

Cohesión social y solidaridad en Europa

Felipe González Márquez

Presidente del Gobierno de España (1982-1996).
Premio Europeo Carlos V (2000).

Transcripción de la ponencia inaugural de Felipe González Márquez en el curso “Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea” del Campus Yuste Online 2020

Muchas gracias a la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, a la Universidad de Extremadura y a la Junta de Extremadura por esta invitación. Saludo a todos los intervinientes.

Tengo una larga trayectoria ligada a la Unión Europea, no solo en la negociación para el ingreso, sino en el intento de negociar políticas de cohesión y de solidaridad que son las que más sentido le dan a la Unión Europea.

Los fondos de cohesión se introdujeron hace algo más de 30 años en un debate, sin duda duro, en el que se trataba de equilibrar la participación de España y Portugal –que éramos los últimos que habíamos ingresado en la Unión Europea allá en 1985–. Estos fondos estaban desequilibrados respecto a otros participantes en las políticas estructurales de la Unión Europea. Por lo tanto, hicimos un debate al que se llamó después “el de los fondos de cohesión” porque esa era la denominación. Hay una larga trayectoria en esa pelea por equilibrar las cosas.

Mucho después participé en lo que denominaron “El grupo de sabios” en el *Informe sobre el Futuro de Europa*¹. Este encargo estuvo atravesado por la crisis económica y financiera brutal que padecemos a nivel internacional, pero particularmente

1 <https://www.consilium.europa.eu/media/30761/qc3210249esc.pdf>

Estados Unidos y Europa en el año 2008 y 2009. El encargo empezó en el año 2008, se consolidó en 2009 y lo presenté en mayo de 2010 junto con el grupo de doce personas que formábamos el equipo. ¿Por qué hago referencia a esto? Porque ya en ese informe, que era un informe a plazo, que pensaba en la Europa de 2020 y en el de 2030, ya advertía de que la Unión Europea tenía que reaccionar frente a aquella brutal crisis no solo con políticas monetarias sino con políticas anticíclicas, con políticas que no fueran las que se impusieron después, que eran políticas de austeridad o procíclicas, que dirían los técnicos, y que ahondaron mucho más la crisis y el sufrimiento que provocó aquella crisis. Incluso en esa circunstancia de una crisis brutal que nos retrotrajo a productos per cápita de casi ocho años antes, incluso en esa crisis, el grado de incertidumbre era menor porque la crisis nos sorprendió a todos, pero inmediatamente se produjeron diagnósticos sobre la crisis y sus consecuencias. Otra cosa es que las terapias que utilizó la Unión Europea fueran, a mi juicio, profundamente equivocadas porque ahondaron la profundidad de la crisis y España, en esa que llamábamos una crisis asimétrica, sufrió muchísimo.

La diferencia entre aquella crisis y la del momento actual, la derivada de la pandemia, es que aquella podía ser diagnosticada como si hubiera sido una catástrofe, como un terremoto, una inundación o algo parecido: se evalúan los daños y se producen los planes de respuesta, incluidos los de reconstrucción, ante los daños que se han producido, pero hay una posibilidad de analizar y de evaluar.

Como ha dicho el Rector de la Universidad de Extremadura en la inauguración de este curso desde un punto científico, y que yo diré desde un punto de vista más de filosofía política, esta crisis del COVID-19 y de la pandemia se caracteriza por la incertidumbre. Incertidumbre respecto de la propia enfermedad, de la pandemia, de su evolución y tratamiento, incluso incertidumbre sobre el horizonte de las vacunas aunque el esfuerzo científico ha sido enorme. Por tanto, incertidumbre sobre las consecuencias socioeconómicas de esta crisis que ha sido, a nivel global, crisis a la vez de oferta y de demanda y que ha generado y está generando, desde el punto de vista económico y social, una verdadera catástrofe con unas consecuencias de una magnitud extraordinaria. Imagínense lo que supone para el turismo, para el automóvil, para la aviación, en definitiva, para la movilidad de los seres humanos no solo sobre nuestro territorio, sino a nivel internacional. Por tanto: incertidumbre socioeconómica, incertidumbre política y también incertidumbre geopolítica.

Acaba de citar el presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara, una crítica de Major y de algunos de los excancilleres respecto de lo que está haciendo Boris Johnson que añade incertidumbre a nivel de la Unión Europea, pero también a nivel internacional, como lo añaden las políticas absolutamente imprevisibles, por no decir arbitrarias, de Trump y de algunos otros líderes. Se está recomponiendo el escenario mundial.

¿Cuál es la paradoja? Los responsables políticos deben ser, como representantes de los ciudadanos –también podría hablar de los representantes empresariales–,

proveedores de certidumbre y, en un momento como este donde el factor dominante es la incertidumbre, proveer de certidumbre es un desafío extraordinario que antes no hemos vivido nunca. Por tanto, la magnitud, la complejidad y la respuesta son las más complejas y difíciles que pueden enfrentar los gobiernos de nuestro país, de otros países y de todos los gobiernos en todos los niveles.

En medio de este escenario, con consecuencias socioeconómicas de una enorme magnitud y que todavía no podemos evaluar porque sigue la incertidumbre de la pandemia, siguen los rebotes. Todavía tenemos algunos problemas de gobernanza de la crisis sanitaria que debemos resolver, tales como la coordinación de esfuerzos, etcétera. En medio de toda esta incertidumbre, los caminos para proveer certidumbre tienen que venir de la ampliación del consenso, del diálogo entre los responsables políticos del parlamento nacional, que es el representante de la soberanía, y del diálogo y el compromiso o el pacto entre los líderes políticos nacionales y los líderes políticos autonómicos. Es decir, el diálogo y el pacto como una metodología entre los líderes políticos, económicos y sociales.

Me gustaría decir que un gran pacto lo arreglaría, pero si de verdad me creo que la incertidumbre va a continuar durante un tiempo, más bien lo que propondría sería una dinámica de pactos. Esa dinámica de pactos es hoy una obligación de representación de los ciudadanos porque habrá un grado mayor de certidumbre si se conciertan y acuerdan los pasos políticos que haya que dar, sea con el presupuesto para 2021 o sea con la utilización de los fondos de reconstrucción europeo, además de analizar cómo se utiliza el MEDE, el SURE, etcétera, y por tanto en cada uno de los pasos que haya que dar, incluso previendo que habrá que corregir durante el recorrido algunos de esos pasos. Esta ha sido la sorpresa del desconfinamiento: después de que desaparecen las obligaciones establecidas a través del estado de alarma en el Boletín Oficial del Estado (BOE), el desconfinamiento, podemos decir, no está siendo un gran éxito ya que estamos aumentando las incertidumbres, y las consecuencias socioeconómicas de la incertidumbre no solo son las consecuencias para la salud.

En este escenario, las políticas europeas de hoy nos ofrecen una buena noticia: el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han reaccionado justamente en la dirección contraria a la que se reaccionó en la crisis de 2008-2009. En aquel momento el Banco Central Europeo reaccionó de forma tardía, ahora nos acompaña desde el primer minuto. Hay que entender lo que significa que el BCE mantenga en 0% la tasa de interés; hay que entender lo que significa que se cree por primera vez, como experiencia, un fondo de reconstrucción de 750 mil millones de euros. Aquí debo decir, como primera aclaración, que los responsables políticos de los países presentes en el Consejo que han realizado este enorme esfuerzo piensan que ese fondo de reconstrucción puede tener un efecto multiplicador en inversiones que nos lleve a la movilización de más de tres billones de euros en recursos para la recuperación económica. Esa es la parte de la magnífica noticia en términos de solidaridad.

Pero hay partes inquietantes de las que debemos tomar nota. Por ejemplo: quiero recordarles que España, durante un pequeño plazo de tiempo antes de la crisis de 2009, pasó a ser contribuyente neto de la Unión Europea, aportábamos más de lo que recibíamos, pero obviamente recibíamos. Después la crisis nos devolvió a una posición de receptores netos de los fondos estructurales, de los fondos de cohesión, de los distintos fondos puestos en funcionamiento a lo largo de la construcción europea. ¿Qué es lo que resulta inquietante por lo que ha pasado y por lo que puede pasar? Que el grado de ejecución de esos fondos estructurales y de cohesión que están haciendo nuestras administraciones es un grado de ejecución muy bajo, entre lo más bajos de Europa. Podríamos decir que estamos desperdiciando una enorme cantidad de dinero cuando nuestras necesidades son mucho mayores que los fondos que recibimos durante ese periodo. Esto ha ocurrido, por tener una referencia que no sea demasiado larga, en los últimos cuatro años. Que ejecutemos el 30%, el 37%, el 40% o el 42% del dinero disponible en los fondos estructurales o de cohesión es una tragedia de gestión que nosotros no tenemos más remedio que reanalizar críticamente porque implica a todos los responsables políticos de todas las administraciones. Esto hay que corregirlo lo más rápidamente posible para que nuestra administración sea políticamente dirigida con eficiencia y que actúe con eficiencia en la ejecución de los programas.

¿Por qué advierto de esto? Porque ahora se nos viene la enorme oportunidad de administrar en los próximos años un fondo de 750.000 millones de euros, de los que a España le corresponden asimétricamente 140.000 millones porque ha padecido más duramente la crisis de la COVID. Este dinero supone en torno a 14 puntos de PIB. Hay algunas cosas que aclarar porque me preocupa mucho más la confusión que se está produciendo, mucho más de lo que nadie puede imaginar. El fondo de reconstrucción está destinado a inversiones con objetivos que se han prefijado y que necesitamos entre los líderes europeos y el PE. Se trata de inversiones para recuperar el aparato productivo ganando eficiencia y competitividad; inversiones de digitalización de las administraciones y de las empresas; inversiones para luchar contra el cambio climático, y por tanto de ahorro energético, etcétera. Pero son inversiones, no son transferencias presupuestarias. Repito: no son transferencias presupuestarias. Lo digo porque alguien lo está diciendo. He oído a un líder político que después de afirmar que hay que territorializar la parte del fondo de reconstrucción correspondiente a España, además de eso, dice: y a mí, solicito que se me dé un anticipo de esa parte que me pueda corresponder porque tengo problemas de liquidez. Esto es no haber entendido la realidad del reto y de la inmensa oportunidad que tenemos por delante. Son fondos de inversión que nos permitirán mejorar nuestro Servicio Nacional de Salud, un servicio que se ha deteriorado pero que durante mucho tiempo fue hoja de ruta y guía, además de la educación, la digitalización, el cambio climático, la economía verde, el ahorro energético, la descarbonización, etcétera. Cada una de las actividades que han sido afectadas por la pandemia pueden y deben preparar los proyectos de inversión que

encajen en esos objetivos, para lo que tienen que ponerse de acuerdo lo público y lo privado. Pero, por favor, eviten la confusión: no son transferencias presupuestarias, son fondos con objetivos concretos que tienen que concretarse y articularse a través de proyectos de inversión que caminen hacia la consecución de esos objetivos. Por eso tenemos que ponernos las pilas, no nos van a tapar, aunque nos ayudará mucho, los agujeros presupuestarios que la caída del ingreso y el enorme incremento del gasto nos están produciendo y que llevarán a un déficit que todavía no conocemos, a una cifra de deuda que todavía no conocemos pero que galopa a déficits que son además estructurales y no solo por las consecuencias de la pandemia o por el desequilibrio de ingresos y gastos.

Centrándome en la gran iniciativa europea, el fondo de reconstrucción es el mayor esfuerzo de solidaridad imaginable en la Unión Europea con un endeudamiento europeo, es decir, endeudamiento de todos nosotros, sacando al mercado para la obtención, que está asegurada, de 750.000 millones de euros. ¿Qué quiero recordar? Que las condiciones de emisiones de esa deuda son extraordinarias. Empezarán a pagarse con tasas de interés bajísimas a partir de 2028, pero que nadie piense que no se van a pagar: los 750.000 millones habrá que devolverlos. Lo devolverán los presupuestos europeos o fondos propios que se creen *ex novo*, por eso se habla de fondos para las grandes compañías tecnológicas como Google o con aportaciones al presupuesto de la Unión Europea de todos los estados miembros. Por tanto, el fondo de reconstrucción es un enorme esfuerzo de endeudamiento y de solidaridad que nos afecta positivamente a nosotros porque se distribuye asimétricamente en función de la gravedad relativa de las consecuencias de esta crisis, y a nosotros nos ha golpeado mucho desde el punto de vista del funcionamiento del aparato productivo, sanitario, del empleo, etc.

¿Es necesario un presupuesto para recibir los fondos? No. Llevamos tres años con el presupuesto Montoro. Cuando yo gobernaba, en aquellos tiempos que son ya de la prehistoria, cuando no había la posibilidad de aprobar los presupuestos, se disolvía el parlamento y se iba a elecciones, pero eso pertenece a la prehistoria, ahora eso no parece que sea lo importante. Lo que quiero decir es que presupuestos siempre va a haber, prorrogados o no. Lo que es absolutamente inaceptable porque genera una gran desconfianza es que, habiéndose producido los cambios que se han producido en ingresos, gastos y capacidad, la credibilidad de España frente a los socios obviamente disminuirá si tenemos que presentar un presupuesto prorrogado ya en el cuarto año de ejercicio habiendo ocurrido todo lo que ha ocurrido. Por tanto, necesitamos un presupuesto y necesitamos acuerdos transversales de áreas de consenso amplias no solo para el presupuesto, sino para darle un buen uso a los instrumentos de solidaridad europeos recién creados. Tenemos que ser claros, no tenemos que confundirnos ni confundir a los ciudadanos: el fondo de reconstrucción es la gran noticia en el cambio de las políticas europeas respecto de la anterior crisis. El fondo de reconstrucción es una gran oportunidad y de nosotros –nosotros como país y como responsables políticos, económicos y

sociales– depende de que seamos capaces de entender lo que significa el fondo de reconstrucción y de darle el uso más operativo para recuperar la economía española, reformarla, modernizarla, hacerla más competitiva e incorporarla al mundo.

¿Cuál es el objetivo? Tenemos que crear un empleo que sea más estable, con mayor dignidad y con mayor capacidad de competir. Tenemos la oportunidad, tenemos que ponernos de acuerdo: esto es imperativo categórico, no es un deseo. Tenemos que hacer un esfuerzo entre todos para que haya acuerdos entre los responsables políticos, económicos y sociales en todos los niveles de la administración. Algunas veces se me ha oído decir que todos los gobiernos son multinivel: el central, los gobiernos autonómicos, los gobiernos locales y el gobierno europeo. Y en esa dimensión multinivel todos los gobiernos se tienen que poner de acuerdo. Por ejemplo: tenemos que abrir una escuela pero no tiene competencia el ayuntamiento de turno en materia de Educación, pero que la escuela esté limpia en condiciones de pandemia tiene bastante que ver con la disponibilidad del ayuntamiento en su capacidad. Por tanto, todos los gobiernos son multinivel y la coordinación y la lealtad institucional entre todos es una condición *sine qua non*. La buena noticia es que la política europea es la contraria y por tanto infinitamente más positiva que la del 2008, 2009 y 2010 en adelante, y la preocupación es que seamos capaces de comprender de qué se trata y de instrumentalizar esa solidaridad en beneficio de los ciudadanos con la mayor eficacia posible. Muchísimas gracias. ■

