



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES
**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE
COHESIÓN**

DESARROLLO REGIONAL

**EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES
LOCALES PARA COMBATIR LAS
DESIGUALDADES SOCIALES**

ESTUDIO

Este estudio ha sido solicitado por la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo.

AUTORES

Peter Schneidewind	Metis GmbH
Hannes Wimmer	Metis GmbH
Tony Kinsella	Experto de Metis GmbH
Szabolcs Klubuk	Metis GmbH
Christoph Gollner	Asistente de investigación de Metis GmbH

ADMINISTRADORA RESPONSABLE

Ivana KATSAROVA
Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión
Parlamento Europeo
B-1047 Bruselas
Correo electrónico: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN
Traducción: DE, FR

ACERCA DEL EDITOR

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a su boletín mensual, escriba a: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrito terminado en mayo de 2009.
Bruselas, © Parlamento Europeo, 2009.

Este documento está disponible en Internet: www.europarl.europa.eu/studies

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones expresadas en el presente documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autorizan la reproducción y la traducción con fines no comerciales, siempre que se indique la fuente y se informe previamente al editor y se le remita una copia.



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES
DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y DE
COHESIÓN

DESARROLLO REGIONAL

EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES
LOCALES PARA COMBATIR LAS
DESIGUALDADES SOCIALES

ESTUDIO

Resumen

El presente estudio ofrece un análisis crítico de las competencias de las autoridades locales, de sus instrumentos y de su papel a la hora de hacer frente a las desigualdades sociales. Presenta una descripción general de la variedad de estructuras de las autoridades locales en toda la UE y, a continuación, examina con detalle de qué manera afrontan estas autoridades determinados desafíos políticos. La investigación se completa mediante el estudio de 13 casos de autoridades locales diferentes, con sus retos, prioridades, enfoques y necesidades. Este documento intenta identificar los factores comunes que conducen al éxito o al fracaso de estos enfoques y apunta posibles soluciones.

DOCUMENTO DE SÍNTESIS

La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros ha sido objeto de extensos debates e investigaciones, en especial, durante la preparación del Tratado de Lisboa. Aunque es muy probable que este debate continúe, con altibajos cíclicos, se presta una atención considerablemente menor a las interacciones, complejas y diversas, entre la UE, sus 27 Estados miembros y la multitud de autoridades locales y regionales.

En este estudio se intenta ofrecer a la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo una visión general con ejemplos del estado, las competencias y las estructuras de las autoridades locales de los 27 Estados miembros. A continuación, se procede a un análisis crítico del papel de las autoridades locales y de sus políticas, enfoques y acciones para hacer frente a las desigualdades locales. Este análisis se desarrolla a partir de la investigación y se completa con siete estudios de caso sobre situaciones y acciones locales en distintos Estados miembros.

El grupo de trabajo de la UE sobre gobernanza a varios niveles ha dividido los Estados miembros en cuatro categorías: Estados unitarios centralizados, Estados unitarios descentralizados, Estados unitarios regionalizados y, finalmente, Estados federales. Las autoridades locales presentan estados y grados de autonomía distintos en cada uno de los cuatro modelos y, para añadir más complejidad a la situación, existen diferencias significativas entre los distintos niveles de autoridades locales dentro de cada Estado, además de diferencias respecto de su situación en otros Estados miembros de la misma categoría.

En un extremo, las autoridades locales de Estados unitarios centralizados, por ejemplo Rumanía o Irlanda, disfrutan de una autonomía relativamente reducida incluso en áreas políticas en las que poseen responsabilidades considerables. En Estados federales, como Bélgica o Alemania, las competencias de las autoridades locales y regionales están definidas por ley, incluso mediante disposiciones constitucionales. Las autoridades locales presentan estatus y competencias diferentes, tal como ilustran claramente el caso de un Estado federado alemán y de una circunscripción administrativa rural alemana.

Estas diferencias a menudo obedecen a bases históricas y culturales, que a la hora de determinar el enfoque de las autoridades locales desempeñan un papel al menos igual de importante que su situación jurídica o constitucional. Los límites formales de las autoridades locales se han visto superados con frecuencia por la evolución económica y social, por ejemplo, la expansión urbana hacia comarcas o provincias vecinas, y los cambios de hábitos migratorios o de desplazamiento por trabajo. Realidades similares pero más complejas pueden observarse en regiones fronterizas donde los polos de atracción económicos y los modelos de asentamiento atraviesan las fronteras nacionales y afectan a las autoridades locales de Estados miembros con distintas estructuras administrativas.

Los niveles de autonomía financiera también presentan marcadas diferencias de una autoridad local a otra. Algunas dependen básicamente de la financiación nacional, mientras que otras disponen de relativa libertad para fijar y recaudar sus propios impuestos o incluso emitir sus propios títulos para captar capital. La mayor parte dependen en algún grado de la financiación nacional pero también pueden darse grandes diferencias tanto dentro de un Estado miembro como entre distintos países. En algunos, se ha establecido oficialmente un sistema transparente, que suele basarse en una cantidad per cápita. En otros, la financiación debe negociarse políticamente y caso por caso. Existe la tendencia a invitar a las autoridades locales a competir mediante ofertas públicas para conseguir financiación de proyectos y capital. Esta fórmula destaca en Italia y el Reino Unido.

Las autoridades locales son responsables, en distinta medida, de la ejecución (no siempre de la concepción) de una amplia gama de políticas y servicios. Esta responsabilidad incluye la planificación territorial y de obras, vivienda, educación, medio ambiente, transporte (construcción y gestión), seguridad, bienestar social, sanidad y empleo, entre otras. Casi todas ellas repercuten en las desigualdades locales. Las autoridades locales desempeñan además una importante función a la hora de aplicar y ejecutar las principales estrategias europeas, por ejemplo la de Lisboa y la de Gotemburgo, el Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, la Carta de Leipzig y la Agenda Social, por mencionar solo algunas.

La aparición de la gobernanza a varios niveles ha tenido como resultado una necesidad creciente de mecanismos y plataformas de coordinación. Estos pueden funcionar en determinados sectores, por ejemplo en el transporte, pero la experiencia europea también facilita que surja un enfoque territorial.

En el documento «Agenda Territorial» de la reunión ministerial informal de Leipzig en 2006 se destacaba la necesidad de la coordinación territorial, así como los distintos enfoques de la misma. Se presentaron además argumentos a favor de nuevas formas de gobernanza territorial. Las eurorregiones son un modelo ya establecido y la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) constituye una herramienta jurídica flexible para la cooperación entre distintos niveles de gobierno, organismos públicos y agentes privados a través de las fronteras nacionales. Dichas agrupaciones territoriales pueden centrarse en un proyecto y pueden «conciliar y combinar» territorios oficiales diferentes.

A menudo, las autoridades locales se ven obligadas a afrontar desigualdades sociales provocadas por procesos o políticas sobre los cuales no tienen ningún control y ejercen poca influencia. Los movimientos económicos globales pueden conducir al declive o a la desaparición de industrias tradicionales. Una ciudad o región con una fuerte dependencia de una industria en decadencia, por ejemplo la siderurgia o la construcción naval, de repente puede encontrarse frente a enormes necesidades sociales, territoriales y de desarrollo, al hundirse su base impositiva. El caso de la ciudad polaca de Elblag constituye un ejemplo de este tipo.

En el estudio del caso de Marinha Grande se describe una ciudad portuguesa donde más del 60 % de empleos se encuentran en industrias tradicionales (vidrio y plástico) y en la que el ayuntamiento ha sido clave para lanzar un Pacto Territorial de Empleo (PTE) que implica a los interlocutores sociales y otras partes interesadas en un esfuerzo proactivo por diversificar la economía de la ciudad.

En algunos países se ha producido una fuerte tendencia entre la población, en especial el segmento con rentas más elevadas, a desplazarse de las ciudades hacia la periferia, donde se considera que la vivienda ofrece mejores condiciones (vivienda individual frente a apartamentos de varios pisos) y una mejor calidad de vida. Esta tendencia se ilustra mediante los casos de Budapest y Viena. En otros países, por ejemplo en Francia, tradicionalmente los barrios residenciales más cotizados se encuentran en la ciudad misma, mientras que la periferia (*banlieue*) queda reservada a la vivienda social.

Se va manifestando otra tendencia en los últimos años: la población deja las ciudades y se instala más allá de la inmediata periferia, en ciudades y pueblos situados a cierta distancia en zonas rurales vecinas. Esta evolución de la vivienda en Estados Unidos se ha denominado *exurbs*. En Europa, replantea las definiciones tradicionales de zonas «urbanas» y «rurales».

Los flujos migratorios entre pueblos y ciudades, donde vive el 74 % de los ciudadanos de la UE, y sus cercanías o zonas rurales vecinas tienen un impacto sobre los precios del suelo y de la vivienda, las bases impositivas locales y los servicios. Estas opciones de estilo de vida

a menudo implican un mayor uso del vehículo privado frente al transporte público, con todos los problemas de sostenibilidad que se plantean.

Las fuerzas del mercado incontroladas tienen tendencia a empujar a las personas de renta baja hacia zonas con vivienda de bajo coste y, a menudo, baja calidad. Las políticas e intervenciones locales pueden reforzar las tendencias del mercado o bien equilibrarlas para garantizar una diversidad social estable y evitar la creación de bolsas de pobreza en pueblos y ciudades.

El tipo de vivienda que han heredado los nuevos Estados miembros de la Europa Central y Oriental se compone en su mayoría de grandes bloques de apartamentos que eran de propiedad pública bajo el régimen comunista. El caso de la colonia de viviendas Havanna en Budapest ilustra de qué manera gestionan las autoridades municipales y locales la privatización de la vivienda para mantener el tejido social de sus comunidades.

La inmigración procedente de otros Estados miembros o de fuera de la Unión Europea comporta nuevas cargas para los servicios locales, entre ellos, la vivienda, la educación y el empleo. El caso del plan económico estratégico de la ciudad de Leicester permite conocer de qué manera un consorcio local sostenido con fondos municipales, nacionales y europeos busca gestionar una realidad en la que un 40 % de residentes pertenecen a minorías étnicas.

La inmigración plantea desafíos concretos en sociedades más acostumbradas a la emigración. El estudio del caso de la política de diversidad en Turku muestra el camino que sigue esta población finlandesa para intentar adaptarse a la nueva situación. La ciudad de Turku ha puesto especial énfasis en la búsqueda de empleo y de oportunidades de formación para su 4,4 % de inmigrantes, muchos de ellos con el estatuto de refugiado.

Obviamente la estructura, las tradiciones y los recursos de las autoridades locales condicionan su capacidad para llevar a cabo políticas que hagan frente a las desigualdades y las equilibren. Todas las autoridades locales, independientemente de su estatus, disponen de un conocimiento local real y de contactos, y cada día se enfrentan a la realidad local. Esto les permite desarrollar enfoques y estrategias integradas en ámbitos como la vivienda, la atención sanitaria, la educación y el empleo. Algunas autoridades locales quizás necesitarían desarrollar su capacidad para competir por la financiación nacional y europea para aplicar dichos enfoques.

Las desigualdades sociales en el ámbito local son un fenómeno con varias facetas y han demostrado resistir tanto a los enfoques estrictamente sectoriales impuestos desde arriba como a las medidas locales aisladas (construir nuevas viviendas no elimina las desigualdades sociales en una zona específica). Las acciones coordinadas que implican a los interlocutores sociales, la sociedad civil local, la autoridad local y las distintas ramas del gobierno nacional han demostrado ser finalmente indispensables. La aportación de las autoridades locales a la hora de poner de acuerdo todas estas tendencias y partes interesadas es única.

Mejorar las capacidades, ofrecer formación, asociar servicios educativos locales y recursos con objetivos de desarrollo económico, todo ello forma parte de cualquier enfoque estratégico local. Una vez más, las autoridades locales están en buena posición para reunir a las distintas partes interesadas.

Identificar las ventajas de una zona y darles publicidad es un componente esencial para atraer capital y recursos humanos. Las autoridades locales disponen de gran parte de estos conocimientos locales al alcance de la mano y normalmente suelen tener una imagen bastante precisa de las carencias locales. Las autoridades locales tienen que poder acceder

a la financiación nacional o europea para poder emprender algunas de las inversiones que se precisan para dichos análisis y esfuerzos.

Es necesario definir, registrar y compartir la experiencia y los conocimientos locales. Compartir puede significar que las autoridades locales pongan en común las experiencias de mejores prácticas. Este fue el caso de estudio de Elblag, donde las autoridades locales suecas y británicas consiguieron orientar a las autoridades de esta ciudad.

También debe existir un mecanismo operativo claro mediante el cual las experiencias locales puedan transmitirse de manera eficaz a los sistemas de elaboración de políticas nacionales y europeos. A su vez, es necesario que la evaluación de las políticas se reutilice en el proceso de creación de conocimiento local. El ciclo ejemplar que va del desarrollo de políticas a su aplicación y al aprendizaje orienta todas las políticas comunitarias territoriales en las que se requiere la participación de las partes interesadas locales.

Este estudio no puede presentar una visión exhaustiva de las acciones y los problemas de todas las autoridades locales de la UE. Sin embargo, sí muestra de qué manera las distintas autoridades locales han identificado problemas locales, reales o potenciales, y los enfoques que han aplicado o que están elaborando para hacer frente a las desigualdades locales.

Una gobernanza inclusiva a varios niveles es una necesidad y, al mismo tiempo, una realidad cada vez más presente. Es preciso estudiarla, registrarla y favorecerla como elemento clave del proceso para conseguir un desarrollo social y económico sostenible.

Recomendaciones clave

- (1)** Las soluciones de gobernanza a varios niveles pueden ayudar a compensar la falta de competencias de las autoridades locales en diferentes ámbitos y, por lo tanto, deben promoverse aún más a escala europea. Deben desarrollarse en el ámbito local los modelos y los instrumentos aplicables para la gobernanza a varios niveles.
- (2)** También deberían fomentarse los enfoques territoriales más allá del FEDER para crear «puntos de acceso» adicionales para las autoridades locales.
- (3)** La vivienda y el empleo son dos ámbitos políticos en los que las autoridades locales más pequeñas tienen tendencia a padecer más la falta de competencias adecuadas para combatir las desigualdades. En estos ámbitos, es preciso desarrollar la función de capacitación de la UE (promoción de proyectos, investigación y acciones).
- (4)** Los regímenes de financiación que permiten ofrecer respuestas «innovadoras» y «exploratorias» a los problemas locales, en continua evolución, resultan básicos para las autoridades locales pequeñas o medianas y, por ello, es necesario desarrollarlos.
- (5)** La promoción y el apoyo al intercambio de conocimientos, en especial sobre cuestiones locales, deben integrarse en los programas comunitarios pertinentes (por ejemplo, mayor consideración a los programas de cooperación transnacional).
- (6)** La evaluación de las políticas locales debe reutilizarse en el proceso de creación de conocimiento local. El ciclo ejemplar que va del desarrollo de políticas a su aplicación y al aprendizaje orienta todas las políticas comunitarias territoriales en las que se requiere la participación de agentes locales.

- (7)** Asimismo, es necesario construir una base de conocimientos específicos acerca de cuestiones locales dentro de las administraciones locales, que tienen tendencia a sobrecargarse con cuestiones de «ejecución administrativa» y la utilización de recursos en plazos adecuados.
- (8)** Las actividades que promueven los grupos de agentes locales (por ejemplo, grupos de acción locales) consiguen una buena visibilidad y apropiación de los resultados. Deberían ampliarse las estrategias que estimulan la identificación responsable de las necesidades locales, la preparación de estrategias locales y la ejecución (por ejemplo, mediante ayudas globales).
- (9)** Para incrementar las oportunidades de las autoridades locales en los programas de financiación abiertos a la competencia es necesario fomentar programas de desarrollo de las capacidades pertinentes (también a escala europea).
- (10)** Respecto a la carga administrativa relacionada con la gestión de proyectos de la UE, es necesario revisar las consideraciones acerca de la proporcionalidad de los requisitos, en concreto, teniendo presentes las autoridades locales pequeñas y medianas.
- (11)** Debería implicarse más a las autoridades locales en la elaboración de políticas (en los ámbitos regional, nacional y europeo) para garantizar la distribución de las acciones en el ámbito local y la «transmisión» de las estrategias de la UE a las partes interesadas locales.
- (12)** El desarrollo, la aplicación y la valoración de las grandes estrategias de la UE (Lisboa, Gotemburgo, etc.) tiene que tomar en consideración y hacer visible la contribución local con miras a elevar la implicación de los agentes locales.