

LA ESTRATEGIA DE LISBOA

TERESA MOJIN BARQUÍN *

SUMARIO: I. Introducción. II. Los nuevos escenarios. III. Los actores y protagonistas del bienestar social. IV. La Estrategia de Lisboa. La Agenda Social de la UE. V. ¿Hacia dónde?

I. INTRODUCCIÓN

Vivimos momentos muy complicados y hasta cierto punto dramáticos, llenos de incertidumbres, en el plano mundial y también en el europeo, en los que las tensiones y riesgos derivados del 11 de septiembre y de la intervención bélica en Irak han alterado y modificado significativamente la agenda política, económica y social en los diferentes países, y desde luego de los europeos, en los que la prioridad y el debate casi exclusivamente parece centrarse en la seguridad, la lucha contra el terrorismo internacional y unas nuevas coordenadas internacionales, en las que apenas parece dibujarse el papel de una Europa que aunque ya tiene en doce de sus Estados Miembros una moneda común fuerte debe avanzar de forma muy significativa para consolidar una región plural y multiétnica, con un crecimiento económico sostenido y mayor grado de cohesión social.

Hoy, en la Unión Europea, cuando estamos en vísperas de una difícil y ambiciosa ampliación a países con situaciones políticas, económicas y sociales complejas y muy divergentes y cuando afrontamos una cierta crisis por las distintas posturas adoptadas en relación con Irak y con el futuro del Pacto de Crecimiento y Estabilidad puede resultar, sin embargo, muy necesaria una reflexión sobre las perspectivas y estrategias de la Unión Europea, entre las que, sin duda, son especialmente relevantes aquellas que se dirigen a dotar a los ciudadanos europeos de derechos, políticas y referentes sobre su bienestar social, su calidad de vida, la lucha contra cualquier tipo de discriminación y

* Del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Vocal Asesora en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía.

la incorporación e inclusión efectiva de todos y cada uno de los ciudadanos. Por ello hablar de la Europa Social es plantearnos el proyecto de futuro de la Unión Europea, es identificar los objetivos pero también los retos y desafíos de las estrategias que debemos construir y reclamar entre todos los actores públicos, privados y desde la llamada «sociedad civil» en estas fechas más visible y patente que en ningún otro momento de la historia.

II. LOS NUEVOS ESCENARIOS

Esos nuevos escenarios sociales, en un marco de contención presupuestaria, en unas países y sociedades crecientemente interrelacionadas pasan por abordar importantes retos.

En primer lugar, el **envejecimiento y la dependencia** de una parte importante de la población. Concretamente, en España las personas mayores de 65 años representaban en el año 2000 un 16,7 % y en el año 2020 se elevara a un 19,8% mientras que en la Unión Europea las tasas son del 16,2% y 20,6%, respectivamente, o dicho de otra manera, mientras que en el año 1986 para cada persona mayor de 65 años había 5 personas entre 16 y 64 años en 1996 se habían reducido a 4 personas y las proyecciones para el año 2020 señalan que sólo habrá 3 personas en edad de trabajar para cada mayor de 65 años. Por lo que se refiere a la dependencia se estima por parte del Ministerio de Sanidad en más de millón y medio las personas que necesitan actualmente la ayuda de otros para poder llevar a cabo las actividades de la vida diaria.

Un segundo reto se refiere a la incidencia negativa y de desigual impacto del **desempleo**, especialmente entre jóvenes, mujeres y mayores de 45 años pese a la reducción de estos últimos años. Asimismo, constituyen desafíos relevantes los **crecientes flujos migratorios**, con la llegada masiva de personas de muy distintos países lo que tiene importantes repercusiones en todos los ámbitos, (por poner un ejemplo, en la última década ha crecido un 550 % la demanda de plazas escolares en colegios públicos para hijos de inmigrantes), los **riesgos de exclusión social** de grupos y personas vulnerables (como personas excluidas del mercado laboral, familias monoparentales, jóvenes con fracaso escolar, personas sin hogar o que viven en infraviviendas, personas con discapacidad) y que pueden afectar en torno a un 18% de los hogares y los **cambios demográficos, sociales y familiares**, en buena parte ligados a las nuevas formas familiares y a la masiva aunque todavía insuficiente incorporación de la mujer al mundo laboral, que ha supuesto, entre otras consecuencias, un notable descenso de la natalidad dada la dificultad de hacer compatible la maternidad y la vida laboral activa.

Y todo ello en un contexto de cambio de valores, de una creciente preocupación por el nivel de vida individual o familiar y de una mayor exigencia por parte de toda la sociedad en cuanto a **calidad, eficacia y agilidad** en las repuestas y en la prestación de los diferentes servicios por parte de las Administraciones públicas: se recla-

man mejores pensiones, una más amplia oferta de recursos socio-sanitarios para atender a los mayores, servicios que propicien la conciliación, una más eficiente y rápida atención sanitaria... En este sentido, no deja de ser ilustrativo que pese a las presiones presupuestarias en estos últimos años los gastos de protección social apenas se han reducido en el conjunto de la Unión Europea.

III. LOS ACTORES Y PROTAGONISTAS DEL BIENESTAR SOCIAL

Pero no sólo están cambiando las necesidades y problemas de los ciudadanos, en definitiva, sus demandas, también se modifican las políticas sociales, su regulación y la forma de responder, gestionar y suministrar los distintos bienes y servicios. Se cuestiona el **papel del sector público**, especialmente por su presunta ineficacia, burocracia y costosos sistemas fiscales, en un debate en el que dominan los planteamientos más liberales, defensores de una menor intervención estatal, pero muchas veces sin que la presunta mayor eficacia de otros gestores se avale con los debidos estudios o sin que se establezcan sistemas de seguimiento y evaluación que garanticen una prestación equitativa y efectiva.

Al mismo tiempo, se reducen y modifican los servicios que tradicionalmente prestaban las familias, nuestra gran «ONG» particular, como consecuencia de los cambios en **la estructura familiar**, ya que como es bien conocido y estudiado la familia, y concretamente las mujeres, han jugado y siguen desempeñando un papel fundamental como cuidadoras de mayores, niños, personas dependientes (según VÍCTOR PÉREZ DÍAZ, España sería un Estado familiarista de bienestar), funciones que progresivamente dejan de realizar por su incorporación al trabajo y por la mayor movilidad geográfica, entre otras razones.

Frente a este menor protagonismo del sector público, presionado por el objetivo de la estabilidad en las finanzas públicas, con la adopción de medidas que ponen el acento en la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos introduciendo criterios de mercado y de la familia aumentan los servicios suministrados por las empresas privadas para afrontar las demandas de la población con suficiente capacidad económica, como gestora de servicios con financiación pública y, de forma todavía tímida, bajo lo que se denomina como **responsabilidad social de la empresa**, fenómeno en el que tendrá gran relevancia el papel que jueguen los sindicatos y el sector no lucrativo, en general.

Pero, sin duda, el actor emergente en la consolidación de una sociedad más equitativa y solidaria es el encuadrado bajo el epígrafe de **Tercer Sector**, una terminología hasta cierto punto confusa y que se ha impuesto últimamente a una amplia variedad de denominaciones (ONGs, organizaciones de iniciativa social, organizaciones de voluntariado, entidades no lucrativas...) y que está adquiriendo un protagonismo social importante tanto por los estudios que subrayan su importancia dentro de la economía, (como el realizado conforme a la metodología de la Universidad John Hopkins),

por su presencia en los medios de comunicación, o por el papel destacado que este sector está llamado a desempeñar si se cumplen pronósticos como el de J. RIFKIN en su conocido libro «El fin del trabajo».

Además, estas transformaciones y cambios se enmarcan en un contexto cada vez más globalizado pero, al mismo tiempo, fragmentado y complejo. De una parte asistimos a un proceso de **mundialización** y de creciente **integración europea**, de la que constituye un hito la reciente entrada en vigor de la moneda única, pero simultáneamente asistimos en nuestro país a una fuerte **descentralización política**, que supone la transferencia de las competencias respecto a las políticas sociales (educación, sanidad, servicios sociales) a favor de las Comunidades Autónomas y que tiene en los próximos años que continuar con un desplazamiento de competencias hacia las Administraciones locales, entidades especialmente relevantes para atender las demandas y necesidades personales y sociales de mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos por su mayor proximidad y cercanía de los mismos.

IV. LA ESTRATEGIA DE LISBOA. LA AGENDA SOCIAL DE LA UE

Dibujados de forma sintética los escenarios en los que nos movemos, cabe preguntarse por **las estrategias** que pueden contribuir a construir y consolidar esa Europa Social más necesaria ahora que nunca, como uno de los ejes o pilares sustantivos junto con la integración económica y monetaria y la estrategia de empleo (desarrollada a partir de 1997 y que ha tenido su plasmación en los Planes anuales de Empleo, cuyo impulso ha sido crítico en España para la reducción de las tasas de paro). Y es que desde la Cumbre de Lisboa en marzo del año 2000, la Unión Europea y los Estados Miembros, aun teniendo en cuenta los diferentes modelos existentes en los países europeos, han adquirido una mayor conciencia sobre la importancia de la política social, en cuanto rasgo distintivo y seña de identidad de nuestros ciudadanos como muestran diversas encuestas y, sin duda, uno de los factores del vigor económico europeo y de la cohesión social imprescindible para abordar los cambios estructurales.

De hecho, los avances en el mercado interior, el Acta Única, el Tratado de Maastricht, que incorporó un Protocolo de Política Social, el Tratado de Amsterdam, con la introducción de un nuevo título relativo a la política social, las numerosas directivas o reglamentos sobre igualdad de trato o de mejora de las condiciones de vida, incluso la existencia del propio Fondo Social Europeo reclamaban prestar más atención a la dimensión social y acordar una verdadera política social, pese a las resistencias o desconfianzas de algunos países. En este sentido, con la aprobación de la Agenda Social Europea (2000-2005) en la Cumbre de Niza en diciembre de 2000 se plantean, entre otros, varios objetivos:

- Modernizar el modelo social europeo y, en concreto, las políticas de protección social, siendo una de las principales preocupaciones la viabilidad de los sistemas de pensiones.

- Promover la inclusión social con el objetivo de prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión social y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social.
- Reforzar la igualdad entre hombres y mujeres y en general los derechos fundamentales y luchar contra cualquier forma de discriminación.
- Mejorar la cooperación internacional, mediante una serie de iniciativas dedicadas a preparar la ampliación y a promover el diálogo social con los diferentes países.

En sus conclusiones, el Consejo Europeo de Niza resalta como prioridades la sostenibilidad y viabilidad de los sistemas de pensiones y la lucha contra la exclusión social. En relación con la pobreza se señala que el crecimiento económico sostenido y la perspectiva de una mejora en el mercado laboral no implican automáticamente que las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social disminuyan espontáneamente y esta persistencia de personas viviendo bajo el umbral de la pobreza se valora como inaceptable y, consiguientemente, se juzga necesaria la adopción de medidas por parte de los diferentes países.

Así nace la Estrategia Europea de lucha contra la exclusión social, los Planes Nacionales de acción para la Inclusión, que consideran la exclusión como un fenómeno multidimensional y dinámico que, por ello, requiere una actuación integral en todos los ámbitos, mediante el método de coordinación abierta que combina objetivos e indicadores comunes europeos con la responsabilidad de los países en la aprobación y ejecución de sus respectivos PNAIN, cuya vigencia se extiende a un periodo de dos años (junio 2001-junio 2003). De esta forma, las diferencias en las situaciones de los países se abordan con actuaciones y prioridades establecidas por cada Estado Miembro pero se lleva a cabo un seguimiento y evaluación por parte de la Comisión y del Consejo, así como una selección de «buenas prácticas». En este sentido, en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) se aprobó un informe conjunto sobre la inclusión social en la U.E. y una lista de 18 indicadores comunes para evaluar y supervisar los progresos de cada país.

Asimismo, por Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 se acordó el Programa de Acción Comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados Miembros para la lucha contra la exclusión social, con un importe total de 75 millones de euros para el periodo 2002-2006, destinado a iniciativas que favorezcan la comprensión y el intercambio de experiencias y metodologías de integración social.

Ahora bien, si las estrategias en materia de pensiones y de exclusión social constituyen pasos importantes, aunque lentos y de un impacto todavía reducido, la creación del **Comité de Protección Social**, de carácter consultivo, destinado a fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados Miembros y la Comisión, y a jugar un papel significativo con el Comité de Empleo y el más «clásico» y poderoso Comité de Política Económica y el compromiso de dedicar **cada prima-**

vera un Consejo Extraordinario de la UE para analizar el desarrollo de la Agenda de Política Social, representan las bases para consolidar una verdadera estrategia de construcción de la Europa Social, cuyo ritmo, intensidad y amplitud, en buena parte, tiene que ser impulsado por la movilización de todos los agentes económicos y sociales y por la sociedad en su conjunto, tal y como se explicita, incluso, en los propios objetivos comunes aprobados en Niza.

Asimismo, el Comité de Protección Social debe aprobar un informe anual sobre la situación de la protección social en Europa que se configura como una pieza fundamental, en la medida que proporciona datos comparativos sobre todos los países, permite conocer los diferentes indicadores y sirve también como elemento de reflexión, de intercambio y generación de propuestas para la modernización de las políticas sociales y para una suave y progresiva convergencia de las mismas. En este sentido, el informe relativo al año 2001 muestra varias tendencias en la reciente evolución del gasto social que hay que tener en cuenta, como son, el mantenimiento de un alto nivel de gasto social durante la segunda mitad de la década de los 90, pese a las restricciones presupuestarias, si bien con un aumento menor que el de la economía real (el gasto en protección social ha disminuido ligeramente de su máximo del 29% en 1993 a un 27,5% en 1999), en el hecho de que las pensiones y la atención sanitaria representan casi dos tercios del gasto total y respecto a las diferencias en la situación de los diferentes países tanto en lo que se refiere al gasto y sus componentes como en la forma en que éste se financia, pero sin que se puedan sacar conclusiones simplistas dada la heterogeneidad de muchos factores y criterios en cada país.

V. ¿HACIA DÓNDE?

En un contexto en el que se detectan factores preocupantes de divergencias políticas y económicas no cabe minusvalorar el largo y complicado camino recorrido en el histórico proceso de construcción de una Europa unida y del que ha constituido un hito la consolidación de la Unión Monetaria y el nacimiento de la moneda única hace poco más de un año. Pero queda mucho por hacer, sobre todo cuando estamos en vísperas de una ambiciosa ampliación que ofrece la oportunidad de unir el continente europeo con unos ideales democráticos comunes y unos valores y estrategias compartidas pero que incorpora países que tienen unas economías y unos contextos sociales muy diferentes a los de los actuales Estados Miembros.

Ahora bien, entre los grandes retos que hay que abordar figura la consolidación de una Europa Social de los ciudadanos y para los ciudadanos en la que desempeñen un papel crucial las Instituciones europeas, impulsando estrategias y programas comunitarios, y los distintos Gobiernos como reguladores de derechos sociales y como garantizadores de su prestación universal, equitativa y efectiva para todos.

Sólo reforzando el peso político de la Unión Europea y mediante estrategias y políticas comunes se alcanzarán los objetivos acordados en la Cumbre de Primavera ce-

lebradas desde la aprobación de la Agenda Social (por ejemplo, en la Cumbre de Barcelona se fijó como meta para el año 2010 la reducción significativa de la pobreza y disponer de una cobertura de un tercio de plazas para niños de 0-3 años) y para ello resulta crítico la construcción de un gran espacio público de diálogo y de interacción con los diferentes actores y entidades de la sociedad civil porque, no nos engañemos, esta Europa Social para que avance significativamente requiere del papel activo, exigente y comprometido de esos actores y agentes económicos y sociales, como sindicatos, asociaciones y fundaciones, el Tercer Sector en general y de una mayor presencia y participación ciudadana.

Por lo que se refiere a nuestro país es necesario una intensificación del diálogo social con los diferentes agentes económicos y sociales, incluyendo a las ONGs pero también es crucial que éstas se organicen y conformen redes, con presencia europea, y en este sentido hay que potenciar la participación en la Red Europea de lucha contra la pobreza (EAPN), que tiene un papel relevante en el debate y consolidación de la Estrategia Europea para la inclusión social con la aprobación de la segunda ronda de PNAIN, en el próximo mes de julio.

Estos nuevos Planes se plantean con los mismos objetivos aprobados en la Cumbre de Niza, ya que se valoran como sólidos y viables, si bien se introducen varios cambios importantes. Concretamente, se destaca la necesidad de cuantificar los objetivos de reducción de la pobreza, se enfatiza la perspectiva de género y se incide en el elevado riesgo de exclusión que afecta a los inmigrantes, cuestión que se soslayó en la primera ronda de PNAIN.

En definitiva, más allá de los desasosiegos actuales, la Europa Social es ya una realidad, aunque incipiente, débil y vulnerable, pero también repleta de retos, desafíos que debemos, entre todos, convertir en oportunidades para conseguir el gran objetivo estratégico que se aprobó en la cumbre de Lisboa: *«convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de la mayor cohesión social»*.