

LIBRO VERDE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL

Propuestas desde el CEDDAR

(Centro de Estudios sobre la Despoblación y el Desarrollo de Áreas Rurales, <http://www.ceddar.org/>)

1. Definición

La cohesión territorial introduce nuevos temas de debate y realza la importancia de otros que ya existían.

– ¿Cuál es la definición más apropiada de cohesión territorial?

Cuando las personas pueden definir su trayectoria vital e intentar llevarla a cabo sin verse limitados por las condiciones del lugar donde residen. Es decir, la biografía de cada uno dependerá fundamentalmente de su esfuerzo, talento y opciones adoptadas, pero no de circunstancias adversas impuestas originadas en el entorno que lo acompañan.

Las personas, su libertad y su bienestar, son el punto de referencia y contraste. La sociedad y el territorio que configuran están cohesionados cuando sus limitaciones en el acceso a bienes y servicios básicos que posibilitan el ejercicio de derechos fundamentales no se convierten en una restricción decisiva e inevitable de las potencialidades individuales.

En este sentido, la cohesión de una comunidad tiene que ver tanto con aspectos relativos a su economía (eficiencia, estabilidad y equidad), como con sus instituciones (participación, transparencia, credibilidad, igualdad) y sus valores (libertad, apertura, integración, confianza, solidaridad)

– ¿Qué nuevos elementos podría aportar al actual enfoque de la cohesión económica y social tal y como la practica la Unión Europea?

En cuanto a sus aspectos sustantivos, podría reforzar su liderazgo en lo relativo a políticas estratégicas sobre la innovación, la iniciativa emprendedora, el respeto medioambiental y la transparencia en la gestión, que se han de promover entre sus ciudadanos, a título individual, y entre sus organizaciones y colectivos que integran, sean públicos (administraciones gubernamentales, agentes sociales) como privados (empresas, grupos de interés, asociaciones no gubernamentales).

Es decir, las medidas tendentes a una mayor cohesión deben comprometer de manera explícita a la ciudadanía y a las organizaciones cotidianas en las que participa para que de verdad suponga un cambio más rápido y radical hacia una globalización integradora, la solidaridad internacional e intergeneracional y la democratización de las instituciones, públicas y privadas, locales e internacionales.

Por ello, aunque sea difícil, debe promoverse un activismo social dentro del cual los ciudadanos se reconozcan a sí mismos en todas sus esferas como protagonistas de su propio destino en los cambios sociales, económicos y medioambientales en ciernes.

En consecuencia, los proyectos, programas e iniciativas europeas deberían de exigir un partenariado entre entidades públicas y privadas, con un predominio de las segundas, esto es, de las pertenecientes a la sociedad civil.

2. Escala y ámbito de actuación de la acción territorial

La cohesión territorial pone de manifiesto la necesidad de un enfoque integrado para abordar los problemas a una escala geográfica adecuada que puede requerir la cooperación de las autoridades locales, regionales e incluso nacionales.

– ¿Tiene un papel la UE en el fomento de la cohesión territorial? ¿Cómo podría definirse ese papel respetando el principio de subsidiariedad?

En primer lugar las instituciones comunitarias son una referencia, un punto de contraste de las políticas nacionales y regionales, también de las de otras áreas internacionales, que las valoran por su innovación y sentido estratégico.

En consecuencia, como referentes, y siendo respetuosos con el principio de subsidiariedad, pueden servir para inducir en las administraciones estatales, regionales y locales nuevas actitudes y objetivos en aquellos aspectos de la cohesión en los que siguen teniendo competencia, mejorar la gobernanza e introducir perspectivas amplias de cooperación y compromiso, por encima de presiones e inercias locales. En todas esas tareas debe regir el principio de subsidiariedad, de manera que la imprescindible coordinación y cooperación vertical se profundice sin descuidar el capital social acumulado que detentan las instituciones territoriales. Pero éstas han de percibir la presión y complementariedad de las instancias europeas y percibir que la suma de ambas multiplica la efectividad de sus metas.

Así, la autoridad de las administraciones y políticas comunitarias para invocar la coordinación y cooperación en un determinado sentido, complementario y coherente con sus planes y directivas se les reconocerá en función de su mayor eficacia institucional, credibilidad, su innovación organizativa y estratégica y su audacia en proponer objetivos.

En suma, su papel conforme al principio de subsidiariedad puede ser ejercitado desde la colaboración en el diseño de planes, el acompañamiento y asesoramiento en la ejecución, y la cooperación en la evaluación previa de la planificación inicial, del logro de los fines y de la eficacia de las medidas. Para toda administración pública contar con una especie de álter ego que le impone un ritmo elevado de eficacia y compromiso cívico agiliza su actuación.

– ¿En qué medida la escala territorial de la intervención política debe variar en función de los problemas abordados?

En la mayoría de los casos, partiendo de un enfoque básico compartido, deberían adoptarse geometrías variables según el tamaño territorial y poblacional de los fallos del mercado (básicamente, bienes públicos y externalidades con dimensiones geográficas peculiares) que intentan solucionar las políticas.

Por otro lado, la heterogeneidad de las diferentes categorías de NUTS (principalmente en los niveles II y III) entre los países socios también exige flexibilizar y contextualizar los criterios con que se aplican las políticas. Los tamaños y extensiones son muy divergentes y, dada la definición política y cultural de las regiones y provincias, resultan irreductibles a los parámetros dictados desde Bruselas ni a las propuestas funcionales de los análisis académicos, por más intentos que se han hecho. En consecuencia, si no se adaptan las NUTS a los criterios de la Política regional, a la inversa, habrá que armonizar la aplicación de los mismos a las delimitaciones territoriales.

– ¿Las zonas con características geográficas específicas requieren medidas políticas especiales? En caso afirmativo, ¿cuáles?

Como bien sintetiza el Informe que antecede este cuestionario, hay diferentes tipologías territoriales. Y, aún dentro de las que apunta, la heterogeneidad entre áreas y dentro de ellas puede ser grande. Así, no es lo mismo una zona de montaña turística que otra meramente agraria o ganadera, si tiene buenas comunicaciones con un área metropolitana próxima o carece de ellas, etcétera. Incluso para apreciar su pluralidad interna han de preverse mecanismos e indicadores. Por ello, el razonar a través de una perspectiva territorial y social todas las medidas puede ser un enfoque adecuado, consciente de que las visiones excesivamente agregadas son poco rigurosas.

Además, las reglas y programas tendrían que ser más claros y coherentes en la exposición de fines y medios, en los requisitos para ser discriminado positivamente, y explicitar las prioridades e intensidad, o gravedad, de los problemas a encarar. Evidentemente, eso tiene el riesgo de dificultar los consensos, pero estos nunca pueden ser una meta en sí mismos sino un instrumento.

Desde la perspectiva del CEDDAR, consideraríamos urgente afrontar el problema de las áreas despobladas, que deberían ser discriminadas positivamente en función de los siguientes criterios:

-. densidad de población, en la medida que su escasez limita la existencia de economías de escala, aglomeraciones y restringe la efectividad de las elecciones o gusto por la diversidad en los consumidores y ciudadanos. Cuando se trata de densidades extremadamente bajas y el tamaño de población de los núcleos es ínfimo, la desertización o desaparición de aldeas y comarcas es un riesgo alto.

- bienes públicos y externalidades territoriales y culturales que el área presta a otras comunidades, y que por no ser valorados a través del mercado el resto de la sociedad actúa como un gorrón o free-rider, originando la decadencia de un espacio de alto valor ecológico/cultural/histórico para el que no rigen los precios y no tiene opción de generar beneficios. Por razones de eficiencia y justicia habría que compensarles con financiación y regulaciones específicas.

- valorar su menor accesibilidad física y funcional a través de telecomunicaciones, lejanía de los servicios básicos, públicos y privados, que permiten el ejercicio de los derechos fundamentales y contactos más costosos con los centros de decisión de iniciativas económicas y sociales.

También las áreas congestionadas, en su mayoría urbanas, pero también algunas rurales debido al turismo y residencia que incide en espacios frágiles, deben ser objeto de atención prioritaria, pues en albergan situaciones de exclusión social, de externalidades negativas, precios elevados y costes en tiempo..

3. Mejorar la cooperación

Una mayor cooperación transregional y transnacional plantea cuestiones en materia de gobernanza.

– ¿Cuál debe ser el papel de la Comisión para estimular y apoyar la cohesión territorial?

Facilitar el encuentro entre socios y redes de diferentes países, esto es, eliminar los costes de transacción de la cooperación internacional.

Informar de las consecuencias de no emprender acciones coordinadas conjuntamente ante los problemas y retos que rebasan la capacidad de actuación local o nacional. Es decir, incorporar la reflexión a medio y largo plazo con un sentido estratégico, libre de las coyunturas políticas nacionales.

Discriminar positivamente aquellos proyectos que se planteen respecto de líneas de actuación supranacionales y que sean gestionados por grupos de diferentes países. No sólo financieramente, sino también con procedimientos más ágiles y calendarios más flexibles. La Comisión detenta cierta reputación y credibilidad en la gestión de proyectos plurinacionales y debe prestarla a los emprendedores sociales.

Condicionamiento de las subvenciones a la calidad del proyecto, el rigor en su aplicación y la participación social. Eludir, por tanto, la incondicionalidad de las transferencias y subvenciones.

– ¿Son necesarias nuevas formas de cohesión territorial?

Más allá de las fórmulas concretas nuevas incidiríamos en mejorar la gobernanza de las ya existentes. Así, facilitar en mayor medida su gestión compartida, que es muy

compleja cuando intervienen socios de diferentes países o regiones, e introducir unos criterios más ágiles y flexibles cuando el interés del proyecto lo merezca.

Por tanto, incidir en la coordinación horizontal, vertical y entre agentes públicos y privados.

– ¿Es preciso desarrollar nuevos instrumentos legislativos y de gestión para facilitar la cooperación, incluyendo las regiones fronterizas exteriores?

En la medida que estimulen a los gobiernos nacionales y regionales afectados a ser eficientes en su gestión, ser evaluados y explicar las consecuencias. Bastantes de las actuales iniciativas y programas se detienen en la generación de muchos informes y creación de opinión, pero escaso peso en la toma de medidas efectivas y viables, de las que afectan cotidianamente a los ciudadanos.

4. Mejorar la coordinación

Mejorar la cohesión territorial implica mejorar la coordinación entre políticas sectoriales y territoriales y mejorar la coherencia entre las intervenciones territoriales.

– ¿Cómo se puede mejorar la coordinación de las políticas sectoriales y territoriales?

En principio serían precisos foros donde confluyeran distintos ámbitos de las administraciones, pues todas comparten la definición o la ejecución de políticas territoriales en algún grado, y de los agentes sociales y económicos, así como culturales, pues son los protagonistas de dichos planes y competencias. Consideramos tres espacios para la coordinación.

Así, en primer término, sería precisa una coordinación vertical, entre los niveles local, regional, nacional y europeo, protagonizado por los gestores públicos.

Otro tipo de interrelación sería entre las diferentes áreas de gobierno: agricultura, industria, competencia, medioambiente, infraestructuras, hacienda y finanzas, laboral, educación, vivienda, innovación, pues todas ellas interfieren entre sí y tienen un reflejo geográfico y social concreto tanto en sus objetivos, como en sus medidas e impactos.

Por último, deberían debatir y contrastar sus puntos no sólo instancias políticas y burocráticas sino también colectivos, organizaciones y entidades diversas provenientes de la economía, de la sociedad civil y de los grupos de interés.

Todo ello dentro de un ambiente de transparencia para ganar credibilidad y que la reputación aliente a todo ese entramado de foros y comisiones

– ¿Qué políticas sectoriales deben prestar una mayor atención a sus implicaciones territoriales en el momento de su concepción? ¿Qué instrumentos deben desarrollarse a ese respecto?

Prácticamente todas, como se aludía antes, deberían ser analizadas a través de una “lentes territoriales” para evaluar sus consecuencias territoriales. En particular, consideramos que queda más explícita la dimensión espacial en: mediambiente; migraciones; mercado laboral; política agraria; vivienda; accesibilidad y estado del bienestar (educación, servicios sociosanitarios y asistenciales, principalmente)

- ¿Cómo se puede reforzar la coherencia de las políticas territoriales?

Como hemos aludido anteriormente, aumentando la transparencia y, en paralelo, la información hacia la ciudadanía. Si se hace correctamente, generarán un amplio respaldo social perceptible en su credibilidad y reputación, que incrementará el capital social de la comunidad e instituciones.

También, limitando la incondicionalidad de las transferencias y subvenciones, de manera que los potenciales beneficiarios deban siempre acompañar de una adecuada planificación y garantías de eficacia sus peticiones.

- ¿Cómo se pueden combinar mejor las políticas comunitarias y nacionales para contribuir a la cohesión territorial?

Aplicando el principio de subsidiariedad, aumentando la corresponsabilidad fiscal (impositiva y presupuestaria) y promoviendo la lealtad institucional recíproca. De nuevo, la transparencia sería esencial.

5. Nuevas asociaciones territoriales

La consecución de la cohesión territorial puede implicar también una mayor participación en la formulación y aplicación de las políticas.

- ¿Será necesaria para la consecución de la cohesión territorial la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales?

Sin duda. La brecha entre administradores y administrados sólo puede superarse aumentando la participación, más profunda y más plural, y recuperando los referentes del “civil servant” y del ciudadano activo.

Para que las políticas sean efectivas, también las de cohesión, han de ser asumidas por quienes las protagonizan. Debe concienciarse a los ciudadanos y ofrecerles cauces de intervención efectivos y ágiles.

- ¿Cómo puede alcanzarse el nivel de participación deseado?

El modelo de los Grupos de Acción Local del programa Leader podría ser un referente. La regla de exigir que los políticos sean minoría en dichos foros, una vez asegurados la pluralidad, representatividad y funcionamiento democrático de los mismos, sería muy

sugerente. También el trabajar en redes amplias, con nodos geográficos y funcionales distintos, estimula el intercambio de ideas e intervenciones.

6. Mejorar la comprensión de la cohesión territorial

- ¿Qué indicadores cuantitativos/cualitativos deben desarrollarse a nivel comunitario para controlar las características y tendencias de la cohesión territorial?

En línea con nuestra definición inicial de cohesión, es decir, de que las personas dependan de sí mismas y no encuentren rémoras en el ambiente social y territorial que les toca vivir, plantearíamos los siguientes con una lectura integrada de los mismos (lo que implica que no pueden extraerse conclusiones medias positivas en presencia de variables anormalmente bajas compensadas con otras altas):

- *nivel de renta*
- *desigualdad de renta a escala individual y de hogares*
- *redistribución de la renta vía transferencias y gasto público (consumo en especie)*
- *niveles de exclusión social (política, social, cultural, relaciones personales) y pobreza*
- *densidad de población*
- *riesgo de desaparición del lugar (pueblo, núcleo) de residencia o de desertización del espacio*
- *indicadores sanitarios*
- *delincuencia*
- *fraude fiscal*
- *economía sumergida*
- *brechas económicas y laborales según género, raza y edad (precariedad laboral)*
- *condiciones de vida de colectivos marginados: enfermos mentales, minorías étnicas, grupos de orientación sexual minoritaria*

En general, la situación de los grupos más excluidos por el mercado, por la política y por las costumbres y valores vigentes deberían ser el referente básico para evaluar el grado de cohesión de un país o región.