



**Los desafíos de la política de cohesión desde el punto de vista de los objetivos de Europa 2020. Logros, desafíos y oportunidades futuras de la política de cohesión europea.**

**Balance de la aplicación de los fondos estructurales en España.<sup>1</sup>**

132ª REUNIÓN DE LA MESA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES. POZNAN (POLONIA), 9 DE SEPTIEMBRE DE 2011

**Laureano Lázaro Araujo**  
Economista  
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente  
Ex subdirector general de Administración del FEDER

## 1. INTRODUCCIÓN

Mis primeras palabras son para agradecer la invitación que el Comité de las Regiones me hizo llegar para que participara en este Seminario sobre los Fondos Estructurales (FF. EE.). Es para mí un motivo de satisfacción tener la ocasión de poder compartir con ustedes experiencias y opiniones sobre el funcionamiento práctico de la política de cohesión de la Unión Europea. No es la primera vez que participo en cursos y seminarios similares con colegas de la administración de Polonia, pues ya tuve la oportunidad de hacerlo en otras dos ocasiones en Varsovia (año 2005) y en Madrid (año 2007).

## 2. POLONIA, ESPAÑA Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Supongo que el hecho de invitar a un español a que exponga su punto de vista sobre algunos aspectos de la gestión de los FF. EE. (bajo esta denominación incluyo también al Fondo de Cohesión) se debe a la circunstancia nada desdeñable de que España ha sido el Estado que ha recibido mayor volumen de FF. EE. desde la reforma que empezó a aplicarse en 1989 hasta 2006. Hoy ese puesto corresponde a Polonia. España ha pasado al segundo lugar, a notable distancia de Polonia, que casi duplica la asignación española. Tanto los partidarios convencidos de la importancia y utilidad de la política de cohesión económica, social y territorial europea como sus críticos y detractores, que muchas veces coinciden respectivamente con analistas y políticos de Estados receptores y de contribuyentes netos al presupuesto de la Unión, han observado con atención a España, y ahora con más interés a Polonia, para encontrar argumentos en que apoyar sus posiciones en relación con el que muchos consideramos que es un pilar fundamental de la construcción de la Unión. Por esa razón, puede decirse que, en cierto modo, el futuro de una de las políticas básicas de la Unión depende en buena medida de los resultados que se obtengan en Polonia con los FF. EE., como antes sucedió con España.

He dicho más arriba que España ha sido el Estado que ha recibido mayor volumen de FF. EE. y que desde el actual período de programación ha pasado al segundo puesto, cediendo el primero a Polonia. Quisiera hacer algunos comentarios sobre la cuestión de la distribución de los FF. EE. por Estados. En primer lugar, cuando España era el máximo receptor, resultaba poco frecuente encontrar referencias al Estado que estaba en el segundo puesto. Lo cierto es que era Alemania quien ocupaba ese lugar, con todo merecimiento, debido al bajo nivel de desarrollo de los cinco nuevos länder.

<sup>1</sup> Las opiniones de este artículo son personales y no comprometen a otras personas ni a ninguna institución.

Pero la mayor parte de los analistas y observadores pasaban por alto esa particularidad. Actualmente Alemania está en el quinto puesto.

En segundo lugar, subrayo que me he referido al volumen de la ayuda. Pero, poniendo en relación la cantidad total con alguna magnitud macroeconómica significativa, como el PIB, España pasaba a la cuarta posición, detrás de Portugal, Grecia e Irlanda. Las ayudas nunca representaron en España más del 1,5% de su PIB en ninguno de los períodos de programación. Los otros tres países citados se beneficiaron de más ayudas en términos de intensidad relativa. Ateniéndose a este criterio, Polonia baja al séptimo puestos en la lista de los 27 Estados miembros.

En tercer lugar, conviene recordar que, durante las dos primeras etapas de programación (1989-1993 y 1994-1999), el porcentaje del PIB no se utilizó en ninguna norma reglamentaria para limitar la ayuda que podía recibir un Estado. Este tipo de restricción apareció a raíz de la Agenda 2000. Es un detalle que los analistas no deberían dejar pasar desapercibido al hacer la intrahistoria de la evolución de la política de cohesión europea, porque coincide con la preparación de la gran ampliación de la Unión.

### 3. EL CASO DE ESPAÑA

Pese a la actual coyuntura político-económica por la que atraviesa España, la valoración dominante generalizada sobre la aplicación y utilización que ha hecho este país de los FF. EE. es claramente positiva. Tomando como punto de partida el año de la incorporación a la Unión, entre 1986 y 2006, año final del precedente período de programación, que también cierra un ciclo económico antes de la gran crisis actual, el PIB por habitante de España, en relación con la UE-15, pasó del índice 70 al 91. Debo aclarar que la convergencia se debió fundamentalmente al crecimiento de las regiones más dinámicas, dando lugar al fenómeno que en alguna ocasión he denominado convergencia divergente. Es decir, se ha asistido a un proceso de convergencia nacional, que no ha ido acompañado de una reducción de las diferencias regionales internas. (Según Eurostat, en 2010 el índice de España fue 101 respecto a la UE-27 y el de Polonia 62). En ese lapso de tiempo, la tasa de paro se redujo desde el 21,0% al 8,5%, siendo más rápida la disminución en las regiones que partieron de una tasa de desempleo más alta, dando lugar en este caso a una convergencia convergente. (Actualmente, en España ha vuelto a subir hasta el 21%. Aunque sea entre paréntesis, voy a decir algo parecido a una herejía: me cuesta mucho creer que la tasa de desempleo en España sea la que publican las fuentes oficiales, y se me hace más difícil admitir que haya regiones, como es el caso de Andalucía y Canarias, en que el paro se mueve alrededor del 30%. Si estas estadísticas fueran ciertas, España estaría ardiendo por los cuatro costados, y un día sí y otro también seríamos testigos de asaltos a supermercados y tiendas de alimentación. El apoyo de la red familiar no es suficiente para explicar la tranquilidad social relativa que acompaña a los datos, menos aún en caso de los emigrantes, que en su mayoría no cuentan con apoyo del entorno familiar. Ni tampoco la protección a los desempleados, que tiene una duración limitada en el tiempo. La verdadera explicación puede estar en la economía sumergida, que parece representar en España entre el 20% y 25% del PIB, según estudios y estimaciones no oficiales). El gasto en I+D representaba en 1986 el 0,61% del PIB y en 2006 pasó al 1,20%, pudiendo hablarse de convergencia insuficiente. (Actualmente es el 1,27%).

En 1989-1993, al inicio de la reforma de los FF. EE., eran once las regiones del objetivo nº. 1, equivalente al vigente objetivo de convergencia, con una población que suma actualmente 26,8 millones de habitantes. Aunque hacer previsiones es correr el riesgo de equivocarse, más todavía en tiempos de inestabilidad económica, es posible que en 2014-2020 sólo una región española (Extremadura, con 1,1 millones de habitantes) se mantenga en el objetivo de convergencia. Así se ha ido alcanzando en España, a muy buen ritmo, uno de los objetivos paradójicos de los FF. EE., cuyas ayudas se otorgan para perder el derecho a seguir recibéndolas, por haber superado el listón del nivel de desarrollo requerido para mantenerse en el grupo de regiones menos desarrolladas.

Sin las ayudas de la política de cohesión europea, España no sería lo que es hoy. Pero no se debe pasar por alto que otros países que se han beneficiado de más ayudas que España en términos relativos, es decir, en proporción a su PIB, no han mostrado resultados comparables a los españoles. Sin hacer de menos a nadie, se puede admitir que no sólo la importancia cuantitativa de las ayudas, sino también la gestión, aplicación, uso y ejecución que se ha hecho en España de los FF. EE. tiene mucho que ver con los logros alcanzados.

#### 4. ALGUNAS CLAVES

Veamos a continuación algunos de los puntos fuertes de la gestión de la política de cohesión que se lleva a cabo en España.

##### **a) Asignación y programas operativos**

Para 2007-2013, España tiene una asignación de 35.217 millones de euros. Una vez conocida esta cantidad, internamente, con la aceptación de la Comisión Europea, se decidió dedicar el 67,0% al FEDER (23.616 M€), el 22,9% al FSE (8.058 M€) y el 10,1% al Fondo de Cohesión (FdC). Hay que tener en cuenta que la parte del FdC (3.543 M€) viene predeterminada por acuerdo del Consejo Europeo y que en los 23.616 M€ del FEDER están incluidos los 2.248 M€ adicionales que el Consejo Europeo aprobó para acciones de I+D+i, así como el plus de los 490 M€ de Canarias, por su carácter de región ultraperiférica.

La gestión se articula mediante 54 programas operativos (P. O.), de los cuales 31 son del FEDER, 22 corresponden al FSE y el último es el del FdC-FEDER. Tanto en el caso del FEDER como en el del FSE, hay un P. O. para cada una de las 19 regiones de programación, que incluyen a Ceuta y Melilla. Sin entrar en detalles, los demás son plurirregionales o afectan a varias regiones, como es el caso de los 7 PP. OO. del objetivo de cooperación territorial europea.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 34 del Reglamento 1083/2006 del Consejo, todos los PP. OO. son de un solo Fondo, excepto el del FdC-FEDER. Sospecho que la mayoría de los profesionales directamente implicados en la gestión de FF. EE. recibieron con alivio y satisfacción esta norma. A tenor de los avances contenidos en la COM (2011) 500 sobre el marco financiero plurianual, parece que la Comisión quiere volver a la vieja y periclitada práctica de los llamados programas operativos integrados, con participación de varios Fondos, que se daba por abandonada. En mi opinión, estos vaivenes no añaden ningún valor a la política de cohesión y sirven para desorientar a los gestores, más que para ninguna otra cosa.

Las tasas de cofinanciación europea aplicadas en España son menos generosas que las que disfrutaban los Doce Estados de más reciente incorporación. La tasa general es el 70%. En Canarias, por su carácter ultraperiférico, se llega al 75%. Teniendo en cuenta las dificultades que las restricciones presupuestarias imponen a las autoridades nacionales, se ha solicitado una ampliación de estas tasas en 10 puntos. El P. O. del FdC-FEDER tiene el 80%.

## **b) Papel de las comunidades autónomas**

Las comunidades autónomas desempeñan un papel esencial en la ejecución de los PP. OO. En general, la cooperación y coordinación se atiene a pautas de lealtad, por encima de las legítimas diferencias debidas a los colores políticos de los gobiernos, que, con buen criterio, se dejan para otros foros.

En el conjunto de los PP. OO. del FEDER, la administración general del Estado tiene la responsabilidad de ejecutar y cofinanciar aproximadamente el 60% del gasto público nacional. El restante 40% corresponde a las comunidades autónomas. En los PP. OO. del FSE, exceptuando algún P. O. plurirregional, toda la aportación financiera nacional corre por cuenta de las comunidades autónomas.

En este contexto, respetando las limitaciones cuantitativas contenidas en los ejes prioritarios, y dando por supuesta la coordinación con la administración general del Estado, las regiones tienen plena autonomía para seleccionar y decidir sobre las actuaciones a que desean aportar la cofinanciación europea de que disponen.

Es fácil entender que la participación de las regiones es una de las claves del éxito (o fracaso, si lo hubiera) de la actuación de los FF. EE. en España.

## **c) Unidad de criterio**

La gestión de los FF. EE. implica el ejercicio de una relación poliédrica entre la Comisión, la Administración General del Estado y las regiones. Y los poliedros tienen aristas. Reglamentariamente, Bruselas ha descentralizado algunas funciones, aunque en realidad la Comisión no pierde de vista lo que sucede en cada caso. Un factor importante para la buena marcha de la gestión consiste en que las actuaciones obedezcan a criterios homogéneos. A diferencia de lo que ocurre en otros Estados, en España esa homogeneidad se logra mediante el ejercicio de determinadas funciones por una única autoridad. El Ministerio de Economía y Hacienda ejerce la coordinación general dentro de España.

En lo que se refiere al FEDER y al FdC, la autoridad de gestión y de certificación y pagos se ejerce por diferentes unidades funcionalmente independientes de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda. La autoridad de auditoría se ejecuta desde la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en la parte que corresponde a actuaciones del Administración General del Estado. El mismo esquema se aplica en el FSE, siendo en este caso distintas áreas de la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo e Inmigración quien desempeña el papel paralelo al de la Dirección General de Fondos Comunitarios.

Ciertamente, este esquema de funcionamiento es una opción discutida por algunas regiones. Pero la posición del Ministerio de Economía y Hacienda ha venido siendo históricamente firme en este aspecto. Y la Comisión así lo acepta.

## **d) Ejes de desarrollo**

El reparto de las ayudas por ejes es la expresión cuantitativa de las prioridades de un país en materia de política de cohesión. En el ámbito de la política regional en general, y en la UE en particular, una discusión clásica viene siendo la que se refiere al papel de las infraestructuras frente a otras alternativas, como la ayuda a la inversión productiva generadora de empleos estables o al apoyo a la investigación, desarrollo e innovación.

