

spotlight europe

2010/02 – Enero 2010

Lisboa, la segunda

Joachim Fritz-Vannahme, Armando García Schmidt,
Dominik Hierlemann, Robert Vehrkamp

La Agenda de Lisboa pertenece al pasado, el mañana se llama UE-2020. Esta nueva estrategia económica debe aspirar, sobre todo, a un crecimiento sostenible. Es algo que se puede lograr. Pero el elemento decisivo es que se configure totalmente nueva la gobernanza. La Estrategia 2020 necesita de auténticos indicadores de referencia, un Consejo Europeo de Expertos y mayores recursos para investigación en el presupuesto de la Unión Europea.

spotlight europe # 2010/02

Un balance

Los Jefes de Gobierno de la UE no se mostraron nada modestos cuando, en marzo de 2000, se propusieron el siguiente planteamiento en Lisboa: pensaban seriamente en convertir a la Unión para el año 2010 en el «espacio económico basado en el conocimiento más competitivo y dinámico del mundo».

Estas palabras emanan de la atmósfera propiciada por el cambio de siglo, cuando la burbuja de las TI seguía siendo estable y la gran crisis aún estaba muy lejos. Los actores se sentían eufóricos por la New

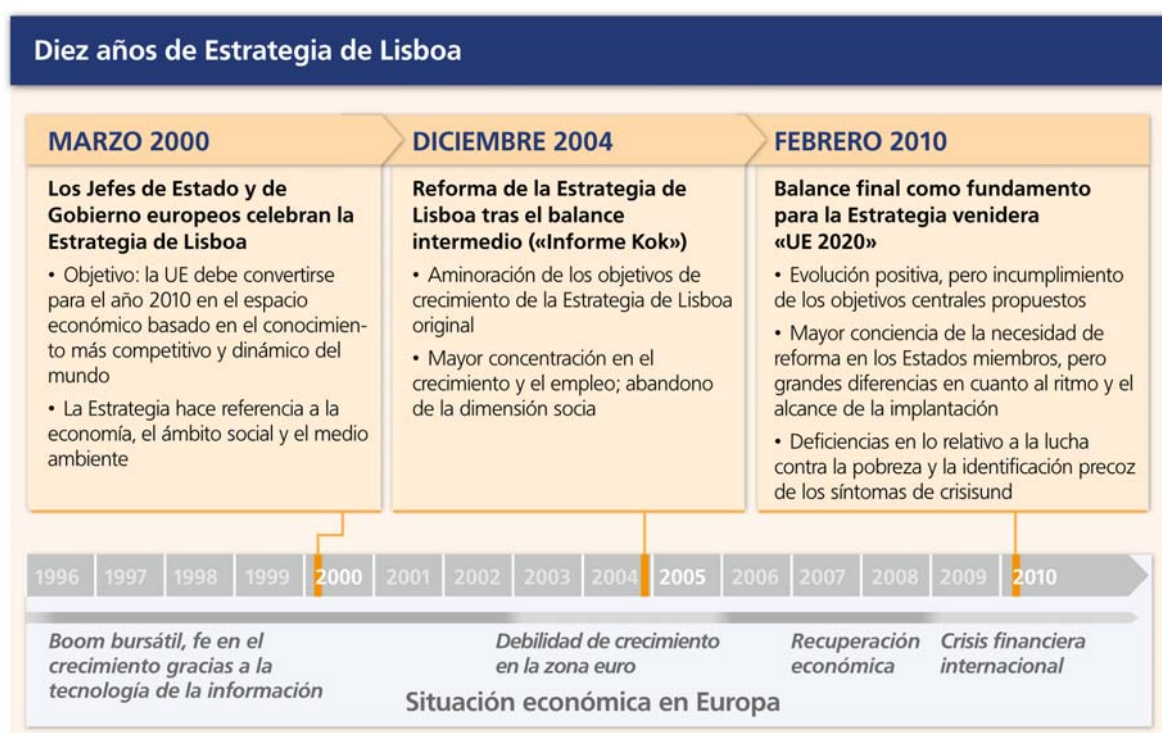
Economy. Hasta entrada la década de los 90, la UE (occidental reducida) había recuperado terreno económico respecto de los Estados Unidos, pero ahora parecía que el auge sostenido dependiese de la creación de empresas norteamericanas en el Viejo Continente. Al mismo tiempo, el boom sostenido en los Estados Unidos parecía sugerir que el crecimiento impulsado por la innovación podía ser ilimitado. Por tanto, en Europa tenía que ocurrir algo.

Un esfuerzo de índole novedosa debía situar a la UE en el carril de adelantamiento. Parecía posible una dinámica hasta entonces desconocida en los sectores de futuro, desde la tecnología

de la información -pasando por los multimedia y la biotecnología- hasta las telecomunicaciones. Los nuevos puestos de trabajo no sólo deberían hacer más productivo a este continente en vías de envejecimiento, sino ofrecer también a las personas unas condiciones laborales mejores que los caducos sectores industriales. La cohesión social en la

que, incluso allí donde se han creado puestos de trabajo, a menudo tampoco se ha superado la pobreza.

Los progresos que la Comisión atribuye en su evaluación provisional al Proceso de Lisboa son más bien vagos. Así, desde la perspectiva de Bruselas, se ha impuesto la conciencia básica de la necesidad de



Unión debería aumentar, la pobreza disminuir y el medio ambiente verse protegido gracias al nuevo impulso en lo referente al crecimiento «limpio».

Diez años después algo está claro: Europa no ha logrado el esperado salto en su desarrollo. Antes de la explosión de la crisis financiera en 2008, la tasa de empleo en la UE se hallaba en el 66% (se pretendía alcanzar el 70%). Ese mismo año, en Investigación y Desarrollo se invertía el 1,9%, es decir, no más que en el año 2000 (se pretendía alcanzar el 3%, algo que sólo consiguieron Suecia y Finlandia entre los Estados miembros). El retraso de productividad apenas se ha reducido respecto de los Estados Unidos. Y la propia Comisión Europea se lamenta de

reformas, ha aumentado el aprendizaje recíproco entre los Estados y la colaboración entre la UE y los Estados miembros ha constituido una «buena experiencia».

El hecho de que el balance final sea tan decepcionante se debe a numerosas razones. Desde el inicio han sucedido sucesos externos que han frenado una y otra vez el proceso. El estallido de la burbuja de Internet supuso el fin súbito de la New Economy. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 enfriaron el clima económico internacional. Las ampliaciones de 2004 y 2007 de la Unión han dificultado asimismo el proceso, que originalmente sólo había sido concebido para el club de los 15 de Europa Occidental. En lo referente a la totalidad

de los indicadores, los nuevos Estados miembros siguen estando hoy por debajo de la media de los antiguos. Además, todos los Estados de la Unión tienen que hacer frente desde 2008 a las consecuencias de la crisis económica y financiera global.

Poco después de la aprobación de la Agenda ya se trastocaron las prioridades políticas. La ampliación pendiente de la Unión y el debate sobre una Constitución común atrajeron la atención de la opinión pública y los responsables de la toma de decisiones políticas. La ejecución de la Estrategia de crecimiento común se convirtió en la cancha de juego de los políticos y profesionales entre bastidores. Ni en Bruselas ni en la mayoría de los Estados miembros se percibía una actuación política resuelta y visible a favor de Lisboa. No se produjo el despegue y la carrera de recuperación se convirtió en una serie de traspiés.

La propia Estrategia presenta fallos de estructura. La Agenda se hallaba simplemente sobrecargada. El grupo Kok, formado en torno al antiguo Primer Ministro neerlandés, así lo apuntaba en su evaluación provisional a finales de 2004. La UE reaccionó centrando sus esfuerzos en el crecimiento y en la creación de puestos de trabajo (lema: *Jobs and growth*). Sin embargo, seguía existiendo una jungla inabarcable de objetivos parciales, que dificultaba cualquier orden jerárquico en la implantación, así como la comunicación a la población. Apenas se hizo uso de las posibles sinergias con programas e instrumentos ya existentes, como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Agenda Social o la Estrategia de Desarrollo Sostenible, si es que se aprovecharon completamente.

A falta de una voluntad política visible y sin un discurso claramente estructurado, la Agenda de Lisboa permaneció bastante ignota para la mayoría de los europeos. Para no pocas personas, esta Agenda y el Acuerdo de Lisboa eran además una y la misma cosa. El apoyo de los objetivos de

reforma brilló consecuentemente por su ausencia.

El control y la ejecución de la Estrategia, además, estaban diseñados de forma incomprensible y torpe. Desde un principio estaba claro que los objetivos no resultaban alcanzables solamente con medidas a escala comunitaria. La Agenda constituía un reto ambicioso para cada economía dentro de la Unión. La idea consistía en aplicar un conjunto de reformas, mutuamente influyentes, en Bruselas y los distintos Estados miembros. Se crearon nuevas formas de gobernanza como el «método abierto de coordinación», a fin de establecer el marco necesario para la actuación armonizada entre las partes. Pero no se produjo una auténtica coordinación. Debido a la ausencia de mecanismos de sanciones y recompensas, la Agenda carecía de carácter vinculante.

II

Zanahoria en lugar de palo: Naming y Praising

Un problema fundamental, desde un principio, de la Estrategia de Lisboa es su gobernanza. En el método abierto de coordinación se propugna que los Estados miembros colaboren de forma voluntaria y que aprovechen las «buenas prácticas» de otros países para sus estructuras nacionales. En pocas palabras: esta idea no ha funcionado. Ni existía predisposición por parte de los Estados miembros, ni la Comisión Europea disponía de la suficiente capacidad de amenaza y sanción para la implantación de determinados planteamientos de reforma.

El Informe Kok ha señalado claramente estas deficiencias y, consecuentemente, ha propuesto el método de *naming, shaming and faming*. En una tabla jerárquica, la Comisión Europea debía elogiar las buenas actuaciones de los Estados miembros y denunciar las malas. Pero este propósito se malogró en la propia Comisión. Su

Presidente José Barroso no mostró ningún deseo de que le pusieran un ojo morado al amonestar de forma pedante a los distintos Estados miembros, en especial los grandes.

No obstante, la idea fundamental de los indicadores de referencia sigue siendo correcta. La comunicación era, tal como dictamina la Comisión en su [Análisis](#), el «talón de Aquiles del proceso de Lisboa». Si falta la presión pública sobre los Estados miembros individuales y al mismo tiempo no se percibe la importancia de la estrategia de la UE entre la población, los Gobiernos nacionales sienten escasa, por no decir nula, necesidad de modificar el estado de cosas.

¿Pero cómo se podría conseguir introducir en la estrategia posterior a la de Lisboa un mecanismo de indicadores de referencia? En primer lugar, los resultados de la [Consulta de la Comisión](#) sobre la Estrategia UE-2020 confirman que los Gobiernos de la UE tienen claro que un control eficaz, un auténtico mecanismo de indicadores de referencia y un sentimiento reforzado de la responsabilidad resultan imprescindibles para el éxito de la Agenda de Lisboa venidera. De todas formas, son pocos los Estados miembros que están dispuestos a admitir un papel más preponderante de la Comisión en lo tocante a la supervisión de los objetivos de la Agenda.

La nueva estrategia debería estar dotada de un mecanismo de *Naming and Praising*. Anualmente, los mejores Estados miembros serán nominados, ensalzados y, además, premiados con recursos adicionales de la UE, que podrán invertir exclusivamente en los objetivos del proceso UE-2020. De esa forma, la Estrategia de Lisboa venidera se convertiría en lo contrario del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ligada a un moderno planteamiento pedagógico. No se castiga a los malos, sino que se premia a los buenos. El lema es incentivar en lugar de sancionar.

No será determinante el volumen de los medios realmente concedidos a los ganadores anuales. Probablemente podría consensuarse incluso un importe pequeño, más bien simbólico, con lo que se obviaría el argumento de una asignación errónea de fondos de la UE. El atractivo para los Estados miembros radicaría en la propia distinción: ¿qué mejor premio podría imaginar un Gobierno nacional que subir al podio en una competición de la UE? Al objeto de que los Estados miembros económicamente más débiles también tuvieran posibilidades, la valoración del rendimiento debería referirse no tanto a la situación actual como a la evolución del año anterior.

El Parlamento Europeo debería contemplarse en todo ello como el catalizador para un debate público amplio sobre la Estrategia UE-2020. Podría invitar al Parlamento a los ganadores anuales u otorgar un premio especial.

Con este «planteamiento de la zanahoria en lugar del palo» variarían tanto la información como el debate sobre la Estrategia UE-2020. El foco de atención se centra en un análisis de los mejores planteamientos y recetas de éxito, de lo cual se beneficiará la Estrategia y, en última instancia, la UE en cuanto a la percepción pública. En cualquier caso, para cada Gobierno sigue existiendo suficiente motivación como para no ocupar el último puesto de la tabla.

Para que tenga éxito este proceso de buenas prácticas, la Comisión Europea debe abandonar el papel de instancia moral. Precisamente la impresión de que Bruselas dicta una cosa e intenta sancionar los comportamientos erróneos brinda a los Gobiernos nacionales la posibilidad de la siempre bienvenidas excusas comunicativas, en caso de un rendimiento deficiente. Por esa razón, debería suprimirse la función reprendedora y encomendarse el ensalzamiento de los mejores a un

organismo nuevo y neutral: el Consejo Europeo de Expertos.

III

En favor de un Consejo Europeo de Expertos

La credibilidad es una cuestión de independencia. Por eso, la mayoría (y todos los prósperos) bancos centrales en todo el mundo son hoy en día independientes de las órdenes políticas de sus Gobiernos. Sólo su independencia les permite adoptar decisiones apropiadas en materia monetaria aun cuando resulten incómodas y políticamente indeseadas. La independencia constituye la mejor

La Comisión debería proponer a los Jefes de Estado y de Gobierno la iniciativa de dicho Consejo Europeo de Expertos y definir, como tarea central del mismo, la evaluación objetiva de la Estrategia sucesora de Lisboa. Estructurado a semejanza del «Consejo de Expertos» alemán, el Consejo Europeo de Expertos debería nombrarse a propuesta de la Comisión por los Jefes de Estado y de Gobierno y ser ratificado por el Parlamento Europeo. Pero en cuanto a su trabajo, sus dictámenes y sus propuestas concretas, este grupo debería ser independiente de las instrucciones políticas. En los informes de evaluación periódicos, el Consejo Europeo de Expertos reporta sobre el estado de ejecución del Proceso UE-2020, evalúa las aportaciones y los progresos de

La Estrategia de Lisboa dentro del contexto real

Todos los datos en porcentajes

	Valor de partida UE27 (2000)	Objetivo fijado por la Estrategia de Lisboa (2010)	Situación actual (2008)		
			EU27	EE.UU.	Japón
Empleo					
Tasa de empleo global	62,2	70	65,9	70,9	70,7
Tasa de empleo de mujeres	53,7	60	59,1	65,5	59,7
Tasa de empleo de trabajadores mayores de 55 años	36,9	50	45,6	62,1	66,3
Economía					
Tasa de crecimiento del PIB real	+3,9	+3	+2,3*	+1,7*	+1,1*
Investigación y Desarrollo					
Inversión en Investigación y Desarrollo (en % del PIB)	1,8	3	1,9	2,6 **	3,4**

Fuente: Eurostat

* e 2006-2008 ** 2007

© Bertelsmann Stiftung

autodefensa contra el propio oportunismo. Así pues, la independencia se convierte siempre en el dispositivo institucional adecuado en el caso de que los intereses propios induzcan a un comportamiento erróneo. Por ello, la Comisión Europea debería delegar, en aras del interés propio bien entendido, el *Naming and Praising* aquí propuesto a un organismo independiente, a un Consejo Europeo de Expertos.

los distintos Estados miembros y proporciona a la Comisión propuestas para la puesta en práctica del *Naming and Praising*.

La estructura del Consejo Europeo de Expertos debería corresponderse con su cometido. El núcleo del Consejo debería estar formado por cinco expertos de renombre europeo, apoyados por un equipo científico debidamente equipado. Los «cinco sabios europeos» deberían ser profesores, pensadores o personalidades

académicas reputadas, que representen y garanticen la calidad y objetividad científica de la labor del Consejo. El Consejo estaría controlado por una «Junta Directiva» de conocidas personalidades europeas, que al mismo tiempo constituiría el rostro del Consejo cara a la opinión pública europea. Aquí encajarían experimentados hombres de Estado, al igual que otros europeos populares que pudieran proporcionar notoriedad y renombre a los resultados del Consejo. Al fin de aprovechar la elevada reputación del Banco Central Europeo, la sede del Consejo Europeo de Expertos debería encontrarse en la del BCE en Fráncfort del Meno, que colaboraría asimismo en los aspectos logísticos y técnicos.

A saber: la ejecución de las recomendaciones del Consejo en el tema de actuación política dentro del contexto de la nueva estrategia de *Naming and Praising* continuaría siendo una tarea soberana de la Comisión, de los Jefes de Estado y de Gobierno y del Parlamento Europeo. Pero las recomendaciones para ello las proporcionaría el Consejo Europeo de Expertos, junto con el compromiso de los actores políticos de hacer referencia explícita a ellas en sus decisiones en dictámenes periódicos.

De esa forma se pondría coto a la arbitrariedad política y al oportunismo político. La Comisión, el Parlamento, así como los Jefes de Estado y de Gobierno, quedarían protegidos de sí mismos, pudiendo justificar de manera más objetiva sus decisiones a menudo incómodas. El Consejo Europeo de Expertos se convertiría de esa forma en una adecuada inmunización institucional contra el «virus griego» de una latente pérdida de credibilidad de las instituciones europeas en la ejecución y el control de sus objetivos y estrategias políticas. También aquí puede servir de modelo el Consejo de Expertos alemán, que en multitud de ocasiones ha brindado a los políticos, actuando como válido muro de contención, cierta protección frente a los

lobbys y los intereses especiales, al poder justificar sus incómodas decisiones, invocando la objetividad del Consejo de Expertos.

También constituye una gran oportunidad para la Estrategia UE-2020. La disponibilidad de una evaluación objetiva atestigua la seriedad política de los actores participantes y proporciona a la Estrategia UE-2020 una notoriedad y credibilidad adicionales. Y ésta es precisamente la divisa común que más necesita Europa después de las decepcionantes experiencias con la Estrategia de Lisboa, la crisis financiera y de confianza y la debacle presupuestaria griega. ¡Credibilidad!

IV

UE-2020 en el presupuesto

Las inversiones nacionales en investigación de los Estados miembros deberían ser, conforme al Proceso de Lisboa, el 3% del PIB. Sólo en una instancia se ha alcanzado justo el 2%, con notables variaciones entre los miembros de la UE; solamente Suecia y Finlandia superaron el listón del 3%.

Pero este trabajo con vistas al futuro también encuentra escaso reflejo en el presupuesto de la UE. Dentro de la partida 06 del presupuesto de la UE, se dedican a investigación escasos 5.000 millones de euros para el año 2009, si bien se trata de un 11% más que en el ejercicio anterior. Pero a la agricultura y al desarrollo del espacio rural, la Unión aporta más de 51.000 de euros; al empleo y asuntos sociales, cerca de 11.000 millones. Poco altera la aclaración aparente de la partición del presupuesto en los grandes bloques «Crecimiento sostenible» y «Recursos naturales»: el grueso de los cerca de 134.000 millones de euros se sigue dedicando a fines equivocados.

Siendo precisos, el porcentaje de gastos agrícolas en el [Presupuesto de la UE](#) se ha reducido notablemente desde 1988 hasta hoy día, del 61% al 41%. Por eso, quien espere que las negociaciones venideras en cuanto a los recursos financieros a partir de 2013 -fecha en que expira el marco presupuestario actual- se traduzcan finalmente en una política de gastos adaptada a los tiempos y apta para la globalización, puede sufrir una amarga decepción. La estructura presupuestaria se negocia entre 27 Gobiernos mediante un procedimiento correoso, enfocado siempre al beneficio propio.

Entre los retos de nuestra época, la Comisión de la UE contempla la seguridad

alimentaria, como las catástrofes medioambientales, la protección de los consumidores, la lucha contra las epidemias o el crimen. En conjunto exigen un gasto en investigación notable, bastante mayor que al que están dispuestos o en condiciones de realizar los Estados miembros y que el que refleja en la actualidad el presupuesto de la UE.

Sólo una UE con investigación podrá controlar el futuro. Es algo que todo el mundo sabe y proclama, pero a lo que no se atiene en sus actuaciones. La investigación con recursos de la UE -lo que, en comparación con la inversión global en investigación en la UE, seguirá representando un componente menor; la mayor parte del dinero se invierte en los presupuestos nacionales o en las empresas- puede reforzarse incluso antes de las negociaciones presupuestarias venideras de manera sencilla. En tanto eso se produzca en torno al presupuesto de investigación y su porcentaje en los gastos generales, continuará abierto el debate sobre reasignación y, con ello, el regateo salvaje.

Pero eso es algo que puede evitarse en gran medida, si para cada partida individual apropiada en el presupuesto de la UE se fija un porcentaje concreto para recursos de investigación. Energía y tráfico, política agrícola y pesca, medio ambiente o comunicación podrían destinar, por ejemplo, en cada Estado respectivo un 3% para investigación dentro del correspondiente ámbito de actuación. Eso arrojaría, dados los 51.000 millones de euros en gastos agrícolas, más de 1.500 millones de euros para investigación agrícola; y en el caso de los cerca de 10.000 millones de euros para «Asuntos

La Estrategia de Lisboa, según el reflejo de los medios de comunicación

 **Frankfurter Allgemeine Zeitung - 08.01.2010** 



El nuevo plan decenal, denominado «Estrategia UE 2020», exhala el mismo espíritu de economía planificada que su predecesor.

 **Frankfurter Rundschau - 10.01.2010** 

La «Estrategia UE 2020» sólo tiene sentido siempre que se garantice que todos los Estados miembros se sientan comprometidos con dicho planteamiento. De lo contrario se convertirá en una formulación hueca, igual que la Estrategia de Lisboa.

 **Le Monde - 10.01.2010** 

Según la opinión predominante, el fracaso de la Agenda de Lisboa se debe a que se trataba de un método de coordinación sin compromiso alguno en cuanto a la elección de los medios y la consecución de los objetivos. Para Zapatero, éste es el momento oportuno para conferir a la Comisión de la UE mayores poderes a fin de que sea ésta quien supervise el proceso en el futuro.

 **The Economist - 04.02.2010** 

A menudo se oye decir que la Estrategia de Lisboa fracasó por culpa del carácter voluntario de su implantación. [...] Pero lo cierto es que no se alcanzó ningún resultado satisfactorio porque muchos europeos no desean vivir en el espacio económico más dinámico y competitivo del mundo. Prefieren trabajar menos, disfrutar de vacaciones más prolongadas y jubilarse antes que los norteamericanos o los japoneses.

marítimos y pesca», 300 millones de euros estarían dedicados a la investigación.

Con ello no se solventarían totalmente las temidas luchas por el reparto, que tendrían que librarse de forma provechosa. ¿Qué investigación agrícola desea fomentarse y, sobre todo: hacia dónde deben encauzarse los nuevos recursos? El panorama investigador de la UE presenta una estructura tan poco homogénea como el relieve de la superficie de la Comunidad. No obstante, este tipo de lucha por el reparto admite una conclusión más sencilla que la cruenta lucha por el gran pastel de los [Gastos de la UE](#).

V

Nuevo discurso: economía social de mercado europea

Si se desea que la Estrategia UE-2020 tenga mayor éxito que su predecesora, es preciso encontrar un nuevo discurso. La fijación de objetivos y el rumbo del esfuerzo conjunto deben comunicarse de forma clara y nítida. Los ciudadanos y los agentes sociales deben incorporarse de forma activa en el diseño de la política. Sólo así resultará posible conseguir que los ciudadanos de la UE lleguen a tener conocimiento del esfuerzo común y

compartan el proyecto. Eso, a su vez, es decisivo con vistas a la perseverancia y la voluntad de los actores políticos para impulsar las reformas.

Ninguno de los grandes logros de la UE - ya sea la consecución del mercado interior, la implantación del euro o la ampliación de 2004- ha ido acompañado de una euforia exultante de la ciudadanía. Tampoco será de otra forma en el caso de la nueva estrategia. Sin embargo: en todos los casos estaba claramente marcada y comunicada la dirección de destino. Los ciudadanos sabían a qué retos respondía cada uno de los proyectos.

La Estrategia UE-2020 debe dejar claro a los europeos que en este caso se trata de mostrarle al mundo cómo se puede aunar, de forma creativa, el crecimiento cualitativo económico y de empleo, la igualdad social y la sostenibilidad. Los tiempos del pensamiento mezquino en el crecimiento ya han pasado. Los europeos desean una agenda de progreso social, cuya finalidad sea una economía social de mercado para Europa. En eso es en lo que tiene que trabajar «Europa 2020».

Responsabilidad legal del contenido

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

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

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

Últimos títulos publicados:

spotlight europe # 2010/01
Cooperación con el Kremlin
Cornie Shupe

spotlight europe # 2009/12
Forget Copenhagen
Barbara Kunz, Daniela Röb

spotlight europe # 2009/11
Un presidente más
Dominik Hierlemann

odos los números de «spotlight europe» pueden descargarse de Internet:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight