

Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales**

Trabajo de Fin de Grado

**Grado en Administración y Dirección de
Empresas**

**El futuro de la Unión Europea:
empleo, crecimiento e
inversión**

Presentado por:

Sara Fernández Calderón

Valladolid, 26 de Junio de 2018

RESUMEN

La Unión Europea ha sufrido los efectos de la crisis crediticia e hipotecaria iniciada en Estados Unidos. Ocasionó terribles consecuencias sobre el empleo, el crecimiento y la inversión y puso de manifiesto la excesiva deuda pública acumulada, sobre todo, en la Zona Euro y las deficiencias de gobernanza económica y financiera. Las autoridades llevaron a cabo medidas, unas más eficaces que otras. Entre ellas, se destacarán la Estrategia Europa 2020, para impulsar el crecimiento y el empleo, y el Plan de Inversiones para Europa, para favorecer la inversión. Desde entonces, el crecimiento de la economía está siendo lento (ciertas variables se sitúan lejos de los objetivos fijados para 2020), pero gradual. Por último, se diagnosticará su futuro teniendo en cuenta los cinco escenarios presentes en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa.

Palabras clave: crisis económica y financiera, Estrategia Europa 2020, Plan de inversiones para Europa, futuro de Europa.

Clasificación JEL: E61, F02, O52

ABSTRACT

The European Union has suffered the effects of the credit and mortgage crisis that began in the United States. It caused terrible consequences on employment, growth and investment and showed the excessive accumulated public debt, above all, in the Euro Zone and the deficiencies of economic and financial governance. The authorities put in place measures, some more effective than others, among them, the Europe 2020 Strategy, to promote growth and employment, and the Investment Plan for Europe, to favor investment. Since then, the growth of the economy is slow (and certain variables are far from the targets set for 2020), but gradual. Finally, its future will be diagnosed bearing in mind the five scenarios of the White Paper on the future of Europe.

Keywords: economic and financial crisis, Europe 2020 Strategy, Investment Plan for Europe, future of Europe.

JEL Classification: E61, F02, O52

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA	6
1.1. Introducción	6
1.2. Objetivos.....	6
1.3. Estructura	6
1.4. Metodología.....	7
2. LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA	9
2.1. Causas	10
2.2. Consecuencias para el empleo, el crecimiento y la inversión	11
2.2.1. Empleo	11
2.2.2. Crecimiento.....	11
2.2.3. Inversión	13
2.3. Actuaciones.....	14
3. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020.....	15
3.1. Prioridades y objetivos.....	16
3.1.1. Prioridades	16
3.1.2. Objetivos.....	16
3.1.2.1. Evolución de los objetivos en la UE-28	17
3.1.2.2. Cumplimiento de los objetivos en los Estados miembros	30
3.2. Iniciativas emblemáticas	31
3.3. Evaluación	32
4. EL PLAN DE INVERSIONES PARA EUROPA	34
4.1. Objetivos y pilares	35
4.1.1. Objetivos.....	35
4.1.2. Pilares.....	35
4.2. Evaluación	40
5. EL LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.....	42
5.1. Los cinco escenarios.....	43
6. CONCLUSIONES.....	46
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
7.1. Libros, revistas, comunicaciones, informes	49
7.2. Webs consultadas.....	51

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2. 1. Tasa de desempleo total (% población activa), 2006-2017	11
Gráfico 2. 2. Tasa de crecimiento del PIB real interanual (%), 2006-2017.....	12
Gráfico 2. 3. Contribuciones al PIB en la Zona Euro (puntos porcentuales acumulados), 2009-2016	13
Gráfico 2. 4. Formación bruta de capital fijo (% PIB), 2006-2017	13
Gráfico 3. 1. Tasa de empleo total (% población 20-64 años), 2006-2016	18
Gráfico 3. 2. Tasa de empleo de hombres y mujeres (% población 20-64 años), 2006-2016.....	19
Gráfico 3. 3. Gasto interno bruto en I+D (% del PIB), 2006-2016.....	20
Gráfico 3.4. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (año base 1990), 2006-2016.....	21
Gráfico 3. 5. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, por sector (millones de toneladas de CO ₂ equivalente), 1990, 2000, 2005 y 2015.....	22
Gráfico 3. 6. Proporción de energía renovable en el consumo final bruto de energía, 2006-2016.....	22
Gráfico 3. 7. Consumo de energía primaria (Mtep), 2006-2016.....	24
Gráfico 3. 8. Consumo de energía final (Mtep), 2006-2016.....	24
Gráfico 3. 9. Abandono prematuro de la educación (% población 18-24 años), 2006-2016.....	25
Gráfico 3. 10. Abandono prematuro de la educación de hombres y mujeres (% población 18-24 años), 2006-2016.....	26
Gráfico 3. 11. Nivel educativo terciario (% población 30-34 años), 2006-2016.....	26
Gráfico 3. 12. Nivel educativo terciario de hombres y mujeres (% población 30-34 años), 2006-2016.....	27
Gráfico 3. 13. Personas en pobreza o riesgo de exclusión (diferencia acumulada desde 2008 en miles), UE-27, 2008-2016.....	28
Gráfico 3. 14. Pobreza o exclusión social (% población total), UE-27, 2006-2016.....	29
Gráfico 4. 1. Cobertura sectorial de la financiación del FEIE	38
Gráfico 4. 2. Cobertura geográfica de la financiación del FEIE	38

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. 1. Indicadores y sub-indicadores de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y su unidad de medida	8
Tabla 3. 1. Relación entre prioridades y objetivos de la Estrategia Europa 2020	17
Tabla 3. 2. Indicadores de la Estrategia Europa 2020, UE-28, 2006-2016.....	18
Tabla 3. 3. Iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020.....	31
Tabla 3. 4. Puntos fuertes y débiles de la Estrategia Europa 2020	32
Tabla 3. 5. Evaluación de las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020.....	33
Tabla 4. 1. Ejemplos de proyectos aprobados en el Plan de Inversiones para Europa	37
Tabla 4. 2. Puntos fuertes y débiles del primer pilar del Plan de Inversiones para Europa	41
Tabla 4. 3. Puntos fuertes y débiles del segundo pilar del Plan de Inversiones para Europa	42
Tabla 4. 4. Puntos fuertes y débiles del tercer pilar del Plan de Inversiones para Europa	42
Tabla 5. 1. Ventajas e inconvenientes de los cinco escenarios.....	44

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Objetivos nacionales de los Estados miembros, Estrategia Europa 2020.....	54
Anexo 2. Indicadores de los Estados miembros, Estrategia Europa 2020, 2016	55
Anexo 3. Visión general de las políticas en los cinco escenarios del Libro Blanco sobre el futuro de Europa	56

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA

1.1. Introducción

El futuro de la Unión Europea (UE) es un tema muy debatido en la actualidad y que genera mucha incertidumbre en la sociedad, sobre todo, con relación a su continuidad tras el Brexit.

Es importante no olvidar todo el progreso conseguido desde su origen y todos los problemas a los que se ha enfrentado. Por ello, quería partir de la crisis económica y financiera, hecho que tanto ha marcado a la UE, para profundizar más en las debilidades que se pusieron de manifiesto y en su efectividad a la hora de actuar. Me centraré en el empleo, el crecimiento y la inversión porque considero que es una de las prioridades¹ más importantes y esenciales propuestas por la Comisión Europea.

1.2. Objetivos

Los objetivos de este trabajo son, por un lado, estudiar el comportamiento de una de las diez prioridades de la Comisión Europea (empleo, crecimiento e inversión), prestando atención a lo ocurrido tras la crisis económica y financiera y fruto de la aplicación de ciertas medidas, en concreto, la Estrategia Europa 2020 y el Plan de Inversiones para Europa; pudiendo observar la recuperación gradual y persistente acontecida y la necesidad de coordinación, unión e implicación de todos Estados miembros para lograr el éxito. Y, por otro lado, diagnosticar el futuro de la UE a través de la definición de cinco escenarios.

1.3. Estructura

Este trabajo se desglosa en cuatro apartados, además de la introducción, los objetivos, la metodología, las conclusiones, las referencias bibliográficas y los anexos.

¹El Presidente de la Comisión Europea (Juncker, 2014) presentó, tras las elecciones al Parlamento de mayo de 2014, una Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático centrada en 10 ámbitos políticos: impulso del empleo, el crecimiento y la inversión; mercado único digital conectado; unión de energía y clima; mejora del mercado interior; unión económica y monetaria más profunda y justa; política comercial equilibrada y progresiva para encauzar la globalización; espacio de justicia y derechos fundamentales; nueva política sobre migración; política exterior, seguridad y defensa más potente y una unión de cambio democrático.

El primero analiza las causas de la crisis económica y financiera y sus consecuencias sobre el empleo, el crecimiento y la inversión en la UE-28 y en la Zona Euro durante el periodo 2006-2017.

Los apartados dos y tres se centran en dos de las principales medidas llevadas a cabo para salir de la crisis y lograr, así, esa recuperación gradual y persistente: la Estrategia Europa 2020 y el Plan de Inversiones para Europa.

De la Estrategia Europa 2020 se explican sus tres prioridades, los cinco objetivos que persigue y la evolución de los indicadores y sub-indicadores que miden su grado de consecución (durante 2006-2016, en la UE-28). Además, se comprueba qué Estados miembros han cumplido más objetivos y qué objetivos han sido cumplidos por más de ellos. Se define, también, su agenda de actuación, compuesta por siete iniciativas emblemáticas. Finalmente, se detallan los principales resultados de su evaluación.

En relación con el Plan de Inversiones para Europa, se nombran sus objetivos y se explican los tres pilares bajo los que se desarrolla. Por último, se analiza su revisión, dando paso, así, a la segunda etapa del Plan.

El cuarto apartado hace una breve referencia al Libro Blanco sobre el futuro de Europa explicando cómo se desarrollarían diversas políticas en los cinco escenarios propuestos para el 2025 y sus ventajas e inconvenientes.

1.4. Metodología

Para la realización del primer apartado, ha sido necesaria la lectura de artículos y capítulos de varios libros relacionados con el tema objeto de estudio y la consulta de Eurostat para el análisis estadístico del empleo (teniendo en cuenta la tasa de desempleo como porcentaje de la población activa), el crecimiento (medido mediante la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) real interanual, en porcentaje) y la inversión (como porcentaje del PIB a precios corrientes).

Adicionalmente, ha sido importante la recopilación de las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre la Estrategia Europa 2020 y el Plan de Inversiones para Europa para estudiar su evolución y sus puntos fuertes y débiles. Y, también, el Libro Blanco sobre el futuro de Europa para la elaboración del último apartado.

Para analizar los indicadores y sub-indicadores de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, se ha empleado la base de datos de Eurostat. A continuación, se detalla la unidad de medida que se ha usado para cada uno de ellos (Tabla 1.1):

Tabla 1. 1. Indicadores y sub-indicadores de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y su unidad de medida

OBJETIVOS	INDICADOR/SUB-INDICADOR	UNIDADES DE MEDIDA
EMPLEO	Tasa de empleo total.	% de la población 20-64 años.
	<u>Sub-indicadores:</u> Tasa de empleo de hombres y mujeres.	
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (I+D)	Gasto interno bruto en I+D.	% del PIB.
CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA	Emissiones de gases de efecto invernadero.	Números índice (1990=100).
	Energía renovable.	% en el consumo final bruto de energía.
	Consumo de energía primaria.	Millones de toneladas equivalente de petróleo (Mtep).
	Consumo de energía final.	Millones de toneladas equivalente de petróleo (Mtep).
EDUCACIÓN	Abandono prematuro de la educación. <u>Sub-indicadores:</u> Abandono prematuro de la educación de hombres y mujeres.	% de la población 18-24 años.
	Nivel de educación terciaria. <u>Sub-indicadores:</u> Nivel de educación terciaria de hombres y mujeres.	% de la población 30-34 años.
POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL	Personas en riesgo de pobreza o exclusión social. <u>Sub-indicadores:</u> -Personas en pobreza por ingresos. -Personas en pobreza por vivir en un hogar con baja intensidad de trabajo. -Personas en pobreza por estar severamente privadas de ciertos aspectos materiales.	Indicador: Diferencia acumulada desde 2008 en miles y % de la población total. Sub-indicadores: % de la población total.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Es preciso añadir que algunos de los indicadores pueden medirse en otras unidades, pero en este trabajo solo se tienen en cuenta las que figuran en la Tabla 1.1

2. LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA EN LA UNIÓN EUROPEA

En agosto de 2007 comenzó en Estados Unidos una crisis crediticia e hipotecaria que, en 2008, alcanzó a todos los países. Tuvo su origen en las hipotecas *sub-prime* y terminó suponiendo la quiebra de importantes entidades financieras, fuertes consecuencias en los mercados, alerta para ahorradores e inversores y una desconfianza para el consumo y la inversión, destruyendo, así, el empleo.

Ha sido considerada como una **recesión de balance** (Costas y Arias, 2015 y Torrero Mañas, 2014). Hace referencia a que al tratar de disminuir toda la deuda acumulada², tras épocas de expansión y como consecuencia del exceso de deuda alcanzado, la demanda agregada disminuirá notablemente y afectará negativamente al crecimiento de la economía y, por tanto, al empleo, lo que perjudicará a la inversión, produciéndose, así, un círculo vicioso restrictivo. De forma que, cuanto más dure el periodo de devolución de la deuda, mayor será la caída del sistema financiero y más difícil será la recuperación económica. Esto es por lo que Costas y Arias (2015) relacionan ese concepto con el de **estancamiento secular**, siendo este la consecuencia de la recesión de balance.

La única solución posible para aumentar la demanda agregada sería llevar a cabo una política fiscal expansiva aumentando el gasto público y no una reducción de los tipos de interés hasta puntos muy bajos con el objetivo de mejorar el acceso a crédito, pues se ha visto cómo, después de la crisis, la política monetaria ha sido ineficaz. Pero, el problema radica en que no se puede aumentar el gasto público porque los Estados miembros de la Unión

² Las empresas y los hogares usarán su ahorro para pagar sus deudas en lugar de consumir e invertir.

Europea (UE) tienen que cumplir con los requisitos de déficit público del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Por lo tanto, se entra en un círculo vicioso.

2.1. Causas

Según Calvo Hornero (2014), la crisis en la UE tuvo dos fases: la derivada de las hipotecas *sub-prime*, que afectó de forma general a la UE, amplificada tras la caída de Lehman Brothers Holdings Inc. y la de la Deuda Soberana, que influyó desfavorablemente, sobre todo, en la Zona Euro.

En la primera fase, la principal causa fue la aparición de innovaciones financieras que carecían de una regulación suficiente, su uso excesivo y la morosidad. Hace referencia a préstamos hipotecarios de alto riesgo otorgados a personas con escasa solvencia y que solo eran posibles gracias a la titulización, pues permitía a los bancos desprenderse del alto riesgo que suponían esos activos (Crespo Ruiz de Elvira et al., 2009).

En la segunda fase, a la crisis de las hipotecas *sub-prime*, por una parte, se unió la excesiva deuda pública y déficit público de muchos de los países durante periodos prolongados, incumpliendo, así, las reglas del PEC, y, además, no se les exigió las sanciones fijadas por incumplimiento. A principios de 2008, solo 8 de los 17 Estados miembros de la Zona Euro se ajustaban a los objetivos marcados a medio plazo en 2007. Por otra parte, se pusieron de manifiesto las debilidades e ineficiencias de su gobernanza económica y financiera (Calvo Hornero, 2014).

Además, como indican Costas y Arias (2015) hay que añadir el importante desequilibrio en la balanza de pagos por cuenta corriente mundial. Mientras que algunos países (Japón, China, Alemania...) ahorran demasiado incurriendo en superávit, otros (Estados Unidos, España, Europa oriental...) tomaban demasiados préstamos para financiar el consumo y la inversión registrando déficit.

2.2. Consecuencias para el empleo, el crecimiento y la inversión

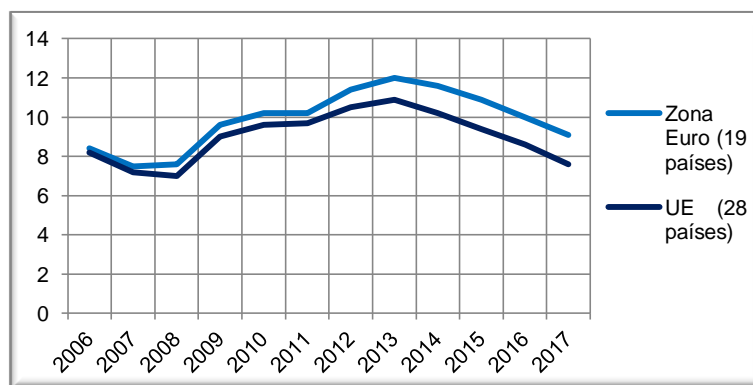
La intensidad de la crisis y el comportamiento de los Estados miembros de la UE-28 y de la Zona Euro fue muy variado durante el periodo 2006-2017.

2.2.1. Empleo

En la UE-28, la **tasa de desempleo** empezó a aumentar a partir de 2008 hasta alcanzar su máximo en 2013 (10,9%), siendo los hombres y los jóvenes los más afectados (Eurostat, 2018b). Posteriormente, disminuyó hasta registrar en 2017, un 7,6%.

En la Zona Euro, la evolución fue similar aunque contabilizando siempre tasas de desempleo superiores a las de la UE-28, pues como se ha mencionado anteriormente, les afectó más gravemente la crisis (Gráfico 2.1).

Gráfico 2. 1. Tasa de desempleo total (% población activa), 2006-2017



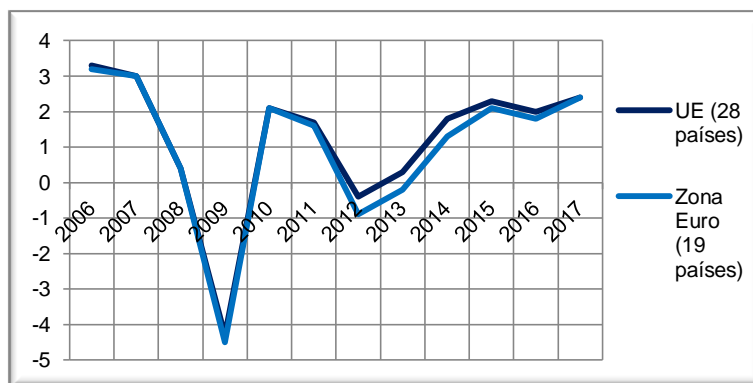
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018c).

2.2.2. Crecimiento

La **tasa de crecimiento del PIB real interanual** de la UE-28, empezó a disminuir en 2007, produciéndose, en 2009, una caída del 4,3%. A pesar de la ligera recuperación del año siguiente (2,1%), en 2011 disminuyó de nuevo y, en 2012, se produjo una contracción del PIB en términos reales de 0,4%. Posteriormente, se registraron tasas positivas, progresivamente mayores, en 2013 (0,3%), en 2014 (1,8%) y en 2015 (2,3%). Aunque, en 2016, la tasa de crecimiento del PIB real disminuyera ligeramente, en 2017 aumentó de nuevo (2,4%). Aún sin alcanzar las tasas superiores al 3% registradas antes de 2007.

En la Zona Euro, las tasas fueron muy similares a las de la UE-28, salvo que los periodos de crecimiento fueron más débiles y los de recesión más fuertes. Además, es preciso señalar que la contracción del 2011 se mantuvo hasta 2013 (Gráfico 2.2).

Gráfico 2. 2. Tasa de crecimiento del PIB real interanual (%), 2006-2017



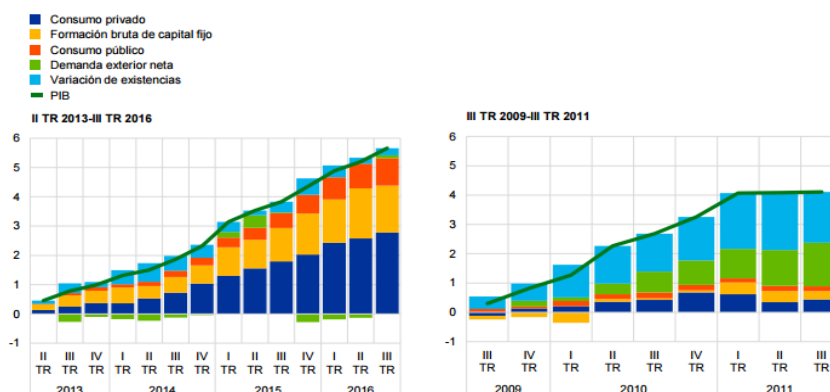
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018d).

El Informe Anual 2016 (Banco Central Europeo, 2017) explica los dos motivos por los que la recuperación del PIB a partir del segundo trimestre de 2013 fue más **gradual y persistente** que la producida entre el tercer trimestre de 2009 y el tercer trimestre de 2011 (Gráfico 2.3):

1. El aumento del **consumo privado** motivado por el **aumento del empleo** que supuso el incremento de la renta real disponible y el desapalancamiento de los hogares. Por tanto, al crecimiento no contribuyó el endeudamiento de los hogares como ocurrió en la etapa anterior.
2. El ascenso de la **Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)**.

En cambio, durante el periodo 2009-2011, fue la demanda exterior neta lo que contribuyó a la recuperación. Y el aumento de la renta real disponible se debió al incremento de los salarios y no del empleo, ya que disminuyó.

Gráfico 2. 3. Contribuciones al PIB en la Zona Euro (puntos porcentuales acumulados), 2009-2016



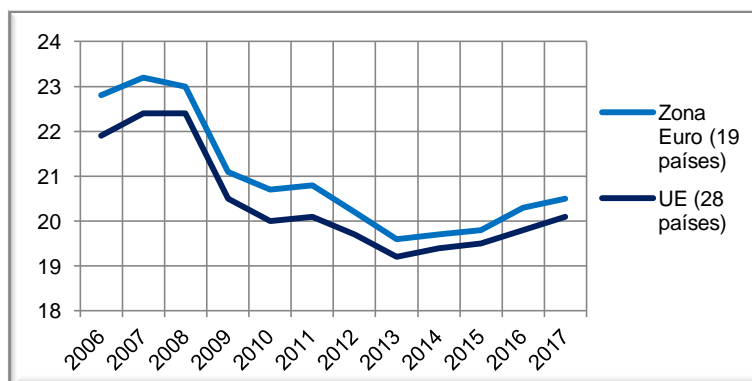
Fuente: Banco Central Europeo (2017).

2.2.3. Inversión

Cuando se analiza la **Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)**, se comprueba que en la UE-28 empezó a disminuir a mediados de 2008. En 2011, aumentó ligeramente. Y, aunque, volviera a caer a finales de 2011, a partir de 2013 (cuando registró su valor más bajo, 19,2%), creció de forma gradual hasta alcanzar, en 2017, el 20,1%.

La evolución de la Zona Euro fue similar, pero siempre se mantuvo en valores superiores, registrando, en 2017, un 20,5% (Gráfico 2.4).

Gráfico 2. 4. Formación bruta de capital fijo (% PIB), 2006-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018e).

La gran mayoría de la inversión, durante el periodo 2005-2015, fue realizada por el sector privado (por empresas más que por hogares), seguido por el sector público (Eurostat, 2018f).

2.3. Actuaciones

Como respuesta a la crisis económica y financiera que inundó la UE, el Banco Central Europeo (BCE), como se puede comprobar en sus Informes Anuales, tomó medidas relacionadas con el tipo de interés y otras no convencionales para favorecer el crédito a empresas y hogares y contribuir, así, al mejor funcionamiento del mercado interbancario, mejorar las condiciones de financiación en mayor medida de lo que se lograría bajando los tipos de interés oficiales y, por último, para incrementar la liquidez. A esto hay que añadir las medidas de política económica aplicadas por los diversos gobiernos nacionales.

Sin embargo, no fueron suficientes. Y como argumenta Calvo Hornero (2014) se necesitaba, también, mejorar la gobernanza económica y financiera creando nuevos instrumentos, mejorando el sistema de toma de decisiones y poniendo en marcha mecanismos de regulación y supervisión de los desequilibrios macroeconómicos, de las finanzas públicas de los Estados miembros y del sistema bancario. Se destacan las siguientes medidas:

- Medidas para conseguir una relativa estabilidad financiera: el **Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE)** creado en marzo de 2011 y de carácter permanente. Sustituyó a dos instrumentos temporales surgidos anteriormente, la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF).
- Medidas de gobernanza económica para impulsar la coordinación de políticas económicas de los Estados miembros de la UE y de la Zona Euro:
 - El **Semestre Europeo** establecido a partir de enero de 2011.
 - **Paquetes de medidas legislativas** (Six-pack y Two-pack).

- Reforma del **Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)**.
- La **Estrategia Europa 2020** y el **Plan de Inversiones para Europa**. La primera, para favorecer el crecimiento y el empleo y, el segundo, para mejorar la inversión, como se comprobará en sucesivos apartados.
- Medidas de gobernanza financiera y supervisión bancaria:
 - **Directiva sobre Mercados de instrumentos financieros (MIFID)** para lograr una mayor integración del mercado financiero.
 - **Basilea III** para endurecer la normativa bancaria.
 - El **Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)**, la **Junta Europea de Riesgo Sistemático (JERS)**, la **Autoridad Bancaria Europea (ABE)**, la **Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)** y la **Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)** destinadas a mejorar la supervisión bancaria.

3. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

La crisis económica y financiera puso de manifiesto, como se acaba de constatar, la necesidad de actuaciones que redirigiesen la situación de la UE e hicieran frente a sus carencias estructurales.

Presentaba una tasa media de crecimiento inferior a la de sus principales socios económicos, como consecuencia de sus menores niveles de inversión en investigación, desarrollo e innovación y de empleo, el uso insuficiente de las tecnologías y las deficiencias del entorno empresarial y del mercado. A esto había que añadir el progresivo envejecimiento de la población (la disminución de la población activa y el mayor número de jubilados, distorsionaban el sistema de bienestar), además de la necesidad de una coordinación entre los Estados miembros.

De esta forma, en junio de 2010, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europa 2020, (Comisión Europea, 2010), como sucesora de la Estrategia de Lisboa. Se elaboró en función de todas las deficiencias que se observaron en esta última y teniendo en cuenta la realidad económica vigente en aquel entonces.

3.1. Prioridades y objetivos

3.1.1. Prioridades

La Estrategia Europa 2020 consta de **tres prioridades**:

1. **Crecimiento inteligente:** alcanzar una economía basada en el conocimiento, la investigación y la innovación.
2. **Crecimiento sostenible:** lograr una economía más verde y competitiva con un uso más eficaz de los recursos.
3. **Crecimiento integrador:** conseguir una economía con mucho empleo que garantice la cohesión económica, social y territorial, es decir, que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos.

3.1.2. Objetivos

Análogamente, persigue los **cinco objetivos** siguientes:

1. **Empleo:** el 75% de la población de entre 20 y 64 años debería tener trabajo.
2. **Investigación y desarrollo (I+D):** el 3% del PIB tendría que ser invertido en I+D.
3. **Cambio climático y energía:** lograr una economía baja en carbono (reducción del 20% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en relación con los niveles de 1990, si se dan las condiciones un 30%) y basada en fuentes de energía renovable (20% del consumo final bruto de energía) y aumento del 20% de la eficiencia energética (objetivo 20/20/20).
4. **Educación:** el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y, al menos, el 40% de la generación más joven (30-34 años) debería tener estudios superiores completos.

5. Lucha contra la pobreza: la pobreza o exclusión social debería afectar a 20 millones de personas menos.

La relación entre prioridades y objetivos figura en la Tabla 3.1:

Tabla 3. 1. Relación entre prioridades y objetivos de la Estrategia Europa 2020

PRIORIDADES	OBJETIVOS
Crecimiento inteligente	Educación I+D
Crecimiento sostenible	Cambio climático y energía
Crecimiento integrador	Empleo Pobreza o exclusión social

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2010).

Además, estos objetivos están **interrelacionados**:

- A mayor nivel educativo, mayor tasa de empleo y menor pobreza.
- La investigación, el desarrollo y la innovación y el uso eficiente de los recursos, mejorará la competitividad y creará empleo.
- El uso de tecnologías limpias, luchará contra el cambio climático, al mejorar el medio ambiente, y creará nuevas oportunidades empresariales y empleo.

Se han establecido **nueve indicadores principales**, además de otros **sub-indicadores**, para observar el grado de consecución de los objetivos. Y, aparte del objetivo general de cada indicador para la UE-28, se han propuesto objetivos nacionales para cada uno de los Estados miembros (Anexo 1).

3.1.2.1. Evolución de los objetivos en la UE-28

La evolución en la UE-28 de los nueve indicadores que miden los objetivos durante el periodo 2006-2016 figura en la Tabla 3.2. Seguidamente, se explican con más detalle, junto con algún sub-indicador relacionado.

Tabla 3. 2. Indicadores de la Estrategia Europa 2020, UE-28, 2006-2016

OBJETIVOS	EMPLEO	I+D	CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA				EDUCACIÓN		POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL
FECHA/ INDICADOR	Tasa de empleo total (% población 20-64 años)	Gasto en I+D (% del PIB)	Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (índice 1990)	Energía renovable (% consumo final bruto)	Consumo de energía primaria (Mtep)	Consumo de energía final (Mtep)	Abandono escolar (% población 18-24 años)	Educación terciaria (% población 30-34 años)	Número personas en riesgo de pobreza o exclusión social (miles)
2006	68,9	1,76	93,44	9,5	1.722,5	1.194,4	15,3	29	-
2007	69,8	1,77	92,68	10,5	1.694	1.173,6	14,9	30,1	-
2008	70,3	1,84	90,64	11,1	1.693	1.179,5	14,7	31,2	0
2009	69	1,93	83,98	12,4	1.598,9	1.115,8	14,2	32,3	-1.679
2010	68,6	1,93	85,83	12,9	1.657,5	1.163,2	13,9	33,8	516
2011	68,6	1,97	83,13	13,2	1.595,4	1.109,2	13,4	34,8	3.404
2012	68,4	2,01	82	14,4	1.586,1	1.108,5	12,7	36	6.320
2013	68,4	2,02	80,36	15,2	1.571,2	1.108,2	11,9	37,1	5.509
2014	69,2	2,03	77,41	16,1	1.508,6	1.063,1	11,2	37,9	4.714
2015	70,1	2,04	77,99	16,7	1.531,9	1.086,2	11	38,7	1.925
2016	71,1	2,03	77,64	17	1.542,7	1.107,7	10,7	39,1	968
OBJETIVO 2020	75	3	80	20	1.483	1.086	10	40	20.000

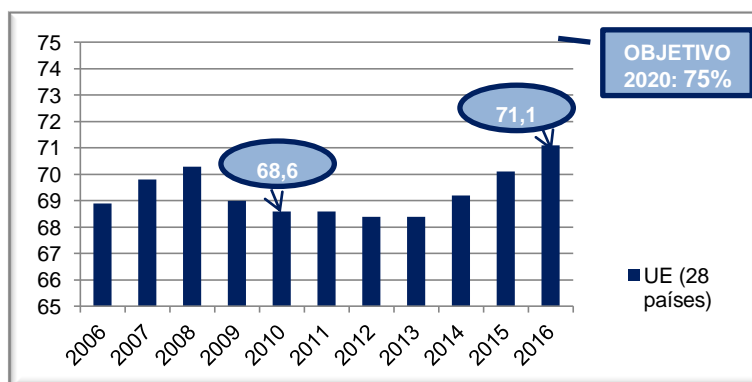
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

1. Empleo

Tras consecutivos aumentos, la **tasa de empleo** se situó, en 2008, en el 70,3%, disminuyendo, desde ese año, como consecuencia de la situación desfavorable que generó la crisis económica y financiera en el mercado laboral, hasta situarse en 2013, en el 68,4%. A partir de ese momento, aumentó hasta alcanzar, en 2016, el 71.1%.

Ha mejorado desde que se implantó la Estrategia en 2010 y ha alcanzado el valor más alto de todo el periodo considerado. Pero, se posiciona, aún, a 3,9 puntos porcentuales del objetivo para 2020 (Tabla 3.2, Gráfico 3.1).

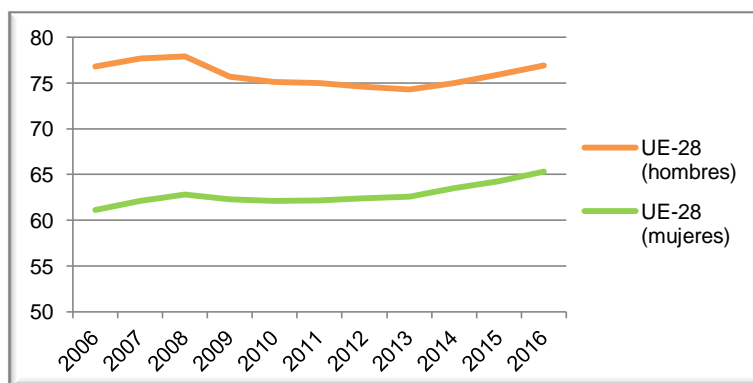
Gráfico 3. 1. Tasa de empleo total (% población 20-64 años), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Además, para la medición de este objetivo hay dos sub-indicadores: la **tasa de empleo de hombres y la de mujeres**. Es importante resaltar que ha disminuido la brecha que separa ambas tasas y que los hombres, durante el periodo citado, han registrado una mayor tasa que las mujeres y han sobrepasado, en 2016, el objetivo fijado (Eurostat, 2018g, Gráfico 3.2).

Gráfico 3. 2. Tasa de empleo de hombres y mujeres (% población 20-64 años), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

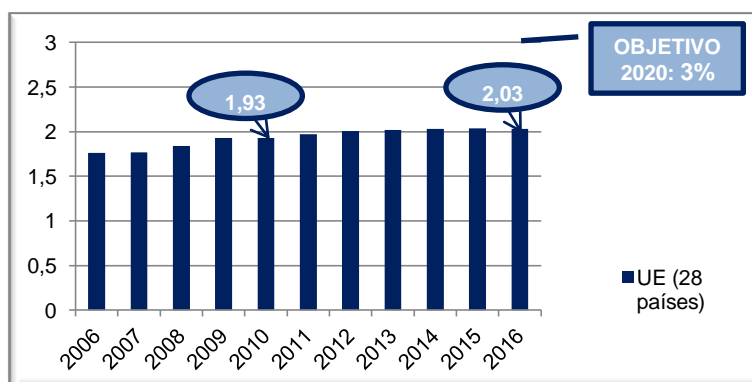
A pesar del crecimiento registrado, en 2015, el 19% de las personas de edad de 20-64 años de la UE-28, tenían un trabajo a tiempo parcial, porcentaje que creció desde 2002 y que, en 2016, disminuyó levemente. También, han aumentado los contratos de duración limitada, registrando, en 2016, un 11,2% del total de empleos (Eurostat, 2018g).

2. Investigación y desarrollo (I+D)

El **gasto interno bruto en I+D** creció considerablemente entre 2006-2012, pasando de 1,76% a 2,01%, a pesar de un estancamiento en 2010. Desde entonces, aumentó ligeramente hasta el 2,04%, en 2015, y, en 2016, disminuyó registrando el mismo valor de 2014 (2,03%).

Faltarían 0,99 puntos porcentuales para alcanzar el objetivo de 2020, lo cual es bastante si sigue la trayectoria de los últimos años (Tabla 3.2, Gráfico 3.3).

Gráfico 3. 3. Gasto interno bruto en I+D (% del PIB), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Por sectores, durante el periodo 2006-2016, la mayoría del gasto en I+D lo realizó el sector empresarial, seguido del de educación superior, del gubernamental y, por último, del privado sin fines de lucro. Aunque, fue el sector de educación superior el que aumentó más en ese periodo (20,5%), seguido del empresarial y, a mucha distancia, de los otros dos (Eurostat, 2018h).

Si se tiene en cuenta el origen de los fondos, más de la mitad (55,3%) del gasto total fue financiado, en 2015, por empresas comerciales, el 31,3%, por el gobierno y, un 10,8%, por fondos extranjeros. La financiación de los sectores de la educación superior y privada sin fines de lucro fue relativamente pequeña, el 0,8% y el 1,6% del total, respectivamente. Esta tendencia se mantuvo estable a lo largo del tiempo (Eurostat, 2018h).

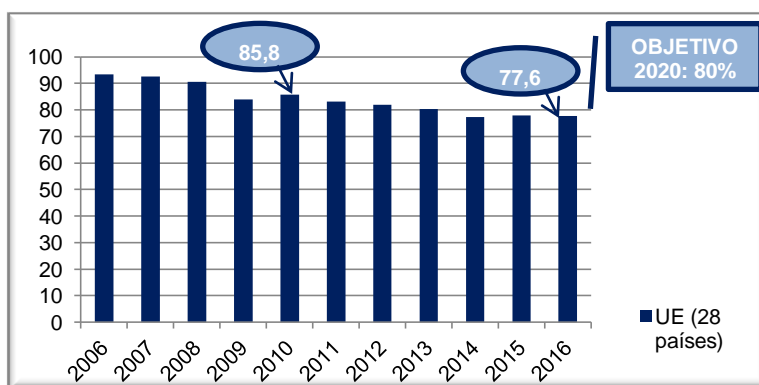
3. Cambio climático y energía

Este objetivo se mide a través de cuatro indicadores: las **emisiones de Gases de Efecto Invernadero**, la **proporción de energía renovable en el consumo final bruto de energía**, el **consumo de energía primaria** y el **consumo de energía final**.

La fuerte disminución (-7,2%) de las **emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)**³ producida entre 2008 y 2009, se debió a la reducción de la producción industrial, de los volúmenes de transporte y de la demanda de energía, como consecuencia de la crisis económica. Las disminuciones entre 2009 y 2012, se asociaron a la mejora de la intensidad energética, al desarrollo de las energías renovables y a la desaceleración económica. Las de 2013 y 2014 (3,1%), al sector de la energía, principalmente. Sin embargo, en 2015, las emisiones de GEI aumentaron ligeramente, por el crecimiento del transporte por carretera de pasajeros y de mercancías. Además, las frías temperaturas de 2015 provocaron, también, un aumento de las emisiones en los sectores residencial y comercial (Eurostat, 2018i).

En definitiva, se ha conseguido el objetivo marcado, pues de 1990 a 2016 se ha producido una reducción de las emisiones de GEI de un 22,36% (Tabla 3.2, Gráfico 3.4).

Gráfico 3.4. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (año base 1990), 2006-2016



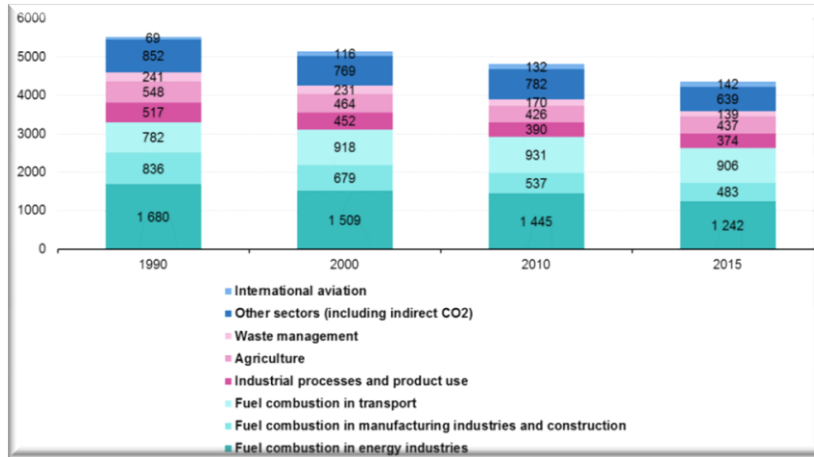
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Las emisiones de GEI han disminuido en todos los sectores (gestión de residuos, procesos industriales y uso de productos, agricultura, combustión de combustible en las industrias manufactureras y la construcción e industrias de

³ Para lograr su reducción, los instrumentos que se emplean son el Sistema de Comercio de Emisiones de la UE (EU ETS) y la Decisión de Esfuerzo Compartido (ESD). Este último no se tratará en este trabajo, solo decir que se ha cumplido el objetivo (Eurostat, 2018i).

combustión de combustible y energía) de 1990 a 2015, excepto en el de transporte y en el de aviación internacional (Gráfico 3.5).

Gráfico 3. 5. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, por sector (millones de toneladas de CO₂ equivalente), 1990, 2000, 2005 y 2015

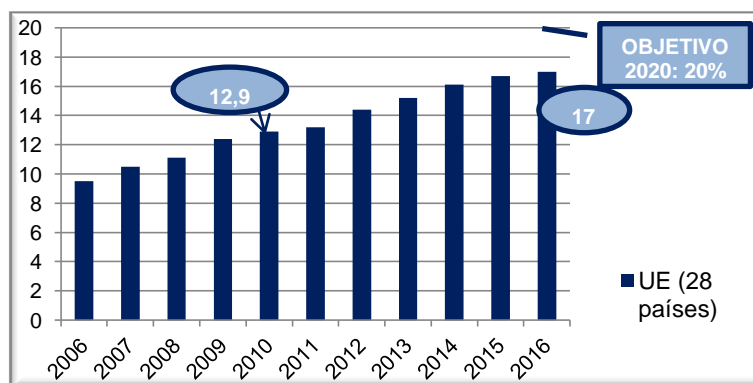


Fuente: Eurostat (2018i).

En cuanto a la **proporción de energía renovable** (segundo indicador), se duplicó, casi, de 2006 a 2016, pasando de un 9,5% a un 17%. Se produjo un crecimiento constante a lo largo de ese periodo.

A pesar de ello, no se ha cumplido, aún, el objetivo fijado por la disminución de los precios y de las ayudas recibidas, entre otras cosas (Tabla 3.2, Gráfico 3.6).

Gráfico 3. 6. Proporción de energía renovable en el consumo final bruto de energía, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

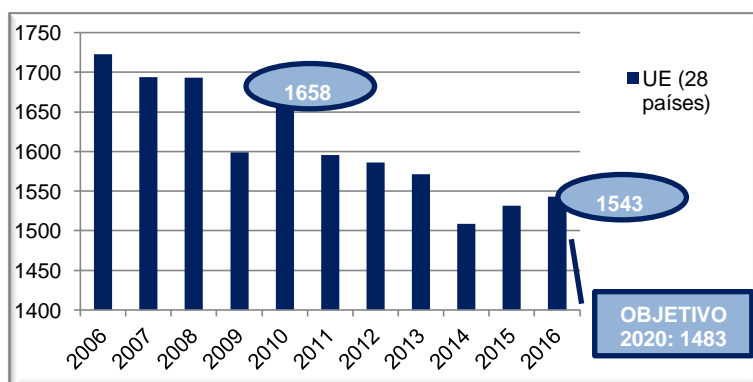
La energía renovable se genera a partir de diversas fuentes (hidroeléctrica, eólica, solar, biocombustibles sólidos y residuos renovables, biogás y biolíquidos y geotérmica). La más importante es la bioenergía al contribuir a todos los sectores que usan energía (generación de electricidad, calefacción y refrigeración y transporte). En 2015, los biocombustibles sólidos, los residuos renovables, el biogás y los biocombustibles líquidos supusieron el 64,4% del consumo interno total bruto de energía renovable. Cabe añadir que las energías eólica y solar están creciendo bastante rápido (Eurostat, 2018i).

Por sectores, las energías renovables contribuyeron, en 2015, con un 28,8% al consumo eléctrico, siendo la energía hidroeléctrica la principal fuente. Pero fueron ganando peso relativo la energía eólica, solar y el biogás. Por otra parte, contribuyó al 18,2% del consumo para calefacción y refrigeración y su participación en el sector del transporte fue del 6,7%. Porcentajes que han experimentado un aumento desde 2004 (Eurostat, 2018i).

Por otra parte, cuando se analiza el **consumo de energía primaria** para medir la **eficiencia energética** se constata una caída de aquella, entre 2006-2009, de 124 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) por la reducción de la actividad económica derivada de la crisis económica y financiera. En 2010, se elevó, pues el frío invierno hizo aumentar la demanda de calefacción, pero, en 2011, siguió de nuevo con su trayectoria descendente hasta 2014, alcanzando 1.508,6 Mtep. La reducción de 2011 se atribuyó a la caída del PIB y las de 2013 y 2014 se debieron a que fueron años cálidos y a las mejoras de eficiencia energética. A partir de 2015, empezó a aumentar registrando, en 2016, 1.542 Mtep (Eurostat, 2018i).

No se ha conseguido, de momento, el objetivo fijado para 2020, por lo que hay que continuar mejorando la eficiencia energética para que el consumo de energía primaria disminuya aun habiendo crecimiento económico como ocurrió en 2013 y 2014 (Tabla 3.2, Gráfico 3.7).

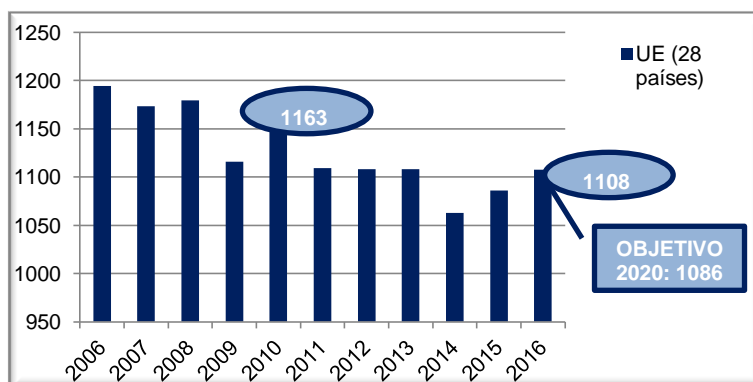
Gráfico 3. 7. Consumo de energía primaria (Mtep), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

El otro indicador que mide la eficiencia energética es el **consumo de energía final**, siendo su tendencia similar a la del consumo de energía primaria. En 2016, alcanzó 1.082 Mtep. Esto significa que el objetivo de eficiencia energética todavía no se ha cumplido, a pesar de sí haberlo hecho en 2015 (Tabla 3.2, Gráfico 3.8).

Gráfico 3. 8. Consumo de energía final (Mtep), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

A pesar de las mejoras en energía renovable y eficiencia energética, la UE sigue siendo dependiente del exterior, sobre todo, en relación con combustibles fósiles, dada la disminución de la producción nacional de petróleo, gas y carbón. Esta dependencia supone importantes costes y un riesgo de escasez de suministro. Pero, como la energía renovable no es necesario importarla, su expansión y la mejora de la eficiencia energética, reducirán estos riesgos fortaleciendo, así, la competitividad de la UE (Eurostat, 2018i).

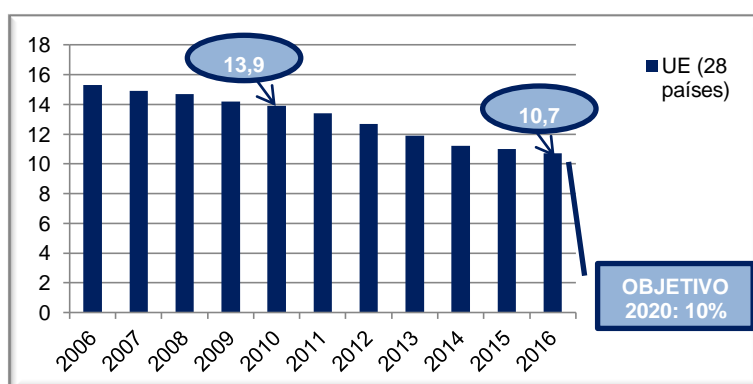
4. Educación

El cuarto objetivo es medible con dos indicadores: el **abandono prematuro de la educación y formación** y el **nivel de educación terciaria**.

La proporción de la población entre 18 y 24 años que **abandona prematuramente sus estudios** ha ido disminuyendo desde antes de 2006 hasta alcanzar, en 2016, el 10,7%.

Aunque no se haya cumplido el objetivo por 0,7 puntos porcentuales, si sigue a este ritmo en 2020 se habrá alcanzado (Tabla 3.2, Gráfico 3.9).

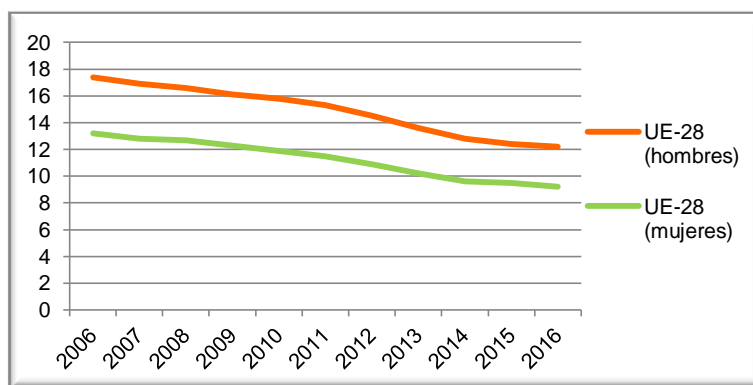
Gráfico 3. 9. Abandono prematuro de la educación (% población 18-24 años), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Dentro de este primer indicador, existen dos sub-indicadores para diferenciar entre hombres y mujeres. Es mayor la proporción de hombres que abandona la educación que la de las mujeres. Además, en 2016, la tasa de las mujeres ya estaba por debajo del objetivo fijado (Gráfico 3.10).

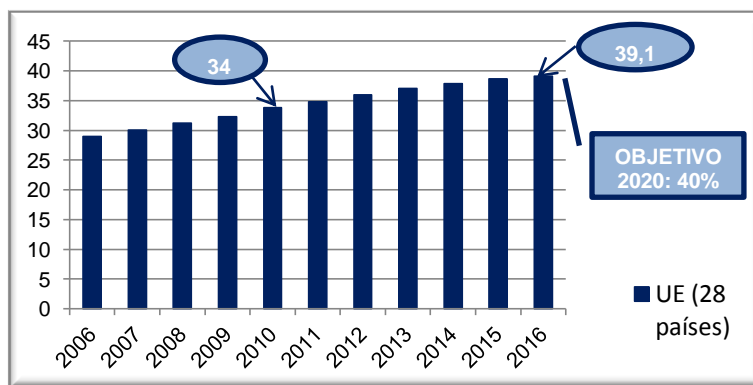
Gráfico 3. 10. Abandono prematuro de la educación de hombres y mujeres (% población 18-24 años), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

El porcentaje de población entre 30 y 34 años con **educación terciaria terminada** (segundo indicador), ha aumentado progresivamente, alcanzando en 2016, el 39,1%, muy próximo al objetivo fijado para 2020 (Tabla 3.2, Gráfico 3.11).

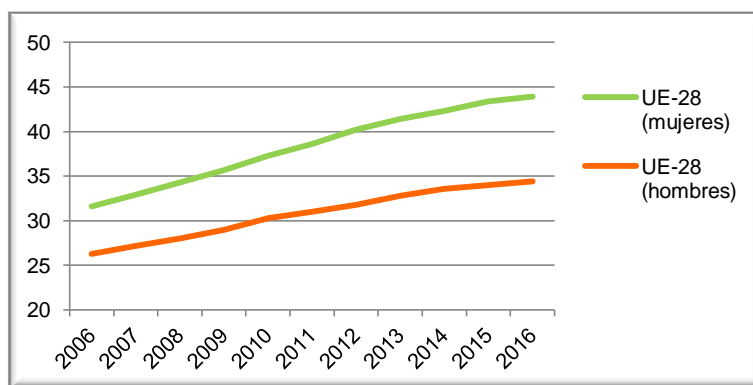
Gráfico 3. 11. Nivel educativo terciario (% población 30-34 años), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Como en el indicador anterior, se hace diferenciación entre hombres y mujeres. Hay que destacar que cada vez es mayor la diferencia entre la proporción de mujeres que terminan la educación terciaria y la de los hombres. Además, las mujeres han registrado un porcentaje mayor, durante el periodo considerado, ya habiendo superado el objetivo desde 2010, como puede comprobarse en el Gráfico 3.12.

Gráfico 3. 12. Nivel educativo terciario de hombres y mujeres (% población 30-34 años), 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Por último, es importante destacar la relación de la educación con el empleo. De tal forma que en la UE-28, la tasa de empleo de las personas de 25 a 64 años que habían completado la educación terciaria, en 2016, fue del 84,8%, la de los que recibieron una educación secundaria superior o postsecundaria no terciaria fue del 74,8% y, en último lugar, está la tasa de aquellos que obtuvieron una educación primaria o secundaria inferior (54,3%). Lo cual refleja la importancia de la educación en la actualidad (Eurostat, 2018g).

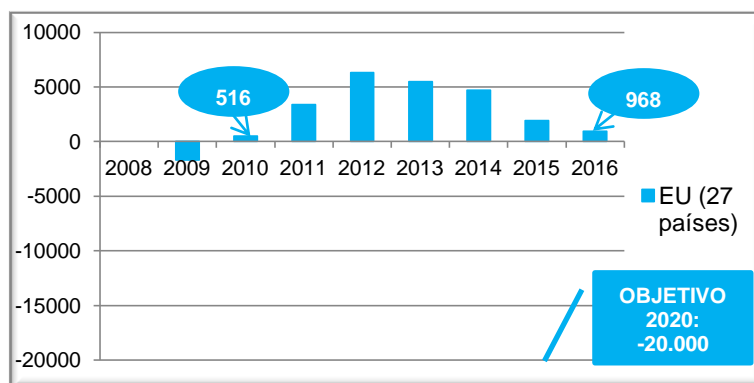
5. Pobreza o exclusión social

Si se tiene en cuenta la primera unidad de medida (diferencia acumulada desde 2008 en miles), el número de personas que padecen pobreza o exclusión social en la UE-27⁴, ha aumentado durante el periodo 2010-2012, registrando en 2012 el mayor incremento respecto 2008 (6.320.000 individuos). Desde entonces, la diferencia acumulada desde 2008 ha sido inferior, pero aún muy lejos del objetivo fijado para 2020.

En definitiva, de 2008 a 2016, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha aumentado en 968.000 individuos (Tabla 3.2, Gráfico 3.13).

⁴ El objetivo de pobreza y exclusión social se define para la UE-27 a diferencia de lo sucedido para el resto de objetivos.

Gráfico 3. 13. Personas en pobreza o riesgo de exclusión (diferencia acumulada desde 2008 en miles), UE-27, 2008-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Si se mide el riesgo de pobreza o exclusión social como porcentaje de la población total (segunda unidad de medida), es preciso destacar dos puntos de inflexión para la UE-27: el aumento de personas en riesgo de pobreza o exclusión en 2009 como consecuencia de la crisis económica y financiera y la reversión de esa situación a partir del 2012. En 2016, el 23,5% de la población total se encontraba en una situación de pobreza o exclusión social (Eurostat, 2018j).

El riesgo general de pobreza o exclusión social tiene tres componentes (Eurostat, 2018j):

- Pobreza por ingresos⁵.
- Vivir en un hogar con muy baja intensidad de trabajo.
- Estar severamente privado de ciertos aspectos materiales⁶.

Por tanto, para que se considere que una persona está en riesgo de pobreza o de exclusión social, tiene que sufrir, al menos, uno de esos riesgos.

⁵ Son aquellas personas con un ingreso disponible por debajo del umbral de riesgo de pobreza (60% del ingreso nacional disponible y después de las transferencias sociales) (Eurostat, 2018j).

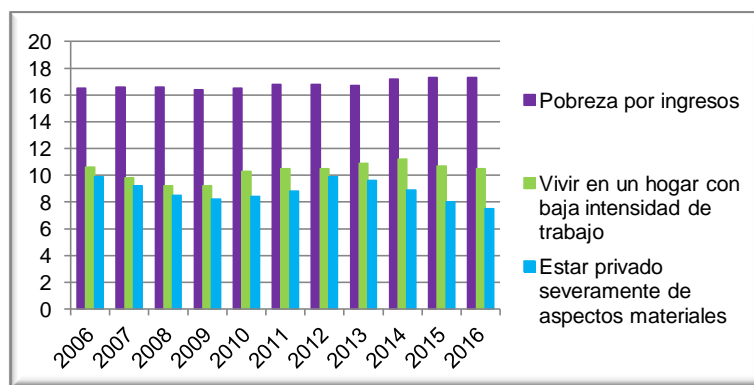
⁶ Se da cuando una persona sufre al menos 4 de las 9 privaciones siguientes: no pueden pagar el alquiler o facturas de servicios públicos, mantener el hogar caliente, enfrentar gastos inesperados, comer carne o pescado, estar una semana de vacaciones fuera de casa, tener un automóvil, una lavadora, una televisión con color y un teléfono (Eurostat, 2018j).

Con respecto a la población total, en el periodo temporal 2006-2016, siempre ha sido mayor el porcentaje de personas que se encuentra en riesgo de pobreza por ingresos que el de las que se encuentran en riesgo de pobreza por vivir en hogares con baja intensidad de trabajo y el de las que están privadas severamente de ciertos aspectos materiales (Gráfico 3.14).

Se podría decir que la evolución del indicador mencionado anteriormente se ha debido a los cambios en el número de personas con privaciones materiales, pues ha estado marcada por esos dos puntos de inflexión. A diferencia de la pobreza por ingresos, que ha aumentado de forma moderada desde 2010, y del otro tipo de pobreza, que apenas ha variado (Gráfico 3.14).

Para los tres componentes de pobreza, los grupos más afectados son: jóvenes, desempleados e inactivos, familias monoparentales, hogares compuestos por una sola persona, personas con bajo nivel educativo, ciudadanos extranjeros nacidos fuera de la UE y personas residentes en áreas rurales (Eurostat, 2018j).

Gráfico 3. 14. Pobreza o exclusión social (% población total), UE-27, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

3.1.2.2. *Cumplimiento de los objetivos en los Estados miembros*

Ninguno de los países había cumplido, en 2016, el objetivo marcado para los 9 indicadores. A continuación, se enumeran los Estados miembros según el número de objetivos que cumplieron (Anexo 1 y 2):

- Seis objetivos: República Checa, Dinamarca, Italia, Letonia.
- Cinco objetivos: Estonia, Grecia y Lituania y Finlandia.
- Cuatro objetivos: Irlanda, Croacia, Chipre, Rumanía, Eslovenia y Suecia.
- Tres objetivos: Bulgaria, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Portugal.
- Dos objetivos: Bélgica, Alemania, Francia, Hungría y Austria.
- Un objetivo: España, Malta, Eslovaquia y Reino Unido.

Además, los objetivos cumplidos por un mayor número de Estados miembros, en orden ascendente (el número entre paréntesis corresponde al número de países que los cumplieron), fueron los siguientes (Anexo 1 y 2):

- Consumo de energía primaria (17).
- Consumo de energía final (16).
- Abandono prematuro de la educación (15).
- Nivel de educación terciaria (13).
- Aumento de energías renovables (11).
- Reducción de emisiones de GEI (9).
- Empleo (7).
- Pobreza o exclusión social (5).
- Gasto en I+D (2).

3.2. Iniciativas emblemáticas

Para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la Comisión Europea propuso las siete iniciativas emblemáticas expuestas en la Tabla 3.3 para asociar a cada una de ellas los avances conseguidos (Comisión Europea, 2010):

Tabla 3. 3. Iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020

PRIORIDADES	INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS	DESCRIPCIÓN
CRECIMIENTO INTELIGENTE	“Unión por la innovación”	-Basada en 34 compromisos para mejorar las condiciones de financiación e impulsar el I+D+i. -Recibe financiación del programa “Horizonte 2020”, entre otros.
	“Juventud en movimiento”	Para conseguir mejores resultados educativos, facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral y su movilidad.
	“Una agenda digital para Europa”	-Compuesta por 108 acciones agrupadas en siete pilares (fomentar las infraestructuras digitales, mejorar el entorno normativo, promover las cualificaciones y los empleos digitales y aplicar estrategias centradas en los ámbitos de la ciberseguridad, la computación en nube y la microelectrónica). -Para lograr un mercado único digital con acceso a internet de alta velocidad.
CRECIMIENTO SOSTENIBLE	“Una Europa que utilice eficazmente los recursos”	Para reducir las emisiones de carbono, aumentar el uso de energías renovables, uso eficaz de la energía y mejorar del sistema de transporte.
	“Una política industrial para la era de la mundialización”	Comprende 70 acciones destinadas a mejorar el entorno empresarial, sobre todo de las PYMES, para, así, conseguir competir mundialmente.
CRECIMIENTO INTEGRADOR	“Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”	Consta de cuatro prioridades: instaurar políticas de flexiguridad, dotar de cualificaciones adaptadas a las necesidades del mercado laboral, mejorar la calidad y condiciones laborales y promover la creación de empleo.
	“Plataforma europea contra la pobreza”	Formada por 64 acciones que pretenden garantizar la cohesión económica, social y territorial para que los logros de crecimiento y empleo lleguen a todos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2010).

Los objetivos de la Estrategia Europa 2020 se han promovido con las siguientes tres políticas de la UE, además de a través de las iniciativas emblemáticas mencionadas anteriormente (Comisión Europea, 2010):

- **El mercado único europeo:** es el motor más importante de crecimiento en la UE. En las Actas del Mercado Único I y II (Comisión Europea, 2011

y Comisión Europea, 2012) se definieron 24 acciones clave, en especial en los ámbitos de la economía digital, la energía, el transporte, la contratación pública y la protección de los consumidores.

- El **presupuesto de la UE**: aunque solo representa, aproximadamente, el 1% del PIB de la UE, es muy importante para lograr el crecimiento. Está ajustado de acuerdo a las prioridades de la Estrategia de Europa 2020.
- La **agenda exterior de la UE**: el comercio se ha convertido en una fuente importante de posible crecimiento y creación de empleo.

3.3. Evaluación

Del balance que llevó a cabo la Comisión Europea en 2014 sobre la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2014a y Comisión Europea, 2014b) y de la consulta pública de 2015 (Comisión Europea, 2015), se pueden extraer los siguientes puntos fuertes y débiles (Tabla 3.4):

Tabla 3. 4. Puntos fuertes y débiles de la Estrategia Europa 2020

	PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES
OBJETIVOS E INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> -Capaces de lograr los tres componentes de crecimiento. -Los objetivos se refuerzan entre sí al estar interrelacionados. -Facilitan la comparación entre Estados miembros. -Permiten ilustrar el cambio dinámico de la Estrategia sirviendo como medio de control. 	<ul style="list-style-type: none"> -El cumplimiento de los objetivos nacionales, no implica conseguir el objetivo para el conjunto de la UE (en algunos casos). La exigencia y la divulgación de los datos no es la misma en todos los países. -No son exhaustivos: se usa una amplia variedad de indicadores, pero sería conveniente añadir o sustituir algunos. -Al tratarse de objetivos políticos y no jurídicos (excepto el de reducción de emisiones de GEI y el de aumento de la proporción de energías renovables), fue difícil llegar a un acuerdo con relación al mejor indicador para medir un objetivo (el riesgo de pobreza o exclusión social es un indicador compuesto por tres elementos). -Necesidad de evaluación cualitativa (calidad del empleo, adecuación de las competencias adquiridas, diferencias entre regiones, edad o género, etc.).
INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS	Útiles para guiar la acción política de los Estados miembros, la financiación y los recursos.	Se solaparon algunas actuaciones.
EJECUCIÓN Y APLICACIÓN	Se lograron bastantes progresos.	La ciudadanía estaba poco informada o de forma errónea y su implicación fue cuestionable.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2014a, 2015).

La Tabla 3.5 recoge una evaluación detallada de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia:

Tabla 3. 5. Evaluación de las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020

INICIATIVAS	EVALUACIÓN
“Unión por la innovación”	<ul style="list-style-type: none"> -Están puestas en marcha el 100% de las acciones y creadas herramientas de supervisión. -Hay disparidad de resultados entre los Estados miembros. -Se ha logrado disminuir la brecha en innovación con Japón y Estados Unidos.
“Juventud en movimiento”	<ul style="list-style-type: none"> -El 100% de las acciones están en marcha, excepto la “Tarjeta de Juventud en movimiento” (sustituida por otros instrumentos). -Hay confusión con otras medidas del ámbito de la educación y del empleo.
“Una agenda digital para Europa”	<ul style="list-style-type: none"> -Su actuación ha sido coherente y capaz de atraer la atención política (20 Estados miembros han llevado a cabo sus propias agendas digitales). -Más del 90% de las acciones están puestas en marcha o estaban en curso. -Se ha logrado un uso común de Internet y que el comercio electrónico sea cada vez más importante. -Es necesaria una mayor inversión en banda ancha de alta velocidad y una mayor confianza por parte de los consumidores.
“Una Europa que utilice eficazmente los recursos”	<ul style="list-style-type: none"> -Se han llevado a cabo muchas de las acciones previstas. -Se ha presentado un marco político a l/p hasta 2050 y otro a m/p. -Se necesitan indicadores que midan la eficiencia en el uso de los recursos con un único indicador o un número limitado de ellos (Eurostat ya ha hecho un gran avance al usar la productividad de los recursos para medir su eficiencia). -Se requieren indicadores que valoren si el uso de la energía es competitivo, seguro y sostenible.
“Un política industrial para la era de la mundialización”	<ul style="list-style-type: none"> -El 90% de las acciones se han llevado a cabo o estaban en proceso. -Su actuación debería haber tenido una orientación a más corto plazo para salir de la crisis, pues esta iniciativa emblemática tiene un horizonte de 3 a 10 años.
“Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”	<ul style="list-style-type: none"> -Las acciones relacionadas con las dos primeras prioridades se han llevado a cabo; los resultados con relación a la tercera han sido muy variados y los de la cuarta nulos. -La crisis económica supuso la necesidad de tomar medidas que no son exactamente a las que hace referencia esta iniciativa.
“Plataforma europea contra la pobreza”	<ul style="list-style-type: none"> -Aproximadamente dos tercios de las acciones están puestas en marcha. -Se han centrado, sobre todo, en realizar un paquete de medidas de inversión social olvidando crear un marco coherente e integrado para las políticas sociales aprovechando las sinergias entre las diferentes acciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2014b).

4. EI PLAN DE INVERSIONES PARA EUROPA

La falta de confianza de los inversores (incluso cuando ya se disponía de capital), la excesiva deuda privada y pública de algunas economías y la dificultad para obtener préstamos o subvenciones por parte de las pequeñas o medianas empresas, son algunas de las razones que explican los bajos niveles de inversión desde la crisis económica y financiera y lo que hizo necesario la implantación del Plan de Inversiones para Europa, conocido como “Plan Juncker” (Comisión Europea, 2014c).

Fue aprobado en diciembre de 2014 para conseguir una coordinación suficiente que garantizase la recuperación económica favoreciendo la inversión. Un bajo nivel de esta, provoca, a corto plazo, una disminución del crecimiento económico y, a largo plazo, perjudica la competitividad.

En julio de 2015, se creó el **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)**, el núcleo central de este Plan y una iniciativa conjunta de la Comisión y del **Banco Europeo de Inversiones (BEI)**. Su función principal es ofrecer cobertura del riesgo a la financiación que proporciona el BEI y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), entre otros fondos, utilizando la financiación pública para movilizar inversión privada adicional. Actúa en diversos sectores: medio ambiente y uso eficiente de los recursos, transporte, digital, desarrollo regional, investigación y desarrollo, energía, bioeconomía, infraestructura social y empresas de pequeña y mediana capitalización.

Por otra parte, se creó, en septiembre de 2015, el **Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI)** y, en junio de 2016, el **Portal Europeo de Proyectos de Inversión (PEPI)**. El primero, proporciona servicios de asesoramiento relacionados con la financiación, el uso óptimo de fondos, el desarrollo de capacidades y la preparación y ejecución de un proyecto y, el segundo, da mayor visibilidad a los proyectos de inversión.

4.1. Objetivos y pilares

4.1.1. Objetivos

El "Plan Juncker" tiene tres objetivos:

1. Eliminar los obstáculos a la inversión.
2. Dar visibilidad y ofrecer asistencia técnica a los proyectos de inversión.
3. Hacer un uso más inteligente de los recursos financieros.

Al fomentar la inversión, se **creará empleo** y potenciará el **crecimiento económico** y la **competitividad** de Europa. Además, se fortalecerá la **capacidad productiva** y las **infraestructuras** de la UE.

4.1.2. Pilares

Se apoya en **tres pilares**:

1. Movilizar inversiones adicionales por cierto valor mínimo.
2. Asegurar que las inversiones respondan a las necesidades de la economía real.
3. Mejorar el entorno de la inversión.

Se desarrolla en las siguientes **dos etapas**, fundamentadas en esos tres pilares:

1. De mediados del 2015 a mediados de 2018.
2. De mediados de 2018 hasta finales de diciembre de 2020.

A continuación, se relata lo ocurrido durante la **primera etapa** en los **tres pilares** citados (Comisión Europea, 2014c y Comisión Europea, 2016a):

Pilar I: Movilizar inversiones adicionales por cierto valor mínimo

El objetivo para mediados de 2018 consiste en movilizar, al menos, **315.000 millones de euros**.

De esta forma, para apoyar la creación del FEIE, se dio una dotación inicial de **21.000 millones de euros**:

- 16.000 millones de euros garantizados por el Mecanismo “Conectar Europa”, el Horizonte 2020, la reserva presupuestaria y por el presupuesto de la UE. Programas con los que se complementa para emplear los fondos de forma más eficiente cubriendo diversos riesgos y cubriendo mayor cobertura geográfica. También, los bancos nacionales se han asociado con el Grupo BEI para financiar proyectos del FEIE.
- 5.000 millones de euros procedentes del Banco Europeo de Inversiones.
- Otras posibles contribuciones públicas y privadas.

Teniendo en cuenta que se tendría que alcanzar un **efecto multiplicador global** de, aproximadamente, **1:15⁷**, se obtendrían:

- 75.000 millones de euros que se destinarían a **pymes y empresas de mediana capitalización**. El FEIE tendría el apoyo del Fondo Europeo de Inversiones (FEI). Se fomentaría el uso de nuevos instrumentos financieros (garantías para préstamos sin garantía real, titulización, capital riesgo y financiación del crecimiento).
- 240.000 millones de euros que se utilizarían para **inversiones a largo plazo** (Fondos de Inversión a Largo Plazo Europeos). El FEIE, actuaría conjuntamente con el BEI. También, se fomentaría el uso de instrumentos innovadores. Es esencial que las inversiones sean **adicionales** (el BEI sin la colaboración del FEIE no podría financiarlas por ser de elevado riesgo).

A partir del 14 de abril de 2018 (Comisión Europea, 2018), el FEIE generará 283.700 millones de euros en inversiones (alrededor del 90% del objetivo inicial). La financiación del FEIE aprobada ha sido de 56.200 millones de euros, de los cuales 40.900 millones de euros corresponden a proyectos ya firmados.

⁷ Un euro de protección del riesgo, generará, por término medio, una capacidad de financiación de 3 euros y 15 euros de inversión en la economía real.

Además, se han aprobado 384 proyectos en el **marco para infraestructuras e innovación del FEIE** y 398 en el **marco para las PYMES del FEIE** que beneficiará a alrededor de 611.000 PYMES. Algunos ejemplos de proyectos aprobados son los que figuran en la Tabla 4.1:

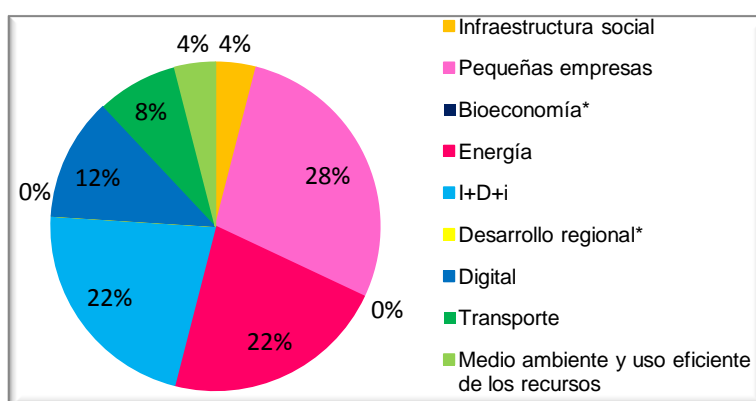
Tabla 4. 1. Ejemplos de proyectos aprobados en el Plan de Inversiones para Europa

MARCO	PROYECTO	UBICACIÓN	SECTOR	FINANCIACIÓN DEL FEIE (EURO)	DESCRIPCIÓN
FEIE PARA INFRAESTRUCTURAS	Parque eólico terrestre en el polo norte	Suecia	Energía	100 millones	Contribuirá a producir energía renovable y a reducir las emisiones de CO ₂ .
FEIE PARA INNOVACIÓN	Tratamiento oncológicos de Apeiron	Austria	Sanitario, social	25 millones	Permitirá a Apeiron el desarrollo de tratamientos contra el cáncer (neuroblastoma)
FEIE PARA PYMES	Exovite	España	Salud, I+D+i, pymes		Nuevos tratamientos para pacientes con fractura de huesos, y mejora de la eficiencia del seguimiento médico
FEIE PARA COMBINAR FONDOS	Connecting Europe Broadband fund	En toda la UE	Digital	100 millones	Lograr acceso a Internet en todos los hogares (30 megabits/segundo) y en colegios, centros de transporte, etc. (1 gigabit /segundo)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2018).

Casi un tercio de la financiación del FEIE, a fecha de 14 de abril de 2018, se destinó a pequeñas empresas (28%). El sector de la energía y el de I+D+i le siguió con un 22% y diez puntos porcentuales por debajo, el sector digital. En antepenúltima posición, se encuentra la financiación del transporte (8%). Por último, la de las infraestructuras sociales y la del medio ambiente y uso eficiente de los recursos (4% ambas) (Gráfico 4.1).

Gráfico 4. 1. Cobertura sectorial de la financiación del FEIE

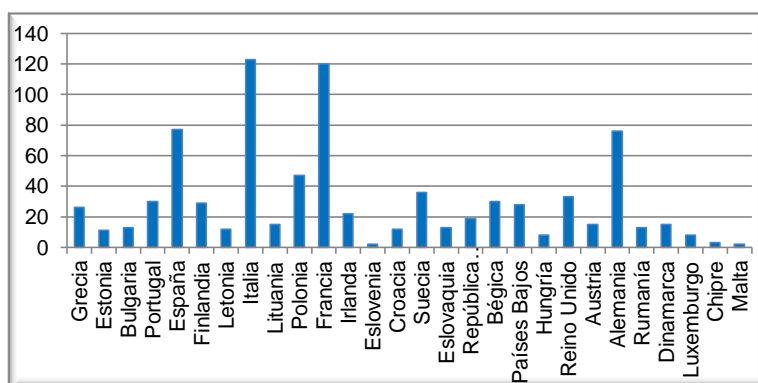


Nota:*sectores nuevos desde enero 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2018).

Por otra parte, los 28 Estados miembros ya han recibido financiación del FEIE. Italia (123), Francia (120), España (77), Alemania (76) y Polonia (47) han sido los que han logrado el mayor número de proyectos aprobados. El resto, menos de 36 (Gráfico 4.2).

Gráfico 4. 2. Cobertura geográfica de la financiación del FEIE



Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2018).

Pilar II: Asegurar que las inversiones respondan a las necesidades de la economía real

En este contexto, se creó el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (CEAI) y el Portal Europeo de Proyectos de Inversión (PEPI).

Se ha elaborado una lista de proyectos del FEIE para que los inversores públicos y privados puedan conocerlos y evitar no invertir por falta de

información para evaluar el riesgo que pueden tener. Estos proyectos no significan que vayan a ser financiados por el Fondo. Requerirán de la aprobación del Consejo de Administración del BEI y, posteriormente, deberán ser firmados.

Colabora con programas de asistencia técnica como la plataforma “fi-compass” o la iniciativa JASPERS y cuenta, asimismo, con el conocimiento de los Bancos Nacionales de Fomento, de instituciones nacionales y de las autoridades de gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Pilar III: Mejorar el entorno de la inversión

Persigue mejorar la normativa para que sea más sencilla, adaptada a su propósito, se minimicen los obstáculos administrativos, etc. Destaca el Programa de Adecuación y Eficiencia de la Reglamentación (REFIT).

Además, se pretende aproximarse, cada vez más, a la Unión de Mercados de Capitales (UMC) y conseguir un mercado único en el ámbito de la energía, transporte, digital, investigación e innovación.

En relación con las ayudas estatales, la Comisión ha proporcionado orientaciones sobre lo que constituye o no ayudas estatales (Diario Oficial de la UE, 2016). En este sentido, Eurostat consulta a los Estados miembros para asegurarse de que las asociaciones público-privadas se clasifiquen de acuerdo con principios contables nacionales y les asesora sobre si un proyecto debe estar dentro o fuera de las cuentas públicas.

En referencia a la contratación pública (Diario Oficial de la UE, 2014a; 2014b; 2014c), se aprobó un nuevo marco que redujese el periodo necesario para obtener financiación, tratase de fomentar su uso en el sector medioambiental y se instauró, también, un mecanismo de consulta para lograr una mayor eficiencia de la contratación pública.

Lo anterior no solo es responsabilidad de las instituciones europeas sino también de los Estados miembros. Por lo que se han hecho recomendaciones a todos los países en materia de inversión y reformas en el Semestre Europeo.

4.2. Evaluación

La evaluación del Plan de Inversiones para Europa ha contado con una triple revisión (Comisión Europea, 2016b y Comisión Europea, 2016c) efectuada por:

- La Comisión Europea, acerca de la utilización de la garantía de la UE y del funcionamiento del fondo de garantía del FEIE, emitida junto con un Dictamen del Tribunal de Cuentas.
- El BEI, sobre el funcionamiento del FEIE.
- Una evaluación independiente acerca de la aplicación del Reglamento del FEIE.

Su balance ha demostrado la necesidad de reformar el Plan, dando paso, así, a la **segunda etapa (FEIE 2.0)**. Se analizan separadamente los tres pilares como en el apartado anterior:

Pilar I: Movilizar inversiones adicionales por cierto valor mínimo

En la Tabla 4.2, se pueden observar los puntos fuertes y débiles de distintos ámbitos del primer pilar del Plan. Y, por tanto, los propósitos de reforma para la próxima etapa.

Además, se ha marcado un nuevo objetivo para 2020 consiste en movilizar **500.000 millones de euros**, como mínimo, desde mediados del 2015. Se aumentará la garantía del presupuesto de la UE a 26.000 millones de euros y la aportación del BEI a 7.500 millones de euros.

Tabla 4. 2. Puntos fuertes y débiles del primer pilar del Plan de Inversiones para Europa

	PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES/ NECESIDAD DE REFORMA
ADICIONALIDAD Y FUNCIONAMIENTO GARANTÍA	Funciona correctamente, pues el BEI ha aumentado el volumen de sus actividades especiales (4.000 millones de euros a 20.000 millones de euros), sus clientes y sus productos.	-El concepto de adicionalidad resulta confuso. -Es necesario aclarar los procedimientos sobre la decisión de la utilización de la garantía.
MULTIPLICADOR E INVERSIÓN PRIVADA	-Casi se llegó al 15 (14,1) a falta de 2 años. -Eficaz en la movilización de inversión privada.	
COBERTURA GEOGRÁFICA Y SECTORIAL	Bastante buena, 26 Estados miembros y todos los sectores.	-No cubre los sectores menos desarrollados. -Hay que incrementar el número de sectores.
COMPLEMENTARIEDAD CON OTRAS FUENTES	Supone un gran potencial.	-Existe competencia entre algunos fondos. -Necesidad de simplificar el Reglamento sobre aspectos comunes entre los Fondos EIE y el FEIE.
GOBERNANZA	Los órganos de gobierno se han creado y funcionan bien.	Hay poca transparencia en la toma de decisiones y en los procedimientos usados (relacionado con la mejora de la adicionalidad).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2016c).

Pilar II: Asegurar que las inversiones respondan a las necesidades de la economía real

Se ha considerado muy acertada la creación del CEAI. Han llegado 214 solicitudes procedentes de 27 Estados miembros, a fecha de evaluación (78 relacionadas con el asesoramiento en materia de financiación, 78 con la asistencia técnica y la financiación, 13 con la colaboración sugerida y 33 eran consultas de información general). La Tabla 4.3 muestra los puntos fuertes y débiles del segundo pilar:

Tabla 4. 3. Puntos fuertes y débiles del segundo pilar del Plan de Inversiones para Europa

	PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES/ NECESIDAD DE REFORMA
EFICIENCIA	No hay incidencias en el modelo de gobernanza del CEAI.	-No absorbe el presupuesto total. -La colaboración del CEAI con el FEIE es escasa.
VALOR AÑADIDO	Proporciona servicios de asesoramiento únicos.	-Se solapa con proveedores de servicios privados. -Hay pocos servicios personalizados. -Los tiempos de respuesta son largos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2016c).

Pilar III: Mejorar el entorno de la inversión

Por último, los puntos fuertes y débiles del tercer pilar son los siguientes (Tabla 4.4):

Tabla 4. 4. Puntos fuertes y débiles del tercer pilar del Plan de Inversiones para Europa

	PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES/ NECESIDAD DE REFORMA
NORMATIVA	Las cargas del capital para empresas de seguros y reaseguros se consiguieron reducir.	Seguir mejorando e intensificar el trabajo de los Estados miembros.
AYUDAS ESTATALES, CONTRATACIÓN PÚBLICA	Buenas orientaciones por parte de Eurostat.	
MERCADO ÚNICO	Se llevaron a cabo medidas específicas (servicios a empresas, reestructuración e insolvencia de empresas y creación de un régimen del IVA sencillo, moderno y eficaz contra el fraude, etc.).	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2016c).

5. EL LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

El 25 de marzo de 2017, 27 dirigentes de los Estados miembros se reunieron en Roma (Italia) para celebrar el sexagésimo aniversario de los Tratados de Roma. Enumeraron los retos, amenazas y oportunidades a los que se enfrentará Europa en los próximos años y definieron las posibles actuaciones que deberían llevar a cabo, teniendo en cuenta que no todos los hechos futuros pueden preverse y otros pueden resultar inevitables (Comisión Europea, 2017a).

Como resultado de lo anterior, la Comisión Europea publicó “El Libro Blanco sobre el futuro de Europa”, en el que se analizan los hechos transcurridos hasta la fecha y se definen los **cinco escenarios** que podrían presenciarse en 2025, en función de las decisiones que se lleven a cabo:

- Escenario 1: seguir igual.
- Escenario 2: solo el mercado único.
- Escenario 3: los que desean hacer más, hacen más.
- Escenario 4: hacer menos, pero de forma más eficiente.
- Escenario 5: hacer mucho más conjuntamente.

Es importante precisar que no tiene por qué llevarse a cabo un escenario concreto, sino que serán los 27 Estados miembros los que decidan qué elementos se tendrán en cuenta de cada uno de ellos.

5.1. Los cinco escenarios

Los ámbitos que se priorizan, los derechos de los ciudadanos en el marco de la UE, el proceso de decisión y la brecha entre expectativas y promesas son diferentes en cada uno de los escenarios, dando lugar, así, a las ventajas y a los inconvenientes presentes en la Tabla 5.1.

Si se hacen avances en las diez prioridades⁸, existe el riesgo de arrebatar demasiadas competencias a las autoridades locales y, además, los medios actuales resultan insuficientes. Por el contrario, si solo se centran en varias de ellas, el problema consiste en decidir a qué prioridades dar más importancia y muchas cuestiones habría que solucionarlas de forma bilateral.

⁸ El Presidente de la Comisión Europea (Juncker, 2014) presentó, tras las elecciones al Parlamento de mayo de 2014, una Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático centrada en 10 ámbitos políticos: impulso del empleo, el crecimiento y la inversión; mercado único digital conectado; unión de energía y clima; mejora del mercado interior; unión económica y monetaria más profunda y justa; política comercial equilibrada y progresiva para encauzar la globalización; espacio de justicia y derechos fundamentales; nueva política sobre migración; política exterior, seguridad y defensa más potente y una unión de cambio democrático.

Los derechos de los ciudadanos en el marco de la UE están presentes y son mayores en los países y en los ámbitos en los que se decide cooperar.

El proceso de decisión es más fácil de entender si se coopera en pocas prioridades. Sin embargo, si cooperan los 27 países en todos los ámbitos, es bastante rápido al igual que si solo se centran en ciertos ámbitos.

La brecha entre las expectativas y las promesas es mayor en los ámbitos y los países en los que no se coopera.

Tabla 5. 1. Ventajas e inconvenientes de los cinco escenarios

	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3	ESCENARIO 4	ESCENARIO 5
PRIORIDADES	<ul style="list-style-type: none"> +Los avances en las 10 prioridades serían conjuntos. -La unidad de los 27 podría entorpecerse en caso de problemas importantes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se dejarían de lado 9 prioridades. 	<ul style="list-style-type: none"> +/- Se mantendría la unidad, pero solo avanzarían algunos países en las 10 prioridades. 	<ul style="list-style-type: none"> +/-Se centrarían en un número reducido de ámbitos (como sucede con la política de competencia o supervisión bancaria). -Resultaría difícil decidir a qué ámbitos dar más importancia y a cuáles menos. 	<ul style="list-style-type: none"> +La cooperación en todos los ámbitos sería mayor y se consolidarían los 27 Estados miembros. -Existiría el riesgo de arrebatar demasiadas competencias a las autoridades locales. -Los medios actuales serían insuficiente.
DERECHOS MARCO UE	<ul style="list-style-type: none"> +Se respetarían. 	<ul style="list-style-type: none"> -Serían limitados. 	<ul style="list-style-type: none"> -/+Habría diversidad entre países. 	<ul style="list-style-type: none"> -/+Habría diversidad entre ámbitos. 	<ul style="list-style-type: none"> +Mejorarían.
PROCESO DE DECISIÓN	<ul style="list-style-type: none"> -Difícil de entender y lenta si los puntos de vista son distintos. 	<ul style="list-style-type: none"> +Más fácil de entender. -Capacidad de actuar colectivamente limitada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Más complejo -Surgirían dudas sobre la transparencia. 	<ul style="list-style-type: none"> -/+ Más fácil de entender y rápido en ciertos ámbitos. 	<ul style="list-style-type: none"> +Más rápido.
BRECHA EXPECTATIVAS - PROMESAS	<ul style="list-style-type: none"> -No siempre coincidirían, dependería de los resultados conjuntos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Aumentaría, pues la capacidad de actuar conjuntamente sería limitada. 	<ul style="list-style-type: none"> -/+ Disminuiría en los países que cooperasen más. 	<ul style="list-style-type: none"> -/+Se cumplirían solo en ciertos ámbitos. 	<ul style="list-style-type: none"> + Disminuiría.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2017a).

Por último, es preciso señalar que la aplicación de un escenario u otro no tiene las mismas consecuencias ni sobre diversas políticas (mercado único y comercio, Unión económica y monetaria, Schengen, migración y seguridad, política exterior y defensa) ni sobre el presupuesto de la UE (Anexo 3):

El primer escenario (seguir igual) supone conseguir una mayor coordinación y cooperación para mejorar progresivamente en todas las políticas.

Si se implanta el segundo (solo el mercado único), los efectos positivos solo están presentes en la política de mercado único y, por tanto, hay que reorientar el presupuesto de la UE.

Los efectos sobre las políticas en el tercer escenario (los que desean hacer más, hacen más) son similares a los del primero, salvo que solo ciertos países intensifican su cooperación.

En el cuarto escenario (hacer menos, pero de forma más eficiente) se refuerzan, sobre todo, ámbitos como la innovación, el comercio, la seguridad, la gestión de las fronteras y la defensa. Y se actúa menos en la política social y de empleo, salud pública, desarrollo regional, etc., ámbitos con menor valor añadido y donde es más difícil cumplir sus promesas.

Con el último (hacer mucho más conjuntamente) se consigue una unión económica, monetaria y presupuestaria, Europa habla como un ente único en asuntos de política exterior y defensa lo que permite reforzar la política de migración. Y se empieza a dar más importancia a conseguir un mercado único de energía, digital y de los servicios.

6. CONCLUSIONES

Tras el análisis de las causas y los efectos de la crisis económica y financiera de la UE y el estudio y evaluación de la Estrategia Europa 2020, del Plan de Inversiones para Europa y de los cinco escenarios propuestos en el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, se puede concluir lo siguiente:

La crisis económica y financiera, iniciada en EE.UU, ha sido considerada como una recesión de balance, pues al intentar disminuir el exceso de deuda acumulada, los efectos sobre una de las diez prioridades de la Comisión Europea (empleo, crecimiento e inversión) fueron muy graves en la UE-28 y, más aún, en la Zona Euro y desencadenaron lo que se conoce como estancamiento secular.

En la UE-28, la tasa de desempleo de 2013 estaba 3,9 puntos porcentuales por encima de la de 2008, la mayor caída interanual del PIB fue de 4,3% en 2009 y la FBCF llegó a registrar en 2013, 3,2 puntos porcentuales menos que en 2007.

Las causas más relevantes de la crisis fueron el uso excesivo de innovaciones financieras que carecían de regulación suficiente, el exceso de deuda acumulada y los desequilibrios en la balanza de pagos por cuenta corriente mundial. A lo que hay que añadir las deficiencias de la gobernanza económica y financiera. Por tanto, era necesario actuar y llevar a cabo reformas.

En la Estrategia Europa 2020 ha sido un acierto la definición de cinco objetivos interrelacionados (referentes al empleo, I+D, cambio climático y energía, educación y pobreza o exclusión social) y que han sido capaces de alcanzar las tres prioridades de crecimiento (inteligente, sostenible e integrador) de la Estrategia. También lo ha sido la definición de siete iniciativas emblemáticas que guíen su actuación. No obstante, la revisión llevada a cabo, recomienda mejorar algunos aspectos en relación con los objetivos e indicadores (necesidad de una evaluación cualitativa, intentar que sean vinculantes jurídicamente incluyendo posibles sanciones, lograr una exigencia entre países más igualitaria para lograr cumplir el objetivo general de la UE-28, etc.).

El análisis estadístico de los objetivos e indicadores de la referida Estrategia permite extraer las siguientes conclusiones:

- Solo se ha cumplido el objetivo de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero, consiguiéndose en 2016 una reducción del 22,36% respecto del 1990, mayor que la producida en el periodo anterior a la implantación de la Estrategia (14,17%).
- El gasto en I+D es el que está teniendo una recuperación más lenta, situándose en 2016 a 0,99 puntos porcentuales del objetivo fijado para 2020. Si sigue la misma trayectoria (ha aumentado 0,1 puntos porcentuales desde que se instauró la Estrategia en 2010) es probable que no se cumpla el objetivo en 2020.
- En la lucha contra la pobreza o exclusión social se han obtenido los peores resultados, situándose muy lejos del objetivo. No solo no se ha logrado disminuir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social sino que se ha producido un aumento de 968.000 individuos desde 2008. No obstante, la diferencia acumulada respecto 2008 está disminuyendo desde 2012.
- Los dos indicadores relativos a la educación (abandono prematuro de la educación y nivel de educación terciaria) y los referentes al consumo de energía primaria y final, es probable que, en 4 años, cumplan lo propuesto:
 - La reducción del abandono prematuro de la educación ha sido de 3,2 puntos porcentuales, en 6 años, y solo sería necesaria una disminución de 0,7 puntos, en 4 años.
 - El nivel de educación terciaria ha aumentado 5,1 puntos porcentuales desde 2010, a falta de un incremento de 0,9 de cara a 2020.
 - El consumo de energía primaria ha logrado una mayor reducción que el de energía final desde 2010, 115 Mtep y 55 Mtep, respectivamente. Sin embargo, la reducción necesaria para cumplir el objetivo es inferior para el consumo de energía final que primaria (22 Mtep y 60 Mtep, respectivamente).

- Por último, para que los objetivos consistentes en un aumento del empleo y de la proporción de las energías renovables, alcancen el objetivo de 2020, será necesario que su ritmo de mejora sea superior al experimentado en los últimos 6 años. El primero, ha aumentado 2,5 puntos porcentuales, en 6 años, y es preciso un incremento de 3,9 puntos porcentuales, en 4 años. El segundo, aunque se encuentra en mejor situación, debería aumentar 3 puntos porcentuales, en 4 años, teniendo en cuenta que el incremento durante el periodo 2006-2016 fue de 4,1 puntos porcentuales.

La financiación del FEIE, como núcleo central del Plan de Inversiones para Europa, ha resultado ser efectiva para impulsar la inversión, logrando movilizar 283.700 millones de euros en inversiones (alrededor del 90% del objetivo inicial). Su cobertura geográfica y sectorial ha sido adecuada, ya que la financiación ha alcanzado los 28 Estados miembros y los sectores abarcados se van ampliando (dos de ellos son nuevos desde enero de 2018) lo que demuestra la iniciativa de mejora existente. A pesar de ello, hay que mejorar ciertos aspectos, de cara a próximas etapas, como la precisión del concepto de adicionalidad o la complementariedad del FEIE con otros fondos. Por otra parte, la creación del CEAI y del PEPI han resultado, también, útiles porque el asesoramiento y la visibilidad representan un papel muy importante en los proyectos de inversión.

En definitiva, se ha conseguido una recuperación gradual y persistente gracias al aumento de la inversión y del empleo desde el segundo trimestre de 2013. Sin embargo, será necesaria una mayor implicación, coordinación y unión de todos los Estados miembros y la reforma de los puntos débiles analizados para que las citadas actuaciones logren su máxima efectividad.

Por último, el futuro de la Unión Europea es una incertidumbre que se pretende descifrar a través de la definición de cinco posibles escenarios. Y la elección de uno u otro, dependerá, fundamentalmente, de la implicación de los Estados miembros y del número de ámbitos políticos que se prioricen.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7.1. Libros, revistas, comunicaciones, informes

Banco Central Europeo (2017): *Informe Anual 2016*, Frankfurt am Main.

Calvo Hornero, A. (2014): *Organización monetaria y financiera de la Unión Europea*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, pp. 89-154.

Comisión Europea (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3 de marzo.

Comisión Europea (2011): *Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza*, COM (2011) 206 final, Bruselas, 13 de abril.

Comisión Europea (2012): *Acta del Mercado Único II. Juntos por un nuevo crecimiento*, COM (2012) 573 final, Bruselas, 3 de octubre.

Comisión Europea (2014a): *Preparar la revisión de la Estrategia Europa 2020 por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014) 130 final, Bruselas, 5 de marzo.

Comisión Europea (2014b): *Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2014) 130 final, Bruselas, 5 de marzo.

Comisión Europea (2014c): *Un Plan de Inversiones para Europa*, COM (2014) 903 final, Bruselas, 26 de noviembre.

Comisión Europea (2015): *Resultados de la consulta pública sobre la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2015) 100 final, Bruselas, 2 de marzo.

Comisión Europea (2016a): *Europa invierte de nuevo. Balance del Plan de Inversiones para Europa y próximas etapas*, COM (2016) 359 final, Bruselas, 1 de junio.

Comisión Europea (2016b): *Reforzar las inversiones europeas a favor del empleo y el crecimiento: hacia una segunda fase del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y un nuevo Plan Europeo de Inversiones Exteriores*, COM (2016) 581 final, Bruselas, 14 de septiembre.

Comisión Europea (2016c): *Plan de Inversiones para Europa: las evaluaciones demuestran la conveniencia de reforzarlo*, COM (2016) 764 final, Bruselas, 29 de noviembre.

Comisión Europea (2017a): *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, COM (2017) 2025 final, Bruselas, 1 de marzo.

Comisión Europea (2017b): *Anexo 2 del Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, COM (2017) 2025 final, Bruselas, 1 de marzo.

Comisión Europea (2018): *Plan de Inversiones para Europa*, Bruselas.

Costas, A. y Arias, X.C. (2015): "Economía europea: ¿hacia el estancamiento secular?", *Documentos de trabajo nº 6*, Universidad de Alcalá/Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.

Crespo Ruiz de Elvira, C. Steinberg Wechsler, F. Altzelai Uliondo, I. Otxoa-Errarte Goikoetxea, R. Velázquez Gardeta, J.A. Uncetabarrenechea Larrabe, J. Domínguez Domech, C. y Menéndez Blanco, J.M. (2009): *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*. Editorial Eurobask, Vitoria, pp.16-31.

Diario Oficial de la UE (2014a): *Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión*, L 094, 28 de marzo, pp. 1-64.

Diario Oficial de la UE (2014b): *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública*, L 094, 28 de marzo, pp. 65-242.

Diario Oficial de la UE (2014c): *Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*, L 094, 28 de marzo, pp. 243-374.

Diario Oficial de la UE (2016): *Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, C 262, 19 de julio, pp. 1-50.

Juncker, J.C. (2014): *Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*, Estrasburgo, 15 de julio.

Torrero Mañas, A. (2014): “España una recesión de balance” *Documentos de trabajo nº10*, Universidad de Alcalá/Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.

7.2. Webs consultadas

Banco Central Europeo: “Annual Report”. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/index.en.html> [consulta: 3 marzo 2018]

Eurostat (2018a): “Europe 2020. Headline indicators: scoreboard”. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard> [consulta: 6 junio 2018]

Eurostat (2018b): “Sharp increase in unemployment in the EU”. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5283553/KS-SF-09-053-EN.PDF/8bfe515b-f1a2-432b-ae2a-6bfaf3a47f9c> [consulta: 4 marzo 2018]

Eurostat (2018c): “Total unemployment rate”. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod e=tps00203&plugin=1> [consulta: 4 mayo 2018]

Eurostat (2018d): “Real GDP growth rate-volume (percentage change on previous year)”. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115> [consulta: 4 mayo 2018]

Eurostat (2018e): “Gross fixed capital formation (investments) at current prices”. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00011&language=en> [consulta: 4 mayo 2018]

Eurostat (2018f): “National accounts and GDP”. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP [consulta: 2 marzo 2018]

Eurostat (2018g): “Employment statistics”. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics [consulta: 5 marzo 2018]

Eurostat (2018h): “R & D expenditure”. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/R_%26_D_expenditure [consulta: 5 mayo 2018]

Eurostat (2018i): “Europe 2020 indicators: climate change and energy”. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_climate_change_and_energy [consulta: 7 marzo 2018]

Eurostat (2018j): “Social inclusion statistics”. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_inclusion_statistics [consulta: 8 marzo 2018]

Eurostat (2018k): “Europe 2020 targets”. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4411192/4411431/Europe_2020_Targets.pdf [consulta: 8 marzo 2018]

ANEXOS

Anexo 1. Objetivos nacionales de los Estados miembros, Estrategia Europa 2020

PAÍS/ INDICADOR	EMPLEO	I+D	CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA				EDUCACIÓN		POBREZA EXCLUSIÓN SOCIAL
	Tasa de empleo total (% población 20-64 años)	Gasto I+D (% del PIB)	Emisiones de gases de efecto invernadero (índice 1990)	Energía renovable (% consumo final bruto)	Consumo de energía primaria (Mtep)	Consumo de energía final (Mtep)	Abandono escolar (% población 18-24)	Educación terciaria (% población 30-34 años)	Número personas en riesgo de pobreza o de exclusión social (miles)
Bélgica	73,2%	3%	-15%	13%	43,7	32,5	9,5%	47%	-380
Bulgaria	76%	1,5%	+20%	16%	16,9	8,6	11%	36%	-260
República Checa	75%	1% (sector público)	+9%	13%	39,6	25,3	5,5%	32%	-100
Dinamarca	80%	3%	-20%	30%	17,4	14,4	10%	40%	-22
Alemania	77%	3%	-14%	18%	276,6	194,3	<10%	42%	
Estonia	76%	3%	+11%	25%	6,5	2,8	9,5%	40%	
Irlanda	69%-71%	2%	-20%	16%	13,9	11,7	8%	60%	-200
Grecia	70%	1,2%	-4%	18%	24,7	18,4	<10%	32%	-450
España	74%	2%	-10%	20%	119,8	80,1	15%	44%	-1.400-1.500
Francia	75%	3%	-14%	23%	219,9	131,4	9,5%	50%	-1.900
Croacia	62,9%	1,4%	+11%	20%	11,15	7	4%	35%	-1.220
Italia	67%-69%	1,53%	-13%	17%	158	124	16%	26%-27%	-2.200
Chipre	75%-77%	0,5%	-5%	13%	2,2	1,8	10%	46%	-27
Letonia	73%	1,5%	+17%	40%	5,4	4,5	10%	34%-36%	-121
Lituania	72,8%	1,9%	+15%	23%	6,5	4,3	<9%	48,7%	-170
Luxemburgo	73%	2,3%-2,6%	-20%	11%	4,5	4,2	<10%	66%	-6
Hungría	75%	1,8%	+10%	13%	24,1	14,4	10%	34%	-450
Malta	70%	2%	+5%	10%	0,7	0,5	10%	33%	-6,56
Países Bajos	80%	2,5%	-16%	14%	60,7	52,2	8%	40%	-100
Austria	77%	3,76%	-16%	34%	31,5	25,1	9,5%	38%	-235
Polonia	71%	1,7%	+14%	15%	96,4	71,6	4,5%	45%	-1.500
Portugal	75%	2,7%-3,3%	+1%	31%	22,5	17,4	10%	40%	-200
Rumanía	70%	2%	+19%	24%	43	30,3	11, 3%	26,7%	-580
Eslovenia	75%	3%	+4%	25%	7,3	5,1	5%	40%	-40
Eslovaquia	72%	1,2%	+13%	14%	16,4	9	6%	40%	
Finlandia	78%	4%	-16%	38%	35,9	26,7	8%	42%	-770
Suecia	80%	4%	-17%	49%	43,4	30,3	<7%	45%-50%	
Reino Unido	-	-	-16%	15%	177,6	129,2	-	-	-

Nota: los recuadros en rojo significan que a fecha de 2016 (anexo 2) no han cumplido el objetivo y los verdes, lo contrario.

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a), Eurostat (2018k).

Anexo 2. Indicadores de los Estados miembros, Estrategia Europa 2020, 2016

PAÍS/ INDICADOR	EMPLEO	I+D	CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA				EDUCACIÓN		POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL
	Tasa de empleo total (% población 20-64 años)	Gasto I+D (% del PIB)	Emisiones de gases de efecto invernadero (índice 1990)	Energía renovable (% consumo final bruto)	Consumo de energía primaria (Mtep)	Consumo de energía final (Mtep)	Abandono escolar (% población 18-24)	Educación terciaria (% población 30-34 años)	Número personas en riesgo de pobreza o de exclusión social
Bélgica	67,7	2,49	81,53	8,7	49	36,3	8,8	45,6	141
Bulgaria	67,7	0,78	57,02	18,8	17,6	9,7	13,8	33,8	-531
República Checa	76,7	1,68	65,62	14,9	39,9	24,8	6,6	32,8	-191
Dinamarca	77,4	2,87	73,91	32,2	17,2	14,4	7,2	47,7	60
Alemania	78,6	2,94	74,05	14,8	295,8	216,4	10,3	33,2	-310
Estonia	76,6	1,28	48,62	28,8	6,1	2,8	10,9	45,4	28
Irlanda	71,4	1,18	113,42	9,5	14,6	11,6	6,3	52,9	85
Grecia	56,2	1,01	89,69	15,2	23,5	16,7	6,2	42,7	743
España	63,9	1,19	116,43	17,3	117,2	82,5	19	40,1	2.040
Francia	70	2,25	85,64	16	235,4	147,2	8,8	43,6	313
Croacia	61,4	0,85	76,19	28,3	8,1	6,6	2,8	29,3	-162
Italia	61,6	1,29	83,85	17,4	148,4	115,9	13,8	26,2	3.055
Chipre	68,7	0,5	152,92	9,3	2,4	1,8	7,6	53,4	53
Letonia	73,2	0,44	43,77	37,2	4,3	3,8	10	42,8	-186
Lituania	75,2	0,85	42	25,6	6	5,1	4,8	58,7	-39
Luxemburgo	70,7	1,24	87,53	5,4	4,2	4	5,5	54,6	42
Hungría	71,5	1,21	65,82	14,2	23,9	17,9	12,4	33	-253
Malta	69,6	0,61	99,42	6	0,7	0,6	19,7	29,9	5
Países Bajos	77,1	2,03	91,63	6	64,8	49,5	8	45,7	364
Austria	74,8	3,09	103,06	33,5	31,8	28,1	6,9	40,1	-156
Polonia	69,3	0,97	85,03	11,3	94,3	66,7	5,2	44,6	-3.270
Portugal	70,6	1,27	115,77	28,5	22,1	16,1	14	34,6	-163
Rumanía	66,3	0,48	45,82	25	31,3	22,3	18,5	25,6	-1.420
Eslovenia	70,1	2	95,19	21,3	6,7	4,9	4,9	44,2	10
Eslovaquia	69,8	0,79	55,63	12	15,5	10,4	7,4	31,5	-161
Finlandia	73,4	2,75	84,03	38,7	33,1	25,2	7,9	46,1	-14
Suecia	81,2	3,25	76,1	53,8	47,1	32,6	7,4	51	432
Reino Unido	77,5	1,69	63,64	9,3	181,7	133,7	11,2	48,2	290

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2018a).

Anexo 3. Visión general de las políticas en los cinco escenarios del Libro Blanco sobre el futuro de Europa

	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3	ESCENARIO 4	ESCENARIO 5
Mercado único y comercio	Se refuerza el mercado único, en particular en el sector de la energía y en el sector digital; la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se refuerza el mercado único de bienes y capitales; las normas siguen difiriendo; no se garantiza plenamente la libre circulación de personas y servicios	Como en «Seguir igual»; se refuerza el mercado único y la EU-27 busca acuerdos comerciales progresivos	Se fijan normas comunes mínimas, pero se refuerza la ejecución en los ámbitos regulados en la UE; el comercio se aborda exclusivamente en la UE	Se refuerza el mercado único mediante la armonización de las normas y una ejecución más estricta; las relaciones comerciales se gestionan en la UE exclusivamente
Unión económica y monetaria	El funcionamiento de la zona del euro va mejorando progresivamente	La cooperación en la zona del euro es limitada	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la fiscalidad y las normas sociales	Se toman diversas medidas para consolidar la zona del euro y garantizar su estabilidad; la EU-27 actúa menos en algunas partes de las políticas sociales y de empleo	Se consigue la unión económica, financiera y presupuestaria como se preveía en el Informe de los cinco presidentes, de junio de 2015
Schengen, migración y seguridad	La cooperación en la gestión de las fronteras exteriores se intensifica gradualmente; avances hacia un sistema común de asilo; mejora de la coordinación en materia de seguridad	No hay una política única en materia de migración o asilo; la profundización de la coordinación en materia de seguridad se aborda bilateralmente; los controles en las fronteras interiores son más sistemáticos	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en ámbitos como la seguridad y la justicia	Cooperación sistemática en la gestión de fronteras, las políticas de asilo y la lucha contra el terrorismo	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente»; la cooperación en materia de gestión de fronteras, asilo y lucha contra el terrorismo es sistemática
Política exterior y defensa	Se avanza en hablar con una sola voz sobre los asuntos exteriores; cooperación más estrecha en materia de defensa	Algunas cuestiones de política exterior se abordan cada vez más de forma bilateral; la cooperación en defensa se mantiene como en la actualidad	Como en «Seguir igual», excepto para un grupo de países que intensifica su cooperación en materia de defensa, centrándose en la coordinación militar y equipamientos comunes	La UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa	Como en «Hacer menos, pero de forma más eficiente», la UE habla con una sola voz sobre todas las cuestiones de política exterior; se crea una Unión Europea de Defensa
Presupuesto de la UE	Se moderniza parcialmente, para reflejar el programa de reformas acordado en la EU-27	Se reorienta para financiar funciones esenciales necesarias para el mercado único	Como en «Seguir igual»; algunos Estados miembros facilitan recursos presupuestarios suplementarios para los ámbitos específicos en que deciden hacer más	Se rediseña significativamente para acomodar las nuevas prioridades acordadas en la EU-27	Se moderniza y aumenta significativamente, respaldado por recursos propios; existe una función de estabilización presupuestaria para la zona del euro

Fuente: Comisión Europea (2017b).