



fundación para el análisis y los estudios sociales

ESTRATEGIA

2020

UNA NUEVA AGENDA DE LISBOA



**Contribución de la Fundación FAES
a la consulta de la Comisión Europea**

ESTRATEGIA 2020

UNA NUEVA AGENDA DE LISBOA

Contribución de
la Fundación FAES a la consulta
de la Comisión Europea



Con la colaboración de:



© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2010

ISBN: 978-84-92561-09-4

Depósito Legal:

Impreso en España / Printed in Spain

Con la colaboración de:



ÍNDICE

1. La nueva estrategia de la Unión Europea para 2020	5
2. Reformas más allá de la gestión de la crisis	7
3. La Estrategia de Lisboa	9
4. Objetivos claros, liderazgo reforzado	12
5. ¿Cuál es la situación a día de hoy?	15
6. Una nueva agenda económica para Europa	19
6.1 Nuevas reglas fiscales: recuperar el originario Pacto de Estabilidad y Crecimiento	19
6.2 Impulsar la competencia y las reformas estructurales	21
6.3 Una nueva política de empleo y de protección social	23
6.4 Reformar la política monetaria y financiera	24
6.5 Una política energética integrada	26
7. La reforma del sistema del bienestar	28
7.1 ¿Existe hoy un Estado del Bienestar en Europa?	28
7.2 La racionalidad económica de las reformas	29
8. La mejora de los sistemas educativos europeos	34
9. Los retos de la enseñanza superior y del sistema europeo de investigación	37
10. Una Europa abierta el mundo	41
Agradecimientos	43

1

LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA 2020

El Consejo Europeo de diciembre de 2009 se ha propuesto revisar la estrategia de Lisboa tomando como punto de partida el impacto de la crisis y los retos que se plantean para el futuro. El objetivo es poder lanzar durante la próxima primavera una nueva estrategia de la Unión Europea para 2020 que:

- **Garantice** unas finanzas públicas sostenibles.
- **Mantenga** las inversiones y el bienestar social.
- **Establezca** unos mercados laborales incluyentes y eficientes.
- **Refuerce** el Mercado Interior.
- **Permita** explotar los beneficios recíprocos del comercio exterior.
- **Y ponga** el énfasis en las ventajas que pueda ofrecer una economía más verde o ecológica.

La Comisión Europea, con el fin de elaborar su contribución a la nueva estrategia, lanzó el pasado mes de noviem-

bre una consulta dirigida a los ciudadanos e instituciones para que hagan sus aportaciones a esta estrategia.

FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, presentó el pasado mes de julio los informes estratégicos *Europa: Propuestas de Libertad* y *La reforma del sistema financiero internacional* en los que se analizan los principales retos a los que se enfrentará Europa en los próximos años y las posibles medidas para resolverlos. Para elaborarlos, contó con el apoyo de la Comisión Europea en el año 2009 a través de la subvención del programa “Europa con los ciudadanos. Apoyo estructural a *think tanks*”.

El presente documento, con el que se quiere contribuir a la consulta abierta por la Comisión Europea, toma como base estos informes, que se adjuntan como información adicional.



2

REFORMAS MÁS ALLÁ DE LA GESTIÓN DE LA CRISIS

Europa se encuentra todavía inmersa en una crisis económica, financiera y fiscal. La discusión está aún abierta sobre las causas, los remedios y las perspectivas de futuro.

La crisis ha requerido la intervención de los bancos centrales para facilitar la liquidez y restaurar la solvencia del sistema financiero, así como importantes fondos aportados por los gobiernos para el rescate de las instituciones financieras. La mayoría de los gobiernos han acompañado estas medidas y la acción de los estabilizadores automáticos con importantes paquetes de estímulo de la demanda y de apoyo a sectores en crisis, que han abierto ya el debate sobre la necesidad de aplicar estrategias de salida para hacer frente al cuantioso volumen de deuda pública que algunos países están rápidamente acumulando, hasta el punto de que su solvencia empieza a ser cuestionada por los mercados financieros.

La crisis no sólo requiere nuevas respuestas de naturaleza financiera y fiscal, sino también reformas de la regula-

ción financiera. No se trata sólo de diseñar estrategias de salida que devuelvan estabilidad a las cuentas públicas. La recuperación no es sólo una cuestión de equilibrios macroeconómicos o de la evolución del ciclo económico. La crisis va a cambiar, está ya cambiando, la posición y las perspectivas que sobre su futuro tenían individuos, empresas, países y regiones económicas enteras, como puede ser la Unión Europea. No todas las economías saldrán de la crisis ni al mismo tiempo, ni de la misma forma; algunas corren el riesgo de quedarse atrás.

“La crisis no sólo requiere nuevas respuestas de naturaleza financiera y fiscal, sino también reformas de la regulación financiera”

En el caso de la Unión Europea, la crisis obliga a replantearse los factores de crecimiento y éxito a largo plazo. De no hacerlo, Europa corre el riesgo de enfrentarse a un largo periodo de bajo crecimiento sin creación de empleo, que acentuará su declive respecto a otras zonas económicas del mundo, sus dificultades para financiar su sistema de bienestar y las tensiones sociales que ya empiezan a emerger.

Se trata de abordar un conjunto de profundas reformas estructurales que actúen de manera consistente a medio y largo plazo sobre los incentivos al trabajo, al ahorro, a la innovación, al espíritu emprendedor y a la asunción de riesgos.



3

LA ESTRATEGIA DE LISBOA

La Estrategia de Lisboa fue la respuesta que el Consejo Europeo dio en el año 2000 a este reto. En marzo de 2000, las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa tomaron en cuenta el desafío que suponía la globalización y se marcaron como objetivo el desarrollo de una nueva economía basada en el conocimiento, haciendo pleno uso de las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Se reclamaba una transformación radical de la economía europea, que actuara sobre la creación de infraestructuras para la sociedad del conocimiento, el aumento de la innovación y de la reforma económica y la modernización del bienestar social y los sistemas educativos.

La Unión se fijó entonces un ambicioso objetivo estratégico: convertirse, a la altura de 2010, en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Europa también se fijó un objetivo de pleno empleo en el que las reformas estructurales, unidas a un marco macroeconómico sólido, permitiesen

alcanzar un índice medio de crecimiento económico de alrededor del 3%. En Lisboa, además de la mejora de los procesos existentes previstos en los Tratados, se introdujo como herramienta de trabajo el denominado “método abierto de coordinación”, con el que se pretendía que la voluntad de los gobiernos de poner en común las mejores prácticas reforzara el impulso reformista.

Dos ideas subyacían en el nacimiento de la Estrategia de Lisboa:

- **En primer lugar**, desde la década de los ochenta del siglo pasado se había detenido el proceso que –desde la II Guerra Mundial– había llevado a las economías de los países europeos a converger en sus niveles de renta con Estados Unidos. Es más, se estaban perdiendo posiciones de manera continuada. Europa era incapaz de mantener altos niveles de empleo y de incorporar todos los beneficios que en términos de productividad e innovación ofrecían las nuevas tecnologías.
- **En segundo lugar**, el convencimiento de que el éxito del euro no sólo requería estabilidad presupuestaria y macroeconómica, sino unas condiciones estructurales que –a través de un crecimiento sostenido– hiciesen posible esa estabilidad.

Durante una década, la Estrategia de Lisboa ha estado presente en todo el proceso europeo. Sin embargo,

es evidente que sus objetivos no se han cumplido: Europa no es hoy la zona más dinámica del mundo en términos de empleo, crecimiento o innovación; el proceso de reforma estructural no ha avanzado al ritmo ambicionado; e, independientemente de los esfuerzos hechos para afrontar la última crisis, la mayoría de los países van a tener serias dificultades para financiar en el futuro sus sistemas de bienestar. Europa ha perdido 10 años.

“Europa no es hoy la zona más dinámica del mundo en términos de empleo, crecimiento o innovación; el proceso de reforma estructural no ha avanzado al ritmo ambicionado”

El debate europeo en los últimos años ha estado centrado en el diseño del nuevo marco institucional, que ha absorbido los esfuerzos políticos y el debate público en detrimento del impulso de las reformas estructurales. Al tiempo, la propia disciplina presupuestaria se relajó en algunos países. Una vez que ha entrado en vigor el nuevo Tratado de Lisboa, la prioridad y los esfuerzos políticos deberían centrarse de forma coherente en las reformas estructurales que hagan posible el crecimiento a largo plazo.

4

OBJETIVOS CLAROS, LIDERAZGO REFORZADO

Una política para Europa que pretenda situarla en la vanguardia del siglo XXI tiene que tener en su centro las grandes reformas estructurales. Es ineludible iniciar este proceso de reformas y que la Unión Europea tenga un papel de impulsor y facilitador, aunque seamos conscientes de que muchas de esas reformas son competencia de los Estados miembros de la Unión.

La Estrategia de Lisboa marcó un gran objetivo: en 2010 la economía europea aspiraba a superar a la de los Estados Unidos en términos de dinamismo, empleo, crecimiento, innovación y competitividad. Diez años después, el nuevo objetivo no puede ser más vago o menos ambicioso. El incumplimiento de los objetivos pasados debe llevarnos a redoblar los esfuerzos, no a rebajar las expectativas. Sólo así se podrá asegurar el bienestar de los europeos a largo plazo.

La Unión no puede resignarse a padecer tasas bajas de crecimiento y de creación de empleo. Europa, para no quedar retrasada, debe actuar con realismo y responsabilidad

ante sus ciudadanos. La globalización económica ha extendido la prosperidad y ha propiciado el surgimiento de nuevas potencias económicas que aumentan la competencia. Es necesario que las políticas europeas abandonen una cierta actitud ingenua, como la mostrada con las reducciones unilaterales de emisiones de gases de efecto invernadero que van más allá de los compromisos internacionales asumidos por el resto de actores globales, y que, por el contrario, se ocupen de los ciudadanos.

“El incumplimiento de los objetivos pasados debe llevarnos a redoblar los esfuerzos, no a rebajar las expectativas. Sólo así se podrá asegurar el bienestar de los europeos a largo plazo”

Una estrategia consistente de reforma económica exigirá acciones tanto de los Estados miembros como de la Unión, y hacer uso de todos los instrumentos a su disposición, desde el desarrollo de nuevas políticas comunitarias o la armonización de otras ya existentes a través del tradicional método comunitario, hasta el aprendizaje y la emulación recíproca que quería impulsar el método de coordinación abierta. A la hora de explicitar la estrategia y los objetivos de las reformas tendrán que primarse los objetivos que vayan ligados a los resultados y los impactos de la política sobre los ciudadanos y no vincularse, en ningún caso, a niveles de gasto público que a veces se han convertido en objetivos por sí mismos. Tendremos que tener en cuenta las situaciones de parti-

da de los Estados miembros para la fijación de objetivos. Los instrumentos habrán de ser los más eficaces, sea éste el método comunitario o el método de coordinación abierto, según la naturaleza de cada reforma.

Dada la situación en la cual se encuentra la Unión y las limitaciones mostradas por el método abierto de coordinación, es necesario priorizar las políticas sobre las cuales se pretende tener una actuación directa. Es recomendable centrar el foco en aquellas áreas en las que haya una competencia de la Unión derivada de los Tratados.

Se requiere un nuevo impulso político y un liderazgo coordinado que hoy sólo puede venir de la acción conjunta de las instituciones. Aun así consideramos que hay una función primordial de liderazgo en la coordinación de las propuestas políticas que deber ser llevada a cabo por el presidente de la Comisión Europea. En este sentido, una de las primeras medidas debe ser la integración de todos los documentos estratégicos que está elaborando la Comisión Europea en un solo proyecto estratégico de la UE.

Son propuestas igualmente interesantes las iniciativas presentadas por el nuevo Presidente permanente del Consejo para simplificar el funcionamiento de este órgano y reducir el número de asistentes a sus reuniones. Cuando se requieren reformas de gran calado se impone la responsabilidad y un gran esfuerzo de comunicación ante la opinión pública de los objetivos y los métodos, evitando cualquier tentación populista, nacionalista o neoproteccionista.

5

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN A DÍA DE HOY?

Tres grandes diferencias económicas separan a Europa de los Estados Unidos y explican el retraso relativo del Viejo Continente:

- **En primer lugar**, el bajo número relativo de horas trabajadas, tanto en lo que se refiere a la población ocupada, como, sobre todo, en términos absolutos, por efecto de la baja tasa de ocupación. En Europa trabaja menos gente y la que trabaja lo hace menos horas. Se ha discutido mucho si esto es una elección voluntaria que reportaría mayores niveles de bienestar en forma de disfrute de ocio, pero la realidad es que en la mayoría de los países de Europa operan restricciones fiscales, legales e institucionales que desincentivan el trabajo, y un modelo de relaciones laborales que ha sido incapaz de resolver el problema de los altos niveles de desempleo.
- **En segundo lugar**, el peso del gasto público en Europa es muy superior al de otros países de la OCDE, como los Estados Unidos, Japón, o las emergentes economías

asiáticas. Este mayor peso del sector público es fruto de un proceso de elección colectiva que ha hecho que sea éste el proveedor, cuando no el productor, de servicios sociales que en otros países proporciona el mercado, pero también es fruto de un mayor grado de intervención en los mercados en forma de subvenciones y ayudas. El peso del sector público ha continuado creciendo en muchos países en las últimas décadas. En el actual contexto de las cuentas públicas y su previsible evolución se debe acabar con la asunción de que los servicios públicos no cuestan. Es necesario para el mantenimiento de algunos servicios el establecimiento del copago, que implica corresponsabilidad y evitar los despilfarros y la mala asignación de recursos, cada vez más escasos. No afrontar este reto supone un grave riesgo para la sostenibilidad del sistema de protección social a medio plazo.

“El peso del gasto público en Europa es muy superior al de otros países de la OCDE, como los Estados Unidos, Japón, o las emergentes economías asiáticas”

- **En tercer lugar,** la correlación envejecimiento-dependencia. La población europea está envejeciendo, lo que ha propiciado la inversión de la pirámide poblacional. Esto es resultado de la baja natalidad y del aumento de la esperanza de vida, debido a la alta calidad de los sistemas de salud. Esta situación no asegura el reemplazo generacional y anticipa una mayoría de la población

dependiente frente a una población en edad de trabajar cada vez menor.

Pensar que la solución puede ser la tecnificación de la fuerza de trabajo para aumentar la productividad no es realista, si se tienen en cuenta los niveles educativos, las diferencias existentes entre países europeos y la presión demográfica y migratoria del entorno geográfico.

“En un mundo globalizado, la capacidad de competir por parte de la Unión Europea reside en la capacidad de competir de cada uno de los ciudadanos que forman la Unión”

La convergencia de estas tres tendencias conduce a una cuestión de fondo, como es orientar las políticas poniendo en su centro a las personas. En Europa, durante demasiado tiempo las políticas se han centrado en los instrumentos jurídicos para el desarrollo de la capacidad de emprender, de generar conocimiento, pero no se ha centrado en el desarrollo de los recursos humanos que han de llevar a cabo estas medidas. En un mundo globalizado, la capacidad de competir por parte de la Unión Europea reside en la capacidad de competir de cada uno de los ciudadanos que forman la Unión.

Es imprescindible, en este contexto, hacer sostenibles las cuentas públicas, y ello exige una economía dinámica e innovadora que crezca y cree empleo. La propia perdurabilidad a largo plazo de los sistemas de bienestar hace

necesario plantear reformas que mejoren la eficacia, aumenten la calidad y favorezcan la mejora y la sostenibilidad de los sistemas sanitarios o de pensiones.

De no impulsar este conjunto de reformas, el crecimiento potencial de Europa será más bajo que el del resto de las áreas económicas con las que compete.

6

UNA NUEVA AGENDA ECONÓMICA PARA EUROPA

El objetivo tiene que ser favorecer el buen funcionamiento de los mercados en un entorno de estabilidad macroeconómica, financiera y fiscal, con un marco regulatorio que refuerce los incentivos al trabajo, al ahorro, a la inversión, al emprendimiento y a la innovación. No se pueden contemplar de manera independiente los elementos macro y microeconómicos. La estabilidad presupuestaria depende en última instancia y sobre todo de una economía fuerte, capaz de generar crecimiento y bases fiscales sólidas.

6.1. Nuevas reglas fiscales: recuperar el originario Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento nació con el objetivo de mantener saneadas las finanzas públicas de los países miembros, y de esta forma garantizar la estabilidad del euro. En 2005 se introdujeron modificaciones que han tenido una serie de efectos negativos que han minado los fundamentos del propio Pacto de Estabilidad:

- **Se ha relajado** la disciplina fiscal en la Unión Europea.
- **Se ha aumentado** el grado de subjetividad en las decisiones con la introducción de reglas discrecionales o susceptibles de interpretación.
- **Y se ha incrementado** el espacio para la negociación política.

“La estabilidad presupuestaria depende en última instancia y sobre todo de una economía fuerte, capaz de generar crecimiento y bases fiscales sólidas”

Se trata de una reforma frustrada ya que el Pacto reformado no ha sido capaz de incentivar durante los años de bonanza la generación de márgenes fiscales suficientes para afrontar una crisis como la actual.

El euro y el Pacto de Estabilidad son dos de los éxitos de la Unión Europea en los últimos diez años, y hay que defenderlos cuando se encuentran en momentos de inseguridad. Hay que mantener la moneda única mediante las medidas necesarias para ello, hay que recuperar el espíritu del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento original y endurecer las medidas para mantener los niveles de gasto. El objetivo es controlar el déficit y la deuda pública excesivos y así mantener saneadas las finanzas públicas de los países miembros, dando credibilidad al euro y confianza a los inversores internacionales favoreciendo la introducción de reformas estructurales.

6.2. Impulsar la competencia y las reformas estructurales

Las barreras legales y administrativas al Mercado Interior, las prácticas restrictivas de la competencia y los obstáculos tácitos tienen un doble impacto negativo en la economía. En primer lugar en la competitividad, sobre todo en las PYMES. Y en segundo lugar en el consumidor, al que penalizan los precios más elevados.

Como principio se ha de recuperar el mercado único europeo, que es la base sobre la que se ha construido la Unión. Hay que profundizar en los principios, aplicar la legislación aprobada para dar seguridad jurídica a los operadores y añadir nuevos sectores, como el conocimiento y la educación.

Deben desaparecer las prácticas que dificultan el desarrollo económico, los monopolios, las restricciones cuantitativas o territoriales, los requisitos de residencia u obligaciones de abrir cuenta bancaria en un país o en una localidad concreta, los beneficios fiscales a productores locales, los impedimentos al ejercicio conjunto de varias actividades de servicios, los requisitos de acceso al ejercicio de cualquier profesión no justificados por estrictas razones de orden público o las regulaciones nacionales de precios.

“Como principio se ha de recuperar el mercado único europeo, que es la base sobre la que se ha construido la Unión”

Para que el mercado europeo funcione con la máxima eficiencia es necesario sustituir el principio de país de origen por principios genéricos como los de reconocimiento mutuo, no discriminación y proporcionalidad.

La próxima década parte de una situación de crisis. El capital será insuficiente para todas las prioridades que se están estableciendo. En este contexto, acometer reformas estructurales que promuevan la competitividad, el dinamismo, la iniciativa de los europeos y unas cuentas públicas equilibradas se hace más necesario que nunca.

“La economía europea saldría ganando, en todos los niveles de gestión pública (estatal, regional y local), con un proceso general de privatizaciones hecho en interés de los contribuyentes con medios transparentes y competitivos”

La experiencia europea ha demostrado el éxito de los procesos de liberalización llevados a cabo. Con la entrada de nuevos competidores se ha ganado eficiencia, se ha favorecido la innovación y han aumentado las posibilidades de elección de los consumidores. Sin embargo, perviven también claras asimetrías en el funcionamiento de los mercados liberalizados. Algunos países, junto a la liberalización, han llevado a cabo procesos de privatización de los antiguos monopolios estatales por razones que han tenido como finalidad ganar eficacia en la gestión y desarrollar los mercados financieros.

Hoy no tiene sentido que perduren en Europa operadores total o parcialmente públicos en los sectores liberalizados. La economía europea saldría ganando, en todos los niveles de gestión pública (estatal, regional y local), con un proceso general de privatizaciones hecho en interés de los contribuyentes con medios transparentes y competitivos.

El funcionamiento de los mercados liberalizados se ve también dificultado porque la Unión Europea carece, a diferencia de lo que ocurre en la política monetaria o de competencia, de organismos reguladores adecuados que defiendan la igualdad de trato y hagan realidad el Mercado Interior sector a sector. El cumplimiento de este objetivo requiere de actuaciones en los ámbitos de la supervisión financiera, de la energía, de las telecomunicaciones y de la política de la competencia. Debe impulsarse la creación de un sistema europeo integrado de reguladores sectoriales que dé a las instituciones supranacionales mayor margen de maniobra.

6.3 Una nueva política de empleo y de protección social

El modelo europeo de relaciones laborales está en cuestión, pero se está abriendo camino la idea de la flexiseguridad, una nueva política de empleo y de protección social basada en tres pilares: flexibilidad en la regulación de las relaciones laborales; la protección social para los desempleados; y un régimen de derechos y deberes estricto para

estos últimos. Se trata de invertir en la empleabilidad de los ciudadanos. Estas políticas entrañan una verdadera revolución que donde se ha aplicado ha supuesto, entre otras cosas:

- **La reducción** de los costes fijos de empleo, incluyendo en algún caso la sustitución parcial de las cotizaciones a la Seguridad Social por impuestos sobre el consumo.
- **La flexibilización** de las relaciones laborales.
- **La introducción** de competencia plena en los servicios de intermediación laboral.
- **La obligación**, para mantener las prestaciones de desempleo, de aceptar ofertas de trabajo, aunque supongan desplazamientos desde el lugar de residencia, cambios profesionales o de ocupación e incluso reducciones salariales.
- **Y un aumento considerable** de los gastos en formación, en condiciones competitivas, y del control sobre los mismos para asegurar su eficacia.

El éxito de estas políticas aconseja que éste sea el camino que los Estados europeos sigan para modernizar su modelo de relaciones laborales.

6.4. Reformar la política monetaria y financiera

La crisis financiera internacional ha puesto en tela de juicio la estructura de las políticas monetaria y finan-

ciera así como los mecanismos de supervisión en Europa.

Para garantizar la estabilidad de los precios y del sistema financiero se deben reforzar la independencia y la autonomía del Banco Central Europeo.

El rescate de un banco sistémicamente importante en la Unión Económica y Monetaria es una responsabilidad compartida de todos los países que participan en ella porque evita perjuicios financieros para todos ellos. En este sentido, los Tesoros Públicos Nacionales deberían asumir compromisos financieros preestablecidos en función de la aportación de las entidades de crédito residentes en cada país al riesgo sistémico global.

“Para garantizar la estabilidad de los precios y del sistema financiero se deben reforzar la independencia y la autonomía del Banco Central Europeo”

Además, habría que propiciar, para los bancos internacionalmente activos, la creación de un sistema europeo de regulación, supervisión y resolución de crisis en torno al Banco Central Europeo.

También sería preciso que dichos bancos contasen con una legislación bancaria única de la Unión Europea, armonizada con la del resto de las plazas financieras internacionales.

6.5. Una política energética integrada

La energía es uno de los campos en los que Unión Europea debería desempeñar un papel claro en el futuro próximo. El marco energético está en revisión en todos los países tanto por los ambiciosos objetivos asumidos en materia medioambiental y de reducción de emisiones de carbono, como por la necesidad de hacer posible el crecimiento a medio y largo plazo, sin olvidar las incertidumbres que se plantean como consecuencia de la inestabilidad política y de la falta de seguridad en regiones clave para el aprovisionamiento energético. Europa necesita asegurar a medio y largo plazo su suficiencia energética y también, en la medida de lo posible, su autonomía, en unas condiciones de estabilidad y precio que den confianza a la inversión.

“La energía nuclear no es la panacea, pero es imposible una estrategia energética europea convincente que no la incluya”

En el campo energético es mucho lo que hay que hacer en materia de desarrollo e integración de redes y mercados a nivel europeo. Hace falta un marco regulatorio que refuerce la competencia.

Estamos asistiendo a rápidos desarrollos en el campo de las tecnologías con bajas emisiones de carbono, ya sean energías renovables o la nuclear. Para afrontar las cuantiosas inversiones y recursos necesarios e incenti-

var la investigación en este campo, hace falta un marco regulatorio estable a largo plazo que garantice la competencia. Una política basada en subsidios a determinadas fuentes de energía perjudica a los consumidores y a los contribuyentes, limita la competitividad de la industria europea y plantea todo tipo de incertidumbres, sobre todo si no está coordinada a nivel europeo.

En este sentido, la energía nuclear es indispensable para el futuro de Europa. Si queremos garantizar la seguridad del suministro, cumplir con nuestros compromisos en materia medioambiental y aumentar la competitividad económica, Europa no puede permitirse ignorar ninguna de las posibles fuentes de energía a su alcance. La energía nuclear no es la panacea, pero es imposible una estrategia energética europea convincente que no la incluya.

7

LA REFORMA DEL SISTEMA DEL BIENESTAR

7.1. ¿Existe hoy un Estado del Bienestar en Europa?

El Estado del Bienestar es un sistema de seguro y un sistema de transferencia en dinero o en especie ante ciertos riesgos y necesidades: vejez, familia/hijos, enfermedad y desempleo. La cobertura de estos riesgos por parte del Estado, de naturaleza muy diversa y que varían de un país a otro, se ha ido consolidando generosamente en la mayoría de los países europeos y se considera normalmente uno de los elementos más característicos del modelo social europeo. Sin embargo, analizada la realidad europea, la conclusión es que no existe un modelo europeo de Estado del Bienestar con un contenido decidido e interpretado por todos de la misma manera. Cada país de la Unión parece seguir una pauta distinta marcada por sus condiciones de política interior.

En 2006, el gasto bruto medio en políticas de protección social contabilizó un 26,9% del PIB en la Europa de los veintisiete. Sin embargo, esta media europea enmas-

cara las diferencias nacionales. Las mayores diferencias en el seno de la Unión se ponen de relieve en las *ratios* de financiación del seguro de desempleo, así como en políticas familiares.

Los beneficios sociales pagados mediante transferencias directas suponen la mayoría de las prestaciones que realizan los sistemas de seguridad social de los países de la Unión Europea, y en la mayoría de los casos no tienen en consideración el nivel de renta de los beneficiarios. También varía notablemente entre países la financiación del sistema de protección social. Las cotizaciones sociales en 2006 supusieron de media un 58,9% del total de los ingresos, aunque hay países que financian más de la mitad de su gasto social con impuestos.

A pesar de estas diferencias, es posible detectar una serie de características comunes. Entre otras: un acceso general a la educación y a la formación; un acceso general a la protección social y a la asistencia sanitaria, y el predominio de la financiación pública de los sistemas sanitarios y educativos a través de impuestos o de las cotizaciones sociales, con un efecto redistributivo.

7.2. La racionalidad económica de las reformas

En el proceso de construcción europeo desde sus inicios, las instituciones europeas se ocuparon de las polí-

ticas que afectaban a la competencia y a la creación y desarrollo del mercado común, mientras que las políticas presupuestarias y sociales han sido competencia de los Estados miembros. Este enfoque comenzó a cambiar con la adopción del euro, que llevó primero a un proceso de convergencia de las magnitudes y las políticas macroeconómicas y después a la adopción del Pacto de Estabilidad. La crisis económica está poniendo de manifiesto, una vez más, la importancia de una política de rigor presupuestario. Se ha visto también cómo la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas públicas está relacionada tanto con los compromisos de futuro asumidos por los sistemas de bienestar, como con las perspectivas de crecimiento a medio y largo plazo, que vienen, en parte, condicionadas por los incentivos sobre los agentes económicos.

Ese Estado del Bienestar tradicionalmente se caracteriza por el gran peso e intervención del sector público en la producción y provisión de protección social. Y en este sentido, es preciso reconocer que el actual diseño de ese Estado del Bienestar está anclado en el pasado. Es mucho lo que se puede ganar en términos de eficiencia, calidad y sostenibilidad con su reforma.

Europa soporta una carga de regulaciones y rigideces que impiden la movilidad, limitan la competencia, entorpecen la innovación y desincentivan el espíritu de empresa y la asunción de riesgos. En ese escenario y con esa ambición, es urgente reformar el Estado del Bienestar

para hacerlo viable y lograr que el bienestar social siga siendo una característica del modelo europeo.

“El Estado del Bienestar tradicional se caracteriza por el gran peso e intervención del sector público en la producción y provisión de protección social. Es preciso reconocer que el actual diseño del Estado del Bienestar está anclado en el pasado”

Para que Europa aproveche todas las oportunidades de la globalización es preciso afrontar la reforma del Estado del Bienestar. Se hace necesario transitar hacia una verdadera sociedad del bienestar, más dinámica, capaz de ofrecer mejores niveles de vida a sus ciudadanos mediante más y mejores empleos, menos impuestos y mayor libertad de elección en los servicios educativos, sanitarios y sociales.

En el campo de las políticas sociales habrá que:

- **Impulsar la libertad de elección** por parte del usuario-contribuyente.
- **Propiciar la separación** entre quien garantiza los servicios y quien los produce.
- **Estudiar y ampliar la colaboración** entre lo público y lo privado en la provisión de los servicios, manteniendo los niveles de calidad establecidos.
- **Y, para evitar su colapso en el futuro**, tener también en cuenta que la sostenibilidad financiera a largo

plazo del sistema de pensiones y del sistema de salud es el objetivo primordial en este momento.

En el futuro próximo, el envejecimiento de la población en Europa unido a los avances científicos llevará previsiblemente al incremento del gasto público en salud y pensiones, en un entorno en el que, a tenor de las tendencias actuales, la población activa descendería. Para responder a los efectos presupuestarios y económicos que se derivarán de los cambios demográficos habrá que ajustar la esperanza de vida y las pensiones, ampliando progresivamente la vida laboral. También se ha de impulsar una política de apoyo que favorezca la natalidad, mediante incentivos fiscales y políticas que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar, la consolidación de estructuras para la atención y cuidado de la infancia, y la posición social de las familias.

“La Unión Europea necesita reforzar la coordinación de las políticas migratorias de los distintos Estados miembros, campo en el que han predominado enfoques muy diversos”

El envejecimiento y la natalidad no son las únicas fuerzas que están cambiando la realidad demográfica europea. La presencia creciente de inmigrantes, aun en medio de la crisis, es una realidad en los principales países europeos. Los trabajadores inmigrantes son, antes, durante, y serán después de la crisis, parte esencial de sectores económicos claves. La Unión Europea necesita reforzar la

coordinación de las políticas migratorias de los distintos Estados miembros, campo en el que han predominado enfoques muy distintos. Los sistemas europeos de protección social no pueden constituirse en el factor que determine el atractivo de Europa para los inmigrantes, pero tampoco se puede pensar que el futuro de Europa va a ser ajeno a la inmigración o que se puede parar o revertir esta tendencia. Europa necesita atraer talento y personas dispuestas a trabajar e integrarse en nuestras sociedades.

8

LA MEJORA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS

Los sistemas educativos se enfrentan a nuevos retos. Deben ser capaces de ofrecer a cada persona en particular el capital humano necesario para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización. La internacionalización de los mercados, que modifica las formas de trabajar, está demandando a las personas nuevas competencias técnicas y nuevas capacidades de gestión y organización. El desarrollo de la Sociedad de la Información ofrece instrumentos que modernizan los modos de transmitir y hacer ciencia, de relacionarse, de aprender y de organizar el aprendizaje. El conocimiento, junto con un marco institucional adecuado, es la clave de la riqueza de las naciones.

La mayoría de los países europeos se están planteando la reforma de sus sistemas educativos y universitarios, alentados por la información que proporcionan comparativas internacionales como la que ofrece el informe PISA de la OCDE. La situación de los países europeos es desigual: mientras unos lideran las comparativas internacionales, otros quedan muy por detrás.

Hay, sin embargo, unas tendencias que se están consolidando, unas experiencias que aprender de los mejores, que en caso de generalizarse podrían beneficiar a los europeos en su conjunto. En primer lugar, incentivar el esfuerzo, la responsabilidad, el mérito y el reconocimiento del trabajo. Hay que articular los incentivos apropiados que reconozcan la excelencia en profesores y alumnos. Sólo así la educación pasará a formar parte de un proyecto personal en el que cada estudiante se responsabilice de su propio futuro.

También es importante potenciar la autoridad del profesor y su prestigio social. Será preciso revisar los sistemas de acceso y selección de los profesores, fomentar la formación inicial y continuada de la función docente, y promover su movilidad geográfica superando los obstáculos de todo tipo que hoy la dificultan, cuando no la impiden.

“El conocimiento, junto con un marco institucional adecuado, es la clave de la riqueza de las naciones”

Es necesario reforzar la autonomía en la gestión y la competencia entre centros educativos, de forma que puedan ofrecer currículos y proyectos educativos diversos que se adapten a las necesidades de los alumnos y a las demandas de los padres, en una sociedad avanzada y cada vez más plural. Para ello es imprescindible impulsar la transparencia y la responsabilidad en todos los ámbitos del sistema educativo.

La libertad de elección exige contar con instrumentos de información y de evaluación que muestren con claridad los resultados de los sistemas educativos. Hay que establecer indicadores a escala europea, nacional, regional, de cada centro educativo e individual, por alumno.

Es imprescindible mejorar los sistemas de formación permanente a lo largo de toda la vida laboral y desarrollar sistemas de cualificaciones y acreditaciones de la formación y aprendizaje que permitan la constante adaptación a las circunstancias cambiantes del empleo y de los mercados, reforzando la colaboración con el sector privado.

9

LOS RETOS DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR Y DEL SISTEMA EUROPEO DE INVESTIGACIÓN

El Proceso de Bolonia ha supuesto el establecimiento a nivel europeo de un sistema universitario compuesto por dos ciclos: grado y master, el diseño de un sistema de créditos nuevo y homogéneo en el que se da prioridad a las destrezas, habilidades y aprendizajes adquiridos por los alumnos y la creación de diferentes sistemas de evaluación de calidad comparables. Este proceso no puede, sin embargo, suponer más que un punto de partida para hacer que las universidades europeas alcancen un puesto de liderazgo en términos tanto de enseñanza como de investigación.

La autonomía universitaria es necesaria para permitir que las instituciones sean flexibles, para responder al entorno y facilitar la independencia y la creatividad del trabajo académico. Sin embargo, la autonomía puede convertirse en un obstáculo para la reforma y la modernización si las universidades se gobiernan como corporaciones cerradas sin rendir cuentas.

Las universidades europeas tendrán que tender a especializarse cada vez más en el futuro. El viejo modelo de una pequeña universidad que ofrece a una comunidad local todo tipo de titulaciones y grados ya no tiene cabida en un entorno abierto y competitivo. No todas las universidades en el futuro podrán ofrecer los mismos títulos ni acceder a las mismas fuentes de financiación o programas de investigación. Europa debe ser capaz de atraer talento, y de crear talento propio. Para ello hay que buscar la excelencia.

“Es preciso que se abandone la extendida idea de ver la enseñanza universitaria como una continuidad natural y casi universal de la enseñanza secundaria”

Las universidades europeas tendrán que adaptarse a un entorno de competencia cada vez mayor. Hay que fomentar la competencia entre universidades por los mejores alumnos, los mejores profesores y también por los proyectos y recursos para investigación.

Para desarrollar una nueva cultura universitaria basada en el esfuerzo, la excelencia y el mérito, es imprescindible que los estudiantes contemplen sus estudios universitarios como una inversión de tiempo, de esfuerzo y de dinero. Para ello es preciso que se abandone la extendida idea de la enseñanza universitaria como una continuidad natural y casi universal de la enseñanza secundaria.

Tras el éxito de programas como el Erasmus y una vez puesto en marcha el Proceso de Bolonia, la Unión Europea debería impulsar decididamente la movilidad de estudiantes y profesores con financiación suficiente tanto por parte del presupuesto comunitario como de los Estados miembros y del sector privado. Sin embargo, no podrá haber una auténtica movilidad sin el reconocimiento mutuo en todos los Estados de títulos y cualificaciones.

El establecimiento de exámenes estandarizados que evalúen los conocimientos de los bachilleres y los graduados universitarios facilitará los procesos de admisión de estudiantes de otros Estados miembros por parte de las universidades europeas. Todo este proceso exigirá estimular la transparencia y la rendición de cuentas de las propias universidades. En el marco de un Espacio Común Europeo de Enseñanza Superior es imposible construir sistemas comparables, compatibles y competitivos si no se incorporan la evaluación y acreditación de las enseñanzas, del personal y de las finanzas.

“A Europa se le presenta el reto de formar generaciones capaces de manejar otros idiomas, especialmente el inglés”

Los grandes retos que tiene por delante Europa en materia de investigación e innovación pasan por favorecer la creatividad y el espíritu emprendedor de los ciudadanos, pilares básicos de una sociedad dinámica y competitiva, desarrollando un marco institucional que favorezca tanto que surjan

nuevas empresas y su financiación, como atraer y retener talentos. Para ello se debe reconocer la excelencia en la investigación, y establecer sistemas de incentivos acordes.

A Europa se le presenta asimismo el reto de formar generaciones de europeos capaces de manejar otros idiomas, además de los propios, especialmente el inglés. El objetivo debe ser el conseguir una Europa que, sin renunciar a las lenguas propias, sepa desenvolverse, estudiar, trabajar, investigar y crear también en inglés. Esto permitirá un aumento de la empleabilidad de los europeos y aumentará la capacidad de atracción de Europa para recursos humanos altamente cualificados.

Uno de los objetivos debe ser favorecer que el nuevo conocimiento pueda convertirse en nuevos productos y nuevas empresas, y para ello es necesario potenciar el desarrollo de nuevos mercados financieros, desarrollar instituciones independientes especializadas en la evaluación de proyectos, impulsar en toda Europa las redes de Internet de nueva generación y establecer una nueva política de incentivos fiscales. La alternativa a los incentivos fiscales es la reducción general de los tipos impositivos, que resulta un incentivo mucho más neutral y eficaz para la asunción de riesgos y la actividad empresarial. Europa también necesita simplificar y homogenizar las actuales regulaciones en materia de propiedad intelectual y el derecho de patentes e implementar sistemas más flexibles para la movilidad de los investigadores entre países, instituciones y el sector público y el privado.

10

UNA EUROPA ABIERTA EL MUNDO

La Unión Europea en las próximas décadas representará, en términos demográficos y económicos, una parte cada vez menor del total mundial. Son otras las regiones que más están creciendo y otros los actores que cobran relevancia a nivel mundial. La política seguida hasta ahora por la nueva Administración americana hace pensar que esta última tendencia se va a acelerar. El desarrollo de la reciente cumbre de Copenhague, en un campo en el que la Unión Europea aspiraba a ejercer su liderazgo, es buen ejemplo de ello.

La Unión Europea sólo puede aspirar a jugar un papel relevante a nivel internacional si pone su capital económico, institucional y político al servicio de una economía realmente dinámica e innovadora plenamente integrada en la economía mundial. Una economía abierta que sea un lugar capaz de atraer talento e inversiones de todo el mundo. Hay que evitar cualquier tipo de tentación proteccionista, también las que se deriven de las aspiraciones de ejercer un liderazgo a nivel mundial en materia de estándares en los campos laboral, ambiental o de seguridad. Este liderazgo es posible, pero no debería ser causa

para justificar barreras que, lejos de proteger los trabajos o las industrias europeas, las aíslan y empobrecen.

“La Unión Europea sólo puede aspirar a jugar un papel internacional relevante si pone su capital económico, institucional y político al servicio de una economía realmente dinámica e innovadora”

Nadie puede saber en qué empresas o sectores estarán los empleos de mañana que aseguren el bienestar de los europeos. Hay que evitar cualquier tentación de política industrial del viejo estilo. Proteger sectores sin viabilidad, lanzar o reforzar campeones nacionales o volver a la ilusión de la planificación pública de la economía es letal tanto para las finanzas públicas como para la competitividad económica.

Si Europa quiere ejercer un papel de liderazgo en el siglo XXI, necesita un marco estable que favorezca la innovación, la inversión, la creación de empresas, la flexibilidad y la apertura.

AGRADECIMIENTOS

Para la elaboración de este documento se han celebrado distintos encuentros y seminarios. La Fundación FAES agradece las opiniones, las reflexiones y las aportaciones de todos los que han participado en ellos. Y agradece especialmente a Baudilio Tomé, patrono de la Fundación, la redacción del primer borrador de trabajo. En todo caso, sólo la Fundación FAES es responsable del documento final publicado.