

# EL PARADIGMA DE LA COHESIÓN EUROPEA APLICADO A LATINOAMÉRICA

## THE EUROPEAN COHESION PARADIGM APPLIED IN LATIN AMERICA AND DEVELOPMENT COOPERATION

JUAN-DE-DIOS IZQUIERDO, RUBÉN TORRES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED). ESPAÑA

### RESUMEN

Las características que componen el paradigma de la cohesión europea han sido probadas durante años en su aplicación práctica, a través, fundamentalmente, de los Fondos Estructurales. Los resultados son considerados un éxito y uno de los factores de la estabilidad de la Unión. El carácter científico de los análisis y evaluaciones que la conforman, más el objetivo de incidir de forma vertical en la reforma estructural necesaria, para transformar una economía regional atrasada en otra competitiva, nos hace plantearnos la posibilidad de transferencia del modelo a otros ámbitos. Dos, especialmente: a las regiones desfavorecidas de Latinoamérica y a la práctica de la cooperación al desarrollo.

### ABSTRACT

The components of the European cohesion paradigm have been tested over many years in terms of their practical application, mainly through the EU Structural Funds. The results are considered to be most successful and have helped improve stability within the EU. The scientific character of the analysis and evaluations which constitute stability, combined with the objective of vertically influencing the necessary structural reform that could transform underdeveloped economies into competitive ones, makes us believe that it is possible to transfer this model to other fields such as underprivileged regions in Latin America and development cooperation.

### PALABRAS CLAVES

Cohesión económica social europea. Cooperación al desarrollo. Reforma estructural. Latinoamérica.

### KEYWORDS

European Economic And Social Cohesion. Development Cooperation. Structural Reform. Latin America.

---

Recibido: 2011.10.27. Revisado: 2012.01.13. Aceptado: 2012.04.17. Publicado: 2012.05.01.

Correspondencia: Juan de Dios Izquierdo. Departamento de Trabajo Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia. C/ Obispo Trejo Nº 2 28040 Madrid. Tfno.:(00-34)913987079. E-mail: jizquierdo@der.uned.es

## INTRODUCCIÓN

La evaluación de las políticas sociales es un síntoma de compromiso por parte de las administraciones públicas, un ejercicio de transparencia hacia la ciudadanía y un método cualitativo de análisis de resultados.

Su misión no afecta sólo al deber de dar información para permitir, así, la participación responsable de los ciudadanos en el control democrático. Posibilita, por no decir garantiza (Subirats 2008), la utilización más eficiente de los recursos. Si establecemos el contexto de crisis económica y aumento exponencial de la vulnerabilidad y las necesidades sociales, podemos concluir que es vital la evaluación para las políticas y programas sociales: hacer más con menos, sostienen unos, hacer mucho más con más, proponen otros, con metodologías (Pérez y Trinidad, 2010: 34) específicas.

A través de las evaluaciones despertamos, a veces, del sueño dogmático que considera que una vez se ha introducido en la agenda pública una determinada actuación, hemos cumplido. La dotación presupuestaria se convertiría en la prueba evidente de que se está respondiendo a una demanda social, a un colectivo con necesidades crónicas o a una emergencia sobrevenida. Desaparece la mala conciencia y se confía en que los gestores sabrán darle el mayor impacto posible a la actuación.

Ello implica no reconocer la dificultad del objeto sobre el que se actúa. La intervención social es tan compleja (Jaraíz y Renes, 2007), sus márgenes de error tan profundos, sus oscilaciones de eficacia en función del método, el programa, la implementación, el marco teórico en el que se basa la actuación y los receptores, tan sustanciales, que requieren una monitorización completa: antes, durante y después.

De estas evaluaciones se desprenden reajustes, redirecciones, cambios sustanciales de objetivos o, simplemente supresión del programa correspondiente (Reboloso, Fernández Ramírez y Cantón, 2008). Más arriesgado es hacer un juicio crítico sobre alguna de las políticas, no de los programas, globalmente.

Pretendemos exponer el paradigma de la cohesión económica y social europea, evaluado positivamente en incontables ocasiones, lo que incluye abundantes reformas aconsejadas por los organismos evaluadores, y exploramos la posibilidad de que la política de cooperación y desarrollo pueda aprovechar el plus añadido de la política más exitosa de la Unión.

Las evaluaciones efectuadas por la Unión Europea sobre la cohesión económica y social, así como las elevadas por el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) son la base para establecer la hipótesis prospectiva de este artículo. En él sostenemos que, dado el éxito del paradigma de la cohesión europea, conviene transferirle a otros ámbitos territoriales, en especial a América Latina. Complementariamente, estimamos que una parte importante de los fondos y los programas canalizados por la Cooperación al Desarrollo deben confluír metodológica y presupuestariamente con actuaciones de la cohesión económica y social, para lograr el tan deseado objetivo de eficacia de la ayuda.

## MATERIAL Y MÉTODOS

### LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EUROPEA

Si intentáramos extraer los datos definitorios del concepto ideal tipo (Weber, 1973) de cohesión económica y social europea deberíamos hacer mención obligada a una serie de características ineludibles para su comprensión.

El objetivo fundamental de la cohesión es la reducción de las disparidades entre las regiones que componen la UE. Es evidente que los tratados se refieren a desigualdades sociales y económicas, no a diferencias culturales. Es, por tanto, una política distributiva que pretende reducir, según el preámbulo, “las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas” (UE, 1993).

Para lograr ese objetivo nuclear se establecen de manera paulatina, históricamente, medios económicos que van creciendo a medida que las diferencias regionales se acentúan en la Unión, como consecuencia, fundamentalmente de la incorporación de países con asimetría de nivel de renta regional (Reino Unido, Irlanda, Grecia, España, Portugal y recientemente los países de la Unión del este de Europa)

Tabla 1. Tasa de cobertura de población de los fondos estructurales 1993-2006 % de población UE.

REGIONES	1993	1999	2006
Objetivo 1	21,7%	24,6%	22,2%
Objetivo 2	16,8%	16,4%	18,2%
Objetivo 5b	5,0%	8,8%	0,9%
TOTAL	43,5%	49,8%	41,3%

Fuente: Comisión Europea.

Tabla 2. Perspectivas financieras UE. 2000-2006. (millones de euros a precios corrientes). Total para el periodo 2000-2006: 646.190 millones de euros

Descripción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. PAC	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
1.1. PAC (excepto Desarrollo Rural)	36620	38400	39570	39430	38410	37570	37290
1.2. Desarrollo Rural y medidas de acompañamiento	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. Medidas Estructurales	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
2.1. Fondos Estructurales	29430	28840	28850	27670	27080	27080	26600
2.2. Fondo de Cohesión	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. Políticas internas	5930	6040	6150	6220	6370	6480	6600
4. Acciones exteriores	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Administración	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Reservas	900	900	650	400	400	400	400
6.1. Reserva monetaria	500	500	500				
6.2. Reserva para ayuda de urgencia	200	200	200	200	200	200	200
6.3. Reserva para garantía de préstamos	200	200	200	200	200	200	200
7. Ayuda de pre-adhesión	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
7.1. Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
7.2. Instrumentos estructurales de preadhesión	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
7.3. PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
Total de créditos comprometidos por año	92025	93475	93955	93215	91735	91125	90660

Fuente: Comisión Europea

Tabla 3. Perspectivas financieras UE 2007-2013. Total periodo 2007-2013: 1.025.035 millones de euros

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento sostenible	59675	62795	65800	68235	70660	73715	76785
Competitividad para el crecimiento y el empleo	12105	14390	16680	18965	21250	23540	25825
Cohesión para el crecimiento y el empleo	47550	48405	49120	49270	49410	50175	50960
Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales:							
Agricultura-gastos relativos al mercado y ayudas directas	43500	43673	43354	43034	427714	42506	42393
Ciudadanía, libertad seguridad y justicia	1630	2015	2330	2645	2970	3295	3620
La UE como socio mundial	11400	12175	12945	13720	14495	15115	15740
Administración	3675	3815	3950	4090	4225	4365	4500
Total créditos de compromiso por año	133560	138700	143140	146670	150200	154315	158450

Las nuevas rúbricas introduce mayor complejidad en la hora de realizar un análisis de la evolución presupuestaria. Debido al cambio de la rúbricas, se equipara Crecimiento sostenible con los Fondos Estructurales.

Fuente: Comisión Europea

Estos presupuestos no se conceden como subvenciones generales sino que están estructurados en instrumentos financieros, Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA...), con objetivos de inversión específicos y requisitos de finalidad productiva y control protocolizados. No ocultan que su objetivo es la reforma estructural del sistema productivo, entendido en sentido amplio, incluyendo la formación de los trabajadores.

La financiación, el dinero fresco, llega a los proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas (UE 1993: 158) a través del Banco Europeo de Inversiones, tal y como lo contempla el Tratado CEE.

La clave del destino de los fondos no es sólo su finalidad regional sino su carácter de inversión productiva. No decimos social, esta cualidad ya la pone su carácter redistributivo, sino orientada hacia los factores que facilitan directamente o directamente el aumento de la productividad y la rentabilidad de las empresas. Es evidente que la mejora del tejido empresarial y la competitividad redundan en el empleo, pero el orden de los factores es de suma importancia en la organización destino y control de los fondos. El Fondo Social Europeo (UE: 1993 art.123) está destinado a la mejora del empleo y a la formación de los trabajadores o su adaptación a las nuevas tecnologías, requeridas para no derivar hacia el desempleo y la exclusión social, pero concebido como un

elemento necesario de la puesta a punto del sistema productivo.

El carácter regional y comunitario de la política de cohesión viene definido por la obligación de estar inserta en una programación regional, en función de la articulación global para potenciar y optimizar las fortalezas o limitar las debilidades del sistema de competitividad de dicho ámbito. Una carretera, una estación de suministro eléctrico, un polígono industrial pueden tener muchos beneficiarios, pero también un empresario está en condiciones de recibir ayudas por crear una empresa o mejorarla tecnológicamente. En este caso no se trata de una actuación en beneficio de un interés particular sino comunitario.

La cohesión económica y social europea crea una discriminación positiva contra la ley de competencia. Si algo defiende con ardor el sistema de mercado es que la competencia libre es incompatible con ayudas públicas para unos actores (empresas) en detrimento de los niveles de competitividad de otros. Las diferencias en los precios sólo pueden venir por el distinto nivel de organización, calidad, y marketing de los productos de cada empresa, no por la ayuda del Estado a aquellos que no logran ser competitivos por sí mismos. Alterar esa política (Lázaro, 2005) es fruto de una política pactada con precisión de porcentajes y lugares donde se permite llevarla a cabo

para colaborar en su desarrollo. El rango “constitucional” tardío adquirido en el Acta Única se debe al temor que existía por la contraposición valor de la competencia-valor de la cohesión.

El éxito de la política regional o de cohesión ha estado ligado no sólo a marcar con precisión sus esferas de aplicación sino al carácter científico de sus exigencias, recogidas en las directrices, para optimizar desde el prisma de la competitividad las inversiones. Ello implica que en los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), fruto del acuerdo entre Comunidades Autónomas (regiones) Estado y Comisión Europea, sólo se financian aquellos proyectos que “demuestran” valor añadido de competitividad.

Los rigurosos controles legales contra el fraude por malversación de dinero o de objetivos del proyecto (caso del lino en España), demandan una administración con mucho músculo en ambas direcciones, con una legislación potente y operativa.

Un requisito que no podía faltar en una política redistributiva que consume el 33% del presupuesto total de la Unión es la evaluación de la política de cohesión y de sus programas. Cada tres años se eleva, por parte de la Comisión Europea, al Parlamento un Informe Trienal del estado de la cohesión en la Unión. En él se exponen los objetivos alcanzados, las deficiencias observadas, las nuevas propuestas de modificación de programas, orientaciones, prioridades, en función de las necesidades de la sociedad europea y se cuantifican los resultados de evolución de renta regional, competitividad, empleo, disparidades regionales, impacto en la lucha contra la discriminación de género, bagaje informacional de empresas y trabajadores etc. Este informe es sometido al Consejo al Comité de las Regiones y al Parlamento, que a través de sus comisiones y plenos hacen un balance crítico aportando propuestas y críticas en todas direcciones

La participación interinstitucional e interadministrativa de los distintos ámbitos territoriales, además de la posible participación asociativa en los trámites públicos aportan un plus de participación y gobernanza de valor cualitativo.

Es posible discrepar sobre si el carácter de la cohesión la convierte en una política solidaria o de competitividad en igualdad, dado que son las regiones más débiles las que afrontan con más problemas los difíciles procesos de unidad de mercado (en los que los productos de los más desarrollados se presentan en el supermercado de la esquina) y unidad de moneda (sin posibilidad de devaluación competitiva)

Todo un protocolo jurídico, económico, administrativo con control democrático se desarrolla para proteger la inversión. Hasta tal punto que cuando se pretende exportar el paradigma es conditio sine que non un substrato de instituciones democráticas que avalen los procesos. Por ello, Latinoamérica se presenta como escenario posible de actuación y contraste.

La cohesión, tal como la encontramos ahora ha necesitado de un liderazgo político (Delors, 1993) para implementarse, representado en tres personas con tres roles diferentes: Jacques Delors, Helmut Kohl, Felipe González. Además de su carácter inclusivo modernizador, se ha mantenido por tres factores internos que le dan consistencia organizativa complementaria: su coherencia, su consistencia presupuestaria y su prioridad máxima mostrada en la base jurídica que le sostiene.

Los rasgos complementarios del concepto típico ideal de cohesión acopian una cantidad importante de aportes diferenciados:

Está estadísticamente objetivada por el organismo institucional de la Unión Eurostat. Las Regiones y los Estados que cumplen las condiciones requeridas, medidas científicamente, se incorporan a ella.

Distingue entre Estados, Regiones y colectivos sobre los que se fijan las prioridades y los presupuestos.

Los Estados y Regiones entran y salen de ella según fija la evolución de los parámetros económicos y sociales requeridos. No es una subvención indefinida.

Se marcan Objetivos y Directrices a los que deben adaptarse los proyectos y las inversiones, que apuntan a la recuperación estructural y competitiva.

Se exige: *Programación* a medio plazo, compartida, que evita la improvisación y la unilateralidad; *Adicionalidad* de las inversiones, sin sustituir los esfuerzos que efectúan los Estados, sino incrementando los mismos; *Concentración* de los fondos en las regiones más desfavorecidas, medidas por el nivel de renta y hándicaps estructurales para el empleo, sin admitir el café para todos; *Cooperación* entre la administración europea, estatal, regional y municipal, además de la incorporación de la empresa privada en la definición de los proyectos y en la cofinanciación de los mismos.

El objetivo de la política regional o de cohesión es el ajuste estructural mediante el apoyo a proyectos que inciden verticalmente en capacidad productiva: infraestructura energética, infraestructura vial, transporte, medio ambiente, comunicaciones,

formación, investigación, tecnologías de la información y la comunicación, reindustrialización. El resultado es la generación de la posibilidad objetiva en los Estados, regiones y colectivos sociales sometidos a dificultad estructural, de competir con éxito en el mercado integrado nacional y supranacional, construyendo a la vez inclusión social.

La Política de Cohesión no es Política Social, aunque beneficie profundamente a la situación de los territorios y colectivos. Son los Estados los que afrontan y se responsabilizan de la política social.

La Política de Cohesión no es Política de Empleo, aunque su éxito lleva aparejada una mejora de la situación y la creación de puestos de trabajo que perviven después de que la subvención se termina.

La Política de Cohesión no es Política de Cooperación al Desarrollo, aunque beneficiará a las regiones más desfavorecidas invirtiendo en ellas el 80% de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, a fondo perdido.

La Política de Cohesión no es un fruto del Consenso de Washington, ni del Consenso de Monterrey aunque incorpore objetivos de ajuste estructural y perspectiva social.

La Cohesión es un proyecto integrado y compartido en el que a la apertura comercial se corresponde la inversión estructural para los que carecen de capacidad competitiva real. La zona de libre cambio es sustituida, paulatinamente, por la zona de igualdad competitiva, evaluada por una variable incompleta pero contundente: pertenecen al Objetivo 1 sólo aquellas regiones cuya renta per capita se sitúa por debajo del 75% de la renta media comunitaria. Mientras esta situación permanezca pueden recibir ayudas sin atentar contra la Ley de Competencia. Son una excepción a la competencia. Es un Acuerdo sobre intercambios comerciales, competitividad y competencia que incorpora la realidad estructural de las economías que pactan, evitando la absorción, la sucursalización y la posición de dominio. Las potencialidades autóctonas reciben dotaciones presupuestarias importantes en las zonas de menor desarrollo.

La Agenda 2000 (Consejo de Berlín) marcó para el periodo 2000-2006 la cantidad de 213.010 millones de euros para los quince Estados miembros y los inicios de la ampliación.

Las actuales Perspectivas Financieras para el septenio 2007-2013 presentan un montante de 477.645 millones de euros para los 27 Estados.

Esta aportación presupuestaria de la Unión se complementa con la parte cofinanciada por las ad-

ministraciones estatal, regional, local y privada que en cada proyecto corresponda.

La distinción entre nivel de renta de los Estados y las Regiones con dificultades estructurales es fundamental para la distribución del presupuesto. Ello implica elaborar unas tablas regionales de renta.

Se denomina oficiosamente Contribuyentes Netos a aquellos países que aportan más de lo que reciben al presupuesto de la Unión. De hecho, los contribuyentes netos son los países más beneficiados de la Comunidad, como indican sus balanzas de pagos, en el cómputo total de transferencias.

Se denomina oficiosamente Receptores Netos a aquellos países que reciben del presupuesto comunitario más de lo que aportan pero han abierto sus economías de lleno al mercado interior, en condiciones competitivas muy desfavorables.

Todos, Contribuyentes Netos y Receptores Netos, se benefician mutuamente de la cohesión al generar zonas con creciente capacidad adquisitiva, obras de gran envergadura a las que puede acudir cualquier empresa europea, dotaciones de bienes de equipo adquiridas en concurso público abierto y un mercado para las empresas con 450 millones de consumidores internos. España es un ejemplo: sus 47 millones de habitantes y sus obras de infraestructura han permitido que empresas europeas ejecuten obras y transfieran bienes de máximo nivel tecnológico y presupuestario: el tren de Alta Velocidad (AVE) ha recibido tanto en tecnología de seguridad, gestión e infraestructura como en unidades móviles cuantiosas ventas de Alemania, Francia, Italia.

La cofinanciación interinstitucional y privada es vital para multiplicar los efectos de la ayuda europea y para implicar a los destinatarios de los proyectos

Las posibilidades de los gobiernos estatales y regionales a la hora de distribuir el presupuesto y decidir los proyectos son amplias. No existe condición alguna excepto adaptarse a las prioridades de las Directrices y a las zonas elegidas como prioritarias. Por ello también la responsabilidad de los gobiernos es máxima y sólo la práctica genera una relación de mutua confianza.

El límite máximo de recepción de fondos europeos de cohesión es el 4% del presupuesto del país. Sólo en situaciones excepcionales y en países cuyo PIB es pequeño se ha llegado a este nivel. La utilización eficaz y eficiente de los recursos desaconseja superarlo.

La base jurídica de la Cohesión es de nivel Constitucional y mantiene el mismo rango que el Mercado Único y la Moneda Única. Sin cohesión no hubiera

sido posible, en el contexto europeo, la unificación del mercado.

La legislación que la desarrolla es, a su vez de máximo nivel, con intervención plena del Consejo, el Parlamento, el Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social, en sus atribuciones respectivas.

Las Directivas y Reglamentos sobre cohesión tienen carácter supranacional y obligatorio para los Estados.

La tramitación administrativa es de gran severidad. Frecuentemente acusada de excesiva burocratización, es una muestra del nivel de calidad de esta política. Se dirige a aplicar las directrices que pretenden la máxima eficacia en la utilización de los fondos. Para ello, los proyectos deben venir aportadas por las zonas en que se ha de materializar la inversión (Regiones o Estados) en los Planes Regionales de Desarrollo. Posteriormente, en debate con la Comisión Europea, representada por el Comisario de Política Regional, se establece el Marco Comunitario de Apoyo (MCA), que garantiza que las inversiones se adaptarán a las Directrices políticas, económicas y sociales marcadas en los preceptos y reglamentos.

Junto a la severidad en la eficacia está la severidad en la honradez de la utilización de los fondos. La ausencia de fraude es una garantía insuperable para la política de cohesión. Los que acusan de burocrática a la gestión administrativa de la cohesión (COM, 2012 b) suelen ser los mismos que posteriormente exigen máxima transparencia y control. Sería imposible una política de tal calado presupuestario sin una garantía exquisita de resultados y de limpieza. Las sanciones ante los escasos casos de fraude están contempladas en la legislación y son contundentes. Afectan económica y políticamente al país infractor que debe hacerse cargo de su subsanación, multa y, a veces, pérdida de las ayudas.

La cooperación institucional UE, Estado, Región, Municipio, Colectivos, Iniciativa Privada genera un valor añadido a toda actuación económica. De todas formas, el interlocutor responsable es el Estado y éste no puede escudarse, ante cualquier reclamación que afecte a su territorio, en instituciones u organismos de nivel inferior. La subsidiariedad europea desde el punto de vista jurídico termina en el Estado.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### LOS RESULTADOS SEGÚN LAS EVALUACIONES DEL PARADIGMA DE LA COHESIÓN

Los informes presentados por la Comisión Europea cada tres años para justificar la utilización política de los cuantiosos presupuestos generan abundantes críticas (COM, 2012 c) pero no ponen en cuestión el sistema y los procedimientos utilizados. Tampoco existe una demanda de responsabilidades de los funcionarios o el comisario/a correspondientes. La clave es que el análisis de resultados es tan contundente que algunos afirman que sin cohesión no existiría Europa.

La crítica obedece, principalmente, a la dirección en que intervienen las demás políticas que, según los Tratados “no pueden contradecir la política de cohesión”, recompensando con inversiones asimétricas, a favor de las regiones de alta renta, con fondos en investigación, transporte, agricultura, infraestructuras y ayudas estatales desproporcionadas e ilegales que reducen el margen de discriminación positiva recibido por las regiones más desfavorecidas a través de los fondos estructurales.

El Primer Informe de la Cohesión (UE, 1996) recibía una crítica de fondo del Parlamento Europeo en el Informe Izquierdo (UE, 1997): la política agraria distribuye el 80% de sus fondos entre los grandes agricultores mientras el resto se conforma con un 20% del ingente caudal presupuestario; la política de investigación distribuye en las diez “islas” europeas las cantidades principales, mientras las regiones desfavorecidas apenas pueden conseguir migajas de ese presupuesto; la política de infraestructuras beneficia la movilidad (requerida por los grandes mercados y urbes) en detrimento de una prioridad de la accesibilidad necesitada por regiones que no cuentan con infraestructuras viales para atraer empresas.

El Segundo Informe (COM (2001) 24 final) (UE, 2001) se centra en la evolución del empleo, paro y pobreza en la UE, analizado por regiones y con perspectiva evolutiva, junto al análisis de los factores que determinan la convergencia real, es decir, socioeconómica.

El Tercer Informe (COM (2004) 107 final) (UE, 2004) merece ser destacado por el apartado sobre los “factores que determinan el crecimiento, el empleo y la competitividad”.

El Cuarto Informe de la Cohesión (COM (2007) 273 final) (UE, 2007) no es consciente del tsunami económico que ese mismo año dinamita el sistema bancario y los sistemas productivos de los países oc-

cidentales. Por ello sigue analizando el empleo pobreza, las desigualdades regionales que en los años 2006, 5 y 4 se habían producido, sin atisbar la sima que se abría para la cohesión europea a partir de ese instante. Cambian los referentes, las categorías conceptuales, las perspectivas de los colectivos sociales y de los actores individuales, ante la perspectiva progresiva de dificultades para el estado de bienestar (recorte de pensiones, ajustes sanitarios y copago, reducción de docentes, adelgazamiento de los servicios sociales para los colectivos vulnerables). La Comisaria de Política Regional, Danuta Hübner ofrece un macroinforme sobre los tres años pasados pero no ha recibido los informes de prospectiva suficientes para proyectar con la nueva situación.