Siempre he sostenido que la disponibilidad de una buena dotación de infraestructuras constituye la base imprescindible para impulsar el desarrollo regional y la cohesión territorial. Cuanto más bajo sea el nivel de desarrollo de un país, mayor es su necesidad de infraestructuras y más alto el rendimiento marginal de las inversiones que se destinen a su mejora y modernización. A renglón seguido hay que añadir que las infraestructuras son condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo nacional y regional.

Este debate se traslada inevitablemente a la distribución de la asignación disponible de los FF. EE. por ejes de desarrollo. La Comisión tiende a limitar y rebajar la previsión de ayudas destinadas a los ejes de infraestructuras, a favor de otras alternativas (I+D+i, inversión directamente productiva, medio ambiente, etc.). Por el contrario, los Estados y regiones, sobre todo cuando su nivel de desarrollo es bajo, prefieren reforzar la dedicación a infraestructuras. Además, estos proyectos, si se salvan determinados problemas, como la disponibilidad de suelo o los dictámenes de impacto ambiental, tienen la ventaja añadida de absorber gran cantidad de ayuda en una sola actuación, con lo cual se adelanta la ejecución de los PP. OO.

España es un buen ejemplo del cambio operado en la elección de prioridades desde la reforma de los FF. EE. hasta la fecha. En el marco comunitario de apoyo de la etapa 1989-1993, el 52% de las disponibilidades del objetivo nº 1 se reservaron para infraestructuras de comunicaciones, incluido un 5% para telecomunicaciones. Si se suma un 12,5% dedicado a infraestructuras del agua y de la energía, separadas de las anteriores por razones puramente cosméticas, se comprende fácilmente cuál fue la posición española en la negociación de ese marco comunitario. En cambio, para investigación, desarrollo e innovación se reservó un modestísimo 2%.

El cambio en relación con la situación actual es más que significativo. En 2007-2013, en el conjunto de las regiones del objetivo de convergencia y asimiladas (phasing out y phasing in) el FEDER ha limitado al 29% la asignación al eje de transporte y energía. Por el contrario, los ejes de I+D+i suman el 37%. La modificación de las prioridades es mucho más palmaria en las regiones del objetivo de competitividad y empleo regional, pues casi dos terceras partes de las disponibilidades se dedican a I+D+i, mientras que las redes de transporte y telecomunicaciones no llegan al 10%.

Esta alteración de porcentajes refleja mejor que cuanta literatura se quiera escribir las nuevas prioridades en que se ha decidido asentar la política de cohesión española. Por si fuera poco, es todo un desafío para la gestión de los FF. EE., pues la existencia de proyectos y la ejecución de las actuaciones en materia de I+D+i es sensiblemente más compleja que en el ámbito de las infraestructuras. Además, la posibilidad de disponer de proyectos en este ámbito es más limitada en las regiones menos desarrolladas que en las avanzadas.



## 5. LA OTRA CARA DE LA MONEDA

No puedo dejar de señalar algunas de las dificultades con que se enfrenta la gestión de la política de cohesión en casi todos los Estados, particularmente en los que reciben más FF. EE. Unas son de carácter tan permanente que casi han llegado a convertirse en una adherencia inseparable de la ejecución de esta política. Otras son específicas de este período de programación 2007-2013, por lo que pueden catalogarse como problemas coyunturales. Las cuestiones a las que se hará referencia a continuación no afectan sólo a los beneficiarios de las ayudas, sino que en ocasiones también dificultan el buen hacer de los funcionarios de la Comisión.

El actual período de programación está tropezando con trabas añadidas específicas de esta etapa. Sea acertado o no, y a medida que pasa el tiempo es más dudoso que se haya elegido el camino correcto sin atender a flexibilizaciones en cuestiones tales como la intensidad del ajuste y los plazos para alcanzarlo, el hecho es que la reducción del déficit público se ha convertido en el objetivo prioritario absoluto de la UE. Es evidente que implica la adopción de restricciones y recortes presupuestarios. Las exigencias de la disciplina financiera terminarán dificultando, más pronto que tarde, la aportación de la financiación pública nacional que ha de acompañar a la cofinanciación europea. Quedan unos cuantos años para terminar la ejecución de los programas operativos. Pero convendría ir pensando en adoptar medidas apropiadas para resolver problemas de difícil solución antes de que se presenten. Una vía sencilla es la revisión al alza de las tasas de cofinanciación de los FF. EE.

En muchos casos, la ejecución de los PP. OO. no ha alcanzado el ritmo adecuado, debido a varias causas propias y específicas de esta etapa. Es cierto que el gasto pagado desde el 1 de enero de 2007 es elegible a los efectos de beneficiarse de las ayudas de los FF. EE. Pero no es menos cierto que muchos PP. OO. no se aprobaron hasta muy avanzado el año 2007, incluso casi al final de este año, lo cual es un factor de incertidumbre. Por otro lado, para facilitar la realización de los PP. OO. de 2000-2006, se prorrogó hasta el 30 de junio de 2008 la elegibilidad de las actuaciones admitidas con cargo a los programas de esa etapa. Todo ello se ha traducido en que se ha dado prioridad al cierre de los PP. OO. del período pasado, tardado más de lo debido en atribuir proyectos a los programas actualmente en vigor para alcanzar un ritmo de ejecución aceptable de los PP. OO. de 2007-2013.

Uno de los inconvenientes más relevantes que tienen que superar los administradores y gestores de las ayudas estructurales es la creciente complejidad y burocratización que se ha ido apoderando del funcionamiento de la política de cohesión. Cuando se está preparando una nueva etapa de programación, indefectiblemente surgen desde Bruselas mensajes y promesas de simplificación, que, invariablemente, a la hora de la verdad, quedan en buenas palabras. Podría citar varios ejemplos (elegibilidad del gasto en general y en particular en el caso de los grandes proyectos, sobre todo cuando tienen lugar cambios en las previsiones iniciales de costes, competencia de la autoridad de gestión a la hora de adoptar determinadas decisiones, por ejemplo, para admitir cambios no sustanciales en la programación, cumplimiento de las normativas sectoriales, etc.). Pero no es cuestión de perderse por esos derroteros. Lo importante es poner remedio de verdad a una serie de complicaciones innecesarias.

Una de las manifestaciones de las dificultades con que se encuentran los gestores consiste en la sobrecarga de controles. Diferentes instancias nacionales y europeas, en el ejercicio legítimo de sus competencias, llevan a cabo controles sin coordinarse entre sí. Valdría la pena hacer el cómputo del tiempo de trabajo que se acumula en atender los requerimientos de los distintos auditores, restando a la gestión un tiempo precioso. Las ayudas de los FF. EE. no son un cheque en blanco. No sólo por exigencias reglamentarias, sino por pura lógica, los beneficiarios han de rendir cuentas de la aplicación de las ayudas. Pero seguramente es posible controlar de manera efectiva y eficaz evitando la sensación de agobio.

Conviene, diría más, es necesario que la política de cohesión europea se mantenga sólida y firme, desembarazándose de complicaciones innecesarias y quitando argumentos a críticas que con frecuencia no carecen de fundamento.

## 6. MIRANDO AL FUTURO

Es evidente, no lo oculto, que soy un firme y decidido partidario de la política de cohesión. También lo soy de todas las políticas de la Unión que contribuyen a profundizar sus cimientos. Salta a la vista que la Unión no atraviesa el mejor momento de su historia. Precisamente por eso, frente a las tendencias latentes y a veces patentes que prefieren el regreso al pasado nacionalista, hay que impulsar y fortalecer las políticas europeas que pueden contribuir a la superación de las actuales dificultades. Uno de esos instrumentos es la política de cohesión.

Conviene recordar que el establecimiento del mercado interior, que parece que es la preocupación casi exclusiva de algunos dirigentes europeos, es el resultado de un viejo pacto político. Los Estados menos desarrollados se comprometieron en el Acta Única Europea a abrir sus mercados a la competencia de los productos procedentes de los países más avanzados económicamente, a cambio de lo cual, mediante la reforma de los FF. EE., la política de cohesión ayudaría a las regiones y Estados menos desarrollados a adaptarse a las consecuencias de la nueva situación.

No se debe poner en cuestión a estas alturas de la historia europea uno de los fundamentos de su funcionamiento. Los procesos de integración tienen efectos económicos globalmente positivos, pero su distribución territorial es asimétrica. Para compensar el impacto concentrador de la integración, es necesario aplicar políticas de apoyo a las regiones, sectores y grupos sociales más débiles. El fomento de la cohesión tiene dimensiones políticas, éticas y sociales, pero también económicas, hasta el punto de que sin cohesión económica, social y territorial la integración económica puede estar abocada al fracaso. Por eso la Unión no puede dejar de fortalecer la cohesión, como un antídoto de la desintegración.