

# **Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa**

**- Grupo Euromemorandum \*-**

## **Pleno Empleo, Bienestar y un Sector Público Fuerte**

**- Retos democráticos en una Unión ampliada -**

### **Memorandum 2003**

**In memoriam Egon Matzner (1938 –2003)**

#### **Resumen.**

- 1. Frente al estancamiento, mayor desempleo y polarización social – la necesidad de una iniciativa de política económica.**
- 2. Un marco de política económica más favorable para la ampliación**
- 3. Más democracia y menos Maastricht – Crítica del borrador de la constitución**
- 4. Un sector público fuerte como pilar del modelo social europeo – Crítica del “Libro Verde sobre Servicios de Interés General”**
- 5. Orientaciones Generales de Política Económica y Políticas del mercado laboral.**

#### **Contacto:**

**Prof. Miren Etxezarreta, Universitat Autònoma de Barcelona, [Miren.Etxezarreta@uab.es](mailto:Miren.Etxezarreta@uab.es)**

**Prof. John Grahl, University of North London Business School, [J.Grahl@londonmet.ac.uk](mailto:J.Grahl@londonmet.ac.uk)**

**Prof. Jörg Huffschnid, Universität Bremen, [Huffschnid@ewig.uni-bremen.de](mailto:Huffschnid@ewig.uni-bremen.de)**

**Prof. Jacques Mazier, Université de Paris Nord, [Mazier@seg.univ-paris13.fr](mailto:Mazier@seg.univ-paris13.fr)**

**\*[www.memo-europe.uni-bremen.de](http://www.memo-europe.uni-bremen.de)**

## Resumen:

La UE se encuentra en un momento crítico, enfrentándose a cuatro grandes retos sin estar debidamente preparada. En primer lugar, está atrapada en un estancamiento económico prolongado con un aumento del desempleo y mayor polarización social. En segundo lugar, con la futura ampliación surgen nuevos y graves problemas económicos y sociales. En tercer lugar, la UE se debate en un borrador de constitución destinado a consolidar la unidad y a conducir a una determinada identidad europea en unos momentos en que, como cuarto elemento, aparecen presiones geopolíticas muy fuertes que generan una seria disensión política y conflictos en todo el mundo, y entre los propios estados miembros de la Unión.

Las respuestas de la UE a estos retos son totalmente inadecuadas y no sólo no resolverán los problemas sino que en algunos aspectos los incrementarán. La Comisión mantiene su orientación de política económica restrictiva y refuerza el núcleo neoliberal mediante una ola de privatizaciones y con un enfoque muy cerrado de los conceptos de interés público y servicios públicos. Este marco restrictivo es un obstáculo al crecimiento y al empleo y no permite hacer frente de manera aceptable a los problemas adicionales de desigualdades y disparidades que surgen con la entrada de 10 nuevos países en la UE.

La UE no podrá jugar el papel fuerte y progresivo que le correspondería en el actual mundo de conflictos y tensiones con una nueva escalada militar, sino que debe basarse en el desarrollo de un Modelo Social Europeo fuerte y democrático, que sea una alternativa creíble y convincente al modelo de un superpoder con prestaciones sociales muy débiles. Las piedras angulares de una estrategia de desarrollo con este objetivo que abarque toda Europa, son el pleno empleo, un alto nivel de bienestar social, equidad, sostenibilidad ecológica y cooperación internacional. Los elementos básicos de dicha estrategia para la situación actual son:

1. La UE debe asumir y poner en práctica inmediatamente la propuesta de un gran programa de inversión pública en infraestructuras de, como mínimo, el 1% del PIB de la UE15 complementado con un programa similar para los nuevos países miembros. La financiación debería correr a cargo del Banco Europeo de Inversiones.
2. A continuación de esta iniciativa inmediata, la UE debería dar los primeros pasos para reformular las instituciones y herramientas de política macroeconómica para lograr el pleno empleo y el crecimiento sostenible (incluyendo la igualdad de género).
3. En relación a la próxima ampliación debe eliminarse la discriminación hacia los nuevos países miembros y debe aumentarse el objetivo financiero para las políticas estructurales desde el 0.4% al 1% del PIB-EU permitiendo así ayudar más a los nuevos países sin perjudicar a los miembros actuales.
4. La Constitución debería dar mayor poder democrático al Parlamento Europeo y hacer menos restrictivo el marco actual de política económica surgido del Tratado de Maastricht por lo menos convirtiendo algunos aspectos positivos que se encuentran en la parte I en medidas concretas en la parte III.
5. La estrecha consideración del sector público como una excepción a las reglas generales del mercado y la competencia debería ser reemplazada por el concepto de un sector público fuerte y controlado socialmente, como uno de los pilares fundamentales de la sociedad democrática, junto al sector de mercado.
6. Las Orientaciones Generales de Política Económica deberían dar, dentro de la estrategia económica general, al pleno empleo, la igualdad de género, el bienestar y la sostenibilidad ecológica, el mismo peso que conceden al crecimiento, eliminando asimismo todos los elementos de presión autoritaria de la Estrategia por el Empleo.

## Introducción

La Unión Europea se enfrenta actualmente a cuatro serios retos, y no está en condiciones de asumirlos de forma democrática, convincente y atractiva. El primer reto es el prolongado estancamiento económico, con un paro y polarización social crecientes. El segundo es la Constitución europea que actualmente está en fase de deliberación y que pretende la formación de una identidad europea democrática. El tercer reto es la próxima ampliación, es decir, la entrada de diez países, que incrementará fuertemente la heterogeneidad en la economía el bienestar social y la cultura política en el seno de la UE ampliada. A estos tres retos cabe añadir el cuarto que representan las fuertes presiones geopolíticas creadas por la política de los Estados Unidos, cada vez más unilateral y hegemónica y que ha provocado fuertes divisiones políticas en la UE.

El enfoque predominante de la integración y la unidad europea, basado en el mercado y la competencia han contribuido considerablemente a la actual deprimida situación económica y social que, evidentemente, no es capaz de superar dichos problemas que se agravarán todavía más en una Unión ampliada. El reciente referéndum sueco sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM debería constituir una importante advertencia contra la continuación de este tipo de políticas unilaterales, ya que pone de manifiesto la dificultad de atraer a los europeos hacia una Europa aparentemente hostil a la provisión del bienestar y la solidaridad social y sin ninguna legitimación democrática real. Es, por tanto, un serio problema que en el borrador de la Constitución se recoja sin fisuras la política económica diseñada en Maastricht y Amsterdam y que, según este borrador, el Parlamento Europeo no tendrá ni autoridad ni el derecho democrático a cambiar dicho diseño mediante iniciativas legislativas. Por el contrario, la búsqueda de una identidad europea y de una fuerte posición de Europa en el mundo se centra en gran medida en los aspectos militares, pretendiendo la construcción de un poder militar que sobrepasa en mucho los requisitos de la defensa territorial y el apoyo a las misiones de paz de la ONU. Consideramos que se trata de una opción política inadecuada y peligrosa.

En nuestra opinión, la mejor manera de superar los actuales problemas y conseguir una identidad europea atractiva para la ciudadanía europea consiste en promover un modelo de desarrollo para toda Europa cuyas piedras angulares estén constituidas por el pleno empleo (igualdad de género incluida), un alto nivel de bienestar, equidad social, sostenibilidad ecológica y una amplia cooperación internacional. Este modelo social podría convertirse en una alternativa muy atractiva y poderosa al modelo de Estados Unidos de poder militar con pobres estándares sociales. Pero no es en absoluto el resultado automático ni el fruto de los mercados liberalizados y la competencia. Su puesta en práctica deberá hacer frente a la resistencia de aquellos grupos y poderes que se benefician de la actual situación, y requiere, por tanto, una intervención política enérgica. La calidad de dicha intervención depende en su desarrollo de un amplio movimiento social y un debate público abierto, es decir, de su carácter democrático.

Este memorandum es una contribución a este debate. En la primera sección criticamos la falta de una respuesta de política económica europea adecuada que haga frente al obvio deterioro de la situación económica y social y haga propuestas para unas políticas más eficientes y democráticas que, a corto plazo se traduzcan en más empleo y

crecimiento sostenible y en una perspectiva mayor permitan alcanzar el pleno empleo, la igualdad de género y un alto grado de cohesión social. Sobre la base de evaluar los problemas adicionales que acompañan la ampliación, la sección segunda avanza propuestas para flexibilizar la restrictiva política regional de la UE, que permitan solucionar estos problemas de manera eficiente y no traumática. La tercera sección trata del déficit democrático y el dogmatismo económico del borrador constitucional y da recomendaciones para una orientación alternativa. La actual estampida de privatizaciones y el enfoque demasiado restrictivo de las autoridades europeas hacia los “servicios de interés general” son objeto de crítica en la sección cuarta, que contiene las líneas básicas para un enfoque alternativo del sector público, no como rara excepción a la norma, sino como un pilar básico de toda sociedad democrática. En la última sección se examinan los recientes desarrollos de las Orientaciones Generales de Política Económica y de la Estrategia Europea de Empleo y se valoran los cambios que suponen en relación a las anteriores políticas.

Existen otros muchos campos de la política social y económica de la UE que deberían ser objeto de crítica y para los cuales deberían proponerse alternativas. Hemos abordado algunas de estas temáticas en memoranda anteriores y en otras publicaciones.

Un área particularmente importante de la contrarreforma neo-liberal es la “modernización” de los sistemas de seguridad social que constituye uno de los puntos destacados en la agenda de la UE. La esencia de este proceso es la privatización de los sistemas públicos, que se presenta erróneamente como inevitable bajo la amenaza de una “bomba de tiempo demográfica”. En realidad, se trata de la retirada de los empresarios de la co-financiación de la seguridad social, y sobre todo representa un enorme subsidio para el negocio de seguros y otros inversores institucionales en los mercados financieros. Hemos analizado y criticado extensamente este proceso en nuestra declaración “La privatización y los mercados financieros no pueden ser la solución al problema de las pensiones” que puede encontrarse en nuestra página ([www.memo-europe.uni-bremen.de](http://www.memo-europe.uni-bremen.de)).

Somos conscientes que la crítica de las políticas equivocadas y peligrosas y el desarrollo de propuestas a favor de mejores políticas que procuren el pleno empleo, la justicia social, la sostenibilidad y el bienestar son elementos necesarios pero no suficientes para un cambio social y político. Las políticas que criticamos son dañinas para la mayoría de las poblaciones europeas, pero son beneficiosas para una poderosa minoría de corporaciones y grupos de altos ingresos. Todos ellos defenderán su posición de privilegio y sus intereses frente a cualquier demanda de una distribución de la renta y el poder más equitativa. Para vencer su resistencia es preciso que existan fuertes movimientos sociales y políticos. Consideramos nuestro memorandum como una contribución científica al reforzamiento de dichos movimientos en la medida que contribuye a la clarificación de los argumentos en los que éstos pueden basarse.

### **1. Frente al estancamiento, un mayor desempleo y polarización social – la necesidad de una iniciativa de política económica**

En la segunda mitad del 2003 la economía europea continúa inmersa en una fase de estancamiento y peligrosamente cerca de ser atrapada en una espiral deflacionaria. La actividad económica de la Eurozona ha sido incluso menor en el segundo trimestre de este año. Las grandes ambiciones y proyecciones de la cumbre de Lisboa de marzo del 2000 – según las cuales la economía de la UE se convertirían en una década en “la

economía más competitiva del mundo”, con una tasa media de crecimiento del 3% en la presente década – parecen ahora burbujas retóricas que no estaban basadas en unas políticas económicas adecuadas..

Hemos criticado reiteradamente la falta de estrategias macroeconómicas eficientes para luchar contra el desempleo y estimular un crecimiento sostenible y hemos anunciado que sobre esta base inadecuada no hay ninguna perspectiva económica positiva para el desarrollo económico y más bienestar social. Nuestros análisis han demostrado ser mucho más correctos que los de las autoridades de la UE. En noviembre del 2002 la previsión de crecimiento de la Comisión Europea para la Eurozona era del 1.8%. Fue revisado a la baja hasta el 1.0% en primavera del 2003 (cf. tabla 1) y corregido de nuevo a la baja hasta el 0.4% in octubre. Y todavía parece que incluso esta modesta cifra es demasiado optimista.

El componente del PIB que menos crece es la inversión (FBC) que de hecho ha disminuido en el 2002 y bajará todavía más en el 2003, al contrario del consumo privado que registra un incremento positivo, aunque moderado. El comercio ha registrado también bajas tasas de crecimiento y no puede dar ningún estímulo procedente de la economía mundial a la economía de la UE.

**Tabla 1: componentes del crecimiento del PIB-UE**

(% de variación anual)

	UE - 12 (Euro área)					UE- 15				
	1991-2000	2001	2002	2003	2004	1991-2000	2001	2002	2003	2004
<b>PIB</b>	2.1	1.6	0.9	0.4	1.8	2.1	1.7	1.1	0.8	2.0
<b>Consumo Privado</b>	1.9	1.8	0.5	1.3	1.6	2.0	2.0	1.2	1.5	1.8
<b>Consumo Público</b>	1.7	2.5	2.9	1.7	1.3	1.7	2.3	2.7	2.0	1.4
<b>Inversión (FBC)</b>	2.0	0.0	-2.6	-1.0	2.4	2.0	0.6	-1.9	-0.4	2.7
<b>Export.</b>	7.0	3.1	1.5	0.1	5.2	6.9	2.7	1.2	0.3	5.3
<b>Import.</b>	6.4	0.9	0.0	1.9	5.2	6.3	1.3	0.6	1.7	5.2

2003: estimado; 2004: previsión

Fuente: Statistical Annex of European Economy, otoño 2003.

Frente a estas tendencias, se ha ido incrementando el gasto público con relación al PIB y se mantiene relativamente alto para este año debido a factores cíclicos (estabilizadores automáticos), así como a los intentos de los gobiernos para contrarrestar algunos efectos sociales de la menor actividad económica. El resultado ha sido el incremento de algunos déficits públicos, en especial en el área euro, acercándose al 3% del PIB que es el límite superior permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y lejos del objetivo a medio plazo de “equilibrio o superávit”. Siguiendo estas tendencias la tasa de desempleo creció por segundo año consecutivo desde el 2001 hasta superar el 8% en la UE-15 alcanzando prácticamente el 9 % en la Eurozona, en tanto que se espera que el empleo, que había crecido ligeramente en el 2002, alcance un crecimiento cero en el 2003 e incluso disminuya en la Unión Monetaria. El débil comportamiento de la demanda efectiva por parte del sector empresarial, los hogares y el sector público se refleja en una decreciente tasa de inflación, que se predice continuará disminuyendo en el 2004. Al mismo tiempo, la tasa de incremento salarial real sigue baja, por debajo del 1% anual, con un descenso mayor en 2002. De hecho, la participación de los salarios en

el PIB disminuye regularmente y se prevé que llegue al 68,1% del PIB en el 2004, en tanto que en los años noventa representaba una media del 69,2%. Así, en un clima de estancamiento general, continúa incrementándose la desigualdad en la distribución de la renta.

Buena parte del declive económico de la UE-15 y la Eurozona se debe a los acontecimientos de Alemania, que es con mucho la mayor de las economías de la UE. La política del gobierno rojiverde ha sido considerablemente más fundamentalista en su actitud restrictiva hacia el gasto público y la supuesta “inviabilidad financiera” del estado del bienestar que la de la mayoría de los otros países de la UE. En consecuencia, la economía alemana en el 2002 ha tenido la penúltima tasa de crecimiento de toda la UE, con obvios efectos perjudiciales para sus países vecinos, en especial Holanda y Francia. Para el 2003 ya se espera ahora de forma oficial un crecimiento cero, y las expectativas para el 2004 continúan sombrías. Con severos recortes en el sistema de subsidios por desempleo y bienestar social –medidas tomadas con el pretexto de impulsar el empleo y el crecimiento mediante una mayor reducción de los costes laborales– puede llegarse a poner seriamente en peligro el propio funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

En relación al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se han producido acontecimientos muy reveladores. Por una parte, la adhesión a dicho pacto sigue siendo uno de los principales obstáculos para un mayor empleo y crecimiento en la mayoría de los países de la UE. Por otro lado, las dos mayores economías de la UE, Alemania y Francia, han transgredido el límite del déficit público del 3% del PIB, y seguirán haciéndolo en el 2004. Sin embargo, dicha trasgresión no es resultado de medidas políticas deliberadas para dar prioridad al crecimiento y al empleo por encima del equilibrio presupuestario, sino que ha sido, y lo seguirá siendo, el resultado involuntario de una política que por un lado reduce los impuestos, en especial sobre los beneficios empresariales, ganancias de capital y los tramos más altos de la renta de las personas físicas, y por otro lado de dar la mayor de las prioridades a la reducción del déficit en una situación de débil crecimiento y estancamiento –forzando todavía más a la baja el crecimiento y provocando un desempleo incluso mayor. No se ha renunciado –como debería hacerse– al PEC, sino que simplemente se ha roto y volverá a romperse en los próximos años a consecuencia de las peligrosas y desviadas políticas fiscales que el PEC impone.

La Comisión, abandonando sus posiciones previas, por fin ha tenido que reconocer el deprimido comportamiento económico y la refutación de sus previsiones y proyecciones en el curso real de los acontecimientos. Sin embargo, no lo ha asumido como un reto para reexaminar a fondo la adecuación de su concepto de política económica. Por el contrario, atribuye la mayor parte de la diferencia entre previsión y realidad al comportamiento de la economía mundial. No obstante, a pesar de que la economía mundial ha crecido a un ritmo obviamente mucho menor en los últimos tres años que en la segunda mitad de los noventa, su comportamiento no constituye una explicación aceptable para lo sucedido en el seno de la UE. En primer lugar, el reto de la política económica europea es el de contrarrestar los impactos externos mediante medidas activas de política económica, para las que debe existir un concepto y una adecuada preparación antes de que los hechos ocurran. Este no ha sido y no es el caso de la UE. En segundo lugar, la UE en sí misma es el segundo bloque de la economía mundial y las referencias al mal comportamiento de la economía mundial tiene muchos

elementos de auto-referencia. Si la UE hubiera tomado medidas eficientes para estimular el empleo y el crecimiento sostenible en Europa, la economía mundial estaría hoy en muchas mejores condiciones de lo que está.

No obstante, entre el gran número de acontecimientos problemáticos y regresivos valoramos como paso positivo la propuesta italiana de “Una Acción Europea por el Crecimiento”. Dicha propuesta se basa en el reconocimiento de que la participación de las inversiones públicas en el PIB ha caído en los años noventa al 2,3%, medio punto menos que en la década anterior (quedando muy por debajo de la inversión pública en los Estados Unidos). Por tanto, se considera una necesidad urgente acelerar el volumen de inversión pública en infraestructuras, volviendo a situarlas al ritmo inicialmente previsto en el Plan Delors Plan en 1993. En julio del 2003 el Ecofin encargó a la Comisión Europea y al BEI la elaboración de una propuesta para la realización y financiación de dicho programa que se discutiría y adoptaría en la Cumbre de diciembre del 2003.

Nos alegramos de que el Consejo finalmente haya tomado la iniciativa de lanzar un programa inmediato de emergencia para estimular el crecimiento y el empleo y para financiarlo a través del Banco Europeo de Inversiones. Ambos elementos forman parte de un paquete más amplio de medidas de política económica que venimos proponiendo desde hace bastantes años. En relación a dicha propuesta queremos hacer tres recomendaciones adicionales:

1. El programa debería alcanzar como mínimo la mayor de las cifras de la propuesta, es decir, el 1% del PIB -UE, o sea unos 90.000 millones de €
2. Debería ponerse en marcha un programa adicional para los nuevos países miembros. Debería ser relativamente mayor del de la UE15, para permitirles alcanzar a los miembros actuales; el BEI y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) deberían asumir la financiación de este programa adicional, con subsidio de los intereses a cargo del presupuesto de la UE.
3. Además de los proyectos de infraestructuras, en la propuesta del Consejo debería darse un peso especial a toda el área de protección del medio ambiente, depuración y reparación del daño ambiental, para reconciliar el crecimiento económico con la reestructuración ecológica y poner a la economía europea en la senda del desarrollo sostenible.

Al mismo tiempo queremos destacar nuestras recomendaciones con relación a los pasos necesarios para liberar las políticas sociales y económicas de la UE de las restricciones inadecuadas y peligrosas y para transformar el programa de emergencia en un modelo de política económica consistente a favor de un crecimiento estable y sostenido con los objetivos de pleno empleo, cohesión social y bienestar general. Existen como mínimo seis piedras angulares para tal cambio de las políticas macroeconómicas.

Primera: La función y estructura del **Sistema Europeo de Bancos Centrales deberían ampliarse** para incluir los objetivos de crecimiento sostenible, pleno empleo y cohesión social.

Segunda: **El Pacto de Estabilidad y Crecimiento debería abandonarse** o como mínimo alterarse de manera que conceda a las políticas fiscales de los estados miembros la flexibilidad necesaria para actuar de manera que promueva los anteriores objetivos.

Tercera: **El presupuesto de la UE debería incrementarse considerablemente** para proporcionar a la UE capacidad de maniobra para contrarrestar los choques asimétricos y las fuertes desigualdades regionales existentes en la UE. Para poder financiar dicha expansión deberían crearse impuestos europeos, por ejemplo, un impuesto sobre los movimientos del mercado financiero o tasas ecológicas.

Cuarta: **Debe acabar la competencia fiscal** substituida por un alto nivel de armonización fiscal y fuerte cooperación en política fiscal donde y hasta que no sea posible una armonización completa,

Quinta: **La coordinación de la política económica** debe adquirir un carácter más sistemático, amplio y vinculante que en la actualidad; para ello defendemos el concepto de un legítimo gobierno económico europeo como contraparte al BCE. El Parlamento Europeo debería tener un papel mucho mayor en las decisiones vinculadas con las políticas económicas, incluyendo las políticas fiscales.

Sexta: El proceso de formación de un **único mercado financiero europeo** debe enfocarse hacia la provisión de estabilidad financiera y la protección del consumidor como objetivos fundamentales y en este sentido reforzar el objetivo de supervisión financiera a nivel europeo mediante la armonización, la regulación y una más estrecha cooperación.

Estas reformas son mucho más necesarias ante la próxima ampliación de la UE. Sin una política monetaria más expansiva los nuevos países miembros no tendrán ninguna posibilidad de alcanzar a los demás. La obligación que se les ha impuesto de cumplir los criterios de convergencia para llegar a la unión monetaria son de hecho un absurdo y una discriminación inaceptable contra ellos dado que, de hecho, la mayoría de los actuales miembros de la UE y de la Eurozona no los cumplen. El PEC contribuirá en gran medida a que continúe el retraso económico de los nuevos miembros; sólo la apertura de sus débiles mercados financieros ha conducido ya, por una parte, a que la mayoría de las instituciones financieras pasaran a manos extranjeras y, por otro lado, ha hecho extremadamente vulnerables estos mercados que carecen de la debida supervisión.

## **2. Un marco más favorable de política económica para dirigir la ampliación**

En mayo del 2004 la UE tendrá diez nuevos estados miembros, ocho de ellos de los países europeos del centro y el este de Europa (PECE). Dichos países han dirigido el proceso de transformación con mayor o menor éxito, pero sufren todavía graves desequilibrios macroeconómicos, en particular altas tasas de desempleo (del 6% de Eslovenia y la República Checa al 19 % de la República Eslovaca y el 20 % de Polonia), pobreza creciente y desigualdades regionales. La entrada de los nuevos miembros incrementará la población de la UE en 75 millones de personas, es decir, una quinta parte de la población actual. La renta per capita de los nuevos países (en paridad de poder de compra PPP) es menos de la mitad (47,7%) de la de la antigua UE. La

proporción del empleo agrícola en relación con el empleo total es de más de una quinta parte (21.5%) frente a menos de una vigésima parte (4,3%) en la UE-15, y la productividad del sector agrícola de la UE-15 es cinco veces superior al de los PECE.

Aunque se asuma el muy favorable pero más bien improbable caso de que la tasa de crecimiento para la UE-15 sea del 2% anual en tanto que para los PECE sea del 4%, los nuevos países miembros tardarían unas dos décadas en alcanzar como media el 60-70% de la renta per capita de la UE-15, con mayores o menores diferencias entre países.

Después de la ampliación (incluyendo la entrada de Bulgaria y Rumania en el 2007 o el 2008) existirán en el seno de la UE-27 tres grupos de países en términos de PIB per cápita: Los actuales UE-15 sin España, Grecia ni Portugal, formarán el primer grupo de 12 países con un PIB per cápita del 120% de la media de la UE-27, es decir, un quinto por encima de la nueva media (que representa el 90 % de la actual media de la UE-15). El segundo grupo de siete países lo formará los tres países anteriormente citados de la actual UE más Chipre, la República Checa, Eslovenia y Malta, con un PIB per capita de entre el 68% (República Checa) y 95% (España). El tercer grupo será formado por los ocho países restantes, con un PIB per capita sobre la media de un 40% de la UE-27 (56-58% para Eslovaquia y Hungría). La ampliación doblará con creces la población que vive en regiones con un PIB per capita menor del 75% de la media actual de la UE, y pasará de 71 millones a 174 millones, o del 19% del total de la UE-15 al 36% del total de la UE-27. O sea, con la ampliación se duplicarán las disparidades regionales.

A partir de estos datos resulta obvio que la ampliación cambiará muchos parámetros de la política económica en una UE ampliada, y que estos cambios no sólo afectan a los nuevos miembros, sino también a los antiguos. Sin embargo, la UE no está dispuesta a hacer frente a dichos cambios ajustando de forma correspondiente la orientación de su política económica. Por el contrario, mantiene el marco actual de política macroeconómica muy restrictiva y planea imponer un modelo de políticas estructurales incluso más rígido y restrictivo que el actual. Ello representa un cambio completo en relación a las anteriores rondas de ampliación que se acompañaron de incrementos substanciales de los Fondos Estructurales. Asimismo, después de la aprobación del Tratado de Maastricht se creó un Fondo de Cohesión para ayudar a los países más pobres a mitigar las presiones del incremento de la competencia en el camino hacia la unión monetaria. Nada de esto sucederá esta vez a pesar de que la escala de la ampliación es mayor que nunca. No sólo no se ampliarán los Fondos Estructurales para afrontar las crecientes disparidades, sino que el gobierno alemán ha propuesto incluso reducir el límite superior del presupuesto de la UE del actual 1.27 % a menos del 1.1 % del PIB-UE. Esta propuesta extremadamente restrictiva podría generar profundas crisis económicas, sociales y quizás incluso políticas en amplias zonas de la UE.

La situación se agrava con dos escandalosas formas de discriminación adicionales contra los nuevos países miembros: En primer lugar, los “antiguos” miembros de la UE decidieron que los nuevos, en el periodo inicial, sólo recibieran el 25% de los subsidios agrícolas que les corresponderían como miembros de hecho de la UE, y esta cuota se iría incrementando lentamente hasta llegar al 100% en diez años. Sin embargo, se exige a los nuevos países miembros que paguen el monto total de sus contribuciones al presupuesto de la UE como miembros de pleno derecho desde el primer día de su ingreso. En segundo lugar, para participar en la Unión Monetaria Europea (UEM), los

nuevos países miembros deben cumplir los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht, a pesar de que la mayoría (siete de doce) de los miembros actuales de la UEM no los cumplen. Esto es un absurdo total – que generará serias y peligrosas consecuencias económicas para los nuevos países miembros.

Para hacer frente con éxito a los retos que plantea la ampliación es necesario que las políticas estructurales y macroeconómicas de la UE sufran una profunda transformación.

En la anterior sección de este memorándum se han planteado los requisitos para una política macroeconómica más democrática y eficiente. Por lo que a los nuevos países miembros se refiere debería añadirse que la naturaleza del tipo de cambio SME 2 en el que se encontrarán será también de considerable importancia. Lo peor que podría pasarles a los nuevos países miembros es que se les obligara a entrar en la Eurozona con la aplicación de medidas deflacionarias destinadas a hacer cumplir los criterios de convergencia de Maastricht sobre déficits presupuestarios e inflación. La apreciación real que dicha política implicaría la haría insostenible a largo plazo. Dado que la entrada en el SME a un tipo de cambio demasiado elevado acarrearía dificultades económicas considerables para los nuevos miembros, debería conservarse la posibilidad de ajustar el tipo de cambio según fueran evolucionando las condiciones económicas (en especial el diferencial de inflación. Por lo tanto, parece razonable considerar la entrada en el SME como un objetivo a medio plazo y vincularlo a los criterios de convergencia en términos reales. Para protegerse frente a masivas especulaciones a corto plazo los nuevos países miembros deberían tener el derecho a imponer controles temporales sobre los movimientos de capital. Como medida adicional para evitar crisis monetarias en los nuevos países un organismo de gobierno común – un gobierno económico – debería ser responsable de la política del tipo de cambio con el objetivo de amortiguar el ajuste que necesariamente se producirá en las estructuras productivas de los PECE.

Dicha política macroeconómica permitiría la expansión de los fondos estructurales y resolver los problemas y conflictos generados entre algunos de los UE-15 y los nuevos miembros a consecuencia del umbral de elegibilidad de las llamadas regiones del Objetivo-1, cuya renta per capita debe estar por debajo del 75% de la renta total de la UE. Resolvería el dilema de algunas regiones, como por ejemplo el Sur de España o el Este de Alemania, que se encontrarán por encima de este umbral y verán reducido o eliminado el apoyo que reciben, sin ningún cambio en sus problemas reales o en el valor absoluto del PIB per capita. Según el Informe de Cohesión el número de regiones de la UE-15 que están por debajo del citado umbral disminuiría de 46 a sólo 19. Buena parte de las actuales regiones y ciudades del Objetivo-2, en especial las antiguas áreas industriales del Ruhr o Pas de Calais, deberían mantener la posibilidad de seguir recibiendo fondos en el futuro dado que sus problemas económicos y sociales no se han resuelto hasta la fecha.

Según la información disponible para el próximo periodo de acuerdo interinstitucional sobre el presupuesto de la UE (2007-2013) la Comisión propone asignar el 0.45 % del PIB UE-25 a los Fondos Regionales, lo que supondrían un total de 344 mil millones de € (en precios constantes de 1999) suponiendo un crecimiento anual del PIB del 2.5% para UE-15 y del 4.0% para los PECE-10, más Bulgaria y Rumania. Si así fuera, las regiones de la UE-15 recibirían 197 mil millones de € es decir, 14 mil millones menos que en la actualidad. El gobierno alemán parece preferir un modelo incluso más

restringido según el cual se destinarían a los Fondos Estructurales tan sólo un 0.4% del PIB. ¡En este caso las regiones de la UE-15 obtendrían unos 87 mil millones de € menos que en el presente periodo!

Frente a estas expectativas inaceptables proponemos las tres alternativas siguientes:

(1) La propuesta más modesta es que los Fondos Regionales se establezcan en **el 0.5% del PIB** de la UE. Ello generaría 382 mil millones de € (en precios constantes de 1999) para la UE-25 durante el periodo 2007-2013. Las regiones de la UE-15 recibirían la misma cantidad del periodo 2000-2006 (211 mil millones de €), en tanto que los nuevos estados miembro recibirían 171 mil millones. En este caso debería flexibilizarse la condición de que los recursos en Fondos Estructurales no representen más del 4% del PIB.

(2) La propuesta más ambiciosa pero todavía moderada del **enfoque del 1.0%** representaría 764 mil millones de € (2007-2013) para la UE-25 y resolvería mucho mejor el problema de las disparidades regionales. En este caso sería necesario cambiar el proceso de financiación aboliendo no sólo la regla del 4%, sino asignando también subsidios parciales como parte de un subsidio general a los presupuestos nacionales de los países de nuevo ingreso en sustitución del procedimiento actual según el cual todos los proyectos deben presentarse en un “único documento programa” que las regiones deben presentar y la Comisión Europea aceptar.

(3) Una perspectiva todavía más favorable sería que el presupuesto total de la UE aumentase progresivamente hasta **alrededor del 5% del PIB** de la UE-25 a medio plazo. Esto permitiría que la UE tuviera una capacidad de maniobra mucho mayor y le permitiría, por ejemplo, cambiar el umbral de elegibilidad a los Fondos Estructurales y aumentar los subsidios para la agricultura de los PECE al nivel de los demás países. Un número mayor de regiones menos desarrolladas se podría beneficiar de las transferencias, incluyendo algunas de los países más avanzados de la UE -15.

Dado el clima político ni la segunda ni la tercera propuesta tienen demasiadas posibilidades, pero en el ínterin podrían buscarse compromisos en varias direcciones. En primer lugar, podrían crearse nuevos Fondos Estructurales para los nuevos países miembros, financiados con préstamos del BEI y el BERD. Los Fondos estructurales que ahora existen podrían repartirse entre los miembros de la UE-15 y los que ahora acceden renegociándose el umbral de elegibilidad para asegurar que ambos grupos de países reciben los fondos suficientes. Otra medida de apoyo a los PECE podría ser la reducción de la cuota obligatoria de cofinanciación. Asimismo podría reformarse el procedimiento de aplicación de los Fondos Estructurales para mejorar su eficiencia. Podría concederse más autonomía a los planes de desarrollo local, regional y nacional con los Fondos Estructurales en un papel complementario, sin que Bruselas impusiera exámenes demasiado rígidos. Las cuantiosas ayudas a los países pobres deberían vincularse a estrategias de inversión pública.

**3. Se necesita más democracia y menos Maastricht – Una crítica al borrador de constitución.**

La UE está en la actualidad deliberando –y renegociando- el borrador de constitución elaborado por la Convención Europea. El presidente de la Convención desea que el resultado de las negociaciones se rubrique por parte de todos los gobiernos antes de la próxima ampliación de mayo del 2004, y que permita gobernar la unidad europea por un largo periodo, de unos 40 o 50 años. Desde esta perspectiva la constitución representa un salto adelante decisivo en la definición de la “finalidad” de la integración europea. A pesar de que reconocemos que el borrador contiene algunos elementos progresistas, en nuestra opinión, éste es muy insuficiente, en primer lugar en relación con el carácter democrático de las instituciones y los procesos de toma de decisiones y, en segundo lugar, en el área de las políticas económicas y sociales en las que reproduce en gran medida el diseño de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam que hemos criticado repetidamente. Esta constitución no representa ningún paso adelante hacia una Europa social.

En relación con el carácter democrático de la UE el actual borrador presenta algunos progresos, pero también enormes deficiencias. Consideramos positiva la propuesta de que el capítulo de los derechos fundamentales forme parte de la constitución. Vemos también positivo el hecho de que el borrador incremente el número de situaciones en las que es precisa una mayoría cualificada en el Consejo y aumente en más del doble el número de decisiones que exigen la codecisión del Parlamento Europeo. Al abolir la distinción entre gastos obligados y no obligados del presupuesto de la UE, el Parlamento Europeo alcanza el poder de codecisión sobre todos los capítulos del presupuesto. Y éstas son propuestas progresistas. Pero, por otro lado, el déficit democrático básico permanece en el sentido que el Parlamento Europeo sigue careciendo de los dos poderes fundamentales de cualquier parlamento democrático: No tiene el derecho de iniciar ninguna legislación en la UE, ni tiene el derecho de elegir el presidente del poder ejecutivo europeo, o sea, de la Comisión Europea (CE). A pesar de que formalmente elige el Presidente de la CE, en realidad sólo se trata de una formalidad ya que es el Consejo Europeo el que propone su candidato y el Parlamento sólo puede aceptar o rechazar dicha propuesta. En nuestra opinión el borrador no sólo no debería intentar evitar cualquier “politización” de la Comisión Europea, sino que debiera existir la obligación de que el Presidente de la Comisión tuviera que proceder de la mayoría política del Parlamento Europeo, como expresión de los resultados de las distintas elecciones europeas, ya que dicha politización es la esencia del proceso democrático. Rebajar la elección del presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo al nivel de confirmación de un candidato preseleccionado significa un desprecio continuado, o como mínimo de desconfianza hacia todas las estructuras y procedimientos democráticos europeos – y se trata de un fenómeno que la UE critica acertadamente cuando se produce en otros países del mundo.

También nos preocupa el grado de militarización que el borrador contempla. Plantea el establecimiento de una Agencia Europea de Capacitación militar, Investigación y Armamento y obliga a los estados miembros a “mejorar progresivamente su capacidad militar”. Estas provisiones (Artículo I-40, Artículos III-210 a III-214 sobre Seguridad Común y Política de Defensa) tienden a situar a la UE en una mayor dependencia de los medios militares para resolver conflictos o proteger y hacer valer los supuestos “intereses estratégicos” de la UE. Pensamos que esta orientación es peligrosa desde el punto de vista político. Además la orientación acerca de la mejora de las capacidades militares nos conducirá a un mayor gasto en armas en Europa y, como

la experiencia demuestra, buena parte de dicho gasto se financiará con mayores recortes en el gasto social y en la inversión pública de los estados miembros.

Como red de Economistas Europeos nuestro interés principal se centra en la provisión de políticas económicas, sociales y de empleo de la UE. A pesar de algunas directrices alentadoras por lo que a objetivos se refiere, observamos que en el borrador faltan los necesarios pasos para llegar a la Europa Social. No basta con invocar – como en el Artículo I-2 – los valores democrático-burgueses tradicionales de la revolución francesa (respeto por la dignidad humana, la libertad, democracia, igualdad y el estado de derecho). Los principios del estado del bienestar - solidaridad y responsabilidad social –y los valores más recientes de integridad ecológica de nuestro planeta deben incluirse también entre los objetivos y valores básicos de una Unión moderna. Pero no es el caso.

Valoramos el hecho de que se mantengan como objetivos de la UE el "desarrollo sostenible" y "un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente" basados "en un crecimiento equilibrado" (en vez de decir simplemente "crecimiento no inflacionario" como en el actual Tratado). Y valoramos también los objetivos de "igualdad entre mujeres y hombres" y "pleno empleo y progreso social", a pesar de que debería especificarse mucho más el concepto de "pleno empleo" en relación a la calidad del trabajo.

A pesar de estos elementos positivos, persiste un fuerte y peligroso desequilibrio entre el principio de mercado interno y libre competencia por una parte y la necesidad de políticas democráticas que sirvan al interés público, incluyendo la provisión de bienes y servicios públicos por otra: Mientras el primer elemento constituye la regla básica de la integración, el segundo, a pesar de su reconocimiento, juega un papel claramente inferior y subordinado. Creemos que este desequilibrio es injustificado e inaceptable, y recomendamos por tanto que el objetivo de "servicios sociales, servicios públicos y de interés general eficientes y de alta calidad" figure en el Artículo I-3, como exige el grupo de trabajo de la convención por una Europa Social. Consideramos igualmente que substituir la actual formulación de "un alto grado de protección social" (Artículo 2), por la nueva formulación de "justicia y protección social" (borrador, Artículo I-3) es una regresión inaceptable que necesita ser urgentemente corregida.

El Artículo I-14 se refiere a la coordinación de la política económica y de empleo (mediante los tradicionales canales de las Orientaciones Generales de Política Económica y la Estrategia de Empleo Europea) y abre la puerta a la coordinación de las políticas sociales. Pero no se hace mención alguna a la Estrategia de Sostenibilidad Europea, perdiendo con ello la oportunidad de establecer de forma explícita un diseño coherente para la coordinación de las políticas económica, social y de empleo al ponerlas en pie de igualdad y reconciliando los objetivos en conflicto entre sí en vez de dar prioridad a las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE).

Criticamos en especial el hecho que en la Parte III no se dé expresión y desarrollo concreto a las formulaciones positivas y progresistas que sobre objetivos se encuentran en la parte I del borrador. Por el contrario, el diseño anacrónico y peligroso de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam permanecen intactos: la política económica y monetaria se encuentran en el marco de una "economía de mercado abierto con libre competencia". La política de empleo se dirige a conseguir un "elevado nivel de empleo" en lugar del pleno empleo, y las OGPE mantienen su primacía sobre la

Estrategia de Empleo Europea (EEE). No han variado en absoluto las muy restrictivas provisiones que conciernen al BCE y la prioridad que se concede a la estabilidad de precios, las normas sobre el déficit y los criterios de convergencia para la UEM, etc. no se alteran. La posición del Parlamento Europeo en materias de gobierno socioeconómico es tan débil como antes: sólo tiene derecho a la "información" por lo que a las OGPE se refiere, y a "consulta" en la coordinación de la política social y de empleo.

Sobre la base de esta valoración crítica y a las recomendaciones de nuestros memoranda previos proponemos incluir en las negociaciones en curso sobre el borrador el objetivo de un Modelo Social Europeo y asumir las siguientes enmiendas para permitir el avance hacia dicho objetivo.

#### **Objetivos** de política económica y social:

- Debería incluirse entre los objetivos de la Unión (Artículo I-3) la protección de los bienes públicos y la provisión de servicios públicos de alta calidad y servicios (socioculturales, económicos) de interés general; el servicio público y la toma de decisiones democráticas deberían tener prioridad sobre los principios del Mercado Interno y las reglas de competencia como principios guía en la provisión de servicios de interés general (Artículo II-6);
- En el Artículo I-3 debería cambiarse la especificación de un mercado único por "un mercado único con un alto grado de eficiencia económica, un nivel adecuado de competencia, un alto grado de estándares sociales y medioambientales y protección del consumidor";
- El "pleno empleo con trabajo de alta calidad" debería ser un objetivo de la Unión (Artículo I-3) y trasladarse a la Parte III de la constitución reemplazando un "alto nivel de empleo", es decir, los Artículos III-99, III-103);
- Debería figurar como objetivo un "alto nivel de protección social" (Artículo I-3);
- Los objetivos de "economía social de mercado", "progreso social" y "crecimiento equilibrado" de la parte I deberían trasladarse a la parte III reemplazando la "economía de mercado abierto con libre competencia", etc. Artículos III-69, III-70, III-77);
- Debería incluirse en la constitución el objetivo de altos niveles de prestaciones sociales y declararse de forma explícita que ninguna medida de las autoridades europeas puede reducir los actuales derechos sociales de los países miembro.

#### **Coordinación** de la política económica y social:

*- En la constitución, el empleo y las políticas sociales deberían tener el mismo peso y status de la política económica y monetaria.* Además, debería contemplarse la coordinación coherente de éstas últimas con el desarrollo económico, social y ecológico como un objetivo fundamental. (Artículo I-14).

- En relación al **Banco Central Europeo** (BCE) deberían ampliarse los objetivos de política monetaria (Artículos I-29, III-77) para incluir "la estabilidad de precios, el crecimiento equilibrado, la cohesión social y el pleno empleo". Debe exigirse la transparencia y el control democrático del BCE; en tanto que institución de la Unión Europea debe someterse al "principio de la democracia participativa" como todas las demás instituciones que figuran en la Parte I de la constitución. La independencia del BCE debería ser independencia operativa, en tanto que en la definición de la estabilidad

de precios y en la valoración de la situación económica y la necesidad de acción política el BCE debería actuar en coordinación con otros actores políticos.

- Deberían volverse a redactar los criterios de convergencia de la UEM hacia unos criterios de convergencia de la economía real (Artículo III-92) y debería eliminarse la definición de déficit excesivo (el protocolo sobre cómo actuar en caso de exceso de déficit debe abandonarse).

- Deberían reintroducirse los principios previos de “competencias compartidas” y voto por unanimidad para adoptar acuerdos internacionales sobre tratados comerciales, en especial los que conciernen el intercambio de servicios y los acuerdos sobre inversiones (Artículo III-217).

- Deberían asumirse las propuestas de las organizaciones medioambientales sobre objetivos de desarrollo sostenible en las provisiones de la Parte III.

#### **4. Un sector público fuerte como pilar del modelo social europeo – Crítica del “Libro Verde sobre Servicios de Interés General”**

En los últimos años un número creciente de personas y grupos sociales en toda Europa se han ido preocupando más y más por el giro continuo de la UE hacia la liberalización y privatización del sector público, incluyendo servicios públicos básicos como el suministro de agua, la enseñanza y la sanidad. En algunos países de la UE esta preocupación se ha convertido en protestas y oposición contra los planes de futuras privatizaciones. Y lo mismo ha sucedido en los PECE. En estos, la privatización precipitada y de gran alcance que ha sido una de las principales palancas del proceso de transformación del sistema ha dado muchas veces como resultado la destrucción de industrias en su totalidad y la compra de otras por parte de compañías extranjeras. Así, una parte creciente de la población –del mismo modo que en la UE actual—ve con prevención y escepticismo el proceso privatizador, en especial de los servicios públicos.

El Parlamento Europeo ha suscitado en diversas ocasiones este tema instando a la Comisión a formular un concepto de interés público para la UE. Finalmente la Comisión respondió en mayo del 2003 publicando el “Libro Verde sobre Servicios de Interés General” (SIG). Celebramos su publicación porque – a pesar de que no representa la posición oficial de la UE - clarifica las principales líneas de pensamiento de la Comisión y las expone para su debate público. Este debate debería ser muy amplio y cabe esperar que mientras se produce se formulen distintas opiniones de manera que constituya un reto unir los distintos elementos que constituyen la base del Modelo Social Europeo. En relación al Libro Verde deseamos resaltar y explicar que, en nuestra opinión, la actitud que subyace en el mismo no es la base apropiada para desarrollar el concepto de interés público europeo ni un sector público que se corresponda con dicho interés. La razón para esta opinión reside en el enfoque tan estrecho y sesgado de la Comisión a la idea de “interés general”.

A pesar de que el informe menciona el “modelo europeo de sociedad” e incluso deplora la ausencia de un concepto más elaborado, no hace nada para subsanar dicha deficiencia. Por el contrario, queda perfectamente claro en el curso de la línea argumental de la Comisión que el mercado interno y las reglas de la competencia son

los principios rectores de la unidad y la integración europea. Se acepta que hay y habrá excepciones a dichas reglas y, que, por tanto, ‘los servicios de interés general’ tengan derecho a existir. Pero este derecho es una excepción – cada vez más contestada – que requiere una justificación específica en relación a la regla general. Por eso hablamos de posición sesgada. Un enfoque alternativo más equilibrado y útil consistiría en definir los servicios públicos y el interés público como un área genuina de derechos y poderes concediéndole igual peso y valor que a las reglas del mercado y la competencia. Este desarrollo paralelo de las áreas pública y privada ha caracterizado la formación histórica del sector público, los servicios públicos y la formación del “interés general” en la mayoría de los estados del bienestar europeos, y una parte importante de los resultados de dicho proceso se han podido preservar hasta nuestros días.

A pesar de que muchas de las áreas definidas como de interés público son las mismas o muy similares en la mayoría de países de la UE, no se ha llegado a la formulación y formación de un concepto de interés público europeo ni al desarrollo de un modelo de desarrollo basado en el mismo. Por el contrario, la integración europea se ha producido principalmente a base de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias a los mercados y las reglas de la competencia se han convertido en el marco y los principios directores de la integración. Con el lanzamiento del proyecto de mercado interno estas reglas empezaron a torpedear el poderoso y en su mayor parte indiscutido estatus de los servicios públicos en los estados miembro y han dominado las negociaciones de la futura ampliación. Se acepta que dichos servicios pueden seguir existiendo sobre una base nacional - pero sólo en la medida en que no abarquen a las actividades transfronterizas y no afecten a las empresas. Dado que no existe un interés general en sentido fuerte y que ni constitucionalmente ni legalmente el interés general europeo ha traspasado la retórica, todas las actividades transfronterizas son objeto de competencia. Y dado que la competencia se refiere a todo tipo de empresas, todos los servicios públicos suministrados por empresas (ya sean públicas o privadas) deben someterse también a la competencia. A pesar de que la administración pública de cada país puede exceptuar a determinadas iniciativas de dicha norma, estas excepciones tienen que ser justificadas y serán sometidas a una vigilancia y escrutinio continuos por parte de las direcciones de la competencia y del mercado interno de la Comisión. El objetivo de dicho escrutinio es acabar con el carácter excepcional de dichos servicios y transferirlos al área de la competencia. La estampida hacia la privatización de la pasada década es la consecuencia de esta falta de definición fuerte y de la no existencia de un interés europeo general (o público). Con la ampliación será todavía más difícil suplir dicha deficiencia.

El Libro Verde implícitamente establece que la UE, tal como se concibe en la actualidad, ha entrado – y debe permanecer – en una senda que probablemente conduzca a un mundo caracterizado por un conjunto uniforme de instituciones. Contrariamente a sus repetidas proclamas de que acepta con agrado e incluso promueve la variedad y la diversidad, el Libro Verde intenta evitar la continuación o el desarrollo de dichas cualidades, imponiendo por ejemplo a las “empresas públicas” los mismos derechos y obligaciones de los negocios privados. Ello impide la creación de instituciones destinadas de forma específica a cualquier objetivo público bien definido. El “respeto” por la “diversidad y el papel de los gobiernos nacionales, regionales y locales para asegurar el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas y garantizar sus opciones democráticas que afectan entre otras cosas, el nivel de calidad de los

servicios” (Libro Verde, p. 5). Con ello, el poder de los respectivos electorados se transfiere a la evaluación que realice la industria..

Para corregir el abrumador sesgo hacia la competencia del actual enfoque de la unidad europea y establecer un enfoque más equilibrado entre el sector público y privado es esencial considerar cuáles deben ser los componentes básicos de dicho modelo europeo. Los mismos deben derivarse de los valores y compromisos que comparten todos los estados miembro –incluyendo a los de próximo ingreso. Según la opinión de los expertos, la esencia de dicho modelo radica en su dimensión publico/privado. Europa, es decir, todas las regiones europeas y sus tradiciones culturales, tienen como mínimo cuatro elementos en común que difieren de forma considerable del modelo actual de referencia, constituido por el capitalismo actual de los Estados Unidos:

(1) **La propiedad privada**, una institución básica de cualquier sociedad contemporánea, ha estado estrechamente asociada en la historia europea con las obligaciones y responsabilidades sociales. Dicha vinculación fue esencial en la propiedad feudal y es inherente tanto a la filosofía social católica como al pensamiento socialista. En los PECE se abolió en gran medida la propiedad privada con la ambición de introducir la responsabilidad social sin ningún vínculo con la propiedad privada. Este intento fracasó por diversos motivos. Por el contrario, en los EE.UU. la propiedad privada se concibe en lo esencial como la base de la autonomía individual; puede alcanzarla cualquier persona racional y trabajadora y no la alcanzarán los perezosos.

(2) En la tradición europea **el contrato social** abarca a todos los ciudadanos. Debe cuidarse de los débiles, los pobres y los menesterosos y su derecho legal incondicional es la base del estado del bienestar europeo. En los EE.UU., por el contrario, la idea de redistribución de la renta y la riqueza contradice los “auténticos valores americanos” que se inclinan preferentemente por la caridad voluntaria.

(3) **La esfera pública**, conocida también como res publica, es un rasgo más o menos común a todas las naciones europeas donde el desarrollo y mantenimiento de un espacio público frente la dinámica de los mercados privados, por ejemplo en el área de los medios de comunicación, la educación, la ciencia y otros, se considera uno de los requisitos básicos de cualquier sociedad democrática. Por el contrario, en los EE.UU. es tradicionalmente de mucho menor importancia, habiendo sido en la actualidad prácticamente desmantelado en su mayor parte..

(4) **El papel del estado** tiene un peso mucho mayor en Europa que en los EE.UU. En tanto que en los Estados Unidos muchas veces parece tomarse al estado como un adversario, si no un enemigo del ciudadano, en la tradición europea el estado es el que vela por el “objetivo público”. En muchos casos esta actitud no se ha correspondido con la calidad y actuación de los propios estados, algunos de los cuales han emprendido campañas de agresión externas y supresión interna de los derechos, culminando en el fascismo. Para evitar que esto vuelva a repetirse es necesario construir una actitud positiva hacia el estado por parte de fuertes movimientos sociales y establecer el control público de sus actividades.

Todos estos rasgos particulares del modelo europeo, diferentes y opuestos al modelo estadounidense están sufriendo fuertes ataques neoliberales en la “vieja” UE, y las armas más eficientes que se utilizan en dicho ataque son la privatización, la

liberalización y la desregulación. En los PECE el concepto de sector público y de interés general estaba desacreditado por la dimensión extraordinaria y el carácter muchas veces burocrático y no democrático de dicho sector que ignoraba, e incluso llegaba a suprimir las aspiraciones individuales y la libertad. En la década que ha seguido al colapso del modelo se ha producido un movimiento pendular que ha llegado al extremo opuesto de la privatización total y la competencia más desenfrenada en todas las áreas.

La experiencia histórica, y no sólo en los PECE, ha demostrado claramente que para que exista un auténtico interés general no es un factor suficiente y ni siquiera decisivo la mera transformación de las empresas privadas en públicas. El criterio decisivo es que la sociedad esté organizada de forma democrática. Lo que requiere por una parte, que los trabajadores intervengan y participen de forma significativa en sus empresas y, por otra parte, que el sector público esté concebido y organizado de forma democrática, reforzado por amplios y continuos debates sobre su funcionamiento y con procesos transparentes de toma de decisiones. El reto para el desarrollo del modelo progresista europeo consiste ahora en recuperar el equilibrio entre los intereses y actividades privados, incluyendo por una parte las actividades económicas y empresariales y por otra la formulación y formación de un espacio público de interés general que regule las áreas básicas de la vida social y defina al mismo tiempo el marco y las reglas de las actividades privadas. Pero no se podrá asumir este reto mediante rápidas medidas tecnocráticas, sino que es preciso discutir de forma intensa y concreta los valores sociales y las prioridades de un modelo social europeo que sea atractivo y lo suficientemente fuerte como para resistir las tentaciones y ataques neoliberales. Creemos que los principios antes mencionados podrían servir como piedras angulares y guías en la búsqueda común de un modelo de desarrollo social europeo democrático y progresista, en el que el sector público no sea la excepción a las reglas del mercado sino un pilar principal de la sociedad democrática, junto con los mercados. Por tanto, en nuestra opinión, todos los aspectos de la seguridad social, la enseñanza, la cultura, etc., deberían regirse por el sector público. Además, buena parte de la provisión de infraestructuras – carreteras, líneas ferroviarias, transporte escolar, etc. – así como ciertos bienes públicos de consumo ‘las utilidades públicas’ – electricidad, agua, gas etc. – y sectores que controlan redes como las telecomunicación y los servicios de correos deberían pertenecer al espacio público en el sentido que se regulan mediante decisiones y debates políticos y no por la búsqueda de un beneficio privado. La regulación pública debería extenderse hasta abarcar buena parte del sector farmacéutico y otros sectores suministradores básicos de los servicios públicos directos de salud y cuidados (a las personas).

El borrador de la constitución abre (Artículo III-6) la perspectiva para que se redacten leyes europeas en relación a los servicios de interés económico general. Dicha perspectiva debería desarrollarse en tres sentidos. En primer lugar, es precisa una interpretación amplia de los servicios de interés económico general, de manera que se incluya el espacio público antes mencionado. En segundo lugar, la ley europea debería contemplar que determinadas áreas de la vida social, en especial aquellas que antes hemos mencionado, pertenezcan al área de interés público y no se sometan a las reglas de la competencia. En tercer lugar, la misma ley, bajo el principio de subsidiariedad, debería permitir que los estados miembros añadieran sus propias excepciones en base a sus tradiciones y preferencias racionales, regionales y locales.

## **5. Orientaciones Generales de Política Económica y Política Laboral**

En muchas ocasiones hemos criticado las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y la Estrategia Europea de Empleo (EEE) por los siguientes motivos principales:

En primer lugar, no es aceptable que la EEE esté totalmente subordinada a las OGPE en lugar de tener el mismo peso e importancia en la estrategia europea para conseguir un mayor nivel de desarrollo y bienestar económicos.

En segundo lugar, ni las OGPE ni la EEE contienen una estrategia macroeconómica de empleo genuina e implícita. Por el contrario, se supone que podrá conseguirse de forma automática más crecimiento y empleo abriendo los mercados, moderando los salarios y flexibilizando y adaptando más la fuerza de trabajo. Este supuesto es falso por razones teóricas y los hechos reales así lo han demostrado.

En tercer lugar, las OGPE y la EEE contienen en diversos grados elementos autoritarios y disciplinarios que, si se ponen en práctica, deteriorarán todavía más la situación de las capas más débiles de la sociedad.

Esta crítica se extiende también a los recientes retoques de las OGPE y la EEE. Por otra parte, vemos con agrado que se están iniciando algunos cambios en la forma y el contenido de ambos conceptos.

### ***Las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) 2003-2005***

Las Recomendaciones de la Comisión en relación con las OGPE para el periodo 2003-2005 se ratificaron en el Consejo Europeo de Tesalónica en junio del 2003. Se trata de recomendaciones considerablemente más amplias que las OGPE anteriores en dos sentidos: Por primera vez cubren un periodo de tres años y representan un intento de suministrar un marco de política económica más equilibrado, consistente y de amplio alcance en torno a los objetivos centrales que se establecieron en la Agenda de Lisboa. En este sentido se detallan 23 orientaciones divididas en 3 grupos:

- ▷ Políticas macroeconómicas o a corto plazo (3 orientaciones);
- ▷ Políticas estructurales o a medio plazo (11 orientaciones); y
- ▷ Sostenibilidad o políticas a largo plazo (9 orientaciones).

El Informe contiene además una sección especial dedicada a la zona Euro. En este sentido se recomiendan cuatro orientaciones que deben hacer frente a lo que se considera los “retos centrales” de los 12 países que forman la Unión Económica y Monetaria. Por otro lado no se hace ninguna referencia especial a los nuevos estados miembro de la UE. Para la Comisión parece suficiente tratar de estos problemas en la adaptación del 2004. En nuestra opinión esto es muy inadecuado..

Por lo que a previsiones se refiere y por primera vez desde el principio de la actual recesión la Comisión no sólo reconoce el problema sino que se muestra prudente en relación a los futuros desarrollos. Observa que, por segundo año consecutivo, el

"crecimiento económico ha demostrado ser significativamente más débil de lo previsto" (OGPE 2003-05: p.4), por lo que la Comisión predice un crecimiento 'lento' para el 2003, que sólo remontará a finales de año, si es que lo hace. Y no hace ninguna predicción para el resto del periodo de 3 años.

En relación con el área Euro, la recesión económica se atribuye de forma oscura a su "baja tasa de crecimiento potencial que limita la posibilidad de una alta tasa de crecimiento económico sostenido" (p. 14). Además, se considera que esto es el resultado de una débil demanda interior, a pesar de lo cual ninguna de las recomendaciones de la Comisión contempla su reactivación de forma significativa. Las recomendaciones se corresponden a 3 áreas de la política económica: mix de política macroeconómica, diferencias de inflación entre los estados miembros de la Eurozona y coordinación de políticas económicas.

Contrariamente a lo que aspiraba la Comisión las nuevas OGPE no representan un enfoque más equilibrado a los problemas sociales y económicos de la Unión en relación a las anteriores OGPE. Las sigue caracterizando una fuerte asimetría entre los aspectos económicos por una parte y los aspectos sociales y ambientales, por otra. En particular, la "confianza" parece ser un concepto clave, directamente vinculado con la necesidad de asegurar un entorno estable, y estimular la inversión y con ello el crecimiento. Sobre la base de este tipo de argumentación tan lineal, la confianza de los empresarios y de los consumidores constituyen determinantes significativos de la política económica. La preocupación que esto suscita conduce a vigilar constantemente la estabilidad de precios, y ello, a su vez a recomendar el ajuste a la baja de los salarios a medida que cae la productividad. Pero además, se considera necesario que los salarios se ajusten a la baja para que crezca el empleo. Finalmente, la sostenibilidad a largo plazo se vincula al llamado "impacto del envejecimiento" que se espera produzca una "presión creciente sobre las finanzas públicas" (p. 10). Por ello la necesidad de reformas – es decir, recortar y privatizar – de los sistemas públicos de pensiones aparece como incuestionable. Por otro lado, sólo se mencionan de forma explícita los aspectos sociales de la política económica en relación al largo plazo. En este sentido, la principal preocupación parece ser la pobreza y la exclusión social, junto con los trabajadores no cualificados o de baja cualificación y las regiones de menor desarrollo. Sin embargo, las orientaciones son muy generales en la medida que no se especifican umbrales o medidas concretas. Así, no se especifica qué constituye un "nivel adecuado de protección social", cómo debe financiarse, o qué tipo de apoyo público deben recibir las regiones menos desarrolladas.

En concreto no se hace ninguna referencia a la cuestión principal de la transversalidad de género, es decir, la estrategia que intenta hacer de la igualdad de género una parte principal de las medidas centrales de política económica. En la base del concepto de transversalidad subyace el reconocimiento de que las mujeres y los hombres no están en la misma situación ni tienen las mismas necesidades ni recursos y que estas diferencias afectan la manera en que hombres y mujeres pueden acceder tanto al mercado laboral como a su participación en los servicios públicos. Se reconoce también implícitamente que aunque se ha avanzado en términos de legislación persiguiendo la discriminación de género, la consecución de la igualdad exige cambiar o transformar el proceso de toma de decisiones de manera que reconozca el género como un factor que incide en las oportunidades y el acceso. Tomando en cuenta las distintas situaciones y necesidades de

las mujeres y los hombres, los decisores de políticas pueden asegurar una mejor orientación de sus medidas a los objetivos y mayor igualdad y efectividad.

Y son igualmente generales las recomendaciones que se hacen en relación a la sostenibilidad ecológica, a pesar de que se expresan en gran medida, si no en exclusiva, en términos de mercado.

En general, el intento de las OGPE 2003-2005 para desarrollar un enfoque más amplio a la formación de la política económica no llega a resultados satisfactorios. Por una parte, nos parece un enfoque más equilibrado que se reconozca la inclusión, en pie de igualdad, de las cuestiones de sostenibilidad ecológica y social con las de sostenibilidad económica en la formación de las políticas. Por otra parte, las consideraciones que prevalecen siguen siendo de naturaleza económica, se definen en términos de mercado y se orientan hacia la estabilidad – que a su vez debe alcanzarse con mayor flexibilidad de mercado. Además, la preocupación por la sostenibilidad social no se acompaña de ninguna norma o umbral ni financiación para su puesta en práctica. En este sentido, el plan de acción a medio plazo de las OGPE tiene demasiados cabos sueltos, en tanto que las consideraciones económicas prevalecen claramente en términos de formulación de política, temas a discutir, objetivos a conseguir y uso de medios.

### ***Estrategia Europea de Empleo (EEE)***

Durante cinco años la UE ha intervenido en las políticas laborales de los estados miembro con la puesta en marcha de la “Estrategia Europea de Empleo” (EEE). En base a la EEE la competencia de dicha política está en manos de los estados miembro pero la UE cuestiona y procura coordinar las políticas nacionales en un proceso interactivo: cada año cada país miembro formula su Plan Nacional de Empleo (PNE) que es examinado por la UE, que formula recomendaciones para mejorarlas; cada uno de los gobiernos debe contestar al informe y el ciclo se repite. Este es un ejemplo clave de lo que se ha convenido en llamar el “método de coordinación abierta” (MCA)”.

Los objetivos de coordinación se expresan en distintas metas para el mercado de trabajo de la UE en su totalidad, así como para cada uno de los países. Estas metas se centran en las tasas de empleo total pero incluyen también la consecución de tasas específicas para mujeres y otros grupos y en los niveles de intervención en apoyo de los desempleados. Incorporan algunas dimensiones de la política laboral - como por ejemplo la regulación del empleo, los servicios de contratación, la interacción entre los regímenes de empleo y el régimen de protección social. Sin embargo, se da mucha importancia a las “medidas activas de empleo”, la contratación de los desempleados en obtener experiencia laboral, el empleo subsidiado, los cursos de formación, etc.

El método de coordinación abierta intenta construir una comunidad de política en la cual los decisores, los agentes sociales y los expertos de diferentes países interactúen a fin de mejorar el diseño y la eficiencia de las políticas laborales. La EEE se considera un modelo que puede extenderse a otros terrenos para conseguir mayor coherencia y mayor éxito en los distintos ámbitos de política incluso cuando éstos siguen bajo el control de los estados miembro

Cinco años después del inicio de la EEE en 1997, la Comisión la sometió a una profunda revisión que ha llevado a ciertos cambios tanto en sus objetivos como en sus

procedimientos. De ahora en adelante se supone que se va a poner mayor énfasis en la realización de los planes de acción nacional que sólo se someterán a revisión cada tres años. Se reduce el número de recomendaciones, siendo las anteriores 18 orientaciones reemplazadas por 10. Y se han reformulado también los objetivos cuantitativos de la EEE.

La primera observación básica que se debe hacer a la EEE es que tiene un nombre erróneo. No constituye de ninguna manera una estrategia de “empleo”; se preocupa sólo del empleo y la regulación del mercado laboral. Sólo en el insostenible supuesto de que el desempleo en Europa se debe exclusivamente a problemas de la oferta de trabajo, a “rigideces” etc., puede describirse esta serie de medidas como estrategia de empleo.

Asimismo, también es profundamente irreal la valoración que se hace de la estrategia de estos cinco años; se atribuye a mejoras “estructurales” en el funcionamiento de los mercados de trabajo la disminución del desempleo y el crecimiento de la ocupación en estos años, sin tener para nada en cuenta la realidad macroeconómica. De hecho, fue la parcial recuperación de la demanda agregada que se produjo en esos años la que mejoró la situación del empleo, de la misma manera que el actual estancamiento económico está haciendo peligrar todas las mejoras conseguidas. El recurso al concepto de la NAIRU (tasa de empleo no-aceleradora de la inflación), un nivel de equilibrio de desempleo que supuestamente han logrado disminuir las reformas por el lado de la oferta, se basan en fundamentos empíricos nada convincentes dado que, en términos estadísticos la NAIRU es poco más que la media oscilante de las tasas de desempleo reales.

Desde el principio la EEE ha suscitado intensos conflictos y grandes diferencias en su interpretación. Algunos gobiernos de estados miembro, en especial Gran Bretaña, con el apoyo de la mayor parte de los representantes empresariales y los políticos de la Comisión, han apoyado un enfoque regresivo de la reforma del mercado de trabajo, donde el objetivo básico es endurecer tanto la disciplina administrativa como la del mercado para los trabajadores más vulnerables y promover el empleo sobre la base de peores condiciones de trabajo, un incremento de la inseguridad laboral y la ampliación, todavía mayor, del abanico salarial. Estas opiniones tuvieron al parecer una gran influencia cuando se fundó la EEE en la cumbre de Luxemburgo de 1997, justo después de la victoria electoral de los laboristas en el Reino Unido.

Los representantes sindicales y algunos gobiernos como los de los países escandinavos que procuran mejorar las condiciones de trabajo y determinados elementos de la Comisión y el Parlamento Europeo partidarios de la Europa social se oponen al enfoque descrito, con el resultado de que la EEE está marcada por profundas ambigüedades. Deben valorarse positivamente algunos de los objetivos establecidos, como las medidas encaminadas a mejorar la atención y cuidado de los niños, que permitirán reducir las desigualdades de género en el mercado laboral y buena parte de las medidas destinadas a asegurar una mejor integración de los trabajadores inmigrantes. Pero en otros campos, el lenguaje de la EEE es tan ambivalente que no puede valorarse su estrategia sin una investigación detallada de la actual práctica asociada a la misma. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en los propios objetivos de desempleo. El incremento de las tasas de participación en el mercado laboral por sí sólo no es un bien que pueda valorarse al margen de la manera cómo se ha promovido dicha participación o la calidad del empleo

que se consigue. La participación que se promueve reduciendo los niveles de protección social, reglas de acceso más duras a los subsidios de desempleo o el sacrificio de las condiciones de trabajo establecidas representa una auténtica amenaza para los modelos sociales europeos. De forma similar, a pesar de que es muy deseable evitar la discriminación del mercado laboral de los trabajadores de más edad, la reducción de los derechos a recibir una pensión para los trabajadores menos cualificados sólo puede incrementar las desigualdades sociales, en especial si tenemos en cuenta las importantes diferencias existentes en esperanza de vida entre los trabajadores que están en mejor situación y los que están en peores condiciones.

En todas estas áreas la EEE puede interpretarse de manera completamente opuesta. Y lo mismo sirve para la “activación del mercado laboral” (paso de medidas de subsidio al paro a medidas ‘activas’) en base a algunos de los modelos de Estados Unidos que el gobierno británico ha copiado. La “activación” es en lo esencial un método de disciplina social, o incluso de castigo social - presionando con fuerza, por ejemplo, a las familias monoparentales a las que se les recorta la asistencia social. Por el contrario, en los países nórdicos y a pesar de que implican unas ciertas normas, las medidas de activación son en lo esencial intervenciones solidarias a favor de los grupos menos aventajados.

En los conflictos abiertos en relación al contenido de la EEE, no se han podido impulsar las reformas progresistas y la búsqueda de la justicia social dado que no se ha desarrollado todavía una densa comunidad política que interactúe y debata entre todas las partes implicadas. El proceso de coordinación en la práctica ha sido poco más que un intercambio unilateral entre cada gobierno nacional y la Comisión, e incluso dicho intercambio se ha visto distorsionado por la subordinación de los PAN y las orientaciones de empleo a las prioridades neoliberales de las OGPE.

Creemos sin embargo que con la reciente revisión, la EEE ha mejorado de forma significativa - por ejemplo, ha puesto más énfasis en la calidad del puesto de trabajo y en la implicación de los actores sociales en la política laboral-, y a pesar de que la EEE no ha tenido todavía un impacto importante en las actuales prácticas del mercado laboral se considera, adecuadamente como potencialmente de gran significación tanto para los empresarios como para los sindicatos.

En nuestra opinión dicha estrategia debe desarrollarse de dos maneras complementarias. Por lo que a procedimientos se refiere es preciso que la estrategia sea más democrática implicando a muchos más actores sociales y promoviendo un auténtico debate europeo en el que los países que tienen modelos sociales más potentes puedan incrementar su influencia. En términos de contenido, la EEE debe evolucionar eliminando cualquier posibilidad de interpretación regresiva o que refuerce la desigualdad de sus objetivos y haciendo mucho más explícito su compromiso a favor de mejores condiciones de trabajo y políticas sociales más avanzadas.

# A Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa

## Declaración de apoyo

Apoyo el sentido general y los principales argumentos y propuestas del Memorándum 2003:

**Pleno empleo, Bienestar y un Sector Público Fuerte  
- Retos democráticos en una Unión ampliada -**

Sí

No

**Nombre:** \_\_\_\_\_

**Calle:** \_\_\_\_\_

**Ciudad/País:** \_\_\_\_\_

**Teléfono/Fax:** \_\_\_\_\_

**e-mail:** \_\_\_\_\_

**Firma:** \_\_\_\_\_

Desearía ser informado/a del trabajo regular de los grupos de trabajo y ser invitado/a a sus reuniones.

Sí

No

Por favor, devolver este impreso lo más rápidamente posible – **no más tarde del 30 de noviembre 2003** – por fax o e-mail a: Prof. Dr. Jörg Huffschmid, fax: +49-421-218-4597, e-mail: [Huffschmid@ewig.uni-bremen.de](mailto:Huffschmid@ewig.uni-bremen.de) o Jacqueline Runje, fax: +49-421-218-4597, e-mail: [jrunje@ewig.uni-bremen.de](mailto:jrunje@ewig.uni-bremen.de) .