DOCUMENTOS DE TRABAJO

AVANCES DEL GOBIERNO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA

Antonio Estella, Claudia Martínez, Rafael Fernández

DT 04/2011

www.fundacionideas.es

fundación ideas

Antonio Estella es Senior Fellow y responsable del Área Internacional de la Fundación IDEAS, profesor titular de Derecho Administrativo y *Jean Monnet Professor of European Union Law* en la Universidad Carlos III de Madrid (España).

Claudia Martínez es doctor en Economía por el Instituto Politécnico Nacional de la Ciudad de México. Actualmente es investigadora del Área Internacional de la Fundación IDEAS y profesora visitante en el Departamento de Economía en la Universidad Carlos III.

Rafael Fernández Sánchez es licenciado y doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y licenciado en Políticas por la UNED. Es profesor doctor de Economía Aplicada en la UCM y codirector del grupo de investigación Economía Política de la Mundialización (EPM), vinculado al Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Es profesor de Economía Política Mundial en el Máster Universitario de Economía de la facultad de Ciencias Económicas de la UCM y de Economía de Rusia en el Máster Universitario de Economía Internacional y Desarrollo que se imparte en esta misma facultad. Es investigador del Área de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Fundación IDEAS.

Publicaciones de la Fundación IDEAS

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Documentos de Análisis Político: son documentos que marcan el posicionamiento político de la Fundación IDEAS en asuntos relevantes de la agenda política.

Artículos de Análisis y Opinión: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelas 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-75-9
Depósito legal: M-23016-2011

fundación ideas

Índice

Resumen ejecutivo 5

1. Introducción 9

2. Los grandes retos de las economías europeas 10

2.1 Sostenibilidad financiera 11
2.2 Lentitud y asimetrías en la recuperación de la actividad productiva y el empleo 15
2.3 Reorientación del modelo de crecimiento europeo 18
2.4 Elecciones y prioridades: un problema de enfoque 22

3. Los grandes retos de la gobernanza económica en la UE 25

3.1 Un sistema de gobernanza con grandes carencias y desequilibrios 25
3.2 Diagnósticos y vías de actuación 28

4. Las propuestas aprobadas por la reunión del Consejo Europeo 31

4.1 Un gobierno económico más equilibrado 31
4.2 Disciplina fiscal y estabilidad financiera: la creación del MEDE 32
4.3 Alcance e implementación del "Semestre Europeo" 35
4.4 El Pacto por el Euro Plus *(The Euro Plus Pact)* 37
4.5 Las seis propuestas de la Comisión Europea sobre gobernanza económica 39

5. ¿Qué le falta al gobierno económico aprobado por el Consejo Europeo? 41

5.1 Creación de un Fondo de Dinamización Económica 42
5.2 El establecimiento de un Tesoro Europeo 44
5.3 Ampliación del presupuesto comunitario 44
5.4 Vincular el presupuesto comunitario al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020 45
5.5 Reformas institucionales y financieras: la correcta actuación de las calificadoras de riesgo..... 46

6. Conclusiones..... 50

Referencias 52

Siglas

AEVM	Agencia Europea de Valores y Mercados
BCE	Banco Central Europeo
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
UE	Unión Europea
UME	Unión Monetaria y Económica

Resumen ejecutivo

El Consejo Europeo del pasado 24 y 25 de marzo de 2011 adoptó decisiones de un intenso calado para la gobernanza económica europea. El propósito esencial de este documento es analizar dichas decisiones y plantear qué otras medidas debería adoptar la UE para seguir avanzando en su gobierno económico.

La conclusión general de este trabajo es que, aunque las medidas que se adoptaron el 24 y 25 de marzo pasados son importantes y van en la buena dirección, se puede comprobar que las mismas siguen impregnadas por dos importantes sesgos: el cortoplacismo y la obsesión por la sostenibilidad de las balanzas fiscales. Sin embargo, si realmente queremos avanzar en el gobierno económico europeo, la UE tiene que ponerse a pensar de manera inmediata en el medio y en el largo plazo, y en la sostenibilidad no solamente financiera de la UE, sino también en su sostenibilidad económica y, en particular, en el crecimiento. Este documento alerta ante el riesgo de lo que los expertos denominan "la trampa de la deuda", en la que se puede caer si la UE sigue insistiendo en la ecuación que conecta austeridad con generación de confianza como motores del crecimiento económico. Entendemos que es preciso modular dicha ecuación, sustituyéndola por otra en la que se impulse a través de medidas mucho más decididas y directas el crecimiento económico.

En este contexto, las medidas principales que ha adoptado la UE en el Consejo Europeo del pasado 24 y 25 de marzo son las siguientes:

1. Se confirma la puesta en práctica del llamado "Semestre Europeo", en virtud del cual cada seis meses se revisarán las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros para detectar las posibles incoherencias y desequilibrios que aparezcan en las distintas economías. Se abre así una vía para facilitar no solo la disciplina fiscal, sino también la coordinación de las políticas económicas.

2. Se apoya la adopción de las "seis propuestas de la Comisión Europea" sobre gobierno económico europeo, que tiene cuatro pilares: refuerzo de la regulación fiscal prudencial; prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos; establecimiento de marcos fiscales de calidad; y refuerzo de las sanciones como consecuencia del incumplimiento de las reglas de gobierno económico europeo.

3. Se aprueba la creación de un Mecanismo (permanente) Europeo de Estabilidad (MEDE), con objeto de salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro, que tendrá un capital suscrito total de 700.000 millones de euros. De esta cantidad, 80.000 millones tomarán la forma de capital desembolsado aportado por los Estados miembros de la zona del euro que se introducirá paulatinamente a partir de julio de 2013 en cinco plazos anuales iguales. Además, el MEDE dispondrá de una combinación de capital exigible comprometido y de garantías de los Estados miembros de la zona euro, por una suma total de 620.000 millones de euros.

4. Se adopta el pacto por el "Euro Plus", cuyos objetivos principales son alcanzar una nueva coordinación de políticas económicas y mejorar la competitividad para de esta manera lograr un mayor grado de convergencia entre los países miembros. Estos objetivos se concretan en los siguientes puntos: promover la competitividad y el empleo, contribuir en mayor grado a la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera. Cada Estado miembro presentará las medidas específicas que tomará para alcanzar estos objetivos.

Como hemos señalado más arriba, este documento argumenta que aunque las medidas adoptadas representan un paso en la buena dirección, la UE debería, adicionalmente, plantearse la adopción de las siguientes decisiones:

1. Crear un Fondo de Reactivación Económica, financiado sobre la base de un impuesto europeo sobre transacciones financieras, y destinado a reactivar los sectores más productivos de las economías europeas

2. Establecer un Tesoro Europeo. Aunque la cuestión del Tesoro Europeo es más amplia, esencialmente comporta una discusión sobre si queremos o no crear y emitir eurobonos. Pensamos que efectivamente la propuesta de emitir eurobonos debería ser atendida con objeto de completar la gobernanza económica europea. Existen también propuestas alternativas, como la de emitir no eurobonos con carácter general, sino bonos para la realización de

proyectos específicos, por ejemplo en el ámbito de las infraestructuras. La propia Comisión europea ha propuesto esta medida en su Comunicación sobre las nuevas perspectivas financieras, de 19 de octubre de 2010. Pensamos que habría que avanzar decididamente por esta vía.

3. Ampliar el presupuesto de la UE, de tal manera que la UE tenga capacidad real para invertir en la transformación económica de la Unión. Para incrementar el presupuesto comunitario hay que introducir impuestos paneuropeos. Las opciones más evidentes son los impuestos verdes sobre las emisiones contaminantes y los impuestos sobre las transacciones financieras de corto plazo sin vinculación productiva. Además, el nuevo impuesto de sociedades para las multinacionales europeas debería dedicar una pequeña parte de su recaudación a financiar el presupuesto comunitario. Este presupuesto incrementado debería crecer de forma progresiva hasta alcanzar el 5% del PIB comunitario al final de las próximas perspectivas financieras (2014-2020).

4. Vincular el presupuesto europeo al cumplimiento de los objetivos marcados por la Estrategia 2020. Independientemente de que se amplíe el presupuesto de la UE o no, hay que reorganizarlo de tal manera que el mismo se oriente de forma mucho más clara hacia el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020.

5. Introducir reformas regulatorias relativas al papel que desempeñan en la economía europea e internacional las agencias calificadoras, en virtud de las cuales las agencias realicen realmente el papel que están destinadas a cumplir, que es el de emitir una calificación objetiva y precisa de la situación financiera de los actores económicos que evalúan. Más concretamente, se propone, entre otras cosas, las siguientes: 1) establecer un sistema aleatorio de asignación de clientes para las agencias calificadoras; y 2) establecer un sistema aleatorio de auditorías a las agencias calificadoras.

Este documento defiende, en conclusión, que si se adoptan las medidas adicionales que en él se proponen (la mayoría de las cuales son complementarias, aunque algunas de ellas se pueden adoptar independientemente de las otras), su gobierno económico saldrá claramente fortalecido. Por el contrario, si la UE continuara por la senda actual, su capacidad para generar crecimiento económico se vería probablemente cuestionada.

1
Introducción

El Consejo Europeo del pasado 24 y 25 de marzo de 2011[1], sobre la base de las propuestas previas del llamado Grupo Especial para la reforma del sistema de gobierno económico europeo, y la Comisión Europea, y en colaboración con los gobiernos de los Estados miembros, ha aprobado nuevas propuestas encaminadas a definir y fortalecer las funciones, medios y objetivos de un nuevo gobierno económico europeo.

Lo aprobado en dicha cumbre es de tal importancia que merece un análisis detallado, y por ello, el presente documento tiene como principal objetivo hacer una revisión de todas estas importantes iniciativas. Sin embargo, además de describir y analizar lo allí aprobado, también planteamos en este trabajo una serie de propuestas sobre aquellos temas que consideramos fundamentales para seguir avanzando en la construcción de un auténtico gobierno económico europeo y que, sin embargo, encuentran un menor reflejo en los debates que se vienen produciendo en la UE en la materia.

El trabajo se divide en cinco apartados. El primero hace una revisión de los principales retos que enfrentan las economías europeas, los cuales deberían ser tomados como punto de partida de la discusión sobre la reforma del gobierno económico europeo. El segundo hace balance de las principales debilidades de las que adolece el actual sistema de gobernanza surgido tras la creación del euro. El tercero plantea las propuestas que finalmente han sido aprobadas por el Consejo en su más reciente reunión del pasado 24-25 de marzo. Finalmente, presentamos nuevas propuestas que creemos que deberían incorporarse al gobierno económico europeo y que no han sido consideradas por el Consejo.

1 Pueden consultarse las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011 en el sitio web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/120310.pdf.

2

Los grandes retos de las economías europeas

La reforma del gobierno económico de la UE está teniendo lugar en un contexto histórico especialmente delicado, en el que las economías europeas están obligadas a afrontar de manera simultánea tres grandes retos de enorme envergadura y distinta naturaleza: la sostenibilidad financiera de algunos Estados, la lentitud y las asimetrías en la recuperación de la actividad productiva y el empleo, y, finalmente, la reorientación del modelo de crecimiento y bienestar de las sociedades europeas ante los cambios externos e internos que desde hace años vienen socavando las bases del contrato social establecido durante el pasado siglo.

Este escenario tan complejo y turbulento introduce una dificultad añadida a la reforma del gobierno económico europeo, proceso ya de por sí complejo. En este contexto, se corre el riesgo de que la reforma se emprenda muy condicionada por los asuntos más urgentes y novedosos (sostenibilidad financiera), sesgando las propuestas hacia la solución de los problemas de más corto plazo en detrimento de otras cuestiones más de fondo, como la reactivación productiva y la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo.

Conviene, por tanto, conocer la raíz y las interrelaciones de los problemas que tienen ante sí las economías europeas, para de esta manera estar en mejores condiciones de entender y valorar las propuestas de reforma del sistema de gobernanza de la UE con las que se pretende hacerles frente, así como de hacer propuestas más equilibradas.

2.1 Sostenibilidad financiera

La crisis ha dejado gravemente dañados los equilibrios presupuestarios de todas las economías occidentales, sin excepción. En la UE, el último año se cerró con saldos negativos en las cuentas de todos los gobiernos (salvo Estonia), y la misma situación se dio en 2009. Especialmente delicadas son las posiciones en las que han quedado los saldos de países como Francia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Polonia, Portugal, España, Reino Unido y Grecia, cuyos déficits en 2010 superaron el 7% del PIB, situándose todos ellos por encima de la media de la UE-27 (-6,4%). Aún más alarmante es el caso de Irlanda, con un saldo negativo del 32% del PIB.

El aumento del déficit público se ha traducido en un incremento del endeudamiento de los Estados europeos. Actualmente, doce países de la UE-27 rebasan la barrera del 60% de deuda pública sobre el PIB y nueve superan el límite del 80%, destacando Italia y Grecia, con niveles claramente superiores al 100%. Ahora bien, mientras que tras el estallido de la crisis la deuda italiana no ha seguido creciendo, la griega se ha disparado. Lo mismo les ha sucedido a Irlanda, Portugal y Reino Unido. En países como Alemania, Francia y Hungría, que antes de la crisis se encontraban en torno al límite del 60%, el aumento de la deuda sobre el PIB durante estos últimos años también ha sido bastante notable, aunque no tan exagerado, lo que les ha llevado a situarse en niveles que no son graves, pero sí preocupantes. El caso español es llamativo puesto que su deuda pública se ha mantenido en el límite del 60% sobre el PIB, a pesar del fuerte crecimiento que ha registrado su déficit público. En esta misma línea de contención también se ha mantenido un buen número de países. De hecho, en torno a la mitad de las economías de la UE-27 cuentan con una situación financiera bastante saneada, sin que la crisis haya dado lugar a fuertes incrementos en sus niveles de deuda pública (Tablas 1 y 2).

Las situaciones más preocupantes se dan en aquellos países que combinan déficits elevados con altos niveles de deuda pública. Como se observa en la parte superior izquierda del Gráfico 1, Irlanda, Grecia, Reino Unido y Francia son en este sentido los países que se encuentran en una peor situación, puesto que sus déficits más que duplican el límite del -3% del PIB, mientras que sus niveles de deuda superan en más de veinte puntos la barrera del 60% del PIB. En el extremo contrario (cuadrante inferior derecho) se encuentran los tres países escandinavos (Suecia, Finlandia y Dinamarca) que, además de Estonia y Luxemburgo, son los únicos que mantienen los dos parámetros por debajo de los límites acordados en el pacto de estabilidad.

Tabla 1. Evolución del déficit público (% PIB) en la UE-27 (2000-2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Irlanda	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	2,9	0,1	-7,3	-14,3	-32,4
Grecia	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5
Reino Unido	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5	-11,4	-10,4
España	-1	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1	2	1,9	-4,2	-11,1	-9,2
Portugal	-2,9	-4,3	-2,9	-3	-3,4	-5,9	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1
Polonia	-3	-5,3	-5	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9
Eslovaquia	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8	-7,9
Letonia	-2,8	-1,9	-2,3	-1,6	-1	-0,4	-0,5	-0,3	-4,2	-9,7	-7,7
Lituania	-3,2	-3,6	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1	-3,3	-9,5	-7,1
Francia	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7
UE-27	0,6	-1,4	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,8	-6,4
Rumanía	-4,7	-3,5	-2	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,6	-5,7	-8,5	-6,4
Zona euro	0	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7	-2	-6,3	-6
Eslovenia	-3,7	-4	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	-0,1	-1,8	-6	-5,6
Holanda	2	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,6	-5,5	-5,4
Chipre	-2,3	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6	-5,3
R. Checa	-3,7	-5,6	-6,8	-6,6	-3	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7
Italia	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6
Austria	-1,7	0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6
Hungría	-3	-4	-8,9	-7,2	-6,4	-7,9	-9,3	-5	-3,7	-4,5	-4,2
Bélgica	0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,8	0,2	-0,3	-1,3	-5,9	-4,1
Malta	-6,2	-6,4	-5,5	-9,9	-4,7	-3	-2,7	-2,4	-4,5	-3,7	-3,6
Alemania	1,3	-2,8	-3,7	-4	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3	-3,3
Bulgaria	-0,5	1,1	-1,2	-0,4	1,8	1	1,9	1,1	1,7	-4,7	-3,2
Dinamarca	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,7
Finlandia	6,8	5	4	2,4	2,3	2,7	4	5,2	4,2	-2,6	-2,5
Luxemburgo	6	6,1	2,1	0,5	-1,1	0	1,4	3,7	3	-0,9	-1,7
Suecia	3,6	1,5	-1,3	-1	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0
Estonia	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,4	2,5	-2,8	-1,7	0,1

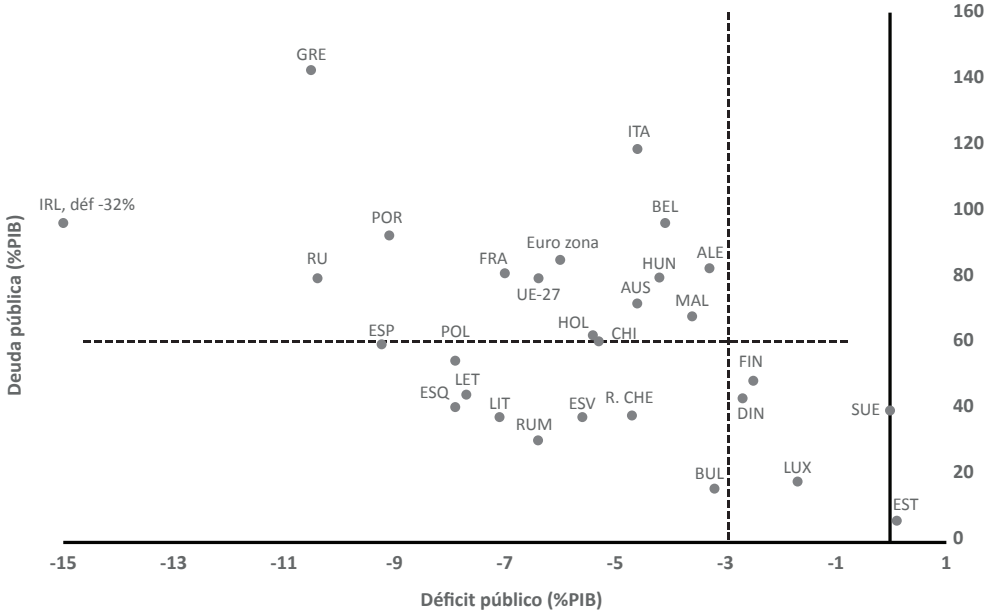
Fuente: Eurostat

Tabla 2. Evolución de la deuda pública (% PIB) en la UE-27 (2000-2010)

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grecia	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8
Italia	109,2	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119
Bélgica	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Irlanda	37,8	35,6	32,2	31	29,7	27,4	24,8	25	44,4	65,6	96,2
Portugal	48,5	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83	93
Zona euro	69,1	68,2	68	69,1	69,5	70,1	68,5	66,3	70	79,4	85,3
Alemania	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Francia	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Hungría	54,9	52	55,6	58,3	59,1	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
UE-27	61,8	61	60,4	61,8	62,2	62,8	61,5	59	62,3	74,4	80
Reino Unido	41	37,7	37,5	39	40,9	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80
Austria	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,1	60,7	63,8	69,6	72,3
Malta	55,9	62,1	60,1	69,3	72,2	69,9	63,4	62	61,5	67,6	68
Holanda	53,8	50,7	50,5	52	52,4	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Chipre	48,7	52,1	64,6	68,9	70,2	69,1	64,6	58,3	48,3	58	60,8
España	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
Polonia	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45	47,1	50,9	55
Finlandia	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Letonia	12,3	14	13,5	14,6	14,9	12,4	10,7	9	19,7	36,7	44,7
Dinamarca	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Eslovaquia	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41
Suecia	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45	40,2	38,8	42,8	39,8
R. Checa	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29	30	35,3	38,5
Lituania	23,7	23,1	22,3	21,1	19,4	18,4	18	16,9	15,6	29,5	38,2
Eslovenia	:	26,8	28	27,5	27,2	27	26,7	23,1	21,9	35,2	38
Rumanía	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Luxemburgo	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Bulgaria	72,5	66	52,4	44,4	37	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2
Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6

Fuente: Eurostat

Gráfico 1. Déficit y deuda pública (% del PIB) en la UE-27 (2010)



Fuente: elaboración a partir de estadísticas de Eurostat

La evolución de ese déficit y la estructura de la deuda pública, junto con otras variables macroeconómicas, como el volumen y la composición de la deuda externa, el saldo por cuenta corriente, la evolución del empleo o las expectativas de crecimiento, también deben tenerse en cuenta a la hora de valorar la sostenibilidad financiera de algunos Estados, dado que influyen decisivamente sobre la capacidad de saneamiento de las cuentas públicas.

En la medida que en toda Europa estas condiciones macroeconómicas experimentaron un rápido deterioro a lo largo del año 2009, las dudas sobre la capacidad de pago de algunos países se acrecentaron, lo que se tradujo en una elevación de su prima de riesgo, en mayores dificultades para colocar la deuda y, en consecuencia, en dudas cada vez mayores sobre la sostenibilidad financiera de ciertas economías. Esta espiral puso primero contra las cuerdas al Gobierno griego y, más adelante, a Irlanda y Portugal, cuyas economías tuvieron que ser rescatadas con ayudas de la UE y el FMI. En este contexto, en el que las evidencias objetivas y las operaciones especulativas se retroalimentan, otros países como España se vieron también obligados a aplicar drásticos planes de ajuste para recortar el déficit y frenar los riesgos de contagio. Así se evitó una situación que hubiera podido ser extremadamente grave, dado que la eventual quiebra financiera de una economía del tamaño de la española habría puesto en peligro la sostenibilidad financiera de la UE en su conjunto.

En este contexto, en el que las evidencias objetivas y las operaciones especulativas se retroalimentan, otros países como España se vieron también obligados a aplicar drásticos planes de ajuste para recortar el déficit y frenar los riesgos de contagio. Así se evitó una situación que hubiera podido ser extremadamente grave, dado que la eventual quiebra financiera de una economía del tamaño de la española habría puesto en peligro la sostenibilidad financiera de la UE en su conjunto.

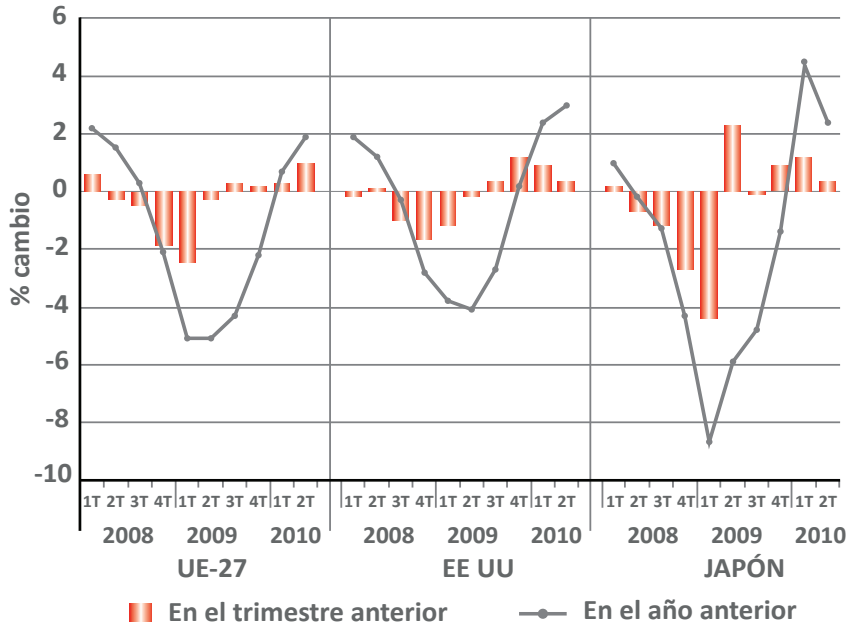
Estos acontecimientos obligaron a la UE a reaccionar, con no pocas dudas y ciertas dosis de improvisación, ante un problema que hace apenas unos años habría resultado inimaginable. Finalmente, las respuestas, aunque discutibles en algunos aspectos, han sido suficientemente efectivas, al menos en la medida en que han evitado las suspensiones de pagos y han contribuido a acotar los efectos de contagio.

Sin embargo, el problema de fondo evidentemente no se ha resuelto, la sostenibilidad financiera de varios países sigue amenazada y las dudas sobre otros no se han disipado plenamente. Además, desde una perspectiva de más largo plazo, la UE no puede permitirse que una situación como esta vuelva a repetirse, por lo que es obvio que ha de adoptar medidas de prevención y vigilancia más rigurosas de las que se venían aplicando hasta el momento. A este objetivo, entre otros, es lógico que esté orientada la reforma del sistema europeo de gobernanza económica.

2.2 Lentitud y asimetrías en la recuperación de la actividad productiva y el empleo

Como se observa en el Gráfico 2, la senda de crecimiento de la UE-27 de 2008 a 2010 no ha sido muy diferente a la seguida por los Estados Unidos y bastante menos grave que la de Japón. El PIB europeo comenzó a desacelerarse en 2007 y registró sus primeras tasas negativas durante el segundo semestre de 2008. El punto de mayor caída tuvo lugar en el primer semestre de 2009 y las tasas de crecimiento siguieron siendo negativas durante la segunda parte del año. En Estados Unidos, la economía entró en cifras positivas antes de que terminara 2009 y la UE no salió de los números rojos hasta el primer trimestre de 2010. Aquí radica la diferencia fundamental entre ambas regiones: del otro lado del Atlántico, la recuperación comenzó antes y, sobre todo, ha sido mucho más consistente.

Gráfico 2. Evolución del crecimiento del PIB en la UE, EE UU y Japón (2008-2010)



Fuente: elaboración a partir de estadísticas de Eurostat

Una narrativa similar se repite en el interior de la UE. Como se observa en la Tabla 3, la crisis afectó al mismo tiempo a todas las economías sin excepciones reseñables (salvo Polonia), pero su evolución ha sido muy asimétrica, tanto en términos de intensidad como de duración. En países como Grecia e Irlanda, así como en los bálticos y otros países centroeuropeos, como Hungría, la recesión ha sido especialmente profunda y, además, muy prolongada. En otros, como España o Portugal, la caída no ha sido aproximadamente similar a la de países como Francia o Alemania, pero sin embargo la reactivación del crecimiento económico en cada uno de esos países está comportándose de una manera bastante diferente, siendo mucho más claro y sostenido en los dos últimos que en los dos primeros.

Tanto la lentitud de la recuperación europea en contraste con la de los Estados Unidos, como las asimetrías en el seno de la UE, con muchas economías que todavía no han salido de la recesión, ponen de manifiesto la timidez y la brevedad de las medidas revulsivas que se han aplicado en Europa para reactivar la actividad productiva. La UE en su conjunto y, en particular, muchas de sus economías, siguen necesitando medidas que impulsen la demanda interna. La reactivación a través de demanda externa (aprovechando el mejor comportamiento de algunos países) es un mecanismo claramente insuficiente, puesto que en realidad, en un espacio tan integrado, la demanda interna de unos es la demanda externa de los otros.

Tabla 3. Duración de la recesión en los Estados miembros de la UE, EE UU y Japón (según lo indicado por las tasas de crecimientro trimestrales del PIB)

	2008T1	2008T2	2008T3	2008T4	2009T1	2009T2	2009T3	2009T4	2010T1	2010T2
Bélgica	0,8	0,5	-0,4	-2,2	-1,7	0,1	1,0	0,4	0,0	0,9
Bulgaria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Republica Checa	0,3	0,7	0,2	-0,7	-3,8	-0,5	0,5	0,5	0,4	0,9
Dinamarca	-1,4	0,9	-0,8	-2,3	-1,8	-2,2	1,0	0,2	0,7	1,0
Alemania	1,4	-0,7	-0,4	-2,2	-3,4	0,5	0,7	0,3	0,5	2,2
Estonia	-2,2	-1,0	-2,7	-5,7	-5,6	-3,7	-1,4	1,4	1,1	1,9
Irlanda	-2,5	-1,9	-0,3	-4,8	-2,5	-0,3	-0,2	-2,7	2,7	:
Grecia	0,7	0,6	0,1	-0,7	-1,0	-0,3	-0,5	-0,8	-0,8	-1,8
España	0,5	0,0	-0,8	-1,1	-1,6	-1,1	-0,3	-0,2	0,1	0,2
Francia	0,5	-0,7	-0,2	-1,6	-1,5	0,1	0,3	0,6	0,2	0,6
Italia	0,4	-0,7	-1,1	-2,0	-2,9	-0,3	0,4	-0,1	0,4	0,5
Chipre	0,8	1,2	0,2	-0,1	-1,1	-0,9	-0,5	-0,3	0,4	0,6
Letonia	-3,0	-2,2	-1,1	-4,2	-11,6	-1,5	-3,2	-1,2	0,9	0,8
Lituania	0,2	0,5	-1,2	-1,2	-13,7	-1,0	1,0	1,3	-4,0	3,2
Luxemburgo	0,5	-0,2	-2,2	-2,1	-2,0	-2,4	4,5	1,2	-0,3	:
Hungria	1,0	-0,3	-0,9	-2,1	-2,9	-1,3	-0,6	0,0	0,6	0,0
Malta	1,1	1,0	0,0	-1,4	-1,9	-0,1	1,2	1,0	1,4	0,1
Holanda	0,8	-0,2	-0,4	-1,2	-2,4	-1,2	0,6	0,6	0,5	0,9
Austria	1,3	0,4	-0,6	-1,5	-2,3	-0,8	0,6	0,4	0,0	1,2
Polonia	1,4	0,8	0,7	-0,3	0,4	0,5	0,7	1,2	0,7	1,1
Portugal	0,1	-0,1	-0,7	-1,4	-1,8	0,6	0,3	-0,1	1,1	0,3
Rumanía	3,8	1,5	-0,4	-2,2	-4,1	-1,5	0,1	-1,5	-0,3	0,3
Eslovenia	1,7	0,7	0,2	-3,3	-6,1	-0,6	0,4	0,1	-0,1	1,1
Eslovaquia	-1,9	1,5	1,2	0,4	-7,4	0,8	1,2	1,7	0,8	1,2
Finlandia	0,3	0,3	-0,5	-3,1	-5,7	-0,8	1,1	0,3	0,1	1,9
Suecia	-1,0	-0,2	0,1	-3,9	-2,7	0,3	0,5	0,6	1,5	1,9
Reino Unido	0,5	-0,3	-0,9	-2,1	-2,3	-0,7	-0,3	0,4	0,3	1,2
Unión Europea 27	0,6	-0,3	-0,5	-1,9	-2,5	-0,3	0,3	0,2	0,3	1,0
Japón	0,2	-0,7	-1,2	-2,7	-4,4	2,3	-0,1	0,9	1,2	0,4
Estados Unidos	-0,2	0,1	-1,0	-1,7	-1,2	-0,2	0,4	1,2	0,9	0,4

Fuente: Eurostat

La necesidad de medidas más consistentes que den más margen de crecimiento a la demanda interna se hace especialmente acuciante allí donde las tasas de desempleo son particularmente elevadas. Esta es la otra gran asimetría de la recuperación europea; mientras que la destrucción de empleo en países centrales, como Francia, Alemania o Italia, ha sido relativamente pequeña, en otros, como España, ha alcanzado cifras alarmantes. En una situación tan alejada del pleno empleo, la reactivación de la demanda debería ser una respuesta de manual. Por ello, uno de los objetivos de la reforma del gobierno económico debe ser la de aclarar quién(es) y cómo asume(n) la tarea, tan importante, de garantizar la sostenibilidad financiera.

2.3 Reorientación del modelo de crecimiento europeo

Desde una perspectiva de más largo plazo, las economías europeas también tienen un problema de crecimiento. Por supuesto que las tasas de crecimiento que se han registrado en la mayor parte de estos países a lo largo de las tres últimas décadas no resisten la comparación con las que fueron habituales durante la época dorada de los cincuenta y sesenta; pero es que además los ritmos de aumento del producto interior bruto también han ido a menos desde los años ochenta hasta la actualidad. El declive, especialmente entre las economías de mayor tamaño, ya pudo constatarse durante la década de los noventa, cuando por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, la economía de los Estados Unidos creció a un ritmo notablemente más elevado que el de la UE. Esta tendencia negativa se ha confirmado en la última década. Como puede observarse en la Tabla 4, aunque el periodo 2000-2007 (previo a la crisis) no fue tan brillante para la economía norteamericana como en el periodo anterior (su tasa media de aumento del PIB fue del 2,32%), el crecimiento europeo que siguió fue todavía más mediocre que el americano, con una tasa media para la UE-15 del 1,99%. De nuevo, las economías centrales de la Europa continental (Alemania, Francia e Italia), siguieron una evolución especialmente decepcionante, acentuando la asimetría con respecto a las más periféricas. Durante este mismo tiempo, las "cuatro esquinas" de la UE (Finlandia y los bálticos; Reino Unido e Irlanda; España y Portugal, y Grecia) crecieron a un ritmo nada desdeñable.

Motivo de todavía mayor preocupación ha sido la evolución que en este tiempo ha seguido la productividad. A lo largo de las dos últimas décadas, su crecimiento ha sido realmente escaso, mucho menor que en el pasado y, desde mediados de los noventa, bastante más bajo que el de los Estados Unidos. Como se puede ver en el Gráfico 3[2], el proceso de convergencia entre las dos áreas, que se puso en marcha en

2 El Gráfico 3 muestra la evolución de la productividad europea en relación con el nivel (100) de los Estados Unidos. Inicialmente el nivel de la productividad de la UE-15 es de 65 con respecto al nivel de

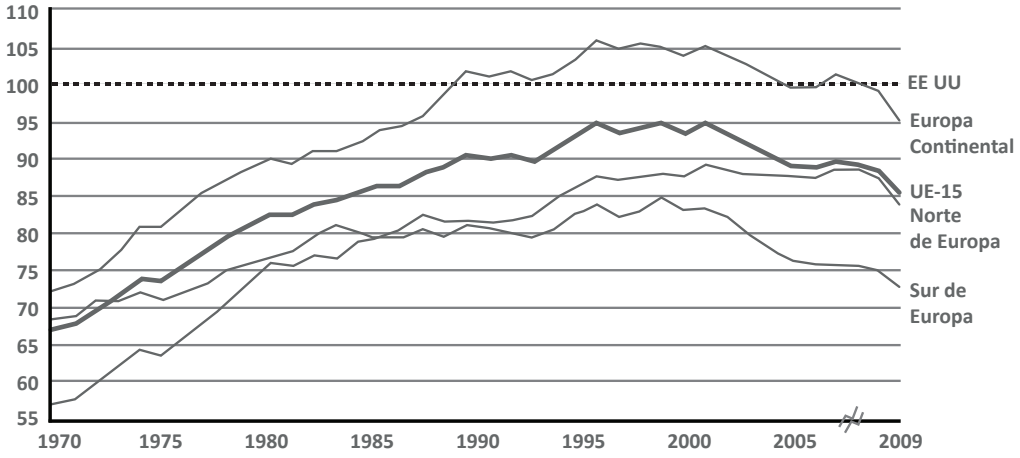
Tabla 4. Crecimiento de la productividad del trabajo (tasas medias anuales por periodo)

	EE UU	UE-15*	Alemania*	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Holanda	Luxem-burgo	Portugal	Reino Unido	Suecia
PRODUCTIVIDAD POR HORA (cálculos en dólares de 1990 en PPA-GK)																	
1950-1973	2,57	4,69	5,83	5,91	4,75	3,81	5,92	4,71	5,11	6,41	4,47	5,55	4,36	3,63	6,53	2,85	4,09
1974-1993	1,32	2,48	2,87	2,62	2,63	2,29	4,19	3	2,71	1,7	3,37	2,5	1,78	2,35	1,7	2,5	1,31
1994-2007	1,84	1,59	1,78	2,46	1,35	1,5	0,45	2,54	1,74	2,29	3,71	0,9	1,53	1,58	1,94	2,22	2,36
1994-2000	1,67	1,95	2,22	4,06	1,78	1,95	0,05	2,81	2,26	1,47	4,66	1,77	1,94	1,97	3	2,18	2,41
2001-2007	2,02	1,24	1,33	0,89	0,93	1,05	0,85	2,28	1,22	3,11	2,76	0,04	1,11	1,19	0,89	2,25	2,31
PRODUCTO INTERIOR BRUTO (cálculos en dólares de 1990 en PPA-GK)																	
1950-1973	3,93	4,83	5,99	5,35	4,08	3,81	6,6	4,94	5,05	6,98	3,2	5,64	4,76	3,3	5,73	2,93	3,73
1974-1993	2,8	2,17	2,11	2,47	1,98	1,69	3,04	1,89	2,12	2,1	3,84	2,41	2,21	3,37	2,84	1,74	1,4
1994-2007	3,09	2,41	1,62	2,34	2,33	2,48	3,55	3,81	2,22	3,66	7,26	1,58	2,83	4,65	2,36	2,97	3,16
1994-2000	3,87	2,83	2,08	2,75	2,73	3,26	3,66	4,48	2,62	3,05	8,95	2,07	3,76	5,12	3,66	3,33	3,52
2001-2007	2,32	1,99	1,17	1,94	1,94	1,7	3,43	3,14	1,81	4,28	5,6	1,09	1,92	4,18	1,07	2,61	2,8
EMPLEO (Total de horas trabajadas)																	
1950-1973	1,33	0,06	0,15	-0,53	-0,63	0	0,64	0,23	-0,06	0,53	-1,22	-0,09	0,38	-0,32	-0,76	0,08	-0,35
1974-1993	1,46	-0,47	-0,74	-0,14	-0,63	-0,58	-1,1	-1,07	-0,57	0,4	0,45	-0,08	0,42	1	1,12	-0,74	0,09
1994-2007	1,23	0,8	-0,15	-0,12	0,97	0,97	3,08	1,23	0,47	1,35	3,43	0,67	1,29	3,02	0,41	0,74	0,78
1994-2000	2,17	0,86	-0,13	-1,25	0,94	1,28	3,61	1,62	0,35	1,56	4,1	0,3	1,78	3,09	0,64	1,13	1,08
2001-2007	0,29	0,75	-0,16	1,03	0,99	0,65	2,56	0,85	0,59	1,14	2,77	1,04	0,79	2,95	0,18	0,35	0,48

* Para mantener la homogeneidad del periodo 1974-93, hasta 1993 se consideran los datos de la RFA (entre 1991-93 se aplican a la RFA los datos del país unificado)

Fuente: elaboración a partir de *Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database*

Gráfico 3. Productividad del trabajo* en Europa** *vs.* Estados Unidos; Index: Estados Unidos = 100



* Expresado en dólares de 2009 ajustado por PPP

** UE-15: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido. Europa Continental: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Holanda. Norte de Europa: Irlanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Reino Unido. Sur de Europa: Grecia, Italia, Portugal, España

Fuente: *Why Europe lags behind the Unites States in productivity?,* McKinsey Global Institute

el tiempo en que echó a andar el proyecto europeo, se detuvo en la década de los noventa y empezó a retroceder con la entrada del nuevo siglo.

Debe advertirse que la evolución de la producción a lo largo de estos últimos años guarda una estrecha relación con el comportamiento del empleo, que en Europa ha sido en general bastante más positivo que en los Estados Unidos. El esfuerzo europeo por potenciar la creación de empleo, que hasta la crisis logró resultados muy positivos, especialmente en algunas economías, como la española, redujo, como consecuencia obvia, el margen de aumento de la productividad. Curiosamente, durante estos mismos años, la economía norteamericana ha evolucionado en sentido contrario: en contra de su tendencia habitual, el empleo desde 2000 apenas ha crecido. De ahí que su productividad haya podido contar con un margen de crecimiento algo mayor, a pesar del mal comportamiento que ha registrado el crecimiento de su producto interior bruto.

100 de los Estados Unidos. Desde entonces, el mayor crecimiento de la UE-15 con respecto a EE UU le permitió acercarse hasta un nivel de 95 en la segunda mitad de los noventa, siendo incluso superior a 100 entre los países de la "Europa continental", es decir, Alemania, Francia, Austria y Benelux. Con la entrada del nuevo siglo, el mayor crecimiento relativo de los EE UU ha hecho que la UE-15 se haya alejado del nivel de productividad de la economía norteamericana, si bien el de los países de "Europa continental" se mantiene próximo al norteamericano.

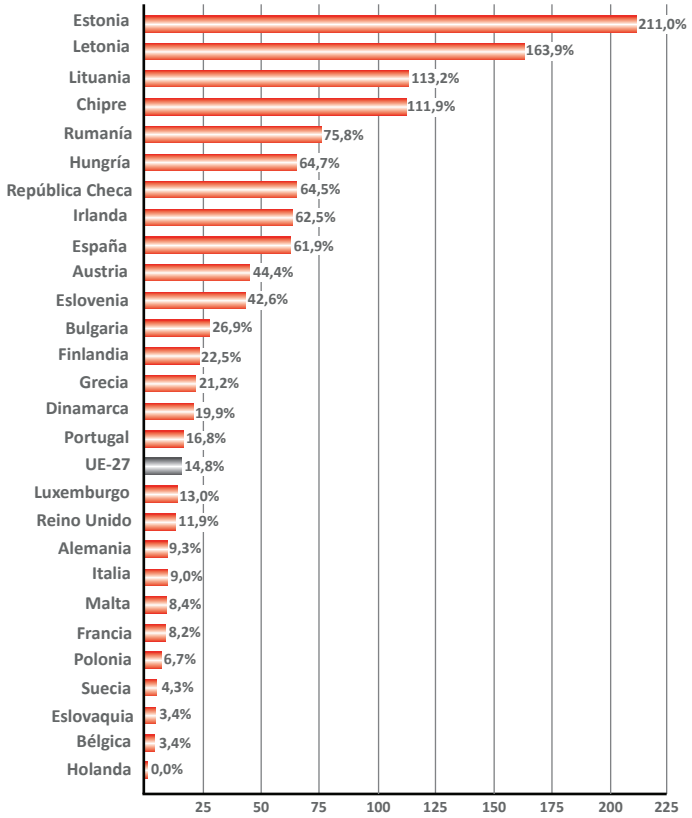
Pero aun teniendo en cuenta esta advertencia sobre el *trade off* que hay entre empleo y productividad[3], que con frecuencia suele pasarse por alto, no cabe duda de que desde hace tiempo las economías europeas (salvo algunas honrosas excepciones) presentan serias dificultades para lograr aumentos significativos en el rendimiento de sus factores. Ya a finales de los noventa, la UE quiso responder a esta evidencia poniendo en marcha la Estrategia de Lisboa, en la que los gobiernos europeos se comprometieron a convertir la UE en un espacio altamente competitivo, capaz de generar un crecimiento "inteligente, sostenible e integrador", basado en el conocimiento y la innovación.

Después de Lisboa se han logrado algunos avances, pero las economías europeas no han salido de su letargo, mientras que los indicadores de formación e innovación continúan denunciando retrasos importantes con respecto a otras economías desarrolladas (véanse Gráficos 4 y 5). La crisis económica ha complicado aún más el escenario y ha agrandado la magnitud de los retos (externos e internos) a los que nos enfrentamos: auge imparable de las economías emergentes, turbulencias financieras, límites del modelo energético vigente, envejecimiento demográfico, etc. Todo ello acrecienta las dificultades, pero no hace sino obligar a imprimir aún más vigor a las reformas que sean necesarias para redefinir el papel de Europa en la economía mundial del siglo XXI, sacando partido de su unidad, pero también de su evidente (y conveniente) heterogeneidad.

La Estrategia 2020 reafirma esta necesidad, subrayando la importancia de definir una estrategia común de crecimiento a largo plazo, cuyo fin último sea la innovación, la sostenibilidad, el empleo y la preservación y modernización del Estado del bienestar. Ahora bien, si la estrategia es común también deberían serlo muchas de las medidas que habrán de aplicarse para alcanzar esos objetivos. Otro de los aspectos de la reforma del gobierno económico europeo debería ser la de establecer un marco de actuación supranacional que facilitara el desarrollo de políticas comunes para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020.

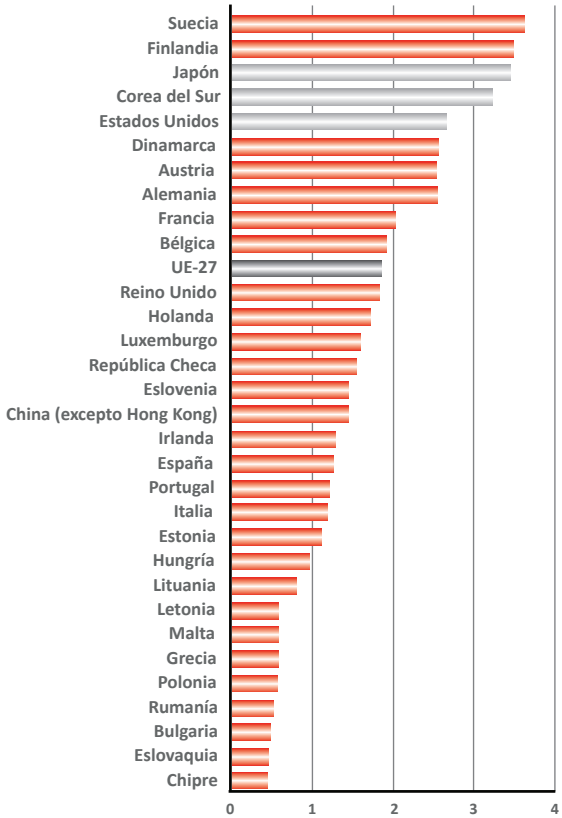
3 El crecimiento del PIB se puede descomponer en la suma del crecimiento de la productividad y el empleo. De esta forma es claro que si el PIB crece, por ejemplo, al 3% anual y a ese crecimiento la economía responde con aumentos del 2% en el empleo, la productividad no puede aumentar a tasas especialmente elevadas. El mismo efecto de *trade off* puede entenderse si se tiene en cuenta que el crecimiento de la productividad del trabajo es la diferencia entre el crecimiento de la renta y el empleo. Por tanto, para un determinado ritmo de crecimiento de la renta, a más crecimiento del empleo, menos crecimiento de la productividad. A la inversa, esto mismo permite entender que la productividad pueda aumentar en una situación recesiva, siempre que la destrucción de empleo supere a la caída del producto.

Gráfico 4. Tasa real de crecimiento del gasto doméstico bruto en Investigación y Desarrollo, 2000-2006



Fuente: *Science, Technology and Competitiveness, key figures report*

Gráfico 5. Gasto en Investigación y Desarrollo (% PIB), 2007



Fuente: elaboración a partir de estadísticas de Eurostat, 2006-2009

2.4 Elecciones y prioridades: un problema de enfoque

Las tres cuestiones aludidas en los apartados anteriores son cruciales, pero la manera de afrontarlas no siempre es la más adecuada, porque con demasiada frecuencia se presupone que estamos obligados a elegir. La disyuntiva se supone inevitable porque se da por hecho que nos enfrentamos a problemas cuyas soluciones pasan por la aplicación de medidas que son radicalmente incompatibles entre sí. A partir de esta falsa premisa se establecen falsas prioridades, que acaban situando lo urgente (equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera) por delante de lo importante (recuperación económica y reorientación del modelo de crecimiento).

Es evidente que en lo más inmediato el problema de la sostenibilidad financiera exige la aplicación de medidas de ajuste, cuando los desequilibrios presupuestarios han alcanzado cotas excesivamente elevadas; pero el *trade off* entre sostenibilidad financiera y reactivación económica solo es parcialmente cierto, porque, más allá del ajuste, el saneamiento de las cuentas públicas y el alivio de la carga de la deuda pasa por el aumento de la renta nacional y la disminución del desempleo. No debe olvidarse que el grueso del déficit que soportan actualmente las economías europeas tiene su origen en el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, es decir, son fruto de la reducción de los ingresos y los mayores gastos a los que "automáticamente" da lugar la caída del producto y el aumento del desempleo, y no proceden tanto de las medidas discrecionales que fueron adoptadas al comienzo de la crisis para frenar la caída de la demanda y salvar a las entidades financieras, aunque este tipo de gastos también hayan jugado un papel determinante en las dinámicas de "desbordamiento fiscal".

Si los estabilizadores automáticos han sido causa principal del déficit, el aumento de los ingresos, tanto por imposición directa como indirecta, y la reducción del gasto, por disminuciones en las prestaciones y transferencias, vendrán en buena medida dadas a partir de que haya crecimiento económico y creación de empleo. De igual manera, el comportamiento del ratio deuda pública/producto interior bruto depende tanto de la evolución del numerador (monto de la deuda) como del denominador (flujo de rentas). Por un lado, la evolución del numerador depende de la contención presupuestaria, para que el déficit no siga generando nuevas necesidades de endeudamiento, pero esa contención depende a su vez no solo de los ajustes, sino también del crecimiento. Por otro lado, la evolución del denominador está directamente en función del ritmo al que avance la recuperación de la actividad productiva. Así pues, tanto por un lado como por el otro, no cabe duda de que el crecimiento económico es la mejor receta para el reequilibrio presupuestario y financiero.

El problema es que en una situación recesiva, seguida por un plan de ajuste, ese crecimiento no viene solo: hay que ir a buscarlo. En este sentido, el manejo de los tiempos entre el ajuste y el crecimiento es fundamental. Lo ideal es que las políticas de expansión de la demanda sirvan para salir de la recesión, evitando el ajuste. Esto ha sido posible en algunas economías europeas, pero no en todas. En algunas, como la española, el ajuste se hizo inevitable. Una vez que éste se ha llevado a cabo, la política económica debe reconsiderar los ritmos y los instrumentos que tiene a su alcance para actuar como revulsivo. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en la "trampa de la deuda", donde la lucha contra el numerador (deuda) hunde cada vez más al denominador (PIB), entrando en una situación de estancamiento prolongado, en el que las dinámicas recesivas se retroalimentan. La combinación actual de ajustes fiscales,

con tipos de interés al alza, no parece la opción más adecuada para los países que se encuentran más cerca de caer en esa trampa, lo que deja clara la necesidad de apostar por una reforma del sistema de gobierno económico europeo que sea capaz de conjugar mejor las políticas comunes con las condiciones específicas por las que atraviesan cada una de las economías de la zona euro.

Tampoco esas medidas reactivadoras de la demanda deben verse como incompatibles con las políticas destinadas a fortalecer las fuentes del crecimiento desde el lado de la oferta. Al contrario, las fuentes de la innovación y el conocimiento hay que empezar a llenarlas ahora, aunque no den frutos hasta más adelante. Que sean la base para un crecimiento sostenible en el largo plazo, no quiere decir que sean temas menos urgentes que se puedan dejar para más adelante. La formación de capital tecnológico y humano de alta calidad requiere la elaboración de planes estratégicos, la fijación de objetivos, el establecimiento de procedimientos de evaluación, la aplicación de medidas orientadas a la reorganización de los recursos para mejorar su eficiencia y su eficacia, pero también necesita de inversiones y éstas no llegarán en cuantía suficiente hasta que la recuperación de la economía sea una realidad constatable. La recuperación será la que ofrezca ingresos para financiar esas inversiones y expectativas favorables para seguir apoyándolas.

3

Los grandes retos de la gobernanza económica en la UE

3.1 Un sistema de gobernanza con importantes carencias y desequilibrios

Aunque convenga diferenciar los retos a los que se enfrentan las economías europeas de los problemas de gobernanza que afectan al funcionamiento de la UE, no cabe duda de que ambas cuestiones están estrechamente relacionadas. De hecho, ha sido la crisis la que ha hecho evidente la existencia de un problema de gobernanza en el seno de la UE, en el que antes pocos habían reparado. La crisis es la que ha mostrado a la UE como a un gigante desarmado, carente de recursos para enfrentar *shocks* asimétricos, catástrofes inesperadas que afectan de manera muy desigual a las distintas partes de un territorio tan grande y heterogéneo.

Debe reconocerse que la capacidad de reacción de la UE, para la precariedad de medios con la que se encontraba, no ha sido dada desdeñable, pero en cualquier caso ha sido tardía y claramente insuficiente para la magnitud del terremoto que hemos sufrido. Esa precariedad de medios, que le ha impedido actuar con rapidez y contundencia frente al cataclismo provocado por la crisis financiera, es una de las razones que explican el peor desempeño (poscrisis) de las economías europeas frente a la de los EE UU, que a pesar de haber sido la principal causante del seísmo financiero ha soportado mucho mejor sus consecuencias, gracias a que ha contado con más y mejores medios para contener las réplicas e impulsar la reconstrucción.

Esas carencias se han hecho evidentes con la crisis, pero su origen es anterior. Estamos de hecho ante carencias de base, que se encuentran localizadas en la propia

infraestructura institucional de la Unión Monetaria y Económica (UME). En cierta medida tienen que ver con la artificialidad de la construcción europea, un rasgo que es consustancial al proyecto y que en las dosis adecuadas ha tenido resultados muy positivos, pero del que en los últimos años se ha abusado quizás en exceso, especialmente desde que se quiso combinar (a demasiada velocidad) la ampliación en el número de miembros con la profundización en el proceso de integración. No cabe duda de que ambos procesos, ampliación y unificación monetaria, de enorme complejidad cada uno de ellos, se vieron forzados por los acontecimientos: caída del muro de Berlín, en el primer caso, y defensa de la estabilidad cambiaria ante el proceso de liberalización financiera, en el segundo. Y, en esas condiciones, muy probablemente no había otras opciones mejores y, en esa medida, ambas fueron decisiones acertadas; pero eso no niega que tanto la una como la otra han convertido a la UE en un proyecto extraordinariamente difícil de manejar, tanto en términos de gestión como de estrategia.

En concreto, la creación de la UME obligó a establecer (casi a improvisar) un nuevo sistema de gobernanza económica, en el que la supranacionalidad de la política monetaria debía combinarse con la nacionalidad (soberanía) de la política fiscal. Este desequilibrio, aplicado a un grupo muy numeroso de economías estructuralmente muy heterogéneas (en principio, toda la zona euro, pero *de facto* a casi toda la UE, con la única excepción relevante de Reino Unido), está en el origen de las debilidades de la gobernanza europea. Estas debilidades se focalizan en tres cuestiones fundamentalmente:

a) **La gobernanza de la política monetaria:** nunca se ha cuestionado que con la introducción del euro, la política monetaria dentro de esta zona debía ser responsabilidad de un organismo independiente. Sin embargo, siempre ha habido dudas y objeciones con respecto al papel y los objetivos de este organismo, aunque muy amortiguadas por lo bien que se gestionó el paso a la nueva moneda, la posterior apreciación del euro y el buen comportamiento de las economías de la zona que inicialmente ofrecían más dudas sobre su capacidad para pertenecer al área monetaria.

   Algunas de esas objeciones tienen que ver con el hecho de que la estabilidad de precios ha sido el único cometido que le ha sido oficialmente asignado al Banco Central Europeo (BCE), sin que el crecimiento ni el empleo hayan formado nunca parte de su agenda. Relacionado con lo anterior, sus actuaciones han resultado en exceso "independientes", como temerosas de que pudieran ser interpretadas en clave política o sesgadas hacia determinados intereses nacionales. Esta prevención le ha llevado a aplicar una política de "piloto au-

tomático", extraordinariamente más rígida que la mucho más flexible y pragmática de sus colegas norteamericanos.

La Reserva Federal (FED) también es responsable del empleo y la estabilidad financiera, y desde su independencia guarda vínculos mucho más estrechos, de permanente comunicación y diálogo, con los responsables del Tesoro americano y el equipo económico de la Administración presidencial. Por el contrario, el BCE ha actuado ajeno a las opiniones de los ministros de Finanzas del Eurogrupo y no ha dispuesto de responsabilidades relacionadas con la estabilidad ni la supervisión financiera.

A todo ello cabe añadir otro hecho particularmente llamativo, como ha sido la ausencia de una política, aunque fuera implícita, con respecto a la cotización de la nueva moneda, en fuerte contraste con la preocupación que las cuestiones cambiarias despiertan entre las autoridades monetarias de Asia y Estados Unidos.

b) **La gobernanza de la política fiscal:** la compatibilidad entre unión monetaria y soberanía fiscal siempre ha sido el aspecto más complicado de gestionar, tanto técnica como políticamente. Desde la discusión del Tratado de Maastricht, se entendió que la coordinación y la disciplina fiscal eran condiciones necesarias para hacer compatibles ambos principios.

Así nació el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). La "E" hacía referencia a la disciplina fiscal, necesaria para evitar que algunos países pudieran trasladar a otros los costes de sus desequilibrios presupuestarios, poniendo en riesgo la estabilidad del euro. La "C" a la necesidad de coordinar la política fiscal para adecuarla al ciclo y hacerla coherente con el manejo de la política monetaria. Finalmente, la influencia alemana y el temor de la mayoría a que la coordinación conllevara pérdida de soberanía, la gestión fiscal en la zona euro quedó *de facto* limitada al establecimiento de compromisos y sanciones en caso de déficit excesivos que cuando la situación lo requirió ni se cumplieron (los compromisos), ni se aplicaron (las sanciones). Así, casi todo el peso recayó sobre la "E" alemana de la disciplina fiscal, pero dándose la paradoja de que el pacto se hizo viable cuando se reconocieron las bondades de una "sana" indisciplina financiera.

c) **La gobernanza del crecimiento:** la estrechez con la que fue concebida la gobernanza de la política monetaria, unida a la ausencia real de instrumentos de coordinación fiscal, ha dejado tanto a la UE como a los países miembros, con

pocos instrumentos para llevar a cabo una gestión adecuada del ciclo económico. Casi todo ha quedado a expensas de la política de tipos de interés que lleva a cabo el BCE. Sin embargo, en un espacio económico excesivamente heterogéneo, esa política de tipos únicos ha creado efectos demasiado asimétricos entre países: asimetrías en las dinámicas de crecimiento, diferenciales en el comportamiento de los precios, divergencias en la evolución de los costes laborales unitarios (CLU), desequilibrios de balanza de pagos y desajustes fiscales, convertidos estos últimos en el único mecanismo al alcance de los gobiernos nacionales para compensar el distinto impacto de los tipos de interés sobre cada una de las economías de la zona.

3.2 Diagnósticos y vías de actuación

Ante esta dinámica de creación de "asimetrías encadenadas" caben dos diagnósticos y, en consecuencia, dos vías distintas de actuación. El primer diagnóstico achaca el problema a la indisciplina fiscal y la falta de flexibilidad de las economías de la zona euro. Si sus mercados fueran más flexibles, la política monetaria no tendría impactos tan dispares y no aflorarían tantos desequilibrios. Si los gobiernos fueran más responsables en el manejo de su política fiscal, no se añadirían nuevas fuentes de desequilibrio a las que ya crea la excesiva rigidez de los mercados.

El segundo diagnóstico considera que la raíz de estos desequilibrios se encuentra en la ausencia de un sistema coherente de gobierno de la política económica, capaz de gestionar adecuadamente los desequilibrios que inevitablemente surgen en una economía a lo largo del ciclo; más aún en un espacio económico tan grande y heterogéneo. Por un lado, los gobiernos nacionales han perdido soberanía sobre la política monetaria y cambiaria (por lo que es muy complicado llevar a cabo una gestión "descentralizada") y, por otro lado, el "gobierno" europeo dispone de plenos poderes (pero sometidos a límites muy estrechos) sobre la política monetaria, mientras que al mismo tiempo apenas tiene capacidad de intervención sobre la política fiscal (lo que hace igualmente difícil llevar a cabo una gestión "centralizada"). En suma, se carece de un marco adecuado para implementar una política económica capaz de gestionar con eficacia, de manera suficientemente modulada y acompasada, los ritmos desiguales a los que avanza el ciclo económico en cada país, lo que contribuye más a agravar que a controlar los desequilibrios, restringiendo en última instancia las dinámicas de crecimiento.

Siguiendo el primer planteamiento, el problema de gobernanza de la UE es básicamente responsabilidad de cada país miembro, que debe comprometerse en dos

cuestiones fundamentales: disciplina fiscal y reformas estructurales. Del lado comunitario, el error parece haber consistido en confiar demasiado en el buen hacer de ciertos gobiernos poco responsables. Sobre esa premisa, lo que se plantea es la necesidad de reforzar los mecanismos que hagan cumplir a estos gobiernos con sus compromisos, olvidando quizá que muchas de las economías que actualmente parecen estar bajo sospecha tuvieron durante los años anteriores a la crisis un comportamiento bastante irreprochable, tanto en términos fiscales como liberalizadores. España e Irlanda son dos ejemplos evidentes tanto de lo uno como de lo otro.

En lógica con el segundo de los diagnósticos, el reto de la reforma de la gobernanza económica europea es más complejo, puesto que pasa por reforzar no solo la disciplina, sino también la coordinación fiscal, incluso si es necesario mediante la creación de una autoridad fiscal comunitaria que, en comunicación con las autoridades monetarias, permita llevar a cabo una gestión del crecimiento, común para toda la zona euro, pero modulada según las condiciones de cada economía. Se trata de dar una respuesta más proactiva al problema de indefinición actual, carente de un marco coherente para la gestión de la política económica, que no excluye la necesidad de reformas estructurales y disciplina fiscal, pero que no se limita a confiar en el mantra del rigor de las balanzas fiscales y la flexibilidad de los mercados como respuesta a todos los problemas, haciendo oídos sordos al hecho evidente de que en macro-dinámica los desequilibrios son inherentes al crecimiento y cualquier economía por flexible que sea necesita de un sistema de gobierno que sea capaz de gestionar esos desequilibrios de manera adecuada.

Evidentemente, ambas opciones parten de distintos fundamentos teóricos y tienen a su vez diferentes implicaciones en lo que se refiere a las estrategias de crecimiento a largo plazo. En el primer caso, se supone que las reformas estructurales orientadas hacia la apertura y flexibilización de los mercados actúan al mismo tiempo como correctores automáticos de los desequilibrios en el corto plazo y como factores de crecimiento en el largo. A estas políticas, junto con algunas recomendaciones, más o menos retóricas, sobre la innovación tecnológica y la formación de capital, es a lo que, desde esta perspectiva, puede quedar reducida la reorientación estratégica del modelo de crecimiento y bienestar de las sociedades europeas para el siglo XXI.

En el segundo caso, la existencia de una autoridad fiscal supranacional va necesariamente ligada a la centralización y ampliación de los fondos presupuestarios, a la institucionalización de mecanismos propios de recaudación y a la capacidad de endeudamiento y de emisión de deuda. Con esta mayor autonomía presupuestaria, la UE dispondría, además, de un mayor margen de maniobra para el diseño y aplicación de políticas comunes dirigidas al fortalecimiento de la base productiva y tecnológica de la UE.

La tensa convivencia entre estas dos concepciones subyace en las discusiones sobre la reforma del gobierno económico europeo que ha tenido lugar a lo largo de los últimos meses en el seno de la Comisión Europea y del Grupo Especial, designado por el Consejo Europeo. El intento de integrar estas diferentes sensibilidades está presente en la reforma que ha sido finalmente aprobado por el Consejo Europeo. No obstante, esa integración sigue resultando, a pesar de todo, bastante desequilibrada.

4

Las propuestas aprobadas por la reunión del Consejo Europeo

4.1 Un gobierno económico más equilibrado

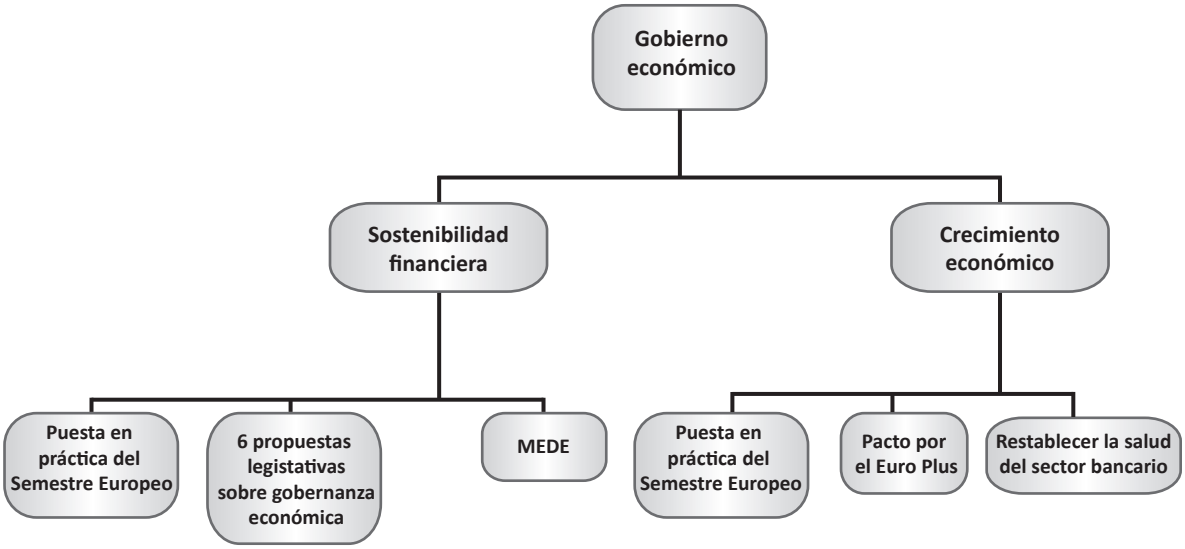
En la más reciente reunión del Consejo Europeo, 24-25 de marzo, se discutieron entre otros temas las medidas propuestas por el gobierno económico mencionadas en el epígrafe anterior. Antes de hacer una revisión detallada de las propuestas aprobadas, observemos en el Esquema 1 cuál ha sido el modelo de gobierno económico que finalmente ha aprobado el Consejo.

El modelo aprobado ratifica las propuestas del gobierno económico para el cumplimiento del objetivo de la sostenibilidad financiera, cubriendo exhaustivamente todos los apartados de prevención, vigilancia, corrección y, en casos extremos, rescate. En este ámbito, la decisión de crear el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) adquiere una especial relevancia.

Al mismo tiempo, el Consejo Europeo ha procurado fortalecer otras dimensiones del gobierno económico, lo que supone atribuirle a éste otros objetivos más allá de los meramente fiscalizadores. En este sentido, se ha ampliado el alcance del Semestre Europeo y se ha incorporado el Pacto por el Euro Plus que, siguiendo el texto del acuerdo, quiere "contribuir al fortalecimiento del pilar económico de la Unión Económica y Monetaria, imprimiendo un nuevo carácter a la coordinación de las políticas económicas, con el objetivo de aumentar la competitividad y lograr con ello un mayor grado de convergencia, reforzando nuestra economía social de mercado".

Por último, el gobierno económico asume la dirección, estrategias específicas y ambiciosas para reestructurar las instituciones financieras vulnerables, incluyendo so-

Esquema 1. Gobierno económico aprobado por el Consejo Europeo



Fuente: elaboración propia

luciones del sector privado. E incluso, como se acordó en junio de 2010, el Consejo Europeo se compromete a explorar y desarrollar más adelante la posibilidad de introducir un impuesto por transacciones financieras globales. La Comisión hará un reporte al respecto para el otoño de este año.

A continuación, planteamos un desarrollado más detallado de lo aprobado por el Consejo en su última reunión del 24-25 de marzo, centrándonos en las cuatro cuestiones que consideramos fundamentales: el establecimiento del MEDE, la implementación del Semestre Europeo, la creación del Pacto por el Euro Plus y las seis propuestas legislativas sobre gobernanza económica de la Comisión Europea.

4.2 Disciplina fiscal y estabilidad financiera: la creación del MEDE

El Consejo ha aprobado todas las propuestas legislativas del gobierno económico contenidas en los apartados de disciplina presupuestaria y ampliación de la vigilancia económica que se describen en la sección anterior.

Estas medidas incluyen una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) que tiene como propósito incrementar la vigilancia de las políticas fiscales y la aplicación de medidas de refuerzo más consistentes y en una etapa más temprana, nuevas pro-

visiones en los marcos fiscales nacionales y una nueva vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos.

En este sentido, el Consejo ha abierto el camino para que se den las negociaciones necesarias con el Parlamento Europeo, con el objetivo de que estas medidas puedan comenzar a adoptarse en junio de 2011.

Además, el Consejo Europeo ha tomado la decisión de realizar una enmienda al TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) con la finalidad de establecer el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y espera que esta enmienda sea aprobada rápidamente para que pueda entrar en vigor el primero de enero de 2013.

El MEDE será establecido por un tratado entre los EM de la zona euro como un organismo intergubernamental bajo derecho público internacional y se localizará en Luxemburgo.

Su función será movilizar fondos y proveer de asistencia financiera, bajo estricta condicionalidad, a los EM que experimenten o se vean amenazados por graves problemas financieros, con la finalidad de salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro.

Los EM de la zona euro abonarán al MEDE las sanciones financieras de las que hayan sido objeto en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del PDE (Procedimiento por Déficit Excesivo). Dichas sanciones formarán parte del capital desembolsado.

El MEDE tendrá un Consejo de Gobernadores compuesto por los ministros de Hacienda de los EM de la zona euro (miembros con derecho a voto), junto con el comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios y el presidente del BCE en calidad de observadores.

El Consejo de Gobernadores elegirá a un presidente de entre sus miembros con derecho a voto. El Consejo de Gobernadores será el órgano máximo con capacidad de decisión del MEDE y tomará, de mutuo acuerdo, las siguientes decisiones importantes:

- La concesión de asistencia financiera.
- Las condiciones de la asistencia financiera.
- La capacidad crediticia del MEDE.
- Los cambios en la gama de instrumentos.

Todas las demás decisiones del Consejo de Gobernadores se tomarán por mayoría cualificada, salvo que se disponga otra cosa.

La ponderación de los votos en el Consejo de Gobernadores y en el Consejo de Administración será proporcional a la parte del capital del MEDE suscrita por cada uno de los EM. La mayoría cualificada queda fijada en el 80% de los votos.

El MEDE tendrá un capital suscrito total de 700.000 millones de euros. De esta cantidad, 80.000 millones tomarán la forma de capital desembolsado aportado por los EM de la zona euro que se introducirá paulatinamente a partir de julio de 2013 en cinco plazos anuales iguales. Además, el MEDE dispondrá de una combinación de capital exigible comprometido y de garantías de los EM de la zona del euro, por una suma total de 620.000 millones de euros.

Si fuera indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro en su conjunto, en consonancia con la modificación introducida en el artículo 136 del Tratado, el MEDE prestará asistencia financiera bajo estrictas condiciones con arreglo a un programa de ajuste macroeconómico, adecuado a la gravedad de los desequilibrios del EM. Dicha asistencia será prestada mediante créditos. No obstante, podrá intervenir, con carácter excepcional, en los mercados primarios de deuda, con arreglo a un programa de ajuste macroeconómico bajo estrictas condiciones, si así lo aprueba el Consejo de Gobernadores de mutuo acuerdo.

En cuanto a la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI) el MEDE cooperará muy estrechamente con él en la prestación de asistencia financiera. En cualesquiera circunstancias, se recabará la participación activa del FMI tanto en el nivel técnico como en el nivel financiero. El análisis de la sostenibilidad de la deuda lo realizarán conjuntamente la Comisión y el FMI, en colaboración con el BCE. Las condiciones de actuación inherentes a una asistencia conjunta del MEDE y del FMI serán negociadas conjuntamente por la Comisión y el FMI, en colaboración con el BCE.

Respecto a la participación del sector privado, el Consejo ha decidido que su participación sea considerada caso por caso y que la naturaleza y el alcance de dicha participación dependa del resultado de un análisis de la sostenibilidad de la deuda, basado en las prácticas del FMI[4] y de las potenciales implicaciones para la estabilidad financiera de la zona del euro.

4 Para el FMI, se considera que un nivel de deuda determinado es sostenible cuando se espera que el país prestatario continúe atendiendo al servicio de su deuda sin que tenga que proceder a una amplia corrección de sus ingresos y gastos que no sea realista. Es sobre esta premisa sobre la que se determina la disponibilidad y la adecuada escala de la financiación.

Se pueden dar dos casos:

a) Si se concluye que un programa de ajuste macroeconómico puede reconducir de forma realista la deuda pública a una senda sostenible, el EM beneficiario tomará iniciativas para animar a los principales inversores privados a que mantengan su nivel de exposición.

b) Si se concluye que un programa de ajuste macroeconómico no puede reconducir de forma realista la deuda pública a una senda sostenible, se instará al EM beneficiario a que emprenda negociaciones activas de buena fe con sus acreedores a fin de garantizar la participación directa de éstos en la restauración de la sostenibilidad de la deuda.

El anexo II de las conclusiones del Consejo Europeo específica también la forma de activación de la asistencia financiera, la supervisión y seguimiento, los tipos de interés del préstamo, la participación de los EM no pertenecientes a la zona euro, así como la resolución de conflictos.

4.3 Alcance e implementación del "Semestre Europeo"

El Consejo Europeo respalda la iniciativa del "Semestre Europeo", puesta en marcha a partir del 1 de enero de 2011, con el objetivo de reforzar la disciplina presupuestaria y la estabilidad macroeconómica. Cada seis meses se revisarán las políticas presupuestarias y estructurales de los EM para detectar las posibles incoherencias y desequilibrios que aparezcan en las distintas economías. Se abre así una vía para facilitar no solo la disciplina fiscal, sino también la coordinación de las políticas económicas.

Así, en un nuevo ciclo de supervisión, el Consejo Europeo determinará cada mes de marzo los principales retos económicos que afronta la UE, y proporcionará orientaciones estratégicas sobre las políticas correspondientes. Tomando en cuenta tales orientaciones, los EM presentarán sus estrategias presupuestarias a medio plazo en sus respectivos programas de estabilidad y de convergencia. De manera conjunta, elaborarán programas nacionales de reforma que establecerán las medidas que hayan de adoptarse para reforzar sus políticas en ámbitos como el empleo y la integración social. Todos estos programas se presentarán simultáneamente en abril.

Cada mes de julio, basándose en los programas presentados en abril, el Consejo Europeo y el Consejo proporcionarán asesoramiento político antes de que los EM finalicen sus presupuestos para el año siguiente.

Los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma serán presentados al mismo tiempo por los EM en la primavera y serán evaluados simultáneamente por la Comisión Europea.

Este debate temprano a nivel de la UE contribuirá a garantizar que se tenga en cuenta mejor la dimensión de la UE/zona euro cuando los países elaboren presupuestos y programas de reforma y, por lo tanto, contribuirá a una mayor coordinación de actuación entre los EM.

Más específicamente, el Consejo Europeo ha subrayado la importancia de los siguientes aspectos:

- Los presupuestos darán prioridad a la reducción del desempleo a través de reformas del mercado laboral y a hacer nuevos esfuerzos para incrementar el crecimiento.

- Las políticas fiscales para 2012 deben tener como objetivo principal restaurar la confianza devolviendo las tendencias de deuda a un camino sostenible y asegurando que los déficits se han posicionado de nuevo por debajo del 3% del PIB en el periodo de tiempo acordado por el Consejo.

- Los EM deberán enfatizar su compromiso con la estrategia 2020. Las medidas que implementen deben tener como objetivos: hacer más atractivo el trabajo; ayudar a los desempleados a volver al mercado de trabajo; combatir la pobreza y promover la inclusión social; invertir en educación y entrenamiento; asegurar un balance entre seguridad y flexibilidad; realizar en caso de ser necesario la reforma del sistema de pensiones; atraer el capital privado para financiar el crecimiento; estimular la investigación y la innovación; y permitir el acceso efectivo a la energía e intensificar la política de eficiencia energética.

Como puede observarse, la intención del Consejo es que el Semestre Europeo sirva de marco para la fijación de líneas de actuación en materia de política económica. De esta forma, el Semestre no solo se pone al servicio de las cuestiones más estrechamente relacionadas con el control presupuestario y la coordinación fiscal, sino que también se vincula con el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020.

4.4 El Pacto por el Euro Plus *(The Euro Plus Pact)*

El llamado "Pacto por el Euro Plus" ha sido acordado por los miembros de la zona euro, además de Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía, para fortalecer el pilar económico de la unión monetaria. Otros EM están invitados a participar voluntariamente.

Sus principales objetivos son alcanzar una nueva coordinación de políticas económicas y mejorar la competitividad para de esta manera lograr un mayor grado de convergencia entre los países miembros. Estos objetivos se concretan en los siguientes puntos: promover la competitividad y el empleo, contribuir en mayor grado a la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera. Cada EM presentará las medidas específicas que tomará para alcanzar estos objetivos. Si el EM puede demostrar que no es necesaria ninguna acción en una o varias de las áreas no es necesario que las incluya.

La elección de las políticas necesarias para alcanzar los objetivos comunes será responsabilidad de cada país, pero se pondrá atención particular al siguiente conjunto de medidas:

- Las autoridades de cada país monitorearán el progreso en los objetivos comunes establecidos con anterioridad, con base en una serie de indicadores que cubran competitividad, empleo, sostenibilidad fiscal y estabilidad financiera.

- Los países con retos mayores en cualquiera de estas áreas serán identificados y tendrán que comprometerse a abordar estos retos en un tiempo determinado.

En cuanto a promover la competitividad se dará particular importancia a:

i. Medidas que aseguren el desarrollo de costes en línea con la productividad, tales como la revisión de los arreglos para la fijación e indexación de los salarios y el compromiso de los acuerdos salariales en el sector público que apoyen los esfuerzos de competitividad en el sector privado.

ii. Medidas que incrementen la productividad como la mayor apertura en los sectores protegidos a través de medidas tomadas a nivel nacional para eliminar las restricciones injustificadas en los servicios profesionales y el sector minorista. Asimismo, se anima a redoblar los esfuerzos específicos para mejorar los sistemas de educación, promover la Investigación y el Desarrollo, modernizar las infraestructuras y favorecer un mejor ambiente empresarial.

En cuanto a la promoción del empleo, el progreso será evaluado con base en los siguientes indicadores: la tasa de desempleo de largo plazo, la tasa de desempleo juvenil y las tasas de participación laboral.

Cada país será responsable por sus acciones políticas específicas, pero se les dará particular importancia a las siguientes reformas:

i. Reformas en el mercado laboral para promover la "flexiseguridad", reducir el empleo no declarado e incrementar la participación laboral.

ii. Aprendizaje para toda la vida.

iii. Reformas impositivas, como la reducción de los impuestos al trabajo, y medidas para facilitar la participación de segundos trabajadores en la fuerza laboral.

Para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas se pondrá mayor atención a las siguientes áreas:

i. Sostenibilidad de las pensiones, el sistema sanitario y los beneficios sociales.

ii. Los EM participantes habrán de comprometerse a convertir la reglas fiscales de la UE, como están establecidas en el PEC, en legislación nacional.

Con respecto al reforzamiento de la estabilidad financiera se tomarán las siguientes medidas:

i. Se llevarán a cabo los *stress test,* coordinados a nivel de la UE, regularmente.

ii. Se monitorearán muy de cerca en cada EM los niveles de deuda privada de los bancos, hogares y de las empresas no financieras.

iii. Se pondrá especial atención a la coordinación de las políticas impositivas.

Finalmente, con el fin de demostrar el compromiso real de los EM para lograr un cambio y asegurar el ímpetu político necesario para alcanzar los objetivos comunes de este pacto, cada año los EM participantes acordarán un conjunto de acciones concretas que serán alcanzadas en un periodo de 12 meses.

4.5 Las seis propuestas de la Comisión Europea sobre gobernanza económica

El Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo da su espaldarazo político al paquete de seis propuestas legislativas que la Comisión propuso en su momento tras sus Comunicaciones de 12 de mayo[5] y 30 de junio[6] de 2010 sobre gobierno económico europeo.

Este paquete tiene cuatro pilares. El primero trata del refuerzo del PEC a través de una regulación fiscal prudencial. El segundo trata de los desequilibrios macroeconómicos, concretamente de su prevención y corrección. El tercer pilar aborda la cuestión del establecimiento de marcos fiscales de calidad. Y, finalmente, el último pilar trata la cuestión del refuerzo de las sanciones como consecuencia del incumplimiento de las reglas de gobierno económico europeo.

En relación con el primer pilar, la Comisión propone, esencialmente, la modificación de los reglamentos sobre los déficits excesivo y supervisión de las situaciones presupuestarias y coordinación de políticas económicas de los EM. Más específicamente, lo que pretenden ambas modificaciones es conectar más claramente los objetivos de déficit y de deuda pública establecidos en el Tratado de Maastricht en su momento (3% y 60% del PIB, respectivamente) a través de los que la Comisión denomina el establecimiento de objetivos presupuestarios a medio plazo que los EM deben alcanzar (MTO, *Medium Term Objective*). Además, la Comisión propone el establecimiento de un nuevo concepto, el de regulación fiscal prudencial, en virtud del cual parte de los eventuales superávits que se puedan producir en los EM se apliquen a la reducción de la deuda pública.

En relación con el segundo, la Comisión propone la adopción de un nuevo reglamento sobre prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, lo que comporta, fundamentalmente, un análisis regular y constante de la situación macroeconómica de todos los EM. Se establece, de este modo, un sistema de "alerta temprana" en virtud del cual se advierte a los EM de los riesgos de desequilibrios macroeconómicos en los que pueden caer. A partir de ahí, la Comisión puede remitir recomendaciones al EM en riesgo con objeto de corregir sus desequilibrios.

Con respecto al tercero de los pilares antes señalados, la Comisión propone, esta vez, la adopción de una directiva, que tiene por objetivo que los EM refuercen sus

5 COM (2010) 250 final, *Reinforcing Economic Policy Coordination.*

6 COM (2010) 367/2, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs: Tools for Stronger EU Economic Governance.*

respectivos marcos fiscales. Concretamente, la Comisión propone medidas como que los EM aseguren una contabilidad coherente, que alineen sus respectivas normativas fiscales con las reglas del Tratado al efecto, que introduzcan marcos presupuestarios multianuales, en lugar de simplemente anuales, y que aseguren que todo el sistema financiero de cada EM se ajusta a los respectivos marcos fiscales.

Finalmente, con respecto al último pilar, la Comisión propone la adopción de dos nuevos reglamentos, uno sobre la aplicación efectiva del control presupuestario en la zona euro, y otro sobre la aplicación de sanciones para la corrección de desequilibrios financieros excesivos en la zona euro. Ambas propuestas detallan toda una serie de sanciones de carácter "gradual" para los EM que incumplan las nuevas reglas de gobierno económico de la zona euro, entre las que destaca un nuevo sistema de "voto reversible", que básicamente implica que cuando la Comisión proponga una sanción, ésta se entenderá adoptada a no ser que el Consejo rechace su imposición por mayoría cualificada.

Con carácter general, la valoración que debemos hacer de todas estas propuestas es positiva. Sin embargo, y en lo que afecta específicamente al PEC, pensamos que lo fundamental ha sido, es y será, la voluntad de que los EM, y sobre todo los más importantes de entre ellos, tengan sobre la aplicación de sus reglas. De nada valdría diseñar todo un sistema de control y sanciones en el marco del PEC, y en general del gobierno económico europeo, si finalmente su aplicación, o la intensidad de su aplicación, fuera objeto de negociación entre bastidores, por muy perfecto que dicho marco fuera.

5

¿Qué le falta al gobierno económico aprobado por el Consejo Europeo?

Es evidente que el Consejo Europeo ha puesto un gran empeño en la realización y aprobación de propuestas que hagan posible asegurar la sostenibilidad financiera de los Estados miembros y de la UE. Asimismo ha hecho un gran esfuerzo por integrar otras iniciativas más ambiciosas, que reclaman la necesidad de conjugar la preocupación por la estabilidad presupuestaria con el reto del crecimiento económico en el largo plazo.

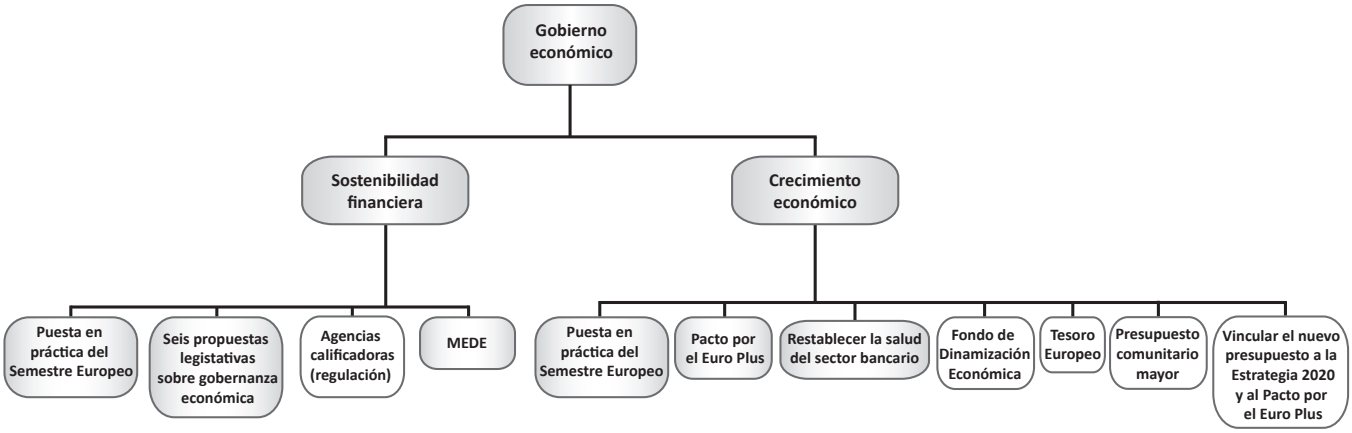
No obstante, la construcción de un sistema coherente y consistente de gobierno económico, que sea capaz de coordinar las políticas monetarias con las fiscales y de poner ambas al servicio de la estabilidad financiera, el crecimiento económico y la creación de empleo, exige realizar esfuerzos mucho mayores que los que se han llevado a cabo.

En este apartado hacemos una serie de propuestas que consideramos deberían incluirse en este gobierno económico para el buen funcionamiento de la vertiente económica de la UE.

Antes de pasar a detallar cada una de nuestras propuestas podemos observarlas en el Esquema 2, sobre fondo blanco.

Lo que proponemos es equilibrar y dar un mayor impulso a la vertiente de crecimiento económico mediante mecanismos que aseguren que tanto el Pacto por el Euro Plus como la Estrategia 2020 se cumplan. A continuación desarrollamos nuestras propuestas.

Esquema 2. Gobierno económico propuesto



Fuente: elaboración propia

5.1 Creación de un Fondo de Dinamización Económica

Los fuertes ajustes requeridos, como lo vimos en alguno de los apartados anteriores, limitan la posibilidad de crecimiento y retrasan aún más la recuperación. Debido a esto consideramos una buena opción crear un fondo al cual los países de la zona euro puedan acudir si así lo consideran necesario, para reactivar su economía.

Sabemos que estos recursos pueden ser muy cuantiosos y que es necesario encontrar una manera adecuada de financiarlos. Con base en esta idea hemos pensado que de aplicarse el impuesto sobre las transacciones financieras[7], propuesto por esta misma Fundación en anteriores trabajos, los fondos recaudados podrían dedicarse a la creación y mantenimiento de este fondo.

De acuerdo con el informe de trabajo *Impuestos para frenar la especulación financiera,* de aplicarse un impuesto de 0,05% a este tipo de transacciones y pensando en el escenario más extremo en el cual el efecto de la aplicación de este impuesto produciría una reducción del 75% de las operaciones de este tipo, se podrían recaudar en Europa 146,5 miles de millones de euros anuales, los cuales podrían dedicarse a este fondo.

7 Stiglitz, J. *et al.* (2010) Informe: *Impuestos para frenar la especulación financiera.* Fundación IDEAS. Mayo.

El informe maneja dos escenarios más; el primero, en el que la imposición de un impuesto del 0,05% no provoca la reducción de volúmenes de contratación y en el cual Europa recaudaría 586 mil millones de euros; y el otro escenario intermedio en el que un impuesto de esta cuantía provocaría una reducción del volumen de contratación del 65% y que generaría para Europa una recaudación de 205,1 mil millones de euros.

Pensar en disponer de estos fondos mediante un impuesto a las transacciones financieras no resulta alejado de la realidad, ya que una de las medidas que en la última reunión del Consejo se ha propuesto discutir en futuras reuniones es precisamente la pertinencia y viabilidad de establecer un impuesto de este tipo.

Otra forma para financiar la reactivación económica sería utilizar fondos del MEDE, ya que dotado de 700 mil millones de euros, la posibilidad de que una parte se utilicen para impulsar el crecimiento económico resulta una buena opción.

Una vez que se haya establecido la fuente de los fondos, es importante delimitar el funcionamiento y características de este fondo:

1. El Fondo de Dinamización Económica (FDE) sería similar a los fondos de cohesión de la UE. Su principal objetivo sería dinamizar la economía de aquellos países que al verse gravemente amenazados por una severa perturbación financiera han tenido que acudir al MEDE para reestructurar su deuda y que luego de la aplicación de los respectivos programas de condicionalidad encuentran dificultad en generar crecimiento y bienestar para su economía. También podrían beneficiarse de él aquellos países que, aunque no haya sido necesario su rescate financiero, sí que presentan dificultades en lo que a la reactivación de su crecimiento económico se refiere.

2. Una vez que el país en cuestión considere necesario acudir al FDE, deberá ponerlo en conocimiento de los responsables del mismo, quienes junto con un grupo de expertos deberán decidir si el país realmente requiere de esos fondos.

3. Si se ha decidido que el país puede tener acceso a dichos fondos, las autoridades pertinentes de dicho país elaboraran junto con los expertos y autoridades del FDE un proyecto de dinamización de la economía.

4. Deberá haber revisiones continuas que permitan conocer el uso que se le ha dado a los fondos y el avance de los puntos y áreas establecidas en el proyecto elaborado anteriormente. La periodicidad de la revisión se fijará con base en el proyecto.

5. El país en cuestión no deberá devolver los fondos prestados, sin embargo, cuando su economía se haya dinamizado nuevamente podría establecerse una cuota determinada que ayude a incrementar de nuevo el FDE para posibles futuras contingencias de otros países, empleando como base para ello los criterios y objetivos establecidos en la Estrategia 2020.

5.2 El establecimiento de un Tesoro Europeo

Muy conectado con lo anterior se encuentra la propuesta de establecer un Tesoro Europeo. Aunque la cuestión del Tesoro Europeo es más amplia, esencialmente comporta una discusión sobre si queremos o no crear y emitir eurobonos. Pensamos que efectivamente la propuesta de emitir eurobonos debería ser atendida con objeto de completar la gobernanza económica europea[8]. Existen también propuestas alternativas, como la de emitir no eurobonos con carácter general, sino bonos para la realización de proyectos específicos, por ejemplo en el ámbito de las infraestructuras. La propia Comisión Europea ha propuesto esta medida en su Comunicación sobre las nuevas perspectivas financieras, de 19 de octubre de 2010[9]. Siguiendo esta línea, se podría pensar en bonos para otro tipo de ámbitos, específicamente para proyectos de reforzamiento del capital humano y tecnológico, problemas ambos fundamentales en el ámbito europeo. De esta manera, solamente los EM que presentaran proyectos suficientemente solventes en materia de capital humano (educación obligatoria, educación superior, formación profesional, políticas activas, etc.) o dirigidos a reducir la brecha digital, por citar simplemente algunos ejemplos, tendrían derecho a participar en la emisión de este tipo de bonos. La Comisión Europea sería la encargada, tras un exhaustivo control, de aprobar dichos proyectos, y de controlar que efectivamente los recursos recaudados van dirigidos al cumplimiento de los planes de inversión previstos.

5.3 Ampliación del presupuesto comunitario

Consideramos que la UE necesita un presupuesto comunitario mucho mayor que el actual, con fuentes propias de financiación y capacidad real para invertir en la transformación económica de la Unión y llevar adelante la Estrategia 2020. Para incrementar el presupuesto comunitario hay que introducir impuestos paneuropeos.

8 Véase, en este sentido, la interesante propuesta de Crespo, *A Tool for the Economic Crisis: A Single European Treasury*, ARI 31/2009.

9 COM (2010) 700 final, *The EU Budget Review*. Véase específicamente el punto 4.2.

Las opciones más evidentes son los impuestos verdes sobre las emisiones contaminantes y los impuestos sobre las transacciones financieras de corto plazo sin vinculación productiva. Además, no estaría mal que el nuevo impuesto de sociedades para las multinacionales europeas dedicara una pequeña parte de su recaudación a financiar el presupuesto comunitario. Este presupuesto incrementado debería crecer de forma progresiva hasta alcanzar el 5% del PIB comunitario al final de las próximas perspectivas financieras (2014-2020).

Con ese tamaño adicional, la UE podría invertir seriamente en aumentar la competitividad de la economía europea en áreas cruciales como el desarrollo de las interconexiones energéticas entre los 27 EM, el cierre de la brecha tecnológica existente entre las diferentes regiones y la multiplicación de la inversión en I+D y la formación para las pequeñas empresas y trabajadores que quieran expandir sus actividades en la Unión. Estas acciones aumentarían la productividad de todos, y serían la garantía de que los salarios podrían crecer al tiempo que se aumenta la competitividad agregada.

5.4 Vincular el presupuesto comunitario al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2020

Como ya hemos señalado en otro documento de la Fundación IDEAS[10], lo ideal sería que una parte de los fondos del nuevo presupuesto ampliado se repartiera con un sistema *bonus-malus.* Es decir, un sistema en el que se premie el buen desempeño y se sancione o limite el acceso a fondos de los que se ha demostrado un desempeño pobre o malo.

El Pacto por el Euro Plus establece que habrá reuniones cada 12 meses en las que se establecerán objetivos y acciones concretas. Ello nos parece acertado, sin embargo, consideramos que el siguiente paso sería vincular los avances o retrocesos analizados en estas reuniones al presupuesto comunitario, de tal manera que aquellos países que hubieran logrado las metas propuestas se vieran recompensados con fondos adicionales, es decir, con un premio (bonus) para continuar avanzando en cuanto a los objetivos fijados, mientras que aquellos que no logren esos objetivos o que empeoren su situación no tendrían acceso a esos fondos adicionales, al “premio”.

10 *La Estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad.* Antonio Estella y Maite de Sola. DD 10/2010.

Es importante la vinculación para asegurar el buen uso de los fondos otorgados por la UE, así como tener acceso a estos fondos adicionales, ya que los objetivos que establecen tanto el Pacto por el Euro Plus como la Estrategia 2020 son difíciles de alcanzar sin altos niveles de inversión[11].

5.5 Reformas institucionales y financieras: la correcta actuación de las calificadoras de riesgo

Además de la habilitación de vías oficiales de diálogo entre el BCE y otras instancias comunitarias, el BCE debería asumir estatutariamente otros objetivos más allá de la estabilidad de precios. Simultáneamente, la creación de una auténtica Autoridad Fiscal Europea es necesaria para poder contar con un gobierno más eficaz que actúe de forma más coordinada con las autoridades nacionales, no solo para dar respuesta a contingencias inesperadas, sino también para llevar a cabo una gestión más equilibrada y sostenible de los ciclos económicos. Asimismo, el BCE debería tener mayores competencias de supervisión financiera.

Precisamente con respecto a la reforma de los mercados financieros, el Consejo incluye pocas previsiones y aunque sabemos que en el marco del G-20 se han realizado ya una serie de propuestas al respecto, creemos que una que se ha dejado de lado y que debería considerarse seriamente debido a la importancia que tiene en el proceso de colocación y venta de deuda soberana es la de regular la actuación de las agencias de calificación.

Las agencias calificadoras son las instituciones encargadas de la evaluación de la solvencia de organizaciones, instituciones y gobiernos. Su principal papel es dar información y conocimiento específico sobre los riesgos a los inversionistas.

Cada una de las agencias analiza varios billones de dólares de deuda. Generalmente solo se realiza una evaluación de deuda si hay una petición y las empresas que la solicitan pagan por ello.

Debido a esto las calificadoras desempeñan un papel claramente relevante porque es una forma de poder comparar empresas a nivel global. La calificación no se da únicamente de forma cuantitativa, sino también cualitativa. Con base en una serie de indicadores, se trata de calcular la solvencia y el riesgo de las deudas emitidas de las organizaciones o países.

11 Veáse, en este sentido, Vandenbroucke, Hemerijck y Palier, *The EU needs a Social Investment Pact,* Opinion Paper nº5/May 2011, Observatoire Social Européen.

En particular, lo que se espera de ellas es que funcionen como mecanismos de alerta temprana capaces de advertir sobre la futura situación de insolvencia de un país, lo que reduciría el flujo de capitales y que su calificación contribuyera a la mejora oportuna de los fundamentales del país en cuestión.

Cuanta más competencia existe entre empresas, instituciones, Estados y países en los mercados financieros mundiales para financiarse, más relevante se vuelve obtener una calificación alta, para obtener los recursos financieros deseados.

Debido a la relevancia que las calificadoras tienen en los mercados financieros son capaces de influir en la dirección de los flujos de capital y en la tasa de crecimiento de los países.

Ahora bien, el principal problema con el funcionamiento de estas agencias es el conflicto de intereses que se da inevitablemente en el papel de las agencias. Como mencionamos anteriormente, el cliente, llámese a éste país, empresa, etc., es el que busca una calificación y paga a la agencia para que le brinde esa calificación.

Para poder colocar su deuda requiere una buena calificación o de otra manera los inversionistas no demandarán sus bonos y en caso de hacerlo exigirán un rendimiento muy alto. Es aquí donde surge el conflicto de intereses, pues las calificadoras son juez y parte.

Por un lado deben emitir una calificación objetiva y precisa de la situación, sin embargo, es el país quien paga sus honorarios y esto convierte el proceso de calificación en una especie de negociación.

Varios países han tomado medidas para incrementar el marco regulatorio para agencias calificadoras, enfocado en hacer obligatorio para las agencias calificadoras constar con un registro e incrementar la vigilancia y la transparencia.

La Comisión Europea en noviembre de 2008 estableció un grupo liderado por Jacques de Larosière para examinar posibles mejoras a la supervisión y regulación de estas agencias. Como resultado se aprobó el Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 sobre las agencias de calificación. Algunas de las medidas que se pusieron en marcha son las siguientes:

- Registro obligatorio para todas las agencias calificadoras que operen en la UE.

- Las agencias registradas deberán tener un conjunto de reglas que aseguren que los *ratings* no se vean afectados por los conflictos de intereses, que per-

manecen vigilantes, asegurando la calidad de su metodología y que actúan de manera transparente.

- No podrán ofrecer servicios de consultoría.

- No podrán otorgar calificaciones a instrumentos financieros si no tienen la suficiente información en la cual basar su calificación.

- Deberán tener al menos dos directores independientes en sus consejos directivos cuya remuneración no dependa del desempeño del negocio.

Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes para asegurar el buen funcionamiento de dichas agencias que a finales de marzo volvían a rebajar la deuda de Grecia para colocarla en el nivel de bonos basura, lo que provocó las críticas de Bruselas, que aseguró no compartir los resultados de esa evaluación.

El FMI, en su Panorama Económico Mundial del pasado octubre, examina los usos y abusos de la agencias calificadoras. En él recomienda reducir la dependencia en la calificaciones de deuda, incrementar la vigilancia de las agencias calificadoras y alentarlas para que den información certera en todo momento, ya que estas tienden a suavizar sus calificaciones en momentos de bonanza y a endurecerlas en tiempos de crisis.

Nuestra propuesta toma en cuenta las recomendaciones del FMI y tiene como principal objetivo generar una relación entre la autoridad europea correspondiente, que podría ser la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), creada por el Reglamento de la UE nº 1095/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo con fecha 1 de enero del 2011, y las agencias calificadoras que permita disminuir el conflicto de intereses.

i. *Asegurar el acceso a la información:* en este punto, el principal objetivo es hacer obligatorio para los países que coloquen deuda soberana poner a disposición de los inversionistas, agencias de calificación y a la autoridad correspondiente, toda la información necesaria requerida para valuar correctamente la situación.

ii. *La AEVM conocerá con antelación la metodología de evaluación de las agencias calificadoras:* las agencias calificadoras deberán hacer del conocimiento de la AEVM su metodología, incluyendo detalles de los indicadores que utilizan y el cálculo de los mismos. Deberán incluir también qué tipo de riesgos se contem-

plan en sus valuaciones, así como, los riesgos que no se evalúan con la metodología que utilizan.

iii. *La AEVM realizará recomendaciones y propondrá cambios en la metodología:* después de que la AEVM haya revisado la metodología de las agencias calificadoras hará las recomendaciones que considere pertinentes, las cuales la agencia calificadora deberá acatar, presentar los cambios sugeridos y explicar cómo incorpora las recomendaciones de la AEVM.

iv. *Establecer un sistema aleatorio de asignación de clientes para las agencias calificadoras:* esta propuesta tiene como principal objetivo evitar el conflicto de intereses y la cercanía entre evaluado y evaluador. A cambio de que las agencias calificadoras tomen en cuenta las recomendaciones de la AEVM, ésta se encargará de asignar cada periodo clientes a las calificadoras registradas que hayan pasado por el proceso anterior.

    La asignación de clientes se llevará a cabo a través de un sorteo que determine qué agencia calificadora se encargará de la valuación de cada uno de los 16 países de la zona euro. Este sorteo podría llevarse a cabo anualmente y de esta manera se evita la negociación. Las calificadoras saben que tendrán que evaluar a una serie de países, pero no saben con anticipación cuáles serán, por lo que se limita el acercamiento entre evaluado y evaluador.

    Adicionalmente, el hecho de que la relación evaluador/evaluado no sea constante, evita también la posible negociación para obtener mejores calificaciones a cambio de mayores ingresos.

v. *Establecer un sistema aleatorio de auditorías a las agencias calificadoras:* auditar aleatoriamente a las calificadoras es de vital importancia para asegurar que realizan su trabajo correctamente y para evitar el riesgo moral.

Sabemos que el hecho de que a través de los sorteos se asegure el trabajo de las calificadoras y se disminuya la posibilidad de negociación también podría dar lugar a que algunas calificadoras no realizaran correctamente su trabajo.

6
Conclusiones

La reciente reunión del Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo de 2011 ha logrado avances y consensos importantes para asegurar la sostenibilidad financiera de los EM y de la UE. Los resultados son, sin embargo, menos relevantes en lo que se refiere al reforzamiento del pilar del crecimiento económico y la convergencia de los EM.

Partiendo de los principales objetivos que un gobierno económico debería tener, y que fueron expuestos en las páginas iniciales de este trabajo, es evidente que el Consejo ha cubierto de manera exhaustiva el objetivo de la sostenibilidad financiera. Ha adoptado la mayoría de las propuestas del gobierno económico que cubren ampliamente los apartados de prevención, vigilancia, corrección y, en casos extremos, rescate.

Además, en cada una de estas vertientes se han procurado los incentivos y sanciones pertinentes para que los mecanismos funcionen y se ha previsto la posibilidad de que estos mecanismos fallen por lo que se ha establecido el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

El Consejo ha detallado cuál será el papel que jugarán el sector privado, el FMI y las condiciones bajo las cuales deben funcionar los programas de rescate. Ha abordado también la puntillosa cuestión del riesgo moral, al establecer una serie de modalidades para la participación del sector privado y abriendo la posibilidad de que los EM emprendan negociaciones activas de buena fe con sus acreedores a fin de garantizar su participación directa en la restauración de la sostenibilidad de la deuda.

Pasando a la vertiente del crecimiento económico, consideramos que los resultados del Consejo Europeo de marzo tienen menos recorrido. Por los motivos expuestos en

la sección anterior consideramos que la puesta en práctica del Semestre Europeo se puede considerar en parte una estrategia para asegurar el crecimiento económico aunque sus previsiones en ese sentido son muy tímidas.

Lo mismo pensamos del Pacto por el Euro Plus. Su problema es que, como ya le pasó a la Estrategia 2020, se limita a bosquejar una serie de directrices y objetivos de gran alcance, pero deja de lado la implementación; no instituye los mecanismos necesarios para que se puedan cumplir todos esos objetivos; no establece marcos temporales deseados; y tampoco fija incentivos para los Estados miembros que logren esos objetivos ni medidas de sanción para quienes los ignoren.

Al respecto hemos formulado algunas propuestas que consideramos necesarias para solventar las carencias del gobierno económico que ha sido aprobado en la última reunión de Consejo Europeo. En lo fundamental, dichas propuestas son las siguientes:

- Asegurar la reactivación económica, creando un Fondo para la Reactivación Económica, sometido a una estricta condicionalidad en lo que se refiere al cumplimiento de los criterios y objetivos establecidos por la Estrategia 2020. Es importante, en este sentido, no olvidar que además de ajustar las cuentas hay que reactivar las economías, pues la austeridad y la disciplina presupuestaria no son suficientes para generar crecimiento.

- Un presupuesto comunitario mayor: las recomendaciones generales no son suficientes para poder alcanzar los objetivos fijados; en muchos casos se requieren inversiones importantes que solo mediante el acceso a fondos podrán llevarse a cabo. Conectada con lo anterior se encuentra la propuesta, que defendemos, de establecer un Tesoro Europeo y, concretamente, de emitir eurobonos, o en su defecto, bonos para proyectos específicos de infraestructuras, capital humano y tecnológico.

- Vincular más estrechamente el nuevo presupuesto al cumplimiento del Pacto por el Euro Plus y la Estrategia 2020: el acceso a estos fondos debe estar vinculado al buen o mal desempeño de los EM, de lo contrario se avanzará muy poco en la consecución de los objetivos.

- Finalmente, desde un punto de vista regulatorio, asegurar la correcta actuación de las calificadoras de deuda soberana: el principal problema de déficit y deuda es determinar lo que cuesta financiarla y debemos recordar que eso depende en gran medida de quién y cómo la valora. Debido a esto, es de suma importancia que los procesos de calificación sean transparentes y vigilados.

Referencias

Arezki, R. *et al*. (2011): *Sovereign Rating News and Financial Markets Spillovers: Evidence from the European Debt Crisis*. IMF Working Paper.

COM (2010): 250 final, *Reinforcing Economic Policy Coordination.*

COM (2010): 367/2, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs: Tools for Stronger EU Economic Governance.*

COM (2010): 700 final, *The EU Budget Review*.

Consejo de la Unión Europea (2010) 15302/10: *Informe Final del Grupo Especial creado por el Consejo Europeo de marzo de 2010 al Consejo Europeo*, octubre 2010.

Consejo Europeo (2011) EUCO 10/11: *Conclusiones del Consejo Europeo 24 y 25 de marzo de 2011*, Marzo 2011.

Crespo, I. (2009): *A tool for the Economic Crisis: A Single European Treasury*, ARI 31/2009.

De Grawe, P. (2011): *The governance of a fragile Eurozone*. Working Document No. 346, Centre for European Policy Studies.

Estella, A. *et al*. (2010): *La Estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad,* Fundación IDEAS.

Fioramanti, M. *et al*. (2011): *The New Stability Growth Pact: Primum non nocere.* Working Document No. 344, Centre for European Policy Studies.

Gros, D., Mayer, T. (2010): *How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now!* Centre for European Policy Studies.

IMF, International Monetary Fund (2010): *Global Financial Stability Report*, October 2010.

Micossi S. *et al.* (2011): *On the tasks of the European Stability Mechanism*. Working Document No. 234, Centre for European Policy Studies.

McKinsey Global Institute (2010): *Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences.*

Mischke, J. *et al*. (2010): *Why Europe lags behind the United States in productivity*. McKinsey Global Institute.

Mulas-Granados, C. (2009): *Mejorando la gobernanza económica en la UE*. Real Instituto Elcano.

Murray, A. (2010): *Closing the Delivery Deficit: The future of economic governance in Europe*, Centre for European Reform. 2010.

Reglamento (CE) nº 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 sobre las agencias de calificación crediticia.

Stiglitz, J. *et al*. (2010): *Impuestos para frenar la especulación financiera*, Fundación IDEAS. Mayo.

Vandenbroucke, Hemerijck y Palier (2011): *The EU needs a Social Investment Pact,* Opinion Paper nº5/May 2011, Observatoire Social Européen.

Documentos de debate publicados

1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica. Carlos Mulas-Granados
4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo. Jeremy Rifkin
6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
9/2009. An EU "Fit for Purpose" in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global. Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano
18/2010. El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad. Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada
19/2010. Biocombustibles líquidos: situación actual y oportunidades de futuro para España. Ricardo Guerrero, Gustavo Marrero, José M. Martínez-Duart y Luis A. Puch
20/2010. Conferencia African Progress. El papel y el futuro de las políticas progresistas en África subsahariana. Carmen de Paz y Guillermo Moreno
1/2011. Nuevas ideas para la regulación del sistema financiero internacional. Rafael Fernández y Antonio Estellla
2/2011. El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. David H. Corrochano
3/2011. La política de la inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista. Héctor Cebolla Boado
4/2011. Ideas para las ciudades inteligentes del futuro. Johannes von Stritzky y Casilda Cabrerizo

fundación ideas

Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas? Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos
7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Trasatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada y Claudia Martínez
1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados
2/2011. *Cloud computing*. Retos y oportunidades. David Cierco Jiménez de Parga y Johannes von Stritzky
3/2011. Gobierno abierto: alcance e implicaciones. Ana Corojan y Eva Campos

Documentos de análisis político publicados

1/2011. La España de Rajoy y Cameron
2/2011. Ciudades inteligentes: un modelo para Madrid

fundación ideas

Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial.
Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica.
(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza.
Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF) de apoyo a los pequeños agricultores.
(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España.
Recomendaciones para un futuro sostenible.
(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía.
Hacia una España más sostenible en 2025.
(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación.
Propuestas para el G-20.
(Mayo de 2010)

La reforma de las pensiones.
¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?
(Febrero de 2011)

Los empleos verdes en la Comunidad de Madrid.
Posibilidades de futuro.
(Marzo de 2011)

La contribución de la inmigración a la economía española.
Evidencias y perspectivas de futuro.
(Mayo de 2011)

DT
04/2011

Antonio Estella, Claudia Martínez, Rafael Fernández

AVANCES DEL GOBIERNO ECONÓMICO EN LA UNIÓN EUROPEA

fundación ideas

C/ Gobelas, 31 · C.P. 28023 · Madrid
Teléfono [+34] 915 820 091 · Fax [+34] 915 820 090
info@fundacionideas.es · www.fundacionideas.es