

LECCIÓN 5. CRECIMIENTO Y COHESIÓN EN LA UE¹

1. Introducción

El sustrato económico es, sin duda alguna, un factor esencial para el crecimiento y desarrollo de las sociedades.

En el ámbito europeo una parte importantísima de las inversiones que efectúan los Estados miembros viene respaldada, cuando no directamente financiada, por los distintos mecanismos de financiación europeos, en particular por los distintos fondos Estructurales.

Pese a ello, es una cuestión prácticamente desconocida, más allá de los carteles que a veces vemos en las grandes obras.

Para intentar paliar este desconocimiento y poner en su justo valor estas políticas de financiación, en esta lección efectuaremos una introducción a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), su historia, relevancia y los últimos desarrollos:

1. Introducción.....	1
2. Desarrollo histórico de los Fondos Estructurales y de Cohesión.....	2
3. Áreas financiadas por el presupuesto de la UE	3
4. Las esferas financieras de la UE	4
5. Fondos Estructurales (FEDER y FSE) elegibilidad 2014-2020.....	7
6. El Fondo de Cohesión elegibilidad 2014-2020.....	8
7. Método de programación de los fondos.....	9
8. Objetivos temáticos	10
9. Asignación de Fondos EIE por Estado miembro.....	11
10. Aportación de la política de cohesión –incluida la cofinanciación nacional– como % de la inversión pública total (promedio sobre 2010-12).....	12
11. Retos.....	13
12. Instrumentos financieros en los Fondos EIE y FEIE	13
12.1. Lógica de los instrumentos financieros	14
12.2. Instrumentos financieros en el período 2014-2020	15
12.3. Plan Juncker – FEIE extensión hasta 2020	15
13. Próximo Marco Financiero.....	16
13.1. 2000-2021: un período de profunda reflexión y cambio	16
13.2. Créditos de compromiso.....	17
13.3. Próximo Marco Financiero.....	18
14. Evolución del desempleo y del PIB per cápita en la UE desde 2005	19

¹ Dr Jorge Núñez Ferrer, Senior Research Fellow, CEPS.

2. Desarrollo histórico de los Fondos Estructurales y de Cohesión



«Fondos Estructurales y de Inversión» (Fondos EIE) es el término correcto en la actualidad para lo que todavía nos referimos como Fondos Estructurales, aunque ambos no son sinónimos.

Los Fondos EIE son una combinación de diferentes Fondos dirigidos a regiones, que ahora se han sometido a un solo marco regulatorio para garantizar la coherencia y una mejor coordinación, y no se superponen.

Estos están divididos en:

1. Los Fondos Estructurales, que fueron desarrollados para apoyar a las regiones e incluyen:
 - 1.1 El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), activo desde 1975 para las áreas más pobres de los Estados miembros de la CEE. También era necesario abordar los retos de infraestructuras y detener el declive de ciertas regiones y ayudar a la reestructuración de sus economías. El principal beneficiario inicial fue Italia, seguida por el Reino Unido.
 - 1.2 El Fondo Social Europeo (FSE), el más antiguo de todos, creado en el Tratado de Roma en 1957, para hacer frente a la pobreza persistente y el desempleo de los años de la posguerra. Estaba destinado a abordar los desafíos sociales en los países europeos, junto con el declive industrial y la reestructuración.
2. El Fondo de Cohesión, establecido en 1994, con la entrada de España y Portugal, que hizo necesario abordar las deficiencias de infraestructura a nivel transnacional en todas las regiones. Los Estados miembros beneficiarios son aquellos con un PIB per cápita inferior al 90% de la media de la UE. El Fondo de Cohesión se creó para abordar las infraestructuras transnacionales de transporte, energía y telecomunicaciones, que son cruciales para el desarrollo de un país, y para permitir a las regiones más pobres el acceso a los mercados centrales nacionales y de la UE.
3. El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que abordan los problemas estructurales y de competitividad sectoriales y no están asignados previamente a nivel regional. Estos se agregaron a la estructura general de los Fondos EIE para responder a la necesidad de una mejor coordinación, ya que en algunas áreas se superponen con otros fondos.

Ponerlos a todos en un marco regulatorio global tiene como objetivo garantizar estrategias coherentes. Hoy, sin embargo, aún quedan algunos retos como la coordinación de las operaciones estructurales de la pesca y el desarrollo rural con los otros fondos, especialmente en las áreas de capacitación vocacional para habilidades específicas no sectoriales y algunas infraestructuras locales.

3. Áreas financiadas por el presupuesto de la UE



Fuente: Comisión Europea (modificada por el autor)

¿Cuál es la posición de los Fondos EIE dentro del presupuesto de la UE? Para los siete años del Marco Financiero Plurianual (MFP) de 2014 a 2020, el presupuesto fue aproximadamente de 1 billón de euros o un poco más de 140 mil millones al año de media. El presupuesto de la UE en total es el 1% del PIB de los Estados miembros o el 2% del gasto público total.

El 34% del presupuesto de la UE está destinado a la cohesión económica, social y territorial, que incluye cinco fondos:

1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
2. El Fondo Social Europeo (FSE)
3. Los Fondos de Cohesión.
4. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y
5. El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

Estos cinco fondos son administrados por los Estados miembros bajo «Gestión compartida», lo que significa que estos los administran e informan a la Comisión Europea, que en última instancia es el organismo responsable del uso general del presupuesto de la UE. Por lo tanto, las autoridades nacionales tienen una responsabilidad compartida con la Comisión Europea, de ahí la denominación «Gestión compartida».

Sin embargo, estos no son los únicos fondos que intervienen en el desarrollo económico y social de las regiones y países. Hay fondos que no están bajo la gestión compartida que proporciona la UE.

Otros fondos se encuentran en el título Competitividad para el crecimiento y el empleo, coordinado y administrado por la Comisión Europea.

Se trata de proyectos de financiación que se ejecutan en toda Europa, apoyados directamente por la Comisión Europea.

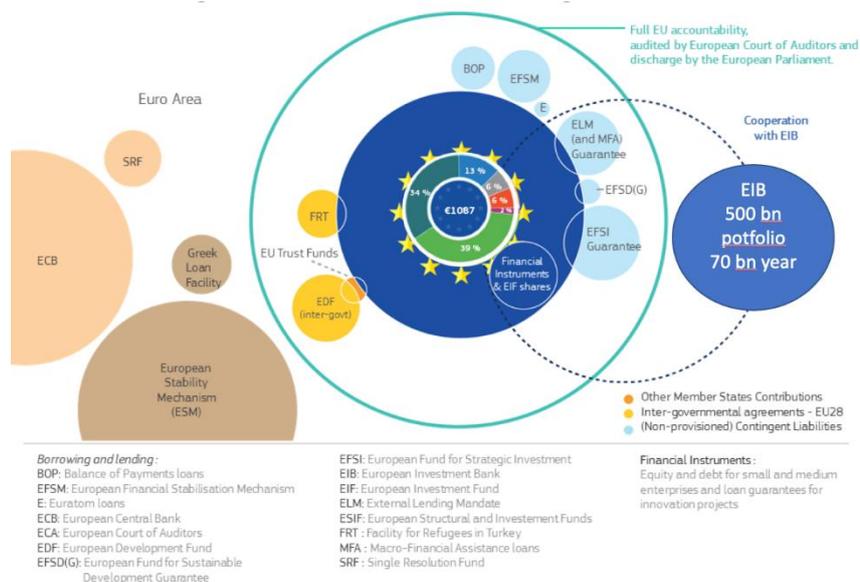
Las áreas objetivo son similares, pero los objetivos no son los impactos locales y europeos. Si nos fijamos en la política de cohesión, encontramos algo de Investigación e Innovación en los fondos estructurales, pero se centra en el desarrollo de capacidades. A nivel de la UE, encontramos el proyecto Horizonte 2020, que forma parte del apoyo de la Política de Cohesión. Este proyecto está basado en la excelencia y financia proyectos, no costes de capital de los edificios, o costes del desarrollo de capital humano.

Aquí es posible ver las sinergias: la política de cohesión apoya, con la inversión en investigación e innovación, la creación de capacidad para participar a nivel europeo en proyectos de Horizonte 2020.

La tecnología de la información / comunicación a nivel regional puede ser apoyada por las conexiones financiadas por el Fondo de Cohesión a nivel nacional, que a su vez se puede conectar a proyectos del Mecanismo Conectar Europa con el resto de Europa. Por lo tanto, existen vínculos entre los fondos compartidos y los administrados centralmente.

La competitividad para el crecimiento y el empleo está impulsada por objetivos más amplios de la UE, por ejemplo, el fortalecimiento de la investigación y la innovación de la UE, la mejora de las operaciones transfronterizas y el fortalecimiento del mercado único, o el apoyo a los préstamos cuando sea necesario para las PYME. Se ejecuta a nivel europeo. Por lo tanto, no es parte de la política regional, incluso si los actores regionales pueden solicitar esos fondos.

4. Las esferas financieras de la UE



Fuente: Comisión Europea (modificada por el autor)

Este gráfico pretende dar una idea de cómo el presupuesto de la UE se compara o se relaciona con el resto de las finanzas de la Unión Europea. De hecho, hay muchas más áreas financieras en la UE. El presupuesto de la UE se puede ver en el círculo azul.

El círculo verde se refiere al funcionamiento de la UE como sistema institucional (por ejemplo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, la Comisión Europea).

Hay una serie de fondos que están garantizados por el presupuesto de la UE, pero no están cubiertos por él. Es dinero que está allí, pero en el que los Estados miembros pueden intervenir si este dinero tiene que ser recaudado. (círculos de color azul claro)

Esto incluye:

- Balanza de pagos (BdP) que apoya a los países que no están en la zona euro, cuando se enfrentan a alguna crisis.
- El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) que apoya a los países de la zona Euro.

Estos fondos existen para respaldar las operaciones financieras. Existen más tipos de garantías, como:

- El Fondo Europeo para Investigación Estratégica (FEIE) –o plan Juncker– ofrece garantías y capital a la inversión europea para financiar proyectos y atraer a otros inversores.

Dentro del presupuesto de la UE, encontramos también otros Instrumentos Financieros, que están completamente cubiertos por los Fondos EIE.

En resumen, en el círculo azul oscuro, vemos el presupuesto de la UE, mientras que en el círculo verde tenemos lo que el presupuesto garantiza.

Los dos círculos amarillos son los fondos nacionales bajo la responsabilidad del Parlamento Europeo:

- El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y los Fondos Fiduciarios, como la financiación intergubernamental adicional proporcionada por los Estados miembros, que está bajo el control de las instituciones europeas.
- El Mecanismo para los Refugiados en Turquía (MRT), también parcialmente financiado por el presupuesto, aunque no del todo, pero que está bajo el control de las instituciones europeas.

Fuera del círculo verde, está el Grupo BEI, que por supuesto es parte de las instituciones europeas, pero que es independiente de la Comisión Europea. Algunas de sus operaciones están totalmente bajo el control presupuestario de la UE, ya que están cubiertas por el presupuesto de la UE.

El Grupo BEI tiene su base de capital cubierta directamente por los Estados miembros, por lo que no forma parte del presupuesto de la UE, pero existen vínculos operativos y, por supuesto, el BEI no puede operar en contra de los objetivos de la UE.

El BEI está dividido en partes:

- El BEI, que aborda las grandes inversiones en proyectos de infraestructura y gestiona la investigación a su propio nivel, con sus propios programas.
- El Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que otorga préstamos a empresas y está allí para apoyar a la banca en las áreas donde la banca no suele prestar, debido a los riesgos en el sector privado para las PYME.

El BEI tiene una cartera de proyectos de 500.000 millones de euros, y presta 70.000 millones de euros al año.

Se puede decir que el tamaño de las operaciones estructurales europeas es en general mucho mayor que los fondos en el título de cohesión económica, territorial y estructural. Además, en gran medida se cofinancia por los estados miembros y los operadores económicos, lo que crea un gran apalancamiento para los objetivos de la UE.

Lo mismo ocurre con el BEI, que nunca financia un proyecto completo con sus préstamos, sino que otorga hasta un 50% a cualquier operación, y por lo tanto, eso significa que la intervención financiera general y la influencia de su presencia pueden ser mucho mayores cuando las otras instituciones financieras que participan en las inversiones se suman.

Luego tenemos otras áreas de las finanzas de la UE, como:

- El recientemente establecido Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), que está respaldando con cientos de miles de millones un mecanismo para actuar en caso de una crisis económica. Es una especie de garantía.
- El Banco Central Europeo (BCE), con operaciones propias, y
- El Mecanismo de Préstamo Griego.

Borrowing and lending:

BOP: Balance of Payments loans

EFSM: European Financial Stabilisation Mechanism

E: Euratom loans

ECB: European Central Bank

ECA: European Court of Auditors

EDF: European Development Fund

EFSD(G): European Fund for Sustainable Development Guarantee

EFSl: European Fund for Strategic Investment

EIB: European Investment Bank

EIF: European Investment Fund

ELM: External Lending Mandate

ESIF: European Structural and Investment Funds

FRT : Facility for Refugees in Turkey

MFA : Macro-Financial Assistance loans

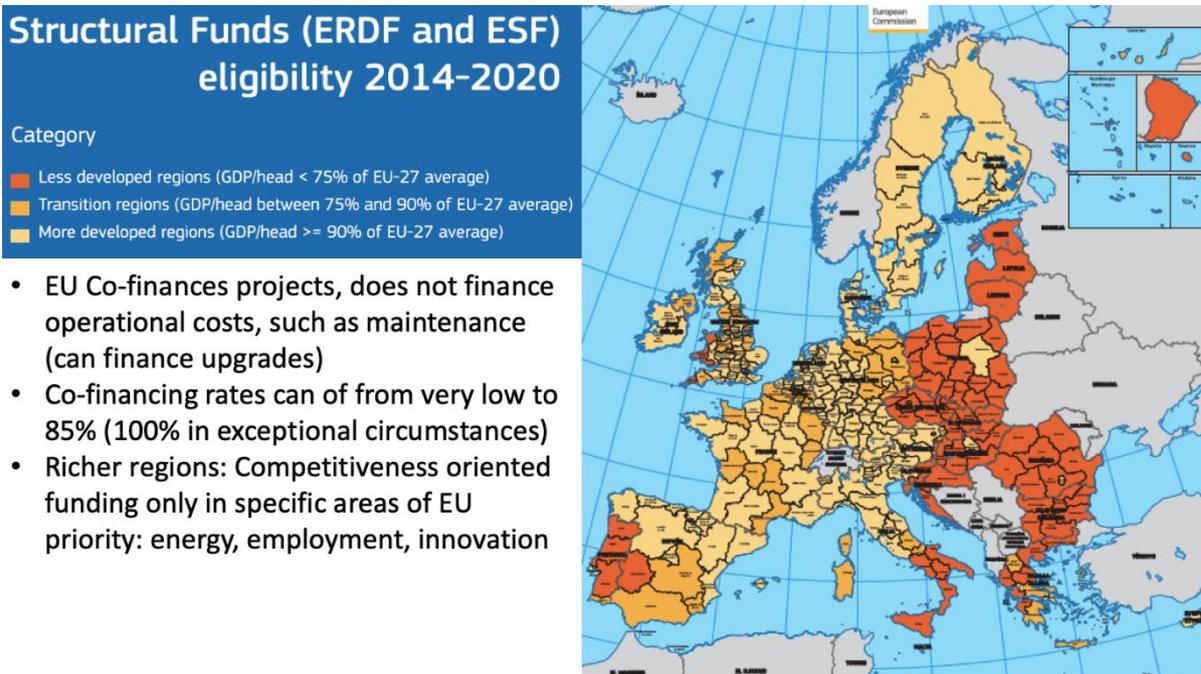
SRF : Single Resolution Fund

Financial Instruments :

Equity and debt for small and medium enterprises and loan guarantees for innovation projects

Por lo tanto, se puede ver que el presupuesto de la UE es solo uno de los muchos elementos, mientras que muy a menudo se presenta como si fuera la única herramienta financiera de la UE.

5. Fondos Estructurales (FEDER y FSE) elegibilidad 2014-2020



El gráfico 4 muestra los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y la elegibilidad de las regiones, en términos de cuanto pueden recibir, es decir, la intensidad del apoyo

Hay tres categorías:

1. Las regiones menos desarrolladas, o «regiones convergencia» (PIB/per cápita < 75% de UE-27 media), con la mayor intensidad de apoyo del presupuesto UE.
2. Las regiones transición, and (PIB/per cápita entre 75% y 90% de UE-27 media). En esta categoría, algunas regiones pueden estar creciendo, pero otras están en declive.
3. Las regiones más desarrolladas (PIB/per cápita > 90% de UE-27 media). Estas regiones también obtienen apoyo, pero para problemas muy específicos.

Hay que tener en cuenta que esta imagen, que proviene de la Comisión Europea, es anterior al Brexit y menciona la «UE-27», mientras que el Reino Unido es aún parte de la UE en el momento de esta presentación y parte de la imagen.

- La UE cofinancia proyectos, pero no financia los costes operativos, como el mantenimiento. Es importante conocer este dato, y las regiones deben tener en cuenta los costes operativos de lo que construyen y evitar «proyectos de prestigio» en infraestructuras extremadamente grandes con grandes costes operativos que luego se subutilizan. La UE puede financiar actualizaciones y reemplazos, pero no reparaciones, mantenimiento y costes de funcionamiento.
- Tasas de cofinanciación: realmente, cuánto puede aportar la UE varía mucho según el tipo de intervenciones. El límite más alto de apoyo de los fondos estructurales para una subvención al sector privado nunca debería superar el 50%, pero para la infraestructura privada que está cofinanciada por fondos públicos, alcanzó el 85% en las regiones más pobres

(excepcionalmente, debido a la crisis, algunas regiones obtuvieron el 100% de la financiación de la UE).

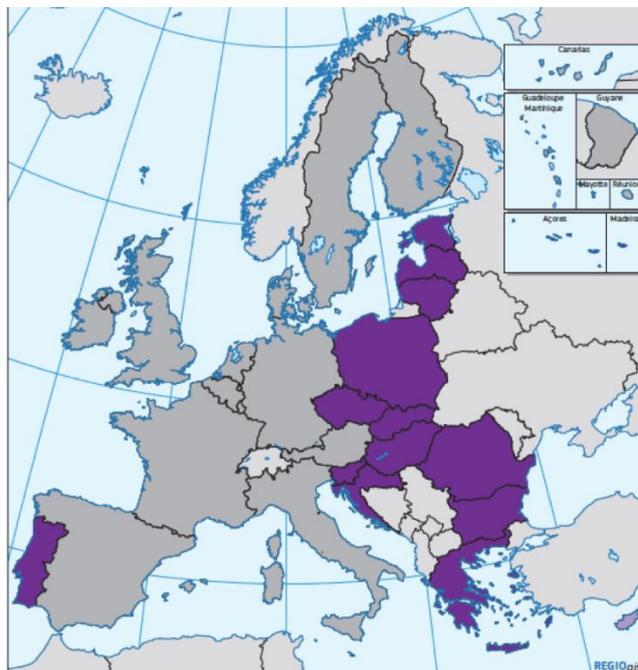
- Las regiones deciden la tasa de cofinanciación (hasta el límite permitido por las regulaciones) para elegir si desean realizar más proyectos con una menor cofinanciación de la UE a partir del presupuesto de la UE, o menos proyectos con mayor cofinanciación de la UE. Por supuesto, es preferible que esta decisión se tome con conocimiento de cuánto pueden contribuir el presupuesto público y el sector privado, de modo que no haya un exceso de subsidios con el presupuesto de la UE cuando sea innecesario, para maximizar el uso de los fondos. En casos muy excepcionales, ha habido una financiación del 100%. Este fue el caso durante la profunda crisis en Grecia, donde no hubo absolutamente ninguna financiación, y fue inútil para la UE adelantar los pagos que necesitaban cofinanciación, cuando no había capacidad de cofinanciación en el otro lado. Así que hay excepciones, con una cobertura del 100% especialmente dirigida a importantes proyectos sociales en áreas específicas.
- En las regiones más ricas, la financiación está orientada a la competitividad y solo cubre áreas específicas de las prioridades de la UE, como la energía, el empleo, la innovación. Por lo tanto, no tiene el gran alcance que tiene en las regiones más pobres.

6. El Fondo de Cohesión elegibilidad 2014-2020

Cohesion Fund eligibility 2014-2020

- Category
- GNI/head < 90% of EU27 average
 - Phasing-out support
 - Other Member States

- Support for large national infrastructures, transport, energy, telecoms
- Also to cover parts of Trans European Networks crossing the country



Los criterios de elegibilidad para el período 2014-2020 son los siguientes:

- Por debajo del 90% de la media UE de PIB/per cápita, se encuentran los «países transición» (en morado en la Diapositiva)
- En un tono más claro de morado, vemos los países de «eliminación gradual de apoyo», como Chipre.

El Fondo de Cohesión brinda apoyo para la infraestructura de todo el país, es decir, grandes infraestructuras nacionales, como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Y un porcentaje se destina también a apoyar partes de las redes transeuropeas que también cuentan con el apoyo del Mecanismo Conectar Europa para operaciones que mejoran las interconexiones entre los Estados miembros de la UE. De este modo, reduce en cierto modo la presión sobre la financiación del Mecanismo Conectar Europa, que es demasiado pequeño en relación con las necesidades.

7. Método de programación de los fondos

- The ESI Funds have to be in line with EU 2020 objectives
- Countries prepare a Common Strategic Framework
- The country and the Commission sign a partnership agreement
- Countries prepare operational programmes (thematic or regional)



Este gráfico introduce la lógica estratégica tras el método:

- Los Fondos EIE deben estar en línea con la estrategia europea general, a saber, la Estrategia Europa 2020, creación de la Estrategia de Lisboa (que comenzó a principios de siglo, cuando quedó claro que los Estados miembros tenían que invertir más para mantenerse al día con los desafíos de una competitividad global).
- Los países deben preparar un marco estratégico común, donde describan cuáles son los objetivos de su estrategia y cómo lograrán los objetivos europeos dentro de sus políticas nacionales.
- Con el Marco Estratégico Común realizado y las descripciones de cómo lo implementarán, se firma un Acuerdo de Asociación con la Comisión Europea. En él, los Estados miembros se comprometen a seguir la estrategia. Luego, los Estados miembros también alinearán sus programas operativos con este acuerdo.
- Los programas operativos describen la implementación, es decir, cómo lograrán los objetivos y cuánto dinero se atribuye a cada acción. Los programas operativos pueden ser temáticos o regionales. También pueden tener cobertura nacional, por ejemplo. En países pequeños que no tienen regiones, podrían tener un programa por sector, es decir, un programa temático sectorial. En algunas regiones, en cambio, hay programas regionales que cubren varios sectores. Esto depende de la estructura de niveles de gobierno

de un país. Los programas operativos también tienen que ser aprobados por la Comisión Europea.

8. Objetivos temáticos

Hay 11 objetivos en los que las regiones deben centrarse y con los que sus políticas deben ser coherentes. Las regiones y los países pueden elegir si centrarse más en uno que en otro, ya que el peso que se le otorga a cada uno es una cuestión de decisión nacional. Algunos de estos objetivos son bastante amplios, y siguen un orden estratégico.

1. *Reforzar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.* El orden estratégico de los objetivos enfatiza la innovación, en lugar de construir infraestructura (que fue la principal prioridad en el pasado). Ahora se pone más énfasis en el desarrollo y la innovación, y el resto se construye a su alrededor.
2. *Mejorar el acceso, uso y calidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).*
3. *Mejorar la competitividad de las PYMEs, del sector de la agricultura (para el FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (para el FEMP).*

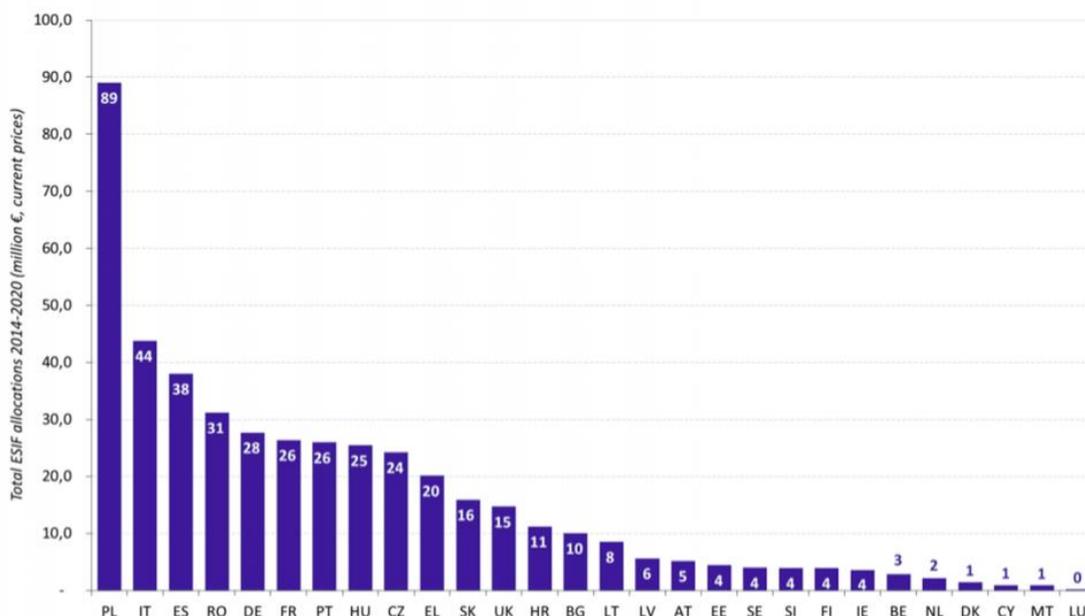
(La competitividad no solamente es importante en las empresas y las PYMEs, sino que va más allá de los subsidios y busca promover reformas estructurales).

4. *Apoyar una economía baja en carbón en todos los sectores.*
(Esto incluye también la eficiencia energética en edificios, por ejemplo).
5. *Promover la adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la gestión.*
6. *Preservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.*
7. *Promover el transporte sostenible y remover los cuellos de botella en las redes de infraestructuras clave.*
8. *Promover un empleo sostenible y de calidad y apoyar la movilidad laboral.*
9. *Promover la inclusión social, y combatir la pobreza y todas las formas de discriminación.*
10. *Invertir en educación, formación y formación profesional y la formación continua.*
11. *Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y partes interesadas y una eficiente administración pública.*

(Esto incluye también un tratamiento más eficiente con los fondos).

Estos objetivos son muy importantes porque son la columna vertebral de los programas operativos. Los estados miembros deben preparar sus estrategias en base a estos.

9. Asignación de Fondos EIE por Estado miembro



Fuente: Comisión Europea

Este gráfico muestra la asignación de Fondos EIE por Estado miembro.

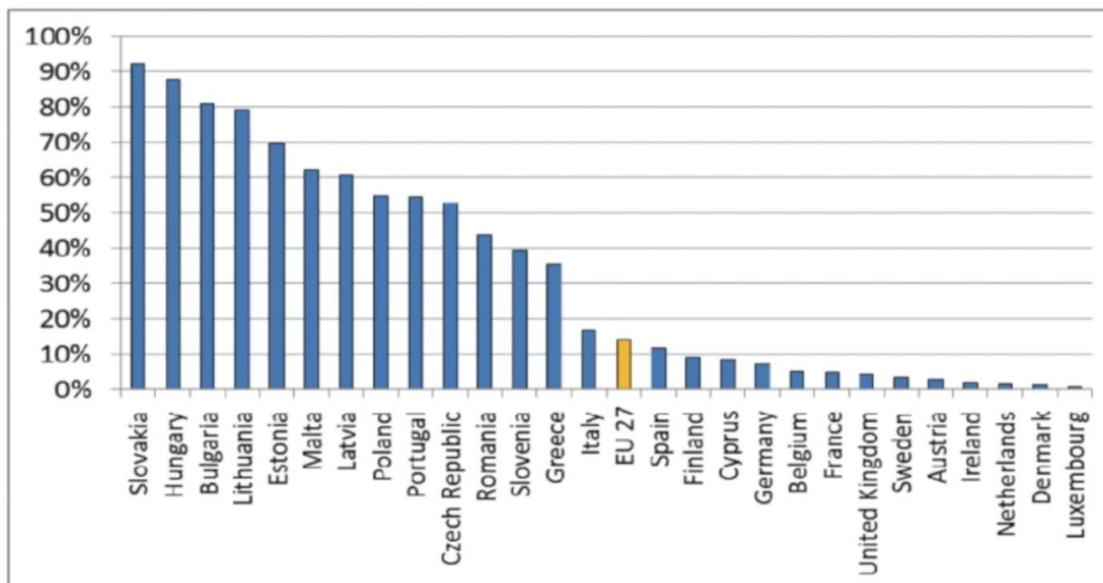
Polonia es el máximo beneficiario, seguido por Italia y España, después Rumanía, Alemania, Francia, Portugal, etc.

La asignación está relacionada con el nivel de desarrollo y el tamaño del país.

Así se puede ver por qué Polonia está haciendo muchos esfuerzos para usar los fondos de manera efectiva y distribuir los resultados de la evaluación. Es muy importante probar que la financiación se ha utilizado para demostrar que el gasto del presupuesto de la UE en cohesión es efectivo.

10. Aportación de la política de cohesión –incluida la cofinanciación nacional– como % de la inversión pública total (promedio sobre 2010-12)

Share of cohesion policy (including national co-financing) as % of total public investment (average over 2010-12)



Fuente: Comisión Europea (2013): «La contribución de la política de cohesión de la UE al empleo y crecimiento en Europa»

El gráfico muestra la aportación de la política de cohesión (que incluye la cofinanciación nacional –lo que significa que no se trata solamente de fondos de la UE). Muestra qué cuantía de fondos de la inversión pública general (no incluye gastos corrientes) está directamente relacionada con el presupuesto de la UE.

Se puede ver que de la inversión total en los países, el presupuesto de la UE y su poder para dirigir la inversión es enorme: por ejemplo, en Eslovaquia, la estimación fue que más del 90% de la inversión en el país tiene algo que ver con el Fondo de Cohesión que han recibido. Esto es similar en Hungría, y muchos otros países dependen en gran medida de esta financiación. Al mirar a las autoridades locales y la financiación local, el presupuesto de la UE es, de hecho, una de las pocas fuentes de financiación que tienen últimamente, porque con la crisis financiera, la financiación local tuvo tantos problemas que, como resultado, la financiación de la UE se ha vuelto absolutamente crucial para la inversión.

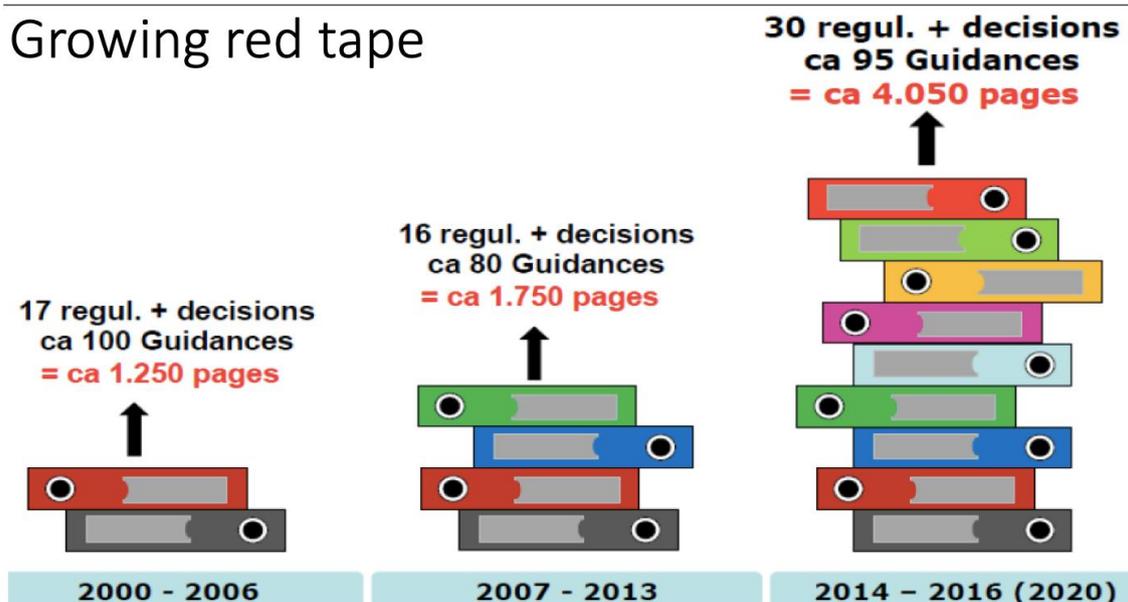
Este gráfico es muy revelador sobre lo poderoso e influyente que es el presupuesto de la UE y hasta qué punto son dependientes de él los países de las regiones más pobres de la UE.

También es importante no subestimar la influencia sobre la gobernabilidad. El presupuesto de la UE opera bajo estrictas normas. Por lo tanto, todos los

países que utilizan los fondos deben cumplir con los métodos de gestión y registro de la UE. El presupuesto de la UE influye como resultado en toda la gestión nacional del gasto público.

11. Retos

Growing red tape



Fuente: Rossbacher J. (2016), Panel 3: «Further simplification of Cohesion Policy & the future perspectives», presentation

Uno de los retos a los que se enfrenta como resultado de la ampliación y la consiguiente complejidad debida a la amplitud de las operaciones, el número de áreas, la necesidad de ser eficiente y efectivo, es que el peso regulatorio sobre esta financiación ha aumentado mucho. Desde el año 2000, somos testigos de una multiplicación por 4 en el número de páginas de pautas y regulaciones producidas por la Comisión Europea. Esto ha alcanzado un nivel tal que incluso las regiones avanzadas tienen problemas para seguir los procedimientos y evitar errores, dado el nivel de complejidad de estos procedimientos.

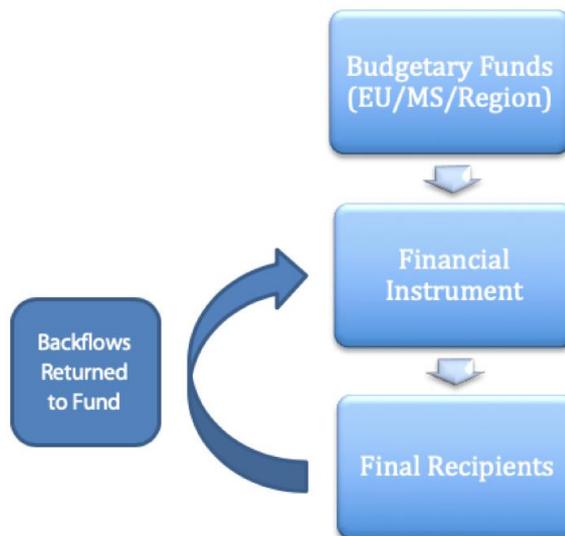
Por lo tanto, el desafío es reducir estos procedimientos a algo que sea efectivo, eficiente y menos engorroso.

12. Instrumentos financieros en los Fondos EIE y FEIE

Los instrumentos financieros son cada vez más importantes y se están expandiendo. Los instrumentos financieros son garantías, préstamos y capital social que se benefician del apoyo presupuestario de la UE.

12.1. Lógica de los instrumentos financieros

- Support projects that are bankable
- Offer guarantees or equity to financial institutions or intermediaries to support projects
- Price of the loan or equity ensures costs and refilling of the fund occur

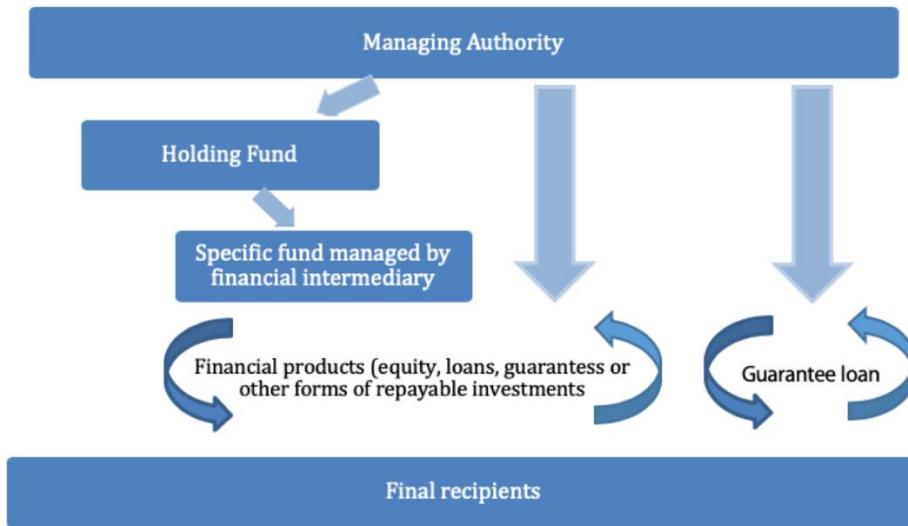


Fuente: INTERACT

Aunque hay diferentes instrumentos financieros, la lógica que subyace en ellos es la siguiente:

- La UE apoya proyectos que son financiables al ofrecer garantías o capital a instituciones financieras u otros intermediarios para apoyar, por ejemplo, proyectos innovadores, creación de empresas, infraestructuras públicas o préstamos a pymes.
- El dinero es provisto por los Fondos Estructurales, que se introducen en el sistema financiero para crear apalancamiento, es decir, para atraer a la banca privada, así como para financiar con préstamos (no con subvenciones) negocios y operaciones financiables.
- Algunos de estos préstamos colapsarán, ya que estas operaciones representan un riesgo. Sin embargo, a medida que los préstamos tienen un precio (es decir, están vinculados al pago de intereses) aún es posible cubrir las operaciones y refinanciar el fondo. Como se muestra en la imagen, hay flujos de retorno que regresan al fondo a través del reembolso y los intereses.

12.2. Instrumentos financieros en el período 2014-2020



Fuente: Comisión Europea (2016d)

Los instrumentos financieros han ido evolucionando a lo largo de los años. Comenzaron solo para pymes en la década de 1990 y luego aumentaron considerablemente en otras áreas, como infraestructura e innovación.

Los Fondos financieros de los Fondos Estructurales van a las Autoridades Administrativas de los Estados miembros, quienes los colocan, por ejemplo, en un Fondo de Tenencia, y luego se redistribuyen en Fondos específicos administrados por intermediarios financieros. Finalmente, los fondos van al destinatario final en forma de productos financieros, como capital, préstamos, garantías u otras formas de inversiones reembolsables.

12.3. Plan Juncker – FEIE extensión hasta 2020



Fuente: Comisión Europea, 22 de septiembre de 2016

El Plan Juncker se encuentra en su segunda fase y se extendió hasta 2020. No se refiere a fondos asignados previamente provenientes de los Fondos Estructurales, sino a fondos del presupuesto de la UE que respaldan el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) también proporciona parte de su propio capital para respaldar las operaciones. El Plan Juncker financia infraestructuras e innovación, así como a las PYME y a empresas algo mayores (denominadas empresas de mediana capitalización).

El apalancamiento esperado es que la financiación atraerá al sector privado por 15 veces la inversión original de 33.5 billones. Se espera que esto movilice al menos 500 mil millones en inversiones para 2020 [30:26], y por lo tanto representa un mecanismo de apalancamiento muy importante para recaudar fondos y aumentar la inversión total. La participación del BEI ofrece cierta garantía al sector privado.

Esto es importante también para las regiones más pobres, que pueden solicitar financiación. En este caso es un sistema diferente de ayuda financiero, pero está abierto a solicitudes de cualquier entidad privada o pública. Se está simplificando y adaptando a las áreas de intervención de mayor riesgo y a las regiones de la UE retrasadas.

13. Próximo Marco Financiero

13.1. 2000-2021: un período de profunda reflexión y cambio

El período 2000-2021 ha sido un tiempo de profunda reflexión y cambio, que incluye una serie de retos como:

- La crisis financiera, seguida por
- La crisis migratoria, seguida por
- Brexit
- El cambio climático y los objetivos energéticos resultantes también forman parte de este contexto.

Estos desafíos, y en particular el Brexit, han creado una ruptura considerable y tienen importantes impactos en el presupuesto de la UE.

El presupuesto de la UE ha tenido que ser más flexible y más eficiente para poder adaptarse a los nuevos desafíos en medio del período de programación.

Las nuevas propuestas del MFP han tenido que tener en cuenta estos desafíos y, por lo tanto, los futuros fondos estructurales se están viendo afectados. Añade nuevos instrumentos y modifica la política de cohesión.

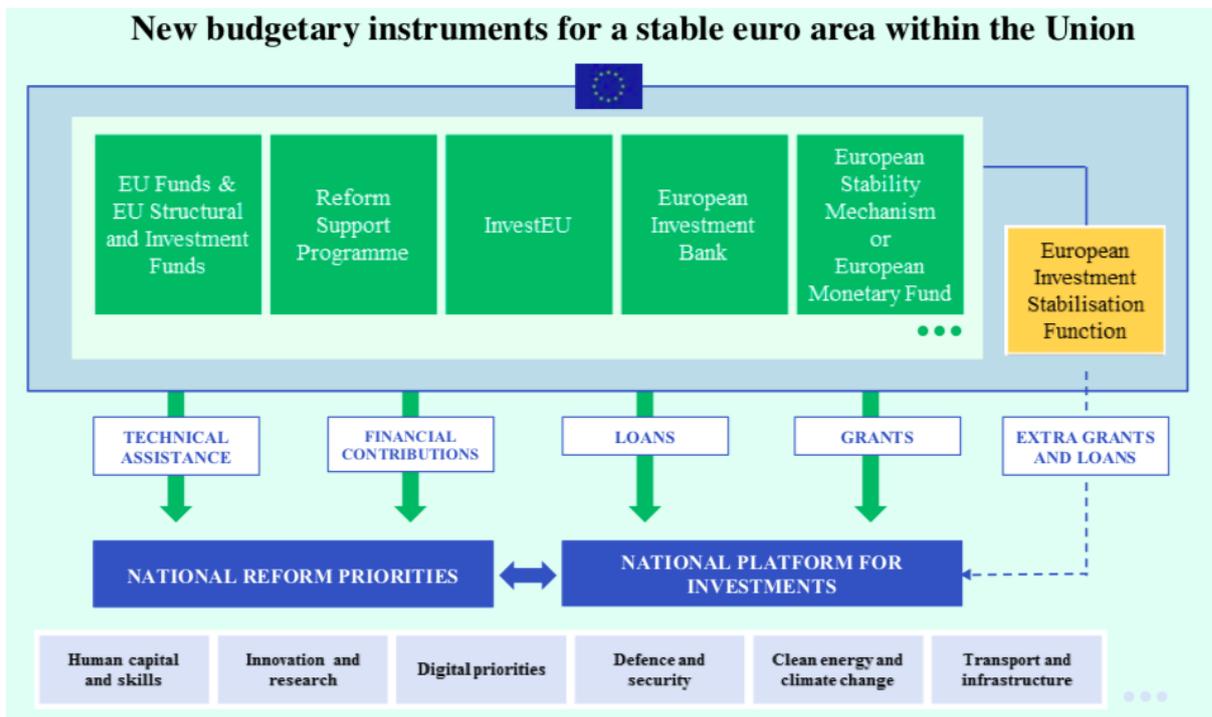
13.2. Créditos de compromiso

All years		(EUR million - current prices)	
COMMITMENT APPROPRIATIONS	2017	Total 2014-20	
1. Smart and Inclusive Growth	73 512	513 563	
1a: Competitiveness for growth and jobs	19 925	142 130	166 303
1b: Economic, social and territorial cohesion	53 587	371 433	330 642
2. Sustainable Growth: Natural Resources	60 191	420 034	
of which: Market related expenditure and direct payments	44 146	308 734	254 247
3. Security and citizenship	2 578	17 725	55 157
4. Global Europe	9 432	66 262	108 929
5. Administration	9 918	69 584	
of which: Administrative expenditure of the institutions	8 007	56 224	
6. Compensations	0	29	
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS	155 631	1 087 197	1 134 583
as a percentage of GNI	1.04%	1.03%	1,11%
TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS	142 906	1 026 287	1 104 805
as a percentage of GNI	0.95%	0.98%	1,08%
Margin available	0.28%	0.24%	
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1.23%	1.22%	

Este cuadro muestra el próximo marco financiero, con un aumento general de la financiación, pero una disminución en la «cohesión económica, social y territorial», lo que significa que la política de cohesión se ha debilitado.

Por lo tanto, vemos un cambio de la cohesión a la competitividad, que ha sido resentida por algunos. También hay una disminución en los pagos directos de «gastos relacionados con el mercado» y la política agrícola. Estas disminuciones se han producido para reforzar la «seguridad» y la acción externa, y también para proteger el valor final del presupuesto, que aún se mantiene en línea hasta cierto punto con el presupuesto anterior.

13.3. Próximo Marco Financiero



El próximo marco financiero va más allá en la integración de las políticas. La propuesta conlleva una estructura mucho más amplia y sólida, con mayor coherencia.

Los nuevos instrumentos presupuestarios para una zona euro estable dentro de la Unión incluyen:

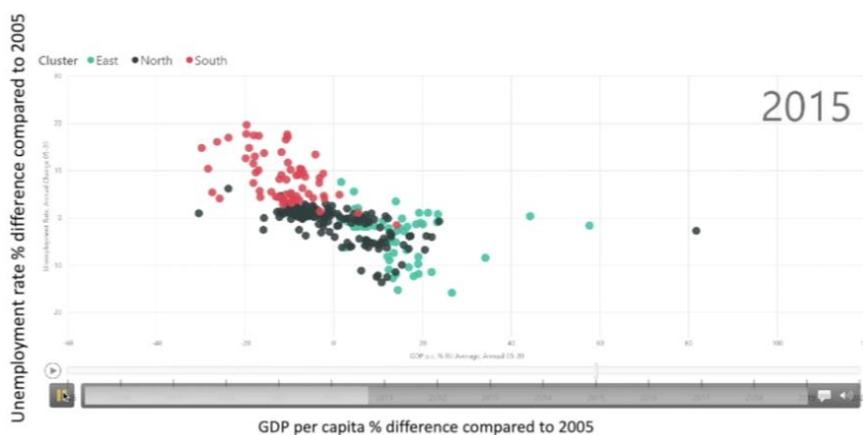
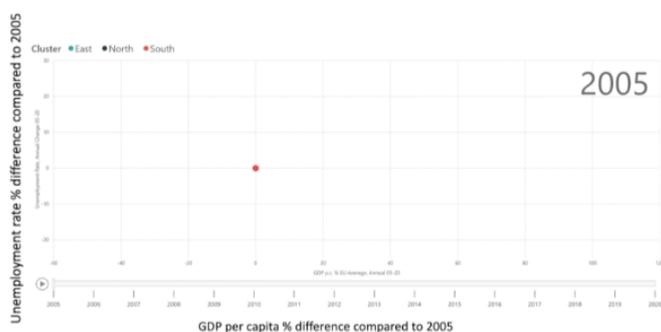
- Los «Fondos de la UE y Fondos de la UE para Fondos Estructurales y de Inversión», que son solo uno de los varios pilares de apoyo.
- Un nuevo «Programa de Apoyo a la Reforma», que contará con 20.000 millones de euros dedicados a intervenir cuando los países necesiten realizar reformas económicas estructurales. Son, por tanto, fondos para respaldar los presupuestos gubernamentales, en lugar de proyectos, como tradicionalmente era el caso.
- El InvestEU es la combinación del FEIE y la financiación planificada centralizadamente para capital y deuda. Por lo tanto, es un servicio de grandes préstamos muy importante, que abarca numerosas áreas en la inversión de la UE.
- El sistema de préstamos del Banco Europeo de Inversiones, también forma parte del apoyo a operaciones.
- El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) o el Fondo Monetario Europeo.

Mucho más que en el pasado, ahora se está tratando de vincular todos estos instrumentos para hacerlos cada vez más coherentes y darles una dirección estratégica.

Ahora se está creando un fondo externo, a saber, la Función Europea de Estabilización de la Inversión (FEEI), que prevé estabilizar la economía de un país que experimente un gran daño asimétrico, mediante el uso de medios financieros específicos del presupuesto de la UE.

Todos estos juntos deberían poder apoyar las inversiones, las prioridades de reforma nacional y los programas regionales.

14. Evolución del desempleo y del PIB per cápita en la UE desde 2005



Los gráficos muestran los cambios en la tasa de desempleo y el PIB en las diferentes regiones de la Unión Europea entre 2005 y 2015. La parte sur / mediterránea de Europa experimentó un fuerte aumento en la tasa de desempleo, mientras que el PIB per cápita ha estado disminuyendo. Por lo tanto, existe un deterioro bastante evidente de la situación en esa región.

Durante el mismo período, también se ha producido un deterioro y un impacto económico negativo en los países del Norte Central de Europa, con una disminución de los ingresos per cápita. Sin embargo, la tasa de desempleo ha permanecido mucho más baja que en los países del Sur.

Por otro lado, algunas regiones del centro-periferia han mejorado mucho, con una dicotomía creciente dentro de las economías. La periferia ha ido

mejorando, mientras que el centro se ha estancado y ha perdido PIB per cápita.

Al mirar los puntos verdes, que representan a los países de Europa del Este en el gráfico, se puede ver cómo todos mejoraron en varios grados, algunos de ellos de manera significativa. Desde el punto de vista del empleo, en la mayoría de los casos el desempleo ha ido disminuyendo.

El gráfico muestra cómo la crisis en 2006 afectó a las diferentes regiones, con una fuerte aceleración en los países del sur de Europa. Estas tendencias están detrás de la nueva política de cohesión y las propuestas cambian de peso porque, si bien se espera que el crecimiento continúe en los nuevos estados miembros, el desempleo en los países del sur de Europa muestra una grave deficiencia estructural en la economía, que no va a ser fácilmente revertido sin intervención y establecimiento de objetivos.

CONTENIDOS ADICIONALES

Documentos de las instituciones europeas:

- [Comisión Europea \(2018\), Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad El marco financiero plurianual para el período 2021-2027 – Comunicación y Anexo.](#)
- [Comission staff Working document about a Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027.](#)
- [Comisión Europea \(2017\), 'Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial.](#)
- Comité de las Regiones: [Key challenges and opportunities for Cities and Regions and MFF post 2020](#) .
- Parlamento Europeo: [The Instruments Providing Financial Support to EU Member States.](#)

Informes CEPS:

- Alcidi, C., J. Núñez Ferrer, R. Musmeci, M. Di Salvo, M. Pilati (2018): ['Income Convergence in the EU: Within-country regional patterns', CEPS Commentary, 05 February 2018.](#)
- Alcidi, C., J. Núñez Ferrer, R. Musmeci, M. Di Salvo, M. Pilati (2018): ['Income Convergence in the EU: A tale of two speeds', CEPS Commentary, 9 January 2018.](#)
- Núñez Ferrer J., D. Rinaldi, M. Nesbit, A. Illes, Paquel K., A. Hassel (2017): ['MFF post-2020: Key challenges and opportunities for cities and regions',](#)
- Rinaldi, D. and J. Núñez Ferrer (2017), ["The European Fund for Strategic Investments as a new type of budgetary instrument"](#), In-depth analysis, study for the Policy Department on Budgetary Affairs, European Parliament, reprinted as CEPS research report No 2017/07, April 2017 .

- Gros D., Alcidi C. Núñez Ferrer, J., Rinaldi D. (2017). [‘The Instruments Providing Financial Support to Member States’](#), In-depth analysis, study for the Policy Department on Budgetary Affairs, European Parliament, reprinted as CEPS research report No 2017/06, March 2017.