

EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL OBJETIVO DE LA COHESIÓN SOCIAL: DOS CONCEPTOS EN CAMBIO¹

THE BUDGET OF THE EUROPEAN UNION AND THE OBJECTIVE OF SOCIAL COHESION: TWO CONCEPTS IN EXCHANGE

MARIO KÖLLING,

Investigador doctor. Fundación Manuel Giménez Abad

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL. III. EL PRESUPUESTO DE LA UE: 1. Una breve aproximación a la lógica de las políticas redistributivas de la UE. 2. El Fondo Social Europeo. 3. Instrumentos complementarios al FSE. 4. Los efectos de las políticas re-distributivas para la cohesión social. 5. El caso de España. IV. CONCLUSIONES.

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación de la Subdirección General de Proyectos de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad: “Construyendo un estándar europeo de protección de los Derechos Fundamentales” (DER-41303-P), cuya investigadora principal es Ana Carmona.

I. INTRODUCCIÓN

La propagación del radicalismo religioso, el auge del populismo, la baja participación en las elecciones y el aumento de los partidos extremistas, provocan debates sobre la erosión de la cohesión social en nuestras sociedades y suscitan críticas a los gobiernos nacionales y a la Unión Europea (UE) ante la falta de capacidad de respuesta. Recientes informes confirman el impacto negativo de la crisis económica desde 2007 en la cohesión social entre los Estados miembros de la UE². Entre 2008 y 2013 se perdieron más de seis millones de puestos de trabajo y aunque no todos los países de la UE se han visto afectados en la misma medida, a nivel interno de cada Estado se percibe la creciente divergencia, ya sea en términos de crecimiento del PIB, del ingreso familiar *per cápita* o del aumento de la pobreza. No cabe duda de que los Estados miembros contribuyen de manera decisiva a la cohesión social dentro de su marco competencial, sin embargo, especialmente la crisis económica ha demostrado también la importancia de una actuación a nivel europeo.

En este contexto, las cuestiones sobre qué políticas son las más adecuadas para proteger la cohesión social y sobre cómo la UE contribuye a este objetivo son cada vez más relevantes³.

En términos generales, el objetivo de la Política de Cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea ha sido, desde sus inicios, la reducción de las disparidades en el nivel de renta y riqueza entre las distintas regiones y sus Estados miembros. Para ello, a lo largo de los sucesivos períodos de programación, se ha movilizado un importante volumen de recursos presupuestarios a través de los diferentes Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Estos recursos han contribuido de una forma determinada al desarrollo regional en la mayoría de las regiones con problemas estructurales de la UE, contribuyendo a la creación de infraestructuras, la formación y la modernización de la administración entre otros.

Aunque la mayoría de los instrumentos financieros tienen una orientación geográfica y se concentran en las regiones y los Estados miembros más desfavorecidos, se han desarrollado también políticas orientadas hacia la cohesión social que han beneficiado a diferentes segmentos de la población en todo el territorio de la UE. En este sentido, muchos ciudadanos en el ámbito de la UE se han beneficiado principalmente de los recursos destinados a través del Fondo Social Europeo (FSE) para mejorar su formación, educación y experiencia profesional, facilitándoles así un mejor acceso al mercado de trabajo. Pero también otros instrumentos de la UE,

² OXFAM, *Una economía al servicio del 1%*, 2016, informe, 2016.

³ DHÉRET, C., "Fostering social cohesion: the missing link in the EU's exit strategy from the crisis", *The King Baudouin Foundation, European Policy Centre, policy paper*, 31 March 2015.

como la coordinación de las políticas públicas nacionales y la regulación por parte de los órganos de la UE, tienen elementos que contribuyen a este objetivo⁴.

A pesar de la importancia que tienen estos instrumentos y las actuaciones de los Estados miembros, en este texto me gustaría centrarme en los instrumentos financieros de la UE y analizar en qué aspectos de la cohesión social se centran, además de analizar su evolución. Como ya se ha subrayado, el presupuesto de la UE financia políticas re-distributivas para alcanzar los objetivos de la UE relacionados con la cohesión social. A pesar de que el presupuesto de la UE es, quizás, una de las materias más estudiadas de la UE, ya sea en la vertiente de la financiación, el gasto, su evolución o el proceso de su negociación, no existen estudios sobre los cambios en la lógica del presupuesto y su interrelación con los cambios en el concepto de la cohesión social en la UE.

A pesar de que el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP 2014-2020) es el primer marco que cuenta con una reducción del presupuesto de la UE en comparación con el marco anterior y que afecta principalmente la sub-rúbrica 1b “Cohesión económica, social y territorial”, se quiere subrayar que esta rúbrica ya no es la única que se dirige a objetivos relacionados con la cohesión social. Además, es relevante destacar también algunas iniciativas novedosas que se han implementado en el marco financiero actual, orientadas hacia la cohesión social, como por ejemplo la iniciativa contra el desempleo juvenil⁵ e iniciativas interrelacionadas, como la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social.

A pesar de la profunda crisis que ha afectado a España durante los últimos años, el período de participación de España en la UE 1986-2016 ha sido, sin duda, la época más estable política, social y económicamente. La política de cohesión de la UE juega en esta historia de éxito un papel importante. España puede considerarse como un caso excepcional para el análisis del impacto de la política de cohesión en el crecimiento económico y las reformas administrativas. El gobierno de España no sólo determinó la introducción de esta política y contribuyó a sus sucesivas reformas, sino que también es España el país que más se benefició de ella desde su adhesión en 1986.

En este contexto parece más que conveniente planearse las preguntas ¿qué es la cohesión social y qué variables determina la misma a nivel de la UE?, ¿qué rol asume el presupuesto de la UE para perseguir el objetivo de la cohesión social?, ¿qué instrumentos presupuestarios existen a nivel de la UE para este objetivo?, y ¿qué

⁴ EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE, *The object of Economic & Social Cohesion in the Economic Policies of Member States*, Report, 2010.

⁵ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, 20-12-2013, 2013/C 373/01.

evolución se puede detectar en la actuación del presupuesto en relación al objetivo de la cohesión social en la UE?

En este artículo se sostiene el argumento de que el presupuesto de la UE está (lentamente) pasando de ser un presupuesto basado en la lógica de que los países prósperos de la UE ayudan a los países más pobres a cambio de su compromiso con el proceso de integración económica y porque el desarrollo económico de la UE tiene efectos positivos también para ellos, a una lógica diferente que se basa en el argumento de que todos los Estados miembros de la Unión contribuyen al presupuesto para financiar políticas dirigidas hacia retos y riesgos comunes, como es la cohesión social.

Esta tendencia puede ser considerada positiva, ya que se orienta hacia desafíos que afectan a todos los ciudadanos en la UE, además de favorecer la cohesión social en todo el territorio de la UE. Sin embargo suscita también preguntas relacionadas con los recursos existentes y necesarios para una intervención efectiva en toda la UE.

II. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL

La cohesión social es un concepto multidimensional, complejo y ambiguo, especialmente en los sistemas políticos de varios niveles. Incluso en países federales consolidados no existe un consenso sobre el nivel requerido de cohesión social o sobre su sostenibilidad económica. La cohesión social es un objetivo normativo al que aspiran nuestras sociedades y para el cual se emplean muchos esfuerzos⁶. La cohesión social es también un objetivo práctico. Como demuestra la evidencia empírica, sociedades que se caracterizan por grandes desigualdades –fácticas y normativas– entre entes territoriales o segmentos de la población, no pueden garantizar la estabilidad política a largo plazo. En este sentido la cohesión social es una condición esencial para la estabilidad de las democracias⁷.

El concepto de la cohesión social ha sido analizado desde diferentes puntos de vista teóricos. El sociólogo E. DURKHEIM fue el primero que utilizó el concepto de la cohesión social, considerándolo como un principio que define la interdependencia entre los miembros de una sociedad, sus identidades compartidas y la solidari-

⁶ EUROPEAN COMMITTEE FOR SOCIAL COHESION, *Revised strategy for Social Cohesion*, 31 March 2004.

⁷ Según un estudio de la Fundación Bertelsmann, las sociedades con un nivel alto en la cohesión social se encuentran en los países nórdicos, es decir, Dinamarca, Finlandia y Suecia, mientras que la cohesión social es muy baja en países como Bulgaria, Grecia y Rumania, así como en los países bálticos. BERTELSMANN STIFTUNG, *Social Cohesion Radar - An International Comparison of Social Cohesion*, report, Güthersloh, 2013.

dad entre ellos⁸. Las variables que determinan el nivel de la cohesión social según esta definición son la fortaleza de las relaciones sociales, el grado de los valores compartidos, el nivel de las desigualdades y diferencias, los instrumentos financieros o no financieros para los objetivos de la solidaridad social, el bienestar social colectivo y las aspiraciones igualitarias⁹. En la práctica política se usa el término de forma diferente según el marco y enfoque de actuación. Cabe destacar el trabajo del Consejo de Europa en cuya sede se elaboró la “*Strategy for Social cohesion*” que define una metodología para “operacionalizar” el término¹⁰. Según la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), una sociedad cohesionada es “*where citizens feel they can trust their neighbours and state institutions, where individuals can seize opportunities for improving their own well-being and the well-being of their children. It is a society where individuals feel protected when facing illness, unemployment and old age*”. La OECD considera que la cohesión social se basa en tres componentes principales: la inclusión social, el capital social y la movilidad social¹¹.

En el ámbito de la Unión Europea no se ha desarrollado una definición explícita y ampliamente aceptada del término¹². Sin embargo, durante las últimas décadas parece existir una idea sobre la importancia de la cohesión. Principalmente existe un consenso según el cual, la cohesión social es la base del “modelo europeo de sociedad” fundado en una concepción de la solidaridad que cuenta con sistemas universales de protección social, una regulación y sistemas de diálogo institucionalizados entre las diferentes fuerzas sociales en los Estados miembros. No obstante, en términos prácticos no se ha definido el concepto de cohesión y menos aún el término de cohesión social en la actuación de la UE. “*Cohesion is a concept that has been introduced in the EU Policy without a precise definition, but is now understood as the degree to which disparities in social and economic welfare between different groups and regions within the EU are politically and socially tolerable*”¹³.

Además, se puede constatar que el uso del término de la cohesión social por la UE ha evolucionado desde un enfoque jurídico, económico y geográfico, hacia un

⁸ PAHL, R. E., “The search for social cohesion: from Durkheim to the European Commission”, *European Journal of Sociology*, 32, 1991, pp. 345-360. VERGOLINI L., “Social cohesion in Europe: How do the different dimensions of inequality affect social cohesion?”, en *International Journal of Comparative Sociology*, 52(3), 2011, pp. 197-214.

⁹ JENSON, J., “Mapping social cohesion: the state of Canadian research”, *Paper SRA-321, Strategic Research and Analysis Directorate*, Department of Canadian Heritage, Ottawa, 1998

¹⁰ EUROPEAN COMMITTEE FOR SOCIAL COHESION, *New Strategy and Council of Europe Action Plan for Social Cohesion*, 7 July 2010.

¹¹ OECD (2011), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Publishing.

¹² JEANNOTTE, M. S., “Social cohesion around the world:...” *op. cit.*

¹³ MOLLE, M., *European Cohesion Policy*, Londres: Routledge, 2007, p. 5.

enfoque que abarca elementos relacionados con el bienestar social de diferentes segmentos y generaciones de población, así como la cohesión cultural y democrática. En este sentido, desde el punto de vista jurídico sí existe una clara referencia al término. Ya en el Tratado de Roma se introduce el término cohesión social, haciendo referencia a los diferentes niveles de desarrollo de las regiones. El Tratado preveía la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros y, por otro lado, consagró el principio de igualdad de retribución para hombres y mujeres y previó la creación del Fondo Social Europeo (FSE) con el objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida. En el marco jurídico actual podemos encontrar numerosas referencias a la cohesión. Conforme al artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Además se establece el objetivo de fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros para, según el protocolo sobre la cohesión económica, social y territorial, el pleno desarrollo y el éxito de la Unión.

El art. 151 del TFUE, en tradición con la Carta Social Europea¹⁴ y la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores¹⁵, reitera el objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones. El art. 174 del TFUE, concreta el objetivo de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

A parte del fundamento jurídico, desde los años ochenta se emplean criterios económicos para medir la cohesión y la convergencia. En este sentido, la convergencia en renta per cápita con el nivel medio existente en la UE es una de las finalidades últimas y principales de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión¹⁶.

La renta per cápita es relativamente fácil de medir, además se ha establecido el límite del 75% del PIB per cápita de la media de la UE en una zona geográfica determinada, NUTS II, como barrera para la clasificación entre región “desfavorecida” y el límite del 90% de la RNB (renta nacional bruta) per cápita del promedio de la UE para que Estados miembros puedan recibir recursos procedentes del Fondo

¹⁴ CONSEJO DE EUROPA, *Carta Social Europea*, 18 de octubre de 1961.

¹⁵ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, *Carta de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, 9 de diciembre de 1989.

¹⁶ SÁNCHEZ DE GÓMEZ, L., “Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Empresariales*. Segunda época. 2, 2011, pp. 4-28.

de Cohesión. No obstante, los problemas metodológicos relacionados con el término de Cohesión social siguen en el foco del debate.

Las sucesivas adhesiones también supusieron un esfuerzo extraordinario de acoplamiento y de cambios importantes en la concepción de la cohesión social, así como en las nuevas configuraciones de las disparidades regionales. Un efecto se plasma en la diferencia entre la convergencia real o estadística con la media europea, que se vio especialmente en el caso de España con la adhesión de 2004. Las inversiones desde el presupuesto de la Unión y el desarrollo económico en España desde los años noventa llevó a una convergencia real de España con el resto de la UE, pero por otro lado, también la reducción virtual del PIB *per cápita* de la Unión como consecuencia de la entrada de los 12 nuevos Estados miembros en 2004 contribuyó a una convergencia de España con el resto de la UE, que se conoce como “efecto estadístico”.

Considerando los problemas metodológicos con el concepto de la cohesión, estos son más marcados en relación a la cohesión social. En el ámbito de la UE se concentró, siguiendo los primeros intentos de operacionalizarlo en el Informe de Cohesión del año 1996, principalmente en reducir las desigualdades que se manifiestan por el acceso desigual al mercado laboral y los ingresos¹⁷. Esta definición no hace referencia a la dimensión geográfica de la cohesión, sino que el informe se refiere a grupos sociales concretos (desempleados de larga duración, desempleo juvenil). Desde entonces se entiende bajo el concepto de cohesión social, la reducción (no armonización) del acceso desigual al mercado laboral y las medidas se concentran principalmente en aquellas que contribuyen a una mejor educación y a un mejor acceso al mercado laboral, lo que reduce el riesgo de exclusión social.

Sin embargo, la cohesión social no se convirtió en una política propia, sino que en la terminología oficial se utiliza la cohesión económica y social como un conjunto de medidas implementadas según criterios espaciales y menos conforme a criterios sociales.

La “Estrategia de Lisboa” cambió esta tendencia. Según la estrategia se pretendía convertir a la UE “en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica [...] y con mayor Cohesión Social”¹⁸. La estrategia de Lisboa concretó y centró la política de cohesión en aspectos sociales. Para una mejor implementación, en el Consejo Europeo de diciembre de 2001 se aprobaron los indicadores estadísticos europeos sobre la pobreza y la exclusión social¹⁹.

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de cohesión de 1996*, p. 14.

¹⁸ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la presidencia*. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.

¹⁹ Indicators:

At-risk-of-poverty rate; At-risk-of-poverty threshold; S80/S20 income quintile share ratio; Persistent at-risk-of-poverty rate; Persistent at-risk-of-poverty rate (alternative threshold); Relative median at-risk-of-poverty gap; Regional cohesion; Long-term unemployment rate; Persons living in jobless

Durante el período financiero 2000-2006 y conforme a la Estrategia de Lisboa, el crecimiento, el empleo y la competitividad, se convirtieron en el *leitmotiv* de muchas políticas de la UE, lo que provocó también un cambio de orientación de la política de cohesión para dar mayor importancia a estos temas²⁰. El efecto en el presupuesto fue limitado.

La Estrategia *Europa 2020* continúa en esta tendencia cambiando el enfoque geográfico hacia un enfoque temático, con acciones concretas en el ámbito de la cohesión social. La Estrategia establece una agenda política tanto para mejorar la competitividad de la Unión como para reforzar la dimensión social. En este sentido, se hace referencia a los desafíos de la evolución demográfica, los niveles de empleo de mujeres y trabajadores mayores, desempleo juvenil y desempleo de larga duración. También se insiste por parte de la CE en el aprendizaje a lo largo de la vida, en prolongar la vida laboral y luchar contra la pobreza, como elementos esenciales para una economía más social²¹. Los diferentes objetivos se operacionalizan de la siguiente forma:

1. Elevar la tasa de empleo para conseguir que el 75% de los ciudadanos en la franja de edad entre 20 y 64 años tenga un empleo.
2. Sacar al menos a 20 millones de personas de la pobreza o del riesgo de pobreza y exclusión social.
3. Reducir el abandono escolar prematuro.
4. Que al menos el 40% de los ciudadanos en la franja de edad entre 30 y 34 años completen una educación de tercer nivel.

Los indicadores como el nivel de la pobreza, la desigualdad en el acceso al mercado laboral y el nivel educativo están estrechamente vinculados con la cohesión social. Por lo tanto, se puede argumentar que las políticas orientadas hacia estos objetivos en base a la inversión en capital humano y mecanismos de protección social contribuyen a fomentar la cohesión social.

Además, la Estrategia *Europa 2020* relaciona el término de cohesión social con el concepto de crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de

households; Early school leavers not in education or training; Life expectancy at birth; Self defined health status; Dispersion around the at-risk-of-poverty threshold; At-risk-of-poverty rate anchored at one moment in time; At-risk-of-poverty rate before cash social transfers; Gini coefficient; In-work at risk of poverty rate; Long term unemployment share; Very long term unemployment rate

CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de cohesión*.

²¹ COMISIÓN EUROPEA, *EUROPA 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 3-3-2010 COM(2010) 2020 final.

empleo que tenga cohesión social²². Este concepto amplía al mismo tiempo los instrumentos que se destinan a este objetivo y las rúbricas presupuestarias destinadas hacia ello. No obstante: “*despite the existence of objectives having a social dimension in the Europe 2020 strategy, the EU does not have any recognised tool to measure social cohesion*”²³.

En una iniciativa más reciente, *Social investment package for growth and social cohesion*, la CE se concentra en medidas no financieras para reducir resultados negativos de la crisis económica. En este sentido, desde 2014 se aplica un sistema de alerta temprana con diferentes indicadores sociales y de empleo para asegurar una mejor integración de las políticas sociales y de empleo en el Semestre Europeo²⁴. Estas nuevas iniciativas se basan en medidas en la educación primaria y medidas de inclusión activa, reflejando también el cambio demográfico para promover la cohesión social. Sin embargo, dos años después del lanzamiento de esta iniciativa, la implementación parece deficiente.

III. EL PRESUPUESTO DE LA UE

1. Una breve aproximación a la lógica de las políticas redistributivas de la UE

Desde los comienzos de la integración se han producido grandes disparidades territoriales y demográficas en la Unión Europea, con el potencial de constituir obstáculos para la integración y el desarrollo en Europa. Como ya se ha mencionado, desde sus inicios, la finalidad última de los recursos estructurales europeos era favorecer la convergencia económica y social.

Sin duda, las políticas financiadas y co-financiadas por el presupuesto de la UE (especialmente los fondos estructurales) han supuesto en las últimas décadas un impacto esencial para reducir la brecha en el desarrollo de muchos países miembros de la UE –no solo en lo que se refiere a la modernización de infraestructuras, sino también de los métodos de gestión y de la propia administración–. A las ayudas estructurales se les atribuye por un lado, un efecto directo que se manifiesta inmediatamente

²² Ebd.

²³ DHÉRET, C., “Fostering social cohesion: the missing link in the EU’s exit strategy from the crisis”, The King Baudouin Foundation, European Policy Centre, policy paper, 31 March 2015.

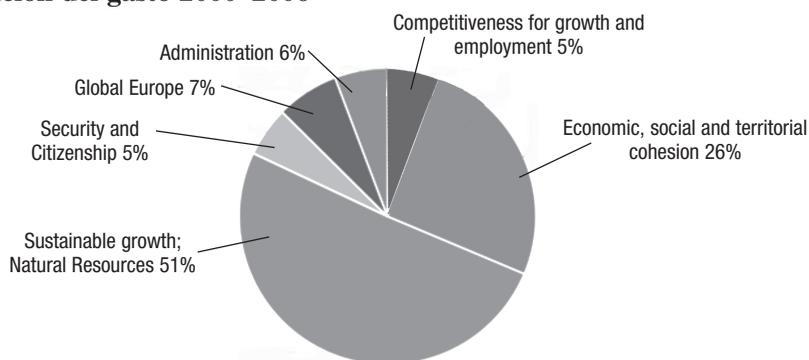
²⁴ Cumplir o aproximarse a los objetivos definidos en materia de educación (abandonos prematuros del sistema de educación y formación en 2013: 12,0%/objetivo 10; educación de tercer nivel: 36,9%/objetivo 40%). No obstante, el progreso es desigual en el ámbito del empleo (tasa de empleo en 2013: 68,4%/objetivo 75%) y de la pobreza y su reducción (personas en riesgo de pobreza y exclusión social en 2013: 122,6 millones/objetivo 96,4 millones).

COMISIÓN EUROPEA, *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, 5 de marzo de 2014.

en una mejora de la renta disponible y, por otro, se estima un efecto a medio y largo plazo en un mayor crecimiento del PIB. Con respecto al efecto a medio y largo plazo, estas políticas tienen un elevado impacto macroeconómico, en el sentido de que propician una perturbación positiva de la economía y de la producción real.

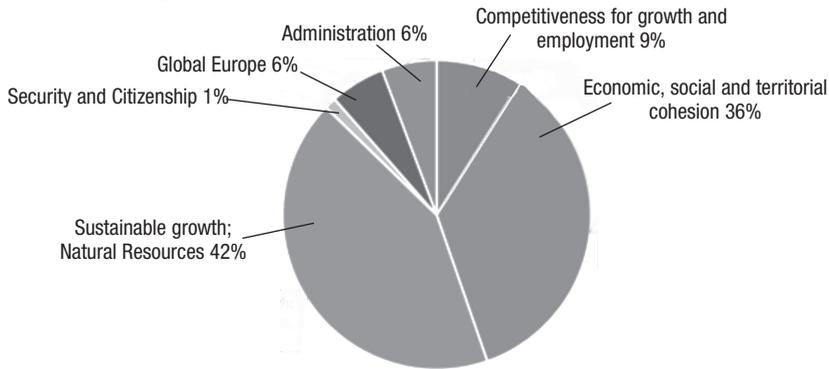
No obstante, el presupuesto de la UE desempeñó históricamente otro papel relevante en el proceso de integración de la UE. Diferentes etapas de este proceso se acordaron con determinadas compensaciones económicas, donde los países “contribuyente neto” apoyaron a países “beneficiario neto” del presupuesto por su respaldo en el proceso de integración o porque las políticas re-distributivas beneficiaban directa e indirectamente también a los “contribuyente neto”. Por ello, la estructura y la financiación del presupuesto de la UE representan los avatares políticos y económicos ligados a la construcción europea, tanto que en esta estructura se puede observar la lucha de las fuerzas que se debaten por alcanzar la dirección de la UE²⁵. Sin embargo, desde las negociaciones de las PPF 2007-2013 ya no se puede establecer un paralelismo entre reformas del presupuesto y reformas de los tratados u otros proyectos con especial interés para los países “contribuyente neto”. Al contrario, las negociaciones presupuestarias se desarrollan en paralelo con el desarrollo de estrategias políticas. En este sentido, durante las negociaciones del MFP 2014-2020 se adoptaron reformas del presupuesto de la UE orientadas a retos específicos, lo que, posiblemente de manera progresiva, puede consolidar el presupuesto de la Unión como un instrumento financiero.

Distribución del gasto 2000–2006

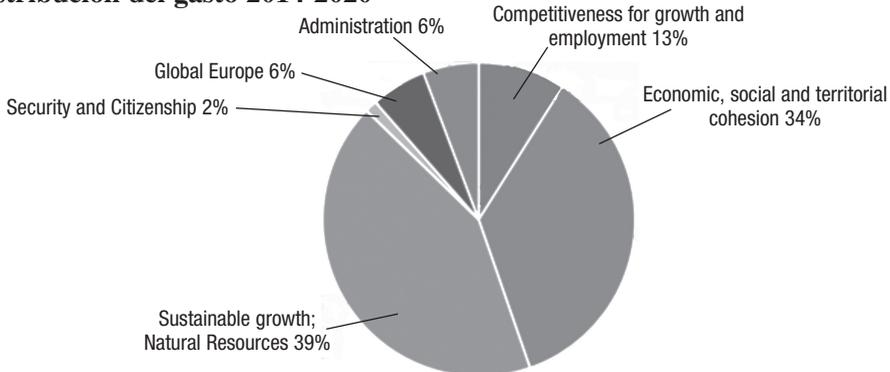


²⁵ SERRANO LEAL, C., *El Presupuesto comunitario: problemas presentes y retos futuros*, Madrid: Dykinson, 2005, p. 76.

Distribución del gasto 2007-2013



Distribución del gasto 2014-2020



Además de la trayectoria, el propio sistema de toma de decisiones a través del MFP se ha convertido en un mecanismo que reduce de manera significativa la flexibilidad presupuestaria. Aunque a finales de los años ochenta se establece el sistema del MFP con el objetivo de mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario y garantizar la suficiencia de los recursos, no se permite una reasignación de fondos en una situación de emergencia. Sin duda desde 1988 el método del MFP se ha establecido como sistema de mejora del procedimiento presupuestario y de garantía del respeto de la disciplina presupuestaria²⁶. Además, el Tratado de Lisboa ha transformado el MFP en un acto jurídicamente vinculante, en concreto el artículo 312 prevé la adopción de un reglamento del MFP. A la rigidez del propio modelo del MFP se pueden añadir las dificultades de su reforma. Todos los procesos de reforma, hasta el momento, han tenido resultados limitados, principalmente

²⁶ LINDNER, J., *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, London: Routledge, 2006.

debido a la regla de la unanimidad en las decisiones sobre la materia. Sin embargo, teniendo en cuenta el desarrollo a largo plazo del presupuesto de la UE, se observa una evolución continua pero lenta con modificaciones incrementales.

Otro déficit importante del presupuesto a la hora de reaccionar, es su forma de financiación. Conforme al artículo 311 del TFUE:

“La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. [...] Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios.”

No obstante las contribuciones de los Estados miembros basados en su PIB sumaron en el año 2013 ya el 83% de los ingresos del presupuesto de la UE, lo que limitaba de manera sustantiva su autonomía e interrelacionaba los ingresos de la UE con la coyuntura de los Estados miembros.

Y finalmente el tamaño del presupuesto limita su rol como promotor de la cohesión social. El presupuesto de la UE asume solo aproximadamente el 1% del PIB de la Unión, como ya se sugirió en el informe de MacDougall del año 1977, solamente un presupuesto del 2% del PIB de la UE tendría un efecto en la reducción de las desigualdades de los niveles de vida, por ejemplo un sistema básico de prestaciones para desempleados requeriría el 1% del PIB de la UE)²⁷.

2. El Fondo Social Europeo

El FSE fue establecido en 1958 con el fin de permitir la creación de empleo, mejorar la formación y cualificación de la mano de obra, facilitar la integración de los trabajadores y su desplazamiento en el mercado común. Este objetivo respondía a las necesidades del mercado de trabajo de la época, caracterizado por un lado por una alta demanda debido a la expansión económica y por otro lado la reconversión de importantes sectores industriales, como por ejemplo la siderurgia francesa. Hasta 1970, los Estados miembros recibieron desde el FSE el reembolso del 50% de los costes para proyectos de formación profesional para trabajadores víctimas de reestructuraciones económicas. En 1971 se aumentaron sustancialmente los recursos del Fondo y se modificó el sistema, sustituyendo el método de financiación retroactiva por una financiación previa presentación de un programa de actividades. Tras la ampliación con Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En línea de FEDER, en 1983 se acordó

²⁷ MACDOUGALL, D., *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European communities, Brussels; 1977.

una ampliación de las operaciones del FSE²⁸ incluyendo la lucha contra el desempleo de los jóvenes, incorporando una dimensión geográfica hacia las regiones más necesitadas. Tres años más tarde se llevó a cabo una reforma exhaustiva del FSE coordinando su actividad con la programación y el funcionamiento del resto de los Fondos Estructurales.

El Tratado de Maastricht amplió el alcance de la ayuda del FSE, para incluir la “adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción”. En consecuencia, en Delors II (1994-1999) se duplicó el nivel de la financiación asignada a la cohesión económica y social (141.000 millones de ecus). El FSE recibió entonces el 9% de los recursos totales de los Fondos Estructurales. En la Agenda 2000, se reforzó el objetivo del FSE de contribuir a la política de cohesión y a la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo. El FSE cofinanció entonces también la iniciativa comunitaria EQUAL, que se centró en apoyar proyectos innovadores y transnacionales, destinados a abordar la discriminación y las desventajas en el mercado laboral.

Como anteriormente he mencionado, en el periodo de programación 2007-2013, el FSE contribuyó a la Estrategia *Lisboa* financiando programas para la innovación en el lugar de trabajo, el aprendizaje permanente y la movilidad de los trabajadores. Además, en este periodo el FSE cumplió una función clave en el marco del plan de acción de recuperación adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008²⁹ y el Plan Europeo de Recuperación Económica³⁰. En este contexto se puede confirmar que el papel del FSE como instrumento para invertir en capital humano ha crecido de forma significativa como consecuencia de los efectos de la crisis económica en los mercados de trabajo de los Estados miembros.

Finalmente el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 exhortó a que todas las políticas comunes, incluida la de cohesión, secundaran la *Estrategia Europa 2020*³¹. Conforme a ello, el Fondo Social Europeo, junto con los otros Fondos, se centraron en el periodo de financiación actual en apoyar el empleo, la inclusión social, la educación y la gobernanza³² de acuerdo con las prioridades de la *Estrategia 2020*. En concreto:

- Promover unos niveles elevados de empleo y de calidad del empleo, mejorar el acceso al mercado laboral, fomentar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores y facilitar su adaptación al cambio industrial; educación al empleo entre los jóvenes; el envejecimiento saludable y activo.

²⁸ CONSEJO EUROPEO, Decisión 83/516/CEE, 17 de octubre de 1983.

²⁹ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, 11 y 12 de diciembre de 2008.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 26 de noviembre de 2008 denominada «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» [COM(2008) 800 final.

³¹ El Reglamento (UE) n° 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013

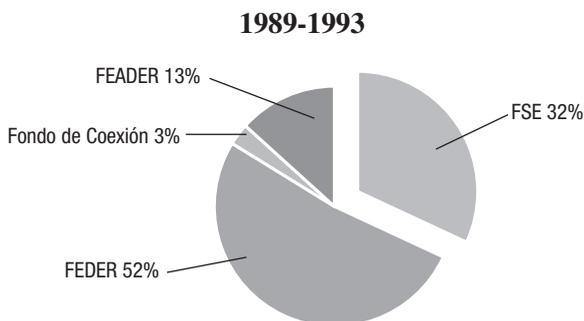
³² Ebd.

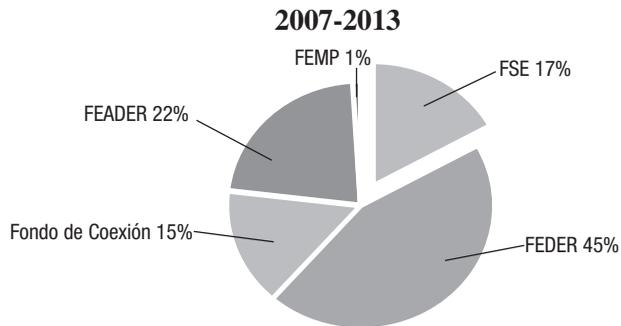
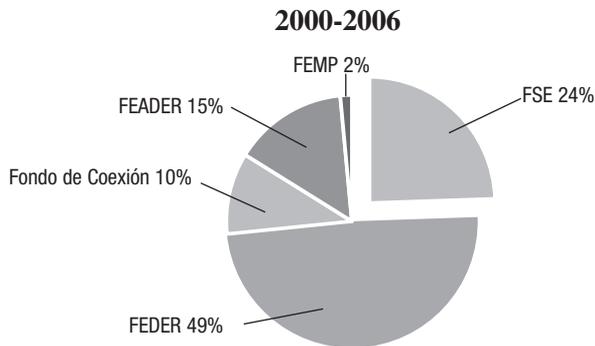
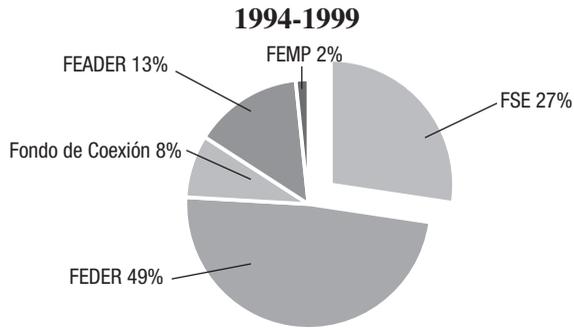
- Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación para todos y fomentar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades;
- Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades, por ejemplo el aprendizaje permanente, reducción y prevención del abandono.
- Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y la eficiencia de la Administración pública.

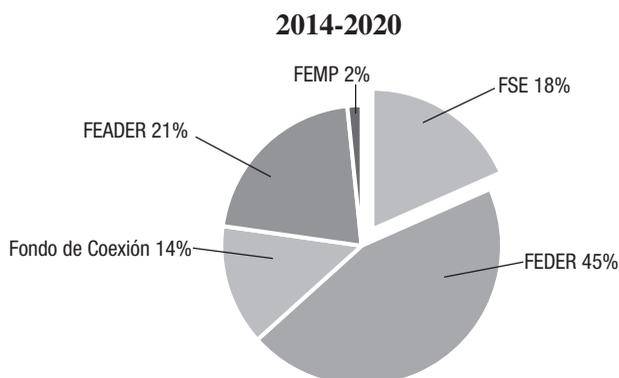
A pesar de la ampliación del marco de actuación se mantuvo el criterio geográfico, aunque también se ampliaron las regiones que pueden beneficiarse. En relación a la distribución geográfica, para las regiones más desarrolladas se concentra al menos el 80% del FSE en las prioridades anteriormente mencionadas. En las regiones en transición, se concentra al menos el 70% del FSE en estas prioridades y en las regiones menos desarrolladas se invierte, al menos el 60% en estas prioridades.

Resumiendo, por un lado el papel del FSE se ha visto reforzado en el periodo 2014-2020 en comparación con los otros fondos, incluyendo un porcentaje mínimo jurídicamente vinculante. Pero por otro lado tiene con una asignación global de 74.000 millones de euros, 1.000 millones de euros menos que durante el periodo 2007-2013. Finalmente cabe subrayar que el actual Reglamento del FSE comprende la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), que está financiado por asignaciones del FSE (3.200 millones de euros), una línea presupuestaria específica de la UE (3.200 millones de euros) y la cofinanciación nacional de la parte correspondiente al FSE.

Analizando la asignación por fondo en porcentaje total







3. Instrumentos complementarios al FSE

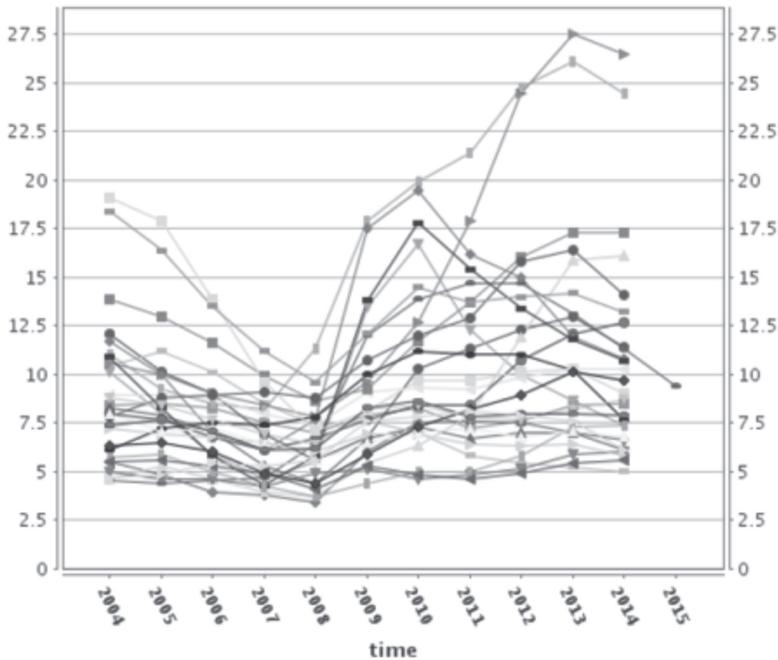
A pesar de la distinción entre la asignación de recursos según fondos en los gráficos anteriores, se debe considerar que en el periodo 2014-2020 todos los Fondos Estructurales y de Inversión se concentran en las prioridades de la *Estrategia 2020*, la inclusión social y la lucha contra la pobreza³³. Además, durante los últimos años se han creado instrumentos complementarios al FSE. En primer lugar se debería citar el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). El FEAG se creó como un instrumento de la política de competitividad, tiene una dimensión social importante a la hora de apoyar a los trabajadores despedidos a causa de cambios estructurales debidos a la globalización. Sin embargo el FEAG con un presupuesto de hasta 150 millones de euros anuales responde a emergencias específicas, durante un periodo de tiempo limitado. El Reglamento del FEAG para el periodo 2014-2020 incluye los despidos causados por los cambios estructurales debidos a la globalización y cubre los despidos derivados de la crisis económica y financiera mundial³⁴. El programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), con un presupuesto de 550 millones de euros, tiene por objeto promover un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, garantizando una protección social adecuada y digna, combatiendo la pobreza, la exclusión social y mejorando las condiciones de trabajo.

³³ Por ejemplo, el FEDER contribuye a la reducción de las diferencias entre las regiones y a combatir los niveles altos de pobreza persistentes, también el programa *Horizonte 2020* contribuye al desarrollo de nuevas metodologías, indicadores de progreso e infraestructura para la investigación.

³⁴ El Reglamento (UE) n° 1309/2013.

4. Los efectos de las políticas re-distributivas para la cohesión social

Según fuentes oficiales, antes del comienzo de la crisis, gracias a las ayudas del FSE millones de parados o personas inactivas encontraron un empleo y adquirieron cualificaciones³⁵. Los indicadores importantes de la cohesión social (el nivel de desempleo) demuestran esta tendencia hacia una mayor convergencia dentro de la UE hasta el año 2007.



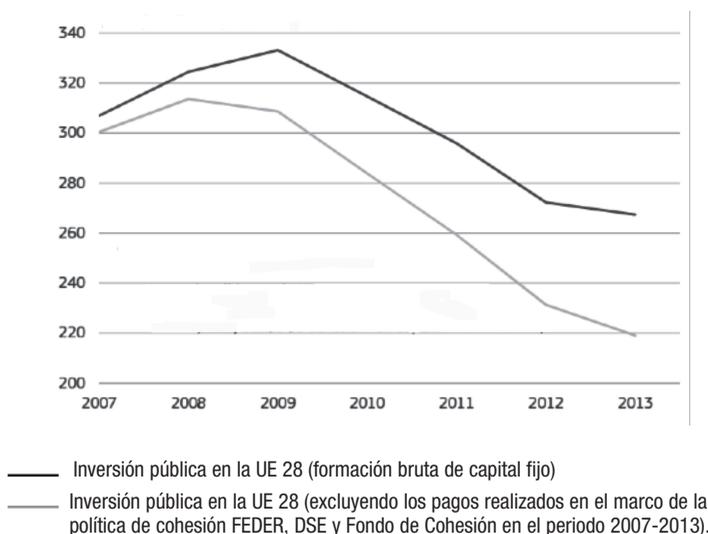
No obstante, los efectos de la crisis económica fueron importantes. En los últimos años, las disparidades regionales se han ampliado debido a que la crisis no ha afectado por igual a todas las regiones. Algunas de ellas se han visto gravemente golpeadas por ella, otras prácticamente no han notado sus efectos. En este sentido, también el papel del FSE en respuesta a la crisis varió en toda la UE según el grado de afectación de los mercados laborales, las ayudas ya existentes y las medidas específicas adoptadas en los diferentes países.

A pesar de las limitaciones del presupuesto de la UE, las implicaciones macroeconómicas de la contribución del FEDER, el FSE y el Fondo de cohesión son significativas, sobre todo si se comparan con la inversión pública. Desde 2010 hasta 2013, estos fondos equivalían aproximadamente a un 14% de gasto destinado a

³⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Sexto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*.

inversión pública en capital en la UE, y alrededor de un 21,5% del total de la inversión pública. Todo ello ha contribuido a limitar la caída del PIB en muchos países o a evitar un nuevo aumento del desempleo³⁶.

Impacto de la política de cohesión sobre la inversión pública, 2007-2013



Fuente: Eurostat y cálculos de la DG REGIO.

5. El caso de España

Las inversiones comunitarias recibidas por España a partir de 1989, han tenido un elevado impacto macroeconómico a medio y largo plazo. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han propiciado una contribución positiva a la economía española del 0,65% del PIB anual de cada año durante el período 1989-1993, aumentando posteriormente al 1,17% al año para el período 1994-1999, hasta situarse en 2000-2006 en un 1,05% del PIB anual³⁷. Añadiendo a estas cifras la co-financiación por parte de las entidades públicas y privadas, el impacto de las ayudas europeas en el PIB español alcanzó un promedio del 1,5% entre 1988 y 1993 y el 3,4% entre 1994-2000³⁸. Tam-

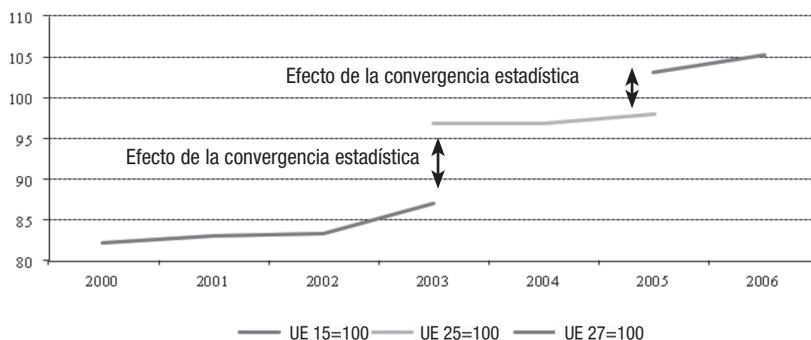
³⁶ Ebd.

³⁷ SOSVILLA RIVERO, S., “Efectos de las Ayudas Europeas sobre las Regiones Objetivo 1 Españolas: un análisis basado en el Modelo Hermin”, *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 12, 2004, pp. 136-155.

³⁸ CORDERO MESTANZA, G., “La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas”, *Presupuesto y Gasto Público* 39/2005, pp. 151-172.

bién para los otros periodos el número de parados en la economía española habría sido superior a los existentes en el caso de no haberse percibido los Fondos Estructurales. En este sentido España, en el período financiero 2007-2013 era, después de Polonia, el segundo mayor beneficiario de la política de cohesión. Durante este periodo, España recibió más de 35 mil millones de euros en total; 26,2 mil millones de euros en el marco del objetivo de convergencia (3,5 mil millones de euros del Fondo de Cohesión) y 8,5 mil millones de euros de Competitividad regional y empleo. En términos generales, el volumen de empleo habría sido superior en cada año, en torno a unos 320.000 ocupados y la tasa de ocupación 2,2 puntos porcentuales más elevada. Como anteriormente se ha subrayado, en el caso de España se debe diferenciar entre la convergencia real o estadística con la media europea. Las inversiones procedentes del presupuesto de la UE y el desarrollo económico llevaron a una convergencia real de España con el resto de la UE, no obstante también se debe subrayar la reducción del PIB per cápita de la Unión como consecuencia de la entrada de los doce nuevos Estados miembros en 2004, que se conoce como “efecto estadístico”. Tradicionalmente más del 50% de los gastos europeos destinados a España proceden de los fondos estructurales y de cohesión. El FEOGA-Garantía es la segunda gran categoría, mientras que los gastos derivados de las políticas internas (como en I+D) destacaron tradicionalmente por su escasa importancia. El camino de España hacia la convergencia real se reflejó claramente en la reducción de los recursos provenientes del presupuesto comunitario. Mientras que España fue el principal beneficiario, absorbiendo el 25% del total de fondos de esta política en el período 2000-2006, en el período 2007-2013 se situó como el segundo país beneficiario, después de Polonia, recibiendo el 12% del total de los fondos.

Porcentaje del PIB per cápita de España con respecto a la UE15, la UE25 y la UE27



Fuente: elaboración propia, datos: Eurostat.

Antes del comienzo de la negociación del MFP 2014-2020, parecía muy probable que España se convertiría en contribuyente neto a pesar de que era uno de

los países más afectados por la crisis económica y financiera. En este sentido, el gobierno se concentró desde los inicios de la negociación en la PAC, calculando un retroceso importante de las asignaciones de la política de cohesión en el sentido tradicional para España. No obstante y considerando el empeoramiento de la situación económica de España, especialmente en lo que se refiere al desempleo, y el nuevo enfoque de la política de cohesión, se le puede considerar como una herramienta importante siempre y cuando se utilizaran los datos más actuales para el cálculo de las regiones beneficiarias. A lo largo del MFP 2014-2020, España recibirá el equivalente al 0,20% del PIB como balance neto global durante el período, teniendo en cuenta las previsiones de crecimiento para España. La cifra podría rondar los 15.000 millones euros para los 7 años. Este resultado se deriva de dos factores principales; por un lado, España contribuirá menos al presupuesto de la UE que en el período actual, y por otro lado, como ya he mencionado el MPF 2014-2020 contiene una serie de nuevas inversiones orientadas hacia la cohesión social. Considerando el impacto de la crisis económica en España en el desempleo juvenil, los niveles de pobreza y las cifras del abandono escolar, que es son fenómenos especialmente persistentes que han empeorado durante la crisis actual, España será el mayor beneficiario de los instrumentos destinados para la cohesión social.

IV. CONCLUSIONES

La cohesión social es un concepto con múltiples dimensiones y la interpretación sobre sus límites cambia según la concepción y la tradición del estado de bienestar en cada Estado miembro de la UE.

La lógica del presupuesto y el concepto de la cohesión social han cambiado durante el proceso de integración europea. Tras el análisis, se puede confirmar que a pesar de la mayor concentración de la inversión de los recursos del presupuesto en medidas para la cohesión social, existen diferentes carencias relacionadas con los recursos disponibles, la financiación y la gestión de los recursos. Aplicando la perspectiva del federalismo fiscal, se podría entender que el presupuesto de la UE debería ser comparable con el presupuesto del nivel federal de los EEUU, pero analizando el presupuesto de la UE con el presupuesto federal de los EEUU y en relación al PIB de la UE, las cifras parecen decepcionantes. El presupuesto de la UE asume solo aproximadamente el 1% del PIB de la Unión y el 2% del total del gasto público en la UE.

Además de la carencia de recursos, existen dificultades metodológicas para definir el concepto de cohesión social. A estos problemas metodológicos se pueden añadir las dificultades que resultan de la evolución del concepto con el tiempo y de las divergencias entre los valores comunes de la Unión y las perspectivas individuales de los Estados miembros. La cohesión social en la UE es un concepto

multidimensional que se basa en un amplio consenso sobre su importancia pero no sobre las medidas a tomar. La cohesión social requiere una combinación adecuada de diferentes políticas que contribuyen al bienestar social y la creación de iguales oportunidades para todos los ciudadanos y su protección social, contribuyendo de esta forma a la estabilidad democrática en nuestros países. No obstante, también se pueden identificar progresos, como la definición de algunos factores que determinan la cohesión social en la *Estrategia 2020*. También se ha visto que en el actual MFP se han ampliado el número de instrumentos que contribuyen al objetivo de una mayor cohesión social.

No cabe duda que los Estados miembros conforme a su tradición, contribuyen de manera decisiva para la cohesión social dentro de su marco competencial, sin embargo, especialmente la reciente crisis económica ha demostrado la importancia de una actuación a nivel europeo y cuenta con los recursos necesarios.

RESUMEN: En este artículo se sostiene que el presupuesto de la UE está (lentamente) pasando de ser un presupuesto basado en la lógica de que los países prósperos de la UE ayudan a los países más pobres, a cambio de su compromiso con el proceso de integración económica y porque el desarrollo económico de la UE tiene efectos positivos también para ellos, a una lógica diferente que se basa en el argumento de que todos los Estados miembros de la Unión contribuyen al presupuesto para financiar políticas dirigidas hacia retos y riesgos comunes, como es la cohesión social. Esta tendencia puede ser considerada positiva ya que se orienta hacia desafíos que afectan a todos los ciudadanos en la UE, además de favorecer la cohesión social en todo el territorio de la UE. Sin embargo suscita también preguntas relacionadas con los recursos existentes y necesarios para una intervención efectiva en toda la UE.

PALABRAS CLAVE: presupuesto de la UE, cohesión social, integración económica

ABSTRACT: the EU budget is (slowly) moving from a budget based on the rationale that richer EU countries help poorer EU countries in exchange for their engagement to the process of economic integration, and because economic development of the EU has positive economic returns for them, to a concept of solidarity based on a different rationale; that all member states and the Union are confronted with the same challenges and risks. This trend can be considered positive as it is geared towards challenges affecting all citizens in the EU, as well as promoting social cohesion throughout the EU. However, it also raises questions about existing and necessary resources for an effective intervention across the EU.

KEY WORDS: EU Budget, social cohesion, economic integration.

