

*María Ángeles Rodríguez Santos**
*Ana Fernández-Ardavín Martínez***

LA ESTRATEGIA UE 2020 COMO RESPUESTA A LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Las consecuencias de la crisis económica internacional actual están teniendo repercusiones importantes en el desarrollo del modelo social europeo. A pesar del papel preponderante que se dio a la Estrategia de Lisboa en el Plan Europeo de Recuperación Económica los acontecimientos económicos y financieros, entre otros aspectos, han acelerado el fracaso de esa estrategia. En este punto, en junio de 2010 el Consejo aprueba la Estrategia UE 2020. Las razones del fracaso de la Estrategia de Lisboa y los objetivos de la nueva Estrategia UE 2020, en el marco de una nueva gobernanza económica, son objeto de este artículo.

Palabras clave: empleo, crisis internacional, gobernanza, política social, Unión Europea.
Clasificación JEL: F02.

1. Introducción

Aunque la consecución del pleno empleo ya figuraba en el Tratado de Roma de 1957, no es hasta la década de los años setenta cuando la Unión Europea (UE) inicia la construcción de la política social y pone en marcha directrices para el empleo en la Unión. A partir de ese momento, las competencias y actuaciones europeas en estos ámbitos se han ido ampliando con el avance de la integración. La UE ha tratado de aportar un valor añadido, dentro de los límites de los tratados y respetando el principio de subsidiariedad.

En términos generales, actualmente la política social y de empleo de la Unión Europea tiene como objetivos fundamentales el pleno empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el trato igualitario y la lucha contra la exclusión. Estos objetivos obedecen

a los grandes retos a los que la UE se ha venido enfrentando durante los últimos años, fundamentalmente, el desempleo¹, el envejecimiento de la población y la globalización, problemas ahora agudizados por las consecuencias de la crisis económica internacional.

El objetivo de este trabajo es analizar los pasos dados por la UE en materia social y de empleo desde el inicio del Proceso de Luxemburgo, en 1997, hasta la nueva Estrategia UE 2020, que sustituye a la Estrategia de Lisboa. Se incide sobre los factores que han propiciado el cambio de enfoque, a pesar de que la Estrategia de Lisboa era una de las claves del Plan Europeo de Recuperación Económica, aprobado en el año 2008. Se tratarán cuestiones relativas al empleo, su relación con otras políticas comunitarias y los grandes objetivos de la Unión en materia social y de empleo, afectados por el cambio de escenario económico. Todo ▷

* Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica. UNED.

** Departamento de Economía Aplicada. Universidad Rey Juan Carlos.

¹ El desempleo afecta fundamentalmente a mujeres, jóvenes, inmigrantes y trabajadores de edad.

ello en el contexto general de los cambios en la gobernanza económica de la UE.

2. El modelo social europeo en los tratados

La construcción del modelo social europeo ha ido pareja al avance del proceso de integración en la UE, a través de los tratados, aunque no siempre con la misma intensidad. En el Tratado de Roma se incluye el interés por la mejora de las condiciones de vida y empleo, la igualdad de retribuciones en ambos sexos, la seguridad social, la higiene en el trabajo y la formación profesional. En 1974, se adopta el primer programa de acción social que supone el comienzo de la política social. Al principio sus actuaciones se ciñeron a los objetivos recogidos en el Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1957².

El Acta Única Europea (1987) no introdujo avances en este ámbito ya que se centró en la consecución del mercado interior. Sin embargo, en el Tratado de Maastricht (1993) se incluye el Protocolo sobre el Acuerdo sobre la Política Social. Este protocolo dotaba a la Unión de un procedimiento para el desarrollo de una política social común. A pesar de ello, hasta 1997, la cooperación entre los Estados miembros en materia social consistía, sobre todo, en la colaboración entre Gobiernos y organizaciones internacionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Con el Tratado de Ámsterdam (1999) los asuntos sociales y de empleo se convirtieron en una política comunitaria al integrarse en el tratado el Protocolo sobre la Política Social e incluirse, por primera vez, la promoción de un nivel alto de empleo y la protección social como asuntos de interés común³. Aunque los Estados miembros mantenían

la competencia exclusiva en materia de empleo se daban más competencias al Consejo y a la Comisión. Asimismo, a partir del Tratado de Ámsterdam quedaba claro el carácter transversal de los asuntos de empleo y sociales.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, aunque no aporta nuevas competencias fundamentales en el ámbito social, consolida las existentes y abre nuevas oportunidades. Formalmente, la política social ocupa un título exclusivo, el Título XI. Además, se incluye una cláusula social que desarrolla lo apuntado en Ámsterdam, es decir, que las cuestiones sociales estén presentes en el desarrollo del resto de políticas de la Unión.

3. La gobernanza de la UE en materia social y de empleo

Un primer paso importante en el desarrollo de la gobernanza en materia social y de empleo fue la Estrategia Europea de Empleo (EEE), puesta en marcha en 1997 (Proceso de Luxemburgo). Los antecedentes de la EEE pueden encontrarse en la consulta que realizó la Comisión en 1993 sobre el futuro de la política social europea⁴. En este contexto, el Consejo Europeo de Essen de 1994 identificó varios objetivos clave que conformarían, a partir de entonces, la Estrategia de Essen. Son los siguientes: el desarrollo de los recursos humanos a través de la formación profesional, el apoyo a las inversiones productivas, la identificación de nuevas fuentes de empleo a través de las iniciativas locales y, por último, la promoción del acceso al mercado laboral para determinados grupos de población (fundamentalmente jóvenes, desempleados de larga duración y mujeres). El resultado fue el programa de acción social entre los años 1995 y 1997.

Sin embargo, sin un compromiso sólido por parte de los Estados miembros, resultaba difícil alcanzar los objetivos definidos en la Estrategia ▷

² Entre otras cuestiones sociales, el FSE tiene como objetivos mejorar el acceso al empleo y a la formación para el empleo.

³ Los objetivos definidos por dicho tratado están inspirados en la Carta Social Europea de 1961 y en la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

⁴ Impulsada por el Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, de 1993, y el Libro Verde sobre la política social, del mismo año.

de Essen. En el Tratado de Ámsterdam se incluye un nuevo capítulo que, aún manteniendo la competencia en materia de empleo de los Estados miembros, refuerza el enfoque comunitario, materializándose en una estrategia coordinada para el empleo, la denominada Estrategia Europea de Empleo (EEE). El mencionado tratado también proporciona la base jurídica para la creación de un Comité de Empleo e introduce el voto por mayoría cualificada en los ámbitos relativos al empleo, lo cual facilita la toma de decisiones.

En la Cumbre de Luxemburgo de 1997 se inauguró la Estrategia Europea de Empleo, en principio para el periodo 1997-2002, con el objetivo de coordinar las prioridades de empleo de los Estados miembros y de reducir significativamente el desempleo europeo en cinco años, creando puestos de trabajo y reformando el mercado laboral. El desarrollo de la estrategia se basaba en cuatro pilares, la empleabilidad, el desarrollo del espíritu empresarial, la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas y la igualdad de oportunidades.

El principal instrumento político para el desarrollo de la EEE han sido las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE)⁵. Constituyen la base sobre la que los Estados emiten sus Planes Nacionales de Reforma (PNR), debiendo presentar informes sobre el estado de ejecución de los mismos.

El periodo 1997-2001 se caracterizó por un entorno económico favorable. Sin embargo, a pesar de algunos avances⁶, los resultados de la EEE eran insuficientes. Había que establecer nuevas prioridades y mejorar la gobernanza de forma que se garantizase una mayor eficacia. Los procesos puestos en marcha en los Consejos Europeos de Luxemburgo (1997), Cardiff (1998) y Colonia (1999), con los objetivos de introducir reformas macroeconómicas y estructurales, medidas presupuestarias y políticas concretas dirigidas al merca-

do laboral hacían innecesario crear un nuevo proceso. Se plantea, por un lado, aprovechar las nuevas oportunidades que surgían como consecuencia de la globalización y el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, por otro lado, completar la EEE. Como consecuencia, en marzo de 2000 se adopta la Estrategia de Lisboa⁷ que tiene como objetivo convertir a la UE *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*. Se propuso una fecha objetivo, el año 2010. La Estrategia de Lisboa preveía el aprovechamiento máximo del potencial de crecimiento económico, empleo y cohesión social. Para ello, se pretendía dotar a la Unión Europea de indicadores fiables y comparables entre Estados miembros, para poder adoptar las medidas adecuadas. El objetivo era que la UE alcanzase en 2010 una tasa de empleo del 70 por 100 y un gasto en I+D del 3 por 100 del PIB de la Unión. Con la Estrategia de Lisboa y en un escenario macroeconómico estable se preveía un crecimiento económico medio de alrededor del 3 por 100 en el conjunto de la UE hasta el 2010. Paralelamente al proceso de Lisboa, se pone en marcha la Agenda Social Europea para colaborar en la consecución de los objetivos de Lisboa.

Sin embargo, cinco años después de la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa, la inversión en desarrollo e investigación continuaba siendo insuficiente (Gráfico 2), se había ralentizado el crecimiento económico (Cuadro 1) y la actuación coordinada entre los Estados miembros brillaba por su ausencia. Había que garantizar una interacción positiva entre políticas económicas, social y de empleo, seguir trabajando por la calidad del capital humano y social, adaptando los sistemas de protección social a las nuevas expectativas sociales. Con este objetivo, en el año 2005 se relanzó la Estrategia de Lisboa. Las actuaciones deberían direccionarse hacia el desarrollo del mercado interior de la UE, ▷

⁵ Desde el año 2003 se publican cada tres años y son fundamentales para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.

⁶ Se redujo el paro de larga duración, disminuyeron los impuestos a los trabajos menos remunerados y se desarrollaron mecanismos de aprendizaje permanente y de refuerzo de la igualdad.

⁷ Consejo Europeo de Lisboa, marzo de 2000.

CUADRO 1
INDICADORES ECONÓMICOS DE LA UE¹, 2000-2012
(En porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ²	2012 ²
PIB	3,6	1,8	1,2	1,3	2,5	2,0	3,2	3,0	0,5	-4,2	1,8	1,7	2,0
Tasa de desempleo ³	7,9	8,5	8,7	9,0	9,1	8,9	8,2	7,2	7,0	8,9	9,6	9,5	9,1
Productividad del trabajo ⁴	2,1	2,9	2,4	2,4	2,6	1,7	2,2	1,7	0,3	-2,3	2,4	1,4	1,6
IAPC (Índice armonizado de precios al consumo)	2,4	2,5	2,1	1,9	2,3	2,3	2,3	2,4	3,7	1,0	2,0	2,1	1,8

(1) Para los años 2000 al 2003 se considera UE-25. Para los años restantes UE-27.

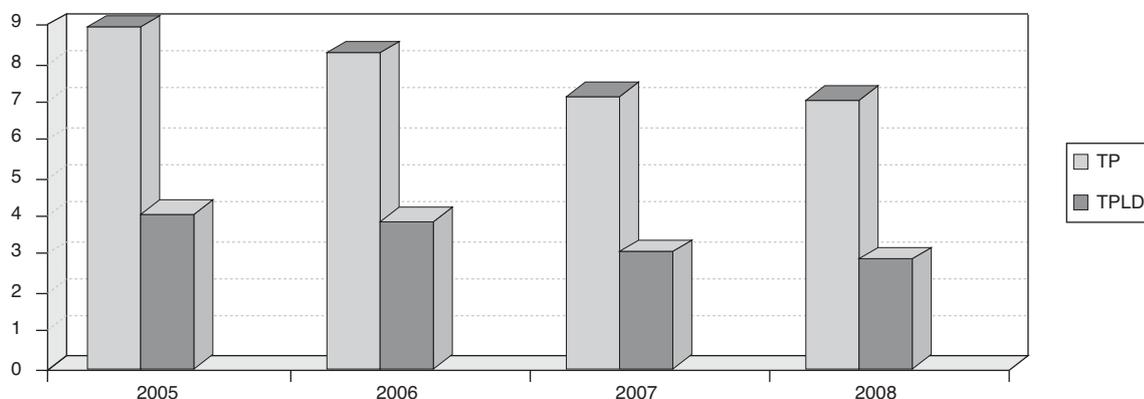
(2) Previsiones de otoño de 2010 de la Comisión Europea.

(3) Porcentaje de la fuerza de trabajo.

(4) PIB real por persona ocupada.

Fuente: *European Commission, Economic Forecasts (varios años). Europe in Figures, Eurostat Yearbook, 2009.*

GRÁFICO 1
TASA DE PARO (TP) Y TASA DE PARO DE LARGA DURACIÓN (TPLD)¹, 2005-2008²
(En porcentaje de la población activa)



(1) Se considera paro de larga duración el igual o superior a 12 meses.

(2) Para 2005 se considera UE-25. A partir de 2005 se considera UE-27.

Fuente: *Eurostat, series armonizadas sobre el paro y encuestas sobre la población activa de la UE, resultados anuales.*

para atraer inversores y trabajadores; introducir mayor flexibilidad en los mercados de trabajo; aumentar la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) e incrementar la inversión en capital humano, mejorando la educación, las cualificaciones y las TIC⁸. Era fundamental integrar el proceso de Lisboa en los debates nacionales.

Tal como se observa en el Cuadro 1, la mejora de la situación económica a partir de 2005 se tradujo en resultados positivos en los mercados de trabajo entre 2005 y 2007 produciéndose un leve incremento de la productividad. La tasa de desem-

pleo fue disminuyendo, anualmente, alrededor de un 1 por 100 como resultado de la introducción de algunas mejoras estructurales en el mercado de trabajo, aunque algunos de los cambios positivos eran debidos a factores cíclicos. Esta tendencia cambió dramáticamente con la crisis.

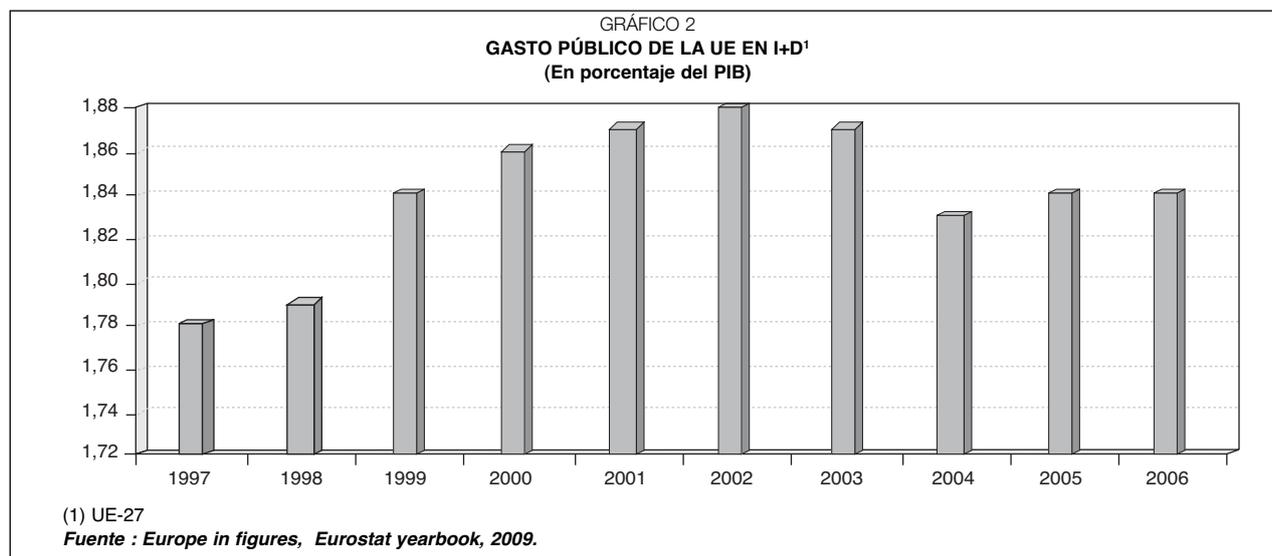
Tomando como referencia la tasa de empleo en 2006 (64,3 por 100), en aquel momento el cumplimiento del objetivo de Lisboa suponía la creación de veinte millones de puestos de trabajo hasta el 2010. Pero entonces las previsiones de la Comisión determinaban que hasta el año 2008 sólo podrían crearse unos cinco millones y medio de empleos nuevos. No sólo eran necesarias reformas estructurales en los mercados de trabajo sino también en los mercados de servicios y productos y en los mercados financieros. Parecía claro que no se iban a cumplir los objetivos. Además, a pesar de que ▷

⁸ El Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2008 lanzó la "quinta libertad" (Proceso de Ljubljana) que supone la libre circulación del conocimiento en la UE en un intento de reforzar el Espacio Europeo de Investigación en aras de conseguir una economía europea moderna y competitiva. En esta línea, en abril de ese mismo año, se pone en marcha el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología para la transformación del actual Espacio Europeo de Investigación.

CUADRO 2
TASA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000 -2008
(Porcentaje sobre población activa)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
62,2	62,6	62,4	62,6	63,0	63,8	64,3	65,5	66,0

Fuente: *Europe in Figures, Eurostat Yearbook, varios años.*



la tasa de empleo entre los años 2000 y 2008 pasó del 62 por 100 al 66 por 100 (Cuadro 2), durante el periodo 2007-2008 varios Estados estaban en clara recesión y sus mercados de trabajo empezaron a resentirse. Tampoco se consiguieron avances sustanciales en la reducción de los diferenciales de productividad entre la UE y los países más industrializados y la inversión en I+D respecto al PIB experimentó un escaso crecimiento, pasando del 1,86 por 100 en 2000 al 1,9 por 100 en 2008 en el total de la UE⁹, quedando lejos del 3 por 100 fijado en Lisboa.

Los efectos de la crisis, junto con las estimaciones sobre el crecimiento del empleo, terminaban de dejar claro que no se cumplirían los objetivos de Lisboa en 2010. Se agudizan los problemas estructurales (desempleo de larga duración, desempleo estructural, desajuste en las cualificaciones y exclusión social de los más desfavorecidos) y se pone en entredicho la cohesión económica y territorial, al afectar de forma diferente a países y regiones. Una vez más, las reformas estructurales

necesarias en el nuevo escenario económico debían dirigirse a atraer y retener más gente en el mercado de trabajo, incrementando la oferta y mejorando los sistemas de protección social; mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y empresas, incrementar la inversión en capital humano y aprovechar al máximo los instrumentos financieros disponibles para estos fines, fundamentalmente el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo para la Adaptación a la Globalización (FEAG)¹⁰, y al servicio de la política regional.

En diciembre de 2008 se aprueba el Plan de Recuperación de la Economía Europea¹¹. Este plan toma como punto de partida el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa. Entre otras medidas, aboga por un importante paquete de reformas estructurales (mejorar el funcionamiento de los mercados, apoyar el empleo y facilitar las transiciones del mercado laboral, reducir las cargas administrativas y reglamentarias, etcétera) pero ▷

⁹ Según fuentes de la Comisión Europea.

¹⁰ Creado en diciembre de 2006 como mecanismo para apoyar a los trabajadores despedidos por los efectos de la globalización. Tiene carácter individual, puntual y limitado.

¹¹ Consejo Europeo de Bruselas. Conclusiones de la Presidencia, Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008.

CUADRO 3
FINANZAS PÚBLICAS DE LA UE, 2000-2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹	2011 ¹	2012 ¹
Déficit público ²	-0,8	1,2	2,4	3,0	2,8	2,5	1,5	0,9	2,3	6,8	6,8	5,1	4,2
Deuda pública.....	62,9	62,1	61,4	62,0	62,1	62,7	61,4	58,8	61,8	74,0	79,1	81,8	83,3

(1) Previsiones de otoño de 2010 de la Comisión Europea.

(2) Incluye procedimientos relativos a licencias UMTS (sistema universal de telecomunicaciones móviles).

Fuente: *European Commission, Economic Forecasts (varios años).*

destacando la importancia de adaptarse a las distintas necesidades de los Estados miembros. Es aquí donde se da un peso especial a Lisboa convirtiéndola en un baluarte para proporcionar una respuesta política adecuada a corto plazo. Por el contrario, no ha sido suficiente para hacer frente a algunas de las consecuencias de la crisis.

4. El fracaso de la Estrategia de Lisboa. Cambios en la gobernanza económica

Como consecuencia de la crisis, según datos de la Comisión, en el año 2009 el PIB de la UE disminuyó alrededor de un 4 por 100, el desempleo se situó en torno al 9 por 100 y la situación de las finanzas públicas empeoró sustancialmente.

Desde un punto de vista cuantitativo, los objetivos fundamentales de Lisboa no se han cumplido y aunque se ha consensuado la necesidad de emprender reformas en la UE, Lisboa no ha sido suficiente para abordar las consecuencias de la crisis económica internacional. Además, la crisis ha puesto de manifiesto los desequilibrios en el interior de la eurozona causando problemas de funcionamiento en la Unión Económica y Monetaria.

Son varias las explicaciones que, además del nuevo escenario económico, pueden explicar el fracaso de la Estrategia de Lisboa. En primer lugar, padece de contradicciones en el corto plazo que han podido fomentar que los Estados sigan sus propias reformas. Detrás de esas contradicciones está la inconsistencia, a corto plazo, de alguno de los objetivos¹². En segundo lugar, y estrechamente ligado a

lo anterior, la Estrategia de Lisboa no se ha incluido en los debates de la política nacional pudiéndose hablar de ausencia de sentimiento nacional. Tampoco se ha tenido en cuenta a los entes locales y regionales. En tercer lugar, no se han aplicado sanciones. El único sistema vigilante, que no sancionador, ha sido a través del Método Abierto de Coordinación (MAC) como sistema para coordinar las reformas entre los Estados miembros y marco para presionar a los Estados que se desviaban¹³. En cuarto lugar, se carecía de indicadores que permitiesen un seguimiento a nivel nacional. Por último, tampoco hay que olvidarse que desde la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa, la UE ha pasado de estar formada por quince Estados, hasta mayo de 2004, a veintisiete, desde enero de 2007. Igualmente, el área del euro ha crecido pasando de 12 Estados, en 2001, a 17, en 2011¹⁴.

Factores tales como menores tasas de productividad y empleo, comparado con Estados Unidos y Japón, el envejecimiento de la población, las crecientes desigualdades y el cambio climático junto con las consecuencias económicas y sociales de la crisis llevan a la UE a plantearse un nuevo enfoque. Los últimos acontecimientos han demostrado que una coordinación más eficaz de las políticas económicas de los Estados miembros hacen más verosímil la consecución de avances significativos respecto a la competitividad, la productividad, el crecimiento, la cohesión social y la convergencia económica en Europa. También ha quedado bas- ▷

de la productividad es independiente del crecimiento del empleo, creciendo a la misma tasa que el progreso tecnológico.

¹³ El MAC se estableció, entre otras razones, para ejercer presiones de reforma mediante el uso de sanciones «blandas» a través de la «presión de grupo» o con la amenaza de pérdida de reputación de un Estado. Sin embargo, en la práctica las sanciones que suponían pérdida de prestigio de un Estado no se materializaron.

¹⁴ En enero de 2011 Estonia se incorporó a la eurozona.

¹² Más concretamente, y en el corto plazo, si aumenta el número de trabajadores pero el capital permanece constante, es evidente que la productividad disminuye. Sin embargo, en el largo plazo, la tendencia

CUADRO 4 CRECIMIENTO DEL PIB, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA (Medias anuales)						
	1997-2000		2001-2003		2004-2006	
	UE-27	EEUU	UE-27	EEUU	UE-27	EEUU
PIB.....	3,1	4,2	1,5	1,6	2,4	3,2
Empleo.....	1,1	2,1	0,3	0	1,1	1,6
Productividad mano de obra (por trabajador).....	2,2	2,1	1,1	2,0	1,5	2,1

Fuente: Comisión Europea, 2007.

CUADRO 5 ESTRATEGIA UE 2020	
	Objetivo en 2020
Empleo	El 75 por 100 de la población entre los 20 y los 64 años debe tener empleo
I+D	3 por 100 del PIB de la UE
Clima y energía	Cumplir el objetivo 20/20/20
Educación	Porcentaje de abandono: inferior al 10 por 100 Al menos 40 por 100 de la población joven con estudios superiores terminados
Reducción de la pobreza	Reducción de la pobreza en torno a 20 millones de personas

Fuente: Comisión Europea (2010), Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

tante clara la interdependencia de las economías europeas y la capacidad de respuesta conjunta de la UE ante situaciones complicadas que además de ir en línea con la solidaridad, que desde su creación caracteriza al proceso de integración, va unido a la necesidad de dejar claro el compromiso político de mantener la credibilidad del mismo a pesar de los vaivenes que ha sufrido a lo largo de la historia.

En el Consejo Europeo de marzo de 2010 se debatió la comunicación de la Comisión *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. En junio, el Consejo Europeo aprueba la nueva Estrategia UE 2020 cuyo objetivo es crear una economía competitiva, conectada y más respetuosa con el medio ambiente. Más concretamente, se habla de la necesidad de entrar en una senda de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, poniéndose en marcha una serie de iniciativas concretas. Para alcanzar un crecimiento inteligente se han puesto en marcha las iniciativas *Unión por la Innovación, Juventud en movimiento, Agenda Digital*¹⁵. El crecimiento sostenible supone mejorar la competitividad, luchar contra el cambio climático y conseguir el uso de energías limpias y eficaces. Por último, el creci-

miento integrador debe estar avalado por una Europa que utilice eficazmente los recursos, una política industrial adaptada a la globalización, una agenda de nuevas cualificaciones y empleos y una plataforma europea contra la pobreza. En definitiva, se trata de relanzar el mercado único y promocionar el comercio y la política exterior de la UE.

Con este marco, la estrategia fija una serie de objetivos concretos que se recogen en el Cuadro 5.

La nueva estrategia aumenta en un 5 por 100 el objetivo de tasa de empleo respecto a la Estrategia de Lisboa, pasando del 70 por 100 al 75 por 100. Los jóvenes, los trabajadores de mayor edad, los poco cualificados y los inmigrantes son, de nuevo, la población objetivo. La consecución de este objetivo llevará consigo diferentes actuaciones en materia social.

El objetivo de gasto en I+D hasta el 2020 queda establecido en el 3 por 100 sobre el PIB de la Unión Europea. Por lo tanto, es el mismo que el fijado en la Estrategia de Lisboa y que distó mucho de su cumplimiento en la fecha objetivo, 2010. En este ámbito, la Comisión está estudiando la elaboración de un indicador para determinar la intensidad de la I+D y de la innovación.

La nueva estrategia incorpora el objetivo 20/20/20 fruto del acuerdo alcanzado por la ▷

¹⁵ Establecer un mercado único digital antes de 2015.

Unión, en diciembre de 2008, en los ámbitos de energía y cambio climático. Supone reducir en un 20 por 100 la emisión de los gases efecto invernadero respecto a 1990, incrementar hasta el 20 por 100 la proporción de energías renovables en el consumo final de energía y un aumento del 20 por 100 en el rendimiento energético. Además, la transición hacia una economía ecológica debería contribuir no sólo al crecimiento sostenible sino también al crecimiento integrador al producir efectos positivos sobre el empleo al implicar la construcción de nuevas infraestructuras, el desarrollo de nuevas tecnologías, industrias y servicios y la creación de empleo directo en el sector de las energías renovables.

La reducción de la pobreza que aunque, hasta este momento no se había expresado de forma explícita, tiene un protagonismo propio en la nueva estrategia. Se introducen cuantificaciones en los niveles de educación de la población en edad de estudiar, no sólo para reducir la tasa de abandono escolar sino también incrementar el porcentaje de personas que finalizan los estudios superiores o equivalentes. Igualmente, se introduce un objetivo cuantificado para la reducción de la pobreza en Europa con el objeto de promover la integración social, aunque esa meta supone algo menos de la cuarta parte de la cifra total de población en situación de pobreza de la UE.

A pesar de la experiencia de Lisboa, la nueva estrategia sigue sin incorporar sanciones para los Estados miembros que se desvíen de los objetivos establecidos en Europa 2020. En su defecto, y siempre y cuando proceda, se enviarán recomendaciones o advertencias políticas para que un Estado miembro modifique su política económica. Sin embargo, la nueva estrategia introduce no sólo metas globales, a nivel europeo, sino que éstas van a traducirse en metas concretas nacionales, aún pendientes de definir, atendiendo a la situación específica de cada país o especificidades territoriales. Esto puede ligarse también a la importancia que el Tratado de Lisboa quiere dar a la territorialidad, al incorporarla en el Título XVIII del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antes Título XII). En esa

misma línea, el Tratado de Lisboa refuerza el papel del Comité de las Regiones. Asimismo, como aprendizaje de la crisis, y a pesar de la existencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), se incluye la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por este motivo, UE 2020 se convierte en un refuerzo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Los pilares fundamentales de la nueva estrategia, en conexión con el reforzamiento de la gobernanza económica de la UE y de la eurozona son:

En primer lugar, la supervisión macroeconómica. Para ello, está prevista la elaboración de un cuadro de indicadores que evalúen la evolución de la competitividad y que detecten trayectorias insostenibles que conduzcan a desequilibrios. De acuerdo con el paquete de propuestas legislativas de la Comisión, presentadas en septiembre 2010¹⁶, se contempla la habilitación de mecanismos de alerta pudiéndose abrir un Procedimiento de Desequilibrio Excesivo (PDE). Esto supone que si un Estado miembro tiene desequilibrios graves, que puedan poner en peligro el funcionamiento de la UEM, el Consejo puede abrir un PDE. En ese caso, el país afectado tiene que presentar un plan de medidas correctoras. Si el Estado pertenece a la eurozona e incumple las recomendaciones del Consejo tiene que pagar una multa anual del 0,1 por 100 de su PIB. Esta supervisión macroeconómica junto con la supervisión de las reformas estructurales serían como la base para la elaboración de los Planes Nacionales de Reforma por parte de los Estados miembros.

En segundo lugar, la disciplina presupuestaria. Se refuerza el carácter preventivo y correctivo del PEC, vigilando más de cerca la evolución de la deuda nacional de cada Estado y su sostenibilidad, asegurando la calidad de los datos estadísticos y supervisando que los presupuestos nacionales estén en sintonía con el PEC.

Por último, un elemento fundamental de la gobernanza de la estrategia UE 2020 es la puesta en marcha del Semestre Europeo, desde enero de ▷

¹⁶ El Consejo y el Parlamento alcanzarán un acuerdo sobre las propuestas legislativas de la Comisión en verano de 2011.

2011, que introduce modificaciones en el proceso de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Desde ese momento, el Semestre Europeo empezará cada año en marzo y de acuerdo con la Comisión, el Consejo Europeo establecerá los retos económicos y las recomendaciones estratégicas sobre las que tendrán que trabajar los Estados miembros y que deberán incorporarlo en los Planes Nacionales de Reforma.

5. Conclusiones

Desde la Estrategia Europea de Empleo de 1997 los compromisos en materia social y de empleo han ido ampliándose. Pero a pesar de algunos leves avances los objetivos generales han quedado lejos de cumplirse y, en su mayoría, no se han insertado en los debates nacionales. Esta trayectoria se ha visto dramáticamente afectada por la crisis global. En este contexto de recesión, la coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros, tal como se había venido desarrollando, ha resultado del todo insuficiente. Para hacer frente a los grandes desequilibrios macroeconómicos de la UE en general, y de la eurozona en particular, es fundamental reforzar la gobernanza económica de la UE. Esta gobernanza se refiere, en principio, a dos niveles fundamentales: el fiscal, vía Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el macroeconómico, para evitar el surgimiento de desequilibrios que produzcan alteraciones graves. Este reforzamiento de la gobernanza redundará en el cumplimiento de Europa 2020 con el objeto de conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y sin perder de vista las especificidades no sólo nacionales sino también territoriales.

Bibliografía

- [1] COMISIÓN EUROPEA (1993): Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, Libro Blanco, COM (93) 700, Bruselas.
- [2] COMISIÓN EUROPEA (1993): Libro Verde sobre la política social europea. Opciones para la Unión, COM(93) 551, Bruselas.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2007): Borrador de la Comisión del Informe conjunto sobre el empleo 2007-2008, COM (2007), Bruselas.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2007): Diez años de la Estrategia Europea de Empleo, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Bruselas.
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2007): European Economy Forecast. Otoño 2007, European Economy 7/2007.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2008): Un Plan Europeo de Recuperación Económica, COM (2008) 800 final, Bruselas.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2008): European Economy Forecast. Autumn 2008, European Economy 6/2008.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2009): Proyecto de Informe Conjunto sobre el Empleo (2009-2010), COM (2009) 674 final, Bruselas.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2009), Europe in figures. Eurostat Yearbook 2009.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (2009): European Economy Forecast. Otoño 2009, European Economy 10/2009.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2010), Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM (2010)2020, Bruselas.
- [12] COMISIÓN EUROPEA (2010): Gobernanza económica de la UE, IP/10/1199, Bruselas.
- [13] COMISIÓN EUROPEA (2010): Lisbon Strategy evaluation document, SEC (2010), Bruselas.
- [14] CONSEJO EUROPEO (2000): Conclusiones del Consejo Europeo, 23 y 24 de marzo de 2000, Bruselas.
- [15] COMISIÓN EUROPEA (2010): Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs. Tools for stronger EU economic governance, COM (2010) 367/2, Bruselas.
- [16] COMISIÓN EUROPEA (2010), European Economy Forecast. Autumn 2010, European Economy 2/2010.
- [17] COMISIÓN EUROPEA (2010): European Economy Forecast. Spring 2010, European Economy 2/2010, EUROSTAT, Luxemburgo. ▷

- [18] CONSEJO EUROPEO (2010): European Council Conclusions, 28-29 octubre 2010, Bruselas.
- [19] CONSEJO EUROPEO (2010): Conclusiones del Consejo Europeo, 25 y 26 de marzo de 2010, Bruselas.
- [20] CONSEJO EUROPEO (2010): Conclusiones del Consejo Europeo, 17 de junio de 2010, Bruselas.
- [21] DEUTSCHE BANK RESEARCH (2009): Post-Lisbon Agenda. Looking to make Europe fit for the future, Report on European integration, EU Monitor, Frankfurt.
- [22] DOUE (2010): Versiones consolidadas del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento de la UE, 30 de marzo de 2010, 2010/C 83/01.