

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>