El Quinto Informe de la Cohesión (COM (2010) 642/3 {SEC (2010)1348}, “El futuro de la política de cohesión”, reclama, en primer lugar, “un marco estratégico común, adoptado por la Comisión mediante la transformación de las metas y objetivos de “Europa 2020” (UE, 2010a) en prioridades de cara a la inversión. Dicho marco abarcaría el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca”. Es decir, la crisis obliga a una concentración de recursos destinados a la inversión y a aquellos elementos que la catalizan. “Mayor focalización en la

obtención de resultados” como respuesta a la crisis (COM 2011, COM 2012 a). Estos objetivos son demasiado importantes como para dejarlos en manos de funcionarios bien intencionados. Se impone una fijación *ex ante* de “unos objetivos claros y cuantificables y unos indicadores de resultados. Los indicadores deben ser claramente interpretables, estar validados desde un punto de vista estadístico, ser verdaderamente sensibles a la aplicación de la política y estar directamente vinculados a ella, recogerse y publicarse de manera inmediata,... deben estipularse para todos los programas operativos... además de la presentación oportuna y completa de información precisa sobre los indicadores”. Esta actitud verticalmente dirigida hacia la inversión productiva, (Torres, Izquierdo, 2012), la obtención de resultados y la evaluación permanente, desde la elaboración de los programas y sus marcos teóricos es una clave esencial del paradigma de la cohesión europea.

Entre los modelos utilizados para medir el impacto de la inversión de los fondos estructurales, el modelo Hermín focaliza la importancia de la demanda generada por el aumento de la productividad y la competitividad, con efectos consistentes y constantes en el consumo, produciendo un efecto palanca para mover al resto del sistema productivo y de servicios.

Tabla 4. Efecto palanca de la cohesión europea en el capital físico y humano (modelo Hermin)

	ESPAÑA		PORTUGAL		GRECIA		IRLANDA	
	Físico	Humano	Físico	Humano	Físico	Humano	Físico	Humano
1993	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	1,2	0,7	3,5	3,8	1,1	1	1,1	1,5
1995	2,3	1,4	6,3	7,2	2,7	1,9	2,3	2,9
1996	3,3	2	8,8	11	3,9	2,7	3,3	4,1
1997	4,3	2,6	11	14,2	4,9	3,5	4,3	5,5
1998	5,4	3,4	13,2	17,4	6	4,1	5,1	6,6
1999	6,5	4	15,3	20,5	7	4,8	5,8	7,6
2010	4,6	2,1	8,7	11,5	4,8	2,8	2,5	4,1

Incidencia en el PIB

Fuente: Comisión Europea

La vigilancia que las “directrices” de reforma estructural, marcadas por la Comisión, establecen sobre los Marcos Comunitarios de Apoyo garantiza que los tres vectores de competitividad, infraestructuras, recursos humanos (en la dirección de adaptación al empleo y las nuevas tecnologías) y entorno

productivo (especialmente pequeña y mediana empresa) consuman la práctica totalidad de los fondos, sin dejar espacio para la obra suntuosa o de simple camuflaje del desempleo.

## COHESIÓN, AMÉRICA LATINA, COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El paradigma de la cohesión económica, social y territorial europea está concebido para sociedades integradas en un ámbito supranacional en el que se requiere, como requisito previo, un marco político-institucional democrático. Por ello, cuando se pretende transferir la experiencia, es inconcebible proponerlo hacia sociedades donde el control democrático, los derechos humanos, la existencia de elecciones, partidos y sindicatos, en resumen, la posibilidad de una gobernanza participativa no sea una realidad, aunque puedan existir críticas profundas a su organización interna.

Por ello, el ámbito de América Latina se presenta como escenario natural para una prospección del nuevo estilo de globalización que, a escala reducida y con condiciones de gobernanza, ha establecido, en su seno, la Unión Europea.<sup>1</sup>

Las desigualdades regionales, además de las estatales, son profundas en el continente latinoamericano. Su nivel de integración política y económica (MERCOSUR) es importante por incipiente, pero más retórico que real. Los niveles de pobreza y exclusión social (Guerra, Tezanos, Tezanos Vázquez, 2010) (Izquierdo, Torres, 2010) implican que, aún con las evidentes mejoras económicas, el 3.7% de la ayuda internacional dedicada a la lucha contra el hambre, tiene como destino varios países del área latinoamericana.

### PARADIGMA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En el camino hacia una política de resultados encontramos aportaciones cualitativas de los Comités de Ayuda al Desarrollo y de los Foros de Alto Nivel (CAD. FAN I, 2003; CAD, 2004) que han emergido de las evaluaciones institucionales a los importantes aportes presupuestarios (CAD, 1996). Es lo que se ha dado en denominar *la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia*, como principal orientación del segundo (CAD. FAN II, 2005) y tercer Foro de Alto Nivel de 2008. Si se aspira a lograr transformaciones sociales es preciso alcanzar reformas estructurales económicas y estas requieren determinadas pautas para sobrevivir con buenos efectos al riesgo de la subvención.

De forma cautelosa los foros se proponen acabar con dos limitadores de la eficacia. Por una parte, el piélagos de donantes, bien intencionados, sin duda, que quieren ver, mostrar a sus electores, visitar las comunidades, controlar su inversión. No sólo apor-

tan su presupuesto sino que eligen su destino inversor. Se dirigen a problemas específicos, sin incorporarse en una estrategia regional, sin formar parte de un proyecto teórico y político global, con medios limitados para poder producir reformas de envergadura. Hace décadas, la Unión Europea, en otro contexto mucho más favorable, por supuesto, ya había tomado como premisa la *concentración* de fondos para poder atacar con eficacia y eficiencia objetivos estructurales.

La segunda línea estratégica de los foros seguía, consecuentemente, las críticas de las evaluaciones que apuntaban a la falta de continuidad necesaria de las ayudas para reconducir problemas económicos de supervivencia o problemas sociales. Es difícil arriesgarse, especialmente por parte de la población afectada, a involucrarse en un proceso de producción, en la creación de una pequeña empresa, en la construcción de un dispensario o una escuela si la ayuda que permite iniciar el proceso está en el aire, antes de su consolidación, pendiente de la renovación benévola de un donante. Con otra dimensión y en otro contexto, la cohesión europea ha solucionado esta importante dificultad generando *“perspectivas financieras”* que garantizan periodos de siete años en los que se asegura el nacimiento, implementación y estabilización de los proyectos.

Las muchas cautelas, no infundadas, que llevaron a los países y organizaciones internacionales donantes a tener un control de los proyectos, autónomo del gobierno “socio”, es decir, del país receptor, están siendo sustituidas por lo que se denomina horizontalidad. Es difícil pretender cambiar dinámicas objetivas de desarrollo y productividad intervinendo desde fuera, es decir, al margen del contexto productivo en el que la inversión se asienta. Por ello, los *Objetivos del Milenio* (2001) y el *Consenso de Monterrey* (2002) apuestan por canalizar las ayudas en el flujo de las políticas de desarrollo de los países socios, confiando y apoyándoles pero asumiendo su dirección política sobre los proyectos de desarrollo, concentrando la inversión en las zonas más desfavorecidas y vigilando la eficacia de la ayuda.

La prioridad es la lucha contra el hambre y la pobreza, con un caudal importante de fondos para la supervivencia, pero con proyectos de desarrollo que impliquen autonomía para las poblaciones y empoderamiento general, no sólo económico.

Son ya muchos años de conciencia clara de la necesidad de mejora eficiente de la ayuda, objetivada documentalmente por *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XX I* (CAD,

1996) y por sucesivos documentos que con lucidez se orientan a la evaluación por resultados. Una referencia obligada es la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* (CAD FAN, 2005) con sus cuatro mantras: son los países socios (receptores) los que mandan sobre la ayuda (apropiación); son los países socios los que canalizan con sus instituciones la ayuda, que alimenta su propio flujo de fondos con sus respectivas prioridades (alineación); las ayudas no contradicen las otras políticas cortocircuitándose y produciendo codos no eficaces (armonización); si no se aprecian resultados no se valida la actuación (evaluación de resultados); de los resultados se responsabilizan todos los participantes (responsabilidad compartida). (Booth, 2008).

La complejidad de situaciones políticas de los países socios, en muchos de los cuales no existe control democrático y participativo posible, hace suponer que estas orientaciones son bienintencionadas pero ingenuas. La gobernanza, allí donde existe, es una garantía de eficacia, pero la pobreza debe ser atendida allí donde se halla (Sanahuja, 2007).

No podemos olvidar que la Unión Europea es, en estos momentos, el socio donante más importante del mundo en ayuda oficial al desarrollo (60%). La asamblea ACP (África-Caribe-Pacífico) es un modelo de programación, seguimiento y propuestas en el ámbito de la cooperación, con participación paritaria de socios donantes y receptores. Como suele ser usual, la Unión ha producido importantes textos al respecto: *Declaración del Consejo y la Comisión sobre política de desarrollo de la U.E.* del 2000, el *Consenso europeo sobre desarrollo*, de 2006, el *Plan de actuación sobre eficacia de la ayuda de la U.E.* de 2006, el *Código de conducta de la U. E. relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, de 2007, o las *Buenas Prácticas*, de 2009. En todos ellos la línea obsesiva es la eficacia.

Mientras todo este proceso en relación con la cooperación al desarrollo se sustancia en el ámbito institucional europeo, está también aplicándose el paradigma de la cohesión económica, social y territorial. No pocos diputados europeos pertenecen simultáneamente a la ACP y a la Comisión de Política Regional, en la que se “legisla” sobre los Fondos Estructurales y se reciben explicaciones abundantes de la Comisaria o el Comisario correspondiente.

Sin embargo ha existido una estanqueidad perfecta entre la estrategia de eficacia en el ámbito de la política regional y en el de la cooperación, aunque, finalmente, es ineludible la confluencia metodológica.

Salvando muchas distancias, el nivel de contundencia de las exigencias de eficiencia de la cohesión dista mucho del nivel de la cooperación al desarrollo. Es cierto que la Unión tiene las manos libres para dotarse de mejoras, controles y experiencias en contextos homogéneos difíciles de proyectar linealmente en los contextos de la cooperación. Pero ello no es óbice para que se intente transferir la experiencia, computándose los posibles fondos de cohesión destinados a Latinoamérica como fondos de cooperación en la dimensión exacta que les compete. Es decir, aumentar exponencialmente los fondos de cohesión y hacer confluir con ellos parte importante de los presupuestos de la cooperación.

Una buena carretera que da accesibilidad a una región desfavorecida supone una renta de situación inmejorable para el establecimiento de empresas y para poder sacar sus productos al mercado. Esta iniciativa debería poder compartir fondos de una y otra categoría. Dado que, además, necesita una gran acumulación de presupuesto, la aportación del propio país socio será complementariamente necesaria. ¿Pasaría la prueba de la eficiencia una actuación conjunta de este tipo, con todos los controles necesarios? Algo similar puede decirse de una estación de suministro eléctrico, o energético en general, vital para el entorno de la pequeña empresa.

A algunos cooperantes les produce vértigo el posible mix de políticas estatales del país socio, inversiones de cooperación euroamericana, capital privado interno del país afectado e inversión privada exterior. Mirémoslo desde el prisma del análisis de resultados y del posible cambio estructural que puede suponer para comarcas o regiones sin accesibilidad, entorno empresarial y mano de obra formada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Booth, D. (2008). Aid effectiveness after Accra: How to reform the “Paris agenda”. *Briefing Paper*, 39, Londres: Overseas Development Institute,.
- CAD (1996). *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*.
- CAD. FAN I. (2003). *Declaración de Roma sobre la armonización*. CAD. Foro de Alto Nivel I 2003
- CAD. (2004). *Mesa redonda de Marrakech sobre la gestión orientada a los resultados de desarrollo*. CAD.2004
- CAD. FAN II. (2005). *Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo*. Foro de Alto Nivel II 2005.

- Delors, J. (1993). *recimiento, Competitividad y Empleo, Retos y Pistas para entrar en el siglo XXI.* Bruselas: Documentos Comunidad Económica Europea.
- Guerra, A. Tezanos, J.F. Tezanos Vazquez, S. (eds.) (2010). *La lucha contra el hambre y la pobreza.* Madrid: Sistema.
- Izquierdo, J. Torres, R. (2010). América Latina y España, ¿una relación basada en la cooperación y la cohesión? *América Latina: dos siglos de independencia. Fracturas sociales, políticas y culturales* Fernández, T. Torres, R. et all. (eds.) Varsovia: Iberyjska
- Jaraíz, G. Renes, V. (2007). Re-pensar la intervención social. *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 145, 22-57.
- Lázaro, L. (2005). Integración económica y cohesión. Una visión española de la experiencia europea. *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Santiago de Chile: CEPAL
- Pérez, M. Trinidad, A. (2010). Análisis de la política social. Características y metodología. *Análisis y Evaluación de Políticas Sociales.* Madrid: Tecnos.
- Reboloso, E. Fernández Ramírez, B. Cantón, P. (2008) Factores clave para aumentar su uso. *Evaluación de programas de intervención social.* Madrid: Síntesis.
- Sanahuja, J. A. (2007). ¿Más y mejor ayuda? *Paz y conflictos en el siglo XXI.* Madrid: Icaria
- Subirats, J. (2008) *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona: Ariel, Ciencia Política.
- Torres, R. Izquierdo, J. (2012). La política de cohesión europea en el contexto de la crisis y de las restricciones presupuestarias. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol.* Valencia: Universidad de Valencia.
- UE. (1993) *Tratado de Maastrich.* Madrid: Civitas Ediciones.
- UE. (1996). *Primer Informe de la Cohesión* (COM (96) 0542)
- UE. (1997). *Informe Izquierdo* (DOC 371/1997)
- UE. (2001). *Segundo Informe de la Cohesión* (COM (2001) 24 final)
- UE. (2004). *Tercer Informe de la Cohesión* (COM (2004) 107 final) *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación.* (COM (2004) 107 final)
- UE. (2007). *Cuarto Informe de la Cohesión* (COM (2007) 273 final). Luxemburgo: Comisión Europea
- UE: (2010 a). (COM (2010) 220 3-III). *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.* Luxemburgo: Comisión Europea
- UE: (2010 b). *Quinto Informe de la Cohesión* (COM (2010) 642/3 {SEC (2010)1348}
- COM (2011). *Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y empleo.* Luxemburgo: Comisión Europea
- COM (2012 a). *Los fondos de desarrollo regional hacia la creación de empleo y el desarrollo sostenible.* Luxemburgo: Comisión Europea
- COM (2012 b). *Simplificación de la Política de Cohesión para 2014-2020.* Luxemburgo: Comisión Europea
- COM (2012 c). *Comparative Study of the project selection process applied in Cohesion policy programmes 2007-2013 in a number of member states, Final Report.* Luxemburgo: Comisión Europea
- Weber, M. (1973). *Ensayos sobre Metodología Sociológica,* Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

## NOTAS

1. Este artículo se basa en dos investigaciones de AECI y Fundación Alternativas. “Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social”. “Cohesión Euroamericana”