



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.10.2005
COM(2005) 525 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Los valores europeos en un mundo globalizado

**Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes
de octubre**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Unidad y diversidad: los dos principios en que se basa el desarrollo de las políticas socioeconómicas	4
3.	Culminar la transformación – los resultados actuales, los desafíos de hoy y de mañana	5
3.1.	Las políticas actuales no garantizan la justicia social para todos.....	5
3.2.	La globalización	7
3.3.	El envejecimiento de la población	10
4.	Hacer frente al desafío	11
4.1.	¿A quién le corresponde hacer qué? El papel de Europa	13
4.2.	Ideas para el cambio.....	15
4.2.1.	Nivel europeo	15
4.2.2.	Nivel nacional:	16
4.2.3.	Una nueva colaboración entre la UE y los Estados miembros.....	16
5.	Conclusión.....	17

1. INTRODUCCIÓN

Europa debe reformar y modernizar su política a fin de preservar sus valores. La modernización es fundamental si queremos mantener en Europa los elevados niveles de prosperidad, cohesión social, protección medioambiental y calidad de vida que ha arrojado históricamente.

Hoy en día, la Europa dinámica, innovadora y abierta de las comunicaciones de telefonía móvil de tercera generación e Internet coexiste con la Europa de los 19 millones de desempleados, la pobreza infantil y el crecimiento estancado, en la que demasiadas personas son excluidas de la prosperidad. Se trata de una incómoda dualidad que pone en peligro los avances logrados por la Unión Europea y sus Estados miembros tras medio siglo de paz y de aumento del nivel de vida.

A lo largo de las décadas siguientes a la creación de la Comunidad Europea, las estructuras implantadas han contribuido a la consecución de resultados a la altura de las ambiciones de la Comunidad de aquella época. Sin embargo, éste ya no es el caso, o cada vez menos.

El crecimiento es cada vez más lento, el desempleo estructural sigue siendo elevado y las desigualdades se están acentuando. A no ser que cambiemos de orientación, la competencia a escala mundial, las repercusiones de las nuevas tecnologías y el envejecimiento de la población van a acentuar aún más el desfase entre las dos Europas y entre Europa y el mundo. Nuestro éxito económico y la viabilidad financiera de nuestros sistemas sociales – jubilaciones, bienestar y sanidad – están en tela de juicio.

No se trata simplemente de una cuestión de economía o hacienda pública, sino ante todo de una cuestión de justicia social. Se trata de decidir qué Europa deseamos para nuestros hijos y cómo financiarla.

El *status quo* no es una opción válida. Gracias al crecimiento y a unos puestos de trabajo más productivos, podemos alcanzar resultados que respondan a las expectativas y los valores europeos. Si incidimos en los sectores más fundamentales, podemos avanzar en la integración europea. El crecimiento y el empleo están verdaderamente a la orden del día en Europa.

Es preciso un cambio; existe un amplio consenso en torno a esta necesidad, por ejemplo, a través del proceso de reforma lanzado en Lisboa en marzo de 2000. Sin embargo, este análisis no se ha plasmado aún plenamente en acciones concretas. Europa no puede permitirse esperar aún más, ya que, transcurridos cinco años, la situación ha cobrado un carácter urgente¹. La competencia se ha intensificado a escala mundial, especialmente en Asia. Los conocimientos más avanzados ya no son la exclusividad de Europa o Norteamérica. Las universidades indias forman cada año más de 250.000 ingenieros. En China, las inversiones en investigación superarán a las de la Unión Europea en 2010.

Afortunadamente no partimos de cero. Muchos Estados miembros ya han emprendido importantes reformas basadas en la estabilidad que ofrece el euro y la unión económica y monetaria. Todos se han comprometido a avanzar más deprisa y más lejos. Por último,

¹ *Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe*, grupo de trabajo de alto nivel para el empleo, noviembre de 2003, y *Facing the Challenge*, grupo de trabajo de alto nivel, noviembre de 2004.

tenemos la nueva estrategia de Lisboa en favor del crecimiento y del empleo, lanzada este año. Además, la Unión Europea está en condiciones inmejorables para favorecer esta transformación. La unión económica y monetaria y el euro crean un entorno de estabilidad y baja inflación. Dado que constituye el mayor bloque comercial del mundo, Europa puede utilizar esta ventaja para fomentar soluciones ambiciosas y equilibradas a problemas internacionales tales como el cambio climático o los intercambios comerciales. Los fondos y programas de la Unión Europea pueden desempeñar un papel fundamental a través de su apoyo a la acción de los Estados miembros, por lo que resulta aún más necesario un acuerdo sobre las futuras perspectivas financieras antes de final de año. Nuestros instrumentos de política exterior, desde la política de ampliación a la de desarrollo, pueden ayudar a fomentar la prosperidad y la seguridad más allá de las fronteras actuales de Europa.

No existen soluciones a medias. Ningún país puede hacer frente solo a estos desafíos. A través de una acción a nivel europeo y nacional podemos ofrecer a Europa un futuro y hacernos oír, difundiendo al mismo tiempo la visión y los valores europeos entre nuestros socios en el mundo entero.

2. UNIDAD Y DIVERSIDAD: LOS DOS PRINCIPIOS EN QUE SE BASA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIOECONÓMICAS

Cada uno de nuestros modelos sociales se basa en valores comunes europeos. Estos constituyen el fundamento de nuestro enfoque específico respecto a las políticas socioeconómicas.

Los Estados miembros de la Unión Europea han desarrollado su propio enfoque, reflejo de su historia y preferencias colectivas. Cada uno de ellos ha combinado elementos comunes tales como los regímenes de pensiones, la atención sanitaria y a largo plazo, la protección social, la educación, la reglamentación del mercado laboral y la redistribución a través de políticas fiscales. Los Estados miembros son responsables de la elaboración y aplicación de las distintas prestaciones.

Existen importantes disparidades dentro de la Unión Europea. Por ejemplo, Lituania, Letonia e Irlanda dedican entre un 14 y un 15% de su PIB a los regímenes de protección social, el Reino Unido y Bélgica, un 27% y Francia y Suecia, un 30%. El nivel de las pensiones al amparo de estos regímenes varía notablemente en la Unión Europea, ya que supone entre un 31 y un 37% de los ingresos medios en el caso de Irlanda, el Reino Unido y Bélgica y más del 70% en el caso de Austria, Finlandia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal y España.

