

spotlight europe

2011/04 – septiembre de 2011

La gobernanza económica europea: ¿dónde queda la dimensión social?

Thomas Fischer

Bertelsmann Stiftung, thomas.fischer@bertelsmann-stiftung.de

Sarah Hoffmann

Bertelsmann Stiftung, sarah.hoffmann@bertelsmann-stiftung.de

Desde la crisis de Grecia, la Unión Europea ha estado trabajando en una arquitectura integral de gobernanza europea. Se quiere que la política común en la Unión Monetaria esté respaldada por una coordinación más sólida en materia de política económica y fiscal. El objetivo es que todos los Estados de la UE alcancen una mayor competitividad y cuenten con una mayor disciplina presupuestaria. Pero en este empeño, la política corre el riesgo de debilitar la cohesión social en la UE.

spotlight europe # 2011/04

Entre la crisis de la deuda y la crisis social

En 2010, en la UE se pensó que la crisis económica y financiera estaba ya casi superada: los bancos parecían salvados y la economía de algunos países, como Alemania, empezaba a florecer de nuevo. Pero cuando las agencias de calificación norteamericanas redujeron la puntuación de la credibilidad, primero de Grecia y después de Portugal e Irlanda, toda la Unión Monetaria creada en torno al euro entró en crisis. Entretanto, la crisis de la deuda estatal ha alcanzado también a Italia y Francia debido a la creciente presión de los mercados financieros. Este

proceso se debe, en gran medida, a un grave defecto de gestación de la Unión Monetaria Europea: la política monetaria común de la zona del euro sigue sin estar respaldada por una Unión Fiscal y Económica. Esta circunstancia ha contribuido a incrementar los desequilibrios económicos entre los miembros y a que las políticas presupuestarias y económicas nacionales se vean cada vez más incapaces de recuperar la confianza de los mercados financieros (Begg et al. 2011).

La política europea ha tratado de contrarrestar la crisis de confianza. Una nueva arquitectura para la gobernanza económica de Europa pretende obligar a todos los Estados miembros, por medio de una coordinación más intensa, a aplicar una disciplina presupuestaria estricta y a

poner en marcha reformas para reforzar su competitividad internacional. Y, sin embargo, todavía no se ha conseguido reducir el riesgo de contagio por la inminente bancarrota de algunos países periféricos de la UE. Por eso, no es de extrañar que los esfuerzos por lograr la gobernanza económica más sólida posible para la UE sigan estando dominados por la cuestión de cómo atajar la rampante crisis de la deuda pública.

Europa 2020: Prioridades de crecimiento y objetivos fundamentales

Tres prioridades de crecimiento

Crecimiento inteligente
Desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación

Crecimiento sostenible
Promoción de una economía respetuosa con los recursos, más ecológica y competitiva.

Crecimiento integrador
Promoción de una economía con un alto grado de empleo y una marcada cohesión social y territorial

Cinco objetivos fundamentales para la UE



Empleo
Aumento hasta el 75% de la tasa de empleo en la población entre 20 y 64 años de edad



Innovación
Dedicación del 3% del PIB de la UE a inversiones en innovación, investigación y desarrollo



Protección del clima y energía
Reducción en un 20% de las emisiones de CO₂ con relación a 1990; incremento del porcentaje de energías renovables hasta el 20% de la energía consumida; aumento en un 20% de la eficiencia energética



Formación
Reducción a menos del 10% de la tasa de abandono escolar; incremento hasta el 40% de la proporción de personas entre 30 y 34 años que poseen formación universitaria.



Integración social
Reducción en 20 millones del número de personas afectadas o amenazadas por la pobreza o la exclusión social.

Fuente: Comisión Europea

Pero la nueva gobernanza económica continúa haciendo caso omiso de un aspecto. Cada vez son más numerosas las voces que advierten de que la crisis de la deuda amenaza en Europa con convertirse en una crisis social masiva. Durante la fase inicial de la crisis bancaria mundial, una gran parte de los afectados pertenecía a la clase media baja y las perspectivas laborales han empeorado considerablemente

sobre todo para los jóvenes. En la segunda fase de la crisis de la deuda estatal, este círculo de afectados alcanza a funcionarios, pensionistas y grupos socialmente marginados, así como a los grupos con niveles de ingresos más bajos, destinatarios de los servicios sociales públicos. Estos grupos sufren especialmente las consecuencias de una estricta disciplina presupuestaria y de los drásticos recortes en el gasto público, siendo precisamente estas prioridades las que encabezan el programa de la nueva gobernanza económica de Europa.

El dilema de la UE y sus Estados miembros radica en que solo así pueden contrarrestar la pérdida de confianza en los mercados financieros, si bien se arriesgan a sufrir un aumento de las tensiones sociales en Europa y a que se desvanezca la aprobación de sus instituciones democráticas. ¿Qué se puede hacer para evitarlo?

II

Perspectiva

En la estrategia de crecimiento «Europa 2020», la Comisión de la UE expone su visión de una economía de mercado europea para el siglo XXI, que debe basarse en los tres pilares del crecimiento inteligente, sostenible e integrador y para lo cual se definen cinco objetivos fundamentales.

El «cómo» lograr estos objetivos, es decir, la cuestión de qué reformas clave deben aplicar en primer lugar las políticas nacionales, se detalla en siete del total de diez «Directrices integradas para la política económica y de empleo» (directrices 4 a 10). Son estas directrices las que, bajo la denominación de «Coordinación temática», delimitan el marco común para el establecimiento de los objetivos nacionales, la formulación de los programas de reformas de los Estados miembros, así como la supervisión de reformas para el fomento del crecimiento por parte de la Comisión Europea.

Las otras tres directrices integradas (directrices 1 a 3) especifican las medidas que deben adoptar preferentemente los Estados miembros al objeto de crear un entorno macroeconómico estable para las reformas estructurales que se pretende realizar. El lema «Supervisión macroeconómica» comprende el aseguramiento de la calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas, la detección temprana de los desequilibrios macroeconómicos y la compensación de desequilibrios en la zona del euro.

La denominada «Supervisión fiscal» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado está directamente ligada a ella. Para mantener bajo control el acusado repunte del endeudamiento general de las finanzas públicas y los enormes déficit presupuestarios, se han reforzado aún más las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para la reducción de la deuda y la consolidación presupuestaria. En el marco del «Procedimiento para corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos» de reciente implantación, la Comisión utiliza una tabla de puntuación como mecanismo de alerta temprana, con ayuda de la cual comprueba continuamente si existe alguna amenaza para el desarrollo de fenómenos económicos incorrectos que pongan en peligro el objetivo de lograr unas finanzas públicas sólidas.

Estas orientaciones en materia de política económica y fiscal se completan con el Pacto por el Euro Plus, firmado en marzo de 2011. El Pacto está abierto a todos los Estados miembros de la UE. Los 23 miembros de la UE participantes hasta la fecha se comprometen a coordinar en mayor medida sus políticas económicas nacionales, poniendo un mayor empeño en la consecución de cuatro objetivos en materia de reforma: el fomento de la competitividad, la promoción del empleo, la sostenibilidad a largo plazo de sus finanzas públicas y el fortalecimiento de la estabilidad financiera.

Para exponer el modo en que aplicarán las orientaciones de la coordinación temática y macroeconómica, así como la supervisión fiscal nacional, los Estados miembros

presentan periódicamente Programas Nacionales de Reforma, así como programas de estabilidad (tratándose de miembros de la zona del euro) o de convergencia (para los que no son miembros). En el caso de los Estados firmantes del Pacto por el Euro Plus también se recogen aquí las medidas planificadas para la ejecución del Pacto.

A fin de evitar contradicciones con los requisitos planteados a la política económica y presupuestaria de los Estados miembros y de tener en cuenta las limitaciones fiscales para la aplicación de los objetivos de «Europa 2020», se implantó el denominado «Semestre Europeo» durante la primera mitad de cada año. Con este nuevo proceso de sincronización, aplicado por primera vez en 2011, se pretende garantizar que los objetivos estratégicos prioritarios de la UE se reflejen realmente en los planes presupuestarios nacionales para el año siguiente.

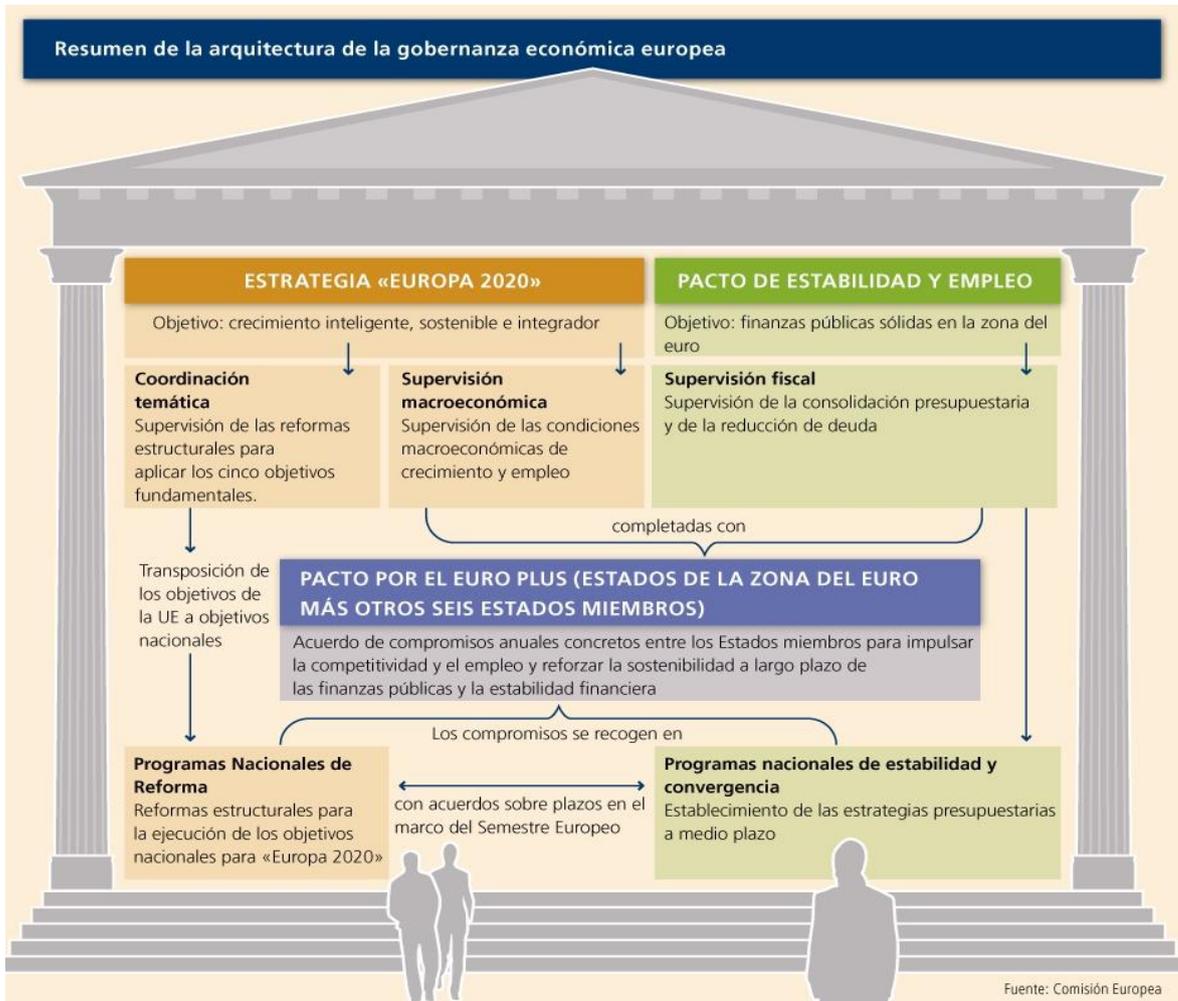
Finalmente, el último componente de la nueva arquitectura de «gobernanza económica europea» es el «Mecanismo Europeo de Estabilidad» (ESM), creado para refinanciar a los países miembros altamente endeudados que se encuentren al borde de la quiebra. A partir de 2013, sustituirá al «Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)», el paraguas actual de rescate del euro, que cuenta con una limitación temporal. Para echar una mano a los países de la zona del euro en caso de crisis, cada año se ponen a disposición del ESM 500.000 millones de euros en efectivo. Está pensado que los acreedores particulares puedan participar voluntariamente en los paquetes de ayuda del ESM. Las medidas de rescate del ESM solo se concederán bajo estrictas condiciones de consolidación y reforma: si un país solicita ayuda, debe comprometerse a aplicar estrictas medidas de ahorro y adaptación.

III

Aspiraciones y realidad

Con la nueva vertiente triple de crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la «Estrategia Europa 2020», la Comisión pretende poner la primera piedra para una «nueva forma de economía». Es necesario alcanzar un elevado nivel de empleo y productividad, así como una marcada cohesión social, para «garantizar el acceso y las oportunidades para todos, independientemente de su edad».

macroeconómica y la reducción de las ingentes deudas. La coordinación temática en el contexto de la «Estrategia Europa 2020» queda en un segundo plano con respecto a los objetivos de la estabilidad en materia de política fiscal y la convergencia económica. Esta situación también se refleja en el hecho de que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento establece normas y objetivos igualmente vinculantes para todos los Estados miembros, cuya aplicación se garantiza, en el caso de los países del euro, mediante diversos mecanismos de sanción. En contraposición, los cinco objetivos de crecimiento a largo plazo de «Europa



¿En qué medida responde la nueva gobernanza económica a esta exigencia? La respuesta es más bien escéptica. Evidentemente ha surgido, bajo la presión de los mercados financieros sobre los Estados miembros, para lograr lo más rápidamente posible la estabilidad

2020» deben transponerse primero a objetivos nacionales. Si un gobierno no muestra ningún esfuerzo serio por realizar reformas para su consecución, solo queda la presión de la revisión entre pares o *peer review*, sobre el país en cuestión.

La Comisión Europea también ha llegado entretanto a esta conclusión. En su Comunicación a la conclusión del primer Semestre Europeo, advierte a los Estados miembros que «en sus esfuerzos de saneamiento fiscal y reforma estructural, los Estados miembros han de buscar maneras de afrontar el impacto social de las transformaciones que actualmente están en curso». Además, se indica que los acontecimientos en muchos Estados miembros podrían conllevar un riesgo creciente de pobreza y marginación, a menos que se tomen medidas activas para contrarrestar estos fenómenos. Textualmente dice: «A la vista de las actuaciones que se describen en los programas nacionales, los Estados miembros han de hacer más para alcanzar este objetivo.»

A este respecto no se hace mención alguna a que la propia Comisión también es responsable de la notable omisión del objetivo de la inclusión social. En las orientaciones de su primer Informe económico anual de enero de 2011 dirigido a los gobiernos de los Estados miembros, concede prioridad absoluta a tres ámbitos de actuación: una consolidación presupuestaria coherente, reformas del mercado laboral para promover el empleo y medidas de fomento del crecimiento.

Una vez finalizado el primer «Semestre Europeo», la Comisión debería poner mayor énfasis en el objetivo de la lucha contra la pobreza y la marginación social. Un punto de partida interesante podría ser, por ejemplo, la valoración presentada a finales de 2010 por la Comisión y el Comité de Protección Social de las consecuencias sociales de la crisis económica. En ella se indica que, hasta la fecha, son pocos los Estados miembros de la UE que realizan una «evaluación del impacto social» de sus medidas de consolidación fiscal. La Comisión Europea podría exigir en el futuro este tipo de valoraciones y formular, sobre la base de las mismas, recomendaciones específicas para cada país al fin de promover la cohesión social.

IV

Recortes en el gasto. ¿Y después qué?

La actuación resuelta en la consolidación presupuestaria mediante la limitación y la concentración del gasto público constituye, para la Comisión, la premisa central para el crecimiento futuro y así lo recoge en su Informe económico anual para 2011 como cometido prioritario de los Estados miembros. Indudablemente, lo primordial es sanear de manera sostenible las finanzas públicas. No obstante, resulta cuestionable si las prioridades actuales de la política nacional de austeridad de los Estados miembros van correctamente encaminadas.

Un estudio reciente del Instituto Sindical Europeo sobre las consecuencias sociales de los programas de saneamiento en diecisiete países de la UE demuestra que, sobre todo, aplican recortes en el capítulo de los gastos (Theodoropoulou/Watt 2011). La Comisión respalda a los Estados miembros en este proceso al exigir reformas para la reducción del gasto aplicadas a los sistemas nacionales de pensiones, salud o sociales y a los seguros de desempleo.

Con vistas a los objetivos de «Europa 2020» para lograr una marcada cohesión e inclusión social, esta orientación resulta altamente problemática desde dos puntos de vista: por un lado, las restricciones en el acceso, la cuantía y/o la duración de las prestaciones sociales que han aprobado muchos Estados miembros repercuten unilateralmente en los destinatarios de los servicios correspondientes, así como en los desempleados. Elevan su riesgo de vivir por debajo del límite de pobreza e incrementan las diferencias nacionales en el nivel de ingresos.

Por otro lado, los recortes en los sistemas sociales debilitan su función automática de estabilización en cuanto política fiscal anticíclica. Durante la crisis se ha comprobado que son precisamente los Estados que cuentan con sistemas de

seguridad social bien estructurados, sobre todo para el seguro de desempleo, los que han conseguido amortiguar de forma notable los embates económicos. En países como Grecia, Portugal, España, Irlanda o incluso el Reino Unido, los recortes en las prestaciones sociales, unidos al descenso en las inversiones públicas, amenazan con acelerar la espiral descendente de la economía.

En torno a la cohesión social en la UE se plantean, por tanto, cuestiones acuciantes: ¿qué medidas pueden aplicar los Estados miembros en materia de ingresos para impulsar su consolidación presupuestaria y habilitar medios adicionales para reforzar sus sistemas de seguridad social y un mercado laboral activo? ¿Y qué ayudas puede prestar la UE a aquellos países que no puedan retornar por sus propios medios a la senda del crecimiento y que dependan de la solidaridad de sus socios europeos, sin imponerles una ingente carga financiera adicional?

En lo tocante a las medidas fiscales adicionales, la introducción de un impuesto común sobre las transacciones financieras parece actualmente muy prometedora, aun cuando sigue habiendo discrepancias sobre cómo aplicar los ingresos obtenidos. Se espera que la Comisión de la UE presente una propuesta al respecto para el otoño; la canciller alemana Merkel y el presidente francés Sarkozy ya se han pronunciado a favor. Este impuesto común podría recaudarse a escala nacional y

destinarse preferentemente a la consolidación de las economías nacionales y a inversiones públicas para reforzar la competitividad, específicamente en ámbitos como la formación y la educación.

A nivel europeo se debaten actualmente distintas opciones para la organización de la ayuda común para los Estados miembros que carezcan de liquidez o se encuentren al borde de la bancarrota. Ninguna propuesta es tan controvertida como la emisión de eurobonos, debido a la carga generada por los intereses adicionales, sobre todo para Alemania. Existen buenas razones para ello, ya que los costes adicionales estimados se mantendrían dentro de unos límites y, a largo plazo, su aplicación sería muy difícil de obviar; sin embargo, de momento (aún) no son aplicables por razones políticas.

Hay otras dos posibles actuaciones que parecen más interesantes y realistas. En primer lugar, se podría instaurar un «Pacto



social de inversiones», que acompañaría al Pacto por el Euro Plus, centrado en la competitividad y con énfasis en los costes salariales y el aumento de la productividad. El objetivo de este pacto social consistiría en equilibrar, por un lado, la necesidad a corto plazo de consolidar el presupuesto y, por otro, las necesidades de inversión social a largo plazo. Para ello, los gastos del presupuesto de la UE se concentrarían aún más en el apoyo a los Estados miembros en ámbitos como la educación en la primera infancia, el paso de la vida académica a la laboral, el aprendizaje continuado, la flexibilidad en las condiciones de trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar, la cualificación de trabajadores de mayor edad simultaneada con el aumento de la edad de jubilación, la integración social de los inmigrantes y la introducción de un seguro social mínimo (Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011).

A fin de movilizar a corto plazo los medios de la UE para los Programas Nacionales de Reforma correspondientes en los Estados miembros especialmente afectados por la crisis, existiría una vía alternativa que ya se ha sometido a debate en la Comisión de la UE: al menos durante un tiempo limitado, podría ofrecérseles a estos países la posibilidad de recibir ayudas de los Fondos Estructurales Europeos en el marco del paquete de inversiones, teniendo en cuenta que la parte cofinanciada se reduciría del 15 - 25 % actual a un 5 %, con el fin de permitir un acceso real a los fondos destinados al fomento.

V

En la cuerda floja

Si se analizan las consecuencias fiscales y sociales derivadas de la crisis para los europeos y su respuesta hasta la fecha, la imagen es sombría: precisamente en los países que han salido bien parados de la crisis, la opinión pública expresa cada vez una mayor «reluctancia a prestar ayuda». La disposición a ayudar a los socios afectados por la recesión se desvanece rápidamente y deja expedito el camino a

los movimientos populistas de derechas, tal como se observa en los Países Bajos, Finlandia, Suecia, Austria o Francia.

Por parte de los receptores de la ayuda, sin embargo, la predisposición a practicar una política de austeridad que conlleva graves recortes sociales que afectan a cada vez más grupos de población, está llegando al límite. Los disturbios sociales en Grecia o las protestas de los jóvenes en España, donde el desempleo juvenil se acerca al 50 %, podrían ser solo el principio.

Se ha llegado a un punto en que se cuestiona la cohesión tanto en la zona del euro como en la UE y la insatisfacción con las instituciones democráticas de Europa ha adquirido una dimensión crítica. Una Europa social, que defienda por igual los intereses de los Estados miembros de la UE, a los que se pide solidaridad, y de los que se necesita esta solidaridad, pasa por salvar la cuerda floja en un recorrido difícil, pero necesario.

Las próximas actuaciones en la gobernanza económica europea deben regirse por la idea de que los sistemas sociales operativos y capaces a escala nacional constituyen una aportación esencial a la inclusión social y la estabilidad macroeconómica en todo el espacio monetario. La reserva de espacio suficiente para las inversiones públicas, sobre todo en formación, educación e investigación, principalmente en los Estados miembros de la UE más afectados por la crisis, puede resultar muy difícil a corto plazo, debido a la necesidad de sanear lo antes posible el presupuesto nacional. No obstante, a más largo plazo serán estas inversiones las que muestren el camino que deben recorrer estos Estados hacia un aumento de la competitividad, crecimiento y empleo. El apoyo en este cometido y la movilización de las ayudas necesarias no supone subvencionar ilimitadamente unas prácticas presupuestarias poco estrictas. Antes bien, permiten vislumbrar una Europa cuya cohesión no se vea cuestionada por el despliegue de incesantes nuevos paracaídas. Es por eso que la nueva

arquitectura de la gobernanza económica europea debe seguir evolucionando en una dirección que aúne los éxitos a corto plazo de la consolidación con un mayor peso específico de los objetivos de crecimiento integrador, cohesión e inclusión social a

largo plazo marcados en «Europa 2020». En otras palabras: se busca un modelo para la futura gobernanza económica y social de la UE.

Referencias bibliográficas complementarias

Begg, Iain et al. (2011), European Economic Governance. Impulses for Crisis Prevention and New Institutions, Europe in Dialogue 2011/02, Gütersloh

Comisión Europea (2010a), EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Comisión Europea (2010b), Gobernanza, instrumentos y ciclo político de Europa 2020.

Consejo de la Unión Europea (2010), Actualización para 2010 de la evaluación conjunta entre el Comité de Protección Social y la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas, Bruselas

Theodoropoulou, Sotiria / Watt, Andrew (2011), Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe, ETUI Working Paper 2011/02, Bruselas

Vandenbroucke, Frank / Hemerijck, Anton / Palier, Bruno, The EU Needs a Social Investment Pact. Informe OSE 5/Mayo 2011, Bruselas

Responsabilidad legal del contenido

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Teléfono +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Teléfono +49 5241 81 81421

Últimos títulos publicados:

spotlight europe # 2011/03
Los países árabes: entre la revolución y la represión
Christian Hanelt, Michael Bauer

spotlight europe # 2011/02
¿Quién será el siguiente?
La zona del euro se enfrenta a la insolvencia
Robert B. Vehrkamp

spotlight europe # 2011/01
¿Qué puede hacer la UE por África del Norte?
Christian Hanelt, Almut Möller