

Investigación para la Comisión REGI — La política de cohesión en las regiones más septentrionales de la Unión

CONCLUSIONES PRINCIPALES

- Las zonas septentrionales de escasa densidad demográfica (NSPA, por sus siglas en inglés) tienen un elevado potencial económico, especialmente en el contexto de la transición ecológica y digital de Europa.
- Para aprovechar este potencial, es necesario superar algunos retos clave: permitir que las empresas y las autoridades públicas contraten personal con las competencias necesarias y garantizar unos niveles esenciales de dotación de infraestructuras de transporte y conectividad.
- La política de cohesión ha apoyado con éxito actividades de investigación, desarrollo e innovación y ha contribuido al desarrollo de pymes y a la diversificación de las economías locales.
- Sin embargo, la atención que se presta a la preservación de la cohesión territorial a nivel subregional es limitada. Es necesario mejorar la coordinación de los esfuerzos para abordar los retos demográficos, lograr que las NSPA resulten más atractivas para los trabajadores cualificados y superar las dificultades de contratación de las empresas situadas en las NSPA.
- Los instrumentos territoriales, como las inversiones territoriales integradas



Las zonas septentrionales de escasa densidad demográfica (NSPA, por sus siglas en inglés) incluyen una región NUTS 2 de Finlandia (Finlandia Septentrional y Oriental) y dos regiones NUTS 2 de Suecia (Norrland Septentrional y Norrland Central). Todas estas regiones tienen una densidad media de población inferior a ocho habitantes por kilómetro cuadrado y reciben una asignación adicional específica en el marco de la política de cohesión.

Las NSPA son regiones con un elevado potencial económico. Se necesitan políticas públicas proactivas para aprovechar este potencial, principalmente para superar sus grandes retos demográficos. La creación de valor está asociada a

El presente documento es una síntesis del estudio titulado «Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU» (La política de cohesión en las regiones más septentrionales de la Unión). El estudio completo, que está disponible en inglés, puede descargarse en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3QZ4lCk>

actividades primarias tradicionalmente predominadas por los hombres, como la minería, la silvicultura y las industrias de transformación.

El empleo femenino se concentra en los servicios públicos. Las NSPA también deben superar retos relacionados con las largas distancias hasta los mercados y la baja conectividad.

En 2019, el PIB por habitante en las NSPA se situó entre un 6 % y un 60 % por encima de los valores medios de la Europa de los Veintisiete. Los valores más bajos se observaron en las regiones finlandesas de Savo Meridional y Carelia Septentrional. Norrbotten, en Suecia, destaca con valores especialmente elevados, relacionados con los ingresos procedentes de la minería y la industria manufacturera. Por lo general, las NSPA han mostrado una gran capacidad de adaptación en los últimos años. Algunas, especialmente en Finlandia Oriental, han experimentado períodos de alto nivel de desempleo, pero se han recuperado al cabo de unos años. Si bien los niveles de desempleo tienden a ser más elevados en las NSPA finlandesas que en las suecas, la falta de recursos humanos se convertirá en los próximos años en uno de los principales obstáculos para el desarrollo en las NSPA en su conjunto. Las empresas tienen dificultades para contratar personal con las capacidades y las competencias que necesitan.

Es cierto que los cambios en los hábitos de trabajo a distancia durante la pandemia han permitido atraer a nuevos residentes a las NSPA, contratar a expertos que viven fuera de las NSPA y desarrollar soluciones de trabajo híbrido (parcialmente a distancia y parcialmente presencial) en las NSPA. Si bien esto ayuda a superar algunos retos en materia de contratación, se necesitan soluciones coordinadas para que las NSPA resulten más atractivas para los trabajadores cualificados.

Este reto es más acuciante en los últimos años. Las NSPA suecas han atraído una serie de grandes inversiones industriales que se espera que generen miles de nuevas oportunidades de empleo. Estas se concentran principalmente a lo largo de la costa. También se producen numerosas inversiones en nuevos sectores de crecimiento en las NSPA finlandesas.

La clave para que las economías de las NSPA sean más sólidas y resilientes es desarrollar un mayor número de pymes y mejorar su competitividad internacional. Esto puede ayudar a establecer un mercado laboral más diversificado y sólido, por ejemplo ofreciendo oportunidades de empleo más atractivas a los jóvenes graduados y a las mujeres. Las NSPA apoyan el desarrollo de pymes competitivas a escala internacional que ofrecen servicios de apoyo relacionados con sus industrias mineras y manufactureras existentes.

La transición ecológica de las industrias europeas es una oportunidad de desarrollo para las NSPA. Las NSPA suecas tienen acceso a una abundante energía hidroeléctrica renovable y albergarán el mayor parque eólico de Europa en los próximos años. El acceso a la energía es más problemático en las NSPA finlandesas, especialmente desde que la construcción de su primera central nuclear fue abandonada en mayo de 2022.

El turismo es otro importante sector de crecimiento. La mayoría de las NSPA experimentaron un importante descenso de la frecuencia turística debido a la pandemia de COVID-19 en 2020. Este descenso se compensó en parte en la mayoría de las regiones en 2021. El rendimiento turístico más bajo se dio en Norrbotten (Suecia) y el más elevado en la región finlandesa de Laponia.

Las NSPA deben hacer frente a las largas distancias hasta los mercados y a una conectividad limitada. El «enlace que falta» del corredor ferroviario de Botnia («Norrbottenbanan» en el norte de Suecia) es un potencial obstáculo para el desarrollo. En 2021, el Gobierno sueco confirmó que se construiría esta línea ferroviaria. La disminución del número de conexiones aéreas con origen y destino en los aeropuertos de las NSPA como consecuencia de la pandemia de COVID-19 ha tenido un gran impacto en la accesibilidad de algunas localidades.

Los programas de la política de cohesión en Suecia se centran en las regiones NUTS 2. Sin embargo, la gobernanza regional se organiza principalmente a escala de las regiones NUTS 3. Las cuatro NSPA suecas que son regiones NUTS 3 (dos en cada zona del programa) son elegidas directamente. Sin embargo, no empezaron a elaborar planes estratégicos de desarrollo regional hasta recientemente. Esto ha repercutido en la capacidad de las regiones para aplicar los programas de la política de cohesión en algunos ámbitos, por ejemplo, la transición hacia una economía hipocarbónica.

Las regiones finlandesas son formalmente asociaciones de municipios. Hay quienes consideran que esto debilita la gobernanza a escala regional. Sin embargo, estas regiones han sido responsables de la planificación estratégica desde su creación en 1997. Las NSPA finlandesas comprenden ocho regiones. La política de cohesión en Finlandia continental se aplica mediante un programa nacional único.

En ambos países, una autoridad nacional funciona como autoridad de gestión de todos los programas. Sin embargo, la selección de los proyectos que se van a financiar la llevan a cabo las regiones. En Finlandia, la aplicación de la política de cohesión se coordina estrechamente con los denominados «Centros ELY», que son autoridades administrativas estatales de ámbito regional con oficinas en todas las regiones. Cada región finlandesa tiene una visión completa de la financiación disponible (incluida la cofinanciación nacional) al principio de cada período de programación. Las regiones suecas compiten en cierta medida por la financiación y la cofinanciación dentro de las regiones NUTS 2.

En el período de programación 2014-2020, el apoyo a las pymes fue el objetivo temático que recibió la mayor parte de la financiación del FEDER en la mayoría de las NSPA. Esto es coherente con las recomendaciones de la OCDE sobre la importancia de diversificar las actividades económicas. Una gran parte de la financiación del FEDER también se destina a apoyar la investigación, el desarrollo y la innovación en todas las NSPA.

La «economía hipocarbónica» recibe una proporción considerablemente mayor de financiación en las NSPA finlandesas que en las suecas. La revisión detallada de las medidas revela que esto consiste principalmente en apoyar a las pymes, con niveles variables de ambición en relación con la ecologización de las actividades económicas. También se ha financiado una amplia gama de proyectos de I+D.

En general, la política de cohesión ha apoyado con éxito actividades de I+D+i y ha contribuido al desarrollo de pymes y a la diversificación de las economías locales. Si bien las industrias extractivas y de transformación de importancia mundial siguen generando una gran parte del valor añadido regional, la política de cohesión contribuye a mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de las economías regionales mediante el desarrollo de ecosistemas de actividades complementarias y adicionales.

Sin embargo, las regiones siguen enfrentándose a importantes retos demográficos. La contratación de personal cualificado es un obstáculo cada vez más importante para el desarrollo. La concentración continua de la población en un número limitado de ciudades importantes, y en torno a ellas, afecta a la cohesión territorial en las NSPA. Los municipios remotos se enfrentan a retos cada vez mayores para preservar la prestación de servicios esenciales de interés general.

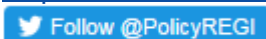
Por diferentes razones, las autoridades finlandesas y suecas han optado por no recurrir a las inversiones territoriales integradas. Ante la falta de enfoques integrados desde el punto de vista territorial a escala de los mercados laborales locales, cabe poner en duda la medida en la que la política de cohesión puede ayudar eficazmente a superar los principales retos sociales (falta de mano de obra cualificada, envejecimiento de la población y desequilibrios de género). Las estrategias territoriales integradas podrían tener especial interés en las zonas remotas de las NSPA,

como parte de los esfuerzos para promover un desarrollo equilibrado desde el punto de vista territorial.

Información adicional

Esta síntesis está disponible en las siguientes lenguas: alemán, español, francés, inglés e italiano. El estudio, que está disponible en inglés, y las distintas síntesis pueden descargarse en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3QZ4lCk>

Para más información sobre la investigación del Departamento Temático para la Comisión REGI: <https://research4committees.blog/regi/>



Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le transmita un ejemplar. © Unión Europea, 2022.

© Imagen de portada utilizada con permiso de Adobe Stock

Administrador investigador: Frédéric GOUARDERES Asistente de edición: Ginka TSONEVA

Contacto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Este documento está disponible en la siguiente dirección de internet: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses