



Círculo de Trabajo Europa*

La estrategia europea de prosperidad sostenible: una nueva agenda para la Unión Europea**

Los preparativos para una nueva estrategia decenal de coordinación de las políticas económicas y de empleo de la Unión Europea (la llamada Estrategia post Lisboa) constituyen para el Círculo de Trabajo Europa de la Friedrich-Ebert-Stiftung una oportunidad para examinar algunos aspectos fundamentales de la coordinación de políticas en la Unión. A continuación se describen, en primer lugar, el valor añadido y la necesidad de una consulta y de un acuerdo europeos en torno a los objetivos comunes de una serie de políticas llevadas a cabo de manera descentralizada en cada Estado miembro. En segundo lugar, en el marco de la **«estrategia europea de prosperidad sostenible»** aquí presentada, se esboza la necesidad de un nuevo concepto de prosperidad que se aparte del estricto afán de crecimiento económico que predomina en la Estrategia de Lisboa que toca a su fin. En tercer y último lugar, se exponen propuestas acerca de qué elementos adicionales debería contener la «caja de herramientas» para

implementar con eficacia este nuevo modelo de coordinación europea.

¿Realmente necesita Europa una Estrategia Europa 2020?

A finales de 2010 concluye el proceso iniciado en el año 2000 en el Consejo Europeo en Lisboa, que habría de convertir a la Unión Europea en el espacio económico basado en el conocimiento más competitivo y dinámico del mundo. En reemplazo de la Estrategia de Lisboa se dará inicio a una nueva estrategia integrada, de crecimiento y empleo, que estará vigente hasta 2020. El sólo hecho de que la Estrategia de Lisboa esté llegando a su fin, no es en sí razón suficiente para una nueva Estrategia Europa 2020. Más bien, la Unión Europea necesita una nueva estrategia de crecimiento, empleo y proyección social en

* El Círculo de Trabajo Europa de la Friedrich-Ebert-Stiftung, creado en 2005, es un foro de discusión sobre temas europeos de actualidad. Los miembros del Círculo provienen del Parlamento alemán, de partidos políticos, ministerios federales, delegaciones de los Länder, asociaciones e institutos de investigación. Coordinación: Gero Maaß (gero.maass@fes.de)

** El original de este documento en alemán (Arbeitskreis Europa: Weichenstellung für eine nachhaltige europäische Wohlstandsstrategie, Nuevo rumbo hacia una estrategia europea de prosperidad sostenible, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06991.pdf>), se publicó como documento de trabajo en febrero de 2010, poco antes de la aparición de la comunicación de la Comisión «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», publicada el 3 de marzo de 2010. Las referencias a los trabajos preparativos de la Comisión se refieren sobre todo al documento de trabajo de la Comisión «Consulta sobre la futura estrategia UE 2020» http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_es.pdf.

vista de que la Agenda de Lisboa no pudo cumplir con las grandes expectativas creadas en torno a la coordinación a nivel europeo de las políticas económicas y de empleo y por lo tanto ha fracasado en aspectos fundamentales. Al mismo tiempo, han surgido nuevos desafíos para la UE y, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, existe también un nuevo marco jurídico.

1. Necesidad fundamental de coordinación de las políticas económicas y de empleo

Debido a la arquitectura económica de la UE, no cabe duda de la necesidad fundamental de coordinación de las políticas económicas y de empleo al interior de la misma. A más tardar con la introducción de la moneda única y las consiguientes disposiciones monetarias y fiscales, los países miembros de la UE (y especialmente de la Eurozona) se vieron privados progresivamente de los medios para poder reaccionar a recesiones coyunturales o shocks asimétricos. Los instrumentos tradicionales para afrontar crisis económicas - como devaluaciones, reducción de las tasas de interés o programas de inversión pública - se hicieron notablemente más difíciles o imposibles de aplicar debido a la unificación de las políticas monetarias en el marco de la Unión Económica y Monetaria y a los criterios de convergencia de la política fiscal del Tratado de Maastricht (y al posteriormente adoptado Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Si se excluye una renacionalización de dichas políticas, debido a los costos económicos y políticos que esto conlleva, la clave para aumentar el crecimiento y generar empleo en la UE debe ser una integración adecuada de otras políticas macroeconómicas esenciales. Este argumento ha ganado aún mayor plausibilidad en razón de la actual crisis económica y financiera internacional. Crear condiciones políticas adecuadas que garanticen la prosperidad individual y social, y a la vez encontrar a nivel europeo las respuestas conjuntas a las graves crisis, representan el principal valor añadido de una estrategia de esta naturaleza para las ciudadanas y los ciudadanos europeos, además de las ventajas de convergencia que supone la coordinación europea para las trabajadoras y los trabajadores con más movilidad laboral. Una Estrategia Europa 2020 eficaz puede promover soluciones políticas para los problemas más apremiantes de la población en la UE - por ejemplo luchar contra el desempleo masivo, mantener o mejorar el nivel de vida e impedir el aumento de la pobreza -, lo cual no sería posible con actuaciones unilaterales por parte de cada Estado miembro.

2. Poner fin a la marginación de la dimensión social en el proceso de la integración europea

Una estrategia integrada también es preferible al simple incremento de una serie de iniciativas individuales, porque sólo una estrategia de esta índole tendría el peso para ven-

cer la constante marginación de la dimensión social en la integración europea. Precisamente la razón por la cual la UE necesita una Estrategia Europa 2020 es el mermado equilibrio entre intereses económicos y sociales. El Tratado de Lisboa no ha modificado fundamentalmente el hecho de que en la UE las políticas de creación y corrección de mercados compiten entre sí con niveles jurídicos cualitativamente diferentes («asimetría constitucional»). Mientras que instrumentos de políticas para la creación del mercado interior, como las cuatro libertades o las normas comunitarias de competencia, gracias a su condición de derecho primario y al efecto directo del derecho comunitario prácticamente disfrutaban de rango constitucional, las políticas que apuntan a corregir los efectos del mercado tanto a nivel europeo como nacional - por ejemplo para poner en práctica medidas ecológicas y sociales - tienen que ser formuladas en función de dichas normas de derecho primario. Para contrarrestar tal desigualdad, es preciso desarrollar sucesivamente una legislación europea más eficaz y que contemple sanciones en áreas tales como la protección social, los derechos laborales y el medio ambiente. Para este propósito, la Estrategia Europa 2020 puede representar un marco políticamente más vinculante, que, sin embargo, no llega a ser una revisión del Tratado.

3. Fracaso de la Estrategia de Lisboa

Estos problemas fundamentales no son nuevos y hasta cierto punto representan las motivaciones detrás de la Estrategia de Lisboa. Precisamente eso es lo que hace su fracaso más estruendoso. Desde el punto de vista actual, el fracaso de la Estrategia de Lisboa es un argumento importante a favor de una nueva estrategia que se diferencie claramente de la anterior. Y es que la Estrategia de Lisboa no pudo cumplir con su ambicioso cometido en los campos de crecimiento y empleo, por no hablar de avances en los ámbitos social y medioambiental en la Unión. La tasa de crecimiento de la UE permaneció por debajo de la media de las últimas décadas; el aumento de la tasa de empleo no fue suficiente y se dio sólo como resultado de la expansión del empleo precario; la productividad y las cuotas salariales se estancaron o bajaron; el índice de pobreza continúa siendo alto, y para aquellos que tienen empleo el riesgo de caer en la pobreza incluso aumentó. La UE está muy lejos de ser el espacio económico más competitivo del mundo, aun cuando se desploma más lentamente bajo el peso de la crisis económica que otras regiones comparadas. Con la Estrategia de Lisboa no se ha alcanzado un amplio incremento de la prosperidad.

4. Agudización de los desafíos comunes

Por último, los desafíos comunes se han agravado y multiplicado en los últimos años. Los riesgos del desarrollo demográfico y de la creciente desigualdad social en los pa-

íses miembros de la UE se han exacerbado como resultado de problemas nuevos, como la necesidad de hacer frente a la crisis económica y financiera, incluyendo la inminente crisis de la deuda pública. La fracasada cumbre de Copenhague sobre el cambio climático, ha demostrado, además, que la tan invocada actuación colectiva de la comunidad internacional en la lucha contra el cambio climático en realidad no existe. También la UE se encuentra a la zaga de sus declaraciones en este tema. Las amenazas comunes, cuando está llegando a su fin la década de 2000, marcada por las crisis, hacen más evidente que nunca la necesidad de una estrategia global.

Prosperidad sostenible en lugar del mero afán de crecimiento: un nuevo ideal para la Estrategia Europa 2020

Una nueva estrategia, así pues, es más necesaria que nunca. Para enfrentar los desafíos de la UE en la próxima década, la nueva agenda europea tiene que evitar los errores de la Estrategia de Lisboa, tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

Alejarse del mantra de la competitividad

En términos cualitativos esto significa apartarse categóricamente del mantra de la competitividad como referente central de todos los objetivos de política económica de la UE. En lugar de medir el éxito de una estrategia de política económica y social por la posición que ocupa la UE en la comparación con otras regiones del mundo en clasificaciones sin contexto, el principal criterio debería ser el mejoramiento (intertemporal) en la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos de la UE. ***La UE no necesita una estrategia de competitividad, sino una estrategia de prosperidad sostenible.*** Los progresos sociales, ecológicos y económicos deben revestir la misma importancia para dicha estrategia, que debe tener como eje central de sus esfuerzos la sostenibilidad, el empleo y la cohesión social. Estas metas deben ser consideradas y priorizadas como objetivos independientes. Porque a menudo empleo decente, progreso social y medio ambiente sostenible no son simplemente efectos secundarios del aumento de la competitividad, sino que tienen que ser ganados en una lucha contra los intereses del capital. El crecimiento económico como incremento de los indicadores económicos adquiere un papel subordinado en un modelo de esta naturaleza: si una etapa de auge económico incrementa la demanda de mano de obra o una senda de crecimiento más alta reduce la brecha económica y social entre los Estados miembros de la UE, las medidas de una estrategia de prosperidad sostenible deben apuntar a fortalecer dicho crecimiento. Sin embargo, si el crecimiento se apoya en estrategias de dumping que incluyen bajos salarios o recortes en los gastos sociales - es decir si esas altas tasas de

crecimiento van acompañadas de un estancamiento o incluso de un deterioro en la calidad de vida -, entonces la meta de una estrategia de prosperidad no puede ser fomentar esas tendencias, y menos aún, erigirlas como parámetro.

Aumento de la productividad social

Un cambio cuantitativo significa sustituir indicadores macroeconómicos convencionales, como el aumento del Producto Interior Bruto, por una paleta de indicadores más diversificada, que les haga justicia a los objetivos de prosperidad diferenciados que se aspira a lograr. Si bien es cierto que la Estrategia de Lisboa contiene una cantidad apenas manejable de indicadores, índices y parámetros, éstos, sin embargo, sirven en gran parte como marcas intermedias para el propósito de la comparación final unidimensional de las tasas de crecimiento económico con otras regiones del mundo, como Norteamérica o Asia oriental. En lugar de caer en el fetichismo cortoplacista del crecimiento, una estrategia de prosperidad cuyos objetivos sean el empleo, la sostenibilidad y la cohesión social, tendrá como eje central de sus postulados el aumento de la productividad social. Esto significa, que en la evaluación del desarrollo de una economía deberían considerarse, además del indispensable incremento de la productividad, también otros aspectos inherentes a la prosperidad, tales como la mejora en la calidad del empleo, la justa repartición de los beneficios del incremento de la productividad o nuevos modelos de producción y consumo, que sean compatibles con la sostenibilidad del medio ambiente.

A pesar de que la Comisión Europea en su documento de consulta sobre la nueva Estrategia Europa 2020 incide en algunos de estos aspectos (por ejemplo en el tema de la sostenibilidad y la «ecologización de la economía»), por otro lado articula explícitamente la nueva estrategia a la fracasada Estrategia de Lisboa, en lugar de revisarla críticamente. Todavía se habla en este nuevo documento de la meta de hacer de Europa una economía líder, competitiva, próspera e interconectada. Existe, pues, el peligro de que la nueva orientación ecológica de la Comisión en relación con la Estrategia Europa 2020 solamente tenga un carácter instrumental: «tecnología verde» como bestseller europeo en el concierto de los grandes. En los planes de la Comisión no se advierte un cambio verdadero de paradigmas de una estrategia de competitividad a ultranza a una estrategia de prosperidad cualitativamente diferente.

Reforma de los procedimientos: una nueva caja de herramientas para reformas eficaces

La nueva orientación de la Estrategia Europa 2020 hacia una estrategia de prosperidad sostenible, aquí presentada, implica a la vez la necesidad de una reforma de los procedimientos. Ya

la Estrategia de Lisboa acusaba un desequilibrio entre unos objetivos relativamente exigentes e instrumentos insuficientes para alcanzarlos. El «método abierto de coordinación» (MAC) no es apropiado para una verdadera concertación de las políticas económicas de los Estados miembros entre sí, por un lado, y a nivel europeo, por otro. Como tampoco subsana en lo más mínimo el vicio capital de la gestión económica de la UE, es decir la falta de una macro-coordinación de las políticas monetaria, fiscal y salarial. A ello se suma el que el cumplimiento de las directrices comunes - a pesar de las esperanzas puestas en el efecto disciplinario del enfoque de «señalar y avergonzar» entre los Estados miembros - se basa de hecho exclusivamente en la voluntad de cooperación de cada Estado. Por esta razón, una estrategia más exigente tiene que ser más vinculante. Más allá de ello, es necesario aprovechar más de lo que se ha hecho hasta ahora, las posibilidades del método comunitario vinculante. Para ello, en la coordinación de las políticas económicas y de empleo es preciso poner en marcha medidas que permitan amonestar a determinados Estados miembros en particular o bien incentivos que los animen a cooperar, de conformidad con el Art. 121 (4) y el Art. 149 del TFUE. En el área de la protección del trabajador debería aplicarse el instrumento de directivas marco, mediante el cual según el Artículo 153 (2b), se pueden promulgar normas mínimas comunes. La integración de las áreas de inclusión social y de protección social y su combinación con el MAC podrían incrementar considerablemente la obligatoriedad y eficacia de dichas directivas en las políticas sociales y de empleo. En contraste con el enfoque anterior de «talla única», la coordinación de las políticas de los Estados miembros que cuenten con medidas de protección similares aumentaría notablemente el efecto de aprendizaje y frenaría los intentos impuestos desde afuera de cambiar el rumbo de las políticas sociales nacionales. Propuestas más ambiciosas, como un pacto de estabilidad social, que vincule la cuota de gasto social de los Estados miembros a su desempeño económico, podrían darle un impulso aún más amplio a la implementación de una estrategia de prosperidad de corte ecológico y social.

Democratización de la coordinación

La Comisión Europea, por otra parte, pretende solamente articular los instrumentos existentes en un nuevo concepto, con el objeto de implementar una «Asociación para el

progreso» entre los Estados miembros y el nivel europeo. Es más que cuestionable si dicha reforma mínima e inmanente al sistema será suficiente para una verdadera estrategia de prosperidad, dada la necesidad inequívocamente creciente de coordinación y acción. Merece respaldo, por otra parte, el llamamiento de la Comisión a una mayor participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales. También la sociedad civil debe ser involucrada de manera efectiva en el desarrollo de la Estrategia Europa 2020, haciéndola partícipe, en la medida de lo posible, de la toma de decisiones. Al fin y al cabo, las asociaciones y organizaciones no gubernamentales a menudo poseen los conocimientos especializados para evaluar el impacto de las iniciativas pertinentes. Además, precisamente los interlocutores sociales, son actores macroeconómicos ellos mismos. La Comisión también se declara partidaria de la participación de actores de la sociedad civil. La credibilidad de esta declaración, sin embargo, se medirá en función de las oportunidades concretas de participación. Aquí cabría imaginar una propuesta oficial sobre su vinculación a los procesos de información y de evaluación de la coordinación de políticas a nivel nacional y supranacional, vinculación que hasta ahora está a discreción de la burocracia ministerial y de la UE. Una mayor transparencia y la consolidación democrática de este proyecto sólo serán posibles si se estimula a los parlamentos nacionales para que se ocupen más de lo que han hecho hasta ahora de la coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo.

Conclusión

Solamente un enfoque radicalmente nuevo sobre la coordinación europea de las políticas económicas, sociales y de empleo garantizará que la proyectada Estrategia Europa 2020 sea un éxito para las ciudadanas y los ciudadanos de Europa. A fin de establecer un nuevo modelo más allá del mantra de la competitividad absoluta, es necesario extraer lecciones de los desafíos fundamentales surgidos a raíz de la crisis económica y financiera, del cambio climático, del desarrollo demográfico y de las crecientes disparidades sociales. Fijar los objetivos de la nueva agenda decenal europea en términos de una estrategia de prosperidad sostenible, así como fortalecer sus instrumentos, puede determinar el curso para un manejo prometedor de las crisis y los riesgos globales, tanto presentes como futuros, por parte de la Unión Europea.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung
Análisis de Política Internacional
División para el Diálogo Internacional
Dr. Gero Maaß
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de
ISBN: 978-3-86872-304-5

Pedidos

Friedrich-Ebert-Stiftung
International Policy Analysis
Nora Neye
D-10785 Berlin

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 26935-9248

El texto está disponible online:

www.fes.de/ipa y www.fes-madrid.org

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente ni las de la Friedrich-Ebert-Stiftung ni las de las organizaciones para las cuales trabajan los autores.