

El futuro de la Unión Europea: una visión desde Euskadi

Aportaciones a la conferencia



El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi

Aportaciones a la Conferencia

Edita:

EuroBasque

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

CIP. Biblioteca Universitaria

El **futuro** de la Unión Europea [Recurso electrónico]: una visión desde Euskadi, aportaciones a la Conferencia / edita, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo ; [Irene Zuluaga Zamalloa ...(et al.)]. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea: PDF (416 p.). – (EuroBasque Open Colloquia ; 1)

Modo de acceso: World Wide Web.

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 2952-1068.

1. Países de la Unión Europea – Política y gobierno. 2. Construcción europea. 3. País Vasco – Relaciones – Europa. I. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, ed. II. Zuluaga Zamalloa, Irene, coaut.

(0.034)341.17(4-672 UE:460.15)

DOI: <https://doi.org/10.1387/29521068.1>

Edita: Consejo Vasco del Movimiento Europeo - EuroBasque

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISSN: 2952-1068

El plan de recuperación como oportunidad para reducir la desigualdad en la UE

LAURA GÓMEZ URQUIJO

Titular de la Cátedra Jean Monnet Economic and Legal Integration for People de la Universidad de Deusto

Sumario

1. Un nuevo enfoque más flexible para la financiación dada por los Estados.
 2. La movilización inusitada de recursos de la UE.
 3. La coordinación del plan de recuperación en los estados miembros.
 4. Conclusiones y recomendaciones.
- Bibliografía.

Aún es pronto para determinar el impacto en la UE de la crisis generada por la pandemia, pero los primeros datos muestran ya claramente que las consecuencias negativas van a darse con desigualdad entre Estados, regiones y grupos de población. La mayor o menor extensión de la enfermedad, el peso de determinados sectores (como el turismo), la digitalización y la capacidad para el teletrabajo o el género son solo algunos de los factores que a nivel estatal o individual condicionan ese impacto asimétrico. La destrucción de empleo, en particular del juvenil, la precariedad de las condiciones laborales y la intensificación de las vulnerabilidades anticipan que esta crisis va ser más dañina para la cohesión europea que su predecesora. Ante ello, la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, ha declarado que «el Plan de Recuperación convierte el enorme desafío al que nos enfrentamos en una oportunidad, no solo mediante su apoyo a la recuperación, sino también invirtiendo en nuestro futuro». En este nuevo contexto, el Pacto Verde Europeo y la digitalización son vistos como impulsores de empleo y crecimiento, de la mejora del medio ambiente, pero también de la resiliencia de una sociedad que la Comisión plantea como más justa e inclusiva.

No es novedoso que, desde las instituciones europeas, se hable de inclusión, cohesión o justicia. También en la crisis financiera de 2008 la UE estaba inmersa dentro de la Estrategia 2020 que, por primera vez, no solo ponía objetivos sociales, sino que los cuantificaba de modo que la reducción del abandono escolar, el desempleo o la pobreza se convertían en objetivos medibles y sujetos a monitorización. A pesar de ello, pudimos constatar cómo dicha crisis se llevó

por delante la posibilidad de alcanzar esas metas y aumentaron las brechas entre regiones y la desigualdad entre la población, con incrementos de exclusión llamativos en algunos grupos, como fue la pobreza infantil. Si nos fijamos en cómo se plantea la reducción de las desigualdades dentro de la estrategia económica actual de la UE, recogida en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, observamos que esta mantiene las cuatro dimensiones de la estrategia fijada antes del estallido de la pandemia y la crisis: sostenibilidad medioambiental, productividad, estabilidad macroeconómica y justicia. Constatamos el tradicional doble objetivo de cohesión y estabilidad macroeconómica al prever que hay que proteger a los ciudadanos europeos, su salud y trabajos a la vez que se asegura la justicia, la resiliencia y la estabilidad macroeconómica en la UE. La Estrategia 2021 refuerza la dimensión de justicia, que se amplía y enfatiza, al recoger cómo la crisis ha afectado de nuevo más a los grupos más vulnerables. Señala especialmente a los jóvenes en su acceso al mercado de trabajo y a las mujeres, así como al previsible impacto durante años en la salud pública. En consecuencia, destaca cómo el proceso de recuperación tiene que ser justo para todos los europeos para evitar desigualdades crecientes, asegurar apoyo a toda la sociedad y contribuir a la cohesión social, económica y territorial. Este planteamiento no es muy diferente de estrategias previas, incluso puede verse en la Estrategia de Lisboa de 2000, donde las metas sociales se juntan con las económicas. Sin embargo, en la formulación actual puede distinguirse que la desigualdad se considera como limitadora de los objetivos de crecimiento. Se produce con ello una evolución respecto a la crisis en 2008, cuando

Cómo citar / How to cite: Gómez Urquijo, L. (2021-2022). «El plan de recuperación como oportunidad para reducir la desigualdad en la UE», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 322-326



Esta obra está bajo una Licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

la desigualdad fue contemplada como un efecto colateral indeseado, pero no como un problema para el sostenimiento del mercado interior. Se recoge también así la tendencia del debate económico que eleva la desigualdad a la categoría de gran problema económico para la supervivencia de los modelos de mercado capitalistas.

Nos preguntamos, no obstante, si estas nuevas declaraciones políticas y diseños de estrategias significan algo más que los bienintencionados propósitos de siempre. ¿Hay lecciones aprendidas por parte de la UE para no caer en los mismos errores y convertir la crisis de la COVID-19 en una oportunidad de mejora en términos de cohesión social? Para responder a ello, nos fijamos a continuación en algunos aspectos del modo en que se está afrontando la crisis actual, buscando los elementos diferenciales respecto a la anterior en relación al impulso de la cohesión. Concretamente, atendemos a las novedades en: la flexibilización en la financiación dada por los Estados en relación con los objetivos de estabilidad macroeconómica, la dotación financiera de la UE y la coordinación de los gobiernos de los Estados miembros.

1. UN NUEVO ENFOQUE MÁS FLEXIBLE PARA LA FINANCIACIÓN DADA POR LOS ESTADOS

En la reacción europea a la crisis financiera de 2008, debido fundamentalmente a la crisis de deuda, el foco de la intervención europea se puso en garantizar la credibilidad financiera de los Estados miembros, y de la integración en su conjunto, apuntalando la consolidación fiscal. Como ha quedado ampliamente demostrado, las políticas de austeridad derivadas de aquella estrategia afectaron a la capacidad de los sistemas sociales para sostener la capacidad asistencial y la crisis dio lugar a una mayor brecha social. Las desigualdades se incrementaron en la UE al ser los grupos más vulnerables quienes vivieron el mayor impacto de los recortes. Este hecho ha sido reconocido por la Comisión Europea que, en diferentes declaraciones e iniciativas institucionales, ha manifestado que se dirigió una excesiva atención a la relación entre coste y efectividad de la protección social en relación con la consolidación fiscal en vez de atender al rol de los servicios sociales como redes de seguridad y a sus beneficios económicos a largo plazo. Por ello, es muy significativo que la reacción comunitaria al estallido de la pandemia haya corregido la dirección tomada anteriormente y se haya hecho a gran velocidad (en pocas semanas), priorizando el estímulo económico frente a la estabilidad presupuestaria. Nada más estallar la crisis de la COVID-19 se activa la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), suspendiendo, por primera vez y debido a las excepcionales circunstancias, las reglas de disciplina fiscal. La Comisión permite así a los gobiernos llevar a cabo las medidas necesarias para ayudar a sectores y ciudadanos más vulnerables, aunque su déficit sobrepase los límites establecidos en el PEC. No se paralizan con esta suspensión los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento pues los Estados tienen que seguir suministrando información y controlando su situa-

ción fiscal con el objetivo de volver a la senda de la disciplina «cuando las condiciones lo permitan». Por otro lado, también es reseñable la flexibilidad dada a los Estados para la concesión de ayudas directas o subvenciones a empresas que, debido a las extraordinarias circunstancias vividas, tengan problemas de liquidez. Vemos con ello de nuevo una rápida reacción para inyectar dinero público en la economía e intentar sujetar el empleo, excepcionando una de las reglas claves del mercado interior europeo basado en la férrea defensa de la libre competencia.

Esta apertura de puerta al gasto público, aunque bajo un cierto control, es, sin duda, un cambio trascendental en el enfoque de la UE, no visto desde el Tratado de Maastricht, que preveía ambas excepciones en circunstancias extraordinarias. La posibilidad de que con ello se sostengan ayudas y servicios públicos para los más afectados social y económicamente en la pandemia es una oportunidad para limitar consecuencias más graves en las brechas de desigualdad.

2. LA MOVILIZACIÓN INUSITADA DE RECURSOS DE LA UE

Como factor diferencial en el abordaje de la crisis actual señalamos también la movilización de recursos financieros por parte de las instituciones europeas a un nivel no alcanzado en ningún otro momento de su historia. Así, la Comisión Europea, que en la crisis anterior se vio atenazada por la crisis de deuda y la dificultad de captación de fondos en los mercados financieros, impulsa en esta ocasión su mayor paquete de medidas de expansión fiscal. En él destacamos la elevación del gasto presupuestario hasta el 2 % del PIB, la posibilidad de captación de fondos en los mercados financieros y el marco financiero reforzado *Next Generation Europe*, lo que elevará la capacidad financiera total del presupuesto de la Unión a 1,85 mil millones de euros. Por su parte, el Banco Central Europeo, que en la anterior crisis fue cauteloso y tardó en su reacción en favor del estímulo monetario, despliega medidas decididas de expansión con gran velocidad e intensidad.

El ambicioso Plan de Recuperación incluye diversos mecanismos novedosos, algunos de los cuales aún no tienen precisado su funcionamiento y reparto. Como en el apartado anterior consideramos que, en la medida en que esta política expansiva sirva para sostener gasto destinado a la cohesión, va a constituir una herramienta para paliar crecientes desigualdades. Lo señalamos, por tanto, como oportunidad sin que sea posible hacer una valoración, puesto que no está completada la asignación de fondos. Así, por ejemplo, la Comisión ha llevado a cabo un desglose de la asignación máxima por país para 2021-2022 y una estimación para 2023 del Fondo de Recuperación y Resiliencia, el instrumento de mayor dimensión dentro del paquete financiero *Next Generation EU* (con 312 000 millones de euros en transferencias, no préstamos). Hasta el momento, el 70 % de las asignaciones nacionales, para el de 2021-2022 se ha realizado teniendo en cuenta

población y, de modo inverso, el PIB per cápita y desempleo. El 30 % restante se destina a 2023 y se calcula en función de pérdidas de producción. Algunos estudios preliminares prevén con ello un reparto corrector de las divergencias entre Estados.

Entre otras herramientas nuevas que sean potenciales correctoras de desigualdades podemos mencionar el Instrumento de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). Puesto en marcha en los primeros momentos de la crisis, aporta préstamos para ayudar a los Estados miembros a financiar los gastos públicos relacionados con el mantenimiento del empleo y con la orientación de ayudar a los trabajadores vulnerables, con especial mención a las mujeres. Asimismo, consideramos reseñable la iniciativa RE-ACT-EU, instrumento para la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa que asignará fondos en función de la gravedad de las repercusiones socioeconómicas de la crisis teniendo en cuenta la situación socio-económica de los Estados miembros, con indicadores como el nivel de desempleo juvenil. Esto supondrá inversiones para apoyar los sistemas de asistencia sanitaria y el mantenimiento del empleo (en particular, mediante apoyo al empleo juvenil, a pymes y trabajadores por cuenta propia y también a regímenes de reducción del tiempo de trabajo).

Además, en la gestión de los fondos se otorga la máxima flexibilidad a los Estados. En 2012, en medio de la crisis financiera, el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza instauraba la condicionalidad de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos impidiendo que los recibiera un Estado que no cumpliera con las reglas de disciplina de gasto. Por el contrario, la suspensión del cumplimiento del PEC respecto al déficit público comentada anteriormente suspende también la referida condicionalidad que afecta a la recepción de Fondos Estructurales y de Inversión. Además, las Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus previeron entre la primeras reacciones al estallido de la pandemia que los Estados pudieran decidir de forma autónoma el modo concreto de canalizar los fondos a medidas de reparación de la crisis mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o el bien al apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad en el marco del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). La política de cohesión de la UE en 2021-2027 otorga también a los Estados miembros más flexibilidad en comparación con el período de programación actual para transferir recursos entre los fondos en cualquier momento del período de programación en circunstancias excepcionales. Estas pueden referirse a una grave recesión económica o bien a un acontecimiento extraordinario que escape al control de los Estados miembros, con importantes consecuencias desfavorables para las finanzas públicas en el Estado que administra los fondos. Como medida excepcional en circunstancias de emergencia se incluye también la posibilidad de aumentar la tasa de cofinanciación aplicable en diez puntos porcentuales.

3. LA COORDINACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La oportunidad de que el Plan de Recuperación se convierta en instrumento para reducir desigualdades se relaciona necesariamente con los vínculos entre la provisión de fondos de la UE y las políticas de los Estados miembros. Por otro lado, en el contexto del mercado interior y, en particular entre los miembros de la unión monetaria, las políticas económicas nacionales tienen importantes externalidades transfronterizas y, por ello, existe una necesidad de coordinación de las mismas. En la pasada crisis de 2008, el refuerzo de la gobernanza económica desplegado con este fin puso en marcha el procedimiento del Semestre Europeo como instrumento de coordinación de las políticas europeas (a través de las recomendaciones específicas por país dadas a los gobiernos cada año por el Consejo y la supervisión de sus planes nacionales de reforma de acuerdo con ellas). Hay que señalar que, hasta el momento, el Semestre Europeo ha presentado innumerables deficiencias en la incorporación y supervisión de objetivos sociales. Las recomendaciones dadas en este ámbito han sido imprecisas y han adolecido de falta de seguimiento y sanción en caso de incumplimiento.

Por su parte, la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 prevé que el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estén intrínsecamente unidos; los Estados miembros remitirán sus planes nacionales de reforma integrando su plan de recuperación y resiliencia, en el que mostrarán el panorama de reformas e inversiones que van a llevar a cabo en los próximos años. La Estrategia indica que los Estados miembros deberían dirigirse a aquellos retos que refuerzan el potencial de crecimiento, los sistemas de salud, la resiliencia económica y social y la cohesión regional. La Estrategia de Crecimiento Sostenible 2021 anticipa que se van a llevar a cabo cambios en el procedimiento del Semestre Europeo y consideramos que esta reforma constituye una oportunidad para que los planes de recuperación reflejen las necesidades reales y retos específicos de los Estados que puedan contribuir de manera efectiva a incrementar la cohesión.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reacción de la UE al estallido de la crisis actual plantea lecciones aprendidas y mejoras respecto a la crisis de 2008 para afrontar la desigualdad que va a acrecentarse con la pandemia. Entre ellas destacamos, por un lado, el paso de la austeridad a la flexibilidad del gasto fiscal y, por otro, de la contención monetaria a la decisiva expansión. La rapidez de esta inyección es otro de los puntos fuertes de la reacción de la UE. En torno a ella se abren, no obstante, varios interrogantes a futuro relacionados con el modo en que se van a cubrir los déficits y deudas generados y el peligro de que se produzca una

nueva vuelta de tuerca hacia la austeridad y la subordinación de lo social a lo económico con un impacto fatal en los objetivos de cohesión. En el mismo sentido, se ha valorado positivamente la flexibilidad en las ayudas de Estado, sin embargo, esta apertura puede ser más aprovechada por los Estados en mejor situación financiera (menos endeudados) y así llegar precisamente a las regiones más avanzadas en detrimento de las más pobres.

También hemos señalado a la expansión del marco financiero presupuestario de la UE como un hito histórico en el proceso de integración y una oportunidad para reducir la desigualdad. Para ello apostamos por la consolidación de esta tendencia, lo que permitiría, no solo excepcionalmente, una UE más comprometida con los retos sociales. Un marco presupuestario estable más amplio permitiría abordar, por ejemplo, la ampliación del plan de ayuda a la renta para los desempleados en toda la UE. La crisis actual hace aflorar los desafíos del teletrabajo, la precarización laboral, la ausencia de un sistema sanitario europeo, la demanda social de unos ingresos mínimos vitales... cuestiones a las que cada Estado responde de un modo diferente. La UE ha reaccionado como impulsor de financiación más que resguardando los estándares sociales y laborales comunes. Observamos el peligro de que la ya difícil implementación de estos quede subsumida (y relegada) bajo el gran objetivo de recuperación económica. De hecho, distintas organizaciones y agentes sociales han puesto ya de manifiesto que el Plan de Recuperación no tiene referencias sólidas a la dimensión social y a la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales que deben llevar a cabo los Estados. Las quejas de la Confederación Europea de Sindicatos, por ejemplo, se dirigen sobre todo a la escasa entrada de los agentes sociales en la planificación de las inversiones que en la práctica consideran van a ser diseñadas desde los ministerios de Economía de los Estados. La estrategia europea de recuperación y la financiación impulsada por ella indican a los Estados miembros que se enfoquen a retos que refuercen el potencial de crecimiento y también la cohesión social. El gran desafío es asegurar que las necesidades sociales no queden sepultadas bajo los objetivos de crecimiento económico.

Por todo ello resulta esencial el procedimiento de reparto y supervisión. Ponemos el acento en que la gobernanza en la ejecución de unas ayudas sin precedentes y con un potencial de impacto social enorme sea una cuestión especialmente considerada. El hecho de que las Recomendaciones del Semestre Europeo se hayan ignorado hasta el momento es una debilidad grave de la gobernanza ante una situación tan peligrosa para el futuro de la cohesión europea. La reforma del Semestre debe respetar, además, el principio de subsidiariedad, la autonomía de los Estados miembros y las competencias regionales en su caso. Al mismo tiempo, hay margen para reforzar los mecanismos de supervisión mutua y aprovechamiento de buenas prácticas entre Estados.

Por último, subrayamos la preocupación ante la posibilidad de que la Comisión retenga el apoyo financiero

pueda utilizarse para imponer, de manera poco transparente, una visión unilateral de políticas económicas y sociales. Las reglas para el uso de los Fondos Europeos por parte de los Estados permiten la retirada de los mismos en caso de incumplir las reformas comprometidas. Esto va a llevar a dilemas como, por ejemplo, hacia dónde dirigir la reforma laboral, ¿hacia la competitividad o hacia la disminución de la precariedad? Una mayor participación del Parlamento Europeo para agrandar la visión de la política social y económica y mejorar la supervisión democrática y la transparencia son también recomendaciones para este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- BEKKER, S., and KLOSSE, S. 2013. *EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe*. *European Journal of Social Law* June 2013(2): 103-20.
- DARVAS, Z. 2020. *The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution*, Bruegel Blog post, 17 June 2020.
- EAPN. 2020. *The impact of COVID-19 on people experiencing poverty and vulnerability, Rebuilding Europe with a social heart*, Brussels, European Anti-Poverty Network. https://www.eapn.eu/wpcontent/uploads/2020/07/EAPN-EAPN_REPORT_IMPACT_COVID19-4554.pdf
- ETUC. 2020. *MFF and recovery plan: the ETUC demands reinforcement of social partners involvement*, Press release, 5 August 2020, European Trade Union Confederation. <https://www.etuc.org/en/pressrelease/mff-and-recovery-plan-etuc-demands-reinforcement-social-partnersinvolvement>
- EUROPEAN COMMISSION. 2020. *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final
- EUROPEAN COMMISSION. 2020. *Identifying Europe's recovery needs, Commission staff working document*, SWD(2020) 98 final
- EUROPEAN COMMISSION. 2020. *Annual Sustainable Growth Strategy 2021* COM (2020) 575 final.
- STIGLITZ, J.E. 2020. *Recovering from the pandemic: an appraisal of lessons learned*, FEPS COVID Response Papers October 2020, 10.
- THILL, P. KIROV, V. 2020. *COVID-19 and a new social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/covid-19-and-a-new-social-europe>
- VANHERCKE, B., Spasova, S., Fronteddu, B. 2020. *Social policy in the European Union: state of play 2020 Facing the pandemic Twenty-first annual report*. ETUI, <https://www.etui.org/publications/social-policy-european-union-state-play-2020>
- WATT, A. 2020. *EU Economic policy response to the coronavirus pandemic*. IMK policy Brief 93e, https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8951
- WATZKA, S. & WATT, A. 2020. *The macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility*. IMK Policy Brief 98, 2020. https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=9110