

LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS Y EL ENFOQUE TERRITORIAL: UE 2014-2020. ¿EL EMPLEO, UNA PRIORIDAD EN LAS POLÍTICAS LOCALES?

ANDREU LOPE PEÑA
Universitat Autònoma de Barcelona

RECEIVED: APRIL 28 2013

RESUMEN

El artículo repasa la dimensión territorial de las políticas de la UE en el marco de la Estrategia Europea 2020, centrándose particularmente en las políticas de fomento del empleo. Se analizan las prioridades de dicha estrategia, concretadas en una serie de objetivos temáticos que, en términos de impulsar la cohesión territorial, se focalizan sobre todo en los criterios de financiación del FEDER. Del análisis realizado, se concluye que las políticas comunitarias de empleo enfatizan poco el reconocimiento de la importancia del ámbito local como elemento clave para la concreción de políticas activas de empleo, capaces de atender las necesidades y requerimientos específicos del tejido productivo y de las personas del territorio.

PALABRAS CLAVE: Estrategia Europea 2020; políticas de empleo UE; dimensión local de las políticas activas de empleo; cohesión territorial UE.

ABSTRACT

The paper examines the territorial dimension of EU policies in the framework of the Europe 2020 Strategy and especially focuses on the promotion of employment policies. The paper analyses the strategy priorities on thematic objectives of territorial dimension based on finance criterion of FEDER funds. The analysis concludes that European employment policies place less emphasis on the recognition of local level and its potential to set activation employment policies. These policies could be capable of attending needs and specific productive requirements and those of the people from different territories.

KEY WORDS: Europe Strategy 2020; EU employment policies; local dimension of activation employment policies, UE territorial cohesion.

RESUM

L'article repassa la dimensió territorial de les polítiques de la UE en el marc de l'Estratègia Europea 2020, centrant-se particularment en les polítiques de foment de l'ocupació. S'analitzen les prioritats d'aquesta estratègia, concretades en una sèrie d'objectius temàtics que, en termes d'impulsar la cohesió territorial, es focalitzen sobretot en els criteris de finançament del FEDER. De l'anàlisi realitzada, es conclou que les polítiques comunitàries d'ocupació emfatitzen poc el reconeixement de la importància de l'àmbit local com a element clau per a la concreció de polítiques actives d'ocupació, capaces d'atendre les necessitats i requeriments específics del teixit productiu i de les persones del territori.

PARAULES CLAU: Estratègia Europea 2020; Polítiques d'ocupació UE, dimensió local de les Polítiques actives d'ocupació, cohesió territorial UE.

1. La estrategia europea 2020. Cifras y objetivos

Para el período 2014-2020, la Comisión Europea prevé una serie de acciones respecto a la política de cohesión económica, social y territorial con una financiación de 376.000 millones de euros. Una cifra, como tal, muy elevada, pero que se distribuye a lo largo de 7 años y supera en menos del 3% la dedicada a ese terreno en el período 2007-2013 anterior. Tal superación se debe, además, al hecho de que se triplica la financiación al mecanismo “Connecting Europe”, destinado a facilitar las conexiones energéticas, de las TIC y del transporte y que alcanza un presupuesto de 40.000 millones para el período 2014-2020. Sin eso, las partidas destinadas a cohesión territorial se reducen incluso un 5% sobre el período anterior.

Dichas cifras se incluyen en el marco financiero plurianual de la UE que proporciona el marco de inversión comunitario (de algo más de un billón de euros) para el período 2014-2020 y del cual las políticas territoriales alcanzan un 37%. Los criterios normativos para la distribución de los fondos europeos incluyen un aspecto importante como es la coordinación entre las distintas fuentes de financiación. Otros de esos criterios son: el enfoque basado en los resultados (con metas de rendimiento para todos los programas); la condicionalidad *ex ante*, la macroeconómica y la condicionalidad *ex post*. No me detengo a analizarlos señalando, simplemente, que algunos de sus aspectos positivos presentan, al mismo tiempo, elementos que pueden dificultar un acceso fluido a los fondos o su concreción en actuaciones específicas.¹

Las propuestas de la Comisión Europea respecto al destino de los recursos destinados a políticas territoriales se alinean de forma estrecha con las premisas marcadas por la Estrategia Europea 2020. Recordemos, brevemente, que dicha Estrategia 2020 se basa en 3 prioridades de las que se desprenden 5 objetivos:

- “Crecimiento inteligente”, con una economía basada en el conocimiento, en las TIC y en la innovación. De tal prioridad derivan los objetivos de: 1) reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10% y alcanzar la tasa del 40% de graduados universitarios entre los jóvenes; y 2) 3% de inversión en I+D.

¹ En Dirección General de Fondos Comunitarios (2012) se apuntan como elementos problemáticos: la existencia de un marco rígido y burocrático que no recoge la necesidad de simplificar la regulación vigente; el exceso de condicionalidades; incertidumbre jurídica, con múltiples situaciones que conducen a la suspensión de pagos o a corregir la financiación; la necesidad de apoyar a las pymes no debiera excluir a las grandes empresas; asimetría en las obligaciones, muy detalladas para los estados miembros y poco para la Comisión Europea; y la necesidad de mayor flexibilidad respecto a los objetivos temáticos, atendiendo a las necesidades territoriales específicas;

- “Crecimiento sostenible”, basado en una economía competitiva y sostenible, “más verde” y con un uso más eficaz y limpio de los recursos energéticos; a partir de la cual se precisa el objetivo: 3) que incluye: aumentar en un 20% la eficiencia energética, alcanzar el 20% de energía procedente de renovables y reducir un 20% la emisión de gases de efecto invernadero respecto a 1990.
- “Crecimiento integrador”, con altos niveles de empleo y cohesión social y territorial. De esta prioridad se desprenden los objetivos: 4) alcanzar el 2020 una tasa de empleo del 75% en las personas entre 20 y 64 años, y 5) reducir en 20 millones las personas situadas en el umbral de la pobreza en la UE.

Como es habitual en la jerga comunitaria, las premisas de las que se parte parecen incontestables. Por ejemplo, ¿quién apostaría por un crecimiento “imbécil” o “estúpido” en lugar de por uno “inteligente”? El problema es que no puede definirse un crecimiento como inteligente por la mera repetición de axiomas ya reiterados desde la Cumbre de Lisboa hace más de 10 años: la sociedad y la economía del conocimiento se presupone un hecho (Serrano, 2007) al cual hay que adecuar el tejido productivo y las actitudes y las aptitudes de las personas. Por otra parte, algunos de los objetivos fijados como grandes metas son, en realidad, bastante modestos. Sucede así con la reducción de las emisiones de carbono tomando como punto de partida el año 1990. O con el objetivo de alcanzar el 3% de inversión en I+D para el conjunto de la UE, que es el mismo que se había fijado la Estrategia Europea de Empleo para el año 2010: hoy solo Suecia y Finlandia alcanzan -y rebasan- esa cifra, situándose la media de la UE-27 en el 1,8% y superando apenas el 1% España.

Más modestos parecen todavía los objetivos relativos a la pobreza y al empleo. Reducir en 20 millones el número de personas pobres parece mucho. Pero suponen únicamente el 25% de pobres del 2011 en la UE. Aumentar la tasa de empleo hasta el 75% de la población entre 20 y 64 años, es un objetivo de calado en los momentos actuales de crisis económica que ha llevado a diversos países de la UE a alcanzar cifras de paro dramáticas, como es el caso de España. Pero es sabido que, pese a la retórica comunitaria, el objetivo que sustenta desde hace ya demasiado tiempo la política de la UE es el control del déficit y no la creación de empleo. El objetivo del pleno empleo, explícito en los años inmediatamente anteriores a la crisis e implícito en la Estrategia Europea de Empleo, se abandona. Se sustituye por el de altas tasas de empleo de grupos de edad entre los que se excluye el de los menores de 20 años, precisamente el que ostenta niveles de paro más elevados.

En cualquier caso, aunque el aspecto abordado prioritariamente en estas páginas es el empleo, conviene advertir que las políticas de cohesión económica, social y territorial de la UE, cuya fuente de financiación fundamental es el FEDER, no tienen como eje

prioritario la acción sobre el empleo. De hecho la promoción del empleo, junto con la de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, el fomento de la educación y de las competencias, así como la mejora de la capacidad y eficacia de la administración pública, son objetivos temáticos incluidos en la Estrategia Europea 2020 que dirigen las prioridades del FSE. Respecto a esta cuestión, entre los criterios que expresa la UE sobre el desarrollo de las políticas de empleo (European Commission, 2011) en el marco de la Estrategia 2020, la necesidad de acciones centradas en el territorio (en las regiones o en el ámbito local) apenas se hace visible. Queda relegada a unos pocos y nada precisos párrafos, relativos a las iniciativas locales para favorecer el acceso al empleo. Ese hecho, es todavía más pronunciado en los trabajos que aluden a las futuras y mayores necesidades de cualificación en el empleo (CEDEFOP, 2010; European Commission, 2012). En este orden, las actuaciones para promover ese tipo de puestos de trabajo y las competencias que supuestamente requieren, simplemente no tienen en cuenta las políticas centradas en el ámbito local.

En general, los criterios para favorecer el empleo desde el FSE en el marco de la Estrategia Europea 2020 no presentan grandes novedades sobre los sustentados con anterioridad. Considerar el capital humano como un elemento propulsor del “crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, no se distingue de potenciar un capital humano idóneo para los requerimientos de la “sociedad del conocimiento” que orientó la Estrategia Europea de Empleo hasta el 2010. Más concretamente, las orientaciones que se ofrecen para promover el empleo y la movilidad laboral subrayan ahora más los aspectos relativos a favorecer dicha movilidad. Pero el resto de orientaciones siguen vinculadas a los conocidos como cuatro pilares de la Estrategia Europea de Empleo: fomento de la adaptabilidad, de la empleabilidad, del espíritu de empresa y de la igualdad entre hombres y mujeres. O a criterios ya presentes en los últimos tiempos, como potenciar el aumento de los niveles educativos, o promocionar el aprendizaje permanente para adecuar las competencias a las necesidades del mercado laboral. El aspecto más novedoso, al margen del énfasis en la movilidad transnacional y, en menor medida en la mejora de los organismos competentes en materia de empleo, lo supone la preocupación expresada por la UE respecto al paro entre los jóvenes. Las tasas de paro juvenil, altas en el conjunto de la UE-27 y escandalosas en países como España donde ya superan de largo el 50%, hacen que se prioricen acciones dirigidas a este colectivo en los próximos años y ya desde el presente 2013.

En cualquier caso, parece suficientemente claro, que la adecuación entre la oferta y la demanda en el mercado laboral requiere una atención primordial al ámbito local. En él es donde se concretan las necesidades y características del tejido productivo, así como las de las personas que buscan empleo o aspiran a cambiarlo por otro que puede requerir nuevas competencias y capacidades. Las políticas activas de empleo centradas

en el ámbito local, tienen una amplia tradición a partir de la Estrategia Europea de Empleo emanada de la Cumbre de Lisboa. La Estrategia Europea 2020 y los criterios que de acuerdo a la misma desarrolla el FSE para fomentar el empleo, no contemplan de modo suficiente su importancia; aunque para algunos autores (Esparcia y Escribano, 2012), dicha Estrategia presente una dimensión territorial importante e innegable.

Veamos, si por el contrario de que sucede en el caso del FSE, las acciones con base territorial del FEDER contribuyen, aunque sea de modo indirecto, al fomento del empleo en base al protagonismo de la acción local. Una cuestión ésta clave en países que, como el caso español, afrontan situaciones y cifras de desempleo que cuestionan el mantenimiento de la cohesión social en el territorio.

2. El destino de los fondos FEDER y las acciones sobre el desarrollo local

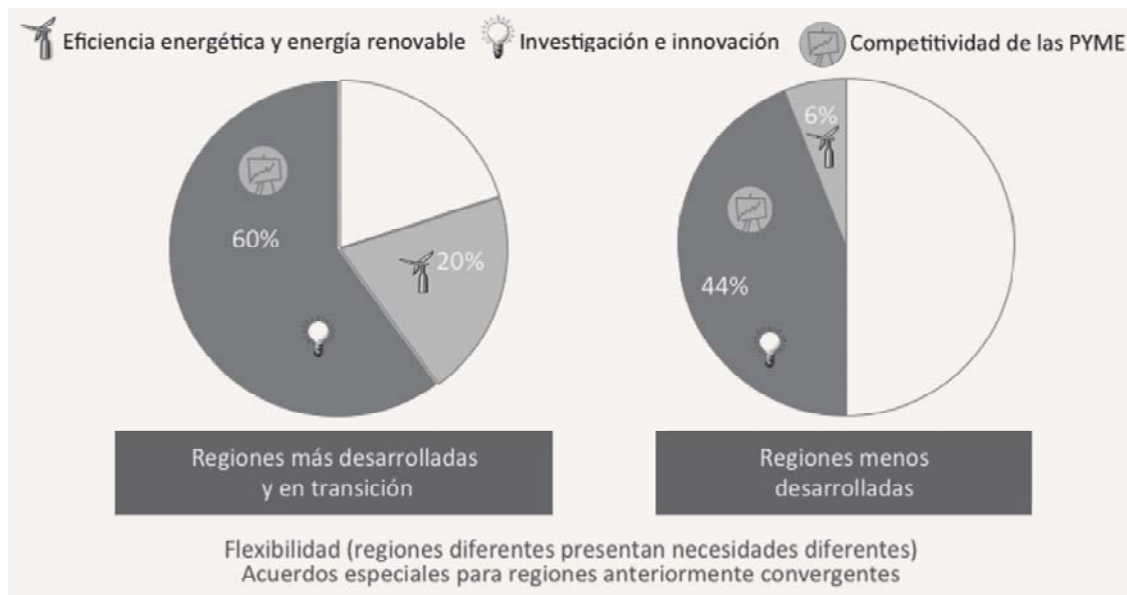
Centrados en la financiación procedente del FEDER, los objetivos temáticos que contempla la Estrategia Europea 2020 (relacionados con las 3 prioridades y 5 objetivos antes indicados) son los que enmarcan el destino de los fondos destinados a las políticas territoriales. Tales objetivos temáticos configuran un amplio “menú” de acciones:

1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación
2. Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las TIC
3. Mejorar la competitividad de las pymes
4. Avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono
5. Mejorar la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos asociados
6. Proteger el medio ambiente y favorecer la eficiencia de los recursos energéticos
7. Potenciar el transporte sostenible y eliminar los “cuellos de botella” en infraestructuras clave
8. Promover el empleo y la movilidad laboral
9. Favorecer la inclusión social y luchar contra la pobreza
10. Potenciar la educación, las capacidades y el aprendizaje permanente.
11. Mejorar la eficiencia institucional y de la administración pública.

El FEDER focaliza su atención en los objetivos temáticos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 11 (los objetivos 8,9 y 10 centran el interés del FSE). El resto de sus prioridades se dirige a: “apoyo comercial a las pymes”, “servicios de interés económico general”, “salud, educación e infraestructuras sociales” y al “desarrollo urbano sostenible”; en este último caso con una asignación del 5% de los fondos FEDER. Algunos de los objetivos temáticos que aborda el FEDER guardan relación con el empleo. Pero su financiación

para el próximo período de 7 años enfatiza, sobre todo, el desarrollo de programas encaminados a promover 3 áreas específicas: la eficiencia energética y las energías renovables, la investigación e innovación, y la competitividad de las pymes. El 50% de las inversiones en las regiones menos desarrolladas deberán destinarse a ello, un porcentaje que asciende hasta el 80% en el resto de regiones.

Gráfico 1. Concentración de inversiones FEDER 2014-2020



Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Política Territorial (2011)

Conviene tener presente que las regiones menos desarrolladas (denominadas en ocasiones de convergencia, son aquellas cuyo PIB *per cápita* es inferior al 75% del PIB medio de la UE-27. Las regiones en transición son las que tienen un PIB de entre un 75% y el 90% de la media; mientras que las más desarrolladas (denominadas en ocasiones de competitividad), son las regiones cuyo PIB supera el 90% de la media de la UE-27. La mayor parte de “regiones” españolas se sitúan entre las últimas de las indicadas. Únicamente Extremadura forma parte de las menos desarrolladas, mientras que Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia se ubican entre las regiones en transición.

En función de esa distribución, todas las Comunidades Autónomas de España, salvo Extremadura, deberán asignar un 60% de los recursos del FEDER a potenciar la I+D+i y la competitividad de las pymes y otro 20% a programas de energías renovables y eficiencia energética. Eso implica que la posible generación de empleo que pueden impulsar los fondos procedentes del FEDER, debiera basarse en la concreción de proyectos donde la “especialización regional inteligente” en materia de I+D+i o en aspectos energéticos, se desarrolle en base a las características tecnológicas y a las del tejido productivo y del entramado social con que cuente específicamente cada Comunidad Autónoma. Obviamente, el impulso a la competitividad de las pymes puede vincularse, también, a ese tipo de acciones.

La inversión en proyectos como los indicados, puede generar actividades de alto valor añadido y empleos de cierta calidad. Es una posibilidad que no cabe desdeñar y que debería aprovecharse utilizando las sinergias derivadas de los distintos potenciales territoriales; lo que comporta priorizar políticas que no siempre tengan que ver con las TIC (igualmente objetivo temático del FEDER), sino con los perfiles económicos, sociales y geográficos de cada “región” que son los que deberían guiar su estrategia de especialización en este terreno. Sin embargo, cabe tener en cuenta algunas limitaciones al optimismo de los proyectos a que pueden dar lugar las orientaciones del FEDER, que derivan de la experiencia de años anteriores en el uso de los fondos europeos. Así, las inversiones en I+D+I conllevan un alto componente de riesgo, de modo que los resultados obtenidos no siempre son los previstos y se caracterizan con frecuencia por su baja rentabilidad. Igualmente, hay que tener presente que muchas regiones han sido incapaces de absorber los fondos europeos destinados a innovación en años anteriores; lo que explica, en parte, que la cantidad inicial disponible de fondos de la UE haya superado a la efectivamente desembolsada a los estados miembros en los últimos años.

El desarrollo de políticas comunitarias para el período 2014-2020 incluye otros elementos positivos en términos de cohesión territorial, además de las posibilidades que ofrecen las orientaciones que se han indicado del FEDER para esa etapa. Probablemente en otros trabajos de este mismo número de la revista se aborden de manera más precisa. Aquí, no lo haremos, concluyendo con un aspecto que, considero, tiene particular relevancia para profundizar en el papel del ámbito local en materia de empleo y, más en general, en el rol local en el conjunto de las políticas diseñadas por la UE hasta el 2020. Me refiero al enfoque integrado para el desarrollo local que la UE propone con el *community led local development* (CLLD) que permite ejecutar estrategias de desarrollo local con la participación de actores clave de la comunidad. Una iniciativa inspirada en el enfoque LEADER, que fue concebido para potenciar acciones de desarrollo en zonas rurales y que ahora se extiende a otros ámbitos.

El CLLD, traducido en ocasiones como “desarrollo local participativo” y en otras como “desarrollo local a cargo de las comunidades locales”, se propone potenciar estrategias de desarrollo por áreas integradas de acuerdo a las necesidades y a las potencialidades locales; con lo cual el ámbito local puede desempeñar un papel activo en el marco de los objetivos de la Estrategia Europea 2020. Se propone, igualmente, la promoción de la capacidad de innovación y cambio de la comunidad local y de las iniciativas empresariales fomentando, además, la actuación de los “grupos de acción local” como guías de los programas a emprender. Entre tales grupos se citan los empresarios y sus asociaciones, organizaciones vecinales y colectivos ciudadanos (tercera edad, jóvenes, minorías, de nuevo empresarios, etc.), además de las autoridades locales. Los

componentes de los grupos de acción local procedentes de la sociedad civil y del sector privado tendrán al menos el 50% del poder en la toma de decisiones y ningún grupo de interés podrá tener más del 49% de la capacidad de decisión en solitario; aspecto éste que sitúa a la administración pública local en una posición que nunca alcanza la mayoría suficiente para decidir las acciones a llevar a cabo.

Un aspecto del mayor interés del CLLD es que los beneficiarios podrán utilizar fondos comunitarios de diversa procedencia (entre ellos del FSE y del FEDER), para destinarlos de forma integrada a sus programas. Igualmente lo es el hecho que los programas operativos de los gobiernos que ejecuten un eje prioritario a través de CLLD contarán con 10 puntos más en la tasa de cofinanciación europea. Conviene recordar, sin embargo, que son los estados y las regiones las que deciden introducirlos o no en sus contratos de asociación y sus programas operativos. Esos y otros aspectos deben considerarse positivos para el desarrollo de acciones locales encaminadas a potenciar la cohesión y, de modo directo o indirecto, el empleo. Así lo ha hecho el Comité de las Regiones Europeo en un dictamen que se expresa en 64 puntos (Committee of the Regions, 2012), alguno de los cuales expresa buena parte de las reticencias que, desde lo local, pueden merecer los criterios de la UE para potenciar CLLD. Las principales de esas reticencias son las siguientes:

- Necesidad de más tiempo del fijado para elaborar estrategias de desarrollo local.
- Excesivo énfasis en la configuración de la estrategia y la concreción de capacidades de actuación locales mientras que, para el Comité de las Regiones, lo fundamental del CLLD es obtener resultados tangibles de las inversiones para mejorar el bienestar social. Esta crítica se realiza en varios de los 64 puntos aludidos, enfatizando que fomentar las capacidades y estrategias locales es solo un medio y son los objetivos los que deben dar lugar a su medición en resultados.
- El CLLD se centra en el objetivo temático 9 (la inclusión social) de la Estrategia Europea 2020, cuando debiera formar parte del conjunto de esos objetivos y utilizarse en razón de las distintas circunstancias locales.
- Necesidad de no aplicar, desde los estados y desde la UE, medidas y normas uniformes que sustraigan la capacidad de innovar y de actuar flexiblemente para encontrar soluciones locales a los problemas locales.
- Se precisa aumentar la capacidad de actuación de los órganos de la administración local. En este sentido, retomado en varios puntos, el Comité de las Regiones reclama que se revise la norma -donde existen asociaciones de desarrollo local institucionalizadas- según la cual esos órganos no pueden tener más del 49% de los votos. También considera que la toma de decisiones de los grupos de acción local debe estar claramente definida y, sin dotar de dominio a

la administración pública, debe posibilitar que esta dirija la estrategia y los procedimientos que se acuerden.

- Los miembros de los grupos de acción local pueden asumir líneas de actuación delegadas de los órganos de gestión local, de modo que reflejen sus capacidades y atendiendo a un proceso de toma de decisiones integrador, claro y sujeto a responsabilidades. Es preciso fijar normas que eviten los conflictos de intereses entre los miembros de aquellos grupos, al tiempo que establecer medidas de transparencia y de asunción de responsabilidades tan rigurosas como los que se aplican a los organismos y representantes políticos locales.

El CLLD, por su carácter integrado y la participación de la comunidad local puede ser válido para apoyar la diversificación de las actividades, el desarrollo económico y social y la innovación “desde abajo”. Puede servir, también, para impulsar medidas favorecedoras del empleo desde el plano local, pese a que los criterios de la Estrategia Europea 2020 no lo priorizan. Pero algunas de las críticas del Comité de las Regiones advierten contra peligros inherentes a los criterios que ordenan los diversos CLLD. El sometimiento de las estrategias de desarrollo local a los criterios de grupos de interés que, por su potencia en el territorio, adquieran el predominio en los grupos de acción local, es uno de esos peligros. Y de ahí, pueden derivar actividades y acciones que no beneficien a la comunidad local sino a intereses particulares. Algunas de esas acciones, por ejemplo en el terreno de la I+D+i o en el energético especialmente favorecidas por el FEDER, parecen particularmente susceptibles de correr ese tipo de riesgo.

Por ese motivo, cabe subrayar la importancia del papel de la administración local en el liderazgo de las iniciativas de desarrollo local, como factor de regulación del conflicto de intereses. Y, también, como elemento capaz de adecuar las estrategias locales a un entorno más amplio, que tome en consideración las que se adoptan desde el ámbito regional, estatal y del conjunto de la UE. En términos de empleo la Estrategia Europea 2020 no dota de nuevas y mayores capacidades al ámbito local. Si llegara a restringirse más la posibilidad de actuación de la administración pública local en este terreno, el fomento de políticas activas y, más en general, el impulso a estrategias de desarrollo local que partan de la búsqueda del bienestar de la comunidad, se verían extraordinariamente limitadas.

Bibliografía

- CEDEFOP (2010): *Skills supply and demand in Europe: Medium-term forecast up to 2020*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comisión Europea (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* Bruselas: European Commission.
- (2011): *Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo*. Dirección General de Política Territorial: Bruselas.
- Committee of the Regions (2012): *Community Led Local Development*, 98th plenary session, 29-30 november 2012, Committee of the Regions, Bruxelles.
- Dirección General de Fondos Comunitarios (2012): "Presente y futuro de los fondos europeos". DGFC, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas [Disponible en: www.interact-eu.net/]
- Esparcia, J. y Escribano, J. (2012): "La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER". *Anales de Geografía*, 32 (2).
- European Commission (2011): *Employment Policy (Social Europe guide vol. 1)*, Office for Official Publications of the European Communities (70 pàgs.), Luxembourg.
- European Commission (2012), *New skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment*. Bruselas: European Commission.
- Panorama Inforegio (2011): "Políticas de Cohesión 2014-2020. Inversión en las regiones europeas". *Panorama Inforegio*, 40.
- Serrano, A. (2007): "Activations Regimes in Europe: a clustering exercise", en Serrano A. y Magnusson, L. (2007), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bruselas: PIE-Peter Lang.
- Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (2012): "El Fondo Social Europeo 2014-2020". UAFSE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, www.empleo.gob.es/uafse