

Taller: “Estrategias para Luchar contra la Pobreza en el Medio Rural”

Viernes, 19 de junio de 2020

Panel de experiencias: “Presente y futuro del mundo rural”

Charla: “La estrategia de las Inversiones Territoriales Integradas (ITIs): realidad y potencialidades para la cohesión social”.

Adolfo Patón Monge. Comisión de Seguimiento de la EAPN-CLM / Fundación Cepaim.

Esquema de contenidos:

1. Sobre la estrategia de ITI y su contexto.
2. Estructura del modelo de gobernanza en las ITI y cómo se ha desarrollado en la práctica.
3. Objetivos de la estrategia ITI y cómo se han desarrollado en la práctica.
4. Ejes temáticos de las iniciativas desarrolladas en las zonas ITI y cómo se han desarrollado en la práctica.
5. Propuestas para fortalecer a la estrategia ITI en materia de integración social y de eliminación de la pobreza.

1. Sobre la estrategia de ITI y su contexto.

Las Inversiones Territoriales Integradas (ITIs) son un instrumento arbitrado por la normativa europea que facilita el apoyo a las acciones integradas en un territorio, permitiendo combinar la financiación vinculada a diferentes objetivos temáticos y a diversos programas operativos apoyados por los diferentes Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

La definición territorial realizada parte de la base de que existen zonas con una gran dispersión de los núcleos de población, factor que se une a la baja densidad de la misma y a la dificultad orográfica. Todo ello contribuye a profundizar la dicotomía entre los entornos urbano y rural, y a dificultar la gestión de los recursos y servicios sobre el terreno en un contexto de elevado envejecimiento poblacional y riesgo de despoblamiento.

Del mismo modo, la existencia de zonas en declive socioeconómico, donde la población activa se encuadra en un ámbito medio/bajo, contribuye a que los niveles de pobreza y exclusión sean más acentuados en estas zonas de intenso carácter rural.

Esta iniciativa se enmarca en el ámbito del artículo 36 del Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que contempla las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) como un nuevo instrumento de gestión que permite reunir los Fondos Europeos en el territorio, FEADER + FEDER + FSE, de cara a implementar de intervenciones multidimensionales e intersectoriales.

2. Estructura del modelo de gobernanza en las ITI y cómo se ha desarrollado en la práctica.

La gestión de la estrategia ITI de cada una de las Comunidades Autónomas del Estado Español requieren de una Gobernanza propia, que debe desarrollarse de acuerdo con una normativa y estructuras de participación concretas que suelen fijarse de manera oficial desde el gobierno de cada región, bien por Decreto, bien por otros medios.

Es en esta normativa oficial donde se establece:

- Quiénes son los agentes protagonistas implicados en las zonas ITI: localidades, Diputaciones Provinciales, tejido asociativo, gobierno autonómico, personas expertas, etc.
- Qué papel tiene cada agente.
- Cuál será el proceso de debate y toma de decisiones, etc.: creación de Comisiones Mixtas de trabajo; frecuencia de las reuniones; modelo de funcionamiento, etc.

Lo habitual es que se cree un comité de planificación, coordinación y seguimiento, y que este sea el órgano encargado de definir las actuaciones y proyectos que se propongan realizar. En las Comunidades Autónomas pluri-provinciales suelen existir subcomités territoriales de participación, para el seguimiento, emisión de informes y propuestas de medidas de desarrollo de la ITI. Esta estructura es coherente con el enfoque basado en el territorio y multinivel que deben tener el desarrollo de las zonas ITI.

La ejecución y puesta en marcha de las actuaciones objeto de la ITI debe siempre ser conforme con los documentos de programación de los FEIE, con sus principios de actuación, y con el resto de normativa de aplicación. Son los gobiernos de cada Comunidad Autónoma quienes se encargan de esta ejecución a través de las Consejerías y Organismos que tengan competencia en cada materia.

Es relevante saber que:

1. El *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, aprobado por la Comisión Europea el 4 de noviembre de 2014, es el documento elaborado por el Estado Español, con participación de socios y una gobernanza multinivel, en el que se expone la estrategia de este nuestro país, sus prioridades y las disposiciones para utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos de una manera efectiva y eficiente para perseguir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
2. Las estrategias ITI de cada una de las CC.AA. del Estado Español deben estar alineadas con este Acuerdo de Asociación tanto en contenidos como en el modelo de gobernanza multinivel. Es decir, tienen el deber de impulsar la participación informada, activa y significativa de las Administraciones Locales y de los interlocutores sociales y económicos en cada zona (equipos de gobierno de los Ayuntamientos; empresariado; tejido asociativo; sindicatos; grupos de acción local; Tercer Sector de Acción Social; universidades; entre otros).

El desarrollo de todo esto en la práctica:

- Por lo general, el liderazgo ha sido detentado casi unilateralmente por las administraciones autonómicas y, en un grado alto, se ha incumplido el obligado principio de gobernanza subsidiaria: se han solido dar todos los pasos necesarios para preservar que la capacidad de toma de decisiones y el cauce de las propuestas de acción esté pilotado y controlado por las administraciones autonómicas, con un claro peso de perfiles técnicos y con la supervisión de las y los responsables institucionales.

En este marco, algunas administraciones autonómicas han favorecido el protagonismo de las administraciones locales (Ayuntamientos / equipos de gobierno) y provinciales (Diputaciones) que les parecido más estratégicas.

- En la mayor parte de los casos, tras un intenso trabajo de interlocución institucional, a las empresas, a los sindicatos, al tejido asociativo, y a las organizaciones y plataformas del Tercer Sector de Acción Social, “se nos ha permitido” acceder a las estructuras de toma de decisiones pero sólo cuando los procesos se encontraban muy avanzados. En muchas ocasiones, las administraciones autonómicas han organizado las estructuras y los procesos de toma de decisiones de manera que la participación de estos agentes es simbólica y sólo tiene el efecto de que la presencia de los agentes del territorio conste en un papel de cara a la supervisión de las Comisiones de Seguimiento (equipos técnicos de la Comisión Europea).
- En un número de ocasiones representativo, las administraciones autonómicas han vulnerado el principio de transparencia hacia la sociedad civil organizada (agentes del territorio). Así, por ejemplo, una práctica detectada ha sido facilitar información y documentación incompleta, incorrecta y/o con plazo insuficiente para su lectura y análisis.
- Algunas organizaciones y plataformas del TSAS hemos hecho partícipe de estas situaciones a los equipos técnicos de la Comisión Europea durante las reuniones de las Comisiones de Seguimiento. En este sentido, se hace seguimiento de los efectos e implicaciones que los incumplimientos realizados lleguen a tener.
- De todo lo anterior, se desprende que, por lo general, la voz y las necesidades de las personas en situación de pobreza no están teniendo el debido reflejo en las estructuras de toma de decisiones de los territorios ITI.

3. Objetivos de la estrategia ITI y cómo se han desarrollado en la práctica.

El foco es la recuperación sociodemográfica de las zonas ITI por medio de tres vectores de desarrollo, que deben ser integrados, articulados e interrelacionados de manera flexible y eficaz:

1. Digitalización del territorio.
2. Fomento de la actividad económica.
3. Aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.



En la práctica:

- En la mayoría de los territorios ITI, los 4 ejes temáticos se encuentran desarticulados, lo que provoca que los vectores de acción no conduzcan de ninguna manera al objetivo central de "ATRAER POBLACIÓN" y de mantener a la población ya existente.

Por lo tanto, en el actual periodo de programación, hasta el momento, no se ha conseguido el principio de eficacia.

- En los objetivos marcados subyace el concepto de desarrollo social pero el hecho de que no esté explicitado conlleva que sea débil. Esto afecta negativamente a las actuaciones que se están proponiendo en materia de integración social de las personas en situación de pobreza, y en materia social en general.
- Las administraciones gestoras no están teniendo en cuenta las buenas prácticas de las organizaciones del TSAS que conducen al objetivo central de "ATRAER POBLACIÓN" y de mantener a la población ya existente, a pesar de que se les ha facilitado información detallada sobre estas BB.PP. y sobre los logros conseguidos.
- El desarrollo de los objetivos suele estar divorciado de otros documentos estratégicos de las propias administraciones regionales: Plan de Desarrollo Rural (nivel autonómico) y Planes Estratégicos de los Grupos de Acción Local (niveles comarcales), por ejemplo.

4. Ejes temáticos de las iniciativas desarrolladas en las zonas ITI y cómo se han desarrollado en la práctica.

Las iniciativas deben impulsar actividades en varios de los siguientes ámbitos, y deben concluir en los territorios de manera articulada:



En la práctica, en términos generales:

- Existe una desarticulación generalizada de las actuaciones y de la inversión financiera que debería conducir a los objetivos temáticos, situación que impide llegar a un impacto positivo ni en materia social ni en la integración de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- La inversión realizada no cuenta con un enfoque integrado e integral basado en las necesidades de los territorios y guiado hacia el objetivo principal: no se han cumplido los principios de coherencia, eficacia y eficiencia.
- Los fondos ITI vienen sirviendo para aumentar la cantidad de financiación que confluye en un territorio, pero esta se suele poner a disposición de los intereses de cada una de las administraciones que confluyen en el mismo: Gobierno Autonómico, Diputación Provincial y Ayuntamientos. Todo ello, a pesar de los acuerdos tomados, de la estrategia definida y del deber de alinear la inversión en el territorio con lo que recogen los principios de los FEIE y *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*.
- Lo anterior lleva a que las inversiones realizadas hayan servido para reforzar los recursos de las administraciones implicadas, pero no a cambiar su enfoque y hacerlo converger con el objetivo fundamental de las ITI; tampoco a mejorar su funcionamiento ni su impacto. Todo indica que un objetivo logado es el crecimiento (por no decir “engrosamiento”) de algunos recursos ya existentes, gestionados por las administraciones públicas.

- En lo que respecta a la ejecución de las actuaciones, las administraciones:
 - En rara ocasión han confiado el desarrollo de actuaciones y proyectos a empresas ubicadas y “nacidas” en los territorios, ni a empresas que tengan el compromiso de dar empleo a personas que viven en el territorio.
 - No han solido exigir que las empresas mantengan cláusulas sociales a la hora de contratar personal (criterio de promover la contratación de personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo).
 - No han solido condicionar que las empresas que ejecutan fondos ITIS confíen en proveedores locales, lo que habría sido un motor de desarrollo local.

5. Propuestas para fortalecer a la estrategia ITI en materia de integración social y de eliminación de la pobreza.

Consideramos que sería positivo iniciar a corto plazo las siguientes medidas:

1. Que el tejido asociativo en general y las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en particular, pusiéramos en común una información básica sobre la estrategia ITI, tanto en su globalidad como en la realidad de cada una de las Comunidades Autónomas del Estado Español.
2. Partiendo de la base anterior, parece adecuado que definiéramos un breve documento de posicionamiento, una estrategia de actuación concreta, un decálogo de propuestas, y una temporalización de acciones, todo ello alineado con el objetivo común de promover la integración social y la lucha contra la pobreza en los territorios de ITI, de manera que estos fondos tengan un mayor impacto en la cohesión social y en el desarrollo local.
3. Parece coherente que pudiéramos realizar los contactos necesarios con otros agentes claves tanto en el ámbito nacional como en los territorios, a fin de conseguir alianzas estratégicas que fortalezcan los puntos y propuestas claves que se hayan articulado desde el tejido asociativo local y desde las organizaciones del TSAS.
4. Parece relevante que demos los pasos necesarios para que, en el más breve plazo posible, las organizaciones del TSAS accedamos, en calidad de miembros de pleno derecho, a las estructuras de toma de decisiones de cada uno de los territorios ITI que existan en las regiones, en pro de nuestro objetivo compartido y teniendo como base el modelo de gobernanza que, con un marco territorial, debe fundamentarse en los principios de subsidiariedad, cooperación, apertura, pluralidad, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En este sentido, deberemos esperar la buena disposición y colaboración de las administraciones en sus diversos niveles, dado que todos estos principios son de obligado cumplimiento en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).
5. Parece necesario que las organizaciones del TSAS habilitemos un escenario estable (unos espacios y unos tiempos) que sirva para articular la estrategia de acción y hacer seguimiento de los logros, obstáculos encontrados y soluciones habilitadas. Sobre todo, de cara al cierre del actual periodo programado y del diseño del nuevo periodo de programación de ITIs.
6. Parece imprescindible aportar posicionamientos compartidos claros que vayan acompañados de propuestas de acción concretas y viables que puedan ser financiadas por los fondos ITI y que deban ser articuladas, gestionadas y puestas en marcha desde las organizaciones y redes del TSAS en cada una de las regiones. Recordando que las propias organizaciones somos promotoras de buenas prácticas y que hemos sido reconocidas por ello en el marco europeo.

7. Es muy necesario tomar el liderazgo necesario para hacer el seguimiento (y, si llega el caso, la denuncia) sobre el % de inversión que debe dedicarse explícita y claramente hacia la lucha contra la pobreza. Tengamos en cuenta que todos los FEIE cuentan con ese eje transversal de inversión obligatoria y de exigido cumplimiento que se definen en cada uno de los periodos de programación de los Fondos.