

**LAS CIUDADES Y
EL PROCESO DE
RECUPERACIÓN
EN EUROPA**
LOCALIZANDO
LOS FONDOS NEXT
GENERATION EU

Agustí Fernández de Losada
y Ricardo Martínez (Eds.)

CIDOB REPORT # 09
Barcelona, diciembre 2022
ISSN: 2564-9078

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

© 2022 CIDOB

Editores: Agustí Fernández de Losada y Ricardo Martínez

CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Promotion Digital Talk S.L.
ISSN: 2564-9078 • E-ISSN 2564-9124
Depósito legal: B 11820-2017

Traducción del inglés: Camino Villanueva y Massimo Paolini

Barcelona, diciembre 2022

Imagen de la cubierta: Roland Skof-Peschetz. Solar Panels On Yellow.
<https://www.flickr.com/photos/rpeschetz/386509595/in/photolist-A9XQx-765wct-23FtoXq-bm5SkL-oSPQf4-546Tj-6VqGxU-5dh99i-82PRFB-23gh7Xa-KoLyur-U8rZxf-5kq3h1-CoLYJw-5iQQmg-5DvoW3-NkUemS-7vh4ai-7vh4XE-5Dr5Uc-Cbacn-8p7zeM-8hgmYM-aDj4KF-9bbXq3-st6MJ4-bm5SFW-23Ftn9A-3jjoHb-5yfaXx-6Q7FiQ-USsm8j-2io2aJc-btvdIT-UzXKdo-Kxy38g-79vZK9-26wDexq-ZVUnnA-qoGx9z-k48w-8gFXLF-3iMkJg-PNtRR-542C5H-f4PYcg-7Ugahb-9b8Nk6-fMCDzR-5FZA45>

CIUDADES GLOBALES



SUMARIO

CIDOB REPORT
09- 2022

INTRODUCCIÓN: <i>EMPODERAR</i> A LAS CIUDADES PARA LA RECUPERACIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL DE LA UE	5
Agustí Fernández de Losada y Ricardo Martínez	
LAS CIUDADES ITALIANAS Y LA RECUPERACIÓN: ¿UN NUEVO MODELO DE CENTRALIDAD URBANA?	11
Valeria Fedeli	
ESPAÑA: LA TENTACIÓN RECENTRALIZADORA DE UNA AGENDA CON UNA FUERTE DIMENSIÓN URBANA	19
Agustí Fernández de Losada	
EL PLAN DE RECUPERACIÓN DE FRANCIA: LA CUESTIÓN PENDIENTE DE LA ESPACIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO	27
Marco Cremaschi	
LAS CIUDADES ALEMANAS FRENTE A LA CRISIS POSTPANDEMIA: EL PAPEL DEL PLAN ALEMÁN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	33
Karsten Zimmermann	
POSIBILIDADES Y LIMITACIONES: LOS MUNICIPIOS FINLANDESES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE LA UE	39
Lotta-Maria Sinervo	
EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA HÚNGARO: IGNORAR LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CIUDADES	47
Iván Tosics	
«NIVELACIÓN HACIA ARRIBA» Y EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN EL REINO UNIDO	53
Martin Ferry	

INTRODUCCIÓN: EMPODERAR A LAS CIUDADES PARA LA RECUPERACIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL DE LA UE

Este CIDOB Report examina la participación de las ciudades europeas en los fondos Next Generation EU, prestando especial atención al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Al arrojar luz sobre la participación de los gobiernos locales en países europeos específicos, el documento condensa enseñanzas clave que pueden fortalecer el empoderamiento de las ciudades en el proceso de recuperación ecológica y digital de la Unión Europea (UE).



Agustí Fernández de Losada

Investigador sénior
y director, Programa
Ciudades Globales, CIDOB

Ricardo Martínez

Investigador sénior,
Programa Ciudades
Globales, CIDOB

Tres años después del inicio de la pandemia de la COVID-19, las ciudades son el escenario donde se decidirá el éxito de las medidas de recuperación adoptadas por la Unión Europea (UE). La financiación sin precedentes de 672.500 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) —el principal instrumento del Next Generation EU— constituye una oportunidad única para lograr una recuperación ecológica y digital justa tras la pandemia. El 75% de la población europea vive en ciudades y los gobiernos subnacionales implementan actualmente el 70% de la legislación de la UE, por lo que abordar eficazmente las transformaciones planteadas por las instituciones europeas sin tener en cuenta la implementación de políticas públicas por parte de los gobiernos municipales puede constituir un gran reto. La responsabilidad de los gobiernos locales en materia de servicios e infraestructuras es fundamental para las innovaciones necesarias para abordar la crisis climática, una transición digital justa y las crecientes desigualdades. Las ciudades son la mejor garantía para asegurar transiciones justas y que nadie —ni ningún territorio— quede atrás.

Para acceder a la financiación, se pidió a los estados miembros de la UE que elaboraran Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia

(PNRR) en los que se establecieran las inversiones y reformas necesarias para la recuperación. Aunque la Comisión Europea promovió la celebración de consultas multinivel, los planes se diseñaron, con pocas excepciones, siguiendo un enfoque descendente y los gobiernos locales sólo participaron de forma marginal. En especial, la falta de participación de los gobiernos locales en la fase de diseño implica que, a pesar de que la mayoría de los planes nacionales aborden retos que entran dentro de las competencias de los gobiernos locales (por ejemplo, la movilidad urbana, las energías renovables, la economía circular y la vivienda), se

LA FINANCIACIÓN SIN PRECEDENTES DE 672.500 MILLONES DE EUROS DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR) CONSTITUYE UNA OPORTUNIDAD ÚNICA PARA LOGRAR UNA RECUPERACIÓN ECOLÓGICA Y DIGITAL JUSTA.

produzca una desconexión con las realidades urbanas. Líderes municipales de la región han hecho llamamientos explícitos a la participación a lo largo de los últimos años, pero la mayoría de los planes no reconocen el papel central de las ciudades en el impulso de las transiciones ecológica y digital de Europa y, por lo tanto, socavan las recientes políticas de la Comisión Europea orientadas a empoderar a las ciudades como líderes en estas transiciones gemelas. En gran medida, los PNRR sentarán las bases de la inversión de la UE para la implementación del Pacto Verde Europeo —el plan adoptado en 2019 para alcanzar la neutralidad climática antes de 2050— en el que, por el contrario, se reconoce a las ciuda-

des como actores fundamentales en calidad de pioneras en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

Ante estas carencias es preciso ahora canalizar todos los esfuerzos para garantizar la participación activa de las ciudades tanto en la implementación como en el seguimiento de los fondos de recuperación de la UE. La centralización de los procesos de toma de decisiones y la falta de mecanismos eficientes de gobernanza multinivel corren el riesgo de fomentar estrategias nacionales de recuperación que no respondan a las realidades, prioridades y necesidades urbanas específicas, y de debilitar el impacto del instrumento financiero. Los grandes retos que tenemos por delante sólo podremos afrontarlos eficazmente si establecemos una alineación entre las estrategias y los proyectos de recuperación europeos, nacionales y locales.

La publicación que tenéis en vuestras manos ofrece dos contribuciones estrechamente interrelacionadas. En primer lugar, examina el modo en que los distintos países han abordado la participación de sus gobiernos locales en el diseño de sus estrategias nacionales de recuperación. En segundo

lugar, explora la forma en que los gobiernos locales participan en la implementación y seguimiento de estos planes. Mediante el análisis de un conjunto de países que ofrecen una visión global de las realidades europeas, el estudio pretende condensar enseñanzas clave que puedan ampliar el conocimiento de la dimensión urbana del proceso de recuperación y cómo aprovechar sus potencialidades. Los estudios de caso incluidos en el informe examinan el papel de las ciudades en los fondos Next Generation EU en los siguientes estados miembros: Alemania, España, Finlandia, Francia, Hungría e Italia. También se incluye una perspectiva urbana de la recuperación externa a la UE desde Reino Unido.

Los capítulos nacionales permiten comprender que no existe una correspondencia directa entre el grado de participación de los gobiernos locales en los PNRR, la absorción de flujos financieros en las ciudades como consecuencia de las medidas concretas incluidas en los planes nacionales y el poder de decisión real de los gobiernos locales en la fase de implementación de los planes nacionales. En este sentido, los políticos y profesionales a nivel local deben estar particularmente atentos a las complejidades de cada contexto nacional. El conjunto de los estudios de caso pone de relieve la necesidad fundamental de promover dispositivos de gobernanza multinivel eficaces y concebir mecanismos participativos que abarquen todas las etapas del proceso de política pública, desde el diseño hasta la evaluación, permitiendo a los gobiernos locales desempeñar un papel clave en sus estrategias nacionales de recuperación.

LOS ESTUDIOS DE CASO PRESENTADOS EXAMINAN EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN LOS FONDOS NEXT GENERATION EU EN LOS SIGUIENTES ESTADOS MIEMBROS: ALEMANIA, ESPAÑA, FINLANDIA, FRANCIA, HUNGRÍA E ITALIA. TAMBIÉN SE INCLUYE UNA PERSPECTIVA URBANA DE LA RECUPERACIÓN EXTERNA A LA UE DESDE REINO UNIDO.

Estructura de la publicación

El primer capítulo presenta la experiencia de Italia, uno de los países de la OCDE más afectados económicamente por la COVID-19, así como el mayor receptor del MRR. Redactado por Valeria Fedeli, la autora expone la situación específica de las ciudades italianas, que se han convertido en actores importantes en la fase de implementación a pesar de haber desempeñado un papel limitado en el proceso de planificación. La experiencia italiana pone de relieve la mayor responsabilidad asumida por los gobiernos locales, sobre todo tras un largo período de recortes del gasto público que han mermado sus recursos humanos y competencias.

A continuación, se presenta el caso de España, que también se ha visto muy afectada por la pandemia y es uno de los principales países beneficiarios del paquete de estímulo adoptado por el Consejo Europeo. Como sostiene Agustí Fernández de Losada, las reformas e inversiones previstas por el Gobierno español en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tienen una fuerte dimensión urbana. Sin embargo, los gobiernos locales del país no han participado en su diseño, sino que son meros beneficiarios que operan al margen de los mecanismos de cogobernanza que el Gobierno nacional utiliza para fijar las prioridades de inversión.

Las transiciones ecológica y digital ocupan un lugar central en el plan nacional diseñado por Francia, el cual aborda las ciudades, pero brinda mayor apoyo financiero a otros actores clave, como las empresas y los servicios de transporte. No obstante, como sostiene Marco Cremaschi, las ciudades son el ámbito al que se destinará la mayor parte de la inversión. La experiencia francesa ofrece valiosas enseñanzas sobre la capacidad de insertar el plan nacional de recuperación en el marco de las políticas ordinarias del país y señala la importancia de diseñar estrategias de recuperación que también tengan en cuenta el punto de vista específico de la gobernanza metropolitana.

La experiencia alemana, por su parte, muestra un plan de recuperación sin una dimensión urbana y territorial explícita, en el que las consultas han tenido lugar principalmente entre el Gobierno federal y los 16 estados del país. Sin embargo, el trabajo de Karsten Zimmermann ilustra cómo, a pesar de la falta de participación en el proceso de planificación, las ciudades recibirán importantes inversiones en ámbitos clave de la gobernanza urbana. Este mayor protagonismo en la fase de implementación se debe a las líneas de actuación incluidas en el plan nacional en ámbitos de política con una fuerte dimensión urbana, tales como la digitalización de la administración pública, el transporte público y la sanidad pública.

El caso finlandés, en cambio, nos permite extraer lecciones de un proceso de consulta que fue colaborativo y resultó satisfactorio para los municipios durante el proceso de planificación. No obstante, el capítulo redactado por Lotta-Maria Sinervo también arroja luz sobre las dificultades que están surgiendo en la fase de implementación, ya que los instrumentos se encuentran dispersos en varias ramas del gobierno. Asimismo, nos recuerda la importancia de garantizar que los procesos participativos continúen más allá de la planificación, permitiendo a los municipios desempeñar un papel crucial durante las fases de implementación y seguimiento.

El caso húngaro, en el marco de ofrecer una visión más amplia de la diversidad de experiencias en toda Europa, es una llamada de atención sobre

la falta de participación de los gobiernos subnacionales en el proceso del PNRR. La aportación de Iván Tosics muestra cómo el Gobierno nacional desatendió a sus homólogos subnacionales durante el proceso de preparación de las distintas versiones del PNRR presentadas a la Comisión. Además, nos ayuda a comprender las consecuencias potencialmente extremas de la falta de obligaciones específicas en el reglamento del MRR de la UE para los estados miembros con respecto a la participación de los gobiernos subnacionales en la planificación e implementación.

Por último, Martin Ferry nos ofrece una perspectiva externa a la UE, al presentarnos la experiencia del Reino Unido incidiendo en la dimensión urbana del proceso de recuperación de la pandemia. Dentro de la complejidad específica del contexto político de este país, las respuestas para la recuperación se aglutinaron en torno a una agenda de «nivelación hacia arriba», combinando múltiples instrumentos. Sin embargo, aunque la respuesta política del Reino Unido ha reforzado la coordinación estratégica, el estrecho control del Gobierno central sobre los procedimientos de financiación competitiva corre el riesgo de poner en peligro la participación y contribución efectivas de las ciudades.

Esta publicación es el primer paso de un proyecto plurianual llevado a cabo por el Programa Ciudades Globales de CIDOB, en colaboración con Eurocities y con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona. Los análisis detallados y las conclusiones esclarecedoras que contienen las páginas que vienen a continuación forman parte de un esfuerzo más amplio que pretende seguir de cerca la implementación del MRR a nivel local. El objetivo último es proporcionar análisis políticos y recomendaciones para reforzar el empoderamiento de las ciudades en el proceso de recuperación ecológica y digital de la UE, contribuyendo así a la localización de los fondos Next Generation EU.

LAS CIUDADES ITALIANAS Y LA RECUPERACIÓN: ¿UN NUEVO MODELO DE CENTRALIDAD URBANA?

En el marco de los fondos Next Generation EU, las ciudades italianas son protagonistas peculiares de su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR): a pesar de haber tenido un papel limitado en su diseño, se han convertido en actores importantes en su implementación. Esto implica una enorme responsabilidad para las administraciones locales que, debilitadas durante décadas por los recortes del gasto público, deben desempeñar ahora un nuevo papel en estrecha asociación con sus contrapartes nacionales.



Valeria Fedeli

Profesora, Facultad de Arquitectura y Estudios Urbanos, Politécnico de Milán

Italia, uno de los países más afectados por la pandemia, es uno de los principales beneficiarios de los fondos de recuperación

Italia fue uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) más afectados por las repercusiones económicas de la COVID-19 (OECD, 2020). En 2020, el PIB italiano registró una de sus cifras de crecimiento más bajas después de la Segunda Guerra Mundial y una de las peores de la Unión Europea (UE) (Banca d'Italia, 2021). La crisis golpeó a un país ya de por sí frágil desde el punto de vista económico, social y medioambiental, caracterizado por importantes problemas, tales como la ralentización de la productividad, una digitalización limitada, la falta de infraestructuras adecuadas, un mercado laboral fragmentado y poco cualificado, así como la vulnerabilidad al cambio climático. En las últimas décadas, el declive de las inversiones públicas y privadas (en el periodo 1999-2019, las inversiones totales aumentaron solo un 66%, frente al 118% de media en la zona del euro) ha limitado sistemáticamente la modernización del país, que también se ha visto afectado por la lentitud en el diseño y la implementación de las reformas del sector público. Este es el panorama que ofrecía el prólogo del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia

(PNRR) del Gobierno italiano para acceder a los fondos Next Generation EU. Italia es ahora uno de sus principales beneficiarios.

El PNRR: una de las mayores políticas públicas posteriores a la Segunda Guerra Mundial

Este plan se basa en seis objetivos (digitalización, innovación, competitividad y cultura; revolución verde y transición ecológica; infraestructuras para una movilidad sostenible; educación e investigación; inclusión y cohesión; y sanidad), 16 capítulos y 43 ámbitos de actuación. En él se establece un ambicioso marco para impulsar reformas incumplidas durante décadas referentes a administración pública y la justicia, la simplificación de la legislación y el fomento de la competencia. Por tanto, el programa supondrá un gran reto tanto en términos de diseño como de implementación a lo largo de sus seis años de duración. Como subraya el Banco de Italia, el crecimiento del gasto público basado en la financiación excepcional aportada por la UE sólo será estratégico para el país si se consigue generar nueva capacidad de acción, especialmente en el sector público (*Banca d'Italia, 2021*). Tal como se afirma en el prólogo del plan, «Italia debe combinar imaginación, capacidad de diseño y concreción para entregar a las próximas generaciones un país más moderno dentro de una Unión Europea más fuerte e integradora». Los recursos totales para este empeño rondan los 235.600 millones de euros.

Las ciudades como destinatarias ...

¿Qué papel desempeñan las ciudades y las zonas urbanas en estas aspiraciones? ¿Han ocupado las ciudades y las zonas urbanas un lugar central en el diseño y la implementación del PNRR?

El plan puede considerarse un proyecto de obras públicas a gran escala, ya que el 62% de la financiación se destinará a ello, según el Tribunal de Cuentas italiano (*Corte dei Conti*). Como tal, ofrece una oportunidad única, además de representar un gran reto, para un país que en las últimas décadas ha sido testigo de la reducción progresiva y continua del bienestar material, sobre todo en el ámbito urbano.

Por tanto, el plan debería, por un lado, incluir una visión y unas expectativas que permitan a las ciudades desempeñar un papel a la hora de abordar las nuevas cuestiones sociales en un país urbano como Italia; por el otro, debería contar con las capacidades del sector público, especialmente a nivel local, para diseñar e implementar proyectos de forma eficaz y según los plazos estipulados. Sin embargo, el PNRR no se caracteriza por una clara identificación

de objetivos y prioridades territoriales, salvo por el hecho de destinar el 40% de los recursos a las regiones del sur, lo que constituye un intento de abordar la antigua brecha entre el norte y el sur del país. De hecho, el plan no viene acompañado de una visión espacial específica y, para formarse una idea de sus implicaciones a nivel territorial, hay que recurrir a trabajos de observatorios académicos o independientes, los cuales demuestran que sólo en unos pocos casos existe una orientación o atención territorial explícita (Viesti *et al.*, 2022). La implementación viene determinada por la distribución de recursos basada, principalmente, en la competencia, en la que participan sobre todo los municipios y otros organismos públicos locales; este es el caso de la financiación relacionada con los proyectos de regeneración urbana. Un reducido número de iniciativas con un papel estructural han sido predefinidas a nivel nacional, en particular los proyectos de infraestructuras, lo que refleja también la naturaleza del plan, que pretende apoyar proyectos diseñados localmente, de acuerdo con los indicadores y criterios definidos a nivel nacional y de la UE. En consecuencia, las implicaciones territoriales del plan se podrán apreciar principalmente en los próximos años como resultado de los procesos y capacidades locales (ibídem).

Esta orientación política está en consonancia con las políticas públicas dominantes en Italia, que se han caracterizado por la falta de un enfoque urbano específico, a pesar de las múltiples y heterogéneas iniciativas y financiación promovidas por distintos gobiernos en las últimas décadas. En este país aún falta una agenda urbana clara, según *Urban@it*, un grupo de reflexión académico independiente fundado en 2014 para generar debate sobre el papel de las ciudades en el país y la necesidad de una agenda urbana¹. Al respecto, en los últimos años ha habido varios intentos de abordar los problemas urgentes a los que se enfrentan estas áreas, desde las grandes ciudades y zonas metropolitanas hasta las ciudades pequeñas y medianas. Sin embargo, dichos intentos han permanecido aislados, ya que parece difícil alcanzar una visión compartida del papel de las ciudades y las zonas urbanas en el futuro del país.

... ciudades afectadas por la nueva abundancia (y la antigua falta) de recursos

Aunque el PNRR es una excelente oportunidad para las ciudades, también se puede convertir en una trampa. En él se incluyen cuatro medidas dirigi-

1. *Urban@it* es una asociación de universidades italianas creada en 2014 por investigadores de estudios urbanos y planificación para apoyar a los responsables políticos italianos en la adopción de una agenda urbana mediante la producción y el intercambio de conocimientos e investigaciones sobre el tema.

das directamente a las ciudades: los proyectos de regeneración urbana; los proyectos urbanos integrados; la calidad de vida y los grandes centros culturales; y los sistemas de transporte rápido. Además, se dedica un capítulo a las intervenciones portuarias y a las zonas económicas especiales y, por último, se destinan recursos exclusivamente para la capital, Roma. Se calcula que el importe total de la financiación distribuida a las entidades locales ascenderá a unos 66.000 millones de euros, de los cuales aproximadamente 28.200 millones de euros irán a municipios y áreas metropolitanas (30 millones de habitantes) en el marco de los capítulos antes descritos (*Viesti et al., 2022*).

EL PLAN OFRECE UNA OPORTUNIDAD ÚNICA, ADEMÁS DE REPRESENTAR UN GRAN RETO, PARA UN PAÍS QUE EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS HA SIDO TESTIGO DE LA REDUCCIÓN PROGRESIVA Y CONTINUA DEL BIENESTAR MATERIAL, SOBRE TODO EN EL ÁMBITO URBANO.

La mayor parte de los recursos para las ciudades van destinados al quinto objetivo, relativo a la cohesión y la inclusión, especialmente el tercer componente (sobre cohesión territorial). El primer capítulo financia proyectos de regeneración urbana (PINQUA, Programa Innovador para la Calidad de Vida, ya impulsado por el anterior Gobierno) para revitalizar viviendas y espacios públicos, apoyando políticas materiales e inmateriales (integrando las dimensiones social y cultural) con más de 2.800 millones de euros. El segundo, de unos 2.700 millones de euros, está destinado a las áreas metropolitanas y se centra en intervenciones de mayor calado para regenerar espacios públicos y edificios en zonas degradadas y periféricas, a fin de convertirlos en lugares *smart* y sostenibles (PUI, Planes Urbanos Integrados).

El tercer capítulo gestiona 3.400 millones de euros para la regeneración urbana orientada a una mayor calidad de vida en municipios de más de 15.000 habitantes. En estos tres casos, los recursos se asignan en función de la competencia por la financiación, mientras que los restantes fueron identificados previamente por el Gobierno. Entre los indicadores para la adjudicación figura el índice de vulnerabilidad social y material, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT). Por último, el TRM –transporte rápido masivo– recibe 3.600 millones de euros destinados al transporte público en grandes áreas metropolitanas, centrándose en la movilidad sostenible.

El número de proyectos financiados y su presupuesto reflejan la naturaleza de los retos a los que se enfrentan las alcaldías y las urbes. Por un lado, las ciudades y las áreas metropolitanas son actores centrales del PNRR, ya que tienen la función específica de identificar, diseñar e implementar los

proyectos. Por otro lado, el PNRR establece una relación directa entre las ciudades y el Estado, que obliga a las ciudades a presentar propuestas y solicitudes de financiación y a seguir un calendario estricto y unos procedimientos burocráticos a menudo complicados para respetar las etapas del PNRR y perseguir sus objetivos.

Esta nueva responsabilidad compartida está presionando especialmente a las entidades locales. Según el presidente de la **Asociación Nacional de Municipios (ANCI)**, las ciudades se han vaciado de recursos humanos y competencias debido a un largo periodo de revisión del gasto público. Por ello, las ciudades están expresando su preocupación por esta situación —un obstáculo importante para la implementación del plan— y han logrado, por una parte, que se introduzcan los Acuerdos Marco Territoriales (*Accordi Quadro Territoriali*) y, por la otra, el apoyo de Invitalia, la Agencia Nacional de Desarrollo, que las ayuda en la gestión, diseño e implementación de proyectos. Además, para ayudar a los municipios, el Gobierno prevé contratar a 3.800 expertos (2.800 de ellos en las regiones meridionales), donde existe una mayor brecha entre las tareas a realizar y los recursos humanos y competencias disponibles. Sin embargo, se trata de un fenómeno bastante difuso, como demuestra el hecho de que se hayan tenido que aplazar y relanzar algunos procedimientos de financiación competitiva debido a la falta de propuestas recibidas.

LAS CIUDADES Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS SON ACTORES CENTRALES DEL PNRR, YA QUE TIENEN LA FUNCIÓN ESPECÍFICA DE IDENTIFICAR, DISEÑAR E IMPLEMENTAR LOS PROYECTOS.

... abordando de forma pragmática la renovada centralidad del estado

La gobernanza del PNRR sigue siendo bastante jerárquica: los organismos locales han participado sólo de forma limitada en el diseño del plan, aunque supervisan múltiples proyectos (EU, 2021). Al mismo tiempo, existe una serie de mecanismos y organismos ad hoc a nivel nacional para supervisar y aplicar el plan, lo que permite al Gobierno central intervenir si la aplicación a nivel local no es eficiente. Algunos de ellos, especialmente el Comité Directivo (*Cabina di Regia*), se mantendrán en funcionamiento hasta que finalice el plan en 2026, con lo que se modifica el principio de que los órganos ad hoc dimiten si finaliza el mandato del Gobierno que los nombró, lo que evita procesos obstruccionistas. Este principio obliga al Gobierno nacional, independientemente de su orientación política, a perseguir los objetivos del plan e implementarlo, asumiendo toda la responsabilidad para su éxito final.

El PNRR también limitó sistemáticamente el papel de los gobiernos regionales, sobre todo durante la fase de diseño y negociación, probablemente debido a los conflictos y contradicciones que surgieron durante la crisis de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, el debate público del plan ha sido mínimo debido a la urgencia y al calendario de su presentación y aprobación a nivel de la Unión Europea. La experiencia italiana no es única en este sentido: la estructura cuasi federal, especialmente problemática, es producto de los principios de subsidiariedad y del proceso de descentralización impulsado durante décadas.

Los expertos afirman que, a pesar de comenzar como una excepción derivada de la pandemia, esta situación representa una nueva fase (abierta y problemática) **en la relación entre los niveles de gobierno nacional y regional**. El papel del «**Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale**» (Mesa permanente para el partenariado económico, social y territorial) —un órgano único concebido para permitir una mayor participación regional y provincial— ha sido mínimo y casi consultivo, si se compara con las experiencias de otros estados miembros. Como explica el informe oficial, en su primer año se han organizado más de 20 reuniones, que han contado con una amplia participación, en las que se ha expresado la preocupación por una participación más sustancial de la sociedad en el plan y la necesidad de apoyar a los organismos públicos locales en su implementación. En cuanto a la dimensión urbana, el informe pide una gobernanza renovada de la política urbana nacional basada en una estrategia y un objetivo unificados para evitar que la acción de varios ministerios se solape y fragmente, que incluya un observatorio nacional sobre las condiciones de la vivienda y la reactivación del Comité Interministerial de Política Urbana (CIPU). El hecho de que ambas medidas se hayan aplicado recientemente permite albergar ciertas esperanzas de que el PNRR pueda ser **una oportunidad crucial para las ciudades y áreas metropolitanas a largo plazo**, a pesar de su origen y alcance.

Referencias bibliográficas

Banca d'Italia. *Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)*. Banca d'Italia: Roma, 2021 (en línea) https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2021/Balassone_audizione_08022021.pdf

Ceffa, C. B. *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?* federalismi.it: 2022 (en línea) <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47752>

EU. *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*. European Committee of the Regions: Bruselas, 2021 (en línea) <https://data.europa.eu/doi/10.2863/978895>

Governo Italiano. *PNRR Foreword*. Governo Italiano: Roma, 2021 (en línea) https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_FOREWORD.pdf

Italia Domani. *Tavolo per il partenariato: depositata la Relazione del Coordinatore*. Italia Domani: 2022 (en línea) <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/tavolo-per-il-partenariato--depositata-la-relazione-del-coordina.html>

Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili. *Audizione sugli indirizzi e le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle aree urbane e della qualità dell'abitare*. MIMS: Roma, 2021 (en línea) https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2021-12/Presentazione%20audizione%20commissione%20VIII%20camera_14%20dicembre.pdf

OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD Employment Outlook 2020 – Worker Security and the COVID-19 Crisis: How Does Italy Compare?* OECD: París, 2020 (en línea) https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134917-obkmtu87m1&title=Employment-Outlook-Italy-EN

Viesti, G., Chiapperini, C., y Montenegro, E. "Le città italiane e il PNRR". *Working Papers – Urban@it* (2022) (en línea) <http://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/7006>

ESPAÑA: LA TENTACIÓN RECENTRALIZADORA DE UNA AGENDA CON UNA FUERTE DIMENSIÓN URBANA

Las ciudades españolas se están beneficiando de manera importante de los fondos de recuperación europeos. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puesto en marcha por el Gobierno español tiene una fuerte dimensión urbana. Sin embargo, los gobiernos locales del país no participaron en su diseño, son meros beneficiarios y operan en los márgenes de los mecanismos de cogobernanza que sirven al Gobierno nacional para fijar las prioridades de inversión.



**Agustí
Fernández
de Losada**

Investigador sénior
y director, Programa
Ciudades Globales,
CIDOB

CIDOB REPORT
09- 2022

España ha sido uno de los países más fuertemente impactados por la COVID-19. Encabezó durante tiempo los rankings europeos de personas afectadas por el virus y su economía se vio fuertemente golpeada, con una contracción de su PIB de más de 10 puntos en 2020. La pandemia dejó un rastro de empresas cerradas, así como desigualdades y precarización de importantes segmentos de la sociedad. Por ello, España es, con diferencia, uno de los principales beneficiarios de los fondos Next Generation EU y uno de los países que, antes del estallido del conflicto en Ucrania, presentaba unos mejores registros de recuperación. Todo ello ha tenido una fuerte dimensión urbana, aunque el proceso no ha servido necesariamente para empoderar a los gobiernos de las ciudades.

Con la aprobación del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** presentado por el Gobierno español en 2021, la Comisión Europea y el Consejo dieron luz verde a una estrategia dotada con 140.000 millones de euros, de los cuales 69.500 millones corresponden a transferencias directas no reembolsables. El Plan español se estructura en torno a cuatro ejes transversales que buscan vertebrar la trans-

formación del conjunto de la economía y están plenamente alineados con las agendas estratégicas de la UE y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas: la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial. Estos cuatro ejes se concretan en 10 políticas palanca y 30 componentes que articulan un importante programa de reformas e inversiones dirigidos a modernizar el país.

Figura 1. Políticas palanca definidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España



Un análisis en detalle de las 10 políticas palanca y de los 30 componentes que los articulan, nos permite observar que el Plan español apuesta por reformas e inversiones con una fuerte dimensión urbana en las que los gobiernos de las ciudades deberían tener un protagonismo relevante. En este sentido, resulta más que significativo que la palanca 1 se centre en la agenda urbana (junto con la rural) y que contemple dos componentes estrechamente vinculados con competencias locales: componente 1 (plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos); componente 2 (plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana).

Pero el vínculo con lo urbano no se queda aquí: la palanca 3 abre la puerta al apoyo a comunidades energéticas o a la financiación de proceso de despliegue de las renovables en edificios; la 4 incluye una línea para financiar la modernización (digitalización) de la administración local; la 5 aborda la competitividad y la modernización del sector turístico, un ámbito de gran trascendencia para las ciudades y los gobiernos locales; la 7 propone inversiones para crear plazas de educación infantil (1 y 2 años) en centros de titularidad pública, generalmente local; la 8 aborda la economía de los cuidados y el empleo, dos ámbitos muy sensibles y de acción prioritaria para los gobiernos locales; y la 9 incluye la financiación de medidas en el ámbito de la cultura (industrias culturales y dinamización cultural) y el deporte (fomento de la actividad física e instalaciones deportivas) que requieren de la participación de los gobiernos locales.

La gobernanza del plan de recuperación y la participación de las ciudades en su diseño

Sin embargo, a pesar de su fuerte dimensión urbana, los gobiernos locales españoles, y en especial las grandes ciudades, han tenido una participación poco significativa en el proceso de diseño de el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Ha sido un proceso monopolizado, en buena medida, por el Gobierno central, con una participación desigual de otros operadores públicos y privados. En el plano formal, se ha apostado por un sistema de cogobernanza que ha priorizado el diálogo con las comunidades autónomas y con ciertos operadores económicos, dejando a los gobiernos locales, incluidos los de las grandes ciudades, en un segundo plano. Desde la perspectiva operativa, el Ejecutivo central ha ejercido un fuerte control del proceso de definición de las prioridades de inversión.

Efectivamente, el [Real Decreto-ley 36/2020](#), de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece la creación de «unos órganos de gobernanza que garanticen un proceso participativo que incorpore las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos y a la vez sirvan como los necesarios mecanismos de coordinación con los distintos niveles de administración».

La dirección y coordinación del Plan la asume la *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, un órgano presidido por el presidente del Gobierno e integrado de forma exclusiva por representantes del Gobierno central¹. La coordinación multinivel la asegura la *Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*² presidida por la ministra de Hacienda e integrada por las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas del país (Ceuta y Melilla). Cuenta, igualmente, con la facultad de convocar a los representantes de la administración local designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) cuando se estima oportuno.

La Conferencia Sectorial del Plan ha sido el escenario para la negociación con las comunidades autónomas; una negociación marcada por las directrices fijadas por el Gobierno central y que ha servido para acordar las can-

1. Artículo 14 del Real decreto-ley 36/2020.

2. Artículo 19 del Real decreto-ley 36/2020.

tidades a distribuir, así como los criterios para el reparto de los fondos. Sin embargo, no ha contemplado en ningún momento la participación de los gobiernos locales, subordinados a contactos informales con los responsables ministeriales o de sus propias comunidades autónomas.

Resulta sorprendente que las ciudades, en especial las grandes ciudades como Barcelona o Madrid, no hayan dispuesto de un canal formal de participación en el diseño de la estrategia más allá de la FEMP. A pesar de la fuerte dimensión urbana de buena parte de las medidas que pretende

A PESAR DE HABER TENIDO UN PAPEL MARGINAL EN EL PROCESO DE DISEÑO, LOS GOBIERNOS LOCALES SÍ ESTÁN SIENDO IMPLICADOS COMO BENEFICIARIOS EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA.

impulsar el Plan, su vínculo se ha limitado a contactos informales y a la presentación de manifestaciones de interés en el marco de los procesos abiertos por los diferentes ministerios. Unas manifestaciones de interés de cuya utilidad real es difícil discernir puesto que no resulta sencillo saber en qué medida informaron de la formulación definitiva del Plan.

Los gobiernos locales beneficiarios de primer orden en el proceso de implementación del Plan de recuperación español

En este contexto, a pesar de haber tenido un papel marginal en el proceso de diseño, los gobiernos locales sí están siendo implicados como beneficiarios en el proceso de imple-

mentación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Un proceso operativizado a partir de convocatorias de proyectos, gestionadas por las diferentes instancias del Gobierno central y de las comunidades autónomas; además de los denominados PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica).

Un análisis de las convocatorias impulsadas durante los dos primeros años de ejecución del Plan pone de manifiesto los numerosos ámbitos de oportunidad para los gobiernos locales. Según datos proporcionados por la FEMP, en el periodo 2021-2023 los gobiernos locales habrán percibido algo más de 17.700 millones de euros a través de diversas convocatorias estatales y autonómicas. Ello representa un 25,5% de las transferencias no reembolsables asignadas a España.

La implicación de los gobiernos locales ha sido muy relevante en el ámbito de la transición ecológica, en el que han recibido financiación para impulsar proyectos de zonas de bajas emisiones, movilidad sostenible, rehabili-

tación de edificios públicos, agenda urbana, adecuación de espacios urbanos, gestión de residuos, abastecimiento de agua o mitigación de riesgos de inundaciones. Pero también en el de la digitalización, con convocatorias destinadas a digitalizar la administración local; en el del comercio y el turismo, con financiación para el apoyo a mercados y zonas comerciales en entornos urbanos y rurales, impulsando planes de sostenibilidad turística o recuperación de sitios históricos; en el de la protección social y los cuidados, con proyectos de vivienda, accesibilidad o refuerzo de los servicios sociales; en el del empleo, con financiación para favorecer el acceso al mercado laboral de mujeres y jóvenes; o en el de la cultura y el deporte, con proyectos dirigidos a modernizar infraestructuras.

Con todo, la participación de los gobiernos locales no se canaliza únicamente a través de las convocatorias gestionadas por la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, sino que aquellos también tienen abierta la participación en algunos de los PERTE aprobados hasta la fecha. Un ejemplo claro de ello es el PERTE de digitalización del ciclo del agua, que servirá para transformar y modernizar los sistemas de gestión del agua, tanto para el ciclo urbano del agua, como para el riego y los usos industriales. Aunque también deberían poder participar en los PERTE para la economía circular, para la salud de vanguardia o para la economía social y de los cuidados.

Más allá de constatar los importantes recursos puestos a disposición de los gobiernos locales españoles, es pertinente realizar un análisis crítico del proceso de implementación del Plan desde una perspectiva urbana, lo que permite apuntar algunas consideraciones relevantes.

En primer lugar, a pesar de que las reformas e inversiones propuestas tienen mucho que ver con los desafíos que abordan las grandes ciudades, el Plan desaprovecha la oportunidad de impulsar formas evolucionadas de gobernanza a escala metropolitana y territorial. Se echa en falta un mayor esfuerzo para potenciar la articulación y el equilibrio territorial, trascendiendo los límites administrativos y fomentando formas más eficientes de colaboración y cooperación interterritorial. El Plan aborda la agenda urbana y rural, pero lo hace en paralelo, sin entrar en las necesarias sinergias que existen entre ambas. Se abordan temas clave para los contextos metropolitano, periurbano y rural, pero no se fomentan actuaciones conjuntas entre los operadores que juegan un papel clave en la articulación del territorio.

**EL PLAN
DESAPROVECHA LA
OPORTUNIDAD DE
IMPULSAR FORMAS
EVOLUCIONADAS
DE GOBERNANZA
A ESCALA
METROPOLITANA Y
TERRITORIAL.**

Por otro lado, la estrategia formulada por el Gobierno español prima los grandes proyectos tractores con potencial para promover la transformación del modelo productivo, avanzando hacia una economía más verde y digital, y modernizar tanto el sector público como el privado. Sin embargo, existe el riesgo de que el proceso de recuperación no trascienda a los grandes operadores nacionales y no permee en el tejido socioproductivo de base territorial. Aquí, los gobiernos de las ciudades deberían desempeñar un papel clave asegurando una aplicación capilarizada de los fondos en beneficio de pymes, profesionales, organizaciones del tercer sector y de la ciudadanía en general.

Finalmente, el marco normativo definido por la Unión Europea para ejecutar los fondos pone en evidencia la falta de recursos de buena parte de los gobiernos locales españoles para hacer efectiva su participación. Todo apunta a que tendrán dificultades para gestionar los plazos definidos para comprometer el gasto (31 de diciembre de 2023) y ejecutar las iniciativas (31 de diciembre de 2026), además de cumplir con la obligación de contar con planes antifraude, la regulación relativa al impacto ambiental (el principio *do not harm*) o la rigidez de la contratación pública, lo que generará dificultades no menores. Todo ello agravado por un marco normativo estatal muy restrictivo impuesto tras la crisis financiera del 2008. En este sentido, el riesgo de que se multipliquen los expedientes de devolución de fondos por incumplimiento de la normativa no es menor.

Conclusiones

A pesar de que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno español ha propiciado una inversión muy importante en proyectos impulsados desde las ciudades del país, este esfuerzo no ha venido acompañado por una dinámica de empoderamiento de los gobiernos locales. Más bien lo contrario, ya que estos han quedado al margen del proceso de diseño estratégico que ha dado forma a dichas inversiones, así como de las reformas que las acompañan, operando como meros beneficiarios de las subvenciones puestas a disposición.

Se ha perdido, así, la oportunidad de apostar por formas de gobernanza colaborativa ancladas en lógicas menos verticales y jerárquicas de entender el proceso de recuperación; más conectadas con los procesos locales, porosas a los intereses y aspiraciones de los territorios y de los actores que operan en ellos; con mayor potencial transformador. Por el contrario, se ha primado lo macro, los intereses de los grandes operadores nacionales, capaces de impulsar procesos tractores, en detrimento de lo micro, de conectar el proceso de recuperación con el tejido socioeconómico del territorio y sus necesidades.

Aunque resulta innegable el esfuerzo realizado por el Gobierno central por conectar la agenda urbana con el proceso de recuperación, también parece que este ha cedido a una cierta tentación recentralizadora, al pilotar y dar forma a una agenda que debería tener a los gobiernos locales en el eje sin contar con su participación. Cuando todavía no se ha llegado al ecuador del proceso de ejecución del Plan, sería bueno que se devolviera a los gobiernos de las ciudades y a los actores que operan en ellas la facultad de dibujar su futuro. Hacer efectiva, en definitiva, la cogobernanza como uno de los principios funcionales del plan.

EL PLAN DE RECUPERACIÓN DE FRANCIA: LA CUESTIÓN PENDIENTE DE LA ESPACIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO



Marco Cremaschi

Profesor de Planificación y Estudios Urbanos, Sciences Po

CIDOB REPORT
09- 2022

El plan de recuperación de Francia es similar al de sus equivalentes en otros países europeos: beneficia a las empresas, las industrias y los operadores ferroviarios y del transporte, en general, y fomenta los objetivos de carácter ecológico y digital. Sin embargo, las ciudades han recibido una parte modesta de los fondos o de las medidas prioritarias, pese a que las aglomeraciones urbanas serán el escenario de la mayoría de los proyectos de inversión. Por otra parte, si mejoran los proyectos territoriales, que sustentan la implementación del plan, estos pueden convertirse en el instrumento de la transición ecológica espacial.

Aunque el plan francés de recuperación no se diferencia mucho del de los demás países europeos, sí cambia su asentamiento en el marco de las políticas ordinarias, las cuales, siendo sorprendentemente firmes, ya anticiparon algunos elementos de la transición ecológica y digital, así como las expectativas de una reindustrialización. La descentralización y las intensas negociaciones entre las autoridades locales y estatales también forman parte del marco francés tradicional. Sin embargo, las ciudades y metrópolis no han sido fundamentales en la concepción del plan de recuperación, sino que han formado parte de un marco de políticas verticalistas que, en su mayor parte, ya era preexistente. Su principal demanda —reforzar la espacialización del plan de recuperación— estaba en la línea de los proyectos territoriales.

¿Un plan ordinario?

En septiembre de 2021, el Gobierno francés lanzó el Plan de Recuperación y Resiliencia tras un proceso de diálogo con los interlocutores sociales, las partes interesadas y la Comisión Europea, cuyo presupuesto asciende a 100.000 millones de eu-

ros (aproximadamente el 4% de su PIB), con un aporte de la Unión Europea (UE) de casi el 40%. Este plan asigna cantidades prácticamente iguales a los tres pilares de la UE: transición ecológica (30.000 millones de euros), competitividad (34.000 millones) y cohesión (36.000 millones)—, aspira a transformar la economía francesa y crear nuevos empleos durante dos años (2021-2022), así como incluye 20 reformas y 71 inversiones.

A corto plazo, el plan de Francia pretende reanimar todos los sectores económicos a partir de 2022 y crear 160.000 empleos a partir de 2021, mediante un incremento rápido de las inversiones

**LA
DESCENTRALIZACIÓN
Y LAS INTENSAS
NEGOCIACIONES ENTRE
LAS AUTORIDADES
LOCALES Y ESTATALES
FORMAN PARTE DEL
MARCO FRANCÉS
TRADICIONAL.**

y el gasto público. En sus objetivos y magnitud, este plan de recuperación coincide con los de los demás países de la UE, salvo con el de Italia, aunque Francia también invirtió 20.000 millones de euros en reducir los impuestos sobre la producción. Además, el plan complementa y continúa las medidas de apoyo para las empresas y personas empleadas que se pusieron en marcha al inicio de la pandemia de la COVID-19. Por otro lado, las políticas de desarrollo de Francia han proseguido con el plan de recuperación sin grandes cambios.

El Programa de Inversiones del Futuro (PIA, por sus siglas en francés), por ejemplo, ha financiado con 77.000 millones de euros, desde 2010, proyectos de investigación e innovación que el plan de recuperación ha heredado. Asimismo, el plan Francia 2030 tiene por objeto alcanzar la soberanía tecnológica e industrial, por lo que ha invertido desde 2021 en sectores estratégicos de alta tecnología tales como la energía nuclear, la conversión a hidrógeno y la descarbonización de la industria manufacturera y el transporte.

En concreto, el 46% del plan de recuperación francés apoyará los objetivos climáticos y el 21% promoverá la transición digital, según fuentes de la UE. Las industrias estratégicas recibirán 34.000 millones de euros, siendo los principales beneficiarios el sector ferroviario y del transporte en general, la aviación, la movilidad eléctrica (subvenciones de apoyo a la compra de vehículos eléctricos), los desplazamientos en bicicleta y el transporte público. A estos, les siguen la eficiencia energética y la calefacción a partir de energías renovables, así como la industria del hidrógeno verde (que recibirá ayudas económicas adicionales durante los próximos 10 años).

Por su parte, el sector de la construcción recibirá 6.700 millones de euros, fundamentalmente para la renovación energética de los edificios de los sectores público (sobre todo para la educación superior y el alojamiento

de estudiantes) y privado (que ha registrado casi 800.000 solicitudes), de la microempresa y las pymes, y la vivienda social, en orden decreciente. Por último, la conservación de la biodiversidad obtendrá 2.000 millones de euros (para la prevención de la artificialización del suelo y el reciclaje) y el sector agrícola, 1.200 millones. En cuanto a la cohesión, el plan destinará hasta 36.000 millones de euros para apoyar a las personas jóvenes, el empleo, las asociaciones que combaten la precariedad, las personas con discapacidad y los sectores de empleo más afectados.

En general, el plan francés ha sido bien acogido, aunque hay economistas desconcertados por la incongruencia de algunas prioridades y dimensiones (Plane, 2020), y otros critican la escasa inversión en los sectores eléctrico y de la salud (Papon, 2021), conscientes del déficit consolidado que ambos sectores presentan. En particular, parece que el plan carece de capacidad innovadora y se centra en regresar a la situación previa a la crisis, en lugar de promover la transición ecológica y digital (Levratto, 2020). Por último, la dispersión de las inversiones, la reducción incondicional de impuestos y la preferencia por las empresas en detrimento del sector público ponen en peligro los objetivos estratégicos del plan (Jouve, 2022). No obstante, varios analistas gubernamentales valoran positivamente las posibilidades adicionales que se presentan en favor de la biodiversidad (Bureau *et al.*, 2020).

EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN FRANCÉS SE OBSERVA CLARAMENTE, AUNQUE TODAVÍA DÉBILMENTE, EL TRÁNSITO GRADUAL DE UN ESQUEMA VERTICAL A UNO MÁS HORIZONTAL.

Respecto a las medidas del plan, llama la atención el énfasis puesto en la reducción fiscal, la energía primaria nacional y los proyectos de transporte; aunque hay que tener en cuenta el hecho de que muchas inversiones —como las dedicadas a la rehabilitación de edificios y la movilidad activa— son mucho más amplias. En retrospectiva, será interesante determinar cuántas de estas disposiciones se destinarán a las grandes ciudades; de hecho, es razonable esperar que la mayoría de las inversiones en los sectores industrial, digital, de la movilidad y de la construcción se concentren en las dichas áreas.

La espacialización progresiva de la recuperación

En el plan se observa claramente, aunque todavía débilmente, el tránsito gradual de un esquema vertical a uno más horizontal. Ya en julio de 2020, el Gobierno había pedido al [Consejo Económico, Social y Medioambiental](#) (CESE) indicaciones sobre la implementación del plan de recuperación en los terri-

torios de ultramar. Este consejo recomendó elaborar planes de recuperación territoriales que incluyeran la cocreación de los proyectos, estableciendo una coordinación coherente con la planificación territorial y ambiental. También se realizó una recomendación similar para la recuperación de la política que había sido desestimada sobre las cuencas industriales.

France Urbaine, una asociación de ciudades y zonas metropolitanas, hizo hincapié durante la preparación del plan en algunos aspectos —como la movilidad y la rehabilitación de edificios— ya de por sí centrales en el plan. No

ALGUNOS REPRESENTANTES MUNICIPALES PROTESTARON POR LA CEGUERA QUE EL GOBIERNO MOSTRÓ DURANTE LA PANDEMIA HACIA LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS SOCIALES MÁS VULNERABLES.

obstante, las ciudades también plantearon sin éxito algunas otras cuestiones —como una mayor transferencia de recursos, medidas fiscales adicionales para implementar la transición ecológica en las ciudades, y la regionalización y espacialización de las inversiones públicas— que no fueron aprobadas por el Gobierno. En la jerga política, la «territorialización» propone un proceso de convergencia entre los instrumentos contractuales de que dispone el país, los contratos de planificación Estado-región (CPER) y las estrategias locales, incluida la programación europea. Este proceso debería llevar a que las ciudades y aglomeraciones asumieran un papel más desta-

cado. Sin embargo, la prominencia de la estrategia local o proyecto territorial (Rivière, 2022) suele variar con los ciclos políticos, sin dejar de ser un elemento esencial de las políticas regionales. Al respecto, el Gobierno francés financia el desarrollo comunitario y las infraestructuras locales mediante unos *contratos* firmados con las regiones, que tienen una duración de seis y siete años. La sexta generación de estos contratos movilizó durante el periodo 2015-2020 casi 30.000 millones de euros, la mitad de los cuales se destinaron a infraestructuras de transporte y movilidad, la enseñanza universitaria y la investigación, a las actividades de formación y la transición ecológica¹.

En 2020, un marco contractual —los contratos de recuperación y transición ecológica (CRTE)— se convirtió en el componente territorial de los contratos de planificación Estado-región y el medio que el Estado utiliza para llevar a cabo sus diversas políticas públicas territoriales. La Agencia Nacional de Cohesión Territorial (ANCT, la anterior Delegación Interministerial de Ordenación del Territorio y Atractivo Regional [DATAR]) se

1. Véase también [Agencia Nacional para la Renovación Urbana \(ANRU\)](#).

encarga de la implementación de 847 de estos contratos, la mayoría de los cuales coinciden con los organismos intermunicipales del sistema fiscal. A finales de 2022, el sitio web de la ANCT había registrado unos 819 contratos de recuperación y transición ecológica. Según la primera evaluación realizada por esta agencia, la transición ecológica es el pilar fundamental de los contratos de recuperación y transición ecológica, sobre todo en lo que respecta a la movilidad activa, la eficiencia energética y economía circular (renovación urbana y de las viviendas), la inclusión digital y el acceso a los servicios públicos. Por el contrario, las cuestiones sociales (la inclusión social —incluida la discapacidad—, la transición demográfica y los proyectos intergeneracionales, la seguridad, y las políticas sociales urbanas) reciben menos consideración.

Algunos representantes municipales protestaron por la ceguera que el Gobierno mostró durante la pandemia hacia las necesidades de los grupos sociales más vulnerables, lo que llevó a Grigny —uno de los municipios más desfavorecidos de Francia— a pedir que las políticas gubernamentales tuvieran más en cuenta a los suburbios pobres y los barrios obreros. A raíz de ello, el Gobierno celebró en ese municipio una sesión del Comité Interministerial de Políticas Urbanas (CIV) en enero de 2021 y asignó al final financiación adicional por un importe de 3.300 millones de euros para los 5,4 millones de habitantes de los barrios prioritarios, los denominados **Barrios de la Política de la Ciudad** (QPV, por sus siglas en francés). Las ciudades no alcanzaron todos sus objetivos, pero obtuvieron más del 1% del fondo de recuperación para las políticas locales.

Estrategias metropolitanas de recuperación

Aún es pronto para revisar los planes de las grandes ciudades que se aprobaron a mediados de 2022 y están disponibles desde hace poco tiempo. Estos planes —de limitada magnitud económica— parecen reflejar las directrices nacionales, pero refuerzan los aspectos relativos a la transición ecológica. Como no podría ser de otra manera, la mayoría de los mecanismos puestos en marcha continúan lo que las ciudades ya habían establecido.

Por ejemplo, la Metrópolis del Gran París (MGP) —el organismo metropolitano de la capital— introdujo en su contrato de recuperación y transición ecológica una visión estratégica coherente con las orientaciones anteriores, pero ajustándose al objetivo de las transiciones (ecológica, digital y productiva). Sus tres ejes principales, en particular la transición ambiental y la solidaridad social, abordan el desarrollo económico y la actividad manufacturera urbana. La tercera edición de la convocatoria de proyectos **Inven-temos la Metrópolis** se centra en convertir las oficinas en viviendas, reciclar

los solares comerciales e industriales y urbanizar los barrios en los que se ubican las nuevas estaciones de metro del proyecto Gran París Exprés. El de Lyon, por su parte, entiende la movilidad como un medio para avanzar hacia una región equitativa y con un bajo consumo de energía, por lo que la mejora de la movilidad y la reorganización de la planificación urbana, los hábitos de vida, los servicios, el comercio y el teletrabajo van de la mano para crear una región más justa y sostenible. Con este fin, es primordial combinar medidas duras y blandas, como limitar la demanda de transporte, promover los desplazamientos en bicicleta y a pie, y descarbonizar todas las formas de transporte.

Conclusión

El diseño del plan de recuperación dejó poco margen de maniobra a las ciudades francesas, aunque estas han contribuido al debate y ofrecido cierta orientación. Las ciudades tampoco figuran entre los principales destinatarios —las empresas, las industrias y los servicios ferroviarios y de transporte reciben la mayor parte, y constituyen un público más amplio de pequeños beneficiarios. No obstante, lo más probable es que la mayoría de las inversiones terminen dirigiéndose a las ciudades. Desde este punto de vista, el instrumento del proyecto territorial y los contratos correspondientes parecen una opción interesante. Quienes mantienen una actitud crítica podrían argumentar que, por el momento, parecen la versión actualizada de la «lista de la compra habitual», pero los documentos de los contratos de recuperación y transición ecológica muestran indicios de una creciente coherencia territorial de las inversiones.

Referencias bibliográficas

- Bureau, D., Bureau, J. C., Schubert, K., Desrieux, C., y Péron, M. «Plan de relance et biodiversité». *Focus du CAE*, n.º 48 (2020).
- Jouve, D. «Les aides publiques de soutien à l'économie en contexte de crise». *Gestion Finances Publiques*, vol. 1, n.º 1 (2022), p. 90–95.
- Levratto, N. «Le plan de relance pourra-t-il sauver l'industrie française?». *Revue d'économie industrielle*, n.º 3 (2020), p. 183–200.
- Plane M. «Le plan de relance est sous-calibré face à la crise». *Alternatives économiques*, n.º 415 (septiembre de 2020).
- Papon, P. «Plan de relance français: des investissements d'avenir?». *Futuribles*, vol. 440, n.º 1 (2021), p. 89–95.
- Rivière, D. «Territoires de projet, territoires de gestion: une relation en crise? Quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien». *Archivio di studi urbani e regionali* (2022).

LAS CIUDADES ALEMANAS FRENTE A LA CRISIS POSTPANDEMIA: EL PAPEL DEL PLAN ALEMÁN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

El Plan Alemán de Recuperación y Resiliencia (GRRP, por sus siglas en inglés) es en gran medida el resultado de las consultas celebradas entre los 16 estados y el Gobierno federal. Este plan carece de una dimensión urbana o territorial explícita y privilegia el nexo entre la recuperación económica y la energía ecológica (especialmente el hidrógeno verde). Los gobiernos locales no participaron muy activamente en el proceso, pero se beneficiarán en términos de inversiones en movilidad respetuosa con el clima, la salud pública (hospitales municipales), los edificios de alta eficiencia energética y la modernización de la administración pública (digitalización y contratación pública).



Karsten Zimmermann

Profesor, Facultad de Ordenación Territorial, Universidad Técnica de Dortmund

CIDOB REPORT
09- 2022

Las ciudades en el federalismo alemán

Alemania es un sistema federal. Los 16 estados tienen competencia en materia de legislación municipal y supervisión de los gobiernos locales. Estas entidades deben seguir las normas y principios definidos en la Constitución y eso garantiza un cierto grado de coherencia y unas pautas generales en toda la república federal. Sin embargo, los factores institucionales que determinan el desempeño de los gobiernos locales son distintos. Por ejemplo, la vigencia de las alcaldías elegidas de forma directa puede variar: si el mandato en Baden-Wurtemberg dura ocho años, en la mayoría de los demás estados es de cinco. En esta dimensión institucional, el Gobierno federal apenas tiene intervención directa. Se considera que Alemania es un sistema descentralizado, especialmente en lo que se refiere a la autonomía institucional de los gobiernos locales. Sin embargo, en otros aspectos, tales como la autonomía fiscal y la magnitud de las transferencias directas procedentes de otros niveles de la administración, los distritos alemanes presentan un grado medio de autonomía (BBSR, 2021).

Existen políticas urbanas de ámbito nacional, fundamentalmente en forma de programas de financiación conjunta en los que el Gobierno federal puede definir las prioridades políticas (Heinelt y Zimmermann, 2016 y 2020). Esta práctica es habitual en ámbitos tales como la regeneración urbana, la transición energética, la movilidad y, más recientemente, la vivienda. El volumen y alcance de la financiación varía en función de la situación presupuestaria y las prioridades políticas de la coalición de gobierno de turno. La financiación nacional conjunta para la regeneración urbana es una fuente bastante estable de ingresos para los gobiernos locales, pero no ocurre lo mismo en materia de vivienda social y transporte.

¿Tiene el GRRP una dimensión urbana?

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) europeo asciende a 672.500 millones de euros, de los cuales a Alemania le corresponden unos 23.600 millones (*Ministerio Federal de Finanzas, 2021*). A primera vista, el Plan Alemán de Recuperación y Resiliencia (GRRP, por sus siglas en inglés) no tiene una dimensión territorial o urbana definida. Sin embargo, las prioridades políticas señaladas en el plan demuestran que las ciudades se beneficiarán directa e indirectamente de las inversiones.

El GRRP contempla seis áreas prioritarias con 10 componentes temáticos:

1. Política climática y transición energética.
 - 1.1 Descarbonización con hidrógeno de origen renovable.
 - 1.2 Movilidad respetuosa con el clima.
 - 1.3 Renovación y construcción respetuosas con el clima.
2. Digitalización de la economía y las infraestructuras.
 - 2.1 Los datos como materia prima del futuro.
 - 2.2 Digitalización de la economía.
3. Digitalización de la educación.
4. Fortalecimiento de la inclusión social.
5. Fortalecimiento de un sistema de salud resiliente a las pandemias.
6. Una administración pública moderna y reducción de los obstáculos a la inversión.
 - 6.1 Administración pública moderna.
 - 6.2 Reducción de los obstáculos a la inversión.

En total, el GRRP incluye unas 50 medidas. La mayor parte de los fondos están asignados al componente 1.1 (11,1%), el 1.2 (22,6%) y el 5 (15,36%). El área prioritaria 1 (clima y energía) supone más del 40% del presupuesto. La distribución de la financiación entre las prioridades muestra que las ciudades recibirán una parte considerable. La sustitución de los parques de

vehículos (2.500 millones de euros), la renovación de edificios (2.500 millones), los hospitales (3.000 millones) y la digitalización de la administración pública (3.000 millones) son las medidas concretas de mayor envergadura. En particular, los componentes 1.2, 1.3, 4, 5, 6.1 y 6.2 afectarán a los gobiernos locales, que son parcialmente responsables de estas políticas. Este es el caso de las inversiones en transporte público, la renovación de edificios públicos y privados, la digitalización de la administración local y la aceleración de la contratación pública (reducir los obstáculos a la inversión).

Los edificios de alta eficiencia energética ayudarán sobre todo a la población urbana y los propietarios de viviendas, pero no a los gobiernos locales en calidad de instituciones. Al implementarse en general a nivel local, las medidas relativas a los servicios públicos son algunas de las que implican más claramente al gobierno local (incluidas su gobernanza e implementación), como el componente 1.3 «*Living labs* locales para la transición energética» (57 millones euros), las subvenciones para estaciones de servicio (700 millones euros), la preparación de hospitales de cara al futuro (3.000 millones euros), el apoyo financiero para autobuses con sistemas de propulsión alternativos (1.085 millones euros) y la digitalización.

AL IMPLEMENTARSE EN GENERAL A NIVEL LOCAL, LAS MEDIDAS RELATIVAS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS SON ALGUNAS DE LAS QUE IMPLICAN MÁS CLARAMENTE AL GOBIERNO LOCAL.

No obstante, el eje central de las inversiones es sin duda la estrategia alemana sobre el hidrógeno verde. A primera vista no hay dimensión urbana, pero, teniendo en cuenta que muchas tecnologías y centros de infraestructura todavía no se han desarrollado, las ciudades que cuenten con instalaciones importantes de investigación u otras ventajas de ubicación recibirán esos fondos. De hecho, algunas ciudades y regiones han elaborado estrategias sobre el hidrógeno verde porque consideran que están preparadas para la implantación de esta nueva tecnología. Duisburgo, una ciudad posindustrial de la región del Ruhr es un ejemplo de ello: ganó un concurso nacional y ya es uno de los cuatro centros tecnológicos nacionales de hidrógeno verde.

Cabe mencionar que el GRRP es sólo uno de los muchos sistemas nacionales de financiación existentes (Heinelt y Zimmermann, 2020). Por su carácter temporal y extraordinario, este plan no es tan relevante para las ciudades, pues en Alemania ya hay muchos programas de financiación para diversos fines que, en algunos casos, tienen mayor continuidad.

La participación de los gobiernos locales

Según la **información contenida en el GRRP**, los municipios alemanes son responsables del 37% de las inversiones públicas (véase también **BBSR, 2021**, que señala una cifra inferior). Esto quiere decir que los gobiernos locales aplicarán una parte significativa, aunque no elevada, de las medidas. Por lo que respecta al proceso de toma de decisiones, los gobiernos locales no participaron muy activamente. El Ministerio Federal de Finanzas tomó la iniciativa y negoció el plan con los gobiernos de los 16 estados (verticalmente) y con los demás ministerios (horizontalmente). La Federación de Ciudades de Alemania (*Deutscher Städtetag*) participó en la consulta, pero no influyó mucho en los detalles.

La *Städtetag* es una de las tres asociaciones de gobiernos locales que existen en Alemania y representa a las grandes ciudades, mientras que los municipios más pequeños suelen pertenecer a la Federación Alemana de Ciudades y Municipios (*Deutscher Städte- und Gemeindebund*). Los distritos rurales —el segundo nivel del gobierno local— están representados por la Asociación Alemana de Distritos Rurales (*Deutscher Landkreistag*). Cabe señalar que estas asociaciones representan a los gobiernos locales desde el punto de vista político, pero no tienen mandato constitucional ni la posibilidad de ejercer veto. Los intereses de los gobiernos locales también están representados en las políticas federales por los gobiernos estatales, que actúan como sus guardianes.

Como el proceso de definición del GRRP tenía que ser bastante ágil, el Gobierno federal alemán se remitió al programa nacional de recuperación y a la estrategia nacional sobre el hidrógeno vigentes para generar sinergias, además de utilizar otros programas en curso que favorecieran una implementación rápida. Sin embargo, no existe ningún nuevo mecanismo de gobernanza multinivel. Como resultado, el director de la *Städtetag* de Alemania declaró en una entrevista: «Al recurrir a los grandes proyectos en las áreas de energías renovables, protección del clima, salud y digitalización previstos en el *Konjunktur- und Zukunftspake* [el paquete de estímulo económico activo desde 2020], los municipios se benefician ya directamente del Plan Alemán de Recuperación y Resiliencia, incluso aunque, por desgracia, las principales organizaciones de municipios ya no participen en su específica elaboración» (**Dedy, 2021**).

Oportunidades y restricciones en torno a la participación de los gobiernos locales en el GRRP

En relación con el papel de las ciudades, la implementación del GRRP difiere mucho de la política de cohesión de la Unión Europea y otras líneas de financiación que tienen una estructura clara de consulta e implementación multinivel. Es evidente que las ciudades se benefician del GRRP, pero no podemos

saber si se produce una distribución geográficamente desequilibrada de la financiación, ni si se privilegian determinados tipos de ciudades (pequeñas y medianas, rurales o grandes). Las actividades de implementación, supervisión y seguimiento del GRRP están dirigidas por el Ministerio Federal de Finanzas. Se trata de una estructura ligera, ya que, debido al carácter temporal del GRRP, el Gobierno federal decidió no crear una estructura de gobernanza específica que diera cabida a todos los niveles de gobierno. Los gobiernos de los estados (especialmente los Ministerios de Desarrollo Económico) desempeñarán un papel clave como guardianes del proceso de implementación.

No obstante, el GRRP ofrecerá sin duda oportunidades para que algunas ciudades inicien una transformación económica en el marco general de la estrategia nacional sobre el hidrógeno verde (como Duisburgo o Chemnitz).

Conclusión

El GRRP carece de una dimensión territorial o urbana explícita y, en ese sentido, plantea una diferencia con respecto al de los demás países europeos (Eurocities, 2021). Su eje central son los proyectos de desarrollo económico con pertinencia a nivel nacional (digitalización, energía ecológica y movilidad verde). No obstante, las ciudades aprovecharán las oportunidades de financiación gracias a las prioridades que aparecen detalladas en el plan: la digitalización y modernización de la administración pública, los hospitales y el transporte público. Por consiguiente, las ciudades participarán en la implementación. Junto con Duisburgo, tres ciudades más se beneficiarán a nivel de desarrollo urbano general como centros nacionales de tecnología en materia de hidrógeno verde, lo que impulsará las instalaciones de investigación y desarrollo a nivel local. Sin embargo, para elaborar las políticas futuras de recuperación económica, es necesario investigar y evaluar los efectos positivos y negativos, directos e indirectos, del GRRP a nivel de las ciudades.

Referencias bibliográficas

- BBSR- Oficina Federal de Obras Públicas y Ordenación Territorial. Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. BBSR, 2021.
- Heinelt, H. y Zimmermann K. «Cities in the multi-level system of German federalism», en: Cole, A. y Payre, R. (eds.) *Cities as political objects. Historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p. 156–174.
- Heinelt, H. y Zimmermann, K. «National Urban Policies in a federal state: the case of Germany», en: Zimmermann, K. y Fedeli, V. (eds.) *The modern guide to national urban policies in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2020, p. 14-33.

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES: LOS MUNICIPIOS FINLANDESES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE LA UE



Lotta-Maria
Sinervo

Profesora titular, Facultad
de Administración
y Negocios, Universidad
de Tampere

CIDOB REPORT
09- 2022

En Finlandia, el envejecimiento de la población ha reducido los recursos económicos del Gobierno para organizar los servicios públicos. En consecuencia, el plan de recuperación de la pandemia se basa en la idea del crecimiento sostenible. Para los municipios, el proceso de planificación de dicho plan fue una experiencia de identificación de las necesidades urbanas colaborativa y satisfactoria. Las dificultades y las limitaciones residen en su implementación a través de los instrumentos existentes, que están dispersos en varias ramas del Gobierno nacional. También hubo limitaciones en la forma en que los municipios podrían influir en el proceso final.

El contexto político finlandés sienta las bases de la recuperación

Finlandia, como Estado del modelo de bienestar nórdico, cuenta con amplios servicios sociales financiados con fondos públicos. Sin embargo, el envejecimiento de la población ha incrementado en los últimos diez años el gasto en pensiones, lo que ha creado una importante presión sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo (Ministerio de Finanzas, 2020). En particular, aumentará el gasto en servicios sociales y sanitarios, por lo que la tasa total de impuestos actual será insuficiente en el futuro. Al mismo tiempo, la población en edad laboral, que financia los servicios públicos y la seguridad social con sus impuestos, está disminuyendo. Por lo tanto, los recursos financieros del Gobierno para organizar los servicios públicos también han disminuido, lo que ha provocado un importante desequilibrio entre los ingresos fiscales y el gasto público, es decir, una brecha o déficit de sostenibilidad (ibídem, 2022). Este desequilibrio estructural entre el gasto en servicios públicos y los recursos tributarios ha supuesto en estos años turbulentos un

contexto difícil para la gestión por parte de Finlandia de la pandemia de la COVID-19 y la posterior recuperación.

El punto de partida del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) es el contexto político nacional de Finlandia. En 2023, en este país entrarán en vigor las reformas a largo plazo del sistema de bienestar y de las administraciones locales y regionales. Así, se producirá un cambio histórico en las responsabilidades y las finanzas del Gobierno, con el traspaso de la responsabilidad de organizar la sanidad pública, la asistencia social y los servicios de

DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES FINLANDESES, EL RECONOCIMIENTO DE SUS NECESIDADES EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN FUE SATISFACTORIO.

rescate a los llamados servicios de bienestar de los condados. El objetivo principal de esta **reforma** es mejorar la disponibilidad y la calidad de los servicios públicos y garantizar unos recursos financieros adecuados. Simultáneamente, unos 20.000 millones de euros procedentes de los impuestos circulan por una nueva vía a través de los presupuestos estatales hacia los condados (Korhonen y Vuorento, 2022).

En Finlandia, el proceso de recuperación se planifica a través de un PNRR que forma parte del Programa de Crecimiento Sostenible para Finlandia (Gobierno finlandés, 2021). En el PNRR, el Gobierno ha seleccionado proyectos de inversión y reformas cuyo objetivo es promover el ajuste estructural de la economía mediante paquetes de medidas concretos. El trabajo preparatorio se centró en cuatro pilares prioritarios: 1) **transición verde**, 2) **digitalización**, 3) **empleo y competencias** y 4) **salud y servicios sociales**, con la idea de crear un impacto significativo en lugar de proyectos pequeños y fragmentados.

Identificación de las necesidades urbanas: planificación del proceso de recuperación nacional en Finlandia

El PNRR de Finlandia establece objetivos nacionales para apoyar el crecimiento sostenible. El plan promueve las transiciones ecológica y digital, el desarrollo del empleo y las competencias y la mejora de la oferta de servicios sanitarios y sociales. Los puntos de partida del proceso de planificación de la recuperación están relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas, la rentabilidad de los servicios sociales y sanitarios, el desarrollo de servicios para las personas en paro y fuera del mercado laboral, así como las inversiones verdes.

Desde la perspectiva de los gobiernos locales finlandeses, el reconocimiento de sus necesidades en el plan de recuperación fue satisfactorio. Las prin-

cipales necesidades que señalaron los municipios y la Asociación de Municipios Finlandeses fueron la importancia de promover y apoyar la transición ecológica, la accesibilidad de los servicios públicos y la digitalización (Asociación de Municipios Finlandeses, 2021). Aunque las empresas estén en el centro de las acciones prácticas, los municipios y las ciudades desempeñan un papel integral, por ejemplo, en la generación de entornos que fomenten la innovación, el desarrollo de ecosistemas y las comunidades sostenibles. Además, estos son actores clave en las actividades de creación de empleo y los servicios sociales y del bienestar. Por lo tanto, existe también la necesidad de financiar directamente las actividades municipales y urbanas.

El proceso de planificación del plan de recuperación fue organizado por el Ministerio de Finanzas en coordinación con otros ministerios, actores regionales y locales, y los sectores empresariales y de la investigación. Durante la fase de planificación se celebraron varias consultas y reuniones con las partes interesadas. La fase de preparación colaborativa fue satisfactoria y proporcionó un terreno fructífero para la implementación.

La búsqueda de soluciones urbanas: la implementación del proceso de recuperación nacional en Finlandia

La planificación del PNRR ha estado firmemente en manos del Ministerio de Finanzas. Aunque esto creó un punto de partida y una división de responsabilidades claros en la fase de planificación, ello se ha convertido en un problema en las fases posteriores de implementación y evaluación. El inicio del proceso, que se caracterizó por un entendimiento común, fue prometedor; sin embargo, según los municipios, el plan nacional dio la sensación de hacer hincapié en las necesidades de desarrollo ya reconocidas de las ramas del Gobierno nacional. Incluso hubo decepciones en cuanto al contenido final del PNRR. Los municipios expresaron su preocupación por el hecho de que el plan de recuperación se utilizara para promover y apoyar actividades que ya estaban en marcha. Por ejemplo, el pilar 4 del plan está estrechamente vinculado a la reforma de los servicios sanitarios y sociales en curso y se ha empleado como motor importante de la reforma y mecanismo de apoyo para el establecimiento de las operaciones de los nuevos condados. Da la sensación de que el plan es utilizado para promover actividades que deberían promoverse y financiarse con el presupuesto gubernamental, por lo que es justo preguntarse si la financiación de la recuperación se está aprovechando para remediar las carencias del presupuesto gubernamental.

Pronto se hizo evidente que, debido al calendario apretado, se utilizaron instrumentos y sistemas existentes para asignar la financiación, en lugar de crear nuevos instrumentos. Esto significa que la financiación se asignó a través de

subvenciones gubernamentales, repartiéndose, además, entre las diferentes ramas del Gobierno. Por ejemplo, el pilar 4, relativo a los servicios sanitarios y sociales, fue administrado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad, y el pilar 3, referente al empleo y las competencias, por el Ministerio de Economía y Empleo. Para los solicitantes, esto creó dificultades en el momento de seguir las convocatorias de financiación en curso y futuras. La estructura fragmentada fue un reto para los municipios. Todos los pilares del plan incluyeron elementos que afectan a los municipios, pero fue difícil formarse una idea general de la totalidad de las posibilidades de financiación. El resultado

**ES JUSTO
PREGUNTARSE SI LA
FINANCIACIÓN DE LA
RECUPERACIÓN SE
ESTÁ APROVECHANDO
PARA REMEDIAR
LAS CARENCIAS
DEL PRESUPUESTO
GUBERNAMENTAL.**

final pudo verse en la diversidad de situaciones en las que se encontraron los municipios: si algunos contaron con suficientes recursos y capacidades para solicitar financiación, otros tuvieron dificultades para mantenerse al día de las convocatorias abiertas. Fueron los propios municipios los que se encargaron de estar al tanto de cuándo se abrían las convocatorias.

En la fase de planificación se sugirió que, de ser necesario, se crearían nuevos modelos de asignación de fondos. Sin embargo, al final, el poco tiempo disponible y el carácter temporal del instrumento de financiación hicieron que no se crearan nuevos instrumentos. Asimismo, como ya se ha comentado, la fragmentación y dispersión de la implementación del plan en diferentes ramas del Gobierno complicó el asegurar que los municipios fueran conscientes de la información y supuso, además, un reto a la hora de controlar su cumplimiento, especialmente en lo referente a la cuestión de conseguir llegar a los municipios que necesitaban la ayuda financiera en el momento adecuado. En este sentido, los consejos regionales desempeñaron un papel importante en la difusión de las convocatorias abiertas entre los municipios, las empresas y otras partes interesadas.

Oportunidades y límites de la participación de los municipios finlandeses

El Ministerio de Finanzas finlandés es el responsable de supervisar el plan de recuperación, pero los gobiernos locales no están seguros de que la implementación se pueda supervisar con éxito. Por ejemplo, la Asociación de Municipios Finlandeses declaró que, en la práctica, no es posible recolectar información sobre el uso de los fondos de recuperación en los municipios. Las posibilidades de supervisar el número de solicitudes de financiación y las consecuentes decisiones positivas son limitadas y se necesitarían más recursos, así como formas de supervisión transparentes y abiertas a nivel

nacional. Asimismo, hay dificultades para supervisar el impacto y evaluación de los resultados, como también la eficacia del plan de recuperación y de la financiación recibida y utilizada. Se teme que los municipios se queden en el mero papel de espectadores.

Además, la legislación nacional establece algunas limitaciones para los municipios. Un ejemplo práctico de lo que han experimentado los municipios es el programa nacional de fomento de las redes de banda ancha para cubrir las distintas partes del país de manera más uniforme. Como el plan de recuperación se apoya en los beneficios potenciales y el ahorro de costes de la digitalización, la red de banda ancha tiene una relevancia práctica. Antes de que se aceptara el PNRR, se introdujo una enmienda en la legislación sobre los porcentajes de cofinanciación de las inversiones en banda ancha, aumentándose las aportaciones en relación con los municipios. El resultado fue que la cofinanciación en el instrumento de financiación de la recuperación Next Generation EU se incrementó en la misma medida, porque la financiación se asigna según la legislación nacional.

En todo caso, las limitaciones para que los municipios participen en el proceso de recuperación de la UE pueden resumirse de la forma siguiente. El instrumento de financiación Next Generation EU en Finlandia tiene una duración relativamente corta y el proceso se ha caracterizado por un calendario acelerado y una naturaleza temporal. Aunque el plan fue organizado por el Ministerio de Finanzas y el Gobierno finlandés, hubo incertidumbre en la división de las responsabilidades y del trabajo tras la fase de planificación. Si el proceso pudo considerarse intragubernamental, con múltiples oportunidades de colaboración, en la fase de planificación, ello lo es menos en las fases de implementación y evaluación. Los municipios consideraron que tenían pocas posibilidades de influir en el proceso. La legislación existente estableció el marco para la implementación, no siendo posible introducir cambios o modificaciones en un periodo de tiempo tan corto. Así, el plan nacional de recuperación fue vinculado a las reformas existentes y futuras, impulsando y apoyando financieramente su entrada en vigor.

Por lo que respecta a la fase de evaluación, esta también ha suscitado preocupaciones en los municipios que giran, fundamentalmente, en torno a cuestiones similares. Por ejemplo: si se utilizará la financiación, si ello se hará de forma eficaz, si responderá a las necesidades de los municipios, cómo se va a supervisar el conjunto, cómo se evaluará la eficacia, cómo se comunicará el impacto global, cómo se obtendrá información actualizada y garantizará el mejor uso de un instrumento de financiación de carácter puntual y temporal. También hay limitaciones más concretas en cuanto a la participación: la proyectización –la fatiga de los proyectos–, las habilida-

des, competencias y recursos para solicitar financiación, el mantenerse al día con las distintas convocatorias y el limitado seguimiento del conjunto del plan de recuperación. Además, las posibilidades de solicitar financiación variaron entre los municipios. Si, por lo general, los servicios municipales de empleo y apoyo a las empresas están capacitados para solicitar financiación para el desarrollo, la solicitud de subvenciones gubernamentales es un proceso diferente.

Buenas prácticas y enseñanzas extraídas

En general, el proceso de planificación participativa del PNRR recibió una buena atención, se ajustó al tiempo y fue capaz de reconocer las preocupaciones globales. La idea de crear nuevos mecanismos durante la recuperación fue aceptada y compartida, y las necesidades urbanas fueron reconocidas de forma satisfactoria. Sin embargo, las posibilidades de participar en la implementación y evaluación del proceso de recuperación no han sido tan visibles como parecían al principio.

La lección que puede extraerse de Finlandia gira alrededor de la importancia de adaptar y ajustar el plan de recuperación al contexto nacional. Aunque es razonable aprovechar el instrumento Next Generation EU para promover e impulsar las estrategias, programas y reformas existentes, es válido preguntarse si esas actividades deben financiarse a través de este instrumento. Por otro lado, el calendario apretado creó presión para encontrar soluciones óptimas para la asignación de los fondos. Los municipios también sufrieron presión de tiempo a la hora de solicitar la financiación. En general, el carácter fragmentario del plan finlandés ha provocado dificultades para el seguimiento y la evaluación del conjunto del proceso a otros niveles distintos del Gobierno nacional.

De esta forma, las recomendaciones generales que pueden extraerse para la ejecución eficaz del plan nacional de recuperación finlandés son las siguientes: establecer una división clara de las responsabilidades y del trabajo, eliminar la visión compartimentada de las ramas gubernamentales, identificar las fases de participación de todos los sectores de la sociedad, evitar un enfoque centrado excesivamente en el liderazgo del Gobierno, e identificar las limitaciones de la legislación nacional y la trazabilidad de la eficacia del proceso de recuperación.

Referencias bibliográficas

Association of Finnish Municipalities. «Kuntaliiton näkemykset ohjelmasisällöstä». *Memorandum* 14.4.2021, 423/03.00/2021 (2021).

Gobierno finlandés. *Sustainable Growth Programme for Finland: Recovery and Resilience Plan*. Gobierno finlandés, 2021 (en línea) <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163363>

Korhonen, M. y Vuorento, R. *Isot reformit ja kuntatalous*. Kuntaliitto, 2022 (en línea) <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2141-isot-reformit-ja-kuntatalous>

EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA HÚNGARO: IGNORAR LA CONTRIBUCIÓN DE LAS CIUDADES

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es una iniciativa excepcional e innovadora de la Unión Europea para proporcionar ayuda económica a los países a fin de combatir las dramáticas consecuencias de la pandemia. Debido a la urgencia, los estados miembros asumieron un papel decisivo y las autoridades subnacionales participaron poco en la planificación e implementación. Hungría es uno de los casos más extremos respecto a ignorar la contribución de los actores subnacionales en la planificación de la resiliencia.



Iván Tosics

Director ejecutivo,
Instituto de Investigación
Metropolitana
(Hungría)

CIDOB REPORT
09- 2022

El proceso de planificación de la recuperación y resiliencia en Hungría

El caso del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) húngaro es singular: hasta la fecha (octubre de 2022), Hungría es uno de los dos únicos países de la Unión Europea (UE) cuyo PRR aún no se ha aprobado, y el único que sigue elaborando una nueva versión. Esto se explica por dos razones: por un lado, ninguna de las dos versiones del PRR, enviadas a la Comisión Europea en abril y mayo de 2021, cumplían las condiciones básicas exigidas por la normativa del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) como, por ejemplo, basarse en una estrategia general de resiliencia y abordar las recomendaciones de la Comisión para cada país; por el otro lado, hay un mecanismo de condicionalidad sobre el Estado de derecho en curso contra Hungría, y las sanciones previstas —sobre las que el Consejo Europeo adoptó una decisión en diciembre de 2022— afectan también al PRR nacional, así como al 15% de su asignación total para la política de cohesión.

Actualmente, el Gobierno húngaro está muy ocupado adoptando 17 leyes para mostrar su buena disposición para abordar los problemas

señalados por la Comisión en relación con las graves deficiencias de la situación del Estado de derecho en el país (corrupción, vínculos entre las instituciones judiciales y el partido gobernante, etc.). Además, el ministerio competente está preparando una tercera versión del PRR en total confidencialidad. En estas circunstancias especiales, este artículo analiza la participación de los gobiernos locales en las consultas públicas realizadas durante la preparación de las dos primeras versiones del PRR de 2021. Al respecto, la experiencia de participación de los gobiernos locales de Hungría en la implementación, seguimiento y evaluación del PRR es inexistente, sencillamente porque aún no se ha aprobado ningún plan.

El debate público en torno al PRR

La participación sustantiva de las autoridades locales en la preparación e implementación de los PRR nacionales es fundamental para el verdadero éxito de la recuperación financiada por la UE. En lo que respecta a la consulta con los gobiernos locales sobre el plan de reforma, Hungría puede considerarse uno de los peores ejemplos de la UE. Menos de un mes antes de que se cumpliera el plazo de presentación del plan a la Comisión Europea, a finales de abril de 2021, el PRR de este país aún no se había hecho público en su totalidad. Además, en ningún momento se habían celebrado consultas significativas, y el Gobierno no accedió a aceptar las propuestas constructivas formuladas a nivel local.

De hecho, el Gobierno no dio a conocer el documento (de 432 páginas) hasta el 16 de abril de 2021, es decir, dos semanas antes de que finalizara el plazo de su presentación a Bruselas. Así, al retrasar la publicación del PRR hasta el último momento, el Gobierno evitó deliberadamente la posibilidad de que hubiera un debate sustancial sobre el plan.

En la página 32 del PRR, se afirma que la preparación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Hungría y el proceso de recopilación de las reformas e inversiones habían sido precedidos por amplias consultas públicas realizadas por el Gobierno húngaro. El elemento principal de este proceso fue el portal web del Gobierno, en el que, tras registrarse en la subpágina relativa a la recuperación y resiliencia, toda persona (particulares, organizaciones civiles, actores económicos, y foros y organizaciones de profesionales) podía consultar el plan en su conjunto o sus distintos componentes.

En realidad, la primera información sobre el PRR no apareció en el sitio web hasta diciembre de 2020, y era un simple documento de 12 páginas y media carente de cualquier tipo de información sustancial y numérica. El proceso de publicar versiones más detalladas de los nueve componentes del

PRR (que seguían sin incluir las asignaciones económicas) no empezó hasta el 24 de febrero de 2021. A partir de diciembre, los gobiernos locales y otras organizaciones pudieron aportar sus ideas sobre el proyecto: el gobierno pidió a los 19 condados —instituciones territoriales que están dominadas de forma exclusiva por los partidos gobernantes y, por tanto, gozan de *mayor credibilidad política*— que reunieran propuestas «desde la base». Sin embargo, los condados ni siquiera se encargaron de organizar reuniones de coordinación en el territorio. De esta manera, se ha evitado toda planificación y coordinación regional sustancial en relación con las enormes oportunidades de desarrollo que presentan los PRR. Es evidente que la recopilación no coordinada de proyectos locales sólo sirve para encubrir la ausencia de una consulta sustantiva, lo que facilita que el Gobierno pueda influir en la evaluación a nivel nacional de proyectos que están aislados entre sí desde el punto de vista espacial y de contenido.

HUNGRÍA ES UNO DE LOS CASOS MÁS EXTREMOS RESPECTO A IGNORAR LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES SUBNACIONALES EN LA PLANIFICACIÓN DE LA RESILIENCIA.

Según la página 33 del PRR, el Gobierno celebró una jornada de debate parlamentario con la participación de todos los grupos representativos y en la que presentó de forma detallada las reformas, inversiones y objetivos del plan y los resultados esperados. Sin embargo, dicha jornada, celebrada en respuesta a una petición conjunta de los partidos de oposición, no tuvo lugar hasta el 22 de marzo de 2021. Antes de esa fecha, únicamente había disponible documentación más detallada (entre 10 y 12 páginas) de cuatro de los nueve componentes del plan de reforma y sin información disponible sobre la asignación económica. Por consiguiente, los gobiernos locales, las organizaciones civiles, los actores económicos y los demás socios sólo pudieron *revisar* un breve folleto, en lugar de material técnico, antes del día del debate parlamentario.

El debate parlamentario

Vale la pena comentar este debate con mayor detenimiento porque es la única fuente que refleja la argumentación y las verdaderas intenciones del gobierno.

Según las actas detalladas (publicadas por la [Asamblea Nacional de Hungría, consultadas en abril de 2021](#)), el debate comenzó con un elogio del programa por parte del secretario de estado de la Oficina del primer ministro sin aportar detalles más allá de la información irrelevante que estaba disponible en el sitio web en ese momento. Después, el secretario de estado

desvió inmediatamente el tema al ámbito político y criticó las actividades que había realizado la oposición y su actitud. Según los miembros del partido gobernante que intervinieron, debería haber consenso nacional sobre la planificación de esta gran cantidad de dinero y, durante el debate, habría que evitar dar un tinte político a las cuestiones técnicas.

Los miembros de la oposición que intervinieron criticaron el procedimiento en su conjunto e hicieron hincapié en que, sin conocer los detalles del plan, era imposible realizar una crítica bien fundamentada. El secretario de estado explicó que, mediante el envío de cartas a más de 500 organizaciones y representantes de grupos de interés, así como a través de la organización de conferencias de prensa, reuniones presenciales y virtuales, se alentó permanentemente un proceso de recopilación del mayor número posible de opiniones. Este argumento fue rebatido por la oposición, afirmando que, sin disponer del plan detallado, resultaba imposible realizar comentarios sobre ningún tema. El Gobierno debería haber publicado el texto completo del plan, con las asignaciones económicas previstas, para que las organizaciones de profesionales hubieran podido expresar su opinión con conocimiento del proyecto detallado.

Por su parte, el Gobierno explicó los motivos por los que se había retrasado tanto en publicar algunos planes en internet. En este sentido, afirmó que se había establecido un procedimiento por el cual se elaboraba primero un borrador de proyecto; se realizaba la consulta con Bruselas; se reelaboraban los planes; se llevaba a cabo el diálogo público; se incorporaban las propuestas; se iban elaborando más planes, y éstos se subían constantemente a internet. Esta explicación del Gobierno muestra una tergiversación completa (y deliberada) del debate público, pues el Gobierno primó las consultas con Bruselas en lugar de consultar a los municipios, las organizaciones y los representantes de grupos de interés de su propio país. Este proceso fue diferente en algunos países de la UE, como Finlandia y España, donde los componentes principales de la reforma se hicieron públicos en otoño; se realizaron encuestas preliminares sobre las necesidades territoriales; se presentaron al Parlamento las propuestas del Gobierno, y se ultimó el plan tras un debate abierto y sustantivo. En cambio, en Hungría, el Gobierno no tenía la intención de debatir *en casa* las prioridades del PRR. No resulta extraño, por tanto, que los miembros de la oposición que tomaron la palabra durante el debate parlamentario expresaran su esperanza de que las instituciones de la UE no aceptaran el PRR, puesto que la consulta pública no cumplía los requisitos mínimos de cualquier consulta sustantiva.

En definitiva, y fundamentalmente debido a la actitud del Gobierno, el debate parlamentario fue un toma y daca improductivo más que un debate

sustantivo sobre un tema que afectaba la suerte del conjunto del país. Esto era algo que podía esperarse del Gobierno de Orbán, que no suele intervenir en los debates parlamentarios y, cuando excepcionalmente lo hace, los degrada hasta un nivel muy bajo.

La continuación de la historia

En el transcurso de las últimas dos semanas de abril de 2021, tras la publicación en el último momento del PRR completo, los actores locales decepcionados hicieron un intento final de cambiar la situación. La Asociación de Gobiernos Locales Húngaros aportó un amplio conjunto de ideas alternativas para el plan de resiliencia. Al constatar que el Gobierno hacía oídos sordos en lo que respecta a las propuestas alternativas, surgió la idea de que las inversiones específicas vinculadas al plan de reforma no debían decidirse de manera inmediata, sino posteriormente —tras las consultas regionales—, dando así a los actores territoriales la oportunidad de, al menos, influir en las intervenciones concretas. Además, se planteó también la posibilidad de transferir una determinada parte de los fondos de PRR directamente a los gobiernos locales para que decidieran autónomamente, a la luz de las necesidades y realidades locales, y planificaran a nivel de coordinación microrregional las mejoras a priorizar.

EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR) SÓLO SE APLICA A LOS ESTADOS MIEMBROS Y NO INCLUYE LA OBLIGACIÓN DE INVOLUCRAR A LAS AUTORIDADES SUBNACIONALES EN LA PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN. COMO CONSECUENCIA, LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA UE SIGUIERON UN MODELO DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA.

Sin embargo, el Gobierno hizo caso omiso de estas ideas y presentó oficialmente el PRR a Bruselas. Pero la Comisión rechazó esa primera versión del plan húngaro, haciendo evidente que el PRR carecía de toda visión integral para la recuperación pospandemia y que, en lugar de ello, se planificaba con arreglo a criterios tradicionales, eligiendo de forma arbitraria de entre los problemas urgentes, centrándose en los intereses políticos e institucionales —exclusivamente a nivel nacional— y excluyendo las ideas procedentes de las organizaciones territoriales o sectoriales. Rápidamente, en mayo de 2021, el Gobierno entregó una segunda versión del PRR, sustancialmente diferente y de nuevo sin consultar con las partes interesadas. Desde entonces, no ha trascendido ninguna información sobre las negociaciones que el Gobierno y la Comisión mantienen al respecto. Lo único que está claro es que los problemas cada vez mayores que presenta Hungría en

relación con el procedimiento del Estado de derecho afectaron también la suerte del plan. El plazo final para adoptar la decisión sobre el PRR (diciembre de 2022) se aproxima, por lo que el Gobierno está elaborando una tercera versión para su posible aprobación por parte de la Comisión en las últimas semanas de 2022.

Conclusión

Las comunidades locales son las más afectadas por las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. Los municipios se enfrentan a desafíos cada vez mayores mientras sus ingresos disminuyen, lo que pone en peligro la prestación de servicios públicos. Además, las autoridades locales y las ciudades pueden considerarse los motores de la transición ecológica, digital y equitativa para la recuperación europea, por lo que su participación sustantiva en la planificación e implementación de la recuperación es fundamental.

Este planteamiento se reflejaba parcialmente **en un documento del Consejo Europeo publicado en diciembre de 2020** sobre las disposiciones relativas a las consultas públicas en relación con el PRR: «El plan de recuperación y resiliencia deberá estar debidamente motivado y fundamentado. En particular, se expondrán los elementos siguientes: [...] un resumen del proceso de consulta, realizado de conformidad con el marco jurídico nacional, a las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de jóvenes y las demás partes interesadas en relación con la preparación y —cuando sea posible— la implementación del plan, y la manera en que las aportaciones de las partes interesadas se reflejan en el plan».

No obstante, la normativa del MRR sólo se aplica a los estados miembros y no incluye la obligación específica y no general de involucrar a las autoridades subnacionales en la planificación e implementación. Como consecuencia, la mayoría de los países de la UE siguieron un modelo de planificación centralizada y, en general, los PRR fueron preparados por los ministerios y omitieron en mayor o menor medida el nivel subnacional. Por supuesto, hay excepciones: en algunos países como Francia, España, Finlandia y Polonia, el nivel nacional al menos consultó a las regiones; y en Italia se ha transferido una parte de los recursos al nivel subnacional.

El panorama general no es satisfactorio desde el punto de vista de la influencia local en los PRR, pero Hungría es uno de los casos más extremos a la hora de ignorar a los actores subnacionales en la planificación de la resiliencia.

«NIVELACIÓN HACIA ARRIBA» Y EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN EL REINO UNIDO



Martin Ferry

Investigador sénior,
European Policies Research
Centre (EPRC), University of
Strathclyde¹

CIDOB REPORT
09- 2022

La COVID-19 exacerbó las importantes desigualdades territoriales existentes en el Reino Unido. Las áreas más afectadas han sido las ciudades con concentraciones de empleos peor pagados, los centros turísticos y los centros urbanos. Las respuestas de recuperación en las ciudades se basan en un programa de «nivelación hacia arriba» que combina los instrumentos existentes «basados en acuerdos», los programas de inversión de capital y los fondos restantes de la Unión Europea (UE). Aunque estos instrumentos han reforzado la coordinación estratégica y las capacidades, la dependencia de una financiación competitiva controlada de forma centralizada es una limitación. El cambio institucional y político, así como la incertidumbre sobre el reemplazamiento de la política de cohesión de la UE son motivo de preocupación.

El contexto político del Reino Unido: complejidad institucional

Los complejos acuerdos institucionales del Reino Unido enmarcaron las respuestas políticas a la pandemia. Estos instrumentos son una combinación de competencias políticas centralizadas para todo el país (que incluyen intervenciones de desarrollo económico a nivel de las autoridades municipales en los países descentralizados); un sistema unitario en Inglaterra, gestionado a nivel nacional, pero con un papel para las entidades locales (incluidas las autoridades municipales); y las competencias descentralizadas propias de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

1. Este trabajo se basa en la investigación llevada a cabo en el marco del consorcio de investigación sobre política regional EoRPA, financiado por diversos departamentos gubernamentales nacionales europeos y organizado por el European Policies Research Centre (EPRC), en particular la investigación realizada en el Reino Unido por Rona Michie del EPRC.

La prioridad inicial se centró en las respuestas de emergencia en todo el Reino Unido, establecidas por el Gobierno central. Aunque las autoridades locales y municipales desempeñaron un papel crucial en la implementación, la coordinación fue desigual. Los efectos sanitarios y económicos inmediatos de la pandemia de la COVID-19 fueron graves. En 2020, la economía se contrajo un 20,4%, la recesión más profunda jamás registrada. La respuesta del Gobierno incluyó medidas de atención sanitaria y social, la realización de pruebas y desarrollo de vacunas y los servicios públicos; el apoyo directo a las personas o a los hogares (incluyendo un plan de retención de empleo de 70.000 millones de libras esterlinas); y la ayuda a las empresas. La coordinación entre Gobierno central y local presentó diferencias. El programa gubernamental **Test and Trace** (Prueba y Rastreo) fue criticado por presentar un enfoque centralizado que carecía de coherencia y dejaba lagunas de implementación que debían cubrirse a nivel local. Por el contrario, el programa de vacunación utilizó los conocimientos y las redes locales, **favoreciendo un proceso más eficaz**.

La dimensión urbana de la pandemia

Impactos: exacerbación de las importantes disparidades territoriales

La pandemia amplificó las desigualdades socioeconómicas prolongadas a nivel local y, junto con el proceso del Brexit, exacerbó los retos estructurales de largo recorrido y las grandes disparidades territoriales. Las persistentes e importantes desigualdades en materia de productividad, remuneración, competencias y salud, especialmente a nivel local, **se han visto agravadas en su totalidad por la COVID-19**. Para las zonas urbanas, una cuestión clave es el impacto de la pérdida de poder adquisitivo y las diferencias geográficas en los efectos de la pandemia. Las grandes ciudades sufrieron brotes y tasas de mortalidad considerablemente peores que las zonas rurales, con un número desproporcionado de muertes en Manchester, Birmingham y Liverpool. Las desigualdades del mercado laboral local se agravaron, especialmente en las ciudades desfavorecidas con legados industriales y concentraciones de trabajadores con empleos mal remunerados del sector de servicios (McCurdy, 2020), y en las ciudades costeras vinculadas al turismo. La recuperación ha sido más rápida fuera de las grandes urbes, en las ciudades de cercanías y en las urbanizaciones semirurales acaudaladas, y más fuerte en las zonas con sólidos centros empresariales, educativos y patrimoniales. Además, el hecho de que las autoridades locales hubieran sufrido recortes de financiación por el Gobierno central durante muchos años, hizo que, durante la pandemia, **las zonas urbanas** se vieran especialmente afectadas, ya que se perdieron los ingresos procedentes de los inmuebles comerciales, las tasas de aparcamiento, los billetes de transporte público, entre otros.

Medidas: acuerdos, inversión, FEDER y «nivelación hacia arriba»

Más allá de la respuesta inmediata a la crisis, las medidas de recuperación comprenden iniciativas nuevas y existentes, algunas con dimensiones territoriales explícitas. Desde el punto de vista de las ciudades, cabe mencionar la relevancia de los mecanismos existentes «basados en acuerdos» (*deal-based instruments*) entre el Gobierno central y las ciudades. En los últimos años, se ha producido la transferencia de algunas competencias y recursos a las zonas urbanas funcionales, incluida la introducción de alcaldías elegidas directamente (en Inglaterra) y autoridades locales combinadas que abarcan las ciudades-regiones. Esto generó diferentes tipos de acuerdos entre el Gobierno central, las autoridades municipales y otros socios: los Acuerdos sobre Ciudades, los Acuerdos de Crecimiento y los Acuerdos de Descentralización. Dichos acuerdos se negocian por separado en función de las propuestas locales, pero todos incluyen la transferencia de la responsabilidad de áreas relacionadas con las infraestructuras, las empresas, el apoyo al empleo, etc. Estas medidas «basadas en acuerdos» se adaptaron en respuesta a la pandemia. En Inglaterra, los Acuerdos de Descentralización se ampliaron a zonas situadas fuera de las ciudades-regiones metropolitanas. Y la inversión en los acuerdos sobre las ciudades y el crecimiento se aceleró, inclusive en las administraciones descentralizadas, por lo que las autoridades municipales recurrieron a la financiación con más frecuencia, agilizando el desarrollo de los proyectos.

EL PROGRAMA DE «NIVELACIÓN HACIA ARRIBA» DEL REINO UNIDO, CON UNA DIMENSIÓN TERRITORIAL EXPLÍCITA, ES UNA PARTE IMPORTANTE DE LA RESPUESTA DE RECUPERACIÓN.

La inversión de capital en infraestructuras locales, incluida la regeneración de los centros urbanos y las calles principales, ha sido una prioridad. En 2020, el Gobierno anunció un *New Deal para Gran Bretaña*, seguido del lanzamiento del *Plan para el Empleo*, centrado en la creación de puestos de trabajo y la ecologización de las infraestructuras. Este último incluía 900 millones de libras para proyectos locales en Inglaterra en el periodo entre 2020 y 2022 (por ejemplo, regeneración de emplazamientos locales, inversión en transporte y conectividad digital, centros tecnológicos), con financiación proporcionada a las autoridades locales combinadas de las alcaldías. El Fondo para Ciudades, de 3.600 millones de libras, apoya a las ciudades en dificultad de toda Inglaterra. En marzo de 2021 se anunciaron otros 45 beneficiarios de este fondo, con financiación para ayudar a las ciudades a implementar una estrategia de crecimiento para la *recuperación local* de la COVID-19. El Fondo para las *Calles Principales del Futuro*

está apoyando la recuperación de áreas urbanas, ayudando a transformar los centros urbanos infrautilizados. Las administraciones descentralizadas han recibido financiación adicional. El Gobierno escocés puso en marcha el Programa de Inversión «Basado en el Lugar» para apoyar procesos dirigidos por la comunidad de regeneración y revitalización del centro de las ciudades.

Los fondos de la Unión Europea también han desempeñado su papel, ya que las ciudades siguen siendo las principales beneficiarias. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es un componente importante de estas respuestas con enfoque territorial, y las autoridades locales figuran entre los principales beneficiarios. En marzo de 2021, se puso en marcha el **Fondo de Bienvenida** de 56 millones de libras con cofinanciación del FEDER. A las ciudades costeras se les asignó financiación para apoyar a los ayuntamientos, impulsar el turismo, mejorar los espacios verdes y proporcionar más zonas exteriores comunes. Esto se unió al **Fondo para la Reapertura Segura de las Calles Principales**, dotado con 50 millones de libras (mayo de 2020), que asignó financiación a los ayuntamientos sobre una base per cápita, y al **Paquete de Reactivación del Turismo**, dotado con 10 millones de libras (julio de 2020), en el que se asignó financiación adicional a las zonas en función de las asignaciones existentes del FEDER y del tamaño de las bases locales de empleo vinculadas a las empresas de alojamiento.

El programa de «**nivelación hacia arriba**» del Reino Unido, con una dimensión territorial explícita, es una parte importante de la respuesta de recuperación. El Libro Blanco de 2022 esboza planes para abordar las disparidades territoriales. Se han puesto en marcha varios programas de financiación nuevos, principalmente en forma de subvenciones a las autoridades locales. El Fondo de Nivelación hacia Arriba, dotado con 4.800 millones de libras, apoya proyectos de infraestructuras locales (transporte, regeneración e inversión en el centro de las ciudades, inversión cultural), cuya financiación se realiza a través de las autoridades locales. Este fondo es competitivo y da prioridad a las ciudades con las «necesidades más significativas». El Fondo de Renovación Comunitaria del Reino Unido, dotado con 200 millones de libras, apoya la inversión en competencias, empresas y empleo. Por su parte, el Fondo de Prosperidad Compartida del Reino Unido, dotado con 2.600 millones de libras, apoya la inversión en comunidades y ciudades, empresas locales, y personas y competencias. Las asignaciones a las zonas locales se han decidido mediante una fórmula basada en los ingresos de los Fondos Estructurales anteriores, con algunos ajustes según necesidades. Hay planes para nuevos puertos francos y zonas de inversión que utilizan incentivos fiscales para atraer la inversión privada a territorios específicos, incluidas las zonas urbanas.

Implicación de las ciudades: impulsos y limitaciones de abajo-arriba (bottom-up)

La pandemia intensificó el debate sobre el papel de las autoridades locales en los procesos de desarrollo. Se ha criticado la lógica centralizada y sectorial de los sistemas de gobernanza de las políticas del Reino Unido y cómo esto ha conducido a una falta de claridad a la hora de pensar en cuestiones de carácter local. Las diferencias en los impactos territoriales han agudizado este debate.

Las estructuras «basadas en acuerdos» proporcionaron un canal para la coordinación entre los gobiernos central y local. La comprensión de las nuevas fuentes de financiación y el trabajo conjunto para obtener fondos del Gobierno central han ayudado a las ciudades a responder a los desafíos (OCDE, 2020). Las autoridades municipales desempeñaron un papel importante en la distribución de las ayudas de las iniciativas financiadas por el Gobierno central. Hay pruebas de que la COVID-19 impulsó la cooperación al encauzar el trabajo a través de estas estructuras, facilitando la colaboración más allá de los límites espaciales y sectoriales. Los organismos de coordinación se han reunido con más frecuencia y nuevos grupos sobre recuperación y resiliencia trabajan en torno a las estructuras de las ciudades-regiones (Hoole *et al.*, 2021).

LA ACTUAL SITUACIÓN POLÍTICA Y FISCAL EN EL REINO UNIDO PLANTEA DUDAS SOBRE EL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIACIÓN QUE ACOMPAÑAN LAS MEDIDAS DE RECUPERACIÓN.

Las respuestas a la pandemia reforzaron el enfoque en la creación de estrategias locales, estructuras de cooperación y herramientas para el establecimiento de prioridades. Esto incluye un mayor alcance para recopilar e introducir datos en el diseño de políticas a nivel local y nacional. Por ejemplo: la región de la ciudad de Liverpool puso en marcha un sistema de seguimiento de la recuperación que recoge datos sobre empresas, la actividad económica, el mercado laboral y test de COVID-19. Ello ofrece a las autoridades locales y a las partes interesadas una herramienta integrada con datos actualizados y perspectivas sobre la recuperación económica de la región de la ciudad de Liverpool, lo que ha servido de base para el Plan de Recuperación Económica de la ciudad-región (McClelland y Mason, 2020).

Asimismo, la COVID-19 impulsó los partenariados locales a ser más inclusivos, y las asociaciones establecidas se ampliaron para admitir nuevos miembros. En particular, se reconoce ahora a los actores de la sanidad

pública como miembros clave de los partenariados estratégicos ciudad-región. Es un movimiento que está relacionado con un cambio de mayor envergadura desde las estrategias de desarrollo económico que priorizaban los sectores de alto crecimiento y productividad a unos planes de recuperación «más amplios y profundos» en cuanto a las comunidades, los sectores industriales y los puestos de trabajo que pretenden apoyar (Hoole *et al.*, 2021).

Sin embargo, estas iniciativas también reciben críticas en cuanto a la participación local. Incluso teniendo en cuenta las tres administraciones descentralizadas y las autoridades combinadas de las ciudades-regiones, el Reino Unido tiene niveles limitados de autonomía del gobierno local. Los niveles de **autonomía de gobernanza subnacional** de Reino Unido no son más que una cuarta parte de los de Alemania, por ejemplo, y sólo la mitad de los actuales de Francia y Japón, otras dos grandes naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que anteriormente estaban muy centralizadas.

Las iniciativas «basadas en acuerdos» reflejan asimetrías sustanciales en la coordinación entre el Gobierno central y el local, especialmente en Inglaterra, así como límites en términos de discreción local, prevaleciendo un sistema de gestión centralizado y descendente. Las ciudades participan en la elaboración de acuerdos con experiencias y recursos variados, lo que produce un conjunto desequilibrado de acuerdos en todo el país con licitaciones competitivas que sitúan los procesos de toma de decisiones sobre financiación en el Gobierno central.

En la agenda de «nivelación hacia arriba» se han reconocido los problemas de capacidades de la administración local para contribuir a los procesos de recuperación, especialmente en las zonas desfavorecidas. Una parte del Fondo de Renovación Comunitaria está reservada a la **financiación de las capacidades** para ayudar a las ciudades a desarrollar las competencias necesarias para maximizar los beneficios de la inversión local. Esta iniciativa incluye hasta dos millones de libras para presentar solicitudes de apoyo al Fondo de Renovación Comunitaria, disponibles para las autoridades principales de cada una de las 100 ciudades prioritarias preseleccionadas (basadas en un índice de resiliencia económica). También ofrece hasta 14 millones de libras de financiación adicional para apoyar la preparación de cara al Fondo de Prosperidad Compartida del Reino Unido, con el fin de ayudar a desarrollar capacidades y elaborar una línea de proyectos. Todas las autoridades locales que reúnen los requisitos reciben 125.000 libras para apoyar el desarrollo de las ofertas del Fondo de Nivelación hacia Arriba.

Conclusiones

Inicialmente, la respuesta a la pandemia en Reino Unido fue en gran medida no territorial. Sin embargo, las fases posteriores se centraron en proyectos de crecimiento local, centros urbanos y calles principales. Las ciudades han desempeñado un papel clave en la implementación, y la financiación gubernamental ha incluido contribuciones a los costes adicionales. La agenda británica de «nivelación hacia arriba» ofrece nuevas vías de financiación y una oportunidad para aumentar el compromiso de las ciudades en proyectos estratégicos identificados a nivel local. Las capacidades y experiencias de participación existentes (en torno a la financiación de la política de cohesión de la UE y los acuerdos entre ciudades y regiones) han demostrado su valor en las respuestas basadas en la colaboración. Sin embargo, en la última década se han producido importantes cambios institucionales y una fragmentación de las políticas, lo que ha perturbado la coordinación entre el Gobierno central y las ciudades y ha limitado el desarrollo de capacidades estratégicas locales (Richards *et al.*, 2022). Los enfoques «basados en acuerdos» de las ciudades-región y las autoridades locales combinadas han sido criticados por su limitada transparencia, asimetría y dependencia de los procedimientos de financiación competitiva controlados de forma centralizada. Tras el Brexit, la actual generación de programas de la política de cohesión de la UE será la última, y el nuevo Fondo de Prosperidad Compartida del Reino Unido se presenta como una financiación de sustitución. Podría decirse que la participación efectiva de las ciudades en la recuperación requiere importantes fondos de «nivelación hacia arriba» y de «prosperidad compartida», acompañados de una mayor **descentralización legislativa y financiera** de las competencias y el desarrollo de capacidades. Sin embargo, la actual situación política y fiscal plantea dudas sobre el nivel de descentralización y financiación que acompañan a dichas medidas.

Referencias bibliográficas

Hoole, C., Taylor, A., Read, H., y Green, A. *Covid-19 recovery planning, partnership working and the role of universities in city-regions*. University of Birmingham: Birmingham, 2021 (en línea) <https://research.birmingham.ac.uk/en/publications/covid-19-recovery-planning-partnership-working-and-the-role-of-un>

McClelland, A. y Mason, M. *Responding to Covid-19 in the Liverpool City Region*. University of Liverpool: Liverpool, 2020 (en línea) <https://www.liverpool.ac.uk/media/livacuk/publicpolicyampractise/covid-19/PB033,final.pdf>

McCurdy, C. *Local differences: Responding to the local economic impact of coronavirus*. Resolution Foundation: Londres, 2020 (en línea) <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2020/06/Local-differences.pdf>

OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) – Cities policy responses*. OECD: París, 2020 (en línea) <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/>

Richards, D., Warner, S., Smith, M. J., y Coyle, D. «Crisis and state transformation: Covid-19, levelling up and the UK's incoherent state». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2022 (en línea) <https://doi.org/10.1093/cjres/rsac038>