

DOCUMENTOS DE DEBATE

LA ESTRATEGIA 2020: DEL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD A LA PROSPERIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD

Antonio Estella y Maite de Sola

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación Ideas.

DD
10/2010

Antonio Estella es Senior Fellow y responsable del Área Internacional de la Fundación Ideas, Profesor Titular de Derecho Administrativo y Jean Monnet Professor of European Union Law en la Universidad Carlos III de Madrid (España).

Maite de Sola es investigadora del Área de Relaciones Internacionales y Cooperación en la Fundación Ideas para el Progreso y máster en Relaciones Internacionales y Economía Internacional.

Han colaborado en la realización de este trabajo las siguientes personas: Carlos Mulas-Granados, Mario Kölling, Juan López, André Sapir, Aleix Pons, Gustavo Nombela y Juan Moscoso. Los autores agradecen a todos ellos sus aportaciones. Agradecemos también las aportaciones de los asistentes a la Jornada “La crisis económica y la necesidad de una Europa más fuerte”, organizada por la Fundación IDEAS y Policy-Network, que tuvo lugar el 26 de febrero de 2010 en el Círculo de Bellas Artes (Madrid). Los errores u omisiones que pueda haber en este trabajo solamente son imputables a sus autores.

Publicaciones de la Fundación Ideas para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación Ideas refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación Ideas refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación Ideas y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

“(...) growth by itself is not enough. High levels of productive activity and widespread poverty can coexist (...). Hence sustainable development requires that societies meet human needs both by increasing productive potential and by ensuring equitable opportunities for all”.

Bruntland Report, 1987

1

Introducción

En este Documento de Debate, hacemos una evaluación de la Estrategia de Lisboa, y proponemos una serie de modificaciones de cara a la negociación que se está produciendo actualmente para su reforma, en lo que se denominará la Estrategia 2020.

En esencia, la evaluación que hacemos de la Estrategia de Lisboa, sobre todo del período que va desde 2005 hasta 2010, nos indica, por un lado, que es oportuno seguir manteniendo un marco de referencia a través del cual se oriente la actuación de la UE fundamentalmente en materia económica, siempre y cuando, por otro lado, dicho marco se modifique y se reoriente de manera adecuada. Con Estrategia de Lisboa estamos mejor que sin Estrategia de Lisboa. Sin embargo, sin la reorientación de la Estrategia de Lisboa, a través de la Estrategia 2020, los esfuerzos de la UE para reorientar la economía europea y salir de la crisis serán baldíos.

En este trabajo, proponemos reformas fundamentalmente en tres sentidos.

- 1) En primer lugar, creemos que es importante reducir y modificar los objetivos y los indicadores que marca la actual Estrategia de Lisboa. De los actuales 14 indicadores, se debería pasar a no más de nueve indicadores comunitarios. Además, los Estados miembros deberían tener margen para, a través de

sus respectivos PNR, establecer indicadores que, por un lado, sirvan para reorientar las economías de los Estados miembros en aquellos ámbitos en los que presenten debilidades específicamente nacionales, y por otro, sean coherentes con la consecución de los objetivos comunitarios. Finalmente, algunos de los indicadores que actualmente se utilizan deberían ser sustituidos por otros indicadores que sean más eficaces para medir determinados procesos. La primera idea sería, por tanto: **NUEVOS OBJETIVOS, NUEVOS INDICADORES Y MENOS INDICADORES.**

- 2) En segundo lugar, proponemos el establecimiento y reformulación de los incentivos, positivos y negativos, para el cumplimiento de la Estrategia 2020. Con respecto a los indicadores negativos, proponemos que las instituciones comunitarias, y en particular la Comisión, pueda establecer sanciones, siempre y cuando dichos incentivos negativos sancionen, más que el incumplimiento de los Objetivos de la Estrategia, determinado tipo de políticas o actuaciones de los Estados miembros, manifiestamente contradictorias con el cumplimiento de dichos Objetivos. Además, proponemos un sistema de incentivos positivos, en el que, esencialmente, se premie a los Estados miembros que vayan cumpliendo con los objetivos de la Estrategia 2020. Nuestra propuesta de establecimiento de incentivos positivos y negativos descansa sobre la idea de que la Estrategia 2020, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el sistema presupuestario comunitario, son instrumentos que están íntimamente ligados entre sí. La segunda idea sería, por tanto, que para mejorar la gobernanza de la Estrategia 2020, es **NECESARIO MODIFICAR EL ACTUAL SISTEMA DE INCENTIVOS POSITIVOS Y NEGATIVOS.**
- 3) En tercer lugar, proponemos modificaciones institucionales, con el objeto de mejorar la gobernanza de la Estrategia 2020. En esencia, proponemos que el peso específico de la gestión de la nueva Estrategia 2020 debería recaer sobre la Comisión, incrementando así su responsabilidad en el proceso de implementación y supervisión de la Estrategia. Lo óptimo sería que fuera el Comisario de asuntos económicos el que, como vicepresidente de la Comisión, coordinara a los de asuntos sociales y medioambientales. Sin embargo, como sabemos, la actual estructura de la Comisión Europea no ha elevado al Comisario de asuntos económicos al rango de vicepresidente. Por ello, como segunda alternativa, entendemos que debería ser el propio Presidente de la Comisión el que encarnara el título de *Mr. (o Miss) Lisboa*, y coordinara a los comisarios de asuntos económicos, sociales y medioambientales a efectos de



la Estrategia 2020. Además, en cuanto a la gobernanza económica de la UE con carácter general (es decir, más allá de la Estrategia 2020), creemos que la estructura antes mencionada debería completarse con los Presidentes del Consejo Europeo, del Eurogrupo, y del Banco Central Europeo. La idea sería, por tanto, que **LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE DEBE PIVOTAR, ESENCIALMENTE, SOBRE LA COMISIÓN EUROPEA.**

2

Los orígenes de la Estrategia de Lisboa

A comienzos del año 2000, la Unión Europea se preparaba para celebrar con euforia lo que aparentemente iba a convertirse en una década prodigiosa de crecimiento y creación de empleo. De la mano de la revolución económica que traía consigo el desarrollo de las llamadas “punto com”, Europa transitaría de ser una economía industrial y manufacturera, fundamentalmente, a una economía del conocimiento y la tecnología de la información. Y para realizar dicho tránsito de la manera más eficaz posible, la Comisión Europea, espoleada por sectores académicos, grupos de interés y un determinado consenso favorable a este específico cambio, elaboró una serie de propuestas en las que abogaba por la puesta en marcha de una Estrategia que sirviera de palanca para promover dicha transformación¹.

El Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de ese mismo año aprobó en lo sustancial dicha Estrategia, que pasaría a llamarse Estrategia de Lisboa o Agenda de Lisboa. De acuerdo con las conclusiones de dicho Consejo, el objetivo era que la UE pasara a convertirse en “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento sostenible, con más y mejores empleos, mayor cohesión social y respetando al medio ambiente”.

Sin embargo, como señala el informe Kok, “todavía estaba fresca la tinta del acuerdo [sobre la Estrategia de Lisboa] cuando estalló la burbuja bursátil en todo el mundo, y el epicentro fue el colapso de los precios sobrevalorados de las acciones de las empresas de nuevas tecnologías y comunicaciones de los Estados Unidos, acompañado de

1 Vid., entre otros, “The Lisbon European Council – An Agenda for Social and Economic and Social Renewal for Europe” Contribution of the European Commission to the Special European Council in Lisbon, 23 and 24th March 2000. Doc/00/7. Brussels, 28 February 2000.

evidencia sobre malas prácticas financieras y empresariales”. El punto álgido de la crisis de las “punto com” fue octubre de 2002, fecha en la que el índice Nasdaq tocó fondo llegando a 1.300 puntos frente a los más de 5.000 de inicios del año 2000.

Gráfico 1. Índice Nasdaq Composite, 1994-2004



Fuente: Netgeners.net. Datos provenientes de Nasdaq Stock Market.

La sociedad del conocimiento se desplomaba. Las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información dejaban de ser la panacea en la que se había asentado, en 2000, el futuro crecimiento económico de Europa (del mundo). Había que modificar la Estrategia de Lisboa, antes casi de que hubiera nacido.

Además de ello, empezaban a existir indicios de que la Estrategia no estaba dando los frutos esperados y de que estaba incorrectamente orientada. Por ello se encomienda a Win Kok, antiguo Primer Ministro de los Países Bajos, que hiciera una evaluación independiente de la Estrategia de Lisboa. Las conclusiones del informe Kok fueron demoledoras: los resultados de la Estrategia de Lisboa eran “decepcionantes”, en parte por razones exógenas (el pinchazo de las “punto com”) pero en parte por razones endógenas (“los retrasos se deben también a la Unión Europea y a los Estados miembros”, decía el informe).

En 2004, la Comisión Europea y su flamante nuevo Presidente, Durao Barroso, proponen, siguiendo la línea del informe Kok, una reorientación de la Estrategia de

Lisboa, para su segundo período de actuación (2005-2010), centrada en los objetivos de mayor crecimiento económico y creación de empleos (*growth and jobs*) y exigiendo una sistematización, reducción y reevaluación de los objetivos específicos e indicadores que la Estrategia de Lisboa de 2000 había establecido.

El Consejo Europeo de marzo de 2005 aprobó dicha reorientación. Se fijaron como objetivos primordiales de Lisboa el crecimiento y la creación de empleos, desdibujando los objetivos de sostenibilidad, sobre todo en materia medioambiental. Además, se redujeron los indicadores, pasándose de 27 a 14 indicadores.

Ahora estamos en 2010. La pregunta que nos tenemos que hacer es si esa reorientación de la Estrategia de Lisboa que se aprobó en 2005 ha servido para conseguir los objetivos propuestos. A primera vista, la respuesta, en medio de una crisis económica sin precedentes, parece negativa: no hay más crecimiento, no hay más empleos, antes al contrario. Sin embargo, y más allá de ello, es necesario evaluar qué aspectos de la Estrategia han dado resultados y cuáles no; y, sobre todo, es necesario saber si hubiéramos estado peor, mejor o igual en defecto de la Estrategia de Lisboa.

La respuesta a estas preguntas es importante de cara a la negociación de la nueva Estrategia de Lisboa, o Estrategia 2020, que se está produciendo en este momento. Por ello, en este trabajo analizaremos, en una primera parte, los resultados de la Estrategia de Lisboa para el período 2005-2010, y en una segunda parte, señalaremos, a la vista de la evidencia anterior, hacia dónde, desde nuestro punto de vista, debería reformularse la Estrategia 2020.

3**La Estrategia de Lisboa II (2005-2010):
una evaluación**

Los objetivos fundamentales de la Estrategia de Lisboa revisada eran el crecimiento y el empleo. Medida desde este punto de vista, la Estrategia ha sido un fracaso, puesto que el PIB real de la Unión Europea a 27 decreció un 4,1% en 2009, mientras que la tasa de empleo fue de 65,9% en 2008². Esto, que es así, no debe llevarnos a concluir, sin más, que la Estrategia de Lisboa II fue completamente ineficaz. En efecto, la crisis económica que ahora padecemos en todo el mundo, pero sobre todo en Europa y en Estados Unidos, se genera en el ámbito financiero, antes que en la economía real. Y la Estrategia de Lisboa II iba dirigida a reorientar la economía real europea, no sus mercados financieros. Sería injusto, por tanto, desechar Lisboa, sin más, como consecuencia de la crisis de 2007, como hubiera sido injusto, en el período anterior (2000-2005) enterrar dicha Estrategia como consecuencia de la crisis de las “punto com”.

La evaluación de la Estrategia de Lisboa requiere de un análisis más fino, que hasta cierto punto aísle los efectos de la crisis económica en la valoración que hagamos de la misma. Una cuestión adicional que cabe preguntar es si hubiéramos estado mejor, igual, o peor, sin la Estrategia de Lisboa.

Tras la presentación de la Estrategia renovada, en 2005, algunos autores se apresuraron en señalar varias limitaciones: para Pisani-Ferry y Sapir (2006), había un problema de gobernanza claro y una “discrepancia entre fines y medios” que pondría en riesgo la Estrategia.

2 Datos de Eurostat, febrero de 2010.

Algunos de estos problemas se han hecho realidad. La última evaluación realizada por la Comisión Europea, en un documento de trabajo publicado el 2 de febrero de 2010³, indica los avances conseguidos antes del estallido de la crisis económica y financiera, así como las limitaciones en la propia Estrategia y en su aplicación por la Unión Europea y los Estados miembros. En este documento, la Comisión considera que, si bien “no siempre es posible demostrar una relación causal, (...) hay evidencia de que las reformas [impulsadas por la Estrategia de Lisboa] han jugado un rol importante” en la mejora del crecimiento y la creación de empleo previos a la crisis.

Aparte de los avances logrados en cuanto a los objetivos cuantitativos especificados en la Estrategia, la Comisión valora el progreso realizado en la construcción de consensos sobre las reformas necesarias, la mayor resistencia de los países a la crisis como consecuencia de las reformas estructurales llevadas a cabo, y la asociación entre UE y Estados miembros en la implementación de la Estrategia. Sin embargo, muchos otros aspectos han sido menos satisfactorios: resultados desiguales entre países, mínimo impacto sobre la pobreza, problemas de coordinación entre políticas europeas, estructuras de gobernanza débiles, la mala comunicación de los beneficios de la Estrategia y las reformas que apoya, además de la incapacidad para definir y resolver algunos de los problemas en la raíz de la actual crisis, son algunos de los señalados por la Comisión.

En cuanto a objetivos específicos, la Comisión reconoce que los avances en cuanto a empleo, crecimiento e inversión en I+D han sido positivos, aunque lentos, antes de que la crisis económica frenara el crecimiento y de que el desempleo comenzara a aumentar.

Por su parte, la Comisión Mixta para la Unión Europea en España consideró, en un texto publicado en noviembre de 2009 sobre la aplicación en España de la Estrategia de Lisboa, que la Estrategia resultó no ser “verdaderamente comunitaria”, sino “un ejercicio de examen de la marcha de los diversos países (...) [que] no ha funcionado como una política de cooperación hacia objetivos y bienes públicos europeos”⁴.

a) La Estrategia de Lisboa II: evidencia empírica

En septiembre-octubre de 2008 la crisis dio un giro dramático, con la quiebra de algunas de las entidades financieras más importantes de Estados Unidos, lo que elevó

3 *Lisbon Strategy evaluation document*, 2.2.2010. Traducción propia.

4 Boletín oficial de las Cortes Generales, Nº 226, 30 de noviembre de 2009.

varios enteros el riesgo de que se produjera un colapso financiero en las economías más importantes del mundo⁵. Los efectos de esta intensificación de la crisis económica se empezaron a reflejar, casi de manera inmediata, en un menor crecimiento económico (cuando no en crecimiento negativo) y en una profunda destrucción de empleo. Pero si aislamos el período que va desde la última parte de 2008 hasta la actualidad, podemos observar los siguientes resultados.

Para empezar, antes de que la crisis financiera se convirtiera en recesión económica, la Unión Europea estaba creciendo a un ritmo medio anual del 2,65% del PIB a precios constantes⁶, algo inferior al 3% propuesto como objetivo en la Estrategia de Lisboa⁷.

Tabla 1. Crecimiento medio anual del PIB, 2000-2008

	2000-2005	2005-2008*	2000-2008*
Unión Europea (27 países)	1,87	2,65	2,15
Unión Europea (25 países)	1,74	2,42	1,98
Zona euro (16 países)	1,54	2,52	1,89
España	3,49	3,30	3,42

* Hasta el tercer trimestre de 2008

Fuente: Eurostat, febrero de 2010. *GDP and main components – volumes*.

Por su parte, en relación con el empleo, en 2008 se había conseguido llegar a un 65,9% de ocupación (el objetivo para 2010 era del 70%, inalcanzable en la fecha prevista como consecuencia del estallido de la crisis). No hemos de olvidar que las dos patas

- 5 La crisis de las *sub-primes*, que inicialmente golpeó los Estados Unidos a partir del verano de 2007, alcanzó dimensiones internacionales un año después. La explosión de la burbuja financiera en Estados Unidos llevó a la caída de precios de instrumentos financieros vinculados a las hipotecas de poca calidad. Esto tuvo consecuencias en instituciones financieras de todo el mundo que habían invertido en estos instrumentos. El colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008 desató el pánico en el mercado interbancario y rápidamente la situación empeoró hasta convertirse en una crisis financiera de dimensión global, agravada por los desequilibrios económicos internacionales. El sector financiero de algunas de las mayores economías del mundo debió solicitar apoyo público, mientras los problemas se extendían a la economía real, particularmente por las restricciones del crédito. Los efectos han sido particularmente graves para el comercio internacional y, especialmente, el desempleo.
- 6 Aunque el indicador estructural utilizado (como parte de los indicadores de situación económica general) es el de PIB en paridad de poder adquisitivo *per cápita*, hemos ilustrado el crecimiento económico con la variable de crecimiento del PIB real, disponible en Eurostat con frecuencia cuatrimestral. El PIB real *per cápita* creció un 1,7% de media anual entre 2000 y 2008 y un 1,9% entre 2005 y 2008. El objetivo de un crecimiento del 3% no se fijó con referencia a un indicador específico.
- 7 Establecido en las Conclusiones del Consejo de Lisboa, marzo de 2000.

de la Estrategia de Lisboa II eran el crecimiento y el empleo, aspectos en relación con los cuales, como vemos, la Unión progresaba de manera adecuada (antes de la crisis) aun sin haber conseguido alcanzar los objetivos marcados.

La misma valoración, relativamente positiva, merecen otros indicadores más específicos de empleo. Por ejemplo, en lo que se refiere a la tasa de empleo femenino, ésta era del 59,1% en 2008, cuando el objetivo para 2010 era del 60%. Es decir, en 2008, dicho objetivo estaba prácticamente cumplido. También presenta un comportamiento relativamente positivo la tasa de empleo de los mayores: en 2008, dicha tasa era del 45,6%, cuando el objetivo final era del 50%.

Por tanto, salvo en lo que se refiere a la tasa de empleo femenino, la evolución de los indicadores de empleo fue, durante el período evaluado, positiva, pero lenta; es decir, aunque la creación de empleo hubiera continuado al mismo ritmo hasta 2010, habría sido insuficiente para alcanzar los objetivos fijados.

Tabla 2. Tasas de empleo, UE-27, 2000-2008 (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Objetivo
Tasa de empleo femenino	53,6	54,3	54,5	55	55,4	56,3	57,3	58,3	59,1	60
Tasa de empleo de los trabajadores mayores	36,8	37,5	38,2	39,9	40,5	42,3	43,5	44,6	45,6	50
Tasa de empleo total	62,2	62,6	62,4	62,6	63	63,5	64,5	65,4	65,9	70

Fuente: Eurostat, enero de 2010. Para datos más detallados, ver Apéndice I.

La Unión tiene un problema, sin embargo, en lo que se refiere a la productividad, y quizá éste sea el punto negro más importante en lo que al cumplimiento de la Estrategia de Lisboa se refiere. La productividad de la mano de obra creció ligeramente más en los nuevos Estados miembros que en la Unión Europea a 15. En parte, esta tendencia era de esperar, dado el proceso de convergencia experimentado en los nuevos Estados miembros. A pesar de ello, el dato muestra de forma suficientemente expresiva el problema que la UE tiene en esta materia, puesto que el efecto de la convergencia con los nuevos Estados miembros solamente explica de manera parcial este resultado. El problema de productividad de la Unión Europea resulta más visible si comparamos tasas de productividad entre países de la UE con terceros países.

En efecto, para empezar, las diferencias de productividad dentro de la Unión Europea son muy amplias y significativas. La Tabla 3 muestra la productividad por persona empleada (en términos de PIB en paridad de poder de compra) de los Estados miembros y de Estados Unidos en relación con la media de la Unión. Existen, para empezar, grandes diferencias entre los Estados miembros en este terreno. Por ejemplo, en 2008, la productividad en Bulgaria era de un 37% de la media de la UE (es decir, estaba más de sesenta puntos porcentuales por debajo de dicha media), mientras que los trabajadores irlandeses producían un 30% más que la media de los 27. Por su parte, la productividad de España, fue, en 2008, una de las más bajas de la UE-15, (103.6). Solamente Dinamarca y Grecia mostraron peores resultados en este ámbito. Comparada con la productividad de la UE-27, es cierto que la productividad española estuvo por encima, aunque solamente de manera muy ligera.

Además, la comparación de la UE con Estados Unidos termina de dejar las cosas completamente claras en este terreno. Solamente Luxemburgo (que, por sus particularidades, no es un caso representativo de los países de la Unión) tuvo, en los tres años incluidos en la Tabla 3, una productividad superior a Estados Unidos. La UE-15 tuvo una productividad, en 2008, casi 35 puntos inferior a la alcanzada por Estados Unidos en el mismo período. Además, la diferencia entre la media de la UE-27 y Estados Unidos aumentó ligeramente en el período 2000-2008, lo que indica que ni siquiera el proceso de convergencia de los nuevos Estados miembros sirvió para reducir la brecha.

El mayor número de horas trabajadas (por empleado) en Estados Unidos no es el único factor causante de estas diferencias. La comparación con Estados Unidos en términos de productividad es también desfavorable para la Unión Europea cuando se utiliza el PIB por hora trabajada como indicador. Según datos de la OCDE, mientras que en 2008 la productividad en la UE-15 fue de 46,1 dólares por hora trabajada, en Estados Unidos fue de 55,3. Es decir, cada hora trabajada produjo 10 dólares más en Estados Unidos que en la UE-15.

Tabla 3. Productividad de la mano de obra (productividad por persona empleada, PIB PPC; EU27=100)

	2000	2005	2008	2010
Luxemburgo	175,9	169,5	175,8	167,4
Estados Unidos	141,8	144,1	144,9	146,8
Irlanda	127,4	134,5	130,2	130,7
Bélgica	136,6	129,8	125,5	122,2
Francia	125,1	122,2	121,6	120,7
Holanda	114,4	114	114,5	109,3
Austria	120,7	115,1	113,5	110,2
Finlandia	114,7	110,1	111,6	108
Suecia	113,5	110,1	110,6	108,7
Reino Unido	110,8	112,5	110	106,4
UE-15	113,4	110,9	109,9	
Italia	126	111	109,7	104,8
Zona euro	112,8	109,8	109,3	
Alemania	108	109,4	107	102,8
España	103,7	101,3	103,6	105,9
Dinamarca	110,5	106,8	102,5	101,7
Grecia	93,7	98,8	102,2	100
UE-27	100	100	100	100
Malta	96,8	90,8	87,4	84,2
Chipre	85	82,9	87,3	85,1
Eslovenia	76,2	83,9	84,4	80,9
Eslovaquia	58	68,6	79,2	75,7
República checa	61,8	68,6	71,9	69,8
Portugal	68,9	70,2	71,2	69,5
Hungría	63,8	67,3	71	67,1
Estonia	46,9	60,5	63,8	60,5
Lituania	42,7	54,5	62	53,2
Polonia	55,2	61,4	62	63,5
Letonia	40,1	48	52,6	48,6
Rumania	23,6	36	50,2	46,5
Bulgaria	30,4	33,6	37,2	35

Fuente: Eurostat.

Datos para 2010: estimación.

Analizando la cuestión desde una perspectiva dinámica (vid. Tabla 4), observamos que en cuanto a la evolución, en Estados Unidos, cuyo nivel inicial (en 2000) del PIB por hora trabajada era más elevado, el aumento anual de la productividad ha sido notablemente más rápido que en la UE-15 prácticamente todos los años.

Tabla 4. Crecimiento anual de la productividad del trabajo (PIB por hora trabajada)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estados Unidos	2,7	2,4	3,1	3	2,4	1,5	0,8	1,4	1,3
UE15	2,7	1	1,4	1,1	1,4	1,1	1,7	1	0,2
UE19 (países miembros de la UE y de la OCDE)	3,1	1,6	1,7	1,5	1,4	1,1	1,8	1,1	0,1
Euro-zona	2,6	0,9	1,2	0,7	1,2	1,1	1,6	1	0,1
España	0,1	0,7	0,6	0,9	0,7	0,8	0,8	1,7	0,8

Fuente: OCDE, febrero de 2010

Por tanto, se mida como se mida esta cuestión (y sobre esto tendremos tiempo de hablar más adelante, en el epígrafe 3 de este trabajo), la productividad es uno de los problemas más graves de la economía europea.

Otros indicadores a los que la Comisión y el Consejo Europeo dieron también una gran importancia en su momento, como palancas del crecimiento europeo, presentaron también un comportamiento más que mediocre en el período evaluado. Por ejemplo, en gasto en I+D (medido como porcentaje del PIB) fue del 1,9% en 2008, lo que, sin duda, queda muy lejos del objetivo marcado para 2010, que era el 3%. Más específicamente, el gasto en I+D en empresas no se comportó mucho mejor: en 2008, la UE-27 solamente gastaba el 1,21% de su PIB en esta materia, cuando el objetivo final era alcanzar el 2% en 2010.

Tabla 5. Gasto en I+D (% del PIB)

	2000	2005	2008	Objetivo 2010
Unión europea (27 países)	1,85	1,82	1,9	3
Unión europea (15 países)	1,91	1,89	1,99	3
España	0,91	1,12	1,35	3

Fuente: Eurostat, enero de 2010.

Para analizar con perspectiva la eficacia de la Estrategia de Lisboa en su segundo periodo de actuación, resulta útil comparar el comportamiento de los principales indicadores en los dos periodos (2000-2005 y 2005-2008). El Gráfico 2 muestra la variación porcentual anual media de 11 de los 14 indicadores y la variación medida en puntos porcentuales del indicador de transporte y del crecimiento del

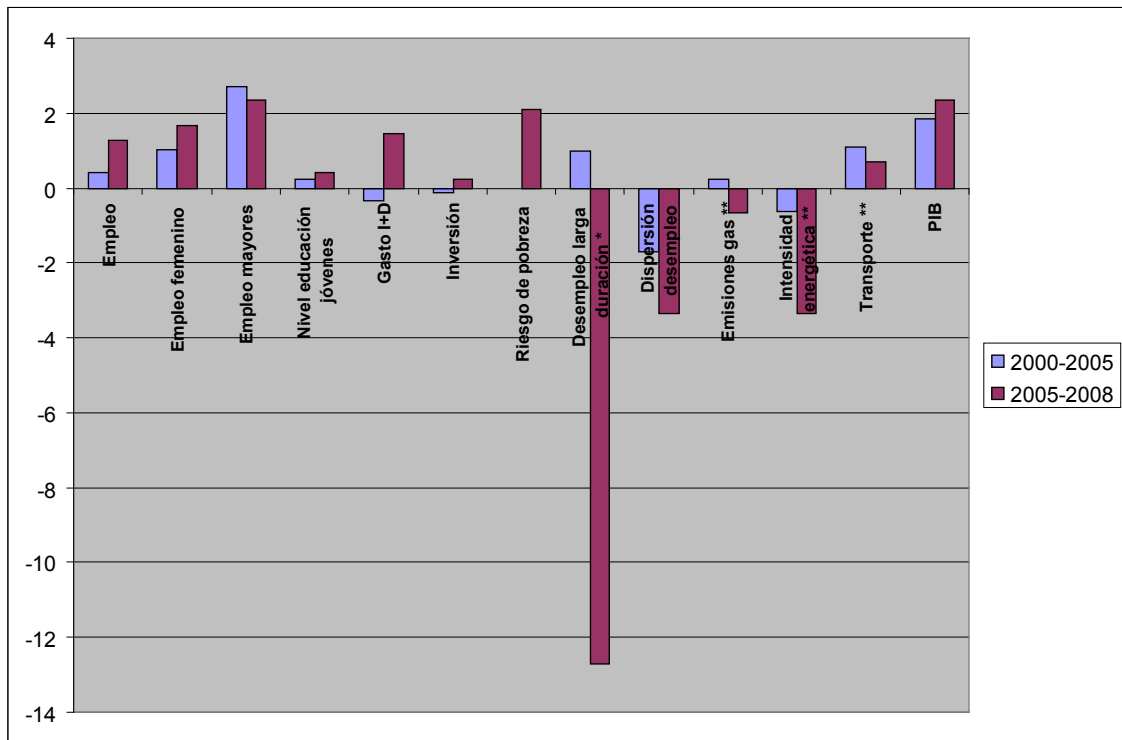
PIB en los dos periodos considerados⁸. Como se puede observar, empleo y crecimiento, los dos *targets* fundamentales de la Estrategia de Lisboa II, mejoraron en este segundo período con respecto al primero. También el empleo femenino se comportó mejor; sin embargo, el incremento de la tasa de empleo de mayores fue ligeramente menor en el segundo período. El gasto en I+D y el nivel de educación de los jóvenes mejoraron, aunque de manera muy lenta e insuficiente. En cuanto a la inversión en empresas, la evolución pasó a ser positiva, pero muy limitada. El desempleo de larga duración se redujo en este segundo período, frente al incremento en los años anteriores, mientras que el riesgo de pobreza (tras transferencias sociales) aumentó⁹. Por su parte, la dispersión de empleo se redujo a un ritmo más rápido que en el período anterior. Las emisiones de gas también disminuyeron, y la intensidad energética de la economía (un indicador de ahorro energético) se redujo de manera muy notable en el segundo período. Finalmente, el indicador relativo al transporte de mercancías (medido en toneladas-km en relación con el PIB) también manifestó un comportamiento ligeramente más positivo en este segundo período.

Por tanto, con carácter general, podemos decir que, aunque la mayor parte de los indicadores se comportaron mejor en este segundo período que en el primer período de la Estrategia de Lisboa, muchos de ellos y, sobre todo, algunos de los más relevantes, se quedaron bastante lejos de cumplir los objetivos establecidos.

8 No se incluye el indicador de productividad, ya que el indicador disponible en Eurostat lo mide en términos relativos con respecto a la media de la UE-27, por lo que el dato para el conjunto de la Unión es constante (100) todos los años. No hay datos para el primer período del indicador sobre población en riesgo de pobreza.

9 El porcentaje de población en riesgo de pobreza antes de transferencias sociales, sin embargo, se redujo en media anual entre 2005 y 2008.

Gráfico 2. Evolución de los indicadores estructurales para la UE-27. Crecimiento anual medio en porcentaje, 2000-2005 y 2005-2008



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eurostat.
 Transporte y PIB: variación medida en puntos porcentuales.
 * 2000-2004 y 2004-2008
 ** 2000-2005 y 2005-2007

b) Estimaciones de impacto de la Estrategia de Lisboa

La aplicación de la Estrategia de Lisboa y el avance hacia los objetivos cuantitativos designados en ella han tenido un efecto no cuantificado, hasta ahora, sobre el crecimiento en la Unión Europea. No obstante, el análisis de algunos indicadores y las estimaciones realizadas sobre el impacto de la consecución de los objetivos marcados por Lisboa nos pueden permitir observar el efecto de la Estrategia en el crecimiento económico de la Unión Europea. Uno de los objetivos señalados por la Estrategia desde su inicio, el aumento de la tasa de empleo, tendría un impacto directo en el crecimiento económico debido sobre todo al incremento en el empleo de mujeres y de los mayores. También la mejora en el gasto en investigación y desarrollo y en la educación de los jóvenes tendría efectos, aunque a más largo plazo, en el crecimiento, especialmente a través de su impacto en la productividad.

Un estudio publicado por la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea en 2006, *The new Lisbon Strategy: An estimation of the impact of reaching 5 Lisbon targets*, realizado por Gelauff y Lejour¹⁰, estimaba que, si Europa lograra cumplir en 2010 todos los objetivos cuantitativos establecidos en la Estrategia de Lisboa en 2005, el producto interior bruto podría incrementarse del 12% al 23% en el periodo entre 2006 y 2025. Aunque el propio estudio reconoce que los efectos están sobreestimados al no tener en cuenta el coste de las políticas implementadas para alcanzar los objetivos, un incremento algo menor resultaría, en todo caso, significativo. En concreto, el cumplimiento del objetivo de empleo incrementaría el PIB de la UE en un 6,3%. La productividad, en cambio, podría verse dañada al aumentar el empleo si la mayor parte de los puestos creados no fueran cualificados. No obstante, el impacto de las políticas de capital humano también incluidas en la estrategia de Lisboa permitiría la recuperación de la productividad más a largo plazo.

Desde la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa en el año 2000, se han creado más de 21 millones de empleos cualificados (para personas con educación superior) en la Unión Europea (a una tasa de crecimiento media de 7,4% anual, frente al estancamiento del empleo menos cualificado). El gasto en I+D en relación con el PIB ha aumentado tan sólo en un 2,7% (0,34% anual). La crisis económica y financiera, que ha tenido un impacto espectacular en el empleo (especialmente en España), muestra que los empleos cualificados están más protegidos que los menos cualificados ante la reducción del crecimiento económico: en 2008, los empleos menos cualificados se redujeron en un 2,6% en la Unión Europea, mientras que los empleos para personas con educación superior se incrementaron en casi un 4% ese mismo año.

Aunque es difícil demostrar que la creación de empleos cualificados se debe al aumento del gasto en I+D y, en general, a la implementación de las políticas que conforman la Estrategia de Lisboa, es cierto que las consecuencias de esta crisis dan la razón a quienes abogan por incrementar el capital humano y la formación de los trabajadores. A medio y largo plazo, estas mejoras tendrán también un impacto directo en la productividad, mientras que a corto plazo es más probable que la creación de empleo se base en puestos de menor cualificación y, en consecuencia, con una productividad más baja.

Como diversos autores han explicado, las actuaciones de investigación y desarrollo tienen externalidades a nivel internacional. Los primeros en cuantificar este efecto fueron Coe y Helpman (1995), cuyo influyente estudio determinó que la productivi-

10 Gelauff y Lejour, 2006.

dad de un país depende no sólo del gasto interno en I+D, sino también del I+D extranjero, más cuanto más abierta sea la economía. Los intensos vínculos comerciales y financieros entre los países de la Unión Europea facilitan estos efectos.

Estas externalidades (*spillovers*) justifican que ciertas decisiones políticas y ciertos objetivos se tomen y se fijen a nivel comunitario y no nacional. Aunque los propios flujos entre países facilitan que se produzcan dichos efectos positivos, como indican Pisani-Ferry y Sapir (2006), los beneficios de las externalidades sólo se podrán aprovechar completamente si se coordinan los esfuerzos de los distintos Estados miembros.

Los mecanismos de coordinación, que justifican la adopción de este tipo de políticas a nivel de la Unión y no nacional, han sido defendidos por diversos autores como pieza clave para alcanzar los objetivos a los que aspira la Estrategia de Lisboa. Collignon (2006), Debrun y Pisani-Ferry (2006), Begg (2008), y Lejour y Rojas-Romagosa (2008), entre otros, han dado argumentos a favor de la coordinación entre gobiernos de la Unión Europea, debido a la existencia de externalidades, tanto positivas como negativas, de “economías políticas de escala”, y de externalidades “funcionales” (interdependencias en áreas como la política fiscal).

Además de las externalidades, la complementariedad entre políticas es otro argumento utilizado para justificar que las decisiones se tomen e implementen de forma coordinada. Coordinar políticas facilita el aprendizaje de uno a otro y la implementación de mejores prácticas.

La coordinación en políticas de I+D ha sido destacada por varios autores como un ejemplo concreto de la consecuencia de la existencia de externalidades de la inversión en investigación y desarrollo. El impacto de alcanzar los objetivos de forma conjunta en lugar de individualmente aumentaría el crecimiento económico y el consumo casi el doble, según un estudio publicado en 2008 de Lejour y Rojas-Romagosa. En concreto, incrementar el gasto en I+D hasta el 2,7% del PIB aumentaría el crecimiento económico en un 4% de media (no ponderada) en los países miembros de la Unión Europea a 27, mientras que, de alcanzar este objetivo de forma individual, el crecimiento económico medio sería del 2,4%. El impacto de las externalidades sería de 1,6 puntos porcentuales. Alcanzar el objetivo de una tasa de empleo del 70% sería ligeramente más favorable de realizarse de forma conjunta que individualmente, aunque la diferencia estimada es, en este caso, de tan sólo 0,3 puntos porcentuales¹¹.

11 Lejour y Rojas-Romagosa, 2008: se estima el impacto acumulado sobre el crecimiento del PIB para el período 2006-2025, alcanzando los objetivos señalados en el año 2010.

Tabla 6. Efectos de alcanzar el 2,7% del gasto en I+D en 2010: resultados conjuntos y unilaterales, 2006-2025

Acting	GDP		Consumption		R&D stocks	
	Together	Alone	Together	Alone	Together	Alone
Column	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
EU-27	3,3		1,6		53,6	
Austria	3,5	1,9	1,5	0,1	62,4	60,4
Belgium-Luxembourg	4,1	1,9	1,6	0,0	75,1	70,5
Czech Republic	2,9	0,9	2,1	0,3	15,3	13,5
Germany	2,5	1,3	1,3	0,2	28,1	27,1
Denmark	2,2	0,9	1,0	0,0	28,4	27,0
Spain	4,1	3,1	2,2	1,2	119,0	116,7
Finland	2,3	1,1	0,8	-0,3	42,7	39,3
France	3,1	1,8	1,2	0,1	58,6	57,4
United Kingdom	1,9	1,2	0,9	0,3	34,4	33,5
Greece	4,3	2,9	2,7	1,5	210,6	200,0
Hungary	4,2	2,2	2,6	0,7	61,7	58,9
Ireland	3,5	2,3	1,3	0,1	98,0	94,9
Italy	4,7	3,7	2,1	1,2	140,8	139,2
The Netherlands	4,2	3,2	1,9	1,0	93,9	90,7
Poland	4,6	3,8	2,7	1,9	147,7	144,9
Portugal	4,2	2,0	2,5	0,7	90,9	86,2
Slovakia	5,7	2,6	4,4	1,5	106,2	100,7
Slovenia	4,2	1,5	2,5	0,3	34,3	31,3
Sweden	2,3	1,0	0,8	-0,4	41,3	40,1
Rest EU-27	11,1	8,8	8,2	6,4	323,6	314,6
Average	4,0	2,4	2,2	0,8	90,7	87,3

Fuente: Lejour y Rojas-Romagosa, 2008. Simulaciones utilizando WorldScan. Los números son cambios relativos de la simulación base en el año 2025. Las medias de la última línea no son ponderadas.

Las políticas fiscales tienen también un impacto internacional a través del comercio. Según sus autores, el efecto de la inversión en I+D domina los de otros canales de transmisión de externalidades considerados, un claro argumento a favor de la coordinación de las políticas de I+D en la Unión Europea.

4

El éxito de la Estrategia 2020: Nuevas Ideas

La conclusión del análisis anterior es indiciaria pero no por ello menos clara: un ejercicio del tipo que encarna la Estrategia de Lisboa es vital para que Europa avance desde un punto de vista social y económico. La alternativa (no tener nada) es simplemente insostenible. Sin embargo, para que sea realmente eficaz, la Estrategia de Lisboa tiene que ser, una vez más, reformulada, tiene que ser reorientada. Más, si cabe, en un momento en el que la Unión, y el mundo con ella, ha sido golpeada por la mayor crisis económica en ochenta años.

El debate sobre la reformulación de la Estrategia de Lisboa tiene dos partes: el qué y el cómo. Es importante subrayar desde el principio que el cómo es tan importante, si no más importante, que el qué. En efecto, tal y como indica Ann Mettler (2008), una de las mayores expertas en la materia, “los líderes políticos europeos y los analistas económicos tienen que moverse del “por qué” al “cómo”, es decir, tienen que pasar de explicar por qué las reformas son necesarias a mostrar cómo podrían ser implementadas”. Este trabajo enfatiza precisamente la importancia de esta perspectiva.

En lo que sigue señalaremos, por tanto, qué dirección debería tomar, bajo nuestro punto de vista, la nueva Estrategia de Lisboa, es decir, la Estrategia 2020, y cómo se podría conseguir su éxito. Hay que indicar que muchas de las propuestas que hacemos pueden hacerse dentro del actual marco jurídico comunitario, que es el Tratado de Lisboa, con alguna excepción que señalaremos en cada caso.

a) El qué: nuevos objetivos y mejores indicadores para la Estrategia 2020

Europa se enfrenta de nuevo al reto del crecimiento y de la creación de empleos. Más allá de la crisis económica, las perspectivas en el largo plazo son, además, especialmente poco halagüeñas, puesto que, de acuerdo con los datos de la Comisión, la UE se convertirá, en 2025, en la zona más envejecida del mundo (con un 30% de la población mayor de 65 años), además de que contará, por efecto de las bajas tasas de natalidad, solamente con el 6,5% de la población mundial¹². Poca población, y población envejecida, es lo que le espera a la Europa del futuro, lo que equivale a decir que el crecimiento y el empleo europeos pueden estar en entredicho.

Pero no solamente se trata de crecer y de generar empleos, cueste lo que cueste. Si la crisis actual, caracterizada por una fuerte y rápida destrucción del crecimiento y del empleo, nos deja una lección, esta es que tanto el crecimiento como los nuevos empleos generados tienen que ser de calidad. Debemos pasar del mero crecimiento, sin mayores calificativos, a un crecimiento basado en el aumento de la productividad, con empleo de calidad, es decir, a la prosperidad. Para ello es necesario recuperar la otra pata de la Estrategia de Lisboa que existía en 2000 pero que se cayó en 2005, la sostenibilidad medioambiental. El crecimiento que generemos tiene que ser sostenible o no será. Y ese crecimiento sostenible a su vez será capaz de crear empleos también sostenibles, de calidad.

Por tanto, la nueva Estrategia de Lisboa tiene que recuperar el triángulo “sostenibilidad económica, social y medioambiental”. Las estrategias de crecimiento que se generen tienen que poner en marcha un crecimiento duradero, cualitativo más que cuantitativo, y que ponga en el epicentro de dicha estrategia a la persona del siglo XXI, sus necesidades, sus demandas, y su nueva forma de vida.

Por tanto, el fin primordial u objetivo general de la nueva Estrategia de Lisboa debería ser que Europa se convirtiera en un área de prosperidad. Este nuevo tipo de crecimiento con prosperidad debería medirse a través de índices como el recientemente propuesto por Stiglitz, Sen y Fitoussi (2008). Por tanto, no sería solamente una medida de crecimiento económico, sin más, sino que el crecimiento económico se ponderaría por la generación de capital social y medioambiental, incorporando así las tres dimensiones de la Estrategia (la económica, la social y la medioambiental).

12 European Commission, *The World in 2025: Rising Asia and socio-ecological transition* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009).

Concretamente, proponemos:

- La reducción del número de objetivos.
- Todos ellos deberían ser medibles a través de indicadores que establezcan *targets* concretos (actualmente no todos ellos lo hacen).
- Los objetivos e indicadores fijados deben ser suficientemente comprensibles, claros y transparentes, al mismo tiempo que flexibles, con el objeto de que los Estados miembros puedan adaptarlos a sus especificidades.

Sobre la base de las premisas antes mencionadas, proponemos el siguiente modelo de Estrategia 2020. Así, las tres patas de la Estrategia 2020 deberían ser, como queda dicho más arriba, la sostenibilidad en su sentido social, económico y medioambiental. A partir de ahí, la Unión Europea fijaría nueve indicadores en lugar de los catorce utilizados hasta ahora. Estos indicadores podrían ser los siguientes:

a.1) Nuevos objetivos, nuevos indicadores

Sostenibilidad económica

Indicador 1: productividad por empleado¹³, medida en términos relativos (comparación entre Estados miembros) y con países terceros, notablemente los más productivos del planeta.

Indicador 2: patentes: el número de patentes es un indicador de los resultados de la inversión en I+D+i, tanto pública como privada. Un indicador adecuado puede ser el de solicitudes de patentes a la oficina europea de patentes por millón de habitantes, disponible en Eurostat.

Indicador 3: estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo (déficit público máximo del 3% del PIB, de acuerdo con lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

Sostenibilidad social

Indicador 4: empleo. Fijar una tasa de ocupación, que podría ser similar a la que ya se señalaba en la Estrategia de Lisboa II (70% de ocupación).

13 Este indicador de productividad se calcularía dividiendo el nuevo PIB, que incluye las dimensiones social y medioambiental, por la población ocupada.

Indicador 5: índice del riesgo de pobreza después de transferencias sociales: indicador ya utilizado en la Estrategia de Lisboa 2010, es el porcentaje de población con una renta disponible inferior al umbral de pobreza (el 60% de la renta disponible equivalente del país) después de transferencias sociales¹⁴.

Indicador 6: dispersión regional de la renta, medido como el PIB a nivel NUTS 2¹⁵.

Sostenibilidad medioambiental

Indicador 7: reducción de emisiones, que igualen o superen los compromisos internacionales contraídos por la UE (Kioto, Copenhague, etc.). Se podría pensar, por ejemplo, en poner una franja del 20% al 30% en reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, y establecer un sistema de incentivos para que los países pasen del 20% al 30%.

Indicador 8: ahorro del consumo de energía en el 20%, incrementando así la eficiencia energética.

Indicador 9: energías renovables: el 20% de la energía deberá provenir de fuentes de energía renovables.

Como vemos, se trata de objetivos perfectamente comprensibles para todo el mundo, transparentes y claros, ya que se establecen *targets* para cada uno de ellos. Son, además, objetivos que miden *output* (resultados), y no *input*: como señala Mattler, en el caso, por ejemplo, del indicador del I+D, no tiene sentido establecer una medida de lo que los Estados miembros gastan en este concepto (por importante que ésta pueda ser) si no se tienen en cuenta los resultados. Por definición, un Estado puede estar invirtiendo mucho en este terreno, pero si la política de inversión está mal diseñada, no se obtendrán los resultados esperados, con lo que dicha política no debería recibir una valoración positiva. En el caso de las políticas de innovación e investigación, la utilización de un indicador de patentes permite medir la eficacia de esta inversión. Por tanto, con carácter general, podemos decir que los indicadores

14 Otro indicador útil para medir la cohesión social es el índice de Gini, que mide la desigualdad económica. No obstante, Eurostat no dispone de un índice de Gini que sea comparable entre países, aunque podría utilizarse si se desarrollara.

15 El 70% de los Fondos Estructurales se distribuye basándose principalmente en las referencias a nivel NUTS 2 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics; el nivel 2 está compuesto por unidades territoriales intermedias, como las comunidades autónomas españolas). Es, por tanto, lógico que la cohesión territorial se mida teniendo en cuenta los criterios con los que se adjudican los fondos destinados a ese fin.

deben, pues, medir resultados, no instrumentos. Los instrumentos deberían, además, ser diferentes para cada país, y estar adaptados a sus circunstancias concretas. Volveremos sobre esta cuestión mas adelante.

a.2) De los Planes Nacionales de Reforma a los Planes Nacionales de Sostenibilidad y Estabilidad (PNSE)

Estos objetivos e instrumentos permitirían poner en relación las reformas estructurales y el uso de los fondos comunitarios. Para que el seguimiento sea más fácil y políticamente más sencillo, el sistema de rendición de cuentas de los países se reformaría. El nuevo sistema se basaría en los Planes Nacionales de Sostenibilidad y Estabilidad que unificara el contenido de los actuales planes nacionales de reforma (PNR) y de los Programas Anuales de Estabilidad, con el fin de poner en relación la Estrategia de Lisboa, el presupuesto comunitario y los presupuestos nacionales de los Estados miembros¹⁶.

Los indicadores propuestos son concretos pero también relativamente generales, lo que permitiría que los Estados miembros, en sus PNSE, desmenuzaran esos nueve indicadores en aproximadamente diez objetivos nacionales que giraran en torno a los objetivos generales fijados por la UE.

No se trata de especificar cuáles deberían ser dichos Objetivos más concretos para cada Estado miembro, pero podemos poner algunos ejemplos para intentar ilustrar de forma más completa nuestra propuesta. Por ejemplo, España podría especificar mucho más el eje de la sostenibilidad social, incluyendo objetivos de igualdad de mujeres y jóvenes, que es donde tiene sus problemas fundamentales desde la perspectiva de la igualdad. Además, en el terreno de la sostenibilidad económica, España podría introducir un indicador de conciliación de la vida laboral con la vida personal. En efecto, uno de los problemas más importantes que padece España, y que están directamente relacionado con las bajas tasas de productividad que presenta nuestro país, son las largas jornadas laborales. Desde distintos sectores se reclama una racionalización de nuestros horarios de trabajo, que permita dedicar un tiempo para el trabajo que esté más en consonancia con el de algunos países europeos, además de

16 Hasta 2005, los Estados elaboraban tres estrategias (económica, social y medioambiental) separadamente a las respectivas Direcciones Generales de la Comisión Europea. A partir de 2005, las unificaron en los Planes Nacionales de Reforma, que se envían a la Comisión en octubre cada año. Por su parte, el Programa Anual de Estabilidad se elabora en diciembre. Unificar los dos en un solo documento permitiría poner en relación las propuestas de reforma estructural con el uso de fondos comunitarios.

que esté organizado de tal manera que incentive la productividad. Así, una reforma estructural como es la modificación de horarios de trabajo se pondría en relación con la forma en que se utiliza el Fondo Social Europeo para mejorar la formación de los trabajadores (multiplicando la productividad por hora trabajada) y con el modo en que se usan fondos nacionales para llevar a cabo programas generales o específicos que permitan alcanzar el objetivo de la conciliación (por ejemplo, guarderías o incentivos a empresas para que recorten los horarios).

b) El cómo: una nueva gobernanza para la Estrategia 2020

Como hemos señalado más arriba, la cuestión del cómo, es decir, de la gobernanza de la Estrategia 2020, es tan importante o más que la cuestión del qué, de sus contenidos. Hasta la fecha, la gobernanza de las dos primeras fases de la Estrategia de Lisboa se ha realizado a través de lo que se denomina “el Método Abierto de Coordinación”. En esencia, este mecanismo, que no viene, de manera expresa al menos, reflejado en los Tratados, descansa sobre dos premisas. Primero, sobre la premisa del cumplimiento voluntario por parte de los Estados miembros, y no impuesto desde las instituciones comunitarias, de los objetivos marcados por la Estrategia de Lisboa. La segunda premisa es que la comparación entre lo que vaya consiguiendo cada Estado miembro con los resultados del resto de los Estados miembros será el acicate adecuado para que los más rezagados adopten las medidas necesarias para alcanzar a los mejores (Borrás y Jacobsson, 2004).

A pesar de su interés innegable, el método abierto de coordinación no ha sido la panacea que muchos esperaban a la hora de gobernar la Estrategia de Lisboa. En efecto, como hemos mostrado en las páginas anteriores, los resultados de la Estrategia de Lisboa han sido, en muchas áreas al menos, poco significativos. En parte, ello es debido a la forma en la que la Estrategia de Lisboa ha estado diseñada hasta la fecha. Pero en parte también se ha debido al hecho de que el método abierto de coordinación ha tenido mucho más de apertura que de coordinación. Además, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es posible llegar a un grado de mayor institucionalización de la gobernanza de la Estrategia de Lisboa, cosa que era mucho más difícil de articular con el Tratado de Niza.

Desde esta perspectiva, proponemos, con objeto de mejorar la gobernanza de la Estrategia 2020, dos tipos de medidas. Por un lado, se trataría de establecer toda una serie de incentivos positivos, de corte económico y presupuestario, con el objeto de

premiar, en determinadas condiciones, a los Estados miembros que alcanzaran mejores resultados en el cumplimiento de la Estrategia 2020. Pero, por otro lado, se trata de combinar dichos incentivos positivos con una serie de incentivos negativos, éstos de carácter institucional, que no solamente servirían para señalar de forma eficaz a los Estados miembros más rezagados, sino que, además, servirían para proponer hojas de ruta de cuyo cumplimiento dependería que dichos Estados alcanzaran mejores resultados. Analizamos ambos aspectos a continuación.

b.1) Otorgar más visibilidad política a la Estrategia y más responsabilidad a la Comisión Europea

Como señalábamos más arriba, entendemos que los tres pilares que debería tener la nueva Estrategia de Lisboa son la sostenibilidad económica, social y medioambiental. Como sabemos, el Tratado de Lisboa no atribuye competencias específicas en materia de Estrategia de Lisboa a las instituciones europeas; más bien, dichas competencias hay que encontrarlas diseminadas por todo el Tratado. Pero si centramos la Estrategia 2020 en los pilares que hemos mencionado más arriba, se trataría de saber cuáles son las posibilidades que ofrece el Tratado en esas tres materias.

Antes de entrar a analizar las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa, digamos algo sobre el específico mecanismo de incentivos institucionales negativos en el que estamos pensando. Lo ideal sería, para empezar, que un miembro de la Comisión, con rango de vicepresidente, coordinara la aplicación de la Estrategia de Lisboa. En principio, entendemos que lo más adecuado sería que, dado el perfil profundamente económico de la Estrategia de Lisboa, el comisario que debería liderar la aplicación de la Estrategia de Lisboa debería ser el Comisario de asuntos económicos. Elevado a rango de vicepresidente, dicho comisario tendría asignadas, específicamente, funciones de coordinación de los comisarios de asuntos sociales y medioambientales. De esta manera, se le pondría cara y voz a la Estrategia 2020: el coordinador de la Estrategia, Vicepresidente de la Comisión, sería una suerte de *Mr. Lisboa*.

Lo ideal sería, por tanto, hacer del Comisario de Asuntos Económicos un *primus inter pares* en relación con sus colegas de asuntos sociales y asuntos medioambientales. Sin embargo, como sabemos, la Comisión que acaba de ser elegida¹⁷, no ha elevado al Comisario de Asuntos económicos al rango de vicepresidente. En estas

17 El Parlamento Europeo aprobó el nombramiento de la Comisión Europea el 9 de febrero de 2010. La nueva Comisión comenzó en sus funciones al día siguiente.

circunstancias, una segunda alternativa sería darle un perfil marcadamente político a la Estrategia 2020, de tal manera que fuera el propio Presidente de la Comisión el que asumiera directamente el papel de coordinador de los otros tres comisarios (economía, asuntos sociales y asuntos medioambientales). Como decimos, la mayor ventaja de esta propuesta sería que la Estrategia 2020 obtendría de esta manera un mayor perfil político. El riesgo, sin embargo, podría ser una merma de cara a la coordinación de las otras tres carteras, al superponer al Presidente (lógica política) sobre carteras netamente técnicas. Por ello pensamos que la mejor opción sería la que hemos mencionado más arriba, que el Comisario de asuntos económicos tuviera el rango de vicepresidente de la Comisión y coordinador de la Estrategia de Lisboa.

Sea como fuere, *Mr. Lisboa* estaría encargado de hacer un informe trimestral sobre el seguimiento de la Estrategia 2020. En ese informe se volvería al *naming and shaming*. Como sabemos, el *naming and shaming* se propuso en la Estrategia Lisboa I, pero fue paulatinamente abandonado como consecuencia de las quejas que algunos Estados miembros opusieron cuando se les señalaba. Otras alternativas, como el *naming and faming*, nos parecen mucho menos eficaces, puesto que a través del *naming and faming* se da relevancia a los países que los están haciendo bien, siendo el silencio el mayor castigo que padecen los que no lo hacen tan bien. Este silencio es poco eficaz como castigo, puesto que realmente lo que incentiva a los Estados miembros es ser señalados de manera expresa y explícita como “malos alumnos”, lo que se demuestra precisamente por las quejas de muchos de ellos ante este mecanismo.

Finalmente, se trataría de que, además del *naming and shaming*, la Comisión, a través de *Mr. Lisboa*, estableciera recomendaciones sobre el curso de reformas que los Estados miembros señalados deberían acometer para cumplir con los objetivos propuestos. Estas recomendaciones se elaborarían de manera transparente, y no solamente serían públicas, sino que, además, se publicarían en la parte correspondiente del Diario Oficial de la Unión Europea, además de colgarse en la página web de la Comisión para que todos los operadores económicos y agentes sociales pudieran consultarlas.

En sus recomendaciones, la Comisión debería poder proponer al Consejo penalizaciones que se impondrían sobre los Estados miembros no tanto por el incumplimiento de los Objetivos de Lisboa, sino más bien por realizar conductas económicas, sociales o medioambientales directamente contrarias al cumplimiento de dichos objetivos, o marcadamente irracionales (*going wild conducts*). Estas penalizaciones consistirían en que la Comisión Europea propondría al Consejo de la UE que los Estados miem-

bros dejaran de cobrar lo que denominamos más adelante “el premio Lisboa”. Es importante recalcar de nuevo que lo que se penalizaría no sería tanto el incumplimiento de un indicador o de un objetivo cuando dicho incumplimiento se debiera a causas completamente exógenas a la voluntad de dicho Estado miembro, sino más bien el incumplimiento de dichos objetivos asociado a una determinada actuación o conjunto de actuaciones del Estado miembro en cuestión incorrectas o irracionales desde la perspectiva del cumplimiento de la Estrategia 2020.

Este esquema, de informe trimestral *cum naming and shaming cum* recomendación *cum* propuesta de no cobro del “premio Lisboa”, es factible en los tres ámbitos en los que hemos sistematizado la Estrategia 2020. No pretendemos ser exhaustivos en este punto, pero entendemos que el actual Tratado de Lisboa ofrece posibilidades interesantes en esta materia.

Por ejemplo, en el ámbito económico, el Tratado de Funcionamiento de la UE prevé (como de hecho se ha venido haciendo hasta la fecha) que la Comisión desarrolle funciones de “supervisión multilateral” de las economías de los Estados miembros, que deben seguir las orientaciones generales que marque el Consejo (art. 121.3º). En el caso en que las políticas económicas de los Estados miembros no sean coherentes con dichas orientaciones generales, se pueden activar toda una serie de mecanismos que incorporan en gran medida los que sugerimos en este trabajo. Así, la Comisión puede dirigir “advertencias” al Estado miembro cuya política económica contradiga las orientaciones generales. Además, el Consejo, previa recomendación de la Comisión, puede dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate. Finalmente, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede decidir publicar dichas recomendaciones.

En líneas generales, se sigue el esquema que nosotros proponemos, aunque bien es cierto que con algunas diferencias de importancia. En nuestro esquema, se atribuye toda la potestad, desde la pura supervisión hasta la realización de recomendaciones y sanciones a la Comisión, y no al Consejo. Adicionalmente, nosotros proponemos un eventual esquema de sanciones, que también deberían quedar en manos de la Comisión. Sin embargo, el Tratado de Lisboa no hace alusión a las sanciones en lo que se refiere a esta materia, es decir, en lo que se refiere a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros con la de la UE (salvo en materia de déficits públicos excesivos). Por tanto, el Tratado de Lisboa se queda a medio camino entre la pura voluntariedad y el esquema que nosotros proponemos, pero lo importante es señalar que muchos de los aspectos aquí propuestos ya pueden ser operativos sin

necesidad de realizar ninguna reforma adicional del Tratado actualmente en vigor. Ahora bien, de cara al futuro, sería deseable incorporar estos dos elementos a la gobernanza económica europea, que son: un mayor carácter supranacional de dicha gobernanza y la posibilidad de imponer sanciones.

En el ámbito social, y específicamente, en el del empleo, el esquema de gobernanza que propone el Tratado está menos desarrollado que el del ámbito económico, pero aun así las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa permiten encajar algunas de nuestras propuestas. Ya para empezar el Tratado de Lisboa insta a que los Estados miembros coordinen sus políticas de empleo, entre sí y con la UE. Además, deberán tenerse en cuenta, a estos efectos, las orientaciones generales que la UE haya establecido en materia de política económica, a las que hacíamos referencia más arriba. Es decir, orientaciones generales en materia económica y en materia de empleo deben estar coordinadas. La referencia a la la Estrategia 2020 es, pues, clara en este sentido.

El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en los Estados miembros, y la Unión adoptará conclusiones al respecto. Por tanto, se prevén los informes que nosotros proponemos. Sin embargo, bien es cierto que un año es excesivo tiempo, por lo que sería recomendable hacer seguimientos trimestrales en los casos en que los indicadores se encuentren disponibles, por ejemplo, de la evolución del empleo en la UE. El Tratado de Lisboa no dice nada al respecto, por lo que hay que entender que quien calla, otorga: la Comisión podría elaborarlos.

Además de ello, el Tratado de Lisboa permite que el Consejo Europeo, sobre la base de recomendaciones de la Comisión, formule recomendaciones a los Estados miembros, sobre su política de empleo. Nuestra propuesta establece que debería ser la Comisión la que hiciera dichas recomendaciones, pero lo que establece actualmente el Tratado de Lisboa permite al menos cierto juego en este sentido. Finalmente, el Tratado de Lisboa no habla ni de publicidad ni de penalizaciones, dos aspectos que, como señalábamos más arriba, serían fundamentales para lograr una mayor institucionalización de la Estrategia 2020. Además, como ambos aspectos, tanto la publicidad como las sanciones, tienen un marcado carácter punitivo, no podemos hacer la interpretación que hacíamos más arriba (quien calla, otorga), sino que al contrario, se necesitaría aquí una previsión expresa por parte del Tratado.

Finalmente, en materia medioambiental, estamos ante una de las áreas que más desarrollo han experimentado tradicionalmente en el ámbito comunitario. Por tan-

to, no debería haber demasiado problema en encajar el esquema que proponemos aquí, ya que estamos en un ámbito de plena aplicación del método comunitario¹⁸.

En definitiva, proponemos un sistema de informes trimestrales, en donde se produzca de manera clara el *shaming* de los países que vayan incumpliendo con los objetivos comunitarios, al que se le añade un sistema de recomendaciones de la Comisión, en el que se insta a los Estados miembros no solamente a cumplir los objetivos, sino, además, a cambiar de políticas, al que a su vez se le añadiría un sistema de propuesta de no cobro del “premio Lisboa” como consecuencia del incumplimiento no tanto de los objetivos, sino de las recomendaciones de políticas realizadas por la Comisión. Dicho esquema es perfectamente factible con las reglas actuales en materia medioambiental. Es sólo factible hasta cierto punto con las reglas actuales en materia económica. Y queda bastante lejos de poderse aplicar con las reglas actuales en materia de empleo. Los Tratados necesitarían, por tanto, una actualización para poder incorporar completamente el esquema que aquí proponemos. Aun así, los elementos que ya existen en los Tratados actualmente en vigor permiten una mayor, sin ser total, institucionalización de la Estrategia 2020.

b.2) Conectando la Estrategia 2020 con las Perspectivas Financieras y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento

El esquema propuesto bajo este epígrafe b.2) parte de una premisa: existe una relación directa entre la Estrategia 2020, el Pacto de Estabilidad y el Presupuesto comunitario. Este “triángulo mágico” tiene que actuar en consonancia y estar coordinado si realmente queremos mejorar la gobernanza de la Unión. Es decir, no se pueden establecer reformas en uno de esos tres polos sin tocar a los otros dos: si se toca uno se tienen que operar reformas en los demás para ponerlos en consonancia.

Además de ello, la situación actual es bastante insatisfactoria. Por ejemplo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento establece, como ya hemos examinado, la posibilidad de establecer multas (otra cosa es que se apliquen o no, pero la posibilidad legal existe)¹⁹.

18 El artículo 191.2º del Tratado de Funcionamiento de la UE establece el principio de que quien contamina, paga. Se trata de un claro ejemplo de incentivo negativo en el sector medioambiental establecido en los Tratados.

19 El procedimiento de déficit excesivo comienza con un dictamen y recomendaciones de la Comisión al Consejo indicando la presencia de déficit excesivo en un Estado miembro. El Consejo decide por mayoría cualificada si existe déficit excesivo y presenta recomendaciones al Estado miembro para que tome medidas efectivas. El Estado miembro tiene entonces un año (si no concurren circunstancias especiales y/o factores económicos adversos) para tomar medidas efectivas. De no hacerlo así, y tras una fase de publicación de las

Pues bien, al menos en teoría, sería posible que a un Estado miembro se le impusiera una multa como consecuencia del incumplimiento del Pacto de Estabilidad, pero que al mismo tiempo, siguiera recibiendo recursos del Fondo Tecnológico, de la PAC o de los Fondos Estructurales. Más allá de cualquier otra consideración que se quiera hacer al respecto, parece que esta situación dista mucho de estar en equilibrio, porque lo que se le quita a un Estado por un lado, se le estaría dando por el otro.

Finalmente, hay que señalar que los expertos están de acuerdo en que, además de la Estrategia de Lisboa, tanto el pacto de Estabilidad y Crecimiento, como el propio Presupuesto comunitario, están necesitados de reforma y modificación, y ello independientemente de su vinculación con la reforma de la Estrategia de Lisboa. El primero necesita reformas para volver a ganar credibilidad (Pisani-Ferry, Sapir, von Weizsäcker, 2008). El segundo necesita reformas porque, como sabemos, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en diciembre de 2005 acordó solicitar a las instituciones comunitarias competentes una reforma en profundidad del presupuesto comunitario. Posteriormente, esa reforma, que estaba prevista para el período 2008/2009, se pospuso hasta que el Tratado de Lisboa entrara en vigor. El Tratado ya ha entrado en vigor y, por tanto, la reforma del presupuesto será una de las tareas primordiales que tendrá que acometer la recientemente nombrada Comisión.

Por tanto, a la hora de hablar de la formulación de un esquema de incentivos positivos en este ámbito, tenemos que tener en cuenta toda una serie de variables. Primero, que Estrategia de Lisboa, Pacto de Estabilidad y sistema presupuestario de la Unión son cuestiones conexas. Segundo, que la coherencia actual de dichos mecanismos es más que discutible. Y tercero, que, además de la Agenda de Lisboa, el Pacto de Estabilidad y sobre todo las bases sobre las que descansa el presupuesto comunitario deberían ser reformados por sus propios méritos a partir de ahora.

En este trabajo no queremos hacer una revisión exhaustiva sobre todas estas cuestiones; nos centraremos, por tanto, en la importancia que tiene vincular la Estrategia 2020 con el Pacto de Estabilidad y con el sistema presupuestario comunitario.

recomendaciones y de advertencias, el Consejo puede imponer una sanción: la constitución de un depósito compuesto por un elemento fijo del 0,2% del PIB, más un elemento variable (la décima parte de la diferencia entre el déficit constatado y el valor de referencia del 3% del PIB). El depósito puede alcanzar un máximo del 0,5% del PIB y convertirse en multa si el déficit no se corrige en los dos años siguientes.

b.2.1) La reforma del sistema presupuestario de la UE

Empezando por el último aspecto, el presupuesto comunitario, entendemos que se debería aprovechar la reforma prevista para:

- Reagrupación y “Lisboaización” de los distintos Fondos que existen.
- Creación de un nuevo Fondo Lisboa, a través del aumento del presupuesto comunitario, del 1,05% de la RNB actual al 1,27% de la RNB.
- Reorientar la PAC hacia el desarrollo rural, la sostenibilidad medioambiental y la productividad agroalimentaria.

Analicemos brevemente los tres aspectos propuestos:

- **Reagrupación de los Fondos existentes que tienen que ver con los Objetivos Lisboa**

En estos momentos, existen de forma dispersa muchos Fondos que de manera directa o indirecta tienen que ver con el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Dichos Fondos incluyen los dedicados a competitividad y cohesión, con la convergencia, competitividad, empleo y cooperación territorial como objetivos. Dos programas, en particular, se centran en el objetivo de competitividad: el programa marco de investigación y el programa marco de competitividad e innovación. Junto con un tercer fondo dedicado a la formación continua, suponen casi el 80% del presupuesto destinado al objetivo de competitividad (en 2007). Otros programas específicos (incluyendo el fondo de ajuste a la globalización) y el gasto directo en investigación suponen el 21% restante. Los Fondos estructurales (fondo europeo de desarrollo regional y fondo social europeo) y el fondo de cohesión están dirigidos hacia el objetivo de cohesión para crecimiento y empleo.

En 2007, el gasto destinado al epígrafe de crecimiento sostenible (que incluye los dos objetivos de competitividad y cohesión) supuso el 38% del gasto total de la Unión Europea. El presupuesto para 2010 prevé, en cambio, que esta proporción aumente hasta el 45,4%. Por su parte, el segundo epígrafe (preservación y gestión de recursos naturales), que incluye la política agrícola común, supuso un 48% en 2007 y se reducirá a un 42% en 2010.

Asimismo, el proceso de “Lisboaización” de los presupuestos comunitarios se llevaría a cabo por tres vías: el aumento de los fondos dedicados a I+D y a los programas

paneuropeos de competitividad; la ligazón de la política regional y de cohesión al cierre de la brecha tecnológica; y la continuación de la modernización de la PAC.

- **El Fondo Lisboa y el aumento del presupuesto comunitario**

Más allá de que en los próximos años la reforma del presupuesto comunitario y de las perspectivas financieras puedan continuar favoreciendo estos fines, proponemos la creación de un nuevo Fondo Lisboa cuya financiación provendría del aumento del presupuesto comunitario anual del 1,05% de la RNB actual al 1,27% de la RNB. Como recordaremos, el 1,27% de la RNB era el techo que se había fijado para el presupuesto comunitario en 1994, el cual fue posteriormente rebajado. Por tanto, estaríamos hablando de un 0,22% de la RNB, que alimentaría el Fondo Lisboa.

Los fondos necesarios para este complemento del 0,22% no provendrían del aumento de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario, sino que provendrían de la recaudación de nuevos impuestos dirigidos a reducir determinadas externalidades negativas, sobre todo en materia medioambiental y financiera. Ello tendría una ventaja doble: no solamente estaríamos contribuyendo a alimentar el Fondo Lisboa, sino que además estaríamos desincentivando determinado tipo de comportamientos considerados poco sostenibles. Estos impuestos se establecerían no para cada Estado miembro, sino para toda la Unión Europea.

Este suplemento así financiado estaría dividido en función de los indicadores que hemos establecido en el epígrafe 3.a) y tendría dos funciones: por una parte, financiar políticas destinadas a cumplir los objetivos establecidos, a las que se dedicarían dos tercios del incremento debido a los nuevos ingresos. Por la otra, proporcionar incentivos positivos (un tercio del Fondo): tan sólo los Estados miembros que cumplieran objetivos tendrían acceso a este “premio Lisboa”.

- **Reorientar la PAC hacia el desarrollo rural, la sostenibilidad medioambiental y la productividad agroalimentaria**

El tercer componente de esta reforma sería la reorientación de la Política Agrícola Común (PAC) hacia su faceta de protección del medio ambiente y aumento de la productividad del sector agrícola. En 2007, el gasto destinado a preservación y gestión de recursos naturales ascendió al 48% del presupuesto comunitario total

(esta proporción se ha ido reduciendo en años posteriores). Las ayudas directas y de mercado relacionadas con la agricultura alcanzaron el 37% del presupuesto, mientras que el 9,5% del presupuesto total de la UE se destinó a desarrollo rural.

La política comunitaria de desarrollo rural se aplica a través de planes estratégicos nacionales presentados por los Estados miembros, por lo que éstos tienen la posibilidad de establecer prioridades y estrategias que, siendo coherentes con las directrices comunitarias, permiten cierta flexibilidad a nivel nacional. Hasta el punto en que fuera posible, esta flexibilidad se podría utilizar para fomentar los objetivos de la Estrategia 2020 en el ámbito rural y agrario, estableciendo un nuevo tipo de incentivo positivo: la Unión Europea premiaría al Estado triplicando los fondos para desarrollo rural destinados a las prioridades marcadas por Lisboa (competitividad y productividad en el sector agrícola, protección del medio ambiente y cohesión social en las zonas rurales).

b.2.2) Un nuevo PEC para la Estrategia 2020

En relación con el Pacto de Estabilidad y crecimiento, se trataría, como señalan Pisani-Ferry *et al.*, (Pisani-Ferry, Sapir, von Weizsäcker, 2008), de reducir los márgenes de flexibilidad que el procedimiento actual de reducción de déficits excesivos establece. Pero más allá de ello, lo importante es asegurar la coherencia entre Pacto de Estabilidad y Objetivos de la Estrategia 2020. Por ejemplo, no tiene sentido estar obligando a un Estado miembro a la contención presupuestaria alrededor del límite del 3% del déficit, como se establece ahora, al mismo tiempo que uno de los indicadores de la actual Estrategia de Lisboa es un gasto del 3% en I+D. En efecto, un Estado que no cumpliera este objetivo podría estar tentado de aumentar su déficit. Si lo hiciera, cumpliría el Objetivo y, por tanto, recibiría un incentivo positivo, bajo nuestra propuesta, pero, al mismo tiempo se vería penalizado por el Pacto de Estabilidad. Hemos propuesto en este trabajo, por seguir con el ejemplo, precisamente que se empleen, siempre que sea posible, indicadores de *output*, más que de *input*, pero el ejemplo sirve para ilustrar de forma muy clara las contradicciones que existen entre estos elementos. Por tanto, si redujéramos la flexibilidad del Pacto de Estabilidad, deberíamos examinar cómo esa mayor rigidez afectaría o podría afectar a los otros componentes del triángulo al que nos referimos. Más, si cabe, en un entorno de mayor institucionalización de la gobernanza de la Estrategia 2020, que es lo que proponemos aquí. Por ser todavía más explícitos: más, si cabe, en un entorno en el que los Estados miembros estarían expuestos a sanciones varias como consecuencia del incumplimiento de la Estrategia 2020.

La vinculación entre el PEC y la Estrategia 2020 se realizaría a través de dos vías, que también toman la forma de incentivos positivos y negativos. Por un lado, en el caso de que el Estado miembro incurra en un déficit excesivo, si está cumpliendo los objetivos de Lisboa o mostrando una evolución positiva, el gasto dedicado a las políticas dirigidas al cumplimiento de dichos objetivos podría ser eximido del cálculo del déficit excesivo en una evaluación trianual. La justificación de esta exención se encontraría en el potencial de crecimiento económico de las políticas de Lisboa, que facilitarían que, a medio y largo plazo, el país tuviera una posición fiscal más equilibrada.

El incentivo negativo supondría una sanción añadida a la posibilidad de la multa establecida por el PEC: el país que muestre conductas similares a las merecedoras de sanción en la Estrategia 2020 no podría acceder al “premio Lisboa”. La sanción, por tanto, es doble. Sin embargo, esto justificaría, precisamente, una redimensión de la cuantía de la multa prevista por el PEC²⁰. La multa del PEC podría, por tanto, limitarse a un 0,2% del PIB, o al 10% del déficit excesivo, hasta un máximo del 0,25%. Así redimensionada, la imposición de la multa sería, además, más sencilla y menos controvertida, lo que se traduciría en una mayor eficiencia²¹.

20 Entendemos que, en buena medida, la razón por la que nunca se ha impuesto a ningún Estado miembro la sanción prevista en el PEC es por su carácter excesivo. Ello le resta credibilidad, además, a todo el procedimiento sancionatorio por déficit excesivo, por lo que la redimensión que proponemos es, si cabe, todavía más justificable.

21 Vid. en Anexo un esquema del sistema de incentivos positivos y negativos resultante.

5

Reflexiones finales sobre los aspectos institucionales de la gobernanza económica europea

A la vista de los últimos acontecimientos que se han producido en el seno de la UE, y específicamente, de la operación de rescate financiero de Grecia, algunos actores han empezado a argumentar que se comienza a atisbar, aunque sea de manera muy superficial, un inicio de esquema de gobernanza comunitaria en materia económica. En efecto, el peso decisonal, en lo que se refiere a la operación de rescate de Grecia, ha recaído en el Consejo europeo. De ahí se extraería la conclusión de que quien debería pilotar la gobernanza económica europea debería ser esta institución.

El Consejo Europeo es, como sabemos, y de acuerdo con el Tratado de Lisboa, una institución comunitaria (art. 13 del TUE). Sin embargo, al estar compuesto por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los 27 Estados miembros (art. 15 del TUE), su carácter es netamente intergubernamental. Más allá de la resolución de circunstancias excepcionales, como ha podido ser el problema griego, es evidente que el Consejo europeo tendrá, como institución comunitaria que es, un papel en la gobernanza comunitaria. Pero entendemos que este papel no debería ser ni el principal ni siquiera el de mayor relieve en lo que se refiere a la gobernanza económica europea del día a día.

La razón es, entendemos, simple. Si no se atribuye a una institución independiente de los Estados miembros la gobernanza de lo que, al final del día, no dejan de ser

las propias economías nacionales, el sistema de gobernanza comunitaria perderá credibilidad. Por hacer un parangón con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, todos los analistas están de acuerdo en afirmar que la mayor debilidad actual de dicho Pacto está precisamente en su marcado carácter intergubernamental y, concretamente, en las cláusulas de flexibilidad que se introdujeron como consecuencia de las presiones alemanas y francesas en 2005. A mayor intergubernamentalismo más control por parte de los Estados miembros del proceso de gobernanza comunitaria, pero menos credibilidad del sistema. No es de extrañar que en el caso griego, los mercados no reaccionaran muy positivamente a la decisión de ayuda a este país, probablemente, y entre otras cosas, porque la decisión se tomó en un medio estrictamente intergubernamental.

Los problemas de la relación entre principal y agente, y el correlativo de la credibilidad de las decisiones que los actores políticos adoptan, son elusivos y requieren de un tratamiento mucho más extenso del que podemos hacer aquí en estas breves líneas. Pero todos los análisis coinciden en recordar que si la delegación de poder a actores que son independientes de los estrictamente políticos tiene algún sentido es, precisamente, para dar más credibilidad a los procesos de toma de decisión y a las propias decisiones que se adoptan en dichos procesos²².

El esquema institucional de gobernanza económica que trasluce en este trabajo es bastante evidente, pero quizá sea conveniente hacer un breve resumen del mismo en este apartado para terminar de clarificarlo del todo. Hemos señalado más arriba que el peso fundamental de la gobernanza económica europea, en lo que se refiere al menos a su estrategia fundamental, que es la Estrategia 2020, debería recaer en la Comisión. Apuntamos en su momento que sería positivo establecer un *Mr. Lisboa*, que debería, desde nuestro punto de vista, ser un Vicepresidente de la Comisión. En la gobernanza de la Estrategia 2020 tendrían que estar muy coordinados *Mr. Lisboa* con los titulares de la Comisión de las carteras más directamente concernidas por los objetivos del proceso: economía, asuntos sociales y política medioambiental. Éste sería el núcleo fundamental del gobierno económico europeo. Por supuesto, como la gobernanza económica europea va mucho más allá de la Estrategia 2020, a este núcleo duro se le deberían añadir el propio Presidente de la Comisión, el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente del eurogrupo y el Presidente del Banco Central Europeo. Salvo para casos completamente excepcionales, como podría ser el res-

22 Sobre esta cuestión, vid., con carácter general, Kiewiet and McCubbins (1991).

cate de un país, los demás Estados miembros no deberían tener una participación especial en el día a día de la gobernanza comunitaria. Además de ello, la cláusula de solidaridad económica del Tratado de Funcionamiento de la UE con los países con problemas económicos (art. 122 TFUE) debería protocolizarse, para que, de cara a nuevos posibles casos de necesidad de ayuda por parte de la UE a Estados miembros con dificultad, se supiera de antemano no solamente qué hay que hacer, sino, también, quién debe hacerlo²³.

23 Una consideración adicional sería la relativa a la necesidad de establecer un esquema de gobernanza para la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros. Vid., en este sentido, Carlos Mulas-Granados (2009). En este sentido, el Tratado de Lisboa mantiene la unanimidad para todo lo relativo a la política fiscal comunitaria, a pesar de que numerosas voces se pronunciaron a favor de pasar a la mayoría cualificada en este terreno. Vid. el art. 113 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Recomendaciones y propuestas

Recogemos en este apartado las recomendaciones y propuestas fundamentales que se establecen en los distintos epígrafes de este trabajo:

- I. **Con Proceso de Lisboa estamos mejor que sin Proceso de Lisboa.** Por tanto, es oportuno continuar con la negociación de este Proceso. **La Estrategia 2020**, es decir, la estrategia en virtud de la cual se fijan una serie de objetivos económicos, sociales y medioambientales para el conjunto de la UE, **debería cerrarse cuanto antes** para dotar de más certidumbre tanto a actores económicos como a Estados miembros.
- II. A pesar de lo anterior, **es evidente que el Proceso de Lisboa necesita ser reformado.** Las dudas sobre algunos de sus resultados están justificadas. Por ello, es necesario reformar dicho proceso, modificando no solamente su contenido, sino también su gobernanza.
- III. Específicamente, la nueva Estrategia 2020 tiene que **pasar del crecimiento y la creación de puestos de trabajo a la prosperidad**, es decir, a un crecimiento y trabajo que sean estables, sostenidos y de calidad. La herramienta para ello es la sostenibilidad en un sentido económico, social y medioambiental.

- IV. Es importante **reducir el número de indicadores comunitarios** que se empleen para fijar objetivos. En este trabajo proponemos que se pase de los 14 indicadores que existen ahora a no más de nueve indicadores.
- V. Por otra parte, la formulación de los indicadores comunitarios debería ser complementada con la **formulación, algo más precisa, de indicadores nacionales**. Los indicadores nacionales deben formularse dentro del marco de los comunitarios, es decir, deben estar en consonancia. Y deberían ser escasos: no más de diez indicadores en total.
- VI. Proponemos la **creación de la figura de Mr. Lisboa (o, en su caso, Miss Lisboa)**. *Mr. Lisboa* debería ser un vicepresidente de la Comisión, a cuyo cargo quedaría la coordinación de otras carteras de la Comisión más concernidas por los objetivos de la Estrategia 2020 (asuntos económicos, sociales y medioambientales). Alternativamente, este podría ser el Presidente de la Comisión.
- VII. Proponemos **un esquema de incentivos negativos**, que tenga cuatro patas: la realización de informes trimestrales de seguimiento de los avances de los Estados miembros; el *naming and shaming*, es decir, la señalización de aquellos Estados que incumplan los objetivos, sobre todo cuando dicho incumplimiento sea debido a sus políticas; las recomendaciones de políticas por parte de la Comisión a dichos Estados; y las penalizaciones (no acceso al “premio Lisboa”).
- VIII. Proponemos un **sistema de incentivos positivos**, que implique que los Estados obtendrán financiación extra para el cumplimiento de los Objetivos de Lisboa, a través del Fondo Lisboa. Además, los Estados miembros que cumplieran con los Objetivos de la Estrategia 2020 obtendrían lo que hemos denominado “premio Lisboa”. El acceso al premio sería automático, salvo que el Consejo de la UE estableciera otra cosa, a propuesta de la Comisión.
- IX. El esquema de incentivos positivos que aquí establecemos exige una **coordinación** entre lo que hemos denominado “el triángulo mágico”: **la Estrategia 2020, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el sistema presupuestario comunitario**. Estos tres aspectos están íntimamente conectados entre sí, de tal manera que se debería proceder a la reforma de todos ellos con una visión de conjunto, y no de forma separada, de tal manera que estos tres mecanismos sean coherentes entre sí.

- X. Del trabajo trasluce una propuesta para la gobernanza económica europea, no solamente en lo que se refiere a la Estrategia 2020, sino con carácter general. Pensamos que existen buenas razones para que **el peso fundamental de dicha gobernanza esté en la Comisión**, y no en el Consejo Europeo. Por tanto, debería pilotar dicha gobernanza *Mr. Lisboa*, junto con las carteras económica, social y medioambiental de la Comisión europea. A este núcleo principal se le añadiría el Presidente de la Comisión, el del euro-grupo, el del Consejo Europeo y el del Banco Central Europeo.

Referencias

Begg, Iain (2008), "Is there a convincing rationale for the Lisbon Strategy?", *Journal of Common Market Studies*, 46 (2).

Borrás y Jacobsson (2004), "The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU". *Journal of European Public Policy*, 11:2, April 2004, 185-208

Coe, David T. y Elhanan Helpman (1995), "International R&D Spillovers", NBER Working Papers 4444, National Bureau of Economic Research, Inc.

Comisión Europea (2003), Comunicación de la Comisión de 8 de octubre de 2003, "Indicadores estructurales". www.europa.eu

Comisión Europea (2009), *Consultation on the future "EU 2020" strategy*, Documento de trabajo de la Comisión, Bruselas.

Comisión Europea, base de datos AMECO, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm. Consultado 17/2/2010.

Comisión Europea, Financial programming and budget, http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm#, consultada 18/2/2010.

Comisión Europea, Preguntas frecuentes sobre programación financiera y presupuesto, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/30&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>. Consultado 19/2/2010.

Comisión Europea, *The World in 2025. Rising Asia and socio-ecological transition*. Comisión Europea, Bruselas, 2009.

Consejo Europeo (2000), Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000

Consejo Europeo (2001), Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Goteborg, 15 y 16 de junio de 2001.

Consejo Europeo (2005), Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2005

Debrun, Xavier y Jean Pisani-Ferry (2006) "Economic reforms in the Euro Area: Is there a common agenda?", Bruegel Policy Contribution, Issue 5, noviembre 2006.

Donald G. Freeman "Panel tests of okun's law for ten industrial countries". *Economic Inquiry*. FindArticles.com, http://findarticles.com/p/articles/mi_hb5814/is_4_39/ai_n28875944/, consultado 18/2/2010.

Eurostat, <http://europa.eu/eurostat>. Consultado en enero-febrero de 2010.

Gelauff, George y Arjan Lejour, "The new Lisbon Strategy: An estimation of the impact of reaching 5 Lisbon targets", Industrial Policy and Economic Reform Papers No. 1, Comisión Europea, DG Empresa e Industria, enero de 2006.

Kiewiet y McCubbins (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago: Chicago University Press).

Kok, Wim *et al.* (2004), "Facing the Challenge: the Lisbon strategy for growth and employment". Report from the High Level Group. Bruselas.

Lamacz, Tadeusz (2006), "Assesments of the implementation process of the Lisbon strategy – some remarks and conclusions", Lisbon Civic Forum, Conferencia "EU Economic Development and Employment in the Context of the Lisbon Strategy", 26 de abril de 2006, Varsovia.

Lejour, Arjan y Hugo Rojas-Romagosa (2008), "International spillovers of domestic reforms: The joint application of the Lisbon Strategy in the EU", CPB Discussion Paper No. 105, Mayo 2008.

Mettler (2008), *From Why to How*, The Lisbon Council, E-Brief, 01/2008.

Mulas-Granados, Carlos (2009), "The fourth dimension: financial supervision and economic governance", en Liddle, R. (Ed.) *After the crisis: A new socio-economic settlement for the EU* (pp. 77-88), Londres: Policy Network.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estadísticas sobre Productividad, www.oecd.org. Consultado 15/2/2010.

Paldam, Martin (1987), "How Much Does One Percent of Growth Change the Unemployment Rate? A Study of 17 OECD Countries, 1948 – 1985", *European Economic Review* 31, 1987.

Pisani-Ferry, Jean y André Sapir (2006), "Last exit to Lisbon", Bruegel Policy Brief, Marzo 2006.

Pisani-Ferry, Jean, André Sapir y Jakob von Weizsäcker (2009), "A European recovery program". Bruegel Policy Brief. Issue 2008/9, noviembre de 2009.

Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Reglamento nº 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Diario Oficial de la Unión Europea, 21 de octubre de 2005.

Roger, Werner, Janos Varga y Jan In't Veld (2009), "Modelling the Lisbon strategy: analysing policies to promote knowledge investment with an endogenous growth model", Symposium Paper, Comparative Economic Studies.

Stiglitz, Joseph, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi (2008), "Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", CMEPSP Issues Paper 25/07/08.

Apéndice I. Indicadores estructurales

Tabla A.1. Tasa de empleo total

	2000	2005	2008	Objetivo 2010
Unión Europea (27 países)	62,2	63,5	65,9	70
Unión Europea (25 países)	62,4	64,0	66,3	70
Unión Europea (15 países)	63,4	65,4	67,3	70
España	56,3	63,3	64,3	70

Fuente: Eurostat, enero de 2010

Tabla A.2. Tasa de empleo femenino

	2000	2005	2008	Objetivo 2010
Unión Europea (27 países)	53,6	56,3	59,1	60
Unión Europea (25 países)	53,5	56,6	59,4	60
Unión Europea (15 países)	53,9	57,8	60,4	60
España	41,2	51,2	54,9	60

Fuente: Eurostat, enero de 2010

Tabla A.3. Tasa de empleo de los trabajadores de más edad

	2000	2005	2008	Objetivo 2010
Unión Europea (27 países)	36,8	42,3	45,6	50
Unión Europea (25 países)	36,4	42,6	45,7	50
Unión Europea (15 países)	37,5	44,2	47,4	50
España	36,8	43,1	45,6	50

Fuente: Eurostat, enero de 2010

Tabla A.4. Productividad en 2008 (PIB por hora trabajada, dólares corrientes)

Estados Unidos	55,3
EU15	46,1
Euro-zona	46,5

Fuente: OCDE

Tabla A.5. Gasto de I+D en empresas (% del PIB)

	2000	2005	2008
Unión europea (27 países)	1,2	1,15	1,21
Unión europea (15 países)	1,25	1,2	1,28
Zona Euro (16 países)	1,18	1,16	1,22
España	0,49	0,6	0,74

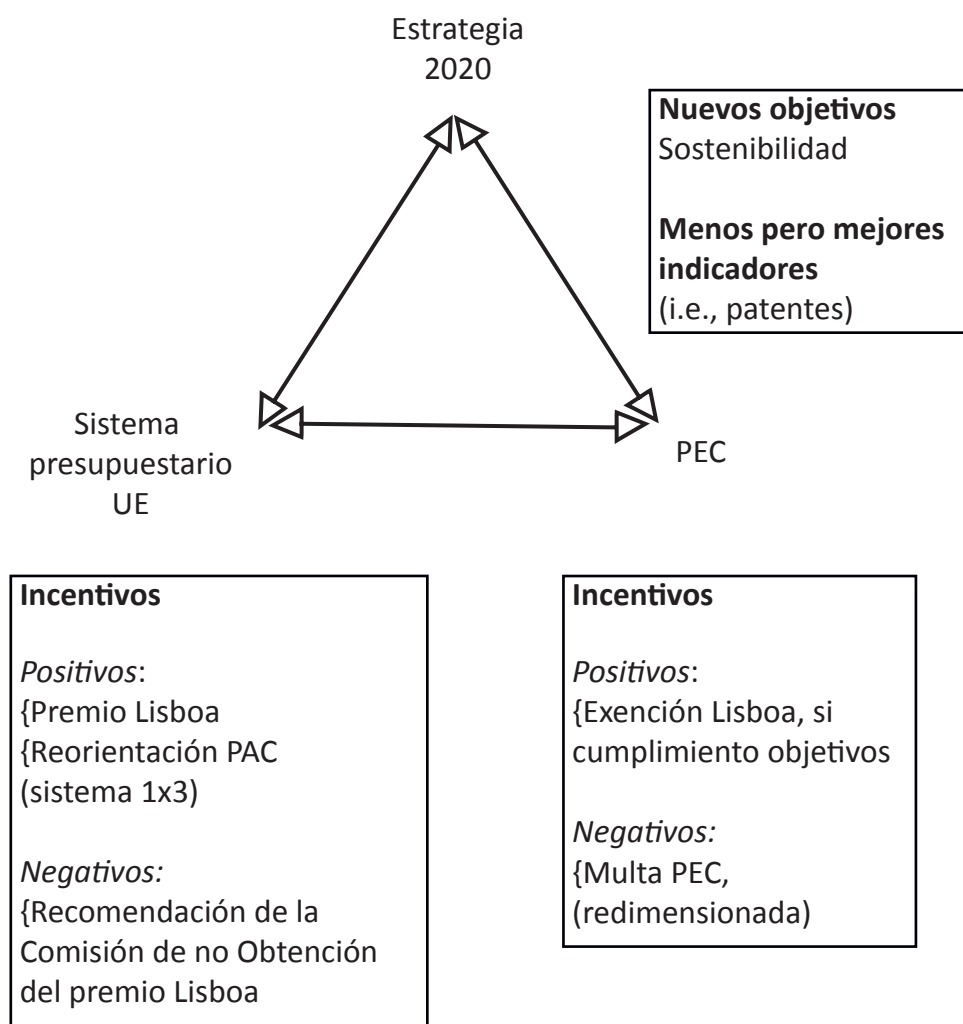
Fuente: Eurostat, enero de 2010.

Tabla A.6. Solicitudes de patentes a la Oficina Europea de Patentes (número por millón de habitantes)

	2000	2005	2006
Unión Europea (27 países)	106,5	112,17	114,91
Zona euro (15 países)	136,48	145,31	149,04
España	19,91	30,92	33,43

Fuente: Eurostat, febrero de 2010.

Apéndice II. Esquema de incentivos positivos y negativos propuesto





Antonio Estella y Maite de Sola

**LA ESTRATEGIA 2020: DEL CRECIMIENTO Y
LA COMPETITIVIDAD A LA PROSPERIDAD Y LA
SOSTENIBILIDAD**