

## «NIVELACIÓN HACIA ARRIBA» Y EL PAPEL DE LAS CIUDADES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN EN EL REINO UNIDO



### Martin Ferry

Investigador sénior,  
European Policies Research  
Centre (EPRC), University of  
Strathclyde<sup>1</sup>

CIDOB REPORT  
# 09- 2022

*La COVID-19 exacerbó las importantes desigualdades territoriales existentes en el Reino Unido. Las áreas más afectadas han sido las ciudades con concentraciones de empleos peor pagados, los centros turísticos y los centros urbanos. Las respuestas de recuperación en las ciudades se basan en un programa de «nivelación hacia arriba» que combina los instrumentos existentes «basados en acuerdos», los programas de inversión de capital y los fondos restantes de la Unión Europea (UE). Aunque estos instrumentos han reforzado la coordinación estratégica y las capacidades, la dependencia de una financiación competitiva controlada de forma centralizada es una limitación. El cambio institucional y político, así como la incertidumbre sobre el reemplazamiento de la política de cohesión de la UE son motivo de preocupación.*

### El contexto político del Reino Unido: complejidad institucional

Los complejos acuerdos institucionales del Reino Unido enmarcaron las respuestas políticas a la pandemia. Estos instrumentos son una combinación de competencias políticas centralizadas para todo el país (que incluyen intervenciones de desarrollo económico a nivel de las autoridades municipales en los países descentralizados); un sistema unitario en Inglaterra, gestionado a nivel nacional, pero con un papel para las entidades locales (incluidas las autoridades municipales); y las competencias descentralizadas propias de Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

1. Este trabajo se basa en la investigación llevada a cabo en el marco del consorcio de investigación sobre política regional EoRPA, financiado por diversos departamentos gubernamentales nacionales europeos y organizado por el European Policies Research Centre (EPRC), en particular la investigación realizada en el Reino Unido por Rona Michie del EPRC.

La prioridad inicial se centró en las respuestas de emergencia en todo el Reino Unido, establecidas por el Gobierno central. Aunque las autoridades locales y municipales desempeñaron un papel crucial en la implementación, la coordinación fue desigual. Los efectos sanitarios y económicos inmediatos de la pandemia de la COVID-19 fueron graves. En 2020, la economía se contrajo un 20,4%, la recesión más profunda jamás registrada. La respuesta del Gobierno incluyó medidas de atención sanitaria y social, la realización de pruebas y desarrollo de vacunas y los servicios públicos; el apoyo directo a las personas o a los hogares (incluyendo un plan de retención de empleo de 70.000 millones de libras esterlinas); y la ayuda a las empresas. La coordinación entre Gobierno central y local presentó diferencias. El programa gubernamental **Test and Trace** (Prueba y Rastreo) fue criticado por presentar un enfoque centralizado que carecía de coherencia y dejaba lagunas de implementación que debían cubrirse a nivel local. Por el contrario, el programa de vacunación utilizó los conocimientos y las redes locales, **favoreciendo un proceso más eficaz**.

## **La dimensión urbana de la pandemia**

### **Impactos: exacerbación de las importantes disparidades territoriales**

La pandemia amplificó las desigualdades socioeconómicas prolongadas a nivel local y, junto con el proceso del Brexit, exacerbó los retos estructurales de largo recorrido y las grandes disparidades territoriales. Las persistentes e importantes desigualdades en materia de productividad, remuneración, competencias y salud, especialmente a nivel local, **se han visto agravadas en su totalidad por la COVID-19**. Para las zonas urbanas, una cuestión clave es el impacto de la pérdida de poder adquisitivo y las diferencias geográficas en los efectos de la pandemia. Las grandes ciudades sufrieron brotes y tasas de mortalidad considerablemente peores que las zonas rurales, con un número desproporcionado de muertes en Manchester, Birmingham y Liverpool. Las desigualdades del mercado laboral local se agravaron, especialmente en las ciudades desfavorecidas con legados industriales y concentraciones de trabajadores con empleos mal remunerados del sector de servicios (McCurdy, 2020), y en las ciudades costeras vinculadas al turismo. La recuperación ha sido más rápida fuera de las grandes urbes, en las ciudades de cercanías y en las urbanizaciones semirurales acaudaladas, y más fuerte en las zonas con sólidos centros empresariales, educativos y patrimoniales. Además, el hecho de que las autoridades locales hubieran sufrido recortes de financiación por el Gobierno central durante muchos años, hizo que, durante la pandemia, **las zonas urbanas** se vieran especialmente afectadas, ya que se perdieron los ingresos procedentes de los inmuebles comerciales, las tasas de aparcamiento, los billetes de transporte público, entre otros.

## Medidas: acuerdos, inversión, FEDER y «nivelación hacia arriba»

Más allá de la respuesta inmediata a la crisis, las medidas de recuperación comprenden iniciativas nuevas y existentes, algunas con dimensiones territoriales explícitas. Desde el punto de vista de las ciudades, cabe mencionar la relevancia de los mecanismos existentes «basados en acuerdos» (*deal-based instruments*) entre el Gobierno central y las ciudades. En los últimos años, se ha producido la transferencia de algunas competencias y recursos a las zonas urbanas funcionales, incluida la introducción de alcaldías elegidas directamente (en Inglaterra) y autoridades locales combinadas que abarcan las ciudades-regiones. Esto generó diferentes tipos de acuerdos entre el Gobierno central, las autoridades municipales y otros socios: los Acuerdos sobre Ciudades, los Acuerdos de Crecimiento y los Acuerdos de Descentralización. Dichos acuerdos se negocian por separado en función de las propuestas locales, pero todos incluyen la transferencia de la responsabilidad de áreas relacionadas con las infraestructuras, las empresas, el apoyo al empleo, etc. Estas medidas «basadas en acuerdos» se adaptaron en respuesta a la pandemia. En Inglaterra, los Acuerdos de Descentralización se ampliaron a zonas situadas fuera de las ciudades-regiones metropolitanas. Y la inversión en los acuerdos sobre las ciudades y el crecimiento se aceleró, inclusive en las administraciones descentralizadas, por lo que las autoridades municipales recurrieron a la financiación con más frecuencia, agilizando el desarrollo de los proyectos.

**EL PROGRAMA DE «NIVELACIÓN HACIA ARRIBA» DEL REINO UNIDO, CON UNA DIMENSIÓN TERRITORIAL EXPLÍCITA, ES UNA PARTE IMPORTANTE DE LA RESPUESTA DE RECUPERACIÓN.**

La inversión de capital en infraestructuras locales, incluida la regeneración de los centros urbanos y las calles principales, ha sido una prioridad. En 2020, el Gobierno anunció un *New Deal para Gran Bretaña*, seguido del lanzamiento del *Plan para el Empleo*, centrado en la creación de puestos de trabajo y la ecologización de las infraestructuras. Este último incluía 900 millones de libras para proyectos locales en Inglaterra en el periodo entre 2020 y 2022 (por ejemplo, regeneración de emplazamientos locales, inversión en transporte y conectividad digital, centros tecnológicos), con financiación proporcionada a las autoridades locales combinadas de las alcaldías. El Fondo para Ciudades, de 3.600 millones de libras, apoya a las ciudades en dificultad de toda Inglaterra. En marzo de 2021 se anunciaron otros 45 beneficiarios de este fondo, con financiación para ayudar a las ciudades a implementar una estrategia de crecimiento para la *recuperación local* de la COVID-19. El Fondo para las *Calles Principales del Futuro*

está apoyando la recuperación de áreas urbanas, ayudando a transformar los centros urbanos infrautilizados. Las administraciones descentralizadas han recibido financiación adicional. El Gobierno escocés puso en marcha el Programa de Inversión «Basado en el Lugar» para apoyar procesos dirigidos por la comunidad de regeneración y revitalización del centro de las ciudades.

Los fondos de la Unión Europea también han desempeñado su papel, ya que las ciudades siguen siendo las principales beneficiarias. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es un componente importante de estas respuestas con enfoque territorial, y las autoridades locales figuran entre los principales beneficiarios. En marzo de 2021, se puso en marcha el **Fondo de Bienvenida** de 56 millones de libras con cofinanciación del FEDER. A las ciudades costeras se les asignó financiación para apoyar a los ayuntamientos, impulsar el turismo, mejorar los espacios verdes y proporcionar más zonas exteriores comunes. Esto se unió al **Fondo para la Reapertura Segura de las Calles Principales**, dotado con 50 millones de libras (mayo de 2020), que asignó financiación a los ayuntamientos sobre una base per cápita, y al **Paquete de Reactivación del Turismo**, dotado con 10 millones de libras (julio de 2020), en el que se asignó financiación adicional a las zonas en función de las asignaciones existentes del FEDER y del tamaño de las bases locales de empleo vinculadas a las empresas de alojamiento.

El programa de «**nivelación hacia arriba**» del Reino Unido, con una dimensión territorial explícita, es una parte importante de la respuesta de recuperación. El Libro Blanco de 2022 esboza planes para abordar las disparidades territoriales. Se han puesto en marcha varios programas de financiación nuevos, principalmente en forma de subvenciones a las autoridades locales. El Fondo de Nivelación hacia Arriba, dotado con 4.800 millones de libras, apoya proyectos de infraestructuras locales (transporte, regeneración e inversión en el centro de las ciudades, inversión cultural), cuya financiación se realiza a través de las autoridades locales. Este fondo es competitivo y da prioridad a las ciudades con las «necesidades más significativas». El Fondo de Renovación Comunitaria del Reino Unido, dotado con 200 millones de libras, apoya la inversión en competencias, empresas y empleo. Por su parte, el Fondo de Prosperidad Compartida del Reino Unido, dotado con 2.600 millones de libras, apoya la inversión en comunidades y ciudades, empresas locales, y personas y competencias. Las asignaciones a las zonas locales se han decidido mediante una fórmula basada en los ingresos de los Fondos Estructurales anteriores, con algunos ajustes según necesidades. Hay planes para nuevos puertos francos y zonas de inversión que utilizan incentivos fiscales para atraer la inversión privada a territorios específicos, incluidas las zonas urbanas.

## **Implicación de las ciudades: impulsos y limitaciones de abajo-arriba (bottom-up)**

La pandemia intensificó el debate sobre el papel de las autoridades locales en los procesos de desarrollo. Se ha criticado la lógica centralizada y sectorial de los sistemas de gobernanza de las políticas del Reino Unido y cómo esto ha conducido a una falta de claridad a la hora de pensar en cuestiones de carácter local. Las diferencias en los impactos territoriales han agudizado este debate.

Las estructuras «basadas en acuerdos» proporcionaron un canal para la coordinación entre los gobiernos central y local. La comprensión de las nuevas fuentes de financiación y el trabajo conjunto para obtener fondos del Gobierno central han ayudado a las ciudades a responder a los desafíos (OCDE, 2020). Las autoridades municipales desempeñaron un papel importante en la distribución de las ayudas de las iniciativas financiadas por el Gobierno central. Hay pruebas de que la COVID-19 impulsó la cooperación al encauzar el trabajo a través de estas estructuras, facilitando la colaboración más allá de los límites espaciales y sectoriales. Los organismos de coordinación se han reunido con más frecuencia y nuevos grupos sobre recuperación y resiliencia trabajan en torno a las estructuras de las ciudades-regiones (Hoole *et al.*, 2021).

**LA ACTUAL SITUACIÓN POLÍTICA Y FISCAL EN EL REINO UNIDO PLANTEA DUDAS SOBRE EL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIACIÓN QUE ACOMPAÑAN LAS MEDIDAS DE RECUPERACIÓN.**

Las respuestas a la pandemia reforzaron el enfoque en la creación de estrategias locales, estructuras de cooperación y herramientas para el establecimiento de prioridades. Esto incluye un mayor alcance para recopilar e introducir datos en el diseño de políticas a nivel local y nacional. Por ejemplo: la región de la ciudad de Liverpool puso en marcha un sistema de seguimiento de la recuperación que recoge datos sobre empresas, la actividad económica, el mercado laboral y test de COVID-19. Ello ofrece a las autoridades locales y a las partes interesadas una herramienta integrada con datos actualizados y perspectivas sobre la recuperación económica de la región de la ciudad de Liverpool, lo que ha servido de base para el Plan de Recuperación Económica de la ciudad-región (McClelland y Mason, 2020).

Asimismo, la COVID-19 impulsó los partenariados locales a ser más inclusivos, y las asociaciones establecidas se ampliaron para admitir nuevos miembros. En particular, se reconoce ahora a los actores de la sanidad

pública como miembros clave de los partenariados estratégicos ciudad-región. Es un movimiento que está relacionado con un cambio de mayor envergadura desde las estrategias de desarrollo económico que priorizaban los sectores de alto crecimiento y productividad a unos planes de recuperación «más amplios y profundos» en cuanto a las comunidades, los sectores industriales y los puestos de trabajo que pretenden apoyar (Hoole *et al.*, 2021).

Sin embargo, estas iniciativas también reciben críticas en cuanto a la participación local. Incluso teniendo en cuenta las tres administraciones descentralizadas y las autoridades combinadas de las ciudades-regiones, el Reino Unido tiene niveles limitados de autonomía del gobierno local. Los niveles de **autonomía de gobernanza subnacional** de Reino Unido no son más que una cuarta parte de los de Alemania, por ejemplo, y sólo la mitad de los actuales de Francia y Japón, otras dos grandes naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que anteriormente estaban muy centralizadas.

Las iniciativas «basadas en acuerdos» reflejan asimetrías sustanciales en la coordinación entre el Gobierno central y el local, especialmente en Inglaterra, así como límites en términos de discreción local, prevaleciendo un sistema de gestión centralizado y descendente. Las ciudades participan en la elaboración de acuerdos con experiencias y recursos variados, lo que produce un conjunto desequilibrado de acuerdos en todo el país con licitaciones competitivas que sitúan los procesos de toma de decisiones sobre financiación en el Gobierno central.

En la agenda de «nivelación hacia arriba» se han reconocido los problemas de capacidades de la administración local para contribuir a los procesos de recuperación, especialmente en las zonas desfavorecidas. Una parte del Fondo de Renovación Comunitaria está reservada a la **financiación de las capacidades** para ayudar a las ciudades a desarrollar las competencias necesarias para maximizar los beneficios de la inversión local. Esta iniciativa incluye hasta dos millones de libras para presentar solicitudes de apoyo al Fondo de Renovación Comunitaria, disponibles para las autoridades principales de cada una de las 100 ciudades prioritarias preseleccionadas (basadas en un índice de resiliencia económica). También ofrece hasta 14 millones de libras de financiación adicional para apoyar la preparación de cara al Fondo de Prosperidad Compartida del Reino Unido, con el fin de ayudar a desarrollar capacidades y elaborar una línea de proyectos. Todas las autoridades locales que reúnen los requisitos reciben 125.000 libras para apoyar el desarrollo de las ofertas del Fondo de Nivelación hacia Arriba.

## Conclusiones

Inicialmente, la respuesta a la pandemia en Reino Unido fue en gran medida no territorial. Sin embargo, las fases posteriores se centraron en proyectos de crecimiento local, centros urbanos y calles principales. Las ciudades han desempeñado un papel clave en la implementación, y la financiación gubernamental ha incluido contribuciones a los costes adicionales. La agenda británica de «nivelación hacia arriba» ofrece nuevas vías de financiación y una oportunidad para aumentar el compromiso de las ciudades en proyectos estratégicos identificados a nivel local. Las capacidades y experiencias de participación existentes (en torno a la financiación de la política de cohesión de la UE y los acuerdos entre ciudades y regiones) han demostrado su valor en las respuestas basadas en la colaboración. Sin embargo, en la última década se han producido importantes cambios institucionales y una fragmentación de las políticas, lo que ha perturbado la coordinación entre el Gobierno central y las ciudades y ha limitado el desarrollo de capacidades estratégicas locales (Richards *et al.*, 2022). Los enfoques «basados en acuerdos» de las ciudades-región y las autoridades locales combinadas han sido criticados por su limitada transparencia, asimetría y dependencia de los procedimientos de financiación competitiva controlados de forma centralizada. Tras el Brexit, la actual generación de programas de la política de cohesión de la UE será la última, y el nuevo Fondo de Prosperidad Compartida del Reino Unido se presenta como una financiación de sustitución. Podría decirse que la participación efectiva de las ciudades en la recuperación requiere importantes fondos de «nivelación hacia arriba» y de «prosperidad compartida», acompañados de una mayor **descentralización legislativa y financiera** de las competencias y el desarrollo de capacidades. Sin embargo, la actual situación política y fiscal plantea dudas sobre el nivel de descentralización y financiación que acompañan a dichas medidas.

## Referencias bibliográficas

Hoole, C., Taylor, A., Read, H., y Green, A. *Covid-19 recovery planning, partnership working and the role of universities in city-regions*. University of Birmingham: Birmingham, 2021 (en línea) <https://research.birmingham.ac.uk/en/publications/covid-19-recovery-planning-partnership-working-and-the-role-of-un>

McClelland, A. y Mason, M. *Responding to Covid-19 in the Liverpool City Region*. University of Liverpool: Liverpool, 2020 (en línea) <https://www.liverpool.ac.uk/media/livacuk/publicpolicyampractise/covid-19/PB033,final.pdf>

McCurdy, C. *Local differences: Responding to the local economic impact of coronavirus*. Resolution Foundation: Londres, 2020 (en línea) <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2020/06/Local-differences.pdf>

OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) – Cities policy responses*. OECD: París, 2020 (en línea) <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/>

Richards, D., Warner, S., Smith, M. J., y Coyle, D. «Crisis and state transformation: Covid-19, levelling up and the UK's incoherent state». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2022 (en línea) <https://doi.org/10.1093/cjres/rsac038>