

El desarrollo de la política social europea en Galicia

Mónica López Viso
Universidad de Vigo

Recibido, Noviembre de 2003; Versión final aceptada, Junio de 2004.

BIBLID [0213-7525 (2004); 71; 157-176]

PALABRAS CLAVE: Fondo Social Europeo, Galicia, Política Social Comunitaria

KEY WORDS: European Social Fund, Galicia, Community Social Policy.

RESUMEN

Galicia, región objetivo 1, es una receptora privilegiada de los recursos del Fondo Social Europeo (FSE). La gestión de los Fondos Estructurales –bajo el principio de programación comunitaria– ha exigido la coordinación de las diferentes administraciones en un complejo sistema de reparto de competencias. El FSE en Galicia –que ha tenido un importante papel en la mejora cualitativa de la formación– ha restado su eficacia, tanto por la precaria estructura de la formación profesional, como por la actuación clientelar en la vida política. El reto de la ampliación abre nuevos interrogantes a las regiones favorecidas por el FSE.

ABSTRACT

Galicia, an objective 1 region, is the privileged beneficiary of resources from the European Social Fund (ESF). The management of the Structural Funds –under the principle of community programming– has required the coordination of different administrations under a complex system of competence sharing. In Galicia, the ESF –which has played an important role in the qualitative improvement of training– has reduced its effectiveness as a result of the precarious structure of professional training and of client performance in political life. The challenge caused by the expansion poses new questions for the regions favored by the ESF.

1. INTRODUCCIÓN

Galicia, la llamada por Cunqueiro *esquina verde de Europa* y la que fue durante siglos el *finis térrae*, es desde la integración de España en la Comunidad, una receptora privilegiada de los recursos de los Fondos Estructurales. En el momento de la adhesión es considerada, en terminología comunitaria, una región de prioridad absoluta o región *AR*, más tarde calificadas como regiones objetivo 1¹.

1. Consellería de Economía e Facenda (1986).

La intervención del Fondo Social Europeo (FSE) en las regiones menos desarrolladas se remonta a mediados de los años setenta, siendo entonces acordada como prioridad la formación de los trabajadores de estas regiones². Si bien, no es hasta mediados de los ochenta, tras la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE)³, que los países menos desarrollados de la Comunidad consideraron que el objetivo propuesto, de un mercado común sin fronteras, tendría efectos negativos en las regiones menos desarrolladas: Grecia e Irlanda y, tras la ampliación, España y Portugal. Para hacer frente a estos efectos, la Comisión propuso entonces la transformación de las actuaciones desarrolladas por los Fondos en una política de *cohesión económica y social*⁴. Fruto de esta reforma nace una nueva política estructural, elaborada en función de la distinción de dos tipos básicos de regiones: las incluidas en el objetivo 1, que reciben la mayor parte de los recursos, y las restantes.

Desde entonces, la Comunidad Gallega es objetivo 1 –regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por ciento de la media comunitaria– lo que implica, a efectos prácticos, la aplicación de las ayudas que provienen de los tres Fondos en un régimen preferente, así como el incremento del porcentaje de participación comunitaria en la financiación, que puede llegar hasta el 75 por ciento frente al tope del 50 por ciento establecido para los casos generales.

Quizá el nombre de Fondo Social Europeo puede no ser el más apropiado para designar a este instrumento financiero de la política comunitaria de empleo. Martín Valverde habla de “desajuste terminológico”⁵ derivado de la relación entre la denominación de este organismo y su campo de acción que, como veremos, se dirige principalmente a la política de formación y empleo. La vocación que la Comisión Europea asigna al FSE es “la de mejorar las perspectivas de aquellos que presentan mayores dificultades para encontrar, mantener o recobrar un puesto de trabajo”⁶. Es, por tanto, el empleo, el principal sector de actuación en el que se integra el FSE desde su nacimiento hasta la actualidad y es, así, el único de los instrumentos estructurales que tiene “vocación de dedicación específica a las personas”⁷.

La gestión de los Fondos Estructurales se va a articular en un complejo sistema de reparto de competencias donde intervienen las administraciones central, autonómica, local y europea. Además, es necesario situar la gestión y ejecución del

2. Véase trabajo realizado en este ámbito por Kastrissianakis y Galeros (1991) p. 33-38.
3. Acta Única Europea (DOCE, L, n.º 169, de 29 de junio de 1987).
4. Estudios, entre otros, sobre la cohesión social en la Unión Europea véanse Carrasco Morales (2000) p. 25-65; Castanheira y Siotis (2000) p. 47-61; Hooghe (1999) p. 202.
5. Martín (1986) p. 16.
6. Commission Européenne (1998).
7. Larsson (1997) p. 2.

Fondo Social Europeo en Galicia en el contexto de la aparente contradicción que se produce en Europa en un momento en que la integración avanza simultáneamente a los procesos de descentralización en el interior de cada Estado⁸. Si la intervención regional, en la fase de elaboración de las políticas, es reflejo de la débil institucionalización de la participación de las regiones en las instancias comunitarias, no pasa lo mismo en la gestión y ejecución del Fondo Social que se articula con una cada vez mayor presencia de las instituciones autonómicas y locales.

2. PROGRAMACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN GALICIA: HACIA LA SIMPLIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES ESTRUCTURALES

El principio comunitario de programación de las actuaciones de los Fondos Estructurales implica una manera estructurada, coordinada y sistemática de intervención, con el objetivo de optimizar su impacto en las regiones beneficiadas.

La programación del FSE en Galicia se organiza en períodos plurianuales que coinciden con las sucesivas revisiones del FSE en el contexto comunitario. La primera fase se inicia tras la adhesión y la consecuente aplicación en nuestro país de la normativa del FSE aprobada en 1983. Un segundo período comienza en 1989 y va a estar determinado por la concentración de las intervenciones de los Fondos en cinco objetivos comunitarios, fruto de las reformas del Acta Única Europea⁹. La tercera etapa se corresponde con la revisión de los Fondos Estructurales, adoptada el 20 de julio de 1993, normativa que va a regular el funcionamiento del FSE de 1994 a 1999¹⁰. Y, finalmente, el actual período de programación 2000-06, fase que ha supuesto la adaptación del FSE a la *Estrategia Europea de Empleo* y en la que se ha operado una simplificación de los objetivos de los Fondos Estructurales, que actualmente son tres: 1) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; 2) apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales; y, 3) apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación y empleo.

Si bien, las ayudas de los Fondos Estructurales se hacen efectivas incluso antes de la adhesión de España, no será hasta la década de los noventa –con la aplicación del principio comunitario de programación– cuando se sistematiza el recurso a las ayudas del FSE a través, principalmente, de dos vías: los Programas Operativos Regionales y los Programas Operativos Plurirregionales.

8. Para un estudio de las tendencias de autonomía e integración véanse, entre otros, Díaz (1984); Rojo (1996); Cienfuegos (2000).

9. Comisión Europea (1993) p. 1-15.

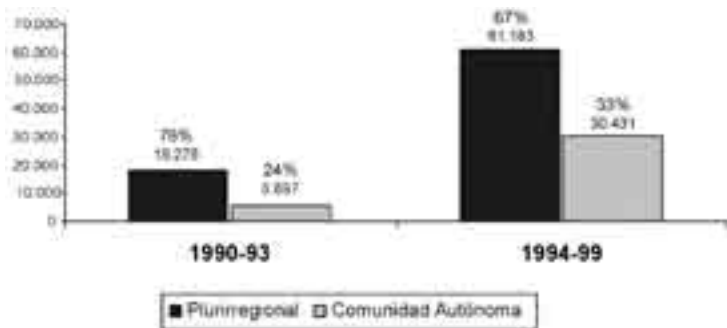
10. Commission Européenne (1998).

Los Programas Operativos (P.O.) Regionales son los programas específicos de la Comunidad Autónoma, a través de los cuales ésta estructura directamente los recursos procedentes del FSE. Los P.O. Plurirregionales, conocidos por los técnicos como “los pluris”, recogen complementariamente y fuera de la competencia autonómica, las actuaciones de la Administración central, local o la empresa pública y afectan también a otras regiones del objetivo 1. Si bien, la mayor parte de las ayudas del FSE en Galicia han procedido de los P.O. Plurirregionales, con el proceso de transferencia de las competencias en materia de empleo¹¹, los recursos del FSE –que administraba hasta hace muy poco la Administración Central– han ido pasando a la Comunidad Autónoma.

Así, si en el período de programación 1990-93 la mayor parte de los recursos del FSE procedieron del P.O. Plurirregional –76 por ciento frente al 24 por ciento del P. O. Regional– en la siguiente etapa, 1994-99, la programación autonómica se incrementó en un 10 por ciento. De los 550 millones de euros asignados, el 67 por ciento procedieron del P.O. Plurirregional y el 33 por ciento corresponde al P.O. Autonómico (Figura 1).

FIGURA 1

P.O. PLURIRREGIONAL Y P.O. REGIONAL DEL FSE EN GALICIA. PERÍODOS PLURIANUALES 1990-93 Y 1994-99



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Bruselas (Bélgica).

11. Real Decreto 232/1998, de 16 de febrero (BOE, núm. 54 de 4-03-1998), sobre ampliación y modificación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

El actual período de programación del FSE en Galicia, 2000-06, se ha aprobado después de complejas negociaciones principalmente en torno a dos temas: el reparto entre Programas Operativos Regionales y Plurirregionales y la opción de un Programa Operativo para cada uno de los Fondos Estructurales o un sólo Programa Operativo para varios Fondos.

En la cuestión del reparto entre Regionales y Plurirregionales las posturas dentro de la Comisión se dividían entre la Dirección General de Política Regional, desde donde se impulsa la descentralización en la implementación del FSE, y la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, que considera que las transferencias representaban un fenómeno relativamente reciente, por lo cual defiende una coherencia de las diferentes actuaciones regionalizadas del FSE bajo la coordinación estatal de la política de empleo¹². Finalmente, se toma una solución intermedia con un incremento de la parte implementada a nivel regional, manteniendo la coherencia de las políticas de empleo a nivel nacional en el marco de la *Estrategia Europea del Empleo*.

El otro punto de desacuerdo se situó en la opción de P.O. monofondo o P.O. plurifondo (FSE, FEDER y FEOGA). Se plasmaron tres posturas: nuevamente, por un lado, la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, apoyó la necesidad de una articulación más coherente entre las Comunidades Autónomas en las acciones cofinanciadas por el FSE y, por tanto, apostaba por mantener una coordinación de los recursos centralizada y coherente en todo el territorio español. El gobierno español, que defendió un P.O. monofondo e implementado a nivel regional. Y, finalmente, la posición de la Dirección General de Política Regional, que creía más adecuado un P.O. plurifondo e integrado alrededor de un sólo eje, en favor de la simplificación en una ya de por sí burocratizada y compleja programación de los Fondos Estructurales.

El diseño aprobado se decantó finalmente por un P.O. plurifondo, si bien bajo un proyecto de diferentes ejes prioritarios, más sencillo y unificado, que permitió la articulación más coherente del FSE y el control del programa. Esta nueva filosofía se concretó en la adopción de las decisiones tomadas por la Comisión en el último período 2000-06. Bajo esta lógica de programación se aprueba, en marzo de 2001, el Programa Operativo del objetivo número 1 para Galicia, por el que le corresponden 5.000 millones de euros, de los cuales 392 millones provenían del FSE¹³.

12. Se sitúan en una línea de pensamiento para la cual el proceso de regionalización de las políticas sociales podría revelarse contraproducente al renunciar a una visión holista de la política social. Véase Anderson (1998) p. 139-178.

13. Consellería de Economía e Facenda (2001).

3. COORDINACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES: *EUROPEIZACIÓN* DE LA GESTIÓN

La recepción de las ayudas de los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma Gallega, bajo este principio de programación, ha exigido la coordinación de las diferentes administraciones ante la necesidad de gestionar los recursos procedentes de Europa.

Los Planes de Desarrollo Regional (PDR)¹⁴ –elaborados en colaboración con la Comunidad Autónoma, a fin de coordinar las políticas regionales, nacionales y comunitarias– suponen el primer paso en la programación de las ayudas estructurales, siguiendo la estricta metodología de las directrices aprobadas en Europa¹⁵. Los PDR han obligado a la Comunidad Gallega a programar sus inversiones bajo un esquema plurianual más estructurado y coherente de los gastos públicos¹⁶. La elaboración de estos programas contribuye a un desarrollo más efectivo de una política regional comunitaria, al tiempo de impulsar una distribución más lógica de las ayudas financieras. Esta programación ha influido en la creación de un modo coordinado de canalizar la inversión pública, si bien –como reconoce David Ordóñez– esta práctica ha sido provocada fundamentalmente por la necesidad de obtener la financiación comunitaria¹⁷.

La participación de la Administración central en la gestión del FSE se ha ido reduciendo considerablemente a lo largo de las etapas de su programación en Galicia. En 1986, el Ministerio de Trabajo creó la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE). La UAFSE centralizará la gestión del Fondo hasta 1988. Las solicitudes eran entonces remitidas –directamente o a través de las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social– a la UAFSE, que no sólo controlaba el cumplimiento de los requisitos formales, sino también su adecuación a otros criterios más sustantivos como los compromisos de la política de empleo nacional. No será hasta principios de los noventa que las Comunidades Autónomas tomen parte en el procedimiento.

14. El último Plan de Desarrollo Regional de Galicia 2000-2006 coordina los planes, programas y proyectos en marcha previstos en la Comunidad Autónoma dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia (Pedega), marco de referencia de actuación de la política económica de la Xunta de Galicia en este período.

15. Para cumplir con las exigencias de una correcta planificación y programación de las actuaciones se exige una serie de descripciones socioeconómicas y medioambientales de las regiones y de las zonas de intervención que sólo son posibles con el uso de unas completas aplicaciones estadísticas. Véase en Niño (2000) p. 30-32.

16. Consellería de Economía e Facenda (1989b) y (1994).

17. Véase Ordóñez (1997) p. 222.

Hoy en día la UAFSE, órgano de la Administración central, cumple una función de coordinación y apoyo de las actuaciones de financiación del FSE que, en gran medida, llevan a cabo las Comunidades Autónomas. La gestión del FSE –así como de los otros Fondos– ha pasado, de esta forma, de un elevado grado de centralización a una creciente participación autonómica.

La Administración Gallega ha reflejado en su esquema organizativo las necesidades que las relaciones con la Unión Europea y, más concretamente, la gestión de los Fondos Estructurales han requerido. La unidad encargada de regular los Programas Operativos de los tres Fondos Estructurales es la *Dirección Xeral de Planificación Económica e Fondos Comunitarios* de la *Consellería de Economía e Facenda*, que realiza esta función desde 1994 –hasta entonces solamente tenía asignado el FEDER–. Esta *Dirección Xeral* tiene a su cargo el estudio, la coordinación y la elaboración de las propuestas de aplicación de la política regional comunitaria y, en particular, la formulación de instrucciones para la programación de los proyectos de inversión de la Xunta de Galicia que configuran entre otros, los Fondos Estructurales. En este contexto, es responsable de coordinar la gestión del FSE, canalizando toda la información procedente de la UAFSE y de las Direcciones Generales de la Comisión Europea. Se trata de una función eminentemente presupuestaria, ya que esta *Consellería* no interviene en la ejecución directa de ninguna de las acciones –salvo la asistencia técnica–, ni realiza labores de inspección sobre el cumplimiento de los objetivos del Programa Operativo. Estas acciones se realizan desde 1989 –anteriormente, el procedimiento estaba centralizado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del INEM– desde diferentes instancias de la *Xunta de Galicia*¹⁸.

La gestión en Galicia se ha realizado, por tanto, con una creciente presencia de la Comunidad Autónoma fruto del proceso, a lo largo de la última década, de transferencia de las políticas activas de empleo. A principios de 1998 Galicia pasa a ser la segunda Comunidad Autónoma tras Cataluña, para la que se ha hecho efectivo el traspaso de la gestión del INEM en los ámbitos del trabajo, el empleo y la formación. Desde entonces, la formación ocupacional financiada por el FSE complementa al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), gestionado por el INEM desde 1985, cubriendo sectores que éste no alcanza.

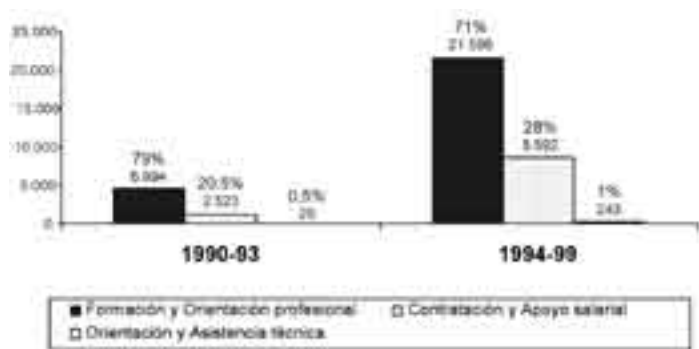
18. Hasta el pasado 2001 se realizaba desde la *Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude*, tras la reciente reestructuración en el organigrama de la Administración gallega se traspasan las funciones a la *Consellería de Asuntos Sociais, Emprego e Relacións Laborais*.

4. LA ACTUACIÓN DEL FONDO SOCIAL EUROPEO EN GALICIA

4.1 FINANCIACIÓN DE LAS ACCIONES DE FORMACIÓN Y EMPLEO

La vinculación establecida entre el FSE y la Estrategia Europea del Empleo¹⁹ subraya la importancia del papel del Fondo como principal instrumento financiero de apoyo al empleo. El FSE no son prestaciones sociales, sino que se constituye desde su nacimiento en un mecanismo específico de financiación de las acciones comunitarias en el campo del empleo, muy especialmente en la formación profesional ocupacional. Walter Hallstein, primer presidente de la Comisión escribió que la sutilidad del Tratado de Roma consistió precisamente en recurrir a “dos medios prácticos para hacer avanzar a Europa en el campo de la política social: la libertad de circulación y el Fondo Social”²⁰. Desde entonces el FSE se ha convertido en el principal instrumento financiero a escala comunitaria para ayudar a los Estados miembros a desarrollar y aplicar la Estrategia Europea de Empleo.

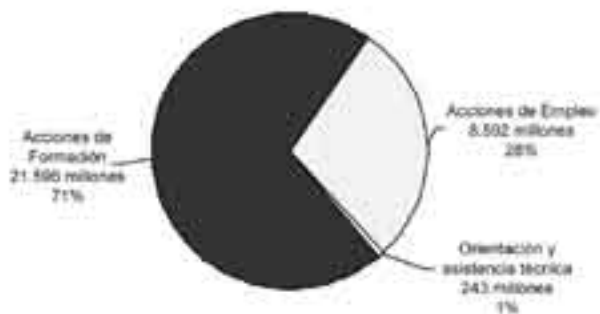
FIGURA 2
P.O REGIONAL DEL FSE EN GALICIA.
PERÍODOS 1990-93 Y 1994-99 (en millones de pesetas)



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Bruselas (Bélgica).

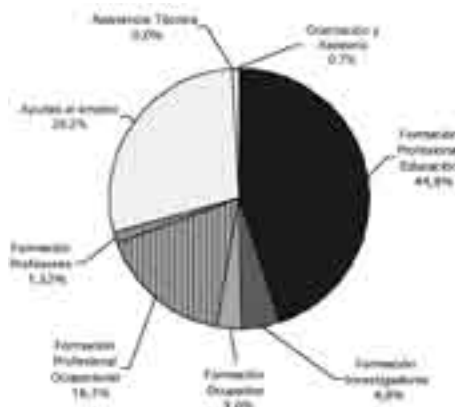
19. La *Estrategia Europea de Empleo* es el resultado de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam en junio de 1997 e implica la redefinición del ámbito de actuación del Fondo Social Europeo, expresada en un nuevo Reglamento que integra al FSE en los nuevos planteamientos europeos. Resolución sobre crecimiento y empleo de 16 de junio de 1997 (DOCE, C, n.º 236, de 2 de agosto de 1997, p. 3).
20. Citado por O. Dibelius (1991) p. 8.

FIGURA 3
DISTRIBUCIÓN DEL FSE EN GALICIA (P.O. REGIONAL) POR ACCIONES 1994-1999 (en porcentajes y millones de pesetas)



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Bruselas (Bélgica).

FIGURA 4
DISTRIBUCIÓN DEL FESE EN GALICIA (P.O. REGIONAL) POR TIPOS DE ACCIONES9 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos FSE y Bases de Datos de la DG Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. Bruselas (Bélgica).

En su intervención en Galicia el FSE se estructura, fundamentalmente, en dos grandes tipos de acciones: la formación y orientación profesional y las ayudas al empleo (Figuras 2 y 3). La formación profesional ha sido, sin duda, la categoría fundamental en la que el FSE ha centrado su actuación. En el último período ejecutado, 1994-99²¹, estas acciones supusieron el 71 por ciento del Programa Operativo Regional y se centraron principalmente en medidas ligadas a la formación profesional educacional, la formación de investigadores, la formación ocupacional y la formación de profesores (Figura 4).

La otra gran partida de recursos se dirigió a las ayudas al empleo –el 28 por ciento– e implicaron la concesión de incentivos a la contratación de personal con la finalidad de reducir las tasas de desempleo. Comprendían una serie de medidas como la potenciación de nuevas iniciativas locales de empleo, proyectos piloto de acción rural, ayudas a la contratación de profesionales autónomos o independientes en procesos de creación de estructuras de cooperación, ayudas para el lanzamiento de nuevas empresas y ayudas a la contratación de jóvenes desempleados y parados de larga duración.

Finalmente, con muchos menos recursos –si bien se han incrementado, apenas suponen el 1 por cien en el período 1994-99– se llevaron a cabo un tercer tipo de acciones de orientación y asistencia técnica dirigidas principalmente al seguimiento y evaluación de las medidas financiadas por el FSE con el objetivo de adecuar las programaciones a las necesidades reales del mercado.

Las acciones de formación han supuesto el principal cuerpo de las ayudas, pero durante los últimos años se observa un descenso de los recursos dirigidos a estas acciones en beneficio de los destinados a la creación de puestos de trabajo en todas sus vertientes, dando especial importancia a las medidas de autoempleo. Así, las acciones de formación del período 1994-99, con respecto al período de programación anterior descendieron 8 puntos a favor de medidas de empleo (Figura 2).

La ejecución de todas estas acciones cofinanciadas por el FSE se ha realizado en Galicia en el marco de la programación de la formación ocupacional²² –elaborada conjuntamente con el Plan FIP– y de la programación de la formación continua que gestiona la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)²³. Las acciones

21. Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude (1994).

22. Para un análisis de la oferta de recursos de Formación Profesional Ocupacional en Galicia, véase Cotanda (1996).

23. FORCEM es la entidad tripartita de ámbito nacional encargada de impulsar y difundir la Formación Continua entre empresas y trabajadores y de gestionar las ayudas (BOE, n.º 40, de 15 de febrero de 2001). El órgano de gobierno de la Fundación es un Patronato donde están representadas las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME), las organizaciones sindicales (CC.OO., U.G.T. y C.I.G.) y el Gobierno.

formativas han estado destinadas tanto a desempleados como a trabajadores en activo, teniendo preferencia los colectivos de jóvenes desempleados y parados de larga duración, técnicos de gestión para PYMES y empresas agrarias, y trabajadores en activo. Sin duda, han sido los jóvenes menores de 25 años, el colectivo desde sus inicios más favorecido en el reparto de los recursos del FSE en Galicia, ya que han llegado a representar más del 75 por ciento de los beneficiarios. Además, el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se encuentra especialmente vinculado a las intervenciones del FSE que manifiesta una orientación preferente de acciones formativas dirigidas a la población femenina situada en ámbitos rurales. Durante el primer trienio del periodo 1994-99 más de la mitad de las entidades colaboradoras se encontraban vinculadas a asociaciones de mujeres y un 42 por ciento se localizaban además en ámbitos rurales²⁴.

4.2 VALORACIÓN DE LA ACTUACIÓN

La actuación del FSE se basa en la adicionalidad de las acciones, es decir, las ayudas del FSE no podrán sustituir a los gastos estructurales públicos que deben mantenerse, al menos, al mismo nivel que durante el período de programación anterior. La adicionalidad se traduce, por tanto, en una obligación en el ámbito nacional y autonómico de contribuir en parte a los programas financiados por el FSE (75 por ciento de los gastos). El FSE, en su papel cofinanciador, trata de garantizar repercusiones económicas reales. Su recepción garantiza así una apuesta por reforzar los ámbitos de formación y empleo en la Comunidad Gallega.

Los importes pagados a Galicia ascendieron a 57 millones de euros en el periodo 1987-89. Tras la reforma de 1989, con la aplicación de los principios de duplicación y concentración de las ayudas, el FSE pasa a superar en más del doble los recursos anteriores ascendiendo en el período 1990-93 a casi 144 millones de euros. En la última etapa de programación ejecutada del FSE en Galicia 1994-99, como hemos visto, los recursos del FSE se han triplicado, ascendiendo a 550 millones de euros²⁵, con un importante incremento del 10 por ciento a favor de la programación regional.

Este incremento de las ayudas no puede, sin embargo, ocultar la crítica que ha estado siempre presente a lo largo de todas las reformas del FSE: la escasez de recursos financieros. El insuficiente presupuesto, en un contexto de continuo incremento de las cifras de paro, ha obligado reiteradamente a la Comisión a reexaminar su gestión en la lucha contra el desempleo reduciendo los importes de las

24. Quasar (1997).

25. Galicia es después de Andalucía la región española que más recursos recibe de los Fondos Estructurales. Véase en Comisión Europea (1994).

operaciones para poder adaptar los recursos a las demandas. Circunstancia que conduce, como afirma Hatt, a que el Fondo adopte una “actitud defensiva en materia de lucha contra el paro, cuando había estado concebido como un instrumento que debía acompañar los problemas de empleo”²⁶.

El FSE se revela en su dimensión económica como una pequeña parte del presupuesto comunitario que en Galicia tiene una limitada dimensión financiera respecto a las necesidades teóricas de la región. El FSE representó en el período de programación 1994-99 el 14,61 % del total de Fondos Estructurales del programa regional de desarrollo gallego²⁷.

Ahora bien, esto no significa que se trate sólo de una política de intenciones, sin una verdadera influencia en el desarrollo de esta región, ya que en Galicia no existirían las políticas activas, en la medida en que vienen desarrollándose estos últimos años, si no hubiera habido la aportación del FSE. Teniendo en cuenta que las dos terceras partes de estos recursos se dirigen a acciones de formación, se puede afirmar que el FSE ha ayudado a cumplir los objetivos de la reforma educativa en los ámbitos de la formación profesional fruto de la LOGSE, incrementando la calidad del sistema educativo gallego (reglado y no reglado). Así, en la evaluación intermedia de la actuación del FSE en Galicia durante el período 1994-99, realizada por evaluadores independientes²⁸ bajo la dirección facultativa de la Xunta de Galicia, se sitúa el volumen financiero de las acciones del FSE en torno al 15 por ciento del total de los recursos públicos dedicados cada año por la Comunidad Autónoma a idénticas funciones. El FSE cumple, por tanto, un importante papel en la mejora de la oferta insuficiente de mano de obra cualificada en Galicia, aunque solamente un esfuerzo de intervención sostenido en el tiempo, en colaboración con las intervenciones del resto de los instrumentos estructurales, puede resultar exitoso respecto a la generación de empleos. El desarrollo de los recursos humanos mediante la inversión en educación y formación no genera resultados inmediatos, sino que redunda en una mayor calidad de la mano de obra que encuentra su rentabilidad a medio plazo.

En contrapartida, encontramos como la eficacia de las ayudas de formación FSE ha estado muy condicionada tanto por la estructura de la formación profesional, marcada por una tradicional posición de desprestigio y de escasa valoración social, como por la precaria planificación en el contexto nacional. En lo que respecta a los recursos del FSE gestionados por FORCEM, la formación impartida se ha

26. Hatt (1991) p. 87.

27. Véase en Consellería de Economía e Facenda (1994).

28. La empresa Quasar S.A. fue la encargada de realizar esta evaluación. El equipo de trabajo estaba formado por profesores pertenecientes a diferentes universidades españolas, principalmente, de Departamentos de Economía Aplicada. Véanse Quasar (1997) y (1999).

caracterizado por reproducir un modelo dualista y selectivo, en la medida en que las inversiones se dirigen preferentemente al núcleo de empleo que ya cuenta con niveles de formación reglada inicial. El abundar en el carácter preventivo del FSE tiene el riesgo de producir una orientación segregadora y, por tanto, profundizar las desigualdades sociales de partida.

5. CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS DEL FSE: DESVIRTUACIÓN DE LOS OBJETIVOS

El control y el seguimiento de los recursos del Fondo Social Europeo han ido adquiriendo cada vez mayor importancia, principalmente a partir de la duplicación de los recursos de los Fondos Estructurales que tiene lugar a mediados de los noventa. En esta tarea han participado bajo el principio comunitario de cooperación las autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales.

En las instancias comunitarias, la Comisión Europea es la institución fundamental encargada de garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos bajo el control directo del Comité del FSE, para lo cual cuenta con la participación de dos órganos consultivos, que son el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. La actividad del FSE está sometida, además, al control del Parlamento Europeo, al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, –que vigila la gestión de la Comisión– y al control financiero del Tribunal de Cuentas de la Comunidad.

Por su parte, en la Administración central existen dos órganos de carácter consultivo que siguen y coordinan la ejecución de las ayudas del FSE: el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas –creado en 1980²⁹ para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado– y el Comité de Inversiones Públicas, con representantes de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, en la Administración autonómica, el último Programa de Desarrollo Regional ejecutado, durante el período 1994-99, ha sido sometido a informe del Consejo Económico y Social y explicado, en su momento, por los agentes económicos-sociales de la Xunta de Galicia: la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y la Comisión para Asuntos Relacionados con la Unión Europea. Existe, además, una Comisión Gallega de Cooperación Local que se constituye en el órgano permanente de colaboración para la coordinación entre la Administración Autonómica

29. Art. 3 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (BOE del 1 de octubre).

y las entidades locales gallegas, integrada paritariamente por representantes de la Administración autonómica y local.

En último término, los cursos de formación están sometidos a un control *in situ*. La Xunta de Galicia asigna para ello una partida de recursos a la inspección, seguimiento y control de las acciones formativas de formación ocupacional que son financiadas con cargo a fondos públicos. Actualmente, existen en las cuatro delegaciones provinciales personal técnico de la Xunta de Galicia que realiza esta labor, aunque no se trata de un cuerpo de inspección si no fundamentalmente de un control administrativo. La función que realizan es, principalmente, acreditar la realización efectiva del curso, detectar cualquier anomalía en relación a la programación y comprobar el cumplimiento de los deberes de los centros en cuanto a instalaciones, dotaciones, material didáctico, alumnos y profesores. Además, sin perjuicio de los controles efectuados por las instituciones centrales o autonómicas, los funcionarios o agentes de la Comisión pueden efectuar controles *in situ*, mediante muestreo y también pueden pedir al Estado miembro que los realice.

Fruto de estos controles la Comisión podrá reducir, suspender o suprimir la ayuda comunitaria concedida en el caso de indicios de una irregularidad significativa no corregida en los gastos. Así, las irregularidades y fraudes detectados por la Comisión Europea en la gestión de las ayudas del FSE³⁰, como el caso *Pallerols*³¹ –con la suspensión por la Comisión de parte de la asignación del FSE que correspondía a Cataluña–, el llamado caso *Imefe* en el Ayuntamiento de Madrid³² o el caso de la patronal gallega –la Xunta reconoció un fraude de más de medio millón de euros en cursos para parados de la patronal³³– nos indican que los controles previstos no han conseguido evitar las disfuncionalidades del FSE. Principalmente, por que las inspecciones más próximas a la ejecución de las acciones se han limitado a actuaciones rutinarias de seguimiento de los cursos formativos realizados con dinero FSE.

30. En el 2003 desde la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) se abrieron 39 investigaciones en el sector de los Fondos Estructurales, el 41% relativas al Fondo Social Europeo (FSE), el 28% al FEDER, el 15% al FEOGA, el 10% al IFOP y el 2% al Fondo de cohesión. Véase Comisión Europea (2003b).
31. El caso *Pallerols* estuvo referido a la presunta financiación ilegal de Unión Democrática de Catalunya con fondos procedentes del FSE a través de empresas que daban cursos de formación (*El País*, 11 de octubre de 2000).
32. El caso *Imefe* sobre la presunta estafa detectada en la concesión de FSE para cursos del Instituto Municipal de Empleo de Madrid (*Imefe*) (*El País*, 1 de febrero de 2001).
33. La Confederación de Empresarios de Galicia (CEG) es presunta implicada en una serie de irregularidades relacionadas con facturas falsas o duplicadas para justificar con cargo al FSE que llevó a la dimisión del secretario general de la CEG (*El País*, 27 de febrero de 2001).

El clientelismo gallego³⁴, como factor estructural, ha afectado al reparto de los recursos en la Comunidad gallega, convirtiéndose en un agente desvirtuador del principal cometido que tiene encomendado el FSE: apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación y empleo. La actuación clientelar ha sido un rasgo difícilmente ignorable en la vida política y municipal, vinculado con el Estado nacional a través de los partidos políticos y de la burocracia, fundamentalmente³⁵. Las administraciones autonómica y central filtran las propuestas de los diferentes organismos públicos y privados que solicitan el acceso a los Fondos. En ocasiones, las aprobaciones están condicionadas por criterios de oportunidad política y —tal como ha detectado la Comisión con la apertura de expedientes— asistimos a un uso indebido de las subvenciones comunitarias. Investigaciones académicas recientes verificaron empíricamente la relevancia que tienen en Galicia los factores político-institucionales³⁶ sobre los factores económicos. Así, las variables económicas tradicionales apenas explican la distribución territorial de dichas inversiones, “mostrando en cambio las variables políticas (afinidad ideológica, gobiernos con mayorías absolutas, votos obtenidos por el partido gobernante en el municipio...), una significación estadística muy elevada”³⁷. El fraude en las ayudas del FSE es doblemente grave, en la medida que se trata de recursos destinados a la formación y al empleo de los ciudadanos más desfavorecidos.

6. CONCLUSIONES: LÍMITES Y POSIBILIDADES DEL FSE EN GALICIA

La dificultad de valorar el impacto del FSE en Galicia estriba en que su incidencia se integra con otras medidas y acciones. En un primer análisis, y en la medida que el FSE dirige sus recursos económicos al empleo, tenemos que admitir que

34. “El clientelismo ha alcanzado tal magnitud que sería necesario preguntarse qué ámbito goza en Galicia de autonomía respecto del poder político” véase en Baamonde, Bouza, Maiz y Rivas (1999).
35. Para una perspectiva antropológica véase en González Alcantud (1997) p. 21 y ss. Desde una visión sociológica J. L. Sequeiros hace un brillante estudio del comportamiento político de los gallegos. En sus palabras “o labrego autosuficiente necesita ser interpretado, ou alomenos que lle axuden a interpretarse. El, por si mesmo, no é posuídor das claves comprensivas do Estado liberal, entre outras razóns porque este non é fillo, nin siquiera natural, seu. No cometido de autointerpretarse, de desvela-los nexos existentes entre él e o espacio que trascende os límites do local-parroquial, é axudado graciosamente polo notable local, o que constitúe a fonte máis importante da súa capacidade de influenciar, que no de determinar, os comportamentos daquelas” en Sequeiros Tizón (1993) p. 126.
36. Estudio realizado por Álvarez Corbacho y Rego Veiga utilizando modelos de regresión múltiple y más de 2.000 proyectos de inversión autonómica de corte discrecional, con incidencia en las competencias municipales exclusivas o compartidas. Véase en Corbacho y Rego Veiga (1999).
37. Álvarez Corbacho (2000) p. 12.

las cifras de paro en Galicia, a pesar de ligeras mejoras, siguen presentando unos índices muy superiores a la media europea. No podemos obviar, sin embargo, que dicha evolución es resultado, en gran medida, de la precaria situación de partida de la región y de las dificultades intrínsecas de la estructura del empleo condicionada por una tradicional importancia económica y social del sector agrario³⁸.

Es, entonces, que el FSE, en el contexto de los demás instrumentos financieros y de la aplicación de las políticas comunitarias, ha representado un factor que, aunque no demasiado importante desde una perspectiva cuantitativa, resulta fundamental en sus aspectos cualitativos. La intervención del FSE en Galicia adquiere su verdadera relevancia al constatar los efectos directos e inmediatos que produce sobre los destinatarios de las acciones, considerando además que los colectivos más desfavorecidos son los principales beneficiarios de las ayudas. Y, si bien, los recursos financieros del FSE son insuficientes para asegurar la formación de los trabajadores y, sobre todo, la prevención del desempleo, representan una valiosa aportación como catalizadores de las nuevas políticas e innovaciones que se pueden desarrollar en los campos que le corresponden. El Fondo debe responder a las funciones que le encomiendan los Tratados, pero al mismo tiempo puede desempeñar un importante papel en favor de los proyectos experimentales. Las nuevas posibilidades en el marco del empleo, ensayadas en las diferentes regiones europeas, adquieren la trascendencia de que sus resultados se hacen públicos a través de toda la Comunidad. En este sentido, se ha producido un incremento del porcentaje de recursos del FSE dedicados en Galicia a asistencia técnica, orientación y asesoría.

Al mismo tiempo, el Fondo Social ha tenido un papel fundamental en el desarrollo local de la política social, al constatar que determinadas acciones sociales no existirían sin su aportación. Los recursos europeos, canalizados a través del FSE, se han revelado, para las entidades receptoras de ayudas, como substanciales a la hora de resolver los problemas de formación y empleo de los colectivos más afectados por el paro. La necesidad de articular las demandas de acuerdo con la estructura del FSE ha sido fundamental para realizar determinadas políticas sociales que sin los recursos "provenientes de Europa" no se habrían planteado.

En una visión más amplia, aparece una dimensión social en el FSE que transciende y cohesionan las distintas regiones objeto de su ayuda. Si apostamos por la cohesión no sólo económica sino social y la constitución de una Europa de los ciudadanos como indispensable en el camino hacia la integración, entonces el Fondo Social adquiere un papel trascendental en la construcción de la Europa social. El FSE emerge así como el instrumento más humano de Europa, es el Fondo que está

38. Véase estudios de Guisán (1990) y Collado et al. (1998).

más cerca de los ciudadanos y tal como afirmaba el gallego Salvador de Madariaga “Europa sólo existirá cuando exista en la conciencia de los Europeos”.

Finalmente, el futuro del FSE tiene ante sí importantes retos. La ampliación de la Unión Europea hacia las nuevas democracias del Centro y Este de Europa es ya una realidad a la que se enfrenta el funcionamiento de las políticas estructurales. Los países de la ampliación presentan elevadas tasas de desempleo y unas rentas en PIB por habitante que se sitúan muy por debajo de la media europea. Esto ya ocurrió en las ampliaciones anteriores, pero esta vez el incremento de las diferencias va a ser aún mayor. Según un Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea francesa³⁹ la diferencia de rentas entre el Este y el Oeste tienen en promedio y como consecuencia del período comunista, un retraso de una generación. Esto implica que estos países necesitarán una importante ayuda a través de los Fondos para ir reduciendo las desigualdades. A pesar de ello, la reforma de las políticas de los Fondos Estructurales parece estar mucho más centrada en los Quince, que en los problemas con los que se encuentra el Este. La política de cohesión “clásica”, es decir, la que concierne a los Quince, incumbe a los nuevos miembros desde el día de su adhesión. Hasta entonces, estos se han visto esencialmente afectados por los elementos de preadhesión que han sido desarrollados específicamente para ellos y la actitud de la Unión Europea hacia los nuevos Estados ha sido de continuo recorte de los fondos dedicados a la ampliación.

Según los más recientes pronósticos, Galicia –junto a Extremadura y Andalucía– no se superaría el 75 por ciento de la media comunitaria ampliada. Si lo harían resto de las anteriores regiones objetivo 1 que perderían, por tanto, tal consideración. La paradoja se plantea en que las regiones más pobres de la actual Unión serían las primeras en pagar el precio de la ampliación. Este es un problema real, reconocido en el *Segundo Informe intermedio sobre la cohesión económica y social* de enero del 2003⁴⁰, en el que se apuesta por seguir manteniendo el 75 por ciento del PIB comunitario como criterio de elegibilidad para la configuración del nuevo mapa de regiones objetivo 1 y, por lo que se refiere a las regiones afectadas directamente por el “efecto estadístico”, el Parlamento solicita que reciban un trato semejante a las regiones del objetivo 1. En esta perspectiva, uno de los interrogantes de la ampliación será cómo definir las regiones y zonas subvencionables⁴¹.

El FSE se encuentra ante un nuevo reto. Las posibilidades de mantener su importante papel como instrumento de solidaridad se afirman ante la capacidad, demostrada a lo largo de su historia, de poseer la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios.

39. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (1999).

40. Comisión Europea (2003a).

41. Faiña et al. (2002).

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. y REGO VEIGA, G. (1999): "Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos", en *Hacienda Pública Española*, n.º 150, pp. 3-16.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2000): "El sector público gallego en los años noventa", en *Revista Galega de Economía*, vol. 9, n.º 1, pp. 1-19.
- ANDERSON, J. J. (1998): "Les fonds structurels: tremplin ou pierre d'achoppement pour la dimension social européenne?", en S. LEIBFRIED y P. PIERSON (Eds.), *Politiques sociales européennes*, Paris, L'Harmattan, pp. 139-178.
- BAAMONDE, A., BOUZA, F., MAIZ, R. y RIVAS, R. (1999): "Galicia, sociedad clientelar", en *El País*, 14 de enero de 1999.
- CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA: La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa, Informe del Commissariat Général du Plan a la Asamblea francesa, La Caixa, Barcelona, 1999.
- CARRASCO MORALES, E. (2000): *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- CASTANHEIRA, M. y SIOTIS, G. (2000): "La politique de l'Union européenne en faveur des régions moins favorisées: theorie et pratique", en P. MAGNETTE et E. REMACLE (Eds.), *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles, Université de Bruxelles, pp. 47-61.
- CIENFUEGOS MATEO, M. (2000): "La coordinación de los asuntos europeo en las administraciones autonómicas", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 108, abril/junio, pp. 103-141.
- COLLADO, J.C., MARTÍNEZ, I., PÉREZ, J.A. y GONZÁLEZ, A. (1998): *Evolución comparada del empleo gallego*, IEE-Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): "Fondos Estructurales 1993: Primer balance del período 1989-1993", en *Inforegio*, octubre, pp. 1-15.
- (1994): "Les Fonds structurels et le développement des régions d'Espagne, 1994-1999", en *Inforegio*, Noviembre, pp. 1-8.
- (2003a): *Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (2003b): *Informe de la Oficina Europea de lucha contra el fraude. Cuarto informe de actividad del ejercicio que finaliza en junio de 2003*, Bruselas, Office Européen de Lutte Anti-Fraude.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998): *Le Fonds social européen vue d'emsemble de la période de programmation 1994-1999*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1986): *La adhesión a la Comunidad Europea. Su impacto en Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- (1989a): *Fondos Estructurais*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- (1989b): *PDR Galicia 1989-1993*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- (1994): *Plan de Desarrollo Regional de Galicia 1994-1999*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- (2001): *Programa Operativo Galicia 2000-2006*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- CONSELLERÍA DE FAMILIA E PROMOCIÓN DO EMPREGO, MULLER E XUVENTUDE (1994): *Programa operativo de Galicia 1994-1999. Fondo Social Europeo*, Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude, Santiago de Compostela.
- COTANDA BUENO, J. B. (Coord.) (1996): *A Formación Profesional Ocupacional en Galicia. Mapa de recursos*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- DÍAZ, CÉSAR (1984): “Autonomismo, Europeísmo, Democracia”, en C. E. DÍAZ LÓPEZ y L. DE LA BASILLA (Eds.), *Galicia: Autonomías e integración europea*, Madrid, Poniente, pp. 71-76.
- DIBELIUS, O. (1991): “Introduction”, en *Europe Sociale*, nº 2, pp. 8.
- FAÍÑA MEDÍN, J. A.; LIRÓN LAGO, J. J.; DOVAL PATIÑO, A.; CONDE FONTAO, J.; LÓPEZ RODRÍGUEZ, J. y FERNÁNDEZ MUNÍN, J. F. (2002): “Galicia ante el futuro de la política regional europea”, en *Revista Galega de Economía*, vol. 11, núm. 1, pp. 1-34.
- GONZÁLEZ ALCANTUD, J. A. (1997): *El clientelismo político. Perspectiva antropológica*, Barcelona, Anthropos.
- GUISÁN, M. C. (1990): *Galicia 2000. Industria y Empleo*, Servicio de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- HATT, P. (1991): “Trente ans d'intervention du FSE”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 78-91.
- HOOGE, L. (1999): “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (Eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 201-224.
- KASTRISSIANAKIS, A. y GALEROS, T. (1991): “Le FSE et les régions en retard développement”, en *Europe Sociale*, n. 2, pp. 33-38.
- LARSSON, A. (1997): “Europe, emplois, FSE”, en *FSE Inforevista*, nº 2, juin.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1986): *El Fondo Social y la política de empleo en la Comunidad Europea*, Bilbao, La Ley.
- NIÑO PÉREZ, I. (2000): “Estadísticas y fondos estructurales: una perspectiva autonómica”, en *Revista Fuentes Estadísticas*, n.º 48, noviembre, pp. 30-32.

- ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (1997): *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid, Marcial Pons.
- QUASAR (1997): *Evaluación intermedia del Programa Operativo FSE-Galicia 1994-1999*, Santiago, Xunta de Galicia.
- (1999): *Segunda Fase de la Evaluación intermedia del Programa Operativo Regional FSE de Galicia 1994-1999*, Santiago, Xunta de Galicia.
- ROJO SALGADO, A. (1996): *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SEQUEIROS TIZÓN, J. L. (1993): *O muro fendido. Cambio social e comportamento político en Galicia*, Vigo, Xerais.
- XUNTA DE GALICIA (2001): *Plan Galego de Formación Profesional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.