

EL ENFOQUE TERRITORIAL EN LOS FUTUROS FONDOS ESTRUCTURALES

JOSÉ MANUEL FRESNO

RECEIVED: MARCH 26 2013

RESUMEN

Esta nota presenta la manera en que el enfoque territorial y el plano local aparecen reflejados en las provisiones reglamentarias de los Fondos Estructurales para el período 2014-2020. A pesar de que entre las once prioridades temáticas de los Fondos no hay ninguna de ellas que explícitamente se centre en el plano territorial, en la práctica la dimensión local no solo es reforzada, sino que se ofrecen muchas más oportunidades para el protagonismo local y el acceso de los municipios a dichos fondos. No obstante, los Reglamentos por sí mismos no garantizan que los fondos en último término tengan un enfoque más territorial si no se dan una serie de condiciones previas.

PALABRAS CLAVE: Fondos Estructurales, enfoque territorial, dimensión local, planificación

ABSTRACT

The paper shows the way that the territorial focus and local level has been reflected on regulatory provisions of the Structural Funds 2014-2020. Although there are no priorities among the topics of the funds focused on local territory, in practice the local dimension has been reinforced by increasing its importance and prominence by promoting the council access to the funds. However, the regulatory frameworks themselves do not guarantee that the funds will ultimately have a territorial approach unless there are some previous conditions.

KEY WORDS: Structural Funds, territorial focus, local dimension, planning.

RESUMEN

Aquesta nota presenta la manera en què l'enfocament territorial i el plànol local apareixen reflectits en les provisions reglamentàries dels Fons Estructurals per al període 2014-2020. A pesar que entre les onze prioritats temàtiques dels Fons no hi ha cap d'elles que explícitament se centri en el plànol territorial, a la pràctica la dimensió local no solament és reforçada, sinó que s'ofereixen moltes més oportunitats per al protagonisme local i l'accés dels municipis a aquests fons. No obstant això, els Reglaments per si mateixos no garanteixen que els fons en últim terme tinguin un enfocament més territorial si no es donen una sèrie de condicions prèvies.

PALABRAS CLAVE: fondos estructurales, enfoque territorial, dimensión local, planificación.

1. Marco de programación y prioridades

A finales de 2011 la Comisión Europea presentó sus Propuestas Reglamentarias y Previsiones Presupuestarias para el futuro período de programación de la Política de Cohesión 2014 – 2020. A principios de 2013, el Consejo llegó a un principio de acuerdo sobre el presupuesto para dicho período, que aun ha de ser ratificado por el Parlamento. Simultáneamente y de acuerdo al procedimiento de codecisión, se vienen discutiendo las provisiones legales, es decir, los Reglamentos, tanto el general como los específicos que regularán dichos fondos; previsiblemente los Reglamentos serán adaptados a mediados de 2013.

Como bien es sabido, la política comunitaria de la presente década está determinada por la Estrategia 2020, que trata de lograr un crecimiento *inteligente*, a través de inversiones más eficaces en educación, investigación e innovación, *sostenible*, gracias al impulso decidido a una economía baja en carbono y a una industria competitiva, e *integrador*, que ponga el acento en la creación de empleo y la reducción de la pobreza. La Estrategia se centra en cinco ambiciosos objetivos en las áreas de empleo, investigación, educación, reducción de la pobreza y cambio climático y energía.

Por primera vez en muchos años, la Unión Europea ha hecho un esfuerzo por alinear los instrumentos políticos y los instrumentos financieros, de modo que la futura Política de Cohesión, ha sido concebida desde la perspectiva de su contribución a los objetivos de la Estrategia 2020. Dicho sea de paso que mientras que los objetivos 2020 son ambiciosos en los cinco ámbitos referidos, los Fondos Europeos para contribuir al alcance de los mismos se reducen, tanto con respecto al período de programación previo como en términos de porcentaje sobre el PIB Europeo; una de las contradicciones fundamentales es que se persigue más cohesión con menos recursos. A ello hay que añadir el impacto de la crisis, que tal y como demuestra la Encuesta Anual de Crecimiento 2013, está haciendo que al menos en los ámbitos de empleo e inclusión, nos estemos alejando cada año de los objetivos de la Estrategia 2020.

Para maximizar el impacto en el cumplimiento de las prioridades europeas, la Comisión propone reforzar los procesos de planificación estratégica. Esto implica la definición de una lista de Objetivos Temáticos en línea con la Estrategia Europa 2020. Los objetivos temáticos son la piedra clave de los futuros Fondos Estructurales, puesto que cada uno de ellos se desgrana en las prioridades de inversión, definidas en los propios Reglamentos y desarrolladas en el Marco Estratégico Común; estos son los 11 Objetivos Temáticos:

1. Reforzar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
2. Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las TIC.
3. Aumentar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola y del pesquero.
4. Apoyar el cambio hacia una economía baja en carbón en todos los sectores.

5. Promover la adaptación al cambio climático, la prevención del riesgo y la gestión.
6. Proteger el entorno y promover la eficiencia de los recursos.
7. Promover el transporte sostenible y eliminar los obstáculos en la red de infraestructuras clave.
8. Promover el empleo y apoyar la movilidad laboral.
9. Promover la inclusión social y combatir la pobreza.
10. Invertir en educación, habilidades y aprendizaje a lo largo de la vida.
11. Aumentar la capacidad institucional y una administración pública eficiente.

De la lectura de los Objetivos Temáticos podríamos sacar la conclusión errónea, de que los asuntos territoriales y especialmente el enfoque local han desaparecido de los futuros fondos o al menos aparecen escasamente reforzados. Ciertamente que no tenemos objetivos temáticos territoriales, pero no menos cierto que las prioridades de inversión de varios de ellos están claramente orientadas al ámbito territorial; además en las nuevas previsiones reglamentarias se proponen una serie de mecanismos de implementación orientados al plano territorial, en muchos casos se establecen condicionalidades ex ante relacionadas con el nivel territorial o el plano local y en otros se establecen porcentajes mínimos de aplicación de los fondos.

Pendientes del ajuste presupuestario definitivo y de su distribución territorial así como de la adopción definitiva de los Reglamentos, tenemos pues un balance provisional con luces y sombras; constatadas las sombras nos interesa aquí centrarnos especialmente en aquellos aspectos en los que se refuerza el plano local y en las nuevas oportunidades que aparecen para el mismo. De algunas de estas prioridades de inversión, mecanismos de implementación, condicionalidades y porcentajes presupuestarios daremos cuenta a continuación.

Téngase en cuenta que el paquete legislativo propuesto por la Comisión incluye un Reglamento General que establece las normas comunes que van a regir el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Marítimo y de Pesca (FEMP). Así mismo, se incluyen tres reglamentos específicos para el FEDER, FSE, y FC, dos reglamentos específicos que tratan el objetivo de la Cooperación Territorial Europea y la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), dos reglamentos sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) y el Programa para el Cambio Social y la Innovación, y una Comunicación sobre el Fondo de Solidaridad de la UE. No podremos entrar al detalle en todos ellos, pero sí al menos dejar constancia de aspectos esenciales relacionados con el plano territorial en el Reglamento General así como en el Reglamento FEDER, FSE y FEADER.

2. Ámbitos en los que la dimensión territorial y el plano local son reforzados

La distribución de los Fondos por territorios: Empecemos por recordar que la distribución de Fondos Estructurales es esencialmente territorial, entendiendo por territorio, la división en regiones que es exigible a todos los Estados Miembros de la Unión Europea. La clasificación regional en la nueva etapa queda esencialmente en tres grupos:

- Regiones menos favorecidas (de convergencia): aquellas cuya renta per cápita está por debajo del 75% de la media de la renta per cápita de la Europa de los 27.
- Regiones de transición: esta nueva categoría que agrupa a dos anteriores, incluye a aquellas regiones con una renta per cápita entre el 75% y el 90% de la media de la Europa de los 27.
- Regiones más desarrolladas (de competitividad): afecta a las regiones cuya renta per cápita está por encima del 90% de la media de la renta de la Europa de los 27.

Ni que decir tiene que la distribución de Fondos desde la perspectiva regional es inversa a la renta per cápita de las regiones, de modo que aquellas que son más ricas reciben menos fondos y las más pobres se benefician en mayor medida. Además se insiste especialmente en el principio de concentración, es decir, que los fondos operen más desde el criterio de acciones intensivas en determinados territorios que extensivas intentando llegar a todos los lugares.

Refuerzo del nivel local en la Gobernanza multinivel: En el proceso de planificación de los Fondos Estructurales por parte de los estados miembros, juegan un papel fundamental el Contrato de Asociación y los Programas Operativos. El primero es el acuerdo entre el Estado Miembro y la Comisión, en el que se concreta cómo se aplicarán los fondos. Los Programas Operativos precisan la manera en que se implementarán los distintos Fondos y éstos pueden ser de ámbito nacional o de ámbito autonómico. De acuerdo a los Reglamentos, tanto para la elaboración del Contrato de Asociación como para los respectivos Programas Operativos, el Estado Miembro correspondiente deberá organizar una asociación, incluyendo entre otros con las autoridades regionales, locales y urbanas.

Además de acuerdo con el enfoque de gobernanza multinivel, los Estados Miembros harán participar a los socios, es decir entre ellos a las autoridades regionales, locales y urbanas en todo el ciclo de gestión de los fondos: en la preparación de los contratos de asociación y los informes de evolución, así como en la preparación, ejecución,

seguimiento y evaluación de los programas; los socios participarán en los comités de seguimiento de los programas que es el órgano clave de decisión de los mismos.

Perspectiva local en los Programas Operativos: Los Programas Operativos destinados a invertir en crecimiento y empleo deberán explicitar la manera en que van a hacer su contribución al enfoque integrado para el desarrollo territorial, incluyendo entre otros aspectos una lista de ciudades donde se implementarán las acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible, la identificación de las áreas en las que se implementará el desarrollo local pilotado por la comunidad y los acuerdos para las acciones interregionales y transnacionales; además deberán de explicitar cual va a ser su contribución al enfoque integrado dirigido a cubrir las necesidades específicas de las áreas geográficas más afectadas por la pobreza o de grupos con alto riesgo de discriminación o de exclusión.

Impulso al enfoque integrado de desarrollo territorial: Los nuevos Reglamentos explicitan que en el contenido del Contrato de Asociación se deberá de contemplar un enfoque integrado del desarrollo territorial, que exponga entre otras las medidas a tomar para garantizar un enfoque integrado del uso de los Fondos para el desarrollo territorial de zonas urbanas, rurales, litorales y pesqueras y zonas con características territoriales peculiares, y cuando proceda, de una lista de las ciudades que vayan a participar en la plataforma de desarrollo urbano.

Además se requiere un planteamiento integrado para abordar las necesidades específicas de las zonas geográficas más afectadas por la pobreza o de los grupos destinatarios que corren mayor riesgo de discriminación o exclusión, prestando una atención especial a las comunidades marginadas y señalando, cuando proceda, la asignación financiera indicativa correspondiente a los Fondos del Marco Estratégico Común pertinentes.

Refuerzo del desarrollo local participativo: El desarrollo local participativo cobra fuerza especialmente en el caso del FEADER y las zonas rurales. Se insiste en la necesidad de que se centre en en territorios concretos subregionales; esté gobernado por las comunidades, es decir, por grupos de acción locales compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos locales públicos y privados, en los que ni el sector público ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49 % de los derechos de voto en la toma de decisiones; se lleve a cabo a través de estrategias de desarrollo local integradas, multisectoriales y de base zonal, sea diseñado tomando en consideración las necesidades y las potencialidades locales e incluya aspectos innovadores en el contexto local, así como el establecimiento de redes.

En este marco se potencian las estrategias de desarrollo local que deberán contener entre otros elementos, la definición de la zona y la población que abarca la estrategia, un análisis de las necesidades y los potenciales de la zona, una descripción de la estrategia y sus objetivos y de su carácter integrado e innovador, junto con su correspondiente plan de acción, sistemas de gestión y plan financiero.

Se impulsan también los grupos de acción local que son quienes han de diseñar y pondrán en práctica las Estrategias de Desarrollo Local. Estos grupos tienen competencias complejas incluida de capacitación de los distintos actores, proponer los criterios de selección de las operaciones, preparar las convocatorias, evaluar las ayudas, seleccionar las operaciones, hacer el seguimiento de las acciones y garantizar el buen funcionamiento del conjunto del proceso.

Nuevos mecanismo de implementación para el enfoque integrado local: Con el fin de promover el enfoque integral desde una perspectiva territorial, los nuevos Reglamentos establecen dos mecanismos para facilitar el protagonismo local: Desarrollos Locales Liderados por la Comunidad e Inversiones Territoriales Integradas; ambos mecanismos persiguen implicar a los actores locales y las comunidades en la implementación de los programas.

Los Desarrollos Locales Liderados por la Comunidad buscan la eficiencia del desarrollo territorial mediante el partenariado local entre entidades públicas, privadas y actores de la sociedad civil. Además buscan un enfoque de abajo hacia arriba. Estos desarrollos pueden ser financiados conjuntamente por distintos fondos.

Las Inversiones Integrales Territoriales son idóneas para combinar la acción conjunta de distintos fondos, ej. FEDER- FSE y de distintas prioridades de inversión. Pueden tomar por ejemplo la forma de acción integrada de desarrollo urbano en un barrio; en estos casos la gestión de los fondos se delega en el plano local en aras a una mayor adaptabilidad a las necesidades territoriales.

Además los borradores de los Reglamentos introducen nuevos mecanismos para llevar a cabo acciones integradas que se adecúan especialmente al plano local. Merece la pena destacar entre ellas las Operaciones Integradas que pueden recibir el apoyo conjunto de varios fondos y los Planes de Acción Conjuntos que se pueden desarrollar con distintos fondos, en base a actividades y resultados previamente definidos.

Condicionalidades ex ante con perspectiva territorial: Las condicionalidades ex ante son requisitos que se han de cumplir para el acceso a los fondos y para el desarrollo de los programas. Si no se cumplen, en el propio diseño del programa se deben de

explicitar las medidas a tomar para su cumplimiento en el corto plazo. Las condicionalidades ex ante pueden ser tanto generales, es decir que aplican al conjunto de los fondos como temáticas, es decir aquellas que aplican a cada uno de los objetivos temáticos de acuerdo a sus prioridades de inversión. Cada una de las condicionalidades establece criterios de cumplimiento, entre los cuales un buen número de ellos hacen referencia al aspecto territorial y al plano local.

3. Rentabilizar las oportunidades

Una somera visión de los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 2014 – 2020 nos demuestra que la dimensión territorial y el plano local son ampliamente reforzadas, a pesar de que no haya una prioridad temática específica al respecto. Los criterios de concentración de las inversiones y de adaptación de la planificación a las peculiaridades territoriales se orientan hacia un enfoque mucho más local de los Fondos; no obstante, del hecho de que los Reglamentos empujen en esta dirección no se ha de deducir que en la práctica el plano local salga reforzado, si no se dan una serie de condiciones, entre otras:

- Una participación más activa del plano local en la gestión en el conjunto del ciclo de los fondos: planificación ejecución, seguimiento, evolución, que por el momento se concentra en las Comunidades Autónomas y fluye escasamente al nivel local.
- Una concreción mucho mayor de los Planes Nacionales de Reforma en el plano local, pues estos, son los que concretan la Estrategia Europa 2020 en cada uno de los países y en definitiva los objetivos establecidos en los mismos son los que orientan las prioridades en la inversión de los fondos.
- Un papel mucho más activo por parte de las entidades locales, que no han de esperar a que les lleguen los fondos sino que han de reivindicar el protagonismo que les corresponde en estos momentos y capacitarse para el desarrollo de procesos integrales desde la perspectiva de la implicación de los stakeholders en el nivel local.
- Un papel más proactivo de la Comisión Europea, que en definitiva es quien aprueba los Programas Operativos, a la hora de vigilar y garantizar que el nivel local ocupa el lugar que le atribuyen los borradores reglamentarios.

Bibliografía de referencia

Comisión Europea (2010), *Europa 2020 una estrategia para el crecimiento Inteligente Sostenible e Integrador (2010)*, Bruselas, Comisión Europea [Disponible en: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_es.pdf]

Comissió Europea, *EU Cohesion Policy 2014-2020: legislative proposals (2011)*, [Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1]

Comisión Europea (2012), *Commission Staff working Document: Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 (Parte I)*: [Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_en.pdf]

Comisión Europea (2012), *Commission Staff working Document: Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 (Parte II)* [Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_en.pdf]

Comisión Europea (2012), *Communication from the Commission: Annual Growth Survey (2013)*[Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf]

Comisión Europea (2012) *Programa Nacional de Reformas. Reino de España 2012 (2012)*, Bruselas, Comisión Europea [Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf]