

JON AZUA

---

## **HACIA LA REINVERSIÓN DE LOS SERVICIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS COMPETITIVAS PARA LA EUROPA DEL BIENESTAR.**

**JON AZUA**

Presidente de Enovatinglab  
Ex Vicelehendakari del Gobierno Vasco

Muy buenas tardes.

Voy a hacer una presentación retomando un poco dos de las ideas que acabo de tener la oportunidad de escuchar. La primera es partir, efectivamente, del para qué. Para qué queremos una directiva de estas características y para qué tipo de mercado interior, qué es y qué debe ser ese mercado interior.

La segunda observación o idea que me parece de gran relevancia es partir de esa posición personal favorable al proceso de construcción europea, pero desde un relativo desencanto. Un relativo desencanto que guarda relación con el que decía Joan Subirats en el sentido que, comparto, se ha renunciado a los principios iniciales que pusieron en marcha todo este proceso de construcción europea, se ha optado por lo fácil dejando lo complejo que es el proceso político, el proceso de construcción de estructuras, identidad del ciudadano y se ha intentado ir a una receta simplificadora de la economía.

Los indicadores de convergencia que en su día fueron relativamente simples, no alcanzarlos pero sí medirlos, parecía la gran solución a todo y hemos seguido en una línea en la que parece que todo, como viene con esa etiqueta económica, es el modelo único, el modelo válido y el modelo que debemos seguir adelante y al que deben seguir todas las demás líneas, como también esta directiva, cosa que yo no comparto, como trataré de alguna manera de comentar.

Desgraciadamente, no he tenido oportunidad de estar a lo largo de esta jornada pero habréis tenido oportunidad de ver múltiples factores que ya en sí mismos explican la enorme dificultad de dar respuesta a estos dos planteamientos, que están detrás de esa directiva europea de servicios y movilidad, y que abarcan desde un intento de liberalizar mercados y liberalizar estos sectores, los problemas que supone migración... en fin, cada uno de los distintos elementos, da demasiado en sí mismo para poder hacer algo.

La línea de la ponencia que a mí se me ha pedido, es la gran repercusión que tiene sobre la reinversión, que yo llamo, de los servicios y las políticas públicas, y digo competitivos para mantener y potenciar una Europa del bienestar.

Teóricamente estamos partiendo del desarrollo de una Directiva de Servicios porque, en un momento dado, como un hito más en esas fases que nos hemos ido saltando, se establece el marco de la Estrategia de Lisboa que pretende obtener unos términos de competitividad, definidos de una determinada manera, apostando por una Europa que, teóricamente, debería alcanzar en el año 2010 la convergencia en un espacio del conocimiento para el que los servicios de interés general tienen que jugar un elemento fundamental.

Aquí tenemos una primera pregunta que trataré, de alguna manera, cuestionar: “¿qué Servicios?” Porque hasta hoy parecería que teníamos un reparto muy clásico de los sectores o de las antiguas industrias en el sector manufacturero, en el sector agrario y en el sector servicios.

El mundo es hoy mucho más complejo que todo eso. Hoy resulta extraordinariamente difícil, como podremos ver más adelante, acercarnos a identificar de qué actividad económica estamos hablando, cuando estamos hablando de una industria concreta, cuando estamos hablando de una actividad X, sean servicios o sea lo que sea.

Es verdad que en este pleno debate de la simplificación, la Directiva se acerca a favorecer una simplificación importante de todo el marco normativo, sin duda y eso siempre es bueno, es deseable.

Pero, ¿hacia qué tipo de Europa? Si lo planteamos, antes se hablaba y a lo largo de la mañana habréis tenido oportunidad de verlo, estamos construyendo una Europa absolutamente diferenciada. No todos los Estados y mucho menos las distintas regiones dentro de cada uno de los Estados Miembros, tienen las mismas preocupaciones, los mismos intereses, los mismos objetivos en este momento.

Aquí solamente hay algunos ejemplos de dónde están centrando su actividad, dentro de esa llamada Estrategia de Lisboa, distintos países con distintas preocupaciones. Estamos además atrapados por una serie de políticas a las que no se les puede hincar el diente porque cada país tiene una situación completamente diferenciada y que están condicionando el desarrollo de cualquier tipo de actividad.

Pero adicionalmente hay un enorme descontento entre los distintos países. Pongamos simplemente como ejemplo unas declaraciones que establecía un informe del Instituto Elcano, hace unos meses, sobre la advertencia al gobierno español del temor a la línea que estaba siguiendo en el desarrollo de la UE y el informe se llamaba “Peligra la convergencia real de España con Europa”. Establecía una serie de causas y una serie de recomendaciones pidiendo empezar por nacionalizar la agenda de Lisboa como elemento prioritario y máximo, integrar un pacto de estabilidad y objetivos, elevar la visibilidad pública del debate sobre competitividad y definirlo, preparar a la opinión pública para un escenario de “no ayudas” y las complicaciones que esto iba a tener, una política consuetudinaria y una nueva política presupuestaria propia, según necesidades españolas.

Si esto lo reproducimos en cada uno de los Estados miembro nos encontraríamos con que no habría demasiadas diferencias en cuanto a una situación de incomfortabilidad existente.

Pero además de todo esto, uno de los grandes problemas es que la sensación que tenemos sobre la construcción europea que estamos viviendo es una situación un tanto autista. Europa en esas grandes cumbres, en esas grandes reuniones, en estos grandes documentos enormemente burocratizados, prescinde de alguna manera de los escenarios mundiales y define qué es lo que tiene que hacer Europa como si el resto del mundo no se moviese en una determinada dirección.

Podemos citar los que queramos pero hablar de algunos escenarios y de las nuevas plataformas de progreso nos llevaría a cuestionarnos seriamente qué hay detrás de esa llamada economía global, de esa política de competitividad, de este papel que deben jugar los individuos, las ciudades, los ciudadanos, los gobiernos y las distintas empresas.

Todo esto influye al final en qué tipo de directiva tenemos que aprobar o hacia dónde la debemos dirigir.

En este momento, la nueva agenda europea está centrada en una gran cantidad de ideas clave que deberían llevar a esa prosperidad y bienestar. Una de ellos es mercado interior buscando el incremento de su eficacia.

Pero hay otros muchos: mercado, mejor regulación, invertir en I+D, incremento de innovación, etc., elementos para los que no necesariamente la propia directiva está suficientemente cualificada como para potenciarla, sobre todo si estamos diciendo y preguntando por todas partes que el tipo de economía que estamos tratando de construir en Europa es, lo que podemos llamar, una economía de innovación como valor único.

Hoy Europa no está al 100% de sus Estados miembros en una economía de innovación, ni mucho menos. Existen muchos países que siguen jugando hoy, y necesariamente habrán de seguir jugando en los próximos años, en una economía de factores en la que sigue siendo más relevante el coste de los inputs, en la que cuando estamos hablando de deslocalización, y deslocalización de la manufactura, en este momento, no es porque Polonia tenga unos grandes centros de innovación de I+D sino porque tiene una diferencia salarial que no tiene nada que ver con la economía de innovación que estamos planteando, por citar solamente un ejemplo.

Hay otros Estados que están en una etapa más situada en la economía de inversión, que requiere unas políticas y unas estrategias distintas de las que estamos hablando, y determinadas regiones de determinados Estados, como puede ser nuestro caso, estamos empeñados en un proceso mucho más complejo que es esa economía de innovación para la que estamos muy lejos de tener la base extraordinaria que garantice ese éxito.

Pero además de todo esto, y tiene mucho que ver con esta movilidad a lo largo de toda Europa, es la inevitabilidad de la llamada deslocalización pero con el modelo empresarial que vivimos. Hace años se deslocalizaban las empresas en bloque, porque las empresas además eran empresas integradas que trataban de abordar la totalidad de una cadena de valor.

Hoy eso ha desaparecido, hoy las múltiples cadenas de valor se han ido rompiendo a trozos y cada una de las distintas empresas tiene que optar por la mejor localización, absolutamente dispersa, de cada uno de los distintos elementos.

No pone una empresa el 100% en un sitio. Una empresa como Nokia, por ejemplo, establece 17 centros de I+D diferenciados, de mismo nivel prioritario, en 17 regiones del mundo absolutamente diferenciadas y mantiene su Dirección General en Finlandia y mantiene su Dirección Estratégica y de Diseños en Estados Unidos. Porque hoy las industrias y las empresas han dejado de funcionar estrictamente en la clave del pasado.

Por tanto, si seguimos empeñados en entender y definir de una manera simplificada la composición de las empresas, la composición de la economía y todos jugamos a lo mismo, estaremos cavando una enorme fosa de la que será muy difícil salir.

Porque, por ejemplo veamos esta industria que es una industria que podemos llamar multimedia o de contenidos. Veamos simplemente la cantidad de elementos que están asociados o que están detrás de una actividad de este tipo.

¿Dónde están los servicios ahí, están los servicios en la totalidad, están los servicios en una de estas partes discretas, están los servicios interrelacionados con todos estos elementos?

Y esto es lo que nos encontramos en todas las industrias. Por ejemplo, algo tan elemental, tan simple como puede ser la gastronomía. Veamos simplemente una descomposición completa de lo que hoy es una industria que no solamente es tener un bar, o tener un restaurante o tener una materia prima, o tener algo... Todos los agentes y jugadores que intervienen en una determinada actividad económica.

Todo esto es lo que se deslocaliza a lo largo del mundo, todo esto es lo que motiva que trabajadores, actividades, etc. se muevan.

Por tanto si nosotros pretendemos segmentar o hablar exclusivamente de una Directiva Servicios y no hablamos del conjunto de las actividades estaremos una vez más no acertando en lo que hay.

Estamos hablando, como decía al principio, de desarrollar un mercado interior alineado con una estrategia de competitividad en la agenda de Lisboa. Pero claro, el primer problema es preguntarse qué es competitividad.

Todas esas nubes que están ahí detrás son algunos de los elementos que explican la competitividad. La competitividad no es solamente producir más barato o mejor que el de al lado, son todos los elementos que están asociados con estos factores. En competitividad todo importa, todas las decisiones políticas, las decisiones económicas, las infraestructuras, los famosos elementos que componen este gran diamante de la competitividad que habla desde los factores o las condiciones de los factores, hasta la demanda del mercado y el comportamiento de los distintos mercados en los que actúan en una determinada economía, el conjunto de industria soporte relacionadas con la actividad base de la que hablamos y el contexto estratégico, rivalidad, organización, etc. en cada uno de los lugares que hay.

Es decir, que toda esta complejidad no puede ser simplificada en términos estrictamente de una directiva por muy bien estructurada, desde el punto de vista político, que esté.

Pero además hay que complicarlo un poco más. Cuando se habla de competitividad no es disociable de la solidaridad y lo que no podemos caer es en la trampa de asociar competitividad con liberalismo, con libre mercado o con crecimiento de otro tipo.

Si no somos capaces de garantizar para un espacio, en este caso para el espacio europeo, la posibilidad de aportar una plataforma socioeconómica que garantice un sistema de estabilidad como elemento bien diferenciador de la competitividad. Si no somos capaces de generar ese magnetismo que supone el retener y atraer talentos, sobre todo el retener y atraer los servicios y las empresas necesarios para una determinada actividad; y si no somos capaces de conjugar lo global y lo local en un mundo en el que hoy estamos viviendo.

Adicionalmente hoy el mundo de la economía, el mundo de la sociedad no tiene respuesta sino se hace de una manera colaborativa. Yo suelo decir, para complicarlo todavía

más, más “copetitiva”, compitiendo y cooperando al mismo tiempo, pero al menos colaborativa entre las administraciones públicas, las empresas y el entorno.

Ya hoy no se puede hablar exclusivamente de lo que hace una empresa, de lo que hace un gobierno... La mayoría de las veces el resultado de nuestras empresas no está explicado por lo bien o mal que lo hacemos dentro de la empresa, sino sobre todo por lo bien o mal que funcione el resto, que funcionen nuestros gobiernos, que funcionen nuestras relaciones con los gobiernos... no sólo en el terreno regulador sino en la labor promotora, de composición, como cliente, como proveedor y generador de mercados, como colaborador y acompañante en la salida al exterior, como representante del propio país, de las propias empresas y por supuesto del entorno, la comunidad en la que desarrollamos nuestra actividad. Como hemos visto antes, cada vez más las empresas no salen a mercados, salen a trabajar en 40, 50 ó 60 comunidades diferentes a lo largo del mundo, que tienen normas diferentes, que tienen comportamientos sociales distintos, que tienen organizaciones distintas y que tienen unos objetivos, unos planteamientos muy diferenciados unos a otros.

Por tanto, todo esto además se complica desde un punto de vista muy importante. Estamos hablando cada día más de las cuatro recetas mágicas que Europa plantea como elemento de convergencia a los 25 Estados miembros, próximamente 27, y a los cientos de regiones en el mundo.

Pero detrás de cada uno de estos Estados hay gobiernos que tienen unos retos importantísimos: demográficos, de bienestar, de salud, ocio, cultura, y en una sociedad de la información, a los que tiene que dar respuesta desde las sociedades.

Y estos gobiernos están obligados para poder dar esos nuevos servicios internacionalizados, a reinventarse a sí mismos, lo mismo que se les pide a las empresas: que se adapten y cambien, los gobiernos tienen que ser capaces de cambiar para amoldarse a esta situación, generando redes y una apertura internacional necesaria para consolidar y fortalecer una plataforma socioeconómica.

Hoy lo estamos viendo claramente en este país. En este país hemos venido avanzando extraordinariamente en prestación de servicios sociales, en compromisos de los distintos gobiernos y administraciones públicas, pero a todos de alguna manera nos asalta una cierta preocupación sobre la posibilidad de financiarlo y lo peligroso es que surgen, cada vez con más fuerza, muchas voces que lo que parten es de una hipótesis, a mi juicio falsa, que es el decir: “no somos capaces de financiar un sistema de bienestar, luego abandonémoslo”, cuando lo verdaderamente importante es pensar: “apostemos por un estado

de bienestar, qué tenemos que hacer para garantizar su financiación y su posibilidad a través de las distintas industrias que hay”.

Con un elemento muy directamente vinculado con la Directiva de Servicios que se está dando y es el papel y demanda de las propias ciudades. Cuando hablamos de economía estamos continuamente pensando en que todo es globalizado y es absolutamente falso. Las ciudades tienen un componente de actividad local verdaderamente importante.

Este es un gráfico de aplicación a los Estados Unidos, nada más y nada menos, en el que identificando las distintas actividades agrupadas por cluster locales exportadores o de recursos naturales, vemos la distinta composición que tiene, y nada menos que el 68% de los empleos en los EEUU son de actividades locales.

Por tanto hay que tener muchísimo cuidado en el momento de dejarnos llevar siempre por estas grandes ideas y teorías de la globalización.

Las industrias del futuro, ¿cuáles son esas industrias del futuro a las que debería dar respuesta de verdad más que a las industrias del pasado la directiva, en este caso, de ser-

vicios? Todo lo que es el mundo de la salud y ciencias de la vida, las que podríamos llamar industrias red, base fundamental para potenciar el futuro que son: educación, salud y bienestar social. La cantidad de industrias soporte, para cualquier actividad que desarrollemos, están aquí recogidas y sobre todo de una manera muy importante, las industrias de la nueva gobernanza. Nueva gobernanza que tiene que sustituir a los modelos que venimos heredando y siguen estructurados en función de economías del pasado y que difícilmente pueden enfrentarse al futuro.

De aquí se deducen una gran cantidad de áreas de interés competencial para el nuevo modelo que deberían ser abordadas en su conjunto.

Por tanto, cualquier nueva directiva, en este caso esta Directiva de Mercado Interior que nos viene, lo que debería de ser es capaz de dar respuesta a estas preguntas: ¿nos está sirviendo o nos está alejando de la capacidad de generar espacios de competitividad para esa nueva economía creativa y esa nueva sociedad del Estado de Bienestar que decimos querer crear. ¿Está alineada con esto o no lo está? ¿Cuáles son los límites y roles de las administraciones públicas para poder hacer este tipo de actividades? ¿Cuáles deben ser sus nuevas formas de enfrentarse al futuro? Tenemos que repensar los elementos claves

de este Estado de Bienestar, repensar nuestro sistema de salud y de políticas públicas que tenemos. De la misma manera que antes planteaba la cantidad de agentes que tenemos aquí deben ser absolutamente parte de la solución final y no creernos el modelo que tengamos por muy exitoso que sea, sino plantearnos de verdad de qué manera tenemos que garantizar ese elemento de universalidad en la prestación, máxima calidad posible y que responda a los objetivos básicos sobre unas nuevas piezas.

Unas nuevas piezas en las que aquí simplemente identifico y señalo unas cuantas en esa línea de reinventar las políticas públicas a las que tenemos que dar. Y aquí estoy señalando unas cuantas partiendo de una posición de un modelo exitoso que parece que tenemos en este país. Un modelo que hemos ido construyendo entre todos, del que nos sentimos orgullosos, pero que tenemos unas cuantas piedras en el camino que parecería por lo menos prudente considerar y tener en cuenta para su posible modificación y mejora.

Y de la misma manera, que aquí podemos seguir enumerando cien mil pero no se trata de hacerlo hoy, y de la misma manera buscamos un nuevo sistema educativo. Antes se mencionaba: no podemos caer en la trampa de pensar que volver a..., yo diría que al siglo pasado de hablar de: lo bueno es lo que hace la empresa, lo malo es lo que hace la administración, o en este caso los servicios públicos son eficaces y tienen sentido si los

presta el funcionario público y son un desastre si son objeto de una subcontratación o nueva actuación.

Lo verdaderamente importante está, como se decía antes, en cómo se definen, cómo se regulan, cómo se controlan, quién ejerce esos sistemas, qué coste-beneficio tienen y de qué manera posibilitan la adecuación a las demandas de una sociedad en un momento determinado.

Y esto lo tenemos para esos nuevos servicios que cada día cobran un papel mayor como fuente de generación de riqueza para ese espacio competitivo que decía nuestra inicial Estrategia de Lisboa.

Por tanto, lo verdaderamente importante es que al hilo de todas las intervenciones, de todos elementos en detalle que se hayan podido analizar a lo largo de esta jornada sobre el contenido de la Directiva como tal, es preguntarse si responde a los retos del objetivo concreto que marcábamos.

¿Nuestro objetivo es una Europa del bienestar, sí o no? ¿Nuestro objetivo es una Europa competitiva, sí o no? ¿Nuestro objetivo es una Europa de los ciudadanos, sí o no? ¿Nuestro objetivo es una Europa que responda a una participación y a un planteamiento de gobernanza democrática conforme a las propias directrices del libro blanco de la gobernanza, sí o no? Y a partir de ahí hacer el planteamiento y el análisis crítico de las diferentes directivas.

Una vez más, a mi juicio, hemos vuelto en esta carrera desenfundada en la que está metida Europa a dejar decisiones demasiado burocratizadas y demasiado aparentemente simples en manos de los estados, algo que parecería absolutamente contrario a lo que hace ya muchos años fue el compromiso en la creación del movimiento europeo que hoy nos acoge en estas jornadas.

Nada más. Muchas gracias