

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador**

[COM(2014) 130 final]

(2015/C 012/17)

Ponente: **Stefano Palmieri**

El 16 de mayo de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*

COM(2014) 130 final.

El Subcomité «Balance de la Estrategia Europa 2020», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2014.

En su 502º pleno de los días 15 y 16 de octubre de 2014 (sesión del 15 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 168 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Introducción

1.1 Cuatro años después de la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020 (en lo sucesivo, Europa 2020), la Comisión Europea ha publicado la Comunicación «Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» y ha abierto una consulta pública <sup>(1)</sup> para su revisión intermedia.

1.2 El presente dictamen, que constituye la respuesta oficial a una consulta de la Comisión Europea, también forma parte de una evaluación integrada que lleva a cabo el CESE en respuesta a la solicitud de la Presidencia italiana del Consejo de la Unión Europea de que elaborase un dictamen exploratorio sobre la próxima revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020.

1.3 El CESE está preparando una evaluación global intermedia de la Estrategia Europa 2020, que constará de los siguientes documentos:

- el informe de proyecto destinado a profundizar en los aspectos conceptuales y prácticos de la gobernanza de Europa 2020;
- el presente dictamen SC/039;
- las contribuciones de las secciones especializadas y la CCMI, los observatorios y el Grupo de Enlace con las Organizaciones y Redes Europeas de la Sociedad Civil;
- las contribuciones de los CES nacionales y demás organizaciones similares;
- las conclusiones y recomendaciones del estudio encargado por el Comité Director Europa 2020 del CESE y realizado por Bellagamba, A., «Priorities, challenges and prospects for civil society: involvement in the Europe 2020 strategy beyond 2015 — Case study of four Member States (BE — FR — IT — NL)».

<sup>(1)</sup> Véase el sitio de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_es.htm)

1.4 El conjunto de documentos, que constituirá la revisión intermedia de la Estrategia elaborada por el CESE, se presentará en una conferencia de alto nivel, organizada en el marco de las actividades de la Presidencia italiana del Consejo de la UE, sobre el tema: *Por una Estrategia Europa 2020 más eficaz — Propuestas de la sociedad civil para reforzar la inclusión social y la competitividad en Europa*. La conferencia se celebrará en Roma los días 4 y 5 de diciembre de 2014.

1.5 Con el fin de presentar las propuestas de reforma de Europa 2020 elaboradas por los distintos organismos internos del CESE <sup>(2)</sup> y debatidas en las reuniones de los «grupos de trabajo» de forma exhaustiva, las «recomendaciones» se recogen en el punto 4: **«Recomendaciones del CESE para garantizar un proceso real de reforma de la Estrategia Europa 2020»**.

## 2. La Estrategia Europa 2020 en los cuatro primeros años de aplicación: de los efectos de la crisis a la tendencia a largo plazo

2.1 Europa 2020 surge con la encomiable intención de reactivar la competitividad y el empleo en la UE, centrándose en los problemas de carácter estructural, y asegurar al mismo tiempo la cohesión económica, social y territorial para los ciudadanos. Y en este contexto, que ya era delicado, se inscribe una de las crisis más profundas de los últimos ochenta años por su intensidad y duración, que influirá profundamente en el desarrollo de la propia Estrategia.

2.1.1 La crisis ha agravado las amplias disparidades económicas y sociales ya existentes dentro de la UE, ha puesto de manifiesto divergencias en competitividad y cohesión social y ha agudizado la tendencia hacia la polarización del crecimiento y del desarrollo, con condicionamientos evidentes en cuanto a la redistribución equitativa de la renta, la riqueza y el bienestar entre los Estados miembros y, dentro de ellos, entre las regiones europeas <sup>(3)</sup>.

2.2 El análisis de la evolución y de las consecuencias de la crisis — que se deducen de la lectura de la Comunicación de la Comisión y sus anexos <sup>(4)</sup> — muestra que condicionó de manera negativa la ejecución de Europa 2020 por lo que se refiere a la eficacia, la adecuación y la legitimidad de su modelo de gobernanza y los objetivos correspondientes.

2.3 La estructura de la gobernanza económica de la UE, al estar muy orientada hacia la política de austeridad, subordinó la consecución de los objetivos a medio y largo plazo de Europa 2020 a la disciplina presupuestaria.

2.3.1 Por un lado, aunque el CESE considera que es necesario actuar y reforzar las políticas dirigidas a sanear las finanzas públicas en algunos Estados miembros, por otro lado, resulta evidente que las políticas de austeridad pueden generar los efectos esperados si se ejecutan en una fase económica «expansiva», mientras que, si se aplican «automáticamente» durante una fase económica de estancamiento o incluso de recesión, como la que registra la mayoría de los Estados miembros, repercuten negativamente en el crecimiento. La prueba es que, en muchos Estados miembros, estas políticas no han dado los resultados esperados para recuperar el equilibrio presupuestario <sup>(5)</sup>, sino que se ha ralentizado, e incluso retrasado, la recuperación económica y se ha agravado la ya preocupante situación de desintegración social.

2.4 La gestión de la crisis por medio de la gobernanza económica de la UE influyó de forma negativa en el proceso de consecución de los objetivos a medio y largo plazo de la Estrategia. De este modo, en algunos Estados miembros de la UE surgieron problemas que podrían suponer, en determinados casos, obstáculos y límites estructurales al desarrollo económico y la cohesión social de la Unión.

<sup>(2)</sup> CESE (2014) — Contribuciones de las secciones del CESE, Observatorio del Mercado de Trabajo/Observatorio del Mercado Único/Observatorio del Desarrollo Sostenible/CCMI y Grupo de Enlace — Hacia la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020. Comité Director Europa 2020.

<sup>(3)</sup> De media en Europa en 2012, a las personas situadas en el quintil de rentas más altas (quinto) les correspondía aproximadamente el 40 % de la renta total, mientras que a las situadas en el quintil más bajo (primero) les correspondía menos del 10 %. Eurostat, «Statistics in focus», n.º 12/2014.

<sup>(4)</sup> En el presente dictamen — por razones de espacio — no se recogen todos los datos estadísticos de referencia para cuya lectura se remite a los dos documentos citados: COM(2014) 130 final — Anexos 1 a 3.

<sup>(5)</sup> En los 28 Estados miembros de la UE, en el período comprendido entre 2007 (último año antes del inicio de la crisis) y 2013, la deuda pública aumentó del 58,8 % al 87,1 %, lo que equivale a un aumento de 28,3 puntos porcentuales. En los 18 Estados miembros de la zona del euro se pasó del 66,2 % al 92,6 %, con un aumento de 26,4 puntos porcentuales. Base de datos de Eurostat: deuda bruta de las administraciones públicas.

2.5 En la actualidad, aunque se han obtenido resultados alentadores en: a) la lucha contra el cambio climático y en favor de la sostenibilidad energética; y b) la educación y la reducción del abandono escolar, existen indicios muy preocupantes respecto de los gastos en investigación y desarrollo (I+D), el mercado de trabajo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

2.5.1 Respecto de los gastos en investigación e innovación (I+i), la crisis parece haber aumentado la brecha existente entre los Estados miembros de la UE; los Estados miembros sometidos a una alta presión en favor del saneamiento presupuestario (que suelen coincidir con los que van retrasados en materia de innovación) han reducido considerablemente el gasto público en I+i<sup>(6)</sup>. En la UE, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) sigue estando casi un punto porcentual por debajo del objetivo del 3 % y la previsión para 2020 parece situarse en el 2,2 %, afectada negativamente por el bajo nivel de inversión privada y los objetivos poco ambiciosos que han fijado los Estados miembros.

2.5.2 Por lo que se refiere al mercado de trabajo, mientras que la tasa de empleo registra un estancamiento en los últimos años, y sigue estando por debajo del objetivo de Europa 2020 (un 68,4 % en 2013: el 74,2 % para los hombres y el 62,5 % para las mujeres), se registran señales especialmente preocupantes:

- 26,2 millones de personas desempleadas;
- 9,3 millones de trabajadores «desanimados» dispuestos a trabajar pero que han dejado de buscar empleo;
- 12 millones de personas llevan más de un año desempleadas;
- desde 2008 (primer año de la crisis) en la Unión Europea se han perdido seis millones de puestos de trabajo (con lo que ello implica en términos de pérdida de capacidad y aptitudes profesionales);
- 5,5 millones de jóvenes (menores de 25 años) están en paro.

Es una situación especialmente preocupante de por sí que, en algunos Estados miembros de la UE, tiende a agravarse por lo que se refiere a los jóvenes, los que han sido expulsados del mercado laboral en una edad avanzada y las mujeres.

2.5.3 En cuanto a las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social, de 2009 a 2012 pasaron de 114 millones a 124 millones. Esta tendencia podría agravarse como consecuencia del efecto retardado de la crisis. El objetivo de la UE de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social a 96,4 millones de personas en 2020 es difícil de alcanzar, dado que ya en 2012 había 28 millones más del objetivo establecido.

2.5.4 El dato que hace que esta situación, grave de por sí, sea aún más complicada es el aumento del número de personas que viven en una situación de privación material y el porcentaje de personas en edad de trabajar que vive en hogares en los que no trabaja ningún miembro.

2.5.5 La crisis ha aumentado las fuertes disparidades existentes entre los Estados miembros y ha puesto de relieve diferencias significativas en competitividad y cohesión social. Estas divergencias ponen de manifiesto la necesidad de elaborar propuestas de reforma para optimizar la eficacia de las intervenciones allí donde los problemas sean más graves.

2.5.6 Todas estas cifras muestran claramente la importancia de centrarse en las inversiones en crecimiento a fin de apoyar la competitividad y las condiciones de las empresas, especialmente de las pymes, para poder mantener y crear empleo.

### 3. Análisis de los puntos débiles de la Estrategia Europa 2020: gobernanza, objetivos, participación y aplicación

3.1 El análisis de los resultados conseguidos hasta ahora pone de relieve una estrategia que ha resultado en gran medida insuficiente para alcanzar los objetivos que se había fijado. Es conveniente un proceso de reforma de Europa 2020 para lograr que sea eficiente y eficaz, y evitar así el peligro de que fracase, como ocurrió con la Estrategia de Lisboa anterior. Es extremadamente importante centrarse en una serie de objetivos a fin de garantizar la coherencia entre ellos y asegurar así su puesta en práctica.

<sup>(6)</sup> Veugelers, R. (2014) «Undercutting the future? European research spending in times of fiscal consolidation». Bruegel Policy Contribution. N° 2014/06.

3.2 Los principales problemas de la Estrategia Europa 2020 se refieren a la gobernanza, los objetivos, la participación de la sociedad civil y su aplicación.

3.3 El sistema de gobernanza de Europa 2020 es débil y poco eficaz para obligar a los Estados miembros a que respeten los compromisos adquiridos con el fin de alcanzar los objetivos (y las iniciativas emblemáticas) establecidos en la Estrategia.

3.3.1 La estructura de gobernanza de la Estrategia ha institucionalizado una distorsión estructural con el predominio económico sobre la gobernanza social y medioambiental, subordinando los objetivos de Europa 2020 a las prioridades macroeconómicas del Semestre Europeo y poniendo en peligro, de esta forma, la consecución de los objetivos de competitividad y cohesión social de la UE, así como la gestión sostenible de los recursos naturales.

3.3.2 El Semestre Europeo, que comienza con el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC) y finaliza con la elaboración de «recomendaciones específicas por país», ha fijado con frecuencia prioridades que no apoyan de manera eficaz el logro de los objetivos de Europa 2020. Hay que añadir que las «recomendaciones específicas por país» no son respetadas por los Estados miembros al elaborar las estrategias nacionales anuales (programas nacionales de reforma) ni en las correspondientes decisiones sobre presupuesto, reformas estructurales, políticas de empleo y políticas sociales<sup>(7)</sup>.

3.4 Cuando se elaboró la Estrategia Europa 2020, la fijación de los objetivos y los correspondientes indicadores propuestos, además de no ser vinculante, no fue objeto de un proceso de amplio consenso entre los ciudadanos de la UE. Hasta la fecha, con exclusión de los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el uso de fuentes de energía renovables, que dependen de un marco jurídicamente vinculante, cada país podía fijar sus propios objetivos con resultados a menudo poco ambiciosos.

3.4.1 La cuantificación de los objetivos no está respaldada por una evaluación cualitativa: la «inteligencia» de un sistema socioeconómico no puede medirse únicamente mediante indicaciones de carácter cuantitativo como, por ejemplo, los gastos de investigación o el número de nuevos puestos de trabajo creados, sino que también deben considerarse indicaciones de carácter cualitativo como los tipos de innovaciones comercializadas y el nivel de calidad de los puestos de trabajo creados.

3.5 La sociedad civil organizada no participa adecuadamente en Europa 2020 a nivel nacional ni europeo. Los factores que han determinado esta situación son los siguientes:

- la escasa actividad de comunicación y de difusión de la Estrategia que la ha convertido en un instrumento conocido y utilizado principalmente por los profesionales;
- la reticencia de algunos Estados miembros a incluir a la sociedad civil organizada en el proceso de programación de las medidas de Europa 2020;
- la falta de una vinculación real entre la actuación de la sociedad civil a nivel europeo y a nivel nacional y local;
- las medidas adoptadas para afrontar los efectos de la crisis (incluido el calendario del «Semestre Europeo») se solapan con las iniciativas de Europa 2020, haciendo más difícil para los interlocutores sociales y las organizaciones que representan a la sociedad civil comprender el proceso de desarrollo de la Estrategia y poder intervenir en él;
- la disponibilidad insuficiente de recursos financieros limitados no permite una participación real y efectiva de la sociedad civil organizada en Europa 2020;
- una participación insuficiente de los interlocutores sociales de algunos países en el proceso de consultas realizado en el marco del Semestre Europeo.

<sup>(7)</sup> Estudio del Parlamento Europeo (2014) — «A “traffic light approach” to the implementation of the 2011 and 2012 Country Specific Recommendations (CSRs)». Unidad de Apoyo a la Gobernanza Económica.

3.6 A pesar de los procedimientos adoptados por el Consejo Europeo, los numerosos programas de cooperación activa dentro de la UE y la certidumbre de que los retos y los objetivos definidos en la Estrategia Europa 2020 no pueden abordarse de manera eficaz solo mediante la acción individual de los sistemas nacionales, la aplicación de Europa 2020 se ha visto perjudicada por la falta de una cooperación y solidaridad efectivas entre los Estados miembros.

3.7 Las iniciativas emblemáticas habrían podido respaldar de forma determinante la coordinación de las políticas nacionales y europeas para apoyar el logro de los objetivos de Europa 2020 y reactivar el crecimiento económico y el empleo mediante un mejor uso de las palancas de desarrollo y las oportunidades ofrecidas por los «Fondos Estructurales»<sup>(8)</sup>, la «cooperación territorial europea»<sup>(9)</sup> y los programas de gestión directa. Las iniciativas emblemáticas deberían ser más fáciles de gestionar y entender, crear una mayor interacción entre sí y no solaparse.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL CESE PARA GARANTIZAR UN PROCESO REAL DE REFORMA DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

### 4. En favor de un nuevo marco conceptual de la Estrategia Europa 2020

4.1 La UE se enfrenta a un doble reto: por un lado, deber salir lo antes posible de la crisis cuyos efectos han dañado gravemente su sistema económico y social; y por otro, debe reforzar el modelo de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador propuesto mediante Europa 2020 para poder atajar los problemas estructurales de la falta de competitividad del sistema europeo.

4.1.1 Dentro de este marco, en el que el CESE considera que debe promoverse un modelo de desarrollo en el que los Estados miembros de la UE, a la vez que siguen aplicando las reformas estructurales centradas en el saneamiento y la fiabilidad de las finanzas nacionales, pueden apoyar de manera simultánea la aplicación de políticas que permitan: fomentar la competitividad europea y de sus agentes principales (trabajadores, empresas privadas y empresas sociales); promover un aumento cuantitativo y cualitativo de las inversiones europeas (materiales, inmateriales y sociales); crear más y mejores puestos de trabajo; y apoyar la cohesión social y territorial, abordando los problemas relacionados con el alto nivel de desempleo y el aumento de los niveles de pobreza y exclusión social<sup>(10)</sup>.

4.1.2 A este respecto, resulta útil lograr que la unión económica y monetaria sea un factor de estabilidad y crecimiento más sólido y resistente, reforzar el atractivo global de la Unión como zona de producción e inversión, explotar plenamente el potencial del mercado único en todas sus dimensiones, invertir y preparar la economía europea para el futuro, promover un entorno favorable al emprendimiento y la creación de empleo, respaldar la sostenibilidad del medio ambiente, así como apoyar el fortalecimiento de un sistema de bienestar para afrontar los cambios y los problemas sociales.

4.2 El CESE considera que la propuesta de reforma radical de la aplicación de la Estrategia Europa 2020 requiere remodelar profundamente conceptos y elementos clave de la Estrategia aplicada hace cuatro años respecto del concepto de desarrollo en que se basa la propia Estrategia; la determinación de los objetivos y las políticas para alcanzarlos, y el seguimiento y evaluación correspondientes; el establecimiento de una gobernanza multinivel eficaz y efectiva de la Estrategia; y el refuerzo de la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

4.3 Para que el desarrollo que se fomenta mediante la reforma de Europa 2020 sea verdaderamente «sostenible», es fundamental reforzar su enfoque holístico integrando los objetivos económicos con los sociales y medioambientales. Habrá que promover un enfoque que valore de manera concreta toda forma de capital en el tiempo y en el espacio, con el fin de satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro las de las generaciones futuras.

<sup>(8)</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (UE) n° 1303/2013 de 17 de diciembre de 2013, DO L 347 de 20.12.2013, pp. 320-469.

<sup>(9)</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (UE) n° 1299/2013 de 17 de diciembre de 2013, DO L 347 de 20.12.2013, pp. 259-280.

<sup>(10)</sup> Véase el proyecto de investigación en <http://www.foreurope.eu/>

4.3.1 Será fundamental vincular el concepto de desarrollo sostenible y los objetivos consiguientes de Europa 2020 con lo dispuesto en el artículo 3, apartados 1, 2 y 3, del Tratado de la Unión Europea<sup>(11)</sup>, para promover la cohesión económica, social y territorial por medio de una mayor cooperación y solidaridad entre los Estados miembros y un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y una economía social de mercado altamente competitiva, más atenta al bienestar de los ciudadanos y centrada en la competitividad y el pleno empleo.

4.3.2 La Estrategia Europa 2020 también debe reflejar el papel de la UE en el contexto global. La revisión de la Estrategia Europa 2020 debe estar estrechamente relacionada con la Agenda para el Desarrollo Sostenible después de 2015 de las Naciones Unidas<sup>(12)</sup> y facilitar una aplicación adecuada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en y por la UE.

4.3.3 Con el fin de poner en marcha la transición a largo plazo hacia una economía de la UE resistente, competitiva, con un uso eficaz de los recursos e inclusiva, la UE deberá ampliar su horizonte de planificación más allá de 2020. Por lo tanto, la revisión de la Estrategia Europa 2020 debe completarse urgentemente con la iniciación de un proceso participativo que lleve a una estrategia política integrada en favor de una Europa sostenible en un mundo globalizado, con un horizonte temporal como mínimo hasta 2030.

4.4 En coherencia con el refuerzo de un enfoque holístico del concepto de desarrollo sostenible en Europa 2020, la dimensión cualitativa de los objetivos debe tener un mayor apoyo. Crecer significa aumentar naturalmente de volumen y, por lo tanto, implica una dimensión cuantitativa, mientras que desarrollar significa aumentar la calidad y el potencial propios. La dimensión cualitativa del desarrollo requiere la realización y la expansión de las especificidades y el potencial de un sistema socioeconómico.

4.4.1 Los objetivos de Europa 2020 deben integrarse en pie de igualdad y dejar de estar subordinados a los objetivos económicos y fiscales, mediante una nueva estructura de la gobernanza económica, medioambiental y social, especialmente en el marco del Semestre Europeo y, por consiguiente, en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, los programas nacionales de reforma y las recomendaciones específicas por país.

4.4.2 El CESE reitera que es esencial identificar un sistema de medida complementario al PIB para evaluar el impacto de las políticas adoptadas en relación con la sociedad, las familias y las personas<sup>(13)</sup>. En este contexto será necesario aplicar el cuadro de indicadores en materia social y garantizar su verdadera aplicación en el Semestre Europeo<sup>(14)</sup>.

4.4.3 En esta óptica, es fundamental desarrollar un sistema de seguimiento basado en indicadores que tengan en cuenta la renta disponible de las familias, la calidad de vida, la sostenibilidad medioambiental, la cohesión social, la salud y el bienestar globales de las generaciones presentes y futuras. Para aplicar y gestionar el nuevo sistema de seguimiento, el CESE considera conveniente crear una nueva estructura con participación de las instituciones competentes.

4.5 Europa 2020 solo tendrá éxito si cuenta con una estructura de gobernanza multinivel para responder a los muchos retos que afronta y si las directrices generales, acordadas a nivel europeo, se traducen en actuaciones nacionales y regionales concretas.

4.5.1 Este es el marco en el que debe reforzarse la gobernanza económica de la UE en general y de la UEM en particular, integrándola con Europa 2020. De esta manera, será posible garantizar la ejecución de las reformas de carácter estructural, por medio de un proceso eficaz de intercambio y apropiación por parte de los Estados miembros. Por lo tanto, será conveniente establecer una cooperación verdadera entre las funciones de orientación, intercambio y control que ejercen el Consejo Europeo, el Consejo de Competitividad, la Comisión y el Parlamento Europeo.

4.5.2 Los Estados miembros han de tener debidamente en cuenta las «recomendaciones específicas por país» que adopta el Consejo Europeo al elaborar las estrategias anuales establecidas en los programas nacionales de reforma, así como en las decisiones sobre presupuesto, reformas estructurales, políticas de empleo y políticas sociales.

<sup>(11)</sup> DO C 83, 30.3.2010.

<sup>(12)</sup> <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1561>

<sup>(13)</sup> DO C 181, 21.6.2012, pp. 14-20.

<sup>(14)</sup> Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria COM(2013) 690 provisional

4.6 Hay que reforzar el papel de la sociedad civil organizada en las diferentes fases del proceso de programación y aplicación de las políticas europeas. La consecución de los objetivos de Europa 2020 debe estar respaldada por el refuerzo del papel y la participación de la sociedad civil en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y en la elaboración de los programas nacionales de reforma y las «recomendaciones específicas por país». Este refuerzo debe lograrse mediante la adopción de un calendario del Semestre Europeo más eficaz y oportuno, que permita a la sociedad civil organizada expresar evaluaciones oportunas en la fase en que aún es posible contribuir eficazmente al proceso decisorio. Este objetivo debe garantizarse en los tres niveles de gobernanza de la Estrategia: europeo, nacional y regional.

## 5. Las políticas transversales y sectoriales en apoyo de la Estrategia Europa 2020

5.1 Para convertir Europa 2020 en una palanca de competitividad y cohesión que apoye el crecimiento económico, sostenible e integrador de Europa durante los próximos cinco años, el CESE considera necesario aplicar una estrategia integrada compuesta por **políticas transversales** (u horizontales) y **políticas sectoriales** (o verticales).

5.1.1 Las **políticas transversales** (u horizontales) deben tener la función de crear las condiciones adecuadas para valorizar los agentes principales de la reactivación de la competitividad europea: los **trabajadores, las empresas y las empresas de la economía social**.

5.1.2 Las **políticas sectoriales** (o verticales) deben ser los pilares que garanticen la reactivación efectiva de Europa 2020 con las siguientes medidas: impulsar la **política industrial**; unificar la **política energética**; reforzar la **investigación y la innovación**; y *fomentar los factores que fortalecen la competitividad del sistema europeo vinculados al sistema de bienestar y a la lucha contra la pobreza y la exclusión social* <sup>(15)</sup>.

5.2 Los agentes de referencia de las **políticas transversales** de la nueva Europa 2020 deben tener como agentes de referencia a los **trabajadores**, las **empresas privadas** <sup>(16)</sup> y las **empresas de la economía social** <sup>(17)</sup>.

5.2.1 Por lo que se refiere a los interlocutores sociales, hay que situar en el centro de las prioridades de Europa 2020 la creación de puestos de trabajo de calidad como instrumento para luchar contra la segmentación creciente del mercado laboral y el desempleo.

5.2.1.1 Es necesario adaptar los sistemas de enseñanza, reciclaje profesional y formación continua a las necesidades y la evolución del mercado laboral.

5.2.1.2 Debe fomentarse la educación en el espíritu empresarial y el desarrollo de nuevos planteamientos y sistemas de aprendizaje, con el fin de dotar a las personas con las capacidades adecuadas para valorizar el capital humano.

5.2.1.3 Es importante promover y apoyar el papel de los servicios públicos de empleo respecto de la orientación, incorporación y reincorporación de las personas al mundo laboral.

5.2.1.4 Es fundamental dedicar más esfuerzos a las políticas de apoyo al empleo, especialmente por lo que se refiere a los jóvenes, las personas que han abandonado el mercado laboral a una edad avanzada, las mujeres y las personas con discapacidad. También es importante prestar más atención a los problemas de empleo de las personas que no están incluidas en las estadísticas oficiales, al estar fuera del mercado laboral (personas sin hogar o sin domicilio fijo, gitanos, etc.).

5.2.1.5 Es aconsejable establecer un nuevo objetivo dentro de Europa 2020: reducir la tasa de desempleo juvenil en un 50 % en 2020.

5.2.2 En cuanto a las **empresas**, y muy especialmente las pymes, debe fomentarse una cultura empresarial moderna que se base en las prioridades establecidas en la «Small Business Act» <sup>(18)</sup> y en «Emprendimiento 2020» <sup>(19)</sup> para ayudar a las empresas a transformar las oportunidades que ofrece el acceso a la financiación europea y la innovación tecnológica en palancas de desarrollo que impulsen la competitividad y el empleo.

<sup>(15)</sup> Para un examen más detenido de las medidas propuestas, se remite a la lectura de: CESE (2014) op. cit.

<sup>(16)</sup> Se utiliza el término genérico de empresas para englobar tanto la figura esencial del empresario (trabajador por cuenta propia, profesión liberal, con asalariados y empresa social) como el tamaño (microempresas, pequeñas, medianas o grandes empresas).

<sup>(17)</sup> La economía social engloba tanto pymes y grandes empresas como cooperativas, sociedades de asistencia mutua, asociaciones, fundaciones, ONG sociales, etc.

<sup>(18)</sup> «Small Business Act» para Europa», COM(2008) 394 final/2.

<sup>(19)</sup> DO C 271, 19.9.2013, pp. 75-80.

5.2.2.1 A este respecto, deben establecerse condiciones que garanticen a los operadores económicos que compiten en un mercado donde se han neutralizado las distorsiones derivadas de una burocracia excesiva y de métodos y prácticas desleales y no reglamentarias.

5.2.2.2 También debe examinarse la posibilidad de ofrecer a las pymes <sup>(20)</sup> asistencia especializada en casos específicos: empresas de nueva creación, internacionalización, recurso al mercado de capitales, así como investigación, desarrollo e innovación.

5.2.3 Las empresas de la economía social son elementos clave del modelo social europeo dado que constituyen, sobre todo a escala local y regional, motores de innovación social e instrumentos para la creación de empleo, crecimiento sostenible y cohesión. Estas empresas introducen nuevos y flexibles métodos de prestación de servicios y de innovación respecto de los productos, procesos e innovación.

5.3 La reactivación eficaz de Europa 2020 dependerá de la valorización que se logre dar a las siguientes **políticas sectoriales**.

5.3.1 Mediante el **impulso a la política industrial europea** se podrá garantizar la mejora de la competitividad del sistema productivo europeo. La UE debe volver a competir como sistema y, para ello, necesita dotarse de una verdadera política industrial. El sector manufacturero debe volver a representar un porcentaje del 20 % del PIB (en 2012 era del 15,3 %).

5.3.1.1 Es imprescindible una política industrial que fomente:

- la integración estratégica de la cadena de valor en los distintos sectores (manufacturero, agroindustria y servicios);
- la consolidación de industrias de alta tecnología y de tecnología media alta y los servicios intensivos en conocimientos;
- el desarrollo de un mercado europeo que permita garantizar una competencia equitativa para las cualificaciones de nivel medio y alto, así como promover la movilidad de los trabajadores, las profesiones liberales, con una especialización media y alta, y los servicios;
- unos vínculos funcionales de alta especialización entre el sector público y los operadores de servicios intensivos en conocimientos para mejorar y potenciar la productividad del sector público;
- la capitalización de las oportunidades de desarrollo generadas por la economía verde y el apoyo a la transición ecológica de la UE hacia un modelo de producción y consumo coherente con el principio de crecimiento sostenible (mediante la vinculación a la agenda sobre objetivos de desarrollo sostenible después de 2015) <sup>(21)</sup>;
- el sector estratégico de la «economía azul» por medio de la innovación con el fin de transformar las oportunidades de desarrollo que ofrecen las principales «cadenas de valor» (industria azul; logística azul; turismo azul; alimentación azul; energía azul; recursos azules) en beneficios económicos, medioambientales y sociales para las empresas y los ciudadanos europeos.

5.3.2 **Es fundamental impulsar una política energética común en la UE.** Dadas las profundas implicaciones de la energía para la economía, una seria política industrial no puede prescindir de ciertos principios comunes como:

- adecuación y reducción de las diferencias de precios de la energía;
- mejora de las condiciones para el comercio interior de la energía;
- reducción de la dependencia energética de terceros países;
- fomento de las energías renovables.

<sup>(20)</sup> El CESE hace referencia al informe «Action Lines: Bolstering the business of liberal professions» del Grupo de Trabajo sobre Profesiones Liberales de la Comisión Europea, publicado el 12 de marzo de 2014.

<sup>(21)</sup> <http://www.wfuna.org/post-2015>



5.3.3 El desarrollo de las **políticas de investigación e innovación (I+i), la valorización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como la digitalización de la economía** son sectores con un importante potencial para reactivar la competitividad europea. En ellos es posible poner en práctica nuevas formas de cooperación eficientes y eficaces entre el sector público y el privado.

5.3.3.1 A este respecto, el CESE considera conveniente:

- promover agencias públicas, flexibles y dinámicas, capaces de ofrecer posibilidades de financiación a medio y largo plazo y de garantizar la necesaria vinculación entre ciencia e industria;
- impulsar el aprovechamiento de las TIC como instrumento para fomentar el dinamismo de los operadores económicos (las pymes crecen más deprisa cuando las incorporan);
- incrementar el apoyo financiero a las actividades de investigación, desarrollo e innovación y respaldar en todos los Estados miembros la mejora de la colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas;
- promover la digitalización de la economía, que hace posible vincular el interés privado al beneficio público porque permite a los empresarios aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el mercado y, al mismo tiempo, hacer accesibles para los ciudadanos nuevos productos y servicios públicos digitales.

5.3.4 El CESE considera que deben impulsarse los **factores de refuerzo de la competitividad vinculados al sistema de bienestar**. La aplicación de políticas eficaces de bienestar puede representar un factor especialmente importante para recuperar la competitividad de la Unión Europea, garantizando un entorno en el que los factores de riesgo, insostenibles a nivel individual (para los ciudadanos), puedan afrontarse con políticas específicas de bienestar. Es necesario reforzar el compromiso para proteger la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. El CESE considera esencial apoyar en mayor medida la inclusión de las personas con discapacidad <sup>(22)</sup> y la dimensión de género <sup>(23)</sup> y prevenir la discriminación y las formas de exclusión por razones de origen racial o étnico, edad, religión y orientación sexual.

5.3.4.1 A la luz de las estimaciones sobre el envejecimiento <sup>(24)</sup> de la población en Europa, es fundamental mantener y, cuando sea posible, reforzar los compromisos asumidos en materia de cambio demográfico. Con el fin de aprovechar los aspectos positivos que conlleva el cambio demográfico, tanto para las personas que envejecen como para la sociedad en su conjunto, debe cumplirse una condición esencial, a saber, que las personas tengan la oportunidad de envejecer con buena salud y seguridad <sup>(25)</sup>.

5.3.4.2 El CESE considera que las medidas de política económica deben ser objeto de una evaluación de impacto social previa, para anular las medidas que puedan aumentar los niveles de pobreza o exclusión social.

5.3.4.3 Además, hay que fomentar una estrategia integrada de inclusión activa para garantizar:

- un apoyo adecuado a la renta;
- un mercado laboral que propicie la inclusión;
- el acceso a un empleo y a servicios de calidad; así como el impulso de la innovación social;
- la difusión de la economía social en los sectores estratégicos de los servicios de atención y asistencia a la persona.

5.4 El CESE estima que la Estrategia Europa 2020 debe estar respaldada por un ambicioso plan de inversiones materiales e inmateriales en las infraestructuras y de inversiones sociales destinadas exclusivamente a reactivar la competitividad de la UE <sup>(26)</sup>. El Consejo deberá dar su aprobación a los créditos adicionales necesarios para su financiación y la Comisión deberá supervisar la eficiencia y eficacia a la vez que supervisa las reformas estructurales propias de cada país.

<sup>(22)</sup> «Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras», COM(2010) 636 final.

<sup>(23)</sup> «Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015» COM(2010) 491 final.

<sup>(24)</sup> Informe de la Comisión Europea de 2012 sobre el envejecimiento.

<sup>(25)</sup> DO C 51, 17.2.2011, pp. 55-58.

<sup>(26)</sup> Tal como propuso Jean-Claude Juncker, candidato a presidente de la Comisión Europea, en las «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea», 15 de julio de 2014, Estrasburgo.

A este respecto, el CESE reitera las propuestas recogidas en un dictamen reciente <sup>(27)</sup> en el que, por una parte, destaca la importancia de las inversiones públicas de los Estados miembros y, por otra, pide la atenuación o suspensión temporal, durante la crisis, de las políticas de austeridad.

De acuerdo con ello, el CESE recomienda que se apliquen las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con toda la flexibilidad que la situación económica y social requiere.

5.4.1 Las inversiones en infraestructuras «materiales» deberán centrarse en dos ejes principales. El primero consistirá en garantizar el mantenimiento, restauración y modernización del patrimonio arquitectónico, histórico y residencial, así como de las redes de transporte (ferroviario, por carretera y marítimo). Igualmente importante será el mantenimiento y la protección del patrimonio hidrogeológico y costero europeo. El segundo eje cubrirá las inversiones «inmateriales» vinculadas al desarrollo de las redes de tecnologías de la información y la comunicación. Este plan de inversión podrá financiarse mediante la participación del Banco Europeo de Inversiones y la emisión de obligaciones europeas ad hoc, así como la reorganización del marco financiero plurianual 2014-2020 prevista en 2016.

5.4.2 Las inversiones sociales deberán permitir luchar contra la pobreza y el riesgo de exclusión social y favorecer la recuperación del empleo en Europa. Será necesario un plan de inversiones equivalente al 2 % del PIB que quede excluido del cálculo del déficit y que debe ser objeto de supervisión para garantizar su eficiencia y eficacia. Este plan podrá orientarse hacia los servicios sanitarios, los servicios de asistencia y de atención estrechamente relacionados con la evolución demográfica de los Estados miembros, el refuerzo del sistema de enseñanza, la formación y el reciclaje profesional, viviendas sociales, etc. La financiación, además de estar excluida del cálculo del déficit, podrá garantizarse mediante un impuesto sobre las transacciones financieras.

Bruselas, 15 de octubre de 2014.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(27)</sup> Dictamen del CESE sobre «Completar la Unión Económica y Monetaria — Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea»; ponentes: Sres. Van Iersel y Cedrone, pendiente de su publicación en el DO.