

Foro creyente de pensamiento ético económico: Documento 3

El Modelo Social Europeo y la Unión Europea

Introducción

El Foro creyente de pensamiento ético-económico ha querido acometer en esta ocasión una reflexión sobre la realidad y los desafíos del llamado Modelo Social Europeo y considerar su coherencia con los planteamientos cristianos. Ello resulta pertinente tras haber realizado otros dos documentos anteriores, uno orientado a repensar el objetivo económico y el otro para valorar la posible contribución de los impuestos al bien común.

En dichos documentos pusimos énfasis en una forma de interpretar la sociedad y su organización económica tomando como punto de partida los objetivos de inclusión y solidaridad. Son elementos clave tanto para repensar los fines generales del crecimiento económico (primer documento) como algunos de los instrumentos (entre ellos, los impuestos) para conseguir que la sociedad repare y mejore las deficiencias de los mercados (segundo documento).

En el presente documento queremos hacer patente que sólo una Europa preocupada por la inclusión de los ciudadanos más desaventajados y por capacitar a los más débiles tiene futuro como proyecto compartido. No olvidemos que, en la actualidad, cerca de 87 millones de personas viven con ingresos por debajo de los umbrales de pobreza nacionales (un 17% de la población europea), un dato que es muy indicativo de que algo no ha funcionado bien en el proyecto europeo.

Nuestra reflexión en este documento pone en conexión el tema del modelo social europeo con el de la construcción europea. Al fin y al cabo, la Unión Europea siempre ha aspirado a perseguir una dimensión social y política complementaria a su integración económica. A día de hoy, sin embargo, dicha aspiración no la perciben muy claramente los ciudadanos europeos. Son muchos los que creen que la Unión Europea es fundamentalmente un proyecto económico con escaso contenido social. Revisamos aquí, pues, los problemas que afronta el proceso de integración europea y postulamos la necesidad de dotarse de una política social más importante y eficaz.

Como es sabido, Europa ha constituido tradicionalmente para los españoles, y para muchos otros ciudadanos del continente, un sueño de unidad, de bienestar, de paz, de estabilidad, de libertad, de democracia y de economía social de mercado. Ahora bien, en los últimos tiempos se percibe entre la ciudadanía una notable distancia entre este sueño y la realidad. Ello es consecuencia, en buena medida, de la grave crisis económica vivida recientemente, la cual ha ensombrecido los resultados del proyecto común y lo ha puesto incluso en riesgo.

En el origen y durante las primeras etapas del proceso de construcción europea (desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta) existió un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas de los diferentes Estados miembros en la necesidad de contar con un importante Estado de Bienestar como complemento de la economía de mercado. Se configuró, así, un sistema socioeconómico mixto, una economía social de mercado o un “modelo social europeo”, que se creía el más idóneo para alcanzar de forma adecuada tres objetivos deseables de política económica: la eficiencia, la estabilidad y la equidad. Y esta orientación de la política económica a escala nacional impregnó también el sentido del proyecto común europeo.

El planteamiento de una economía social de mercado empezó, sin embargo, a cuestionarse tras la crisis de los años setenta, y las posiciones neoliberales radicales avanzaron aún con más fuerza a partir de los años noventa con el empuje que cobró entonces el proceso de globalización. Unas posiciones que han tenido también cierta influencia en la respuesta europea ante la gran crisis económica y social padecida recientemente.

Según Antón Costas (2011), se ha producido una “quiebra moral” en el capitalismo que fue emergiendo en los años ochenta, pues a su juicio se han debilitado enormemente los fundamentos éticos de la economía de mercado (basados en valores como la confianza, la equidad, la justicia o la buena fe en las relaciones económicas) y se han agravado así sus consecuencias negativas (la desigualdad, el fraude, el expolio o la corrupción).

¿Qué factores explican esta evolución de las ideas y los hechos en Europa y qué perspectivas de futuro se plantean? ¿Qué posición cabe adoptar ante todo ello desde un pensamiento cristiano? Sin ánimo de ser exhaustivos, nuestra reflexión sobre el tema se despliega en este documento en dos partes: en primer lugar, se reseñan las principales

características del llamado Modelo Social Europeo y se perfilan los retos más importantes que afronta el mismo en la actualidad; en segundo lugar, se alude a la reacción a todo este respecto tanto por parte de los gobiernos nacionales como, sobre todo, por parte de la Unión Europea. Finalmente, el apartado de conclusiones destila la posición del Foro creyente de pensamiento ético-económico en todo este ámbito de discusión.

La apuesta de nuestro Foro, en la línea de los anteriores documentos, va más allá de esa dicotomía entre poca intervención social del Estado confiando en las fuerzas del mercado y una intervención del Estado que pretende paliar y reducir los efectos negativos sobre la distribución de la economía de mercado. Nuestro Foro apuesta por una organización social y por unas instituciones que quieran realizar un desempeño económico que repercuta, ya no en el crecimiento económico, sino en una sociedad en la que todos puedan contar con unos ingresos suficientes para llevar una vida digna. Por ello, analizamos el modelo social europeo desde un prisma diferente que pretende, precisamente, analizar la capacidad que tiene este de alcanzar, por sí mismo, una distribución que permita a los ciudadanos europeos lograr un nivel de vida suficiente para desarrollar una vida digna.

Elementos sustanciales del Modelo Social Europeo y principales retos actuales

En realidad, no existe un solo Modelo Social Europeo, sino que hay diversos modelos sociales a tenor de las diferentes características que muestran los distintos países europeos. A principios de los años noventa, en su clásico trabajo, Esping-Andersen (1993) destacó la existencia de tres tipos esenciales de modelos sociales (o Estados de Bienestar) en Europa Occidental. Un pionero análisis que ha sido enriquecido después por otros muchos autores (entre ellos, André Sapir y Anthony Giddens), tal como recoge un reciente estudio de Javier Bilbao (2014). En síntesis, se refieren en dicho estudio cinco tipos de modelos sociales existentes hoy en el conjunto de Europa:

- a) El llamado “modelo nórdico” (relativo a Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda) caracterizado por tener un alto nivel de protección social y de imposición, y una intervención en el mercado de trabajo orientada hacia políticas

de empleo activas y programas de mantenimiento de rentas (dándose una baja dispersión salarial).

- b) El llamado “modelo continental” (relativo a Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo), dotado también con un alto nivel de protección social, pero de carácter más contributivo (pensiones y prestaciones de desempleo) y con un mercado de trabajo algo más rígido.
- c) El llamado “modelo mediterráneo” (relativo a Grecia, Italia, Portugal y España), que presenta un gasto social más bajo que los anteriores (destacando las pensiones) y un mercado laboral muy rígido.
- d) El llamado “modelo anglo-sajón” (relativo a Irlanda y Reino Unido), caracterizado por un nivel bajo de protección social (principalmente de carácter asistencial) y por un mercado laboral muy flexible (con sindicatos débiles y una alta dispersión salarial).
- e) El llamado “modelo de Europa Oriental” (relativo a los países del Centro-Este de Europa), donde las prestaciones sociales públicas son muy escasas, tras la transición de sistema (económico y político) que se operó en los mismos a partir de los años noventa (con la desaparición de la Unión Soviética).

Hay pues una diversidad de situaciones en Europa, pero no deja de haber al mismo tiempo (en comparación con otras partes del mundo) unos valores comunes y unos principios compartidos, destacando el interés por preservar un grado adecuado de cohesión económica y social a través de ciertas redes de protección social (con la apuesta por un Estado de Bienestar mínimo y unos sistemas de imposición progresiva). La solidaridad ha tendido, así, a limitar un tanto el individualismo extremo, desarrollándose (de un modo u otro) políticas públicas que han velado por los regímenes de pensiones, la atención sanitaria, la educación y la regulación de los principales mercados (entre ellos, el laboral). Unas políticas públicas cuya implementación ha tenido un impacto redistributivo innegable, tal como reflejan los numerosos estudios hechos al respecto.

Ahora bien, según hemos indicado antes, en las últimas décadas se ha producido en los países europeos una reducción de los niveles de compromiso social y ha habido un avance de los valores más individualistas. Han cobrado fuerza, así, las estrategias

neoliberales y ello ha llevado a que aumenten sensiblemente los niveles de desigualdad y de pobreza, en general.

No puede extrañar, por tanto, que hoy exista un alto grado de inquietud y de preocupación por el futuro en la ciudadanía europea, tal como lo detecta la propia Comisión Europea (2017). Es más, según apunta la misma, existen opiniones divergentes sobre si “Europa” constituye una de las principales causas de los problemas referidos o, por el contrario, es una vía importante de solución de los mismos.

La Unión Europea es percibida por sus críticos más acérrimos como una pieza más de las fuerzas que empujan hacia la globalización de los mercados, de manera que la expresión “Europa social” es, a su parecer, un término más bien vacío. Sin descuidar este riesgo, muchos otros pensamos, en cambio, que el proyecto de la Unión Europea ha contribuido al progreso, la democratización y la cohesión social de los países del viejo continente, facilitando su unidad en la diversidad (Jordán y Cardona, 2015).

Ahora bien, la reciente crisis económica ha puesto claramente de manifiesto algunas carencias muy importantes del proyecto de integración europea. En especial, se ha evidenciado la fragilidad institucional de la unión económica y monetaria, un reto de gran calado que la UE está tratando de reparar en el presente. Y otro gran reto es el relativo a la necesidad de impulsar el desarrollo económico para poder atender las distintas demandas sociales que han quedado desatendidas hasta hoy, lastrando la legitimidad al proyecto europeo.

Sin duda, los efectos de la “gran recesión” padecida por la Unión Europea entre 2008 y 2014 han sido devastadores y persisten aún de forma acusada en la misma, aunque la situación ha ido mejorando gradualmente tras la recuperación posterior. Y, de cara al futuro, surgen otros muchos interrogantes ante los rápidos y profundos cambios que se están produciendo hoy en los diferentes países de la Unión. Cambios tales como el envejecimiento demográfico y los nuevos modelos de familia, la celeridad de la digitalización y las nuevas formas de trabajo, o el propio impacto de la globalización.

Ante dichos cambios, muchos economistas y políticos se hallan preocupados por la sostenibilidad del Modelo Social Europeo; esto es, por la sostenibilidad financiera de nuestros sistemas de protección social. Parece evidente la tendencia decreciente de la mano de obra europea, mientras aumenta el gasto asociado con las pensiones. Pero, según apunta la propia Comisión Europea (2017), “la emigración legal puede ofrecer a

la UE las capacidades necesarias para subsanar las carencias de mano de obra y contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de bienestar”. Con todo, ¿de qué otro modo pueden responder los países europeos a las necesidades sociales existentes?

Como es sabido, la política social forma parte de las competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros. Se aplica, pues, aquí el principio de subsidiariedad, y el papel de la UE se limita a respaldar y completar la acción de los gobiernos nacionales en este ámbito. ¿Qué se ha hecho hasta el momento y qué propuestas de actuación hay ahora en marcha?

En el Tratado de Roma de 1957 se creó el Fondo Social Europeo y se sentaron las bases para establecer la libre circulación de trabajadores, con la portabilidad de los derechos de pensiones, la igualdad de trato a hombres y mujeres en materia laboral y la fijación de condiciones de salud, higiene y seguridad en los lugares de trabajo. El Acta Única de 1986 añadió como medidas sociales la mejora del entorno de trabajo y el diálogo social, y consagró asimismo el objetivo comunitario de la cohesión económica, social y territorial (poniendo a su disposición los fondos estructurales); además, en 1987 se lanzó el Programa Erasmus y en 1989 se aprobó la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.

El Tratado de Maastricht de 1992 incluyó un Protocolo y un Acuerdo sobre política social que sancionó y amplió la competencia comunitaria en la materia. El Tratado de Ámsterdam de 1997 lanzó la Estrategia Europea de Empleo, y en 2006 se aprobó el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Finalmente, el actual Tratado de Lisboa, que fue firmado en diciembre de 2007 y entró en vigor dos años después, establece formalmente el compromiso comunitario con el pleno empleo y el progreso social, además de la lucha contra la exclusión social.

En la actualidad, la Comisión Europea ha intensificado su actuación en todos estos frentes. Consciente de la necesidad de avanzar en una “Europa social” en un momento de escaso fervor europeísta, presentó en 2017 el llamado *Pilar Europeo de Derechos Sociales*. Éste establece una serie de principios y derechos que deben servir como marco de referencia para la política social y de empleo a escala nacional y europea. De hecho, el Pilar Europeo de Derechos Sociales fue aprobado conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017,

durante la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo, Suecia.

El objetivo del Pilar Europeo de los Derechos Sociales es mejorar los resultados alcanzados hasta ahora en materia tanto social como de empleo en la UE, a través de los principios que se han establecido como complemento de los ya existentes en el acervo comunitario. Estos principios se agrupan en tres ámbitos: 1) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; 2) condiciones laborales justas; y 3) protección social adecuada y sostenible (Consejo Económico y Social de España, 2018).

En este sentido, se han lanzado orientaciones para mejorar la integración en el mercado de trabajo de los jóvenes, los parados de larga duración y los nacionales de terceros países, mediante sistemas de formación profesional, formación y aprendizaje a lo largo de la vida; y también para luchar contra la incitación del odio y la radicalización, y mejorar la protección de los niños en la migración. Además, se está incorporando, de forma creciente, la dimensión social en el mecanismo de coordinación de políticas económicas, el llamado Semestre Europeo (al que aludimos en la segunda parte de la ponencia), y se está tratando de instrumentar de manera más eficaz el Fondo Social Europeo dentro de la política de cohesión. Con la propuesta de nuevo Fondo Social Europeo para el periodo 2021-2027 (FSE+) se pretende de hecho alinear más el fondo con el Semestre y con los principios del pilar social.

¿Se logrará con todo ello que Europa deje de ser percibida por ciertos sectores de la ciudadanía como una parte del problema y, por el contrario, comience a percibirse por la mayoría como una vía para responder mejor ante los desafíos que afrontamos en la actualidad?

Precisamos de una Europa que construya un Modelo Social Europeo basado en unos valores antropológicos propios. La mutualidad como colaboración y ayuda mutua, en la que los miembros de nuestra sociedad somos responsables unos de otros. La responsabilidad sobre el bien común, sobre las personas que quedan excluidas de la organización económica que nos damos, son valores propios que deben reflejarse en un sistema social europeo. La construcción de Europa solamente puede mantenerse si no se pierde esta visión de una unión responsable y basada en la ayuda mutua. Cuando los valores del individualismo permean en la construcción europea, esta tiene unas debilidades congénitas que le impiden seguir adelante.

El riesgo existencial de la Unión Europea y las políticas en acción

Según se indicaba al principio de este documento, el proyecto europeo ha constituido tradicionalmente para los españoles, y para muchos otros ciudadanos del continente, un sueño de unidad, de bienestar, de paz, de estabilidad, de libertad, de democracia y de economía social de mercado. Sin embargo, esta idea se percibe ahora, en general, con mayor escepticismo, como un sueño de muy difícil o imposible realización, un sueño que esconde incluso para algunos una cierta trampa. Ello es, en buena medida, consecuencia de la larga y grave crisis económica vivida entre 2008 y 2014, que ha ensombrecido los resultados del proyecto común y lo ha puesto en riesgo de seguir existiendo. El proyecto parece haber perdido la credibilidad que tenía para las generaciones anteriores, y en el presente abundan los populismos y los nacionalismos que cuestionan la posible continuidad de la Unión Europea.

¿Qué factores explican esta situación? ¿Qué visión cabe tener del proyecto europeo desde un planteamiento cristiano? ¿Hacia dónde van o deberían ir las reformas necesarias para devolver la esperanza ciudadana en la Unión Europea?

El propio presidente de la Comisión Europea, Jean-Paul Juncker, habló de la “crisis existencial” de la UE en el discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo (sobre el estado de la Unión) en septiembre de 2016. Una crisis que hacía referencia al conjunto de problemas relativos al paro y las desigualdades sociales, la deuda pública, la difícil integración de los inmigrantes y los refugiados, y las amenazas en materia de seguridad.

Por su parte, el papa Francisco ofreció también un discurso muy crítico en los actos de celebración del 60 aniversario de los Tratados de la UE en marzo de 2017, alertando del “riesgo de muerte de la UE”. El papa aludió allí a los distintos problemas que acosan al club comunitario, similares a los referidos antes por Juncker, e hizo una llamada estimulando a “encontrar nuevas vías para continuar su propio camino”, pues “a menudo se tiene la sensación de que se está produciendo una separación efectiva entre los ciudadanos y las Instituciones europeas, con frecuencia percibidas como lejanas y no atentas a las distintas sensibilidades que constituyen la Unión”. Francisco subrayó al mismo tiempo que, más allá de las normas, los protocolos y los

procedimientos, Europa debe ser “una vida, una manera de concebir al hombre a partir de su dignidad trascendente e inalienable”.

En verdad, así es como la concibieron los Padres fundadores del proyecto europeo. En efecto, el proyecto de integración europea fue ideado con un sentido y una razón de ser que van más allá del ámbito económico. Su punto de partida, como es sabido, se sitúa en los años posteriores a la II Guerra Mundial, siendo su verdadero móvil crear un espacio de paz, democracia y bienestar para evitar de manera permanente los horrores vividos en el pasado. En tal sentido, la integración económica tenía un carácter instrumental para realizar una “Europa de los hombres”, en expresión de Maurice Duverger (1994).

Conviene insistir más en el legado de los padres fundadores de la Unión Europea, especialmente en el matiz de una Europa que colabora unida en la consecución de mejoras para todos. De este modo se entiende que la crisis actual de identidad europea proviene, precisamente, en buena parte, de haber abandonado estos valores y haberse visto invadidos por otros valores provenientes de otra manera de entender la economía y el Estado.

Sin duda, el móvil originario de dicho proyecto sigue vigente en la actualidad, pues no está aún muy lejos el último conflicto dramático vivido en suelo europeo, la Guerra de los Balcanes, tras la desintegración de la antigua Yugoslavia en los años noventa; y más recientemente aparece también en primer plano el reto de la crisis de Ucrania. Pero hay además una razón adicional que dota hoy de todo su sentido al proyecto europeo: la necesidad de dar una respuesta adecuada a los desafíos de la globalización. En efecto, los Estados europeos son demasiado pequeños y es solo mediante su integración como podrán influir de manera conveniente en la gestión y gobernanza de un mundo global.

Si ello es así, merece la pena continuar con el proyecto de integración europea, reparando sus imperfecciones y sus deficiencias. ¿Cómo responder, pues, adecuadamente ante los principales retos que afronta la Unión Europea en la actualidad?

Según se apuntaba anteriormente, la crisis económica reciente ha puesto de manifiesto algunas carencias muy importantes del proyecto de integración europea; en especial, la fragilidad institucional de la unión económica y monetaria. Éste es, pues, un primer reto de gran calado que está tratando de acometer la UE en el presente: reparar

su fragilidad institucional. Otro gran reto es el relativo a la necesidad de impulsar el desarrollo económico para poder atender las distintas demandas sociales (un reto que guarda también relación con el anterior). Concentraremos nuestra atención aquí en ambos desafíos, más allá de la preocupación evidente por la salida del Reino Unido de la Unión en 2019.

Sin duda, la Unión Europea se halla en una auténtica encrucijada en la actualidad. Ante la misma, los Jefes de Estado y de Gobierno de los distintos países aprovecharon la celebración del 60 aniversario del Tratado de Roma, en marzo de 2017, para realizar una Declaración reafirmando la gran importancia del proyecto comunitario y asumiendo el compromiso de seguir avanzando en el mismo con el fin de lograr una mejor gestión de los problemas comunes.

En tal sentido, la Comisión Europea (2017a) elaboró un Libro Blanco que vislumbra distintos escenarios posibles sobre el futuro de la Unión Europea y promueve un debate entre las distintas instancias de poder público (europeas, nacionales y regionales) con el fin de tomar las decisiones más adecuadas al respecto. En nuestra opinión, en todos ellos será necesario profundizar la unión económica y monetaria con el fin de potenciar el desarrollo conjunto de la Unión Europea.

El reto de la reforma institucional

En relación al primer reto, conviene señalar que la crisis afloró las debilidades e insuficiencias de la zona euro: una unión monetaria que no tenía mecanismos adecuados para prevenir y gestionar una crisis grave, ni mecanismos de coordinación potente de las políticas económicas, ni tampoco un marco propicio para avanzar hacia una unión bancaria. Fue necesario, por tanto, reaccionar y adoptar un nuevo sistema de gobernabilidad económica en la zona euro, así como dar pasos efectivos para la eventual consumación de una integración financiera.

Queda clara la responsabilidad de todos y cada uno de los países en la forma en que se han generado y evolucionado los problemas. Pero es cierto también que la manera incompleta en que se diseñó la unión monetaria ha lastrado la capacidad de reacción global de la UE para luchar contra la crisis económica. De ahí, las reformas que se han emprendido en los últimos años para corregir la situación.

Así, a partir del Consejo Europeo de mayo de 2010 se empezaron a adoptar medidas apropiadas para mejorar el esquema de gobernanza económica de la UE. Las nuevas normas revisan a fondo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE (que limita el tamaño de déficit público y el volumen de deuda pública de cada país) y establecen un nuevo calendario de adopción de las políticas nacionales (el llamado Semestre Europeo) que garantiza una mejor coordinación de las mismas a lo largo del año.

En última instancia, se pretende que haya un ejercicio más responsable de la función presupuestaria a escala nacional. Para ello se han definido unas mejores normas relativas a los límites del déficit público y la deuda pública, y se presta más atención a la evolución de otros desequilibrios macroeconómicos (como el paro y el déficit exterior) con mejores sistemas de prevención y alerta temprana al respecto. Se refuerza la supervisión de los países con más dificultades, y al mismo tiempo hay una mayor flexibilidad en la exigencia a los mismos del cumplimiento del Pacto de Estabilidad según la situación de cada uno de ellos.

En efecto, cabe constatar como el hecho de que se haya priorizado las políticas monetarias y el equilibrio presupuestario para lograr una estabilidad económica necesaria para el funcionamiento de la UE ha llevado a que se descuidaran la también necesaria cohesión social, de modo que la estabilidad económica se ha logrado en cierta medida a costa de esta (Lluch Frechina, 2013).

El citado Consejo Europeo adoptó también el acuerdo de crear un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, que luego se convirtió en un mecanismo permanente de estabilidad (el MEDE); un mecanismo a disposición de los países con especiales problemas de financiación, con el compromiso de aplicar unos programas de ajuste serios y rigurosos. De manera complementaria, el Banco Central Europeo pasó a comprar deuda pública en los mercados secundarios, y a facilitar el crédito a las instituciones bancarias que lo han necesitado. Todo lo cual sirvió para calmar a los mercados financieros y evitó un ahondamiento de la crisis económica. Asimismo, se ha establecido recientemente un nuevo marco de regulación financiera y se han dado los primeros pasos hacia una unión bancaria.

A la postre, todas estas reformas han conseguido estabilizar la situación y sentar unas bases más favorables para la recuperación económica. Era preciso, pues, avanzar

en el nivel de integración política en la UE para salvaguardar su progreso económico y social. Se ha exigido una mayor cesión de soberanía nacional a favor de la propia Unión Europea en materia de política económica, haciendo así más evidente también la necesidad de una mayor fundamentación democrática de la Unión (Habermas, 2012). Un paso importante en esta dirección ha sido el cambio en el proceso de elección del Presidente de la Comisión para que se atenga más a los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo, reduciendo así un tanto el déficit democrático de la Unión y otorgando a las instituciones supranacionales comunitarias una mayor capacidad de actuación, para compensar de ese modo la deriva hacia un modelo de mayor carácter intergubernamental.

Para profundizar y completar la unión económica y monetaria, la Comisión Europea ha propuesto desde 2015 diversas hojas de ruta (las más recientes, 2017b o 2017d), contemplando nuevas medidas de avance en fases. Algunas de las medidas más relevantes que siguen pendientes son la puesta en marcha de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, que completaría la Unión Bancaria, y la implementación de una función de estabilización presupuestaria, que apoyaría a un país del euro que atravesara una situación de crisis.

Los debates al respecto, que se mantienen al máximo nivel, son complicados y exigen alcanzar un equilibrio entre la responsabilidad y la solidaridad de los distintos Estados miembros. Todo ello para lograr que el euro refuerce su papel como fuente compartida de bienestar económico y social, sobre la base de un crecimiento integrador y equilibrado.

Y también es necesario volver a poner la cohesión social como un objetivo principal de la Unión Europea para que la necesaria estabilidad económica sea no el objetivo final, sino la base sobre la que lograr que la UE pueda ponerse realmente al servicio de las personas. Así, la estabilidad económica pasaría a ser un instrumento para la consecución del bien común.

La estrategia de la UE tiene que buscar, por lo tanto, no solo reforzar las instituciones para lograr el equilibrio económico, sino fortalecerlas también para alcanzar una mayor cohesión social. Plantear unos mínimos suficientes que permitan que, a través de las políticas nacionales y con el concurso de la Unión, se logre esta

cohesión social y la lucha contra la pobreza. Todo ello debería estar en el corazón de las políticas europeas.

El reto del desarrollo económico

Y ese es, precisamente, el otro gran desafío que afronta la UE en la actualidad y al que aludíamos anteriormente: la necesidad de impulsar su desarrollo económico. Lo reclama, sin duda, la superación definitiva de la crisis más grave que ha experimentado la UE desde su creación, pero también lo exigen los cambios de distinto orden que vienen aconteciendo en el escenario internacional desde hace algún tiempo: la mayor competencia global, la presión sobre los recursos naturales y el envejecimiento demográfico.

En principio, la UE dispone de una estrategia para afrontar este desafío: la llamada Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea 2010). Una propuesta de política económica para reparar las debilidades estructurales de la UE (puestas de manifiesto, por ejemplo, en sus bajos niveles relativos de productividad, inversión en I+D y empleo). Sus tres prioridades esenciales son: alcanzar un crecimiento inteligente (mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación), un crecimiento sostenible (promoviendo una economía que haga un uso más eficaz de los recursos y sea respetuosa con el medio ambiente) y un crecimiento integrador (mediante el fomento de altos niveles de empleo y la mejora de la cohesión económica, social y territorial).

A partir de esas prioridades, se han definido cinco objetivos básicos para el conjunto de la UE: 1) aproximar el nivel de ocupación al 75% de la población activa; 2) incrementar el gasto en I+D hasta el 3% del PIB; 3) lograr el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía (esto es, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20% respecto a los niveles de 1990, aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovable en nuestro consumo final de energía hasta un 20%, y mejorar en un 20% la eficacia energética); 4) disminuir el abandono escolar a menos de un 10% (cuando actualmente representa el 15%) e incrementar el porcentaje de población joven que finaliza la enseñanza superior; y 5) reducir en un 25% el número de ciudadanos europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza (recuperando así a más de 20 millones de personas que viven en esa situación).

Para lograr estos objetivos, que están interrelacionados, se dispone de una agenda de actuación compartida por todos los niveles de gobierno (comunitario, nacional, regional y local), de manera que los mencionados objetivos se han reflejado a la vez en objetivos y trayectorias singulares para cada país. A escala europea, los instrumentos clave de esta estrategia son tres: 1) el avance en la realización del mercado único (pues se considera que un mercado único más fuerte, profundo y amplio es crucial para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en Europa); 2) el presupuesto comunitario, con sus diferentes instrumentos financieros; y 3) la política exterior de la Unión. Por su parte, los propios Estados miembros aplicarán de forma coordinada, junto a los programas de estabilidad y convergencia, unos programas nacionales de reforma con el punto de mira en los cinco objetivos referidos antes.

Queda por ver si la UE y sus Estados miembros serán capaces de aplicar adecuadamente la Estrategia Europa 2020. Ésta tiene como mecanismo financiero de apoyo el Marco Presupuestario Plurianual 2014-2020 de la UE, en el cual se contempla un nivel de gasto comprometido que sigue siendo bastante limitado: el 1% del PIB conjunto de los países de la UE. Aunque puede disponer ahora de una mejor formulación de las políticas comunes (la de cohesión económica y social, entre otras) y una coordinación más potente de las diferentes políticas nacionales (Jordán y Tamarit, 2013). En este contexto, la Unión se enfrenta al reto de forjar un futuro mejor para sus distintos países, y colaborar también en el avance de un desarrollo más humano para el conjunto del planeta.

El proceso que se está viviendo ahora, el “Brexit” (la salida del Reino Unido de la UE), significará la pérdida de un socio importante y un contribuidor neto a la financiación de las políticas y programas de la UE. Sin embargo, este hecho también supone una oportunidad para entablar un debate fundamental sobre la modernización y alcance del presupuesto de la UE, tal como lo está tratando de acometer ya la propia Comisión Europea (2017c). La negociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 ya ha comenzado, después de que la Comisión presentara su propuesta en mayo de 2018. La revisión de Europa 2020 todavía no se ha planteado.

A la postre, la fortaleza económica, la sostenibilidad, la solidaridad y la seguridad deben ser unos objetivos esenciales hacia los que dirigir el quehacer de las finanzas comunitarias. Queda claro que el presupuesto de la UE no lo puede hacer todo

por sí solo, pero sí puede concentrar su actuación en unas metas prioritarias, de manera complementaria a otras metas a las que se tratará de atender mejor a escala nacional o regional.

Conclusiones

Es preciso lograr que la Unión Europea deje de ser percibida como un problema por parte de la ciudadanía y sea considerada, por el contrario, por la mayoría, como una vía para afrontar adecuadamente los tremendos desafíos que tenemos en la actualidad (Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible). Para ello, este Foro considera que la política social ha de tener un papel más central en el proyecto de construcción europea.

Necesitamos una Europa que articule un Modelo Social Europeo basado en unos valores propios. La mutualidad como colaboración y ayuda mutua, en la que los miembros de nuestra sociedad somos responsables unos de otros. La responsabilidad sobre el bien común, sobre las personas que quedan excluidas de la organización económica que nos damos, son valores propios que deben reflejarse en el sistema social europeo. La construcción de Europa solamente puede mantenerse si no se pierde esta visión de una Unión responsable, basada en la ayuda mutua y en la centralidad de la persona.

Es necesario volver a poner la cohesión social como un objetivo principal de la Unión Europea para que la necesaria estabilidad económica sea no el objetivo final, sino el medio para lograr que la UE pueda ponerse realmente al servicio de las personas. Así, la estabilidad económica pasaría a ser un instrumento para la consecución del bien común.

Para la Comisión lo importante es que haya un ejercicio más responsable de la función presupuestaria a escala nacional, pero falta audacia para plantear algún mínimo de política fiscal común (incluyendo impuestos y prestaciones) orientado al aseguramiento de derechos sociales en todo el ámbito comunitario. La aplicación que se ha hecho hasta ahora del principio de subsidiariedad ha limitado extraordinariamente la iniciativa comunitaria y ha permitido que convivan desequilibrios sociales muy grandes bajo el techo de la unión monetaria y la disciplina presupuestaria. Por otro lado, ese

déficit en una política social común no puede desvincularse de la debilidad de la política fiscal en el diseño que se eligió para el modelo de unión monetaria y económica.

Esa insistencia, además, en la estabilidad presupuestaria no puede hacernos olvidar el papel de la Unión Europea en el agravamiento de los problemas de la pasada crisis. Los sistemas de rescate incrementaron la vulnerabilidad de muchas personas. Con ello, hay un alejamiento de lo que se comentaba en el primer documento de este Foro sobre la idea de poner en el centro a la persona al diseñar los objetivos económicos de una sociedad.

El modelo de Estado de Bienestar es una competencia de cada país, pero la UE no puede ser neutral en este tema. Entre todos habríamos de buscar un modelo de convergencia social que vaya en paralelo a la convergencia económica. Por ejemplo, fijando unas bases sociales mínimas para los distintos países comunitarios. La interdependencia real que se ha generado a través del alto nivel alcanzado de integración económica exige un horizonte común y una gestión compartida de distintos ámbitos de la actividad pública, y entre ellos la política social. Ninguna unión monetaria puede sobrevivir a largo plazo si aumentan el malestar y las divergencias sociales.

La estrategia de la UE tiene que buscar no solo reforzar las instituciones para lograr el equilibrio económico, sino también fortalecerlas para alcanzar una mayor cohesión social. En efecto, el principio y fundamento de la UE exige garantizar e impulsar unos mínimos suficientes para que, a través de las políticas nacionales, se logre esta cohesión social y la lucha contra la pobreza. Ello debería estar en el corazón de las políticas europeas, en un doble proceso que vaya tanto de abajo arriba (con la actuación de las instituciones más cercanas al ciudadano y de la sociedad civil), como de arriba abajo (con la acción solidaria de las instituciones comunitarias).

Por otra parte, la Unión Europea también debería avanzar en la formulación de una política migratoria común coherente con el Pacto Mundial para la Migración suscrito por más de 160 países el 10 de diciembre de 2018 en Marrakech. Un pacto promovido por la ONU para lograr una migración segura, ordenada y regular. Una acción que puede ser de gran provecho para la propia Unión Europea, pese a los miedos que pretenden avivar los movimientos populistas que se hallan actualmente en ascenso en Europa. Somos conscientes de que la política migratoria formará parte estructural de la UE en el futuro.

En definitiva, se necesita desarrollar en mayor medida un alma europea para no caer en una mera “Europa de los mercaderes”, lo cual parece la deriva peligrosa que está tomando el proceso de integración europea. En tal sentido, es preciso revisar el orden de prioridades, intensificar el espíritu de cooperación en Europa, fortalecer iniciativas de la sociedad civil y poner el modelo social europeo al servicio de los más desfavorecidos.

En la elaboración de este documento ha colaborado, junto con el Foro Creyente de Pensamiento Ético Económico, el profesor Josep María Jordán Galduf.

BIBLIOGRAFÍA

BILBAO UBILLOS, J. (2014): *Modelo social europeo: perspectivas de futuro*, Eurobask.

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2017): *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, COM (2017) 206, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2017a): *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, COM (2017) 2025, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2017b): *Documento de reflexión sobre la profundización de la unión económica y monetaria*, COM (2017) 291, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2017c): *Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE*, COM (2017) 358, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2017d): *Comunicación nuevos pasos para la plena realización de la unión económica y monetaria europea: una hoja de ruta*, COM (2017) 821 final, Bruselas.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2018): *La gobernanza económica de la Unión Europea*, Informe anual, CES, Madrid.

COSTAS, A. (2011): “Quiebra moral de la economía de mercado”, *El País*, 18 de abril de 2011.

DUVERGER, M. (1994): *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Alianza, Madrid.

ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Ed. Alfonso el Magnánimo, Valencia.

HABERMAS, J. (2012): *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid.

HABERMAS, J. (2018): “¿Hacia dónde va Europa?”, *El País*, 18 de noviembre.

JORDÁN, J. M. y TAMARIT, C. (2013) (coordinadores): *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas, Pamplona.

JORDÁN, J. M. y CARDONA, J. (2015): “Balance y retos actuales de la integración europea”, en el libro colectivo *La encrucijada de Europa. Luces y sombras para un futuro común*, Universidad de Valencia.

LLUCH FRECHINA, E. (2013): “La permanencia en el Euro y su coste social”, en el libro colectivo *Desigualdades y Derechos Sociales, Análisis y Perspectivas 2013*, Cáritas Española Editores, Madrid.

NACIONES UNIDAS (ASAMBLEA GENERAL) (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York.

https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

ONU (ACUERDO INTERGUBERNAMENTAL) (2017): *Pacto Mundial para la Migración*, Marrakech

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf