

UN PROYECTO PARA EUROPA.

Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea

PRIMERA PARTE: UNA UNIÓN EUROPEA FUERTE, ÚTIL Y ABIERTA

Capítulo 2: La Europa útil: Recuperación económica e impulso de la agenda social Europea

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

CAPÍTULO 2 LA EUROPA ÚTIL: RECUPERACIÓN ECONÓMICA E IMPULSO DE LA AGENDA SOCIAL EUROPEA

La primera de las tres prioridades que el Gobierno español ha definido para su Presidencia es “la recuperación económica y el impulso de la Agenda Social Europea”. Parece que esta prioridad se desarrollará a través de tres ejes temáticos: 1) la lucha contra la crisis económica y financiera, así como la definición de un nuevo marco financiero internacional; 2) la revisión de la Agenda de Lisboa 2010 y el impulso del mercado interior; y 3) la definición de la nueva Agenda Social Europea y de Igualdad 2011-2015 con un énfasis especial en la igualdad de género y la reducción de las desigualdades en el ámbito laboral.

La crisis dejó en segundo plano tanto la revisión de la Agenda de Lisboa como otras iniciativas, entre ellas las acciones relativas a la Agenda Social Europea

En este capítulo ofrecemos una reflexión desde el ámbito económico cuyo objetivo es identificar las cuestiones en las que la Presidencia española puede influir, dados los instrumentos con los que cuenta el Consejo Europeo y las políticas impulsadas por la Comisión y el Parlamento Europeo, así como los compromisos internacionales de la Unión Europea.

CONTEXTO Y PRIORIDADES

La crisis financiera internacional, y las propias particularidades de la crisis económica que está viviendo cada uno de los Estados Miembros –una crisis económica que en España, como en algunos otros países, antecede a la crisis financiera internacional– han introducido una elevada dosis de incertidumbre en el diseño de las políticas económicas. Es más, parece que estamos viviendo un período de prioridades cambiantes.

El momento en el que estuvo en cuestión la estabilidad de los sistemas bancarios y financieros de los Estados Miembros (otoño 2008) parece superado; la reforma del sistema financiero internacional se manifestó como la nueva prioridad. La crisis dejó en un segundo plano tanto la revisión de la Agenda de Lisboa, que llega a su fin en 2010, como otras iniciativas de la Unión como, por ejemplo, las acciones relativas a la Agenda Social Europea.

Además de la salida de la crisis y las políticas de crecimiento y empleo, la UE debe profundizar sus políticas de mercado interior

Con todo, conseguida la estabilización bancaria y financiera, que no el retorno del crédito, parece que la reforma del sistema financiero internacional ha perdido impulso. Y por el contrario, vuelve con fuerza la redefinición de la Agenda post-Lisboa y de la Agenda Social Europea.

Tres Prioridades

Debates recientes como los que tuvieron lugar los pasados días 28, 29 y 30 de mayo de 2009 en la Reunión Anual del Círculo de Economía en Sitges, así como otras reflexiones sobre la situación económica actual y las prioridades de política económica, nos permiten aportar un análisis sobre cuáles deberían ser las acciones prioritarias de la Presidencia española de la UE.

Prioridad número 1: El problema más acuciante al que se enfrentará la Unión en el primer semestre de 2010 es la definición de una estrategia racional y ordenada de salida de la crisis (*exit strategy*). El objetivo final de esta estrategia es conseguir que la economía europea sea menos vulnerable a los ciclos que, lejos de desaparecer, han vuelto con una fuerza no vista en los últimos decenios.

Prioridad número 2: Ahora bien, la UE tiene a la vez que diseñar las políticas que deben sustentar el crecimiento, el empleo y el bienestar social a medio y largo plazo. Precisamente será durante la Presidencia española de la UE cuando finalice la Estrategia de Lisboa 2001-2010. Los objetivos de la nueva Estrategia de Crecimiento, la nueva Estrategia de Empleo y de la Agenda Social Europea están por redefinir.

Prioridad número 3: Finalmente, durante el primer semestre de 2010 será responsabilidad de la Presidencia española de la UE dedicar la atención necesaria a la aplicación de las políticas de profundización del mercado interior, fuente de deseables reformas de los mercados y las políticas públicas y, especialmente, de la evaluación de la transposición nacional de la directiva de servicios.

ACCIONES

A pesar de que las políticas de la UE en estos tres ámbitos cuentan con el impulso de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, la Presidencia del Consejo es una oportunidad para conducir y espolear aquellas políticas que el Estado Miembro que preside entiende que son prioritarias para los intereses generales de los ciudadanos de la UE, y que se alinean de forma más adecuada a los intereses de sus ciudadanos.

Por ello, a continuación proponemos un conjunto de acciones que, a nuestro juicio, debería adoptar la Presidencia española para alcanzar los objetivos prioritarios que acabamos de señalar.

Estrategia de salida de la crisis

La crisis ha llevado a todos los Estados Miembros a incurrir en “déficits fiscales excesivos”, de acuerdo a la definición del Pacto de Estabilidad y Crecimiento vigente hasta este momento. La crisis está poniendo en cues-

ción la credibilidad del Pacto que choca en su concepción con el nuevo plan europeo de recuperación económica que precisamente anima a los Estados Miembros a incurrir en déficits públicos para paliar los efectos de la crisis sobre la demanda agregada en la Unión.

Esta contradicción está siendo especialmente dramática en España: la política de gasto del Gobierno ha llevado el déficit a una de las mayores cifras de la UE y del mundo (alcanzará el 9,6% en 2009, según la Unidad de Inteligencia de Negocios [EIU], sólo por detrás del Reino Unido, con el 13,9%, y de Estados Unidos, con el 13,7%), cuando es especialmente importante para España establecer una senda creíble de retorno a la estabilidad presupuestaria.

La Presidencia española debe hacer por ello un esfuerzo especial para asegurar que el Consejo aprueba las recomendaciones que guiarán el ajuste hacia la estabilidad presupuestaria en la Eurozona, en el marco de la aplicación del Pacto. El calendario puede ajustarse al ciclo, pero los objetivos del Pacto deben no sólo mantenerse sino reforzarse.

El impulso del plan para mejorar la calidad de las finanzas públicas en la Unión durante la Presidencia española de la UE puede facilitar el ejercicio de transmitir al resto de socios de la UE y a la opinión pública el compromiso con la política de consolidación fiscal, junto con el pragmatismo necesario para la implementación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento dentro de un calendario razonable.

Asimismo, cualquier tentación de alargar el impulso fiscal, si la coyuntura continua siendo desfavorable, debe incorporarse a nuevas revisiones del plan europeo de recuperación económica. La crisis ha puesto de manifiesto que la coordinación es vital en la gestión del ciclo, y que los mercados castigan especialmente aquellas economías que por su estructura económica o por sus políticas se exponen más que sus vecinos a la financiación exterior.

Finalmente, las políticas de salida de la crisis carecerán de toda credibilidad si no se acompañan de la reforma en profundidad de la supervisión financiera. El proceso de reforma está ya encauzado gracias al impulso de la Comisión, que ha lanzado una propuesta de reforma en mayo de 2009 de acuerdo a las líneas del informe *Jacques de Larosière*, que se encuentra actualmente en proceso de consulta.

La Presidencia española de la UE debe hacer avanzar el proceso de reforma de la supervisión financiera, aunque sea a través de acuerdos a distintas velocidades, o cláusulas de descuelgue (*opt-outs*). La búsqueda del consenso no puede hacer retrasar la implementación de una supervisión más rigurosa en aquellos países que la deseen, y si hace falta estableciendo un marco de reforma común del que puedan descolgarse aquellos Estados Miembros que no estén preparados para la reforma.

A nuestro juicio, el nuevo sistema financiero debe ser más robusto y resistente al ciclo desde el punto de vista prudencial, y por ello debe incorporar medidas contra-cíclicas como las aplicadas por el Banco de España para alinear las estrategias del capital y los directivos de las entidades financieras a los intereses generales de estabilidad financiera y solvencia a largo plazo.

La crisis está poniendo en cuestión la credibilidad del pacto de estabilidad y crecimiento; sería conveniente que el Consejo de la Unión Europea guiase el ajuste hacia la estabilidad presupuestaria en la Eurozona

La Presidencia española debe avanzar en la reforma de la supervisión financiera, aunque sea a distintas velocidades o con *opt-outs*

El sistema financiero debe incorporar medidas contra-cíclicas para alinear las estrategias del capital a los intereses generales de estabilidad y solvencia a largo plazo

Las reformas del mercado interior de servicios financieros deben constituir un sistema de regulación que fomente la solvencia de las entidades, además de proteger y promover la competencia entre los operadores financieros. Las reformas de las reglas sobre la capitalización de las entidades financieras, de las actividades de las agencias de calificación de riesgos y de las normas contables deben también fomentar la estabilidad del sistema financiero europeo.

Nueva estrategia post-Lisboa

El Consejo de primavera de 2010 debe abordar la definición de la nueva Estrategia de Crecimiento y Empleo, tras la llegada a su fin de la Agenda de Lisboa 2001-2010. Esta es una prioridad que había perdido su ímpetu político ante la magnitud de la crisis.

La Agenda de Lisboa fue impulsada por el Consejo de primavera de Lisboa en el año 2000. Después de una cierta decepción por el escaso progreso de la estrategia y su exigua relación con el bienestar económico y social de los países, fue revisada y relanzada en el Consejo de primavera de 2005, tras el informe del ex primer ministro de Holanda Wim Kok.

Inicialmente la agenda dispuso que los Estados Miembros debían perseguir un conjunto disperso y poco coherente de objetivos cuantitativos. Actualmente, tan sólo existen cuatro prioridades definidas en los Consejos de primavera de 2006 y 2007: 1) más investigación, desarrollo e innovación; 2) un entorno empresarial más dinámico; 3) invertir más en educación y formación; así como 4), apostar por una economía más verde.

Hasta la fecha, sólo se han cuantificado dos objetivos a alcanzar en el 2010: el 3% de inversión total (público y privada) en I+D respecto al PIB de la UE, y una proporción de empleados sobre la población en edad de trabajar del 70% en la UE. En 2005 estos indicadores se situaban en el 1,84% y el 63,5% respectivamente.

Estos objetivos son compartidos por todos los Estados Miembros al entender que están íntimamente vinculados con la calidad de vida europea en el largo plazo. Desde 2005, la Estrategia de Lisboa se ha vinculado a las directrices integradas para las reformas económicas que emite la Comisión (las últimas en 2008), al informe anual de avance estratégico de la Comisión Europea, y a la revisión anual de los Planes Nacionales de Reformas de cada Estado Miembro. La Comisión propone y el Consejo aprueba una serie de recomendaciones específicas a cada Estado Miembro tras la evaluación de los planes nacionales.

La revisión de la Agenda de Lisboa en 2005 ha llevado a la separación de la Estrategia de crecimiento y empleo de Lisboa de las cuestiones de política social que se han aglutinado en torno a la Agenda Social Europea. Además, se han separado más explícitamente las políticas económicas para el crecimiento y las políticas de empleo, que se han coordinado en la Estrategia Europea para el Empleo de Niza. Y se ha incorporado el pilar de la sostenibilidad a la estrategia de crecimiento y empleo. Finalmente, se ha coordinado la Agenda de Lisboa con las acciones de los fondos estructurales de la UE.

La Presidencia española se encuentra ante la tesitura de diseñar el contenido que debería darse a estas tres estrategias para el período 2011-2020 (crecimiento, empleo y cohesión social), y así facilitar que la posterior presidencia de Hungría apruebe la que podría llamarse Agenda de Budapest. Es una tarea difícil, vinculada con la reflexión que se está produciendo en España sobre el cambio de su modelo productivo.

La crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto las debilidades de los modelos de crecimiento adoptados por la mayoría de Estados Miembros de la UE. En particular, el modelo de crecimiento basado en el capital financiero externo tiene limitaciones internas, y además es especialmente vulnerable al ciclo. También han entrado en crisis los modelos de crecimiento excesivamente expuestos a la coyuntura internacional de los mercados de exportación.

La crisis económica en España, así como en Irlanda, Islandia o el Reino Unido muestran las debilidades de un modelo que conlleva el excesivo apalancamiento financiero, el crecimiento del déficit exterior por cuenta corriente y que impulsa la expansión de los sectores de bienes no comercializables, en especial, el sector inmobiliario y de la construcción.

En nuestra opinión se trata de un modelo de crecimiento que no sienta las bases de una base productiva suficientemente diversificada y dinámica en la generación de innovación industrial, comercial y de servicios. La evidencia histórica muestra que los países que han optado por este modelo de crecimiento se han desarrollado más lentamente que el resto.

Ahora bien, la crisis financiera internacional también ha puesto de manifiesto las debilidades de un crecimiento excesivamente expuesto a los vaivenes de los mercados internacionales de exportación. La coyuntura ha sido especialmente adversa en países como Alemania que, con todo, tiene una capacidad productiva suficientemente flexible como para superar la crisis.

Ante las dificultades de estos dos modelos de crecimiento, se impone una visión más pragmática que priorice un modelo de crecimiento que atienda tanto a fortalecer el dinamismo del mercado interior europeo, como a la apertura diversificada al exterior y al fomento de un crecimiento más estable y duradero. Este es un reto de gran dificultad. En el debate en torno a este nuevo modelo de crecimiento, hay voces que sostienen que la mayor capacidad de resistencia de algunos países, que cuentan con un Estado de bienestar moderno y eficaz ante la crisis, pone de manifiesto la prioridad de definir una estrategia integrada de crecimiento, empleo, sostenibilidad y política social.

La definición de la Estrategia de Crecimiento y Empleo 2011-2020: De Lisboa a Budapest

La revisión de la Agenda de Lisboa en 2010 se enfrenta al riesgo de que la opinión pública en Europa evidencie una cierta fatiga respecto al espíritu reformista que animó la definición de la Estrategia de Lisboa en el año 2000. La Agenda parece haber entrado en rendimientos decrecientes, como lo demuestra la completa revisión de la misma en 2005, su encaje con los programas nacionales de reformas, así como su integración con las políticas de empleo y cohesión social.

Un modelo de crecimiento más estable y duradero requiere un mercado interior más dinámico, una apertura diversificada al exterior y una estrategia integrada con las del empleo, la sostenibilidad y la política social

La nueva Estrategia para el Crecimiento debería poner énfasis en la inversión en los activos físicos, humanos y tecnológicos que sostienen el crecimiento a largo plazo

La Estrategia Europea de Empleo, en un entorno de elevado índice de paro, puede dar un impulso decidido hacia la homologación europea de los servicios públicos de ocupación

Dada esta fatiga reformista, la nueva Estrategia para el Crecimiento debería poner el énfasis en las políticas económicas de inversión en los activos físicos, humanos y tecnológicos que sostienen el crecimiento a largo plazo, tanto en las entidades públicas como privadas, y no tanto en las reformas orientadas a redefinir el papel de lo público y lo privado en este impulso colectivo: fomento de la investigación y la innovación tecnológica, impulso de la educación y formación de calidad, avance en la interconexión de las redes europeas de energía y transporte, y apuesta por una economía limpia y sostenible en coordinación con el compromiso 20/20/20 para el 2020 (20% de energía renovable, 20% de reducción de emisiones, 20% de mejora energética).

Por su parte, la Estrategia Europea de Empleo debería adaptarse a un entorno en el que el paro está afectando de forma dramática a un elevado número de personas, y que si la economía no despega en el futuro próximo puede lastrar su empleabilidad en el medio y largo plazo. Por ello, la Presidencia española debe dar un impulso decidido hacia la homologación europea de los servicios públicos de ocupación como instrumento de reflexión y reforma de las políticas activas de empleo.

En este sentido, las políticas activas de empleo deben dar prioridad a los planes de ocupación que tengan un significativo componente de formación. En España existe, por ejemplo, la oportunidad de dirigir los fondos destinados a estas políticas hacia la formación de especialistas en las nuevas fuentes de empleo relacionados con la economía limpia, en especial, en el ámbito de la eficiencia energética de los edificios.

Ahora bien, la gestión de estas políticas activas no puede recaer exclusivamente sobre estos servicios públicos. Es indispensable contar con la colaboración de operadores privados especializados: la contratación externa de procesos de recalificación permite ajustar los planes a las necesidades en cada momento del tiempo, establecer objetivos y exigir cuentas según los resultados obtenidos.

¿De la Agenda Social Europea hacia un Espacio Europeo de Protección Social?

Las acciones para profundizar en la Agenda Social Europea son la otra cara de la moneda de la integración económica europea. Ahora bien, constatamos que el avance en este terreno ha sido especialmente difícil en la UE debido a la poca predisposición de algunos Estados Miembros –en especial, el Reino Unido pero también Irlanda y ahora los nuevos Estados Miembros del Este– a aceptar un proceso de armonización que pudiera suponer la convergencia en los mecanismos de protección social y fiscalidad comunes en los países centroeuropeos y nórdicos.

Por ello, en 2002 la Comisión propuso al Consejo adoptar el Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección y la inclusión social para renovar el compromiso a favor de una Europa Social. El Método Abierto de Coordinación permitió canalizar la reflexión sobre las políticas de cohesión social en un momento de crecimiento económico en el que las políticas sociales no eran una prioridad. Sin embargo, los objetivos de la Agenda de Lisboa original no se han cumplido en el ámbito de la reducción de la pobreza y el aumento de la cohesión social.

El temor a que el impacto social de la crisis sea muy elevado ha convertido el Método Abierto de Coordinación y la Agenda Social Europea de nuevo en una prioridad. Los países con mayores desequilibrios externos, los países del Este, pero también Irlanda o incluso España, pueden verse obligados a realizar ajustes fiscales que pongan en tensión las políticas nacionales de cohesión social, especialmente en el ámbito de prestaciones sociales y también en educación y sanidad. Por ello, los Estados Miembros y la opinión pública parece estar dispuesta a iniciar una reflexión activa y comprometida con la mejora de la política social en un entorno de recursos escasos.

La Presidencia española se encuentra en el momento oportuno para iniciar un camino de armonización y reformas de carácter optativo y paneuropeo bajo un título aceptable por todos que podría ser "Espacio Europeo de Protección Social", el cual –a imagen y semejanza de otros Espacios Europeos (Schengen, de Educación Superior, de Investigación)– permita la convergencia y la reforma de las políticas sociales por grupos de países europeos a distintas velocidades.

A nuestro juicio, la creación de un Espacio Europeo de Protección Social puede aportar al proyecto europeo la legitimidad social que le falta en estos momentos: se trataría de conseguir mayor protección social y laboral de los trabajadores europeos mediante mecanismos flexibles que favorezcan la movilidad del trabajo entre los Estados Miembros y dentro de ellos.

El Método Abierto de Coordinación ofrece un amplio margen para la mejora de la coordinación y el intercambio de buenas prácticas y experiencias innovadoras en una serie de ámbitos que podrían estar incluidos en este Espacio Europeo de Protección Social. Entre ellos estarían, como mínimo, tres: los mecanismos de flexibilidad y seguridad en el empleo, la relación entre sistemas obligatorios y complementarios de protección social, así como los efectos de las políticas fiscales y sociales en unos Estados Miembros para la actividad económica en otros Estados Miembros (competencia laboral y social).

El Espacio Europeo de Protección Social se debería construir a partir de los ya existentes acuerdos recíprocos de reconocimiento de derechos sociales y laborales, así como del proceso de reflexión en el ámbito del Método Abierto de Coordinación y el de la armonización fiscal. Para España es un proceso que facilitaría la reflexión a medio plazo sobre las disfunciones de nuestro sistema de protección social, y el avance de las reformas a través del, actualmente azaroso, camino del diálogo social.

Impulso del mercado interior

Finalmente, la creación del mercado interior ha sido en la Unión Europea el mecanismo más efectivo de impulso de las reformas económicas en los Estados Miembros. Sin embargo, algunas controversias en el seno del Consejo y del Parlamento europeos, como algunas decisiones recientes del Tribunal Europeo de Justicia, ponen de manifiesto un cierto agotamiento y fatiga de esta política.

La última apuesta de la Comisión en este ámbito ha sido el impulso de la Directiva de Servicios que finalmente fue aprobada, a pesar de las dificultades, en 2006. En enero de 2010 todos los Estados Miembros deben

España presidirá la UE en el momento oportuno para iniciar un camino de armonización y reformas bajo el título de "Espacio Europeo de Protección Social"

Ante una cierta fatiga en las políticas de mercado interior, la Presidencia del Consejo tiene la responsabilidad de asegurar una aplicación rigurosa de las reglas vigentes, en particular en el caso de la directiva de servicios

haber transpuesto la directiva. Se pondrá entonces en marcha la arquitectura del procedimiento de evaluación mutua.

La Presidencia española tiene una especial responsabilidad en asegurar que se actúa de forma ambiciosa y exigente en los procedimientos de evaluación de la transposición, para así mejorar la integración en la prestación de los servicios que han quedado sometidos a la nueva directiva. La aplicación de la directiva será sin duda una fuente de creación neta de empleos y de bienestar para los ciudadanos europeos.

CONCLUSIONES

Los instrumentos con los que cuenta la Presidencia del Consejo Europeo permiten al Gobierno español identificar unos problemas y proponer unas prioridades y acciones que pueden ser compartidas por el núcleo de Estados Miembros más dispuesto a dar apoyo a políticas europeas pragmáticas y realistas de recuperación económica.

En este capítulo hemos identificado tres cuestiones que deberían ser las prioritarias en la agenda de la Presidencia española: 1) la definición de una estrategia de salida de la crisis; 2) la redefinición de una Agenda de Crecimiento y Empleo más orientada a la inversión sostenible en capital físico, humano y tecnológico, así como la transformación de la Agenda Social Europea en un proceso hacia la creación de un Espacio Europeo de Protección Social que se oriente a conseguir un empleo a la vez más flexible y más seguro; y 3) el impulso del mercado interior, especialmente en el sector servicios.

La clave para desarrollar acciones en estas tres prioridades dependerá de la capacidad que tenga el Gobierno español en tejer alianzas con los Estados Miembros más necesitados o deseosos de contar con políticas europeas que ayuden a encauzar el malestar por la crisis y a sentar las bases para la recuperación.