

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

483ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Crecimiento inteligente e integrador» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 351/01)

Ponente: **Etele BARÀTH**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Crecimiento inteligente e integrador»

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 140 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que es imposible un crecimiento duradero, sostenible e inteligente si no hay un proceso de recuperación. Por lo tanto, el triple objetivo de la Estrategia Europa 2020, esto es, un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, es básicamente adecuado, aunque su realización exige una combinación equilibrada de políticas macroeconómicas y reformas estructurales e instrumentos más numerosos y de mejor calidad.

1.2 La realización inteligente de dicha estrategia es aún más importante en este periodo caracterizado por numerosos desafíos importantes. Se recomienda completar y precisar la estrategia adaptándola a la nueva situación política, económica y social. Es conveniente aspirar a un nuevo equilibrio entre la responsabilidad y la solidaridad.

1.3 En el marco de este necesario cambio de rumbo, la Unión debería demostrar la existencia de una voluntad política y de una visión concreta para reforzar de manera importante la

integración. Paralelamente, también deben enriquecerse las formas de cooperación multinivel entre los Estados miembros y las regiones, a fin de lograr «más Europa» y una «mejor Europa».

1.4 El CESE considera que conviene seguir reforzando la gobernanza al servicio de la política económica y de desarrollo, aumentar la diversidad y la cantidad de la financiación pública y contribuir a agilizar las reformas estructurales de los Estados miembros.

1.5 El CESE declara que puede hacer suyos el enfoque general y la orientación de los proyectos de reglamentación previstos para la aplicación de la Estrategia Europa 2020, como el marco financiero plurianual (MFP) y el marco estratégico común.

1.6 Además, el CESE señala que las medidas destinadas a mejorar la estabilidad, el crecimiento y el empleo y a reducir la pobreza no son suficientes, y que es indispensable reforzar los instrumentos existentes.

1.7 Hay que determinar claramente el reparto de responsabilidades entre la Unión y los Estados miembros. Las medidas adoptadas para consolidar las bases del crecimiento, como la unión bancaria europea (la reglamentación, la supervisión, el rescate y la garantía de depósitos del sector bancario europeo) o la emisión de obligaciones vinculadas a proyectos, constituyen una etapa importante y conviene acelerar su aplicación. Debe reforzarse el papel del Banco Central Europeo.

1.8 El CESE considera que, en materia de política de desarrollo, no basta con definir los «marcos». Es posible acelerar la consecución de los objetivos aumentando las inversiones específicas y realizando a nivel europeo programas paneuropeos, intersectoriales y pluridimensionales. En los numerosos países donde la aplicación de reformas estructurales es actualmente una cuestión decisiva, la política de desarrollo debe alentar este proceso.

1.9 La posibilidad de conexión entre el crecimiento «inteligente» e «integrador» puede garantizarse, entre otras cosas, mediante el objetivo de aumento del empleo y el apoyo a la creación de redes que cubran un amplio abanico de actividades. Para ello es conveniente aumentar la competencia en distintos ámbitos en el mercado único.

1.10 Sin embargo, la política de cohesión no puede seguir concentrándose unilateralmente en el fomento de la actividad económica y la competitividad. Todos los fondos y programas deben orientarse en mayor medida hacia los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020, a saber, la creación de empleo, los servicios sociales, la lucha contra la pobreza, la formación profesional y la formación continua, etcétera.

1.11 El CESE considera que algunas propuestas relativas al periodo 2014-2020, como, por ejemplo, la elaboración de *estrategias regionales de macronivel*, deben contar con el apoyo de las estructuras necesarias.

1.12 Un buen ejemplo de mayor integración podría ser el programa «Conectar Europa» ampliado a otros objetivos europeos comunes, *incluyendo también los recursos del sector privado*.

1.13 La armonización de la Estrategia Europa 2020 y de la política de cohesión también exige una concepción *territorial* a escala europea, acompañada de los instrumentos correspondientes. Hay que acelerar la elaboración de una estrategia europea de desarrollo territorial.

1.14 El CESE considera que es indispensable una mayor participación de los expertos y de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones. Propone, por lo tanto, el establecimiento de un duodécimo *objetivo temático* en el marco estratégico común, a fin de consolidar «la comunicación y el diálogo con la sociedad civil».

2. Introducción

2.1 Estos últimos años –debido, por una parte, a las transformaciones globales y, por otra, a la agudización de la crisis y a

la mayor respuesta aportada por Europa– la Unión se ha convertido en un entramado más complejo, de hecho *a varias velocidades*, y se han acentuado las divergencias de intereses entre los Estados miembros.

2.2 Se ha intensificado el riesgo de conflictos sociopolíticos y el papel de las fuerzas políticas extremistas. Cabe esperar que la lucha contra las crisis económica, financiera, social y de la solidaridad siga siendo la prioridad máxima de Europa a mediados de la actual década. Por desgracia, la producción está en neto retroceso en numerosos Estados miembros. La estabilización financiera choca con el crecimiento. Y, en ausencia de crecimiento, la búsqueda de estabilidad también se hace en detrimento de la solidaridad.

2.3 La Estrategia Europa 2020 no se ha concebido sobre esta base. Tiene en cuenta la crisis, pero no prevé la posibilidad de que pueda alcanzar las dimensiones adquiridas ni que se prolongue durante tanto tiempo.

2.4 La UE requiere simultáneamente una consolidación presupuestaria y un programa de crecimiento eficaz. Existe una cierta esperanza de que la contracción de la demanda generada por la ineludible consolidación presupuestaria pueda compensarse a largo plazo si la consolidación se lleva a cabo de manera inteligente y equilibrada.

2.5 El CESE considera que el marco financiero plurianual (MFP) propuesto por la Comisión para el periodo 2014-2020 es un compromiso relativamente aceptable. Si se logra *aumentar los recursos propios de la UE*, utilizarlos de manera más eficiente y eficaz, y adaptarlos de forma que sirvan directamente a la Estrategia Europa 2020 y las reformas estructurales, podrá contribuirse al desarrollo económico.

2.6 En cambio, la propuesta no aborda suficientemente los problemas vinculados a la recuperación ni a las tensiones sociales. Al aportar una ayuda financiera (sin duda importante) a los países que afrontan problemas de equilibrio presupuestario, los países donantes han agotado sus capacidades.

2.7 La política de cohesión no puede seguir concentrándose unilateralmente en el fomento de la actividad económica y la competitividad. Todos los fondos y programas deben orientarse en mayor medida hacia los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020, a saber, la creación de empleo, los servicios sociales, la lucha contra la pobreza, la formación profesional y la formación continua, etcétera.

2.8 Se están preparando cambios relativamente importantes en el ámbito de la política de cohesión. En adelante se hará hincapié en el refuerzo de las condiciones macro y microeconómicas y en la convergencia territorial. No obstante, es indispensable un cambio de paradigma si se quiere lograr un crecimiento integrador, con arreglo a la Estrategia Europa 2020. *Los recursos destinados a la política de cohesión no son «donativos» ni «subvenciones», sino que se inscriben en el marco de la política europea de inversión, y por ello van acompañados de exigencias de eficacia en su aplicación.*

2.9 En aras de un crecimiento integrador y a la vez sostenible, y paralelamente a los criterios tradicionales, se refuerza el papel decisivo de ciertos factores «suaves» (como, por ejemplo, la situación sanitaria y demográfica, el nivel y la dinámica de la educación y de la formación, etc.) y se hace más acuciante la exigencia de un medio ambiente saludable. Los documentos más recientes apenas abordan la posibilidad de destinar a este ámbito las ayudas europeas necesarias.

2.10 La Comisión Europea ha presentado una propuesta de apertura del mercado del empleo con el objetivo de invertir las tendencias desfavorables. Las subvenciones pueden redinamizar a la vez la oferta y la demanda. Es importante, sobre todo, velar por la transferibilidad de las pensiones y por la supresión de los distintos obstáculos jurídicos, administrativos y fiscales.

3. Observaciones generales

3.1 El desarrollo dinámico ambicionado por la Estrategia Europa 2020 no se traduce, tal y como sería conveniente, en la simplificación del sistema institucional, la mejora de su eficacia y el desarrollo proporcionado de los instrumentos que pueden utilizarse con este fin.

3.2 En las situaciones más difíciles es indispensable aprovechar al máximo los recursos intelectuales. Está justificado *consolidar* los organismos permanentes o temporales competentes en materia de análisis, asesoramiento, seguimiento y previsión que trabajan conjuntamente con los órganos legislativos y ejecutivos. Por ejemplo, debe reflexionarse sobre los siguientes elementos:

- las consecuencias de la transformación de los centros de gravedad mundiales;
- la redefinición de la relación entre la competencia, la cooperación y la solidaridad, que constituyen los principios básicos de la UE;
- el establecimiento de una gobernanza que tenga como eje el *desarrollo* y el crecimiento;
- la creación de las condiciones políticas y económicas (medidas de equilibrio macroeconómico, fiscales, monetarias y macroprudenciales) necesarias para la creación de una Unión económica eficaz;
- el saneamiento del actual régimen institucional de *responsabilidad*, que ya resulta algo opaco.

3.3 Es indispensable garantizar la transparencia del funcionamiento de la Unión y reforzar la democracia participativa. Es conveniente recurrir con más frecuencia a los foros de Internet, o, cuando sea preferible que el intercambio de opiniones se haga en directo, organizar o apoyar conferencias de alto nivel y grandes dimensiones, y celebrar en paralelo debates en los parlamentos nacionales. Se sugiere reforzar la comunicación de

la UE, hacer públicas determinadas negociaciones de la UE; en determinados casos, todos los ciudadanos deberían poder hacer el seguimiento por Internet de una decisión de voto o acceder a ella.

3.4 El triple objetivo de la Estrategia Europa 2020 es especialmente ambicioso. En cambio, como ya ha señalado el CESE en varios dictámenes, el horizonte fijado no guarda relación con las posibilidades existentes, y menos aún con la experiencia «histórica», más bien negativa por lo que respecta a la Estrategia de Lisboa, y más positiva en lo que se refiere a las medidas rápidas y eficaces antes mencionadas, adoptadas en el marco de la gobernanza económica.

3.5 Desde el punto de vista de los procedimientos y de la aplicación, las medidas y proyectos de reglamentación previstos en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la utilización de los Fondos Estructurales y de cohesión *apenas* tienen en cuenta las lecciones del periodo de programación que finaliza en 2013.

3.6 Los principios y las propuestas temáticas enunciados en el marco estratégico común (MEC) ofrecen bastantes oportunidades para lograr más Europa y una Europa mejor. No obstante, esto *no es suficiente* para que estas oportunidades se hagan realidad. A fin de poder perfilar los detalles, algunos países deberían revisar sus planteamientos sobre la reflexión que debe presidir la programación.

3.7 A lo largo de las últimas décadas ha surgido un enfoque europeo de gran envergadura, que puede adaptarse a nivel regional, sobre todo en el ámbito de la investigación y el desarrollo y de las grandes inversiones en infraestructuras (en este último caso, dicho enfoque era inevitable habida cuenta de la naturaleza de la misión). Las estrategias de la UE, incluidos los once objetivos temáticos, resultan incompletas en lo que se refiere a las políticas económicas sectoriales y los programas pluridimensionales de desarrollo territorial.

3.8 Hay que definir, para la futura estrategia de desarrollo territorial, objetivos e instrumentos que fomenten también la cooperación económica y social a nivel macrorregional, en particular en los ámbitos siguientes:

- conexión de las infraestructuras de investigación e innovación (véase «ámbitos de investigación»), privilegiando los centros de competencias, para conectar los centros de excelencia y dinamizar los polos de desarrollo en Europa;
- inversiones en materia de investigación e innovación de las empresas, desarrollo de productos y servicios, etc., internacionalización de los sistemas productivos locales (*clusters*), apoyo a la formación de redes europeas;
- las redes de infraestructuras RTE-T más allá del transporte (gestión de los recursos hídricos, protección del medio ambiente, energía, sistemas de información y de comunicación, etc.);
- desarrollo de la red institucional y de los escalones macrorregional y transnacional de los sistemas de la administración pública que se organizan de abajo arriba, etc.

3.9 La última década ha estado marcada, por una parte, por las posibilidades que ofrecen los sistemas urbanos y, por otra, por las tensiones cada vez más palpables y casi irresolubles acumuladas en su seno.

3.10 La creación de redes de aglomeraciones, polos y concentraciones de actividades de vanguardia vinculadas a la noción de excelencia podría ser un buen ejemplo de desarrollo dinámico e integrador, pero sostenible.

3.11 Si se amplían los componentes en materia de infraestructuras a las orientaciones temáticas exigidas por la integración política, institucional, económica y social, la visión de una Europa interconectada –que se inscribe en el marco de las estrategias macrorregionales– podría desembocar en una mejora importante de la eficacia a nivel macroeconómico. Esta ampliación no entraría en contradicción con un reparto proporcionado y equitativo de los recursos.

3.12 En un dictamen anterior, el CESE ya había recomendado que se definiese un nuevo marco de financiación europeo para la concepción de proyectos integrados *«de interés europeo particular»*.

3.13 Merece la pena contemplar la puesta en marcha integral de la comunidad europea de la energía. En efecto, en caso de existir un apoyo político, la UE podría hablar «con una sola voz» en los foros mundiales, y además podría defender más eficazmente los aspectos estratégicos, económicos, medioambientales y sociales.

3.14 De no producirse un avance conceptual a nivel europeo, la definición de los proyectos de reglamentación y de los marcos de financiación para el periodo 2014-2020 creará una nueva presión que instará a los Estados miembros a buscar soluciones individuales, con frecuencia menos eficaces.

3.15 El CESE podría estar a la altura de su misión si, dada su composición, pudiera transmitir con conocimiento de causa y siguiendo una metodología elaborada los conocimientos que reflejan la relación entre los intereses económicos, los valores sociales y los criterios de sostenibilidad del crecimiento.

4. Otras propuestas

4.1 La Estrategia Europa 2020, el sistema de reglamentación elaborado para apoyar la aplicación del Fondo de Cohesión después de 2014 y el marco estratégico común sirven para reconocer lo que implica un desarrollo integrado.

4.2 El CESE considera, no obstante, que más allá de este reconocimiento, la competencia mundial también exige la concepción y la ejecución de programas más concretos y globales.

4.3 El crecimiento inteligente e integrador al que aspira la Estrategia Europa 2020 tiene como objetivo principal, en un *macronivel*, aumentar la capacidad de producción e integración de la Unión, mientras que, en un *micronivel*, es necesario garantizar una mejora constante y sostenible de la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión, sobre la base de un crecimiento cualitativo y cuantitativo del empleo.

4.4 En aras de la eficiencia y de la eficacia, en la programación del uso de los recursos europeos debe velarse por que

existan actividades interconectables e interdependientes, que puedan representarse como un abanico integrado específico y pluridimensional.

4.4.1 En el caso de los objetivos intersectoriales, que pueden considerarse correspondientes al macronivel y que, por lo tanto, influyen en la competitividad de la Unión Europea, debe prestarse atención a los organismos que mantienen una relación de producción o de prestación de servicios, participando en el proceso de desarrollo o directamente influenciados por este último.

4.4.2 También han de tenerse en cuenta en la programación las redes territoriales (regionales y locales) de agentes (beneficiarios) afectados por el proceso, así como el sistema de relaciones entre ellos.

4.5 El análisis y la planificación de estos dos sistemas de interdependencia, así como el apoyo a los mismos a nivel de la Unión, permitirán un efecto combinado sobre el *crecimiento inteligente e integrador*.

4.6 En la década anterior, y en gran parte gracias a las infraestructuras desarrolladas mediante los recursos europeos, se modificó en profundidad la estructura territorial de estos procesos de producción en Europa, generando en las regiones menos avanzadas el *desarrollo de los instrumentos y de la cultura de producción, la renovación de la educación y la formación profesional, la mejora del empleo y el aumento de las rentas y del consumo*.

4.7 La configuración de la estructura espacial de la economía viene determinada por unas condiciones que puedan garantizarse a nivel microeconómico, estrechamente vinculadas al criterio de «sostenibilidad», definido en la estrategia.

4.8 Algunos factores resultan decisivos, en particular la cualificación y la edad de la mano de obra, la formación profesional, el nivel de la cultura del trabajo en general, el crecimiento del empleo y la calidad de los servicios. También son factores importantes el estado de salud de la población local, la calidad del medio ambiente, así como, por supuesto, el nivel de desarrollo de las infraestructuras comerciales y materiales y los sistemas logísticos.

4.9 La competitividad de Europa depende en gran medida de esta evolución coordinada, capaz de conectar los niveles macroeconómico y microeconómico.

4.10 Puede estar justificada la reorientación de los recursos, siempre que se utilicen de manera eficaz y racional, por los siguientes motivos:

— en primer lugar: puede demostrarse que las inversiones con cargo al presupuesto europeo generan a *nivel macroeconómico* un crecimiento superior a la media de los resultados financieros y económicos de la Unión, gracias a transferencias tecnológicas avanzadas, a una proporción importante de importaciones en las inversiones, a una mano de obra cualificada, al respaldo ofrecido por infraestructuras más asequibles y a las inversiones con respaldo financiero y apoyadas en una infraestructura moderna;

- en segundo lugar: la ampliación del mercado interior, la generalización de las actividades de servicios, la difusión de actividades a gran escala y el crecimiento basado en el conocimiento contribuyen de por sí de manera importante a las actividades de innovación y favorecen la recuperación;
- en tercer lugar: *a nivel microeconómico*, para el sector de las pymes, con frecuencia las ayudas financieras que pueden obtenerse a través de los Fondos Estructurales se traducen en un mercado, un acceso al mercado o una ayuda al desarrollo, y al mismo tiempo en la ampliación del mercado del empleo;
- por último, puede tener una incidencia considerable en lo que respecta a la integración y la recuperación de que pueden beneficiarse los grupos sociales más desfavorecidos, excluidos del mercado del empleo de diversas formas.

4.11 En lo que se refiere a la ayuda europea concedida a los sectores económicos, se reconoce por lo general que esta última (sobre todo cuando adopta la forma de subvenciones) es la más necesaria para las actividades innovadoras desarrolladas por las pequeñas empresas y en los sectores industriales en declive que experimentan transformaciones estructurales. En aras de un crecimiento inteligente y a la vez integrador o de recuperación, cuando se trata del tejido productivo, en algunas regiones o municipios con retrasos en su desarrollo el concepto de «empresa» podría requerir la ampliación de la ayuda aportada a las pymes.

4.12 En el caso de las cadenas de innovación, de los *clusters* y de los sistemas productivos locales cuyo funcionamiento resulta satisfactorio, cabe preguntarse si no debería garantizarse una

mayor flexibilidad, por una parte, para las grandes empresas bien arraigadas en un territorio y, por otra parte, para los proveedores, y asegurárseles una financiación plural y combinada.

4.13 El ámbito de *la salud* puede utilizarse como ejemplo para la elaboración de estrategias pluridimensionales. La red vinculada al sector sanitario va desde la salud y la educación medioambiental hasta los distintos sectores de producción afines, pasando por la formación, con la participación del sector del medio ambiente, de la industria sanitaria, del turismo médico, de la investigación biológica, de la fabricación de equipos y de la enseñanza superior correspondiente, de los polos experimentales y de innovación, así como de las pequeñas y medianas empresas que trabajan en los mismos, interactuando con estos ámbitos. El papel de la economía de la tercera edad se ve especialmente reforzado en este contexto.

4.14 El CESE ha analizado en varios estudios la importancia de la economía social como factor determinante de la política de crecimiento integrador.

4.15 La interacción económica y financiera entre las actividades que puede manifestarse en redes del tipo de las citadas como ejemplo podría tener una incidencia importante en la reestructuración de los presupuestos de los Estados miembros, lo que a su vez podría generar un cambio de enfoque y de actitud por parte de la sociedad.

4.16 La visión macrorregional del desarrollo reforzaría la reestructuración territorial europea policéntrica, lo que a su vez permitiría consolidar, por una parte, la necesaria concentración de actividades y, por otra parte, gracias a la valorización de las distintas situaciones locales, la división del trabajo dentro de una red, garantizando así la consecución del ideal de sostenibilidad.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON