analizar previamente cuáles son los fallos del mercado existentes en el territorio.

En su incorporación a la reforma de la política de cohesión, la política de innovación y la especialización inteligente de los territorios son sólo un elemento más. Es preciso contemplar el conjunto y tener en cuenta otros aspectos y problemas ligados a las instituciones, la gobernanza, la cooperación transfronteriza y las limitaciones en la capacidad de absorción de las inversiones.

Por lo que respecta a la desigualdad innovadora no hay que olvidar que atiende a diferentes causas, no siempre independientes, sino casi siempre interrelacionadas. La escasa densidad poblacional, el envejecimiento, el bajo crecimiento, la falta de inversión, etc., contribuyen a aumentar la brecha en innovación que se abre actualmente entre los diferentes territorios europeos y que amenaza con convertirse en el elemento diferenciador al igual que décadas atrás lo fue la convergencia socioeconómica.

La Comisión Europea en un Documento de Trabajo de 2017 distingue dentro de las denominadas “regiones desfavorecidas”, aquéllas que cuentan con bajos ingresos y las que tienen un bajo crecimiento. En el primer caso estaríamos hablando de regiones de Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania cuyo PIB per capita /PPC se encontraba por debajo del 50% de la media en 2013. Al segundo grupo pertenecen regiones menos desarrolladas y en transición de Grecia, España, Italia y Portugal. En el caso español se incluyen Canarias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia y Extremadura.

El contexto macroeconómico es fundamental para explicar las consecuencias de la crisis que se traducen en un aumento de la deuda pública y privada, un descenso de la inversión tanto pública como privada, el incremento del desempleo junto con el deterioro del empleo existente, con baja cualificación y salarios bajos y dispares con respecto al aumento del IPC, al menos en el caso español. Todo ello afecta también a la condicionalidad en la recepción de Fondos Comunitarios para el periodo 2014-2020.



En el caso de las regiones con bajo crecimiento las consecuencias, o las causas del mismo, están relacionadas con la emigración –fundamentalmente hacia las denominadas regiones/áreas metropolitanas–; con la accesibilidad, –su mejora, aunque no garantiza el crecimiento, completaría algunas de las otras acciones–; la divergencia entre sistemas universitarios con un desarrollo fuerte y el precario mercado laboral (sobre todo, en el caso de Andalucía); y con la innovación y la inversión en I+D. A lo anterior hay que sumar la calidad del gobierno, relacionada en muchos casos con la corrupción y la economía sumergida. En este sentido, hay que tener en cuenta otro concepto relacionado, que es la competitividad territorial y en la que tienen cabida los problemas ya citados.

Algunas de las reflexiones que podemos adelantar en el transcurso de la elaboración de este trabajo son las siguientes:

- La trayectoria socioeconómica de los territorios en los últimos diez años marcada más o menos profundamente por la crisis económico-financiera es clave en la definición de su situación con respecto a la innovación y a las políticas públicas orientadas a la misma. Precisamente esa situación habrá de ser tomada en cuenta y analizada para diseñar cuál será el proceso innovador que mejor se adapta a cada territorio, huyendo de la homogeneización de los proyectos y considerando las especificidades. En este sentido la OCDE distingue tres tipos de regiones: regiones de conocimiento, zonas de producción industrial y regiones no tecnológicas ni científicas.*
- Reaparece el modelo territorial ya visto en los análisis de la política de cohesión con un centro-norte más dinámico económicamente hablando y una periferia que incluye la Europa del Sur y Oriental, así como un gran peso de los territorios urbanos y de los espacios metropolitanos.*
- Otro elemento clave es la coordinación de todos los niveles de gobierno en el diseño y la aplicación de las políticas de innovación. Esa coordinación de las políticas públicas debería tener siempre presente la perspectiva europea y la sinergia con otros programas, proyectos, etc. que contribuyan a una mayor efectividad en la gestión de la innovación.*
- La consideración del concepto de “espacio” podría crear nuevos territorios funcionales sobre los que aplicar las políticas de innovación.*
- En innovación las inversiones son claves. Inversiones que tengan en cuenta el conjunto de la realidad y que eviten desequilibrios entre los factores que son favorecedores de la innovación como pueden ser la formación, el empleo, la accesibilidad, etc. Un territorio que invierta mucho en educación, pero que cree empleo temporal y precario, desaprovechará la inversión realizada y generará, probablemente, movimientos de trabajadores cualificados de los que se beneficiarán otras regiones.*

Palabras Clave: *innovación, competitividad, divergencias regionales, cohesión*

Clasificación JEL: R58