El presente informe no pretende destacar ningún «modelo» en particular, sino que reconoce que i) ningún país ha encontrado aún todas las respuestas y ii) cada uno de los sistemas tiene características específicamente europeas en las que debemos basarnos:

- En primer lugar, las políticas **económicas y sociales nacionales se basan en valores comunes** tales como la solidaridad y la cohesión, la igualdad de oportunidades y la lucha contra cualquier forma de discriminación, unas normas adecuadas en materia de salud y seguridad en el trabajo, el acceso de todos a la educación y la atención sanitaria, la calidad de vida y un empleo de calidad, el desarrollo sostenible y la participación de la sociedad civil. Estos valores demuestran que Europa ha optado por una **economía social de mercado** y se reflejan en los Tratados de la Unión

Europea y en la acción y la legislación de ésta, así como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales.

- En segundo lugar, los ciudadanos europeos tienen mayores expectativas con respecto al Estado que los ciudadanos asiáticos y americanos. El **sector público tiende a desempeñar un papel más destacado en materia de organización y financiación de los sistemas nacionales, bien a través de la reglamentación o del gasto público**. Además, todos los Estados miembros desempeñan un papel destacado en materia de prestación de **servicios de interés general de elevada calidad** que constituyen por otro lado unos de los elementos clave del desarrollo económico y social. Los 25 Estados miembros de la Unión Europea dedican por término medio el 27% de su PIB al gasto público para protección social, frente al 15% de los Estados Unidos y el 17% de Japón.
- En tercer lugar, **los sistemas nacionales se fundamentan en una sólida «dimensión europea»**. Al contrario de lo que ocurre en otras regiones del mundo, los sistemas nacionales son reforzados por las políticas desarrolladas a escala europea (se trata por ejemplo de la estabilidad que ofrece la política macroeconómica, el dinamismo creado por el mercado interior o el programa social y la cohesión potenciada por los Fondos Estructurales de la Unión Europea).
- En cuarto lugar, existe una **tradición sólidamente arraigada de diálogo social y cooperación** entre los gobiernos, la industria y los sindicatos, aunque los mecanismos concretos de funcionamiento varían notablemente de un Estado miembro a otro. A escala europea, esta tradición se refleja en los Tratados de la Unión Europea y, por ejemplo, en las cumbres sociales tripartitas que se celebran periódicamente.

Sin embargo, ¿ofrecen estos planteamientos una respuesta a los desafíos que se plantean hoy en día?

3. CULMINAR LA TRANSFORMACIÓN – LOS RESULTADOS ACTUALES, LOS DESAFÍOS DE HOY Y DE MAÑANA

Las políticas actuales se enfrentan a los desafíos que plantean las nuevas tecnologías, el envejecimiento de la población y la globalización. Vivimos hasta una edad avanzada en buena salud; la globalización ofrece oportunidades tanto a los consumidores como a las empresas. Sin embargo, el envejecimiento de la población constituye un desafío para la viabilidad financiera de los sistemas actuales, mientras que la globalización constituye un desafío para nuestra capacidad para competir. ¿Está Europa preparada para el cambio?

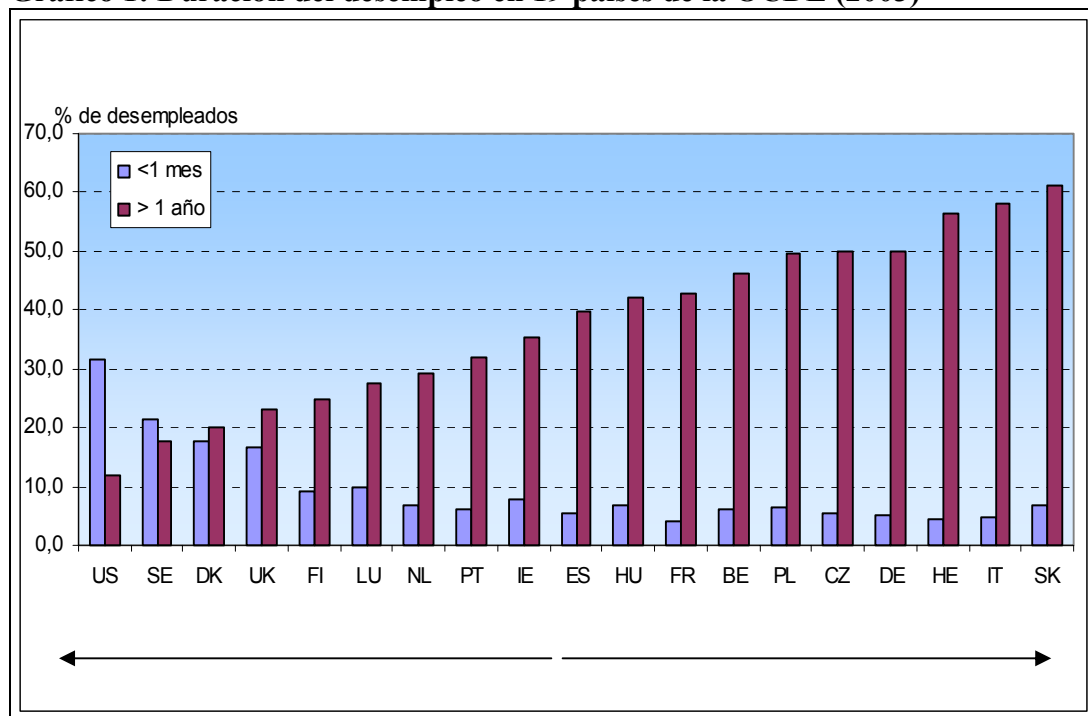
3.1. Las políticas actuales no garantizan la justicia social para todos

Incluso suponiendo que no se plantearan nuevos desafíos, resulta difícil para los gobiernos hoy en día responder a las expectativas de sus ciudadanos teniendo en cuenta los mediocres resultados económicos.

- *19 millones de desempleados es un hecho inaceptable*. La baja tasa de empleo y un índice de desempleo que permanece elevado de forma inaceptable constituyen para numerosos Estados miembros el principal problema social al que deben hacer frente.

Los jóvenes, las mujeres, los emigrantes y los trabajadores de edad más avanzada (entre 55 y 64 años) son los más afectados; por ejemplo, la tasa de empleo de las mujeres es, por término medio, un 13% más baja que la de los hombres. Pese a las reformas de los regímenes de pensiones y los planes de jubilación anticipada, en 2003 solo el 40,2% de los trabajadores de edad más avanzada (entre 55 y 64 años) seguía en activo, frente a un 60% en los Estados Unidos y un 62% en Japón.

Gráfico 1: Duración del desempleo en 19 países de la OCDE (2003)



<Recolocación más rápida Recolocación más lenta>

Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre la mano de obra en 1983-2003 (2004)

- *Las deficiencias del sistema educativo, de la investigación, de la innovación y de la productividad lastran el mercado laboral y frenan los resultados económicos de algunos Estados miembros. Los trabajadores no cuentan con las cualificaciones exigidas por las empresas. Los conocimientos y la tecnología son factores importantes; no obstante, aunque hemos incrementado el número de licenciados en matemáticas y ciencias, todavía son demasiado pocos los que optan por carreras científicas y, por otro lado, son muchos los que se trasladan a los Estados Unidos a tal fin. Las dos terceras partes del desfase existente entre el nivel de vida de la Unión Europea y el de los Estados Unidos son consecuencia de nuestra baja productividad. En China, las inversiones en el sector de la investigación aumentan un 20% al año.*
- *Los obstáculos a la incorporación al mercado laboral y a la salida de éste son demasiado importantes. La reglamentación del empleo y las instituciones sociales deben facilitar la incorporación al mercado laboral y ofrecer a los que se encuentran en los niveles más bajos del escalafón profesional la posibilidad de encontrar un puesto de trabajo más adecuado y seguro.*
- *El desfase entre ricos y pobres es considerable en la Unión Europea, tanto en los propios Estados miembros como entre unos y otros. Más del 25% de los ciudadanos*

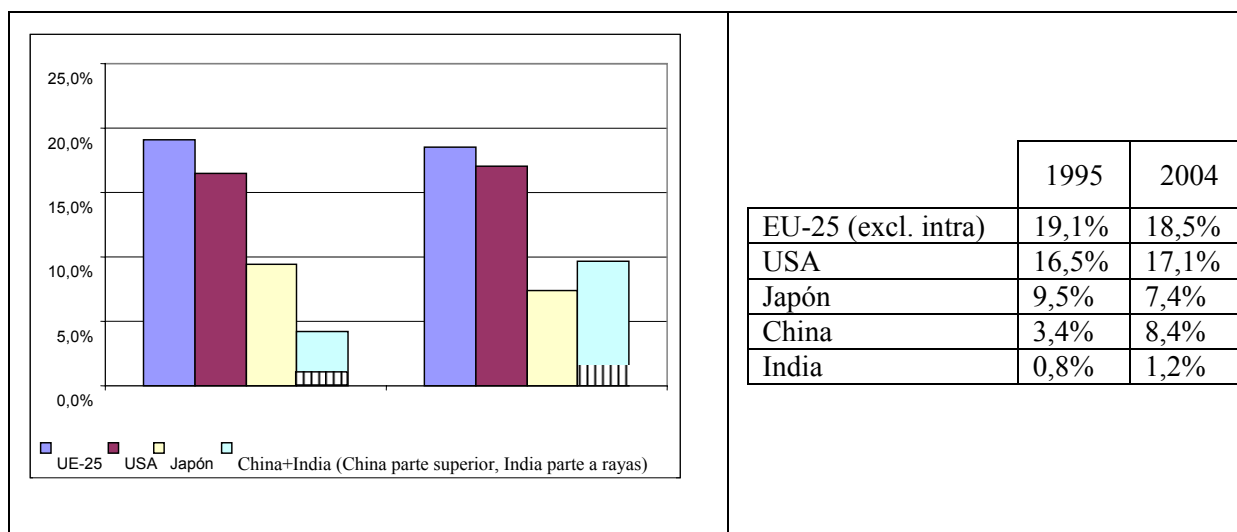
de la Unión Europea vive en regiones cuya producción es inferior al 75% de la media europea. A nivel global en Europa, el desfase entre la quinta parte de la población más rica y la quinta parte más pobre está aumentando. Uno de cada cinco niños puede caer en la pobreza y el riesgo es aún mayor en el caso de los niños de madres solteras y de padres desempleados.

3.2. La globalización

Aunque no es un fenómeno nuevo, la globalización se está extendiendo con una rapidez sin precedentes. Cada día notamos los efectos de la aparición de nuevos gigantes económicos tales como China, la India y otros países. Por otro lado, el desfase entre la Unión Europea y los Estados Unidos no se está reduciendo.

- *A partir de 1992 y durante la década siguiente, el comercio mundial ha experimentado un crecimiento de un 8% anual y han aparecido nuevos gigantes económicos. Hace veinte años solo el 10% de los productos manufacturados procedían de los países en desarrollo y los países emergentes. En 2020 la parte correspondiente a China y la India podría representar un 50%. El volumen de intercambios comerciales correspondiente a China y a la India ha aumentado. Según los datos de que se dispone, el volumen del comercio mundial de mercancías correspondiente a China superó al de Japón en el año 2004.*

Gráfico 2: Porcentaje del comercio mundial de mercancías (excluyendo el comercio intracomunitario EU-25)



Fuente: Base de datos estadísticos de la OMC y FMI (DOTS).

- *China y la India están atrayendo las inversiones en investigación y se están deshaciendo rápidamente de su imagen de productores de artículos baratos de baja calidad.* China basa casi exclusivamente su pujanza económica en las exportaciones de productos, que constituyen además el principal motor de su crecimiento, mientras que el éxito de la India se fundamenta sobre todo en los servicios. En ambos casos, el sector clave de la exportación registra un componente tecnológico cada vez más importante que se refleja en el porcentaje de bienes y servicios de alta tecnología respecto al total de las exportaciones de estos dos países.

Gráfico 3: Porcentaje de exportaciones de alta tecnología
(% de exportaciones de productos del país)

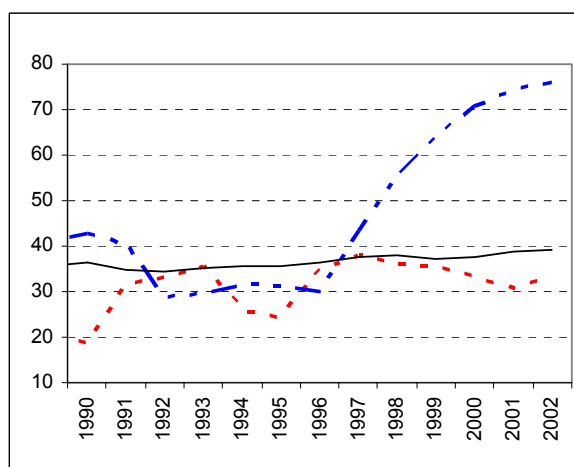
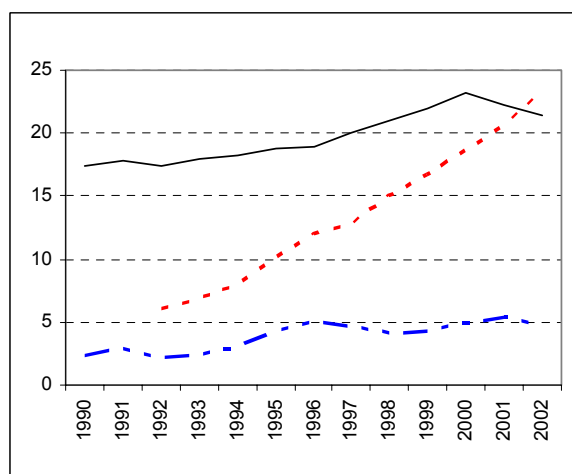


Gráfico 4: Porcentaje de exportaciones de servicios relacionados con las TIC
(% de exportaciones de servicios comerciales del país)



China — China — India — Mundo —

China — China — India — Mundo —

Fuente: Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial

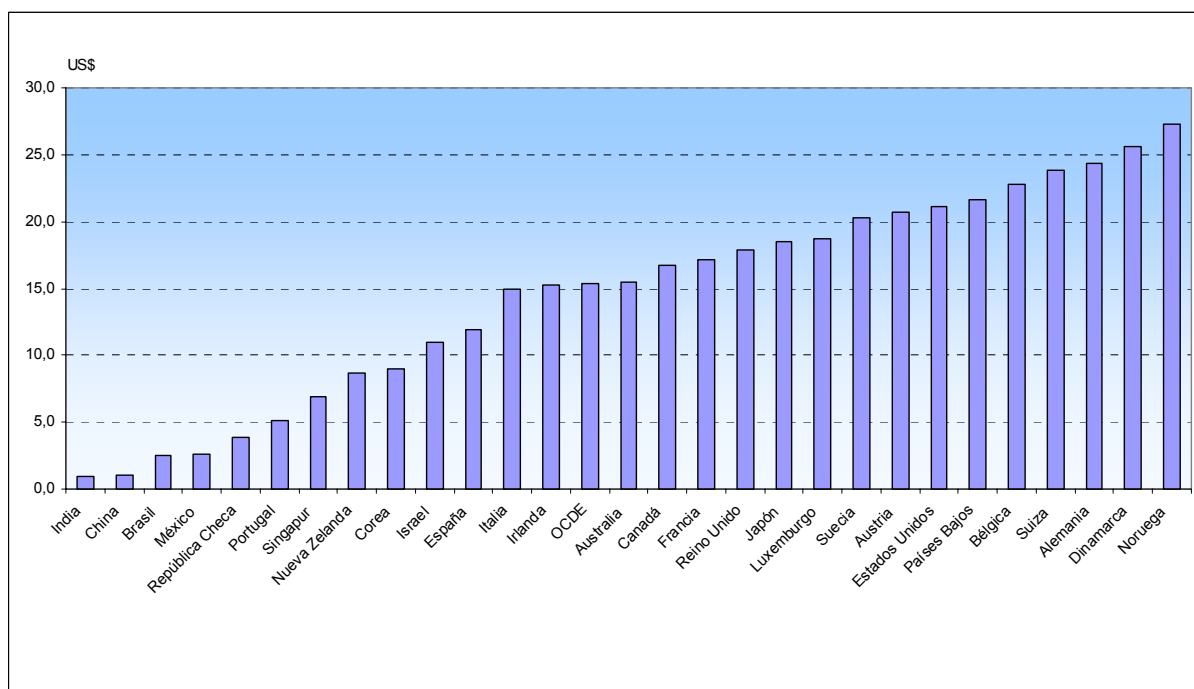
Nota: Las exportaciones de servicios comerciales relacionados con las TIC incluyen los servicios informáticos y de información y comunicaciones y los servicios distintos del transporte, los viajes, los seguros y servicios.

- *El desfase respecto a los Estados Unidos no se ha reducido.* Este hecho se comprueba no solo desde el punto de vista del nivel de vida, el crecimiento y el empleo, sino también en sectores clave tales como las inversiones en I&D y las nuevas tecnologías, el número de patentes concedidas y el porcentaje de la población con estudios superiores. Europa también registra un retraso en materia de aplicación de las nuevas tecnologías, importantes a la hora de aumentar la productividad.
- *Los mercados financieros han sido los pioneros de la globalización.* El comercio y las inversiones se desarrollan a la par fomentando al mismo tiempo la integración de los mercados financieros. La inversión extranjera directa (IED), que, en 1985, se situaba en el 5% del PIB mundial, representaba a finales de los años noventa más del 15% de éste. China, que hace poco, en 1990, solo recibía en torno al 1,4% de la IED, resultó ser el mayor beneficiario en 2003, seguida de Francia y los Estados Unidos. Otro síntoma de esta internacionalización: las 100 multinacionales más importantes a nivel mundial emplean casi la mitad de su mano de obra fuera de su país de origen.
- *La tecnología y la apertura de los mercados tanto en Europa como a escala mundial han contribuido a fomentar este rápido crecimiento.* El desarrollo de los intercambios comerciales, favorecido por la reducción del coste de las

comunicaciones y del transporte, permite a las empresas conseguir más fácilmente bienes y servicios procedentes de otras zonas del mundo, en beneficio de los exportadores europeos, aunque este desarrollo nos expone también a nuevas presiones competitivas. Gracias a la revolución de las comunicaciones de banda ancha (y a las cualificaciones lingüísticas y tecnológicas de algunos países como la India), se puede negociar una gama cada vez más amplia de servicios, lo que incita a las empresas de la Unión Europea a externalizar numerosos servicios, aunque también atrae inversiones y fomenta el desarrollo de los intercambios comerciales en la Unión Europea.

- *El éxito de los nuevos agentes económicos radica en parte en los muy diferentes costes laborales.* Las notables diferencias existentes en este ámbito reflejan en gran medida notables diferencias en los niveles de productividad laboral, lo que significa que Europa no puede esperar competir tan solo en materia de costes, sino que debe aumentar su productividad y calidad aprovechando sus ventajas tecnológicas y su capacidad para competir en el sector de los productos y servicios en los que el conocimiento tiene un mayor peso.

Gráfico 5: Costes laborales totales (2002)



Remuneración media anual en dólares USA evaluada sobre la base de los tipos de cambio del correspondiente a los trabajadores de la industria manufacturera en 2002.

Fuente: OCDE (2005), que cita las siguientes fuentes: base de datos STAN de la OCDE y, para los Estados Unidos, > Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Foreign Labor Statistics, noviembre de 2004; sólo los datos relativos a los sueldos en la India son estimaciones basadas en datos de 2001 y 2003 de «Oxford Economic forecasting».

- *La demanda de energía está aumentando a escala mundial, mientras que la oferta sigue siendo escasa.* Los precios de la gasolina y del gas han duplicado con respecto a los precios de hace cinco años. El crecimiento de China y la India ha disparado el consumo de energía de esos países y el consumo de los Estados Unidos ha aumentado al mismo tiempo. Dentro de veinticinco años, es probable que la Unión

Europea tenga que importar hasta el 90% de la gasolina y del gas que vaya a necesitar. Los elevados precios y la dependencia respecto al suministro exterior podría ralentizar aún más las perspectivas de futuro crecimiento.

Existe cierta incoherencia entre nuestra percepción de la globalización y nuestro comportamiento. La globalización suscita preocupación, especialmente en los países de la Unión Europea que registran un elevado índice de desempleo. Sin embargo, la mayoría de los puestos de trabajo se crean y suprimen en el contexto de las economías nacionales, no como consecuencia de la transferencia de la producción a otras regiones del mundo. Debemos recordar que la globalización responde a las aspiraciones humanas: el deseo de millones de personas de conseguir una vida mejor para ellos y sus familias.

La globalización la dirigimos todos nosotros a través de las opciones que elegimos y las oportunidades que nos ofrece de realizar nuevas experiencias. Además, la globalización no significa que si otros se enriquecen nosotros tengamos que empobrecernos. La prosperidad es un concepto dinámico. La globalización es la oportunidad de aumentar el tamaño de la tarta de modo que todos reciban un trozo.

Al mismo tiempo, la preocupación que suscita la globalización es real y no debemos ignorarla. La globalización pone de manifiesto deficiencias ya existentes. Confirma que es necesario que los mercados funcionen correctamente y que se apliquen políticas destinadas a paliar los efectos negativos de la competencia. También pone de relieve la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas estructurales para que la Unión Europea siga siendo un lugar interesante para invertir, especialmente en el sector de la investigación y la innovación en torno a la fabricación de productos y servicios valiosos en la que nuestras empresas destacan.

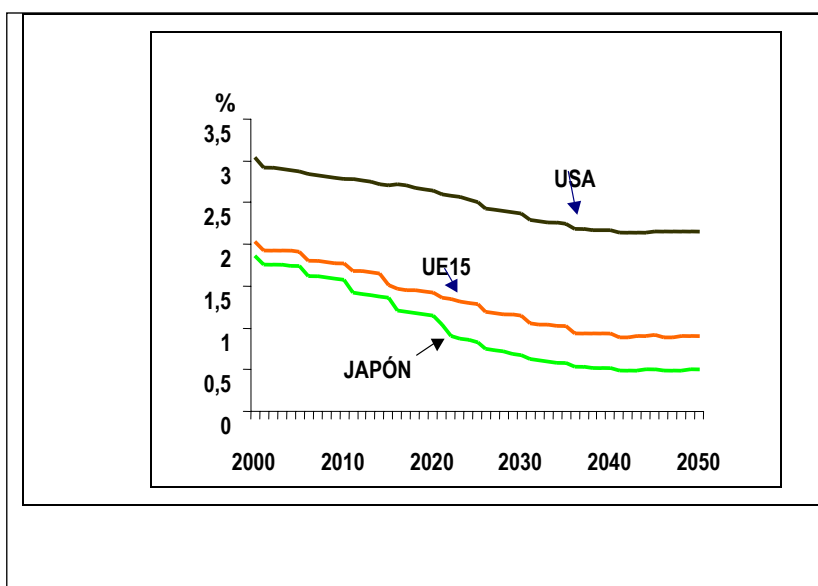
3.3. El envejecimiento de la población

De acuerdo con la evolución actual, la población de la Unión Europea habrá disminuido y envejecido en 2050, debido en parte al descenso del índice de natalidad. Al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer seguirá aumentando, alcanzando en 2050, 81 años en el caso de los hombres y 86 años en el de las mujeres. Pese a un notable aumento en los últimos años, la inmigración no supone a largo plazo una solución al descenso del índice de natalidad ni al envejecimiento de la población.

- *La población europea va a envejecer.* De aquí a 2050, el número de personas entre 15 y 64 años posiblemente disminuya en 48 millones, mientras que los mayores de 65 años aumentarán en 58 millones. En las próximas décadas, Europa ya no contará con cuatro personas en edad de trabajar por cada persona mayor, como en 2004, sino dos personas en edad de trabajar por cada persona mayor. El índice de natalidad está disminuyendo en la mayor parte de los Estados miembros y, de no adoptarse políticas más favorables a la familia, cualquier inversión de esta tendencia probablemente vaya a ser lenta.
- *La reducción de la mano de obra frenará el crecimiento.* A partir de 2015, la reducción de la mano de obra frenará el crecimiento potencial de la Unión que, del 2 o 2,5% actual, descenderá hasta apenas un 1,25% a penas en 2040. Los efectos serán incluso mayores en el caso de los diez Estados miembros que acaban de ingresar en la Unión Europea.

- *Esta disminución del crecimiento se registrará precisamente en el momento en que los costes derivados del envejecimiento de la población empiezan a dispararse. Si se mantienen las políticas actuales, las previsiones apuntan a un aumento de los gastos relativos por ejemplo a las pensiones, la sanidad y la atención sanitaria a largo plazo de entre un 4 y un 8% del PIB en las próximas décadas. Algunos países de la Unión Europea podrían registrar un aumento de los gastos aún mayor. En el caso de más de la mitad de los Estados miembros de la Unión Europea, pertenecientes en su mayoría a la zona del euro, la viabilidad de las finanzas públicas corre peligro. Ello supone, para el conjunto de la Unión Europea, un aumento insostenible de la deuda pública, un aumento de los impuestos o una reducción de los servicios o de las prestaciones hasta niveles inaceptables.*

Gráfico 6: Incidencia del envejecimiento de la población en el índice potencial de crecimiento



Fuente: Comisión Europea

Los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea han adoptado una serie de medidas para hacer frente al desafío que plantea el envejecimiento de la población. A nivel nacional, varios Estados miembros han implantado importantes reformas de sus regímenes de pensiones y de jubilación anticipada. A escala de la Unión Europea, las políticas macroeconómicas orientan a los Estados miembros hacia la estabilidad y unas finanzas públicas saneadas, lo que debería ayudarles a hacer frente al futuro aumento de gastos. La aplicación de las reformas aprobadas (en el contexto de la agenda de Lisboa) debería mejorar los resultados económicos a largo plazo; al mismo tiempo se está celebrando un importante debate para decidir cuáles son, tanto para los gobiernos como para los interlocutores sociales, las políticas más adecuadas para apoyar el «envejecimiento activo» y conciliar mejor la vida profesional y la vida privada.

4. HACER FRENTE AL DESAFÍO

Antes de examinar las distintas formas de hacer frente a los desafíos antes citados, es fundamental admitir que estos problemas sólo pueden resolverse si se consolidan mutuamente mejores resultados económicos, por un lado, y, por otro, unos sistemas sociales eficaces. Existen numerosos ejemplos de esta consolidación mutua:

- *Envejecimiento de la población.* Queremos que un mayor número de personas trabajen, de forma productiva, durante más tiempo. Sin embargo, también es preciso que cuenten con las cualificaciones necesarias para sacar plenamente partido de las nuevas tecnologías. No solo debemos crear los puestos de trabajo, sino también dar a las personas la oportunidad de cubrirlos, especialmente en el caso de las personas que no pueden trabajar sin guarderías a precios abordables, aunque ello supone también que se revisen los sistemas fiscales y de prestaciones para que resulte rentable trabajar.
- *Globalización y cambio.* Nuestras empresas se benefician de mercados más abiertos y de la innovación tecnológica, tanto dentro como fuera de la Unión Europea. No obstante, debemos ayudar también a las personas, a través de políticas adecuadas, para que los trabajadores que pierdan su empleo encuentren rápidamente otro, especialmente en el caso de las personas que no han acabado la carrera y que tienen que adquirir nuevas cualificaciones al llegar a la edad adulta.
- *Movilidad.* Con la globalización y el envejecimiento de la población, será fundamental incrementar la movilidad de los ciudadanos en Unión Europea (tanto dentro de los Estados miembros como entre estos), sobre todo para aumentar las oportunidades de cada uno, incluidos los trabajadores no europeos, de encontrar un puesto de trabajo, adquirir nuevas cualificaciones y utilizarlas. Deberán eliminarse todos los obstáculos a estas oportunidades y, por otro lado, será preciso implantar medidas complementarias para eliminar la discriminación y fomentar la integración.

Para hacer frente a los nuevos desafíos, es fundamental que los ciudadanos adopten una nueva actitud ante el trabajo y que los sistemas sociales adopten una nueva actitud ante los ciudadanos. Este objetivo sólo podrá lograrse si la reforma económica se acompaña de una modernización de los sistemas sociales.

La sostenibilidad a largo plazo de nuestros sistemas sociales

El Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo de 2005 pidió a la Comisión que reflexionara sobre las cuestiones que se plantean en torno a la forma de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de nuestros sistemas sociales.

Los Estados miembros financian los sistemas sociales gracias a distintas combinaciones de impuestos directos e indirectos y de cotizaciones a la seguridad social. Es evidente que la responsabilidad de determinar los principales aspectos de la política fiscal y fijar los tipos de gravamen corresponde a los Estados miembros. ¿Cómo pueden adaptarse a las nuevas circunstancias?

Podrían aumentar los impuestos, si bien, teniendo en cuenta las dificultades presupuestarias a las que tendrán que hacer frente los sistemas nacionales, esta solución no siempre es viable a largo plazo y, por otro lado, es posible que la globalización no permita a los Estados miembros ajustar los tipos por su cuenta. También existe la posibilidad de recortar gastos, aunque en otros casos podría hacer peligrar nuestro compromiso a favor de los conocimientos, las redes y las personas.

Independientemente de la combinación de soluciones elegidas, es preciso examinar con todo detalle la forma de mejorar el funcionamiento de los regímenes fiscales en toda la Unión Europea. La eficacia de los regímenes fiscales podría aumentar notablemente a través de un enfoque más coordinado a escala de la Unión Europea y una cooperación administrativa más eficaz entre los Estados miembros, lo que podría contribuir a mantener las actividades económicas y los activos «móviles» (capital y empresas) en la Unión Europea, evitando que los impuestos se concentren en factores menos «móviles» como el

trabajo. Se ha empezado ya a trabajar con los Estados miembros en torno a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, unas normas fiscales más sencillas y armonizadas para las actividades transfronterizas y un sistema de intercambio de información más adecuado.

El abanico de medidas fiscales adoptadas por los Estados miembros puede incidir también en la financiación sostenible de nuestros sistemas sociales. Durante el período 1970-1999, la imposición efectiva del trabajo ha aumentado, mientras que la del capital y del consumo ha permanecido estable. Esta mayor imposición del trabajo parece haber desincentivado la creación de nuevos puestos de trabajo, sobre todo los menos cualificados; no obstante, la ampliación de la base imponible a través de la incorporación de un mayor número de personas al mercado laboral sigue siendo el medio más eficaz de que disponen los gobiernos para incrementar sus ingresos sin aumentar los tipos de gravamen. La reducción de la imposición del trabajo a favor de la del consumo o la contaminación podría resultar también útil como parte integrante de una estrategia más amplia con vistas al aumento de la tasa de empleo.

4.1. ¿A quién le corresponde hacer qué? El papel de Europa

Hoy en día contamos con una división de responsabilidades más o menos clara. Los Estados miembros son los principales responsables de la creación y aplicación de sus sistemas sociales. La Unión tiene amplias responsabilidades en materia de mercado interior, aunque también debe contribuir a un conjunto de objetivos de mayor alcance, desde el empleo y la cohesión hasta la investigación y la innovación. Dichas políticas influyen en el éxito de los sistemas nacionales. Las políticas económicas y el estado del bienestar no tienen entidad las unas sin el otro y viceversa, pero no es necesario que todas las decisiones se tomen al mismo nivel.

No debemos infravalorar **el potencial de la Unión Europea para contribuir al proceso de modernización.**

A la hora de dar forma a la respuesta internacional a la globalización, la repercusión de la actuación de los Estados miembros por separado es mínima. Pero Europa (veinticinco países con valores compartidos e instituciones poderosas que actúan juntos) tiene posibilidades reales de dar forma a la globalización en ámbitos tales como el comercio, las normas laborales internacionales o la forma de abordar la salud o las amenazas contra la seguridad a nivel global. Europa tiene mucho que ofrecer, ya que es el bloque comercial más grande del mundo, el donante de ayuda más importante que impulsa la justicia social y los derechos humanos en todo el mundo y el motor propulsor de soluciones multilaterales a retos medioambientales y de otra naturaleza en materia de desarrollo sostenible. Ningún otro país o región cuenta con esta enorme ventaja.

La Unión proporciona un nivel intermedio fundamental entre la actuación nacional y la normativa internacional. Es un ejemplo exitoso de «globalización» a nivel regional, ya que brinda el espacio idóneo para elaborar normativa y ejercer solidaridad eficazmente, espacio en el que las ventajas de la integración regional ofrecen una mejor oportunidad para beneficiarse de la globalización. Nuestro mercado único, con 450 millones de personas, ofrece nuevas oportunidades de crecimiento, empleo e inversión, mientras que, gracias a la existencia de políticas de acompañamiento, podemos ayudar a los Estados miembros a amortiguar las repercusiones del cambio.

La ampliación refuerza la eficacia de nuestra actuación internacional, de la misma forma que justifica una mayor integración en la Unión. Ha realizado una aportación decisiva a las

economías de los países de adherentes y ha abierto la puerta a nuevas oportunidades de crecimiento, inversión y empleo.

Asimismo, la Unión Europea cuenta con un conjunto de instrumentos únicos a su disposición:

- **Normativa**, tanto para impulsar el cambio económico, por ejemplo, haciendo del mercado único una realidad, como para velar por que dicho cambio vaya acompañado por la elaboración de normas que protejan nuestros valores y calidad de vida.
- **Poderes ejecutivos**, por ejemplo, para hacer que la Unión Europea haga valer su peso en las actuales negociaciones comerciales con una fuerza que ningún Estado miembro por separado podría igualar, y **poderes de aplicación de la normativa y un sistema judicial**, necesarios para garantizar que nuestros objetivos reglamentarios se materialicen en beneficio de todos los Europeos.
- **La competencia y los poderes en materia de ayudas estatales**, recientemente mejorados como resultado de las reformas llevadas a cabo durante el mandato de la presente Comisión, velan por que las empresas europeas, grandes y pequeñas, se desenvuelvan en un entorno con condiciones de igualdad, lo que supone una ayuda para mejorar su competitividad y estimular la innovación y el crecimiento, ofreciendo de esta manera a los consumidores una gran variedad de productos y servicios a precios asequibles.
- **Un presupuesto**, esencial para prestar apoyo a la cohesión económica, social y territorial europea, las tecnologías de la información europeas, las redes de energía y de transportes, la educación y la investigación y proyectos de innovación industrial europeos, tales como el sistema satelital GALILEO.
- **Un espacio de libertad, seguridad y justicia** que contribuya a crear condiciones favorables a la competitividad en Europa, por ejemplo, mediante una mejor gestión de la migración legal al nivel de la Unión Europea con objeto de liberar todo el potencial de las economías de Europa.
- **Instrumentos exteriores**, desde la ampliación y la Política europea de vecindad, hasta la política de desarrollo, las cuales nos permiten fomentar el crecimiento y proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras. Las ventajas económicas de las recientes ampliaciones las han percibido tanto los nuevos como los antiguos Estados miembros.
- **Poderes de vigilancia y coordinación a nivel de la Unión Europea dentro de nuestra unión económica y monetaria**, los cuales sirven para velar por que todos los Estados miembros avancen en la misma dirección en políticas macroeconómicas, aunque sea a distintas velocidades.
- Un papel, con la Comisión en el centro, de **catalizadora** de nuevas ideas y de reforma, trabajando en asociación con los Estados miembros para fomentar nuevos enfoques dirigidos al cambio.

4.2. Ideas para el cambio

¿Qué podemos hacer, tanto a nivel nacional como europeo? La modernización social, de la economía y del mercado laboral supone un desafío necesario, pero el punto de partida de nuestra actuación debe ser una mayor coherencia y coordinación entre los distintos responsables de la adopción de decisiones y entre las políticas económica y social. En materia de políticas, es fundamental reconocer que la realización de reformas económicas o del mercado laboral representa la búsqueda de la justicia social; son dos caras de la misma moneda. En materia de responsables de la adopción de decisiones, muchas de éstas se toman y se aplican, como debe ser, a nivel nacional o subnacional, mientras que otras corresponden obviamente a la Unión Europea, en aplicación de los poderes establecidos en los Tratados europeos. Los elementos recogidos a continuación se concentran en lo que es necesario hacer y en el nivel al que se debe hacer.

4.2.1. Nivel europeo

- **Completar el mercado interior, también en los sectores de los servicios, las telecomunicaciones, la energía y los servicios financieros.** El mercado interior añade mayor dinamismo y variedad a la economía europea. El reto hoy en día consiste en hacer llegar sus múltiples ventajas al sector de los servicios con objeto de inyectar una mayor competencia y continuar mejorando nuestra gran tradición de prestación de servicios de interés general asequibles y de alta calidad. También debe progresarse en lo que respecta a la patente comunitaria.
- **Crear mercados más abiertos y más justos** en la UE mediante la constante aplicación de las normas de la competencia y sobre ayudas estatales.
- **Fomentar el espíritu empresarial** mediante condiciones que permitan la creación y el éxito de empresas europeas, especialmente pequeñas y medianas.
- **Mejorar el entorno reglamentario a nivel europeo**, así como a nivel nacional, para librar a las empresas y a los ciudadanos de costes y burocracia innecesarios, concentrando la normativa de la Unión Europea allí donde pueda ser más eficaz y añada valor.
- **Abrir los mercados de los terceros países a los productores europeos**, sobre todo mediante la conclusión de un acuerdo ambicioso y equilibrado en la Ronda de Doha. Debemos promover un comercio libre y justo que no sólo beneficie a Europa, sino también a los países más pobres.
- **Acordar las Perspectivas Financieras antes de concluya el año** con objeto de asegurar, por ejemplo, la realización programas plurianuales para la cohesión, el desarrollo rural, la educación, la investigación, la innovación, la movilidad y la seguridad, y también con objeto de adoptar un **nuevo Fondo de Adaptación a la Globalización** que pueda complementar los Fondos Estructurales y, concretamente, el Fondo Social Europeo, y que sirva para dar una respuesta rápida, centrada en las personas, a los problemas urgentes derivados de la globalización.
- **Garantizar el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria como condición previa clave para la generación de crecimiento y empleo.**

- **Mejorar la gobernanza económica europea y reforzar la coordinación de las políticas económicas y sociales**, por ejemplo, mediante el refuerzo de instrumentos como las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo de la Unión Europea y la intensificación de su interacción con una coordinación a nivel europeo más eficaz en el ámbito de la protección social. El objetivo debe ser situarse en una mejor posición para hacer un seguimiento del avance en los Estados miembros y brindar apoyo allá donde se necesite.

4.2.2. *Nivel nacional:*

- **Aplicar las reformas estructurales y políticas acordadas en la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo.**
- **Aumentar las tasas de empleo y reducir el desempleo**, especialmente mediante la aplicación de políticas activas en el mercado laboral y fomentando la flexibilidad y la capacidad de adaptación con vistas a proteger a las personas más que los puestos de trabajo; debemos pensar en el trabajador tanto como en el puesto de trabajo.
- **Adaptar las pensiones, la sanidad y los cuidados a largo plazo para hacer frente a nuevas necesidades** y ofrecer una protección adecuada y el acceso universal a prestaciones de calidad, actualizando asimismo la manera en que el Estado y sus ciudadanos comparten los riesgos y las responsabilidades. Los sistemas nacionales de protección deberían abordar nuevas realidades, tales como la paternidad en solitario y la disolución de las relaciones. También deberían ofrecer políticas en favor de las familias dirigidas a abordar las bajas tasas de natalidad en la UE y la prestación de cuidados asequibles a los niños con vistas a incrementar las posibilidades de que las mujeres y los padres o madres solos accedan al mercado laboral y permanezcan en él.
- **Ofrecer soluciones innovadoras para los trabajadores con sueldos bajos**, por ejemplo, complementando sus sueldos hasta alcanzar unos ingresos que les permitan vivir, o mejorando el potencial productivo de los trabajadores para que puedan ganar más. Ello implica otorgar al Estado una responsabilidad más activa para que pueda fomentar la empleabilidad y reducir el paro de los jóvenes y el de larga duración.

4.2.3. *Una nueva colaboración entre la UE y los Estados miembros*

Es evidente que ni la UE ni los Estados miembros pueden producir un cambio por sí solos. A continuación se recogen sugerencias específicas para lograr un enfoque más coordinado entre el nivel nacional y el supranacional en nuevos ámbitos de actuación tanto para la política económica como la social. La Comisión está dispuesta a estudiar la creación de nuevas asociaciones para potenciar la actuación europea en estos ámbitos. Estas son las sugerencias:

- **Crear un entorno que favorezca la innovación.** El conocimiento, la investigación, los conocimientos especializados y la educación serán la moneda de cambio del éxito ante la globalización. Constituyen la base de los intentos de ayudar a las personas a adaptarse a un mundo cambiante a lo largo de su vida. Debemos analizar cuál es la mejor forma de desarrollar proyectos europeos eficaces en este ámbito a partir del éxito y la experiencia de Airbus o Galileo. Los proyectos deberían contar con la ayuda del **apoyo a la excelencia en nuestras universidades y una relación más estrecha entre éstas y las empresas.**

- **Detallar una política energética a largo plazo más coherente** que analice el tema en su conjunto, tanto en términos de utilización energética como de seguridad y diversidad del suministro, y que vincule la energía a otras políticas, como la de investigación, agricultura y medio ambiente, por ejemplo, bioenergía. Este es un elemento esencial para velar por un crecimiento económico medioambientalmente sostenible.
- **Consagrar más recursos (tanto públicos como privados) a educación, formación y adquisición de conocimientos especializados.** Estos son nuevos enfoques de la «seguridad» de los puestos de trabajo que se concentran más en capacitar a las personas para que puedan adaptarse durante toda su vida laboral que en proteger puestos de trabajo concretos.
- Promover una **renovación del diálogo social** a todos los niveles. Éste debería desempeñar una función importante a la hora de recabar un amplio apoyo y una comprensión generalizada de los retos a los que nos enfrentamos y las soluciones que se proponen. Dado el estrecho vínculo entre la acción a nivel de la Unión y a nivel nacional, los interlocutores sociales deberían coordinarse mejor a cada nivel.
- **Apoyar los esfuerzos por abordar las consecuencias sociales de la reestructuración económica.** Las reformas del mercado interior, la modernización de los mercados laborales y la adaptación de los sistemas sociales son todos elementos esenciales a la hora de gestionar la globalización y generar crecimiento y puestos de trabajo. Toda la gama de políticas y programas de la Unión Europea tienen que prestar apoyo a los esfuerzos nacionales para abogar por el cambio y recabar apoyo, por ejemplo, a través del diálogo social.
- **Aumentar la cooperación entre los Estados miembros** para reforzar la eficacia y la sostenibilidad de los sistemas fiscales, mediante la ayuda para garantizar que se recaudan más impuestos, la simplificación del pago por parte de los contribuyentes y la mejora del rendimiento de la economía. Ello implica la modernización y la simplificación de los sistemas actuales.

Todo ello debe realizarse en un contexto de mantenimiento de políticas macroeconómicas saneadas que ofrezcan estabilidad, finanzas públicas saludables y baja inflación. Dichas políticas crean las condiciones adecuadas para el crecimiento, el empleo y la inversión; al mantener la inflación bajo control, contribuyen a lograr la cohesión social, y a través de la reducción de la deuda total de Gobierno a largo plazo, sitúan a los Estados miembros mejor para hacer frente en el futuro a los costes del envejecimiento.

5. CONCLUSIÓN

Es evidente la necesidad de reforma y modernización. Todos los Estados miembros se enfrentarán a un aumento de la demanda de servicios sociales y a los retos que planteará su financiación. Debemos modernizarnos para mantener una educación y una sanidad de alta calidad, puestos de trabajos correctos para todos y pensiones adecuadas. La modernización nos dará la confianza necesaria para cosechar los beneficios de la globalización. A Europa le corresponde desempeñar un papel fundamental y la Comisión se encargará de que así sea. Tomará la iniciativa, también dentro de su «Plan D» de diálogo con los ciudadanos, para explicar porqué Europa es más importante que nunca para ofrecer soluciones a los retos con

los que nos enfrentamos. La Comisión está dispuesta a trabajar con los Estados miembros y otros agentes para elaborar una hoja de ruta que describa el camino hacia una Europa moderna que sea fuente de prosperidad económica y justicia social. A través de la modernización preservaremos nuestros valores